

Over de rol van de
rijksoverheid bij de
jeugdbescherming

2023

Georganiseerde onmacht



Algemene
Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

Onze belangrijkste bevindingen | 5

Onze aanbevelingen | 6

Reactie van de bewindspersonen | 7

Nawoord Algemene Rekenkamer | 7

2. Over het onderzoek | 9

2.1 Aanleiding | 9

2.2 Wie zijn er verantwoordelijk voor de jeugdbescherming? | 10

2.3 Wat gaat er niet goed in de jeugdbescherming? | 13

2.4 Wat hebben we onderzocht? | 14

2.5 Leeswijzer | 15

3. Jeugdbescherming in het jeugdzorgstelsel | 17

3.1 Jeugdbescherming kreeg geen bijzondere positie in jeugdzorgstelsel | 17

3.2 Slecht zicht op functioneren jeugdbescherming | 18

3.3 Kwaliteit jeugdbescherming onvoldoende bewaakt | 21

4. De relatie tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen | 26

4.1 Geen gemakkelijke start | 26

4.2 Financiering jeugdbescherming jarenlang punt van twist | 28

4.3 Botsende verantwoordelijkheden | 29

4.4 Jeugdbeschermers afhankelijk van gemeenten | 30

5. Sturing door de rijksoverheid | 33

- 5.1 Invloed van gemeenteraad werd overschat | 33
- 5.2 Mogelijkheden van interbestuurlijk toezicht overschat | 36
- 5.3 Rijksoverheid heeft gemeenten en instellingen nodig voor oplossingen | 37
- 5.4 Geen perspectief op snelle verbeteringen | 38

6. Conclusie en aanbevelingen | 42

- 6.1 Georganiseerde onmacht | 42
- 6.2 Aanbevelingen | 44

7. Reactie en nawoord | 46

- 7.1 Bestuurlijke reactie | 46
- 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 48

Bijlagen | 50

- Bijlage 1 Overzichtstabel | 50
- Bijlage 2 Normenkader | 51
- Bijlage 3 Methodologie | 52
- Bijlage 4 Literatuur | 55

1.

Samenvatting

Nederland heeft zich verbonden aan de afspraken uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Dit betekent dat kinderen in Nederland moeten worden beschermd tegen mishandeling en verwaarlozing en dat er, als dat nodig is, voor hen opvang en behandeling beschikbaar is. Deze verantwoordelijkheid telt extra zwaar voor kinderen waarvoor de kinderrechter een jeugdbeschermingsmaatregel heeft opgelegd. De overheid grijpt dan diep in op het gezinsleven en neemt het ouderlijk gezag geheel of gedeeltelijk over. Ouders en kinderen mogen verwachten dat de overheid die taak goed en zorgvuldig uitvoert. Het is schrijnend dat juist deze groep kinderen die aan de verantwoordelijkheid van de overheid zijn toevertrouwd in veel gevallen niet de hulp krijgen die zij nodig hebben. Daarover gaat dit rapport.

De rijksoverheid organiseert de voorzieningen voor jeugdbescherming niet zelf. De uitvoering is in 2015 met de Jeugdwet van provincies overgedragen aan gemeenten. Het doel van de Jeugdwet was om het stelsel eenvoudiger, efficiënter en effectiever te maken. Dit is echter niet gerealiseerd. Voor de jeugdbescherming is de Jeugdwet welbeschouwd uitgelopen op een mislukking. In 2019 beoordeelden de rijksinspecties de uitvoering van jeugdbescherming als 'niet acceptabel'.

Wij onderzochten de manier waarop de bewindspersonen invulling gaven aan de verantwoordelijkheid om zich te vergewissen dat de jeugdbescherming goed functioneerde onder het jeugdzorgstelsel zoals dat in 2015 van kracht is geworden. Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat het jeugdzorgstelsel op papier goed geregeld lijkt te zijn, maar in de praktijk lukt het gemeenten, jeugdbeschermers en andere zorgverleners niet om de hen toebedachte verantwoordelijkheid in de uitvoering van

de jeugdbescherming goed uit te voeren. De betrokken bewindspersonen hadden lange tijd slecht zicht op het functioneren van de jeugdbescherming.

De bewindspersonen hebben geprobeerd de ontstane problemen steeds op te lossen door gemeenten en instellingen te ondersteunen, zodat zij de problemen onderling konden oplossen. De rijksinspecties hebben binnen hun mogelijkheden bijgedragen aan de goede uitvoering van de jeugdbescherming. Dit alles leverde geen duurzame verbetering op. Het is nog steeds niet vanzelfsprekend dat kinderen tijdig een vaste jeugdbeschermer hebben en tijdig passende hulp ontvangen.

Wij zien een terugkerend patroon waarin iedere partij aangeeft pas richting een oplossing te kunnen bewegen als één van de andere partijen eerst tegemoet is gekomen aan hetgeen zij nodig heeft om te kunnen veranderen. Deze situatie ziet de Algemene Rekenkamer als georganiseerde onmacht. Onmacht, omdat iedereen het beste voor de kinderen wil, maar niemand bij machte lijkt om echt de leiding te nemen om dit te waar te maken. Georganiseerd, omdat dit een onlosmakelijk gevolg is van de manier waarop rijksoverheid, gemeenten, gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders hun verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming invullen.

De bewindspersonen vertrouwen erop dat het *Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming* en de *Hervormingsagenda Jeugd* de problemen zullen oplossen. Wij delen dat vertrouwen vooralsnog niet. Beide plannen zijn nog in ontwikkeling en de concrete uitwerking ontbreekt nog. De plannen bevatten op zichzelf goede ideeën voor verbetering, maar het is nog niet duidelijk of deze daadwerkelijk voldoende zullen zijn om een goede uitvoering van de jeugdbescherming te garanderen. De uitwerking vergt nog een brede probleemanalyse en aandacht voor de uitvoerbaarheid in de praktijk. Het zal hoe dan ook nog jaren duren voordat jeugdbeschermers en kinderen de positieve effecten van de voorgenomen afspraken en wetswijzigingen in de praktijk zullen ervaren.

Onze belangrijkste bevindingen

De Jeugdwet betekende een grote verandering voor instellingen die de jeugdbescherming uitvoerden. De overgang van één opdrachtgever naar tientallen gemeentelijke opdrachtgevers in combinatie met de introductie van marktwerking, bracht grote risico's met zich mee voor de stabiliteit van de jeugdbescherming. In de Jeugdwet zelf werden weinig extra waarborgen geregeld voor kinderen die te maken krijgen met de jeugdbescherming. We zien ook dat de waarborgen die er wel waren, niet hebben gewerkt.

Dat de gemeentelijke inkopers van jeugdzorg, de beleidsmedewerkers, gemeenteraadsleden, jeugdbeschermers en zorgverleners er niet in slagen om de problemen samen op te lossen komt door de ingewikkelde werkrelatie die onder de Jeugdwet is ontstaan tussen gemeenten en de instellingen. Na de invoering van de Jeugdwet moesten gemeenten en gecertificeerde instellingen samenwerken om tot een goede uitvoering van de jeugdbescherming te komen. Deze werkrelatie blijkt in de praktijk moeizaam. Jeugdbeschermers zijn afhankelijk van de gemeenten voor zowel hun eigen bekostiging als voor het regelen van voldoende aanbod aan jeugdhulp. Jeugdbeschermers moeten vaak grote moeite doen om de kinderen die aan hen zijn toevertrouwd de aandacht en hulp te geven waar zij recht op hebben. In deze botsing van verantwoordelijkheden en belangen ontstonden er discussies die niet zelden ten koste gingen van kinderen met zware problematiek.

De bewindspersonen hebben vrijwel niets over de uitvoering van de jeugdbescherming te zeggen, omdat in de Jeugdwet is geregeld dat gemeenten hiervoor verantwoordelijk zijn. De verwachting was dan ook dat de gemeenteraad corrigerend zou optreden als de gemeente niet zou voldoen aan haar jeugdhulpplicht. Maar onderzoek toont keer op keer aan dat gemeenteraden vaak niet beschikken over de informatie, deskundigheid of tijd om aan deze verwachting te kunnen voldoen. Toen duidelijk werd dat het gemeenten op grote schaal niet lukte om te zorgen voor voldoende voorzieningen voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel, ontdekten de bewindspersonen dat met interbestuurlijk toezicht de problemen niet structureel konden worden opgelost.

Onze aanbevelingen

Nederland is op basis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind verplicht om kinderen in een kwetsbare situatie te beschermen. De wetgever heeft ervoor gekozen de uitvoering van deze verplichting bij gemeenten te beleggen. Maar dat ontslaat de bewindspersonen niet van de verantwoordelijkheid om zich er van te vergewissen dat de voorzieningen voor de uitvoering van de jeugdbescherming toereikend zijn.

Om de afspraak uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind waar te kunnen maken, zal de overheid meer waarborgen moeten inbouwen dan er nu zijn. We bevelen de bewindspersonen aan om vanuit de rol als medewetgever het initiatief te nemen om concreet te maken wat zij minimaal van gemeenten en gecertificeerde instellingen verwachten. We doen ook vier meer specifieke aanbevelingen.

1. Maak duidelijk waar kinderen met een beschermingsmaatregel minimaal op kunnen rekenen. En werk uit wie wat moet doen als aanspraken niet worden nageleefd.

2. Maak concrete afspraken met gemeenten over het (gestandaardiseerd) verzamelen van gegevens en vorm daarmee een landelijk beeld van de kwaliteit en toegankelijkheid
3. Versterk samen met de veldpartijen de integrale hulp voor kinderen met een beschermingsmaatregel.
4. Voer de veranderingen in het stelsel zorgvuldig in.

Reactie van de bewindspersonen

De bewindspersonen geven aan dat onze conclusies aansluiten bij het beeld dat zij hebben van de jeugdzorg en de jeugdbescherming. Zij geven aan dat zij zien dat er nog veel stappen gezet moeten worden om te zorgen dat de jeugdbescherming verbetert en passende zorg beschikbaar komt. De bewindspersonen hebben er vertrouwen in dat de maatregelen en wetsvoorstellen op termijn hieraan zullen bijdragen. Zij noemen hierbij concreet de uitwerking van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming, de Hervormingsagenda, het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen en het ingediende wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein. De bewindspersonen onderschrijven het belang van uitvoerbaarheid van beleid en geven aan dat bij nieuw beleid de uitvoeringstoets decentrale overheden zal worden uitgevoerd. De minister van BZK blijft zich inzetten voor de versterking van de positie van gemeenteraden.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De bewindspersonen schrijven in hun reactie dat zij er op vertrouwen dat de lopende initiatieven de problemen in de jeugdbescherming zullen oplossen. Op dit moment is er voor ons nog onvoldoende grond om dit vertrouwen te delen.

De bewindspersonen verwijzen hierbij regelmatig naar de Hervormingsagenda. Deze agenda met verbeterplannen is nog niet openbaar en er is ook nog geen sprake van overeenstemming over de inhoud van de agenda.

De stelselverandering die het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming schetst, is nog in een prille fase van ontwikkeling. Fundamentele inrichtingsvraagstukken moeten nog worden uitgewerkt. Voorbeelden hiervan zijn de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, aansturing, toezicht en bekostiging. Er zal meer nodig zijn dan de ervaringen in proeftuinen om te komen tot doordacht beleid dat werkt in alle 42 jeugdregio's. De wens om snel tot een beter functionerend stelsel te komen mag niet ten koste gaan van een gedegen probleemanalyse, waarin ook aandacht is voor regio's waar samenwerking momenteel minder goed tot stand komt.

Wij deden de aanbeveling om concreet te maken waar een kind met een beschermingsmaatregel op moet kunnen rekenen, maar vooral ook om dit vast te leggen en te zorgen dat op de naleving hiervan wordt toegezien. Onze aanbeveling volgde uit de constatering dat bestuurlijke afspraken en zelfs wettelijke bepalingen in de praktijk niet in alle jeugdzorgregio's worden nageleefd.

Het wettelijk vastleggen van waar een kind recht op heeft maakt het voor de rijksinspecties beter mogelijk om toezicht op de kwaliteit uit te oefenen. En ook het interbestuurlijk toezicht kan hierdoor effectiever worden uitgeoefend. De bewindspersonen zeggen onze aanbeveling te gaan verkennen. Wij vinden dat uit deze toezegging weinig voortvarendheid spreekt. De problemen in de jeugdbescherming spelen al lang genoeg.

2.

Over het onderzoek

2.1 Aanleiding

Eind november 2019 luidden de rijksinspecties de noodklok over de uitvoering van de jeugdbescherming. Problemen die de Jeugdwet moest oplossen waren niet verdwenen, maar uitgegroeid tot een situatie die de inspecties ‘onacceptabel’ noemden. Een jaar later meldden zij dat er onvoldoende verbetering was (IGJ & IJenV, 2019 en 2020). Daarbij kwam dat de rijksoverheid en gemeenten het al jaren niet eens waren over het geld dat gemeenten nodig hebben om de jeugdzorgtaken uit te voeren. De gemeenten kregen die taken in 2015 met de invoering van de Jeugdwet. In 2020 berekende adviesbureau AEF dat er sprake was van een structureel tekort in 2019 van tussen de € 1,6 miljard en € 1,8 miljard (AEF, 2020). Een onafhankelijke commissie oordeelde dat de rijksoverheid dit tekort moest compenseren (Commissie van Wijzen, 2021). Daarmee leek ook een belangrijk doel van de Jeugdwet niet te worden gerealiseerd, namelijk het stoppen van de stijgende uitgaven aan jeugdzorg.

In 2020 onderzochten wij de uitvoering van de acute jeugdbescherming. Wij stelden toentertijd vast dat het aantal kinderen dat met spoedmaatregelen te maken krijgt was toegenomen. Ook dat was niet de bedoeling van de Jeugdwet. Hoewel het partijen lukte om kinderen in acute nood binnen 24 uur in te grijpen, stelden we ook vast dat een kind in nood lang niet altijd meteen de hulp en begeleiding krijgt die het nodig heeft (Algemene Rekenkamer, 2020).

De rijksinspecties, dat zijn de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), legden de problemen in het functioneren van de jeugdbescherming in 2019 bloot: kinderen moesten lang wachten tot de jeugdbeschermer met zijn of haar problemen aan de slag ging. Omdat de benodigde hulp lang op zich liet wachten moesten kinderen genoeg nemen met tijdelijke oplossingen die niet pasten bij hun problemen. De inspecties startten een traject om de onderlinge verhoudingen tussen partijen vlot te trekken en zo te bereiken waar het jeugdzorgstelsel in moet voorzien: adequate bescherming van kinderen. In 2022 stopten de inspecties met dit traject, maar niet omdat het doel was bereikt. De inspecties constateerden dat zij de grens van hun bevoegdheden hadden bereikt en dat met toezicht geen structurele oplossing bereikt kon worden. Zij riepen de betrokken bewindspersonen op om hun verantwoordelijkheid voor het stelsel te nemen en op korte termijn te komen met een crisisaanpak.

In dit onderzoek beoordeelt de Algemene Rekenkamer de rol van de rijksoverheid bij de jeugdbescherming.

2.2 Wie zijn er verantwoordelijk voor de jeugdbescherming?

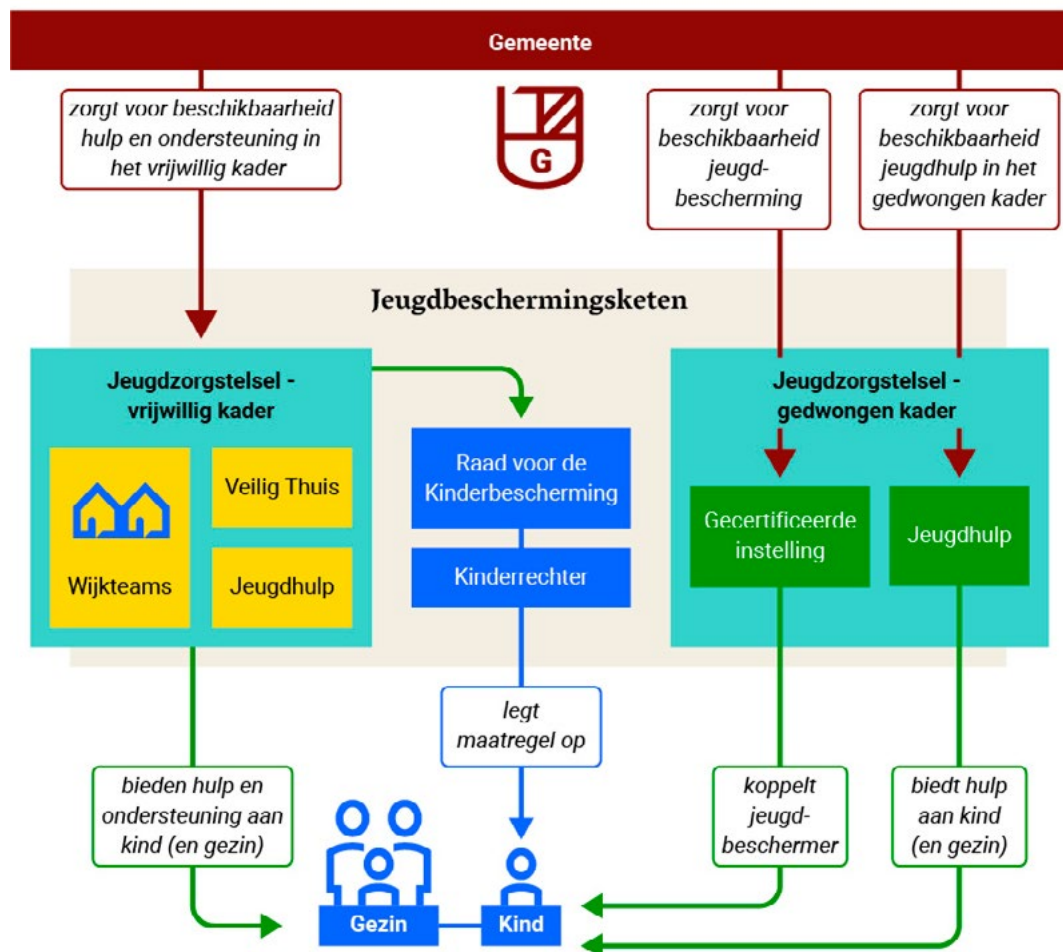
Kinderen moeten zo gezond en veilig mogelijk kunnen opgroeien. Ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kind. Soms hebben zij daar extra ondersteuning bij nodig. Als ouders tijdelijk of structureel niet voor hun kind kunnen zorgen, is het aan de overheid om deze kinderen op een passende manier te beschermen en, als dat nodig is, te zorgen voor opvang en behandeling. Dit volgt uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind waar de Nederlandse Staat zich aan verbonden heeft. Dit verdrag geeft de overheid de plicht om maatregelen te nemen als de problemen in de thuissituatie dusdanig groot zijn dat er sprake is van een onveilige situatie. Namens de Staat zorgt de regering voor de naleving van het verdrag. De minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn verantwoordelijk voor het rijksbeleid dat ervoor moet zorgen dat de kinderen die bescherming nodig hebben, deze ook krijgen.

De rijksoverheid organiseert de voorzieningen voor jeugdbescherming niet zelf. Deze verantwoordelijkheid heeft de wetgever in 2015 met de Jeugdwet overgedragen van provincies en grootstedelijke regio's naar gemeenten, samen met die voor ambulante hulp, dagbehandeling, residentiële hulp, en pleegzorg. De uitvoering van de jeugdbescherming is georganiseerd in een keten, waarin iedere schakel verantwoordelijk is

voor een specifieke taak. De wetgever heeft met de Jeugdwet een jeugdzorgstelsel ingericht waarin gemeenten verantwoordelijk zijn voor een belangrijk deel van de jeugdbeschermingsketen (zie figuur 1). De gemeenten moeten zorgen dat er een Veilig Thuis-organisatie is en laagdrempelige lokale toegang tot hulp zoals in de vorm van wijkteams. De Veilig Thuis-organisaties beoordelen meldingen van zorgen over het welzijn van een kind. Zij voeren onderzoek uit en als het nodig is dragen zij gezinnen over aan het wijkteam. Het wijkteam biedt vervolgens zelf hulp of zet hiervoor jeugdhulpverlening in. Als met deze vrijwillige hulp de situatie van het kind onvoldoende verbetert, wordt dit gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad). De Raad zal een eigen onderzoek uitvoeren en als zij oordelen dat er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, dan verzoeken zij de kinderrechtster om een beschermingsmaatregel op te leggen. De maatregel kan een 'ondertoezichtstelling' zijn – eventueel met een uithuisplaatsing – of een 'gezagsbeëindigende maatregel'.

Figuur 1 De rol van gemeenten in het jeugdzorgstelsel en in de jeugdbeschermingsketen

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor belangrijk deel van de jeugdbeschermingsketen



Bij een 'ondertoezichtstelling' neemt de jeugdbeschermer samen met de ouders beslissingen over het kind. Als de rechter het ouderlijk gezag beëindigt, neemt de jeugdbeschermer het gezag over en is deze verantwoordelijk voor de opvoeding van het kind. De jeugdbeschermer onderzoekt ook – zo mogelijk samen met het gezin – wat er in een gezin moet gebeuren om de beschermingsmaatregel weer op te kunnen heffen. Als de kinderrechter een beschermingsmaatregel oplegt, wijst deze ook een instelling aan die de maatregel uit moet voeren. Alleen gecertificeerde instellingen mogen dat doen. Mensen die bij deze gecertificeerde instellingen werken, noemen wij in dit onderzoek jeugdbeschermers.

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg. Jeugdhulp en jeugdbescherming maken beide onderdeel uit van de jeugdzorg. Gemeenten hebben in de Jeugdwet een jeugdhulpplicht gekregen. Zij zijn daarmee verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van alle jeugdzorg voor alle kinderen in hun gemeente. Artikel 2.4.2 van de Jeugdwet omschrijft deze plicht specifiek voor de jeugdbescherming en stelt dat gemeenten:

1. moeten voorzien in voldoende aanbod van gecertificeerde instellingen;
2. de jeugdhulp moeten inzetten waarvan de jeugdbeschermer vindt dat deze noodzakelijk is voor het kind.

Om de Jeugdwet door gemeenten te laten uitvoeren stelde de rijksoverheid geld beschikbaar in het gemeentefonds.¹

Hoeveel geld geven gemeenten uit aan jeugdbescherming?

Er is weinig informatie beschikbaar over de uitgaven aan jeugdbescherming. Gemeenten hoefden zich niet specifiek te verantwoorden over de jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen doen dit op een onvergelykbare wijze. Uit de financiële gegevens die het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) opvroeg bij gecertificeerde instellingen bleek dat deze instellingen in 2021 € 344 miljoen uitgaven.² Dit bedrag is inclusief jeugdreclassering maar zonder de uitgaven aan de jeugdhulp die kinderen met een beschermingsmaatregel krijgen. Deze laatste uitgaven zijn niet bekend.

2.3 Wat gaat er niet goed in de jeugdbescherming?

Onze beschrijving van de problemen in de jeugdbescherming is grotendeels gebaseerd op de onderzoeken van de inspecties, aangevuld met onderzoek, adviezen, media-berichten, documentaires en onze eigen waarnemingen bij gemeenten en instellingen. We zijn ons ervan bewust dat het in de ene gemeente beter gaat dan in de andere. Datzelfde geldt voor instellingen. De informatiebronnen schetsen echter een consistent beeld op basis waarvan wij problemen in de jeugdbescherming kunnen schetsen. De bestaande onderzoeken laten zien dat er verschillende problemen zijn in de jeugdbeschermingsketen. We beschrijven deze problemen vanuit het gezichtspunt van de jeugdbeschermer. Zij zijn het die dagelijks moeten zorgen dat kinderen de benodigde bescherming en hulp krijgen.

Er wordt veel van jeugdbeschermers verwacht. Zeker in verhouding tot de tijd die zij hiervoor krijgen. In een beperkt aantal uur per week moeten zij per individueel geval een plan opstellen dat gericht is op het wegnemen van de bedreiging en indien mogelijk op het herstel van het ouderlijk gezag. Ze moeten contact onderhouden met kinderen en het gezin, en met hulpverleners om de voortgang te volgen. Daarnaast moeten jeugdbeschermers rechtszaken over het kind voorbereiden en bijwonen, intern overleg voeren over de voortgang van lopende zaken en schriftelijk vastleggen welke acties zij hebben ondernomen. Steeds moeten zij hierbij de veiligheid van een kind inschatten.

Door de manier waarop de wetgever het stelsel heeft ingericht en de gemeenten de organisatie van de jeugdbescherming hebben ingevuld, zijn jeugdbeschermers veel tijd kwijt aan het regelen van de benodigde jeugdhulp. In de uitvoering van hun werk zijn jeugdbeschermers voor een groot deel afhankelijk van de gemeente waar het kind woont. Die moet de hulp immers regelen en betalen. Als een kind bijvoorbeeld een plek nodig heeft om tijdelijk te wonen, moet de jeugdbeschermer op zoek naar een instelling of een pleegouder die het kind kan opvangen. De jeugdbeschermer moet hierbij gebruik maken van de instellingen waar de gemeente afspraken mee heeft gemaakt. Bij dit soort duurdere vormen van jeugdhulp is meestal ook overleg nodig met de gemeente. Jeugdbeschermers worden in deze zoektocht regelmatig geconfronteerd met een tekort aan plekken voor hun pupillen. Dit dwingt jeugdbeschermers om tijdelijk minder goed passende oplossingen te zoeken. Dit is extra regelwerk voor de jeugdbeschermer. Bovendien kan het schadelijk zijn voor de kinderen: veel wisselende hulpverleners, regelmatig verhuizen en wachten tot je echt wordt geholpen.

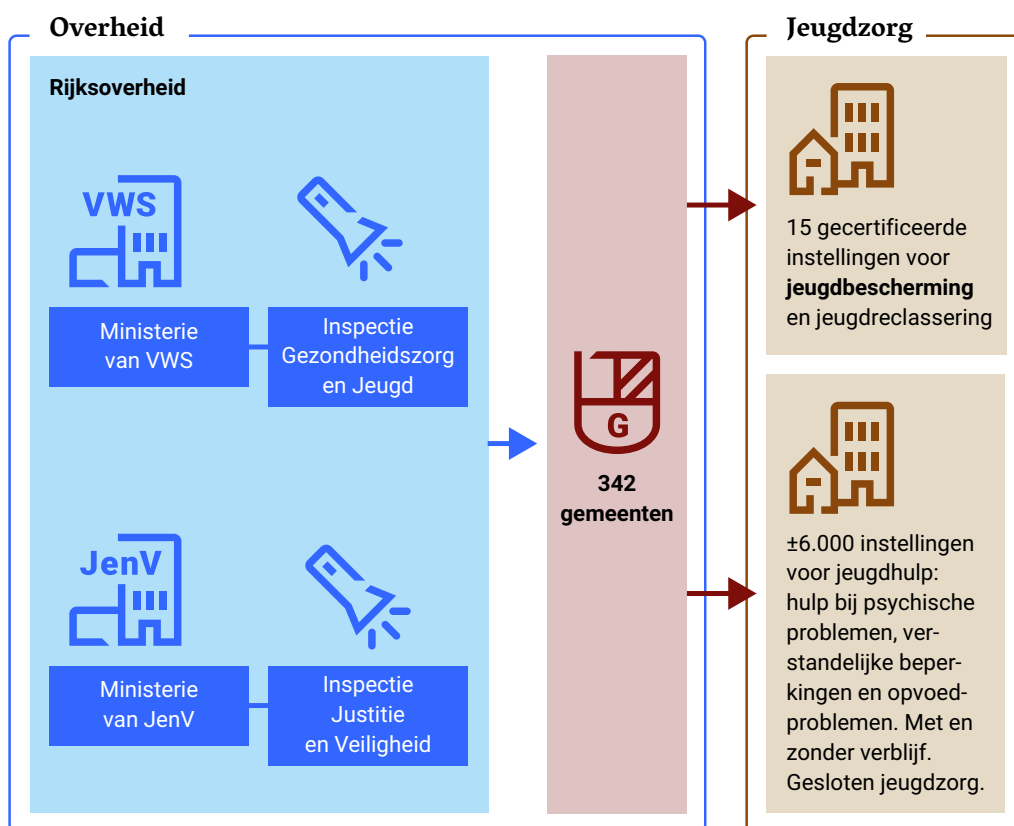
Beschermen van kinderen betekent vaak ook: helpen en ondersteunen van ouders. Voor het organiseren van deze hulp zijn jeugdbeschermers wederom afhankelijk van vele andere instanties, bijvoorbeeld van instanties die bijdragen aan de bestaanszekerheid van gezinnen. Gebrek aan werk, inkomen en een geschikte woonomgeving zijn vaak aanleiding voor instabiliteit in gezinnen. En versterken van de (geestelijke) gezondheid en opvoedingsvaardigheden van ouders is nodig om het ouderlijk gezag te kunnen herstellen. De Jeugdwet heeft gemeenten hier een taak gegeven. Zij moeten integrale hulp bieden aan gezinnen waar problemen op verschillende leefgebieden spelen. Deze werkwijze is bij de meeste gemeenten nog geen gemeengoed. De benodigde hulp is verspreid over veel verschillende organisaties met hun eigen verantwoordelijkheden, wetten en financiële belangen. Hierdoor is het voor een jeugdbeschermer moeilijk is om de hulp voor gezinnen van de grond te krijgen.

2.4 Wat hebben we onderzocht?

Dit onderzoek kijkt naar de jeugdbescherming in het gedwongen kader. Dat is alle zorg en ondersteuning die nodig zijn om te zorgen dat de beschermingsmaatregel wordt uitgevoerd. We gaan daarbij uit van het jeugdzorgstelsel zoals dit in 2015 van kracht is geworden (zie figuur 2). Centraal in dit onderzoek staat de vraag of de verantwoordelijke bewindspersonen de structurele problemen in de jeugdbescherming voldoende effectief aanpakken om te zorgen dat jeugdigen in een onveilige situatie op het juiste moment de juiste hulp krijgen? Het doel is om de rijksoverheid aanknopingspunten te geven voor het verbeteren van de jeugdbescherming.

Figuur 2 De relatie tussen rijksoverheid, gemeenten en jeugdzorginstellingen

Rijksoverheid heeft organisatie van voorzieningen voor jeugdbescherming aan gemeenten overgedragen



De belangrijkste norm waaraan wij toetsen is dat de verantwoordelijke bewindspersonen zich ervan vergewissen dat binnen het jeugdzorgstelsel er voldoende voorzieningen voor jeugdbescherming beschikbaar zijn om kinderen te beschermen en, als dat nodig is, er voldoende opvang en behandeling beschikbaar is. We verwachten dat zij hiervoor informatie verzamelen en als zij vaststellen dat het stelsel onvoldoende functioneert verwachten wij dat zij maatregelen nemen om dit op te lossen en – als dit noodzakelijk is - het initiatief nemen om hiervoor wet- en regelgeving aan te passen.

2.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 3 laten we zien dat de uitvoering van de jeugdbescherming binnen het gedwongen kader onder de Jeugdwet geen bijzondere positie kreeg en wat daarvan de gevolgen zijn geweest. In hoofdstuk 4 beschrijven we de problemen in de samenwerking tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen. Hoofdstuk 5 gaat over de manier waarop de rijksoverheid had bedacht dat zij kon bijsturen en ingrijpen en waarom dit in de praktijk niet goed lukt. De conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 6. We sluiten in hoofdstuk 7 af

met de reactie van de bewindspersonen op het conceptrapport en ons nawoord. Ons normenkader staat in bijlage 2. In bijlage 3 staat de methodologische verantwoording van het uitgevoerde onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt.

3.

Jeugdbescherming in het jeugdzorgstelsel

We verwachten dat de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS in het jeugdzorgstelsel waarborgen heeft aangebracht waarmee kinderen de bescherming, hulp en opvang krijgen die zij nodig hebben. We zien dat bij de Jeugdwet bewust is gekozen om de gegevensverzameling en aantal kwaliteitswaarborgen beperkt te houden. De waarborgen die er zijn werkten niet zoals verwacht. De bewindspersonen hadden daardoor laat in de gaten dat het niet goed ging met de jeugdbescherming.

3.1 Jeugdbescherming kreeg geen bijzondere positie in jeugdzorgstelsel

Op basis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind heeft de overheid een verantwoordelijkheid voor de kinderen waarvan de rechter heeft geoordeeld dat de overheid moet ingrijpen om het kind te beschermen. Deze verregaande bemoeienis van de overheid in het persoonlijk leven vereist een zeer zorgvuldige uitvoering. Desondanks kreeg de jeugdbescherming geen bijzondere positie in het jeugdzorgstelsel onder de Jeugdwet. Deze keuze had gevolgen voor de informatieverzameling over het functioneren van de jeugdbescherming en voor de inrichting van het toezicht op de jeugdbescherming.

In aanloop naar de Jeugdwet en in de jaren daarna is regelmatig gewezen op het aanbrengen van extra garanties voor de jeugdbescherming. De eerste keer gebeurde dat door de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg. Die adviseerde in 2010 om het gedwongen kader financieel en bestuurlijk gescheiden te houden van

het vrijwillige kader en gaf aan dat verplichte hulp altijd moest plaatsvinden binnen heldere wettelijke kaders waar de rijksoverheid verantwoordelijk voor blijft. Ook liet de werkgroep de financiering van de hulp binnen het gedwongen kader buiten de bundeling van geldstromen richting gemeenten. De wetgever volgde dit advies niet op en maakte de gemeenten financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor alle jeugdzorg. Deze keuze beoogde ook om gemeenten te stimuleren om te investeren in preventie en lichte ondersteuning, zodat het beroep op specialistische en gedwongen hulp zou afnemen.

Vervolgens wees de commissie die de Jeugdwet evalueerde op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid om zich er van te vergewissen dat er voldoende gespecialiseerde voorzieningen zijn voor het gedwongen kader (ZonMW, 2018, p. 548). Ook de rijksinspecties gaven aan dat de rijksoverheid moest zorgen voor een financieringssysteem waarmee de gecertificeerde instellingen hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk konden waarmaken. En bij de plannen voor de toekomst van de jeugdbescherming geeft bijvoorbeeld de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming aan dat de uitvoering van het gedwongen kader beter past bij de rijksoverheid, als door tussenkomst van een rechter, dwingend wordt ingegrepen in het gezinsleven van burgers. Ook wijzen zij op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het garanderen van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid (RSJ, 2021, p. 13).

In § 3.2 onderbouwen we dat de bewindspersonen slecht zicht hadden op het functioneren van de jeugdbescherming. In § 3.3 gaan we in op het ontbreken van goede kwaliteitswaarborgen.

3.2 Slecht zicht op functioneren jeugdbescherming

3.2.1 Rijk verzamelde weinig gegevens over jeugdbescherming

De wetgever koos bij aanvang van de Jeugdwet voor beperkte gegevensverzameling om daarmee te beoordelen of het stelsel functioneerde zoals bedoeld. Dit werd door de wetgever gezien als passend bij de decentralisatie. Volgens wet- en regelgeving moesten 3 informatiebronnen de bewindspersonen inzicht in het functioneren van de jeugdbescherming geven: de jeugdmonitor, cliëntervaringsonderzoeken en jaarverslagen van instellingen. Deze leverden in de praktijk echter weinig gegevens op om het functioneren van de jeugdbescherming onder de Jeugdwet te kunnen beoordelen.

Jeugdmonitor

Voor de jeugdmonitor verzamelt het CBS de indicatoren over de jeugdbescherming, zoals de in- en uitstroom van de verschillende vormen van jeugdbescherming en de overlap tussen jeugdbescherming en jeugdhulp. Het CBS maakt ook (half)jaarlijkse rapportages over de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Deze bevatten gegevens over de duur van de trajecten, reden van beëindiging en het soort jeugdhulp. De uithuisplaatsingen worden niet geregistreerd. Deze worden afgeleid van de overlap tussen jeugdbescherming en jeugdhulp met verblijf. Er wordt bijvoorbeeld niet systematisch bijgehouden of gecertificeerde instellingen voldoen aan de wettelijke normtijden of hoeveel kinderen weer terugkeren naar het gezin.

Door deze beperkte keuze hadden de bewindspersonen niet goed zicht op het functioneren van de jeugdbescherming binnen het jeugdzorgstelsel onder de Jeugdwet.

Cliëntervaringsonderzoeken

De cliëntervaringsonderzoeken die gemeenten moesten uitvoeren, leverden onvoldoende bruikbare informatie op. Onderzoek toonde aan dat een minderheid van de gemeenten voldeed aan deze verplichting (Significant Public, 2020). En hoewel de Regeling Jeugdwet voorschrijft dat het onderzoek representatief moet zijn voor de jeugdbescherming, gaven overkoepelende rapportages hier geen specifieke scores over. De minister voor Rechtsbescherming had hierdoor geen zicht op de ervaringen van kinderen en ouders met jeugdbescherming.

Jaarverslagen van instellingen

Tot de oprichting van de Jeugdautoriteit in 2020 werd de financiële verantwoordingsinformatie van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen niet systematisch geanalyseerd. Om risico's op continuïteitsproblemen op te sporen gebruikte de Jeugdautoriteit de openbare jaarverslagen van de instellingen. Deze openbare informatie bleek in de praktijk onvoldoende om de financiële positie van de afzonderlijke (gecertificeerde) instellingen goed en op tijd te kunnen beoordelen. Om dit in de toekomst wel te kunnen doen zijn in juni 2021 in het convenant *Bevorderen continuïteit jeugdhulp* afspraken gemaakt over het aanleveren van gegevens door instellingen aan de Jeugdautoriteit.

3.2.2 Bewindspersonen lieten wel aanvullende onderzoeken uitvoeren

Naast deze bij wet geregelde verzameling van informatie, lieten de bewindspersonen aanvullend onderzoek uitvoeren. Een belangrijke eerste graadmeter voor het functioneren van het stelsel was de eerste evaluatie van de Jeugdwet in 2018. De evaluatiecommissie concludeerde over de jeugdbescherming dat het nog onvoldoende lukte om, binnen het gedwongen kader, tijdig passende hulp te organiseren. En dat het voor gecertificeerde instellingen lastig kon zijn om gemeenten hierop aan te spreken, omdat zij van deze gemeenten afhankelijk zijn. De commissie uitte ook haar zorg over de beschikbaarheid van specialistische voorzieningen. Deze waren door bezuinigingen en door beslissingen van gemeenten onder druk komen te staan en onvoldoende beschikbaar. In antwoord op de evaluatie van de Jeugdwet startten de bewindspersonen het Programma *Zorg voor de Jeugd*. Onderdeel hiervan was de oprichting van het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd, die de taak had de noodzakelijke veranderingen in het stelsel te steunen, waaronder de relatie tussen gemeenten en instellingen.³ Dit team rapporteerde dat zij bemiddelde bij conflicten tussen de gemeenten als opdrachtgever en de instellingen als opdrachtnemer. Het conflict ging meestal over de niet-toereikende tarieven (Stuurgroep Zorg voor de Jeugd, 2020).

Na de eerste alarmerende rapportage van de inspecties gaven de VNG, de beroepsverenigingen en de bewindspersonen zelf, opdracht voor onderzoek om meer zicht te krijgen op onderdelen van het functioneren van de jeugdbescherming onder de Jeugdwet. Ook de vervolgrapportages van de inspecties en de onderzoeken van de inmiddels door de rijksoverheid ingestelde Jeugdautoriteit boden inzichten in het functioneren van de jeugdbescherming. Deze onderzoeken gaven steeds aan dat de doelen van de Jeugdwet niet werden gerealiseerd (zie tekstkader). Het stelsel is niet eenvoudiger geworden en problemen die de Jeugdwet moest oplossen, bestaan nog steeds: de uitgaven aan jeugdzorg zijn verder gestegen, er zijn wachttijden en er is een tekort aan gekwalificeerde professionals. Ook toonden deze onderzoeken aan dat de kern van de Jeugdwet, namelijk de integrale aanpak waarbij 'één gezin, één plan, één regisseur' de standaard zou worden, niet van de grond kwam.

De 5 doelen van de Jeugdwet

Het doel van de Jeugdwet was om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken. Door de decentralisatie van alle jeugdhulp naar gemeenten bracht de wetgever nieuwe randvoorwaarden aan in het stelsel zodat dit zou bijdragen aan⁴:

1. meer preventie en meer eigen verantwoordelijkheid en regie van jeugdigen en hun ouders;
2. het normaliseren van afwijkend gedrag in plaats van dit gedrag te benaderen als een medisch probleem;
3. eerder hulp op maat bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
4. meer integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'; en
5. meer ruimte voor professionals door vermindering van regeldruk.

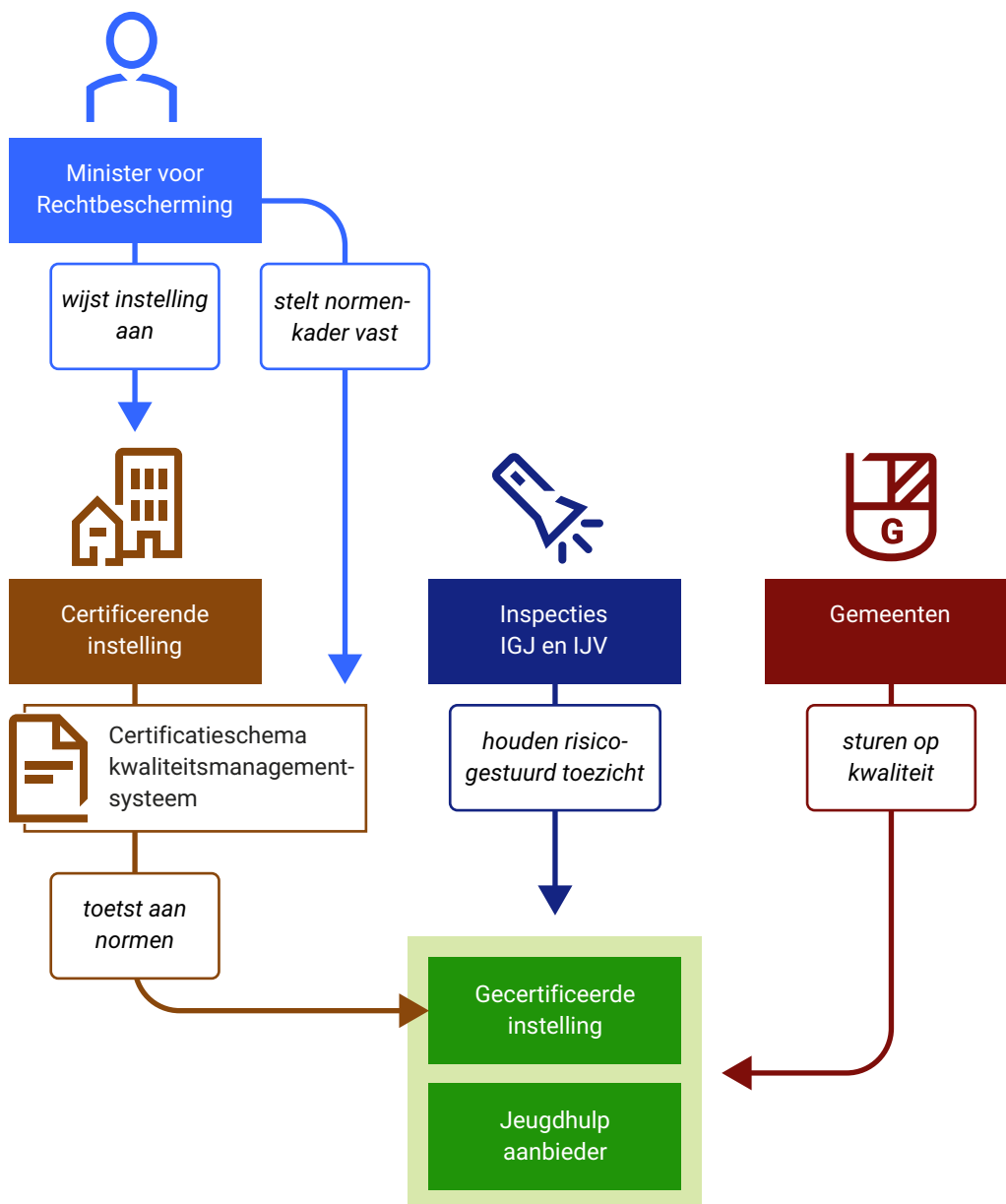
3.3 Kwaliteit jeugdbescherming onvoldoende bewaakt

Bij het ontwerp van het jeugdzorgstelsel in 2015 koos de wetgever ervoor om het toezicht op zowel de lichte zorg als de zware zorg, waaronder de jeugdbescherming, op eenzelfde wijze in te richten. In het conceptwetsvoorstel Jeugd stond nog wel dat de mate van toezicht afhankelijk zou worden gemaakt van de zorgzwaarte. Maar de wetgever gaf de voorkeur aan één wettelijk kwaliteitssysteem voor alle jeugdhulp-aanbieders en jeugdhulpprofessionals in plaats van een gelaagd systeem met algemene en extra kwaliteitseisen. Wel werd certificering van instellingen ingevoerd als extra eis aan instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen uitvoeren.

De minister voor Rechtsbescherming vertrouwde er op dat de kwaliteit van de jeugdbescherming gegarandeerd zou zijn door de combinatie van certificering, inspectietoezicht en sturing door gemeenten (zie figuur 3). Dit bleek niet het geval. Hiervoor zien wij 3 redenen. De eerste is dat een certificaat niet een bewijs is van geleverde kwaliteit, maar van het voldoen aan procesnormen en organisatorische waarborgen. De tweede is dat gemeenten zelf beperkt zicht hadden op de kwaliteit van de gecertificeerde instellingen. De derde is dat de inspecties het toezicht op de kwaliteit van de jeugdbescherming niet anders invulden dan hun algemene toezichtsbeleid, namelijk het risicogestuurd toezicht op de instellingen. In deze paragraaf lichten we dat toe.

Figuur 3 Opzet kwaliteitsbewaking van de jeugdbescherming

De drie pijlers die de kwaliteit van de jeugdbescherming bewaken



Certificerende instelling toetst aan procesnormen

Een extra kwaliteitswaarborg voor het gedwongen kader is dat instellingen een certificaat moeten hebben om jeugdbescherming te mogen uitvoeren. De minister voor Rechtsbescherming stelde hiervoor eisen vast waar de instellingen minimaal aan moesten voldoen en wees een certificerende instelling aan. De certificerende instelling beoordeelt alleen of het kwaliteitsmanagementsysteem van de instelling die jeugdbeschermingsmaatregelen uitvoert aan de daaraan gestelde eisen voldoet. De certificerende instelling voerde regelmatig audits uit om te beoordelen of de gecertificeerde instellingen nog aan de eisen voldeden. Deze audits waren niet

gericht op de (kwaliteit van de) geleverde prestaties zelf, maar op de vraag of de instellingen stuurden op de kwaliteitseisen. De certificaten boden hierdoor in de praktijk geen garantie dat de instellingen daadwerkelijk aan de wettelijke kwaliteitseisen voldeden, en ook niet aan de wettelijke termijnen die gelden voor de jeugdbescherming (zie tekstkader).

Wettelijk normtijden worden niet gehaald

De minister voor Rechtsbescherming had tot 2019 niet in het vizier of de gecertificeerde instellingen de wettelijke normtijden haalden. De normtijden zijn:

- binnen 5 dagen moet het eerste contact tussen jeugdbeschermer en het kind en diens ouders plaatsvinden;
- binnen 6 weken moet het hulpverleningsplan worden opgesteld.

Al in 2017 en 2018 rapporteerden de vertrouwenspersonen van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) dat cliënten vaak enkele maanden op een wachtlijst stonden en te maken kregen met verschillende jeugdbeschermers. In 2017 liet de staatssecretaris van VWS uitzoeken of de gemeenten zelf inzicht hadden in de wachttijden. Dit bleek niet zo te zijn (NJI, 2017). In 2019 rapporteerden de inspecties dat de normtijden op grote schaal⁵ niet werden gehaald (IGJ & IJenV, 2019). In 2022 meldden gecertificeerde instellingen bij de inspecties dat zij de normtijden moesten loslaten en moesten werken met instroomteams en wachtlijstbeheer (IGJ & IJenV, 2022).

Gemeenten hadden beperkt zicht op de kwaliteit van de gecertificeerde instellingen

De wetgever gaf aan de rijksinspecties de taak om te onderzoeken of de instellingen die de Jeugdwet uitvoeren, zorg van voldoende kwaliteit leveren. Aanvullend hierop verwachtte de wetgever dat gemeenten via de inkoop gingen sturen op de kwaliteit van de uitvoering van jeugdzorginstellingen. De wetgever schreef niet voor hoe de gemeenten de kwaliteit van de jeugdbescherming moesten meten. De gemeenten kregen de vrijheid om zelf zogenoemde outcome-criteria te bepalen waarmee zij wilden sturen op de resultaten van hun jeugdbeleid. Een bijeffect van de vrijheid die gemeenten kregen om hun kwaliteitsbeleid in te vullen was dat gecertificeerde instellingen een grote hoeveelheid kwaliteitsindicatoren moesten vastleggen.

Gemeenten vonden het in de praktijk lastig om zicht te krijgen op de kwaliteit van de aanbieders. Dit kwam onder andere doordat het aantal jeugdhulpaanbieders snel toenam en het voor gemeenten te omvangrijk werd om bij al deze instellingen kwaliteitsafspraken te maken.⁶ Het aantal gecertificeerde instellingen voor de

jeugdbescherming nam niet toe, maar de gemeenten die wij spraken gaven aan dat deze instellingen, zeker bij de start van de Jeugdwet, voor hen een *black box* waren.

Na de start van de Jeugdwet werden de bewindspersonen van JenV en VWS met onderzoek gewezen op problemen van gemeenten om te sturen op kwaliteit. Zij startten 2 trajecten die tot doel hadden om gemeenten en gecertificeerde instellingen te ondersteunen in hun dialoog over kwaliteit. In het eerste traject werd er alsnog een standaard voor outcome-criteria voor het jeugdbeleid ontwikkeld. Toen vervolgens deze set indicatoren volgens de instellingen niet toepasbaar bleek voor de jeugdbescherming, vroeg het Ministerie van JenV aan het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) om samen met de VNG en de jeugdzorgsector specifieke outcome-indicatoren voor de jeugdbescherming uit te werken (NJI, 2019). Deze worden over het algemeen niet gebruikt door gemeenten. Het tweede traject is ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond. Onder regie van de minister voor Rechtsbescherming startte het traject waarin gemeenten en gecertificeerde instellingen samen tot afspraken moeten komen over prestatiebeschrijvingen en een kwaliteitskader voor de jeugdbescherming.

Toezicht op de gecertificeerde instellingen was risicogestuurd

Ook in het toezicht kregen de gecertificeerde instellingen geen andere behandeling dan de andere jeugdhulpinstellingen. De standaardwerkwijze van de inspecties is om risicogestuurd toezicht te houden. Dat betekent dat zij aan de hand van cijfers, uitkomsten van onderzoek en signalen beslissen of er risico's zijn voor de kwaliteit van de geleverde hulp door een instelling. In deze werkwijze past het niet dat de inspecties iedere gecertificeerde instelling ieder jaar beoordelen op de kwaliteit van de geleverde hulp. Wel gaven de inspecties in een gesprek met ons aan dat zij in de praktijk extra aandacht besteedden aan de jeugdbescherming vanwege de kwetsbaarheid van de doelgroep.

Begin 2019 ontvingen de inspecties zoveel meldingen en signalen over problemen in de jeugdbescherming dat zij besloten om nader onderzoek te doen bij 7 van de (toen nog) 16 gecertificeerde instellingen. Hieruit volgde een traject waarin de inspecties intensief werkten aan verbeteringen in de jeugdzorgregio's en er in veel regio's een actiegerichte aanpak kwam om te zorgen dat kinderen met een maatregel daadwerkelijk de bescherming en hulp kregen die nodig was. Deze aanpak werd de 'doorbraakaanpak' genoemd (zie tekstkader). In het vervolgtoezicht van de inspecties noemden zij steeds dezelfde problemen: kinderen hadden geen vaste jeugdbeschermer, een groot deel van de gezinnen had niet tijdig contact met de jeugdbeschermer, plannen van aanpak werden niet tijdig opgesteld en er was te weinig specialistische jeugdhulp voor kinderen met complexe problematiek. Waarbij de beschikbaarheid

aan specialistische jeugdhulp eerder verslechterde dan verbeterde. In 2022, 3 jaar na de start van het traject, gaven de inspecties aan dat zij aan het einde van hun mogelijkheden waren om met hun toezicht op instellingen structurele verbetering van de jeugdbescherming voor elkaar te krijgen (IGJ & IJenV, 2022).

Intensief toezicht bracht verlichting, maar geen structurele verbetering

In 2019 beoordeelden de inspecties de uitvoering van jeugdbescherming als 'niet acceptabel'. Nagenoeg alle gecertificeerde instellingen slaagden er niet in om hun kerntaken uit te voeren waardoor kinderen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging onvoldoende bescherming kregen. De inspecties vroegen aan gecertificeerde instellingen en gemeenten om direct stappen te zetten die de uitvoering van de jeugdbescherming zouden verbeteren. De inspecties voerden ook vervolgtoezicht uit en oordeelden een jaar later dat er onvoldoende was verbeterd. De inspecties bezochten regio's waar verbetering achterbleef en sprak hen aan op hun verantwoordelijkheid voor deze kinderen. Met deze manier van werken zochten de inspecties de grenzen van hun mogelijkheden op, omdat zij niet bevoegd zijn om toezicht te houden bij de gemeenten. In mei 2022 was de conclusie van de inspecties dat de doorbraakaanpak tijdelijk en plaatselijk verlichting had gebracht, maar dat ze geen oplossing bood voor de lange termijn. In september 2022 gaven de inspecties aan dat zij bij gemeenten en instellingen geen gedragen aanpak zagen die op korte termijn zou zorgen dat kinderen zonder vertraging bescherming en hulp krijgen. Bovendien waren hun interventiemogelijkheden uitgeput en riepen zij de bewindspersonen op om opnieuw en dringend een (crisis)beleid te starten en om structurele oplossingen voor de problemen in het stelsel te vinden.

4.

De relatie tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen

We verwachten dat het stelsel zo is ingericht dat gemeenten en jeugdbeschermers hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdbescherming kunnen waarmaken. De Jeugdwet is zo ingericht dat gemeenten en gecertificeerde instellingen moeten samenwerken om tot een goede uitvoering van de jeugdbescherming te komen. Deze samenwerking is onvoldoende van de grond gekomen. Met de Jeugdwet ontstond er tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen een complexe werkrelatie. Gecertificeerde instellingen zijn voor het bereiken van resultaat van opgelegde beschermingsmaatregel sterk afhankelijk van gemeenten.

4.1 Geen gemakkelijke start

De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten was een grote verandering die veel vergde van zowel gemeenten als de gecertificeerde instellingen. In de drukte die na de invoering van de Jeugdwet ontstond, moesten nieuwe relaties worden opgebouwd. Instellingen en gemeenten moesten afspraken maken over uit te voeren taken, bekostiging, sturing en verantwoording. De gemeenten moesten lokaal beleid maken, maar wisten nog niet goed wat het werk van de gecertificeerde instellingen inhield. De gecertificeerde instellingen moesten wennen aan het aangepaste takenpakket, de vele nieuwe opdrachtgevers en het functioneren als marktpartij.

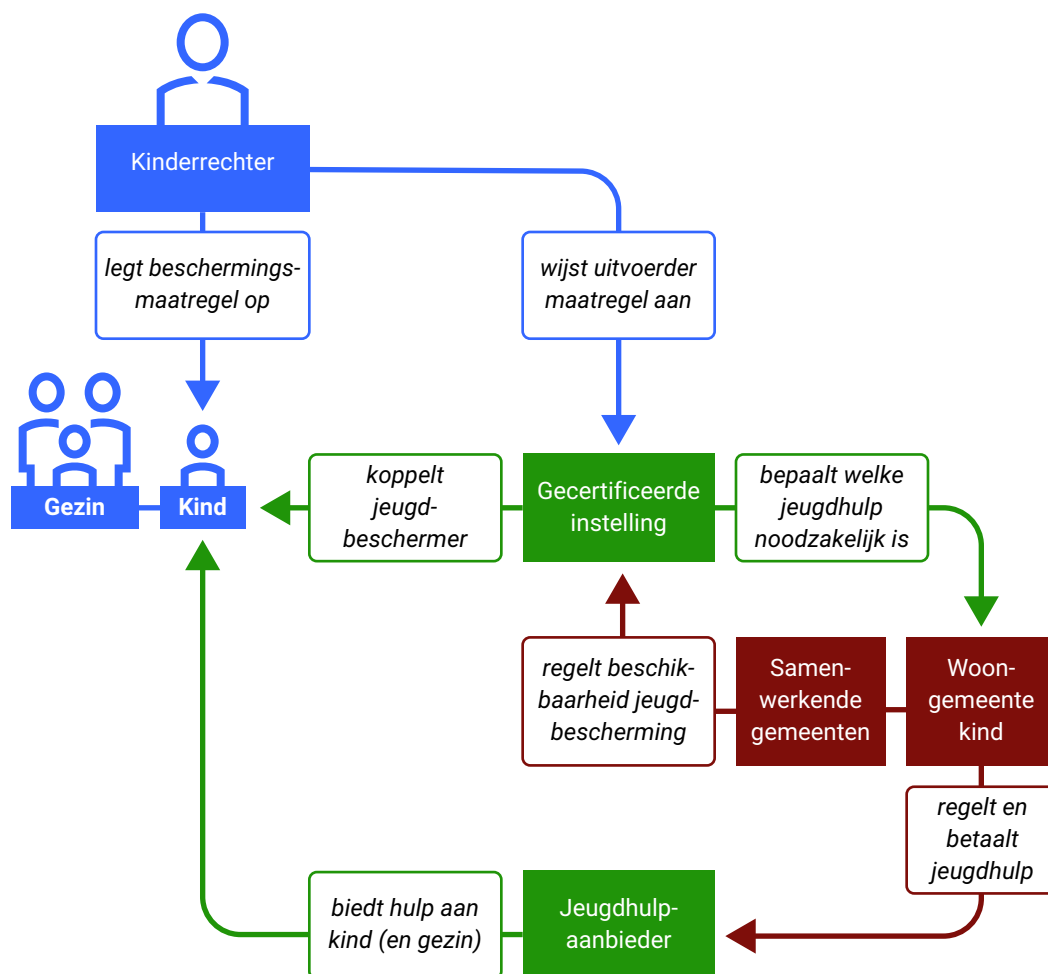
In aanloop naar de invoeringsdatum was er brede twijfel over de haalbaarheid van de invoeringstermijn. Ook de Algemene Rekenkamer zag driekwartjaar voor de inwerking-treding van de drie wetten van het sociaal domein dat de wetgeving nog niet afgerond was en dat de financiële kaders nog niet helder waren. We deden de aanbeveling aan

het kabinet om te onderzoeken of alle gemeenten er klaar voor waren om de taken en verantwoordelijkheden over te nemen (Algemene Rekenkamer, 2014). De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd waarschuwde dat de continuïteit van de jeugdbescherming in het eerste jaar weliswaar geregeld was, maar dat er meer nodig is om de continuïteit in het nieuwe stelsel te garanderen. Achteraf gezien kunnen we concluderen dat er bij de start van de Jeugdwet geen sprake was van een stabiele relatie tussen gemeenten en instellingen. Hierdoor kwam ook de verwachte en benodigde samenwerking langzaam op gang.

In onderstaande figuur schetsen we wie wat doet bij de uitvoering van de jeugdbescherming en de relatie tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen.

Figuur 4 De stappen die gezet worden in de jeugdbescherming

Wie doet wat in uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel?



4.2 Financiering jeugdbescherming jarenlang punt van twist

Het Rijk draagt via het gemeentefonds bij aan de uitvoering van de Jeugdwet. Voor de uitvoering van de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 en de Jeugdwet werd destijds een bedrag van € 8 miljard toegevoegd aan het gemeentefonds (Algemene Rekenkamer, 2014). Behalve een gezamenlijke brochure van de rijksoverheid en VNG in 2014, heeft de rijksoverheid geen richting gegeven aan gemeenten voor een redelijk tarief voor jeugdbescherming.⁷ Gemeenten onderhandelden met de gecertificeerde instellingen over de vergoeding ofwel het tarief. Gecertificeerde instellingen zijn voor hun financiering volledig afhankelijk van de gemeenten. Zij hebben geen invloed op het aantal kinderen dat zij onder hun hoede moeten nemen. De rechter bepaalt of een beschermingsmaatregel nodig is en wijst voor de uitvoering een gecertificeerde instelling aan. De gemeente betaalt de instelling per kind het hiervoor afgesproken tarief. De hoogte van deze tarieven is al jaren een onderwerp van discussie. De tarieven zijn verhoogd, maar veel instellingen geven aan dat deze nog steeds te laag zijn om hun wettelijke opdracht uit te kunnen voeren.

Of dit inderdaad zo is, is echter niet vast te stellen. De wetgever heeft namelijk niet duidelijk gemaakt welke prestaties zij minimaal verwacht van de jeugdbeschermers en aan welke minimale kwaliteitseisen de jeugdbescherming moet voldoen. Het werk van de jeugdbeschermers veranderde na invoering van de Jeugdwet. Doordat gecertificeerde instellingen vanaf dat moment in plaats van voor alleen één provincie, voor meerdere gemeenten gingen werken, moesten jeugdbeschermers tijd besteden aan het leren kennen van de nieuwe procedures. Gemeenten verschillen in werkwijzen en in wijze van verantwoorden. Dat leverde veel administratieve lasten op. Door wachtlijsten bij instellingen voor jeugdhulp moesten jeugdbeschermers noodgedwongen ook veel tijd besteden aan het regelen van passende hulp en noodoplossingen (Significant Public, 2022). Dit droeg bij aan de ontwikkeling dat relatief veel jeugdbeschermers stopten met het werk. Zij geven aan dat zij steeds meer gezinnen moesten begeleiden en er weinig tijd en geld was voor zaken als inwerken, ontwikkelen en vernieuwen. Het tekort aan personeel maakt dat er nog meer druk komt te staan op de jeugdbeschermers.

Omdat vrijwel alle gemeenten worstelen met de hoge uitgaven aan jeugdzorg, hebben zij er belang bij om scherp te onderhandelen met de gecertificeerde instellingen en aanbieders van dure specialistische hulp. Het is de instellingen op hun beurt niet goed gelukt om de hoogte van de vergoeding te laten aansluiten bij de kosten van het uitvoeren van hun wettelijke taak. Hier speelt waarschijnlijk ook mee dat zij de

confrontatie met de gemeente niet vol aangaan, omdat ze volledig afhankelijk zijn van de gemeenten voor hun bekostiging. De gecertificeerde instellingen hebben er belang bij de werkrelatie met de gemeenten goed te houden.

Te weinig geld voor de jeugdzorg?

Gemeenten vinden dat zij te weinig geld krijgen om de jeugdzorg uit te voeren. Sinds 2018 botsen zij hierover met de rijksoverheid. Dit leidde uiteindelijk tot het gezamenlijk besluit van de staatssecretaris van VWS en de VNG om een Commissie van Wijzen in te stellen voor een onafhankelijk zwaarwegend advies over het geschil. Onderzoek naar de gemeentelijke uitgaven toonde aan dat de veronderstelling dat gemeenten de jeugdzorg doelmatiger kunnen organiseren niet is uitgekomen, uitzonderingen daargelaten (Commissie van Wijzen, 2021; AEF, 2020). Met de Jeugdwet werden zij financieel verantwoordelijk voor alle jeugdzorg, en daarmee aangespoord om extra te investeren in preventie en vroeghulp. Het onderzoek toonde aan dat gemeenten wel investeerden in lichte jeugdhulp en dat meer kinderen hier gebruik van maakten, maar dat dit niet leidde tot minder gebruik van zwaardere vormen van zorg. Adviesbureau AEF concludeerde ook dat de extra ingezette lichtere zorg terecht is gekomen bij een nieuwe groep gebruikers en niet bij de meest kwetsbare groepen. Deze stijging van lichte hulp, zonder afname van zware hulp betekende voor gemeenten een sterke stijging van de totale uitgaven aan jeugdzorg. De commissie oordeelde dat de rijksoverheid de gemeenten moet compenseren voor het tekort voor een bedrag van € 1,9 miljard. Het terugdringen van de tekorten zag de commissie als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid en gemeenten. In het overleg over de Hervormingsagenda Jeugd geven de partijen samen invulling aan deze verantwoordelijkheid.

4.3 Botsende verantwoordelijkheden

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de doelmatige besteding van het geld aan jeugdzorg, maar dit botst in de praktijk met de verantwoordelijkheid die de Jeugdwet heeft gegeven aan gecertificeerde instellingen. De jeugdbeschermers bepalen namelijk welke jeugdhulp een kind met een maatregel nodig heeft. De gemeente waar het kind woont moet die jeugdhulp vervolgens regelen en betalen. In de praktijk wordt dit de doorzettingsmacht van de jeugdbeschermer genoemd.⁸

Om de uitgaven aan jeugdhulp te beheersen verplichtte de wetgever de jeugdbeschermer om per individueel kind te overleggen met gemeenten (Tweede Kamer, 2013, p. 16). Het idee hierachter was dat gemeenten deze mogelijkheid moesten hebben, zodat zij inspraak hadden om te de kosten te beheersen. De inspecties constateerden dat er gemeenten zijn die op oneigenlijke gronden de indicaties van jeugdbeschermers ter discussie stellen. Gemeenten vragen bijvoorbeeld om op zoek te gaan naar alternatieven en te onderzoeken of intensieve ambulante hulp mogelijk is in plaats van een door de rechter uitgesproken oordeel over een uithuisplaatsing (IGJ & IJenV, 2019). Ook zagen de inspecties dat gemeenten met grote financiële tekorten zich bij het bespreken van de indicatie laten leiden door financiële argumenten (IGJ & IJenV, 2022). In de praktijk is de “doorzettingmacht” van de jeugdbeschermer dus beperkt. Zij ervaren het overleg met de gemeenten als een extra drempel die zorgt voor meer papierwerk en tijd. Ook zorgt het voor vertraging in het hulpverleningsproces voor de kinderen.

Bij meningsverschillen met de gemeente over de in te zetten jeugdhulp, heeft de jeugdbeschermer de mogelijkheid om het geschil voor te leggen aan een expertise-team. Jeugdbeschermers geven aan dat deze teams wel bijdragen aan een goede probleemanalyse, maar ook geen concrete oplossingen voor de kinderen kunnen afdwingen bij jeugdhulpinstellingen (IGJ & IJenV, 2022).

4.4 Jeugdbeschermers afhankelijk van gemeenten

Er zijn gemeenten die erin geslaagd zijn om het lokale jeugdbeleid vorm te geven en de uitgaven te beheersen (Verwey-Jonker Instituut, 2021). Dat laat zien dat het mogelijk is. Maar het is voor veel gemeenten een lastige opgave gebleken om succesvol invulling te geven aan de overgedragen taak. Voor de jeugdbescherming laat onderzoek zien dat de inzet van een beschermingsmaatregel alleen, niet genoeg is. Deze maatregel helpt de kinderen pas echt als jeugdhulp snel beschikbaar is en problemen in het gezin integraal worden aangepakt (Verwey-Jonker Instituut, 2022). Juist dit hebben de gemeenten nog onvoldoende op orde.

4.4.1 Gemeenten hebben onvoldoende specialistische jeugdhulp geregeld

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de beschikbaarheid van de jeugdhulp die de gecertificeerde instelling noodzakelijk acht. Juist het aanbod van de jeugdhulp die kinderen met een beschermingsmaatregel nodig hebben, is ontoereikend.

Jeugdbeschermers kunnen daardoor niet of niet op tijd de noodzakelijke jeugdhulp inschakelen. Zij moeten op zoek naar tijdelijke oplossingen, met al het regelwerk,

papierwerk en overleg met gemeenten dat daarbij komt kijken. Voor de kinderen betekent dit dat zij lang moeten wachten op passende hulp en te maken krijgen met achtereenvolgende tijdelijke oplossingen. Dit draagt niet bij aan het welzijn van de kinderen (Het Vergeten Kind, 2021). De commissie die de Jeugdwet evalueerde wees in 2018 al op dit oplopende tekort van jeugdhulp in het gedwongen kader (ZonMw, 2018).

Welke voorzieningen voor de uitvoering van jeugdbescherming beschikbaar zijn, is met de Jeugdwet overgelaten aan de gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om opvang van kinderen die niet thuis kunnen wonen en om kinderen die ggz-behandeling nodig hebben. De gemeenten moeten voor de doelmatige inkoop van jeugdhulp samen inkopen. Dit speelt voornamelijk bij jeugdhulp waar individuele gemeenten beperkt of zelden gebruik van maken. De wetgever heeft niet duidelijk gemaakt welke (specialistische) jeugdhulp er in de regio altijd beschikbaar zou moeten zijn.

4.4.2 Gemeenten werken nog te weinig integraal

Jeugdbeschermers hebben de opdracht om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen, zodat de rechter het ouderlijk gezag kan herstellen. Vaak zijn problemen in het gezin de oorzaak van dat kinderen een beschermingsmaatregel krijgen. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedreiging van de bestaanszekerheid door schulden of een te laag inkomen, of om gezondheids- en relatieproblemen bij de ouders. Het gezinsgericht werken betekent integrale hulpverlening. Voor de uitvoering van integrale hulp moeten jeugdbeschermers en gemeenten samenwerken.

De Jeugdwet gaf gemeenten de opdracht om in het gemeentelijk jeugdbeleid uit te werken dat aan gezinnen met multiproblematiek integrale hulp wordt geboden. Integraal werken volgens het principe 'één gezin, één plan, één regisseur' was een van de belangrijkste doelen van de Jeugdwet. Niet alleen om problemen in samenhang op te lossen, maar ook om escalatie van problemen en de inzet van jeugdbescherming te voorkomen. In de praktijk is deze integrale hulp nog geen gemeengoed binnen het gemeentelijk beleid. In ieder geval heeft het niet geleid tot een substantiële afname van het aantal kinderen met een beschermingsmaatregel. Het aantal nieuw gestarte jeugdbeschermingstrajecten ligt al jaren stabiel rond 12.500 per jaar (CBS, 2022). Ook aan de kant van de jeugdbescherming is nog veel winst te behalen in het gezinsgericht werken. De evaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen toonde aan dat jeugdbeschermers gezinnen zelden aanbieden om een familiegroepsplan op te stellen (Bruning et al, 2022).

Onderzoek naar integraal werken door gemeenten laat zien wat de oorzaak is voor het gebrek hieraan. Met de Jeugdwet zijn weliswaar de schotten weggehaald tussen

de verschillende vormen van jeugdhulp, maar de benodigde hulp aan het gezin is nog steeds verspreid over veel verschillende organisaties met elk hun eigen verantwoordelijkheden, wetten en financiering. Het gaat dan om woningbouwverenigingen, ggz-instellingen, zorgverzekeraars en onderwijsinstellingen. Maar ook om landelijke organisaties zoals de Belastingdienst die aanslagen en teveel betaalde toeslagen incasseert. Meewerken aan de uitvoering van integrale plannen voor gezinnen vraagt van al deze organisaties investeringen, terwijl de baten veelal elders liggen. Bovendien hebben deze organisaties te maken met eigen problemen in de uitvoering van hun taak: de volwassen ggz kent lange wachtlijsten en er zijn tekorten op de huizenmarkt.

5.

Sturing door de rijksoverheid

Dat de bewindspersonen niet zomaar kunnen ingrijpen in het handelen van gemeenten, is een onlosmakelijk gevolg van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid, gemeenten en gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders. De wetgever verwachtte dat de gemeenteraad corrigerend zou optreden als de gemeente niet zou voldoen aan hun jeugdhulpplicht. Toen duidelijk werd dat het gemeenten op grote schaal niet lukte om te zorgen voor voldoende voorzieningen voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel, ontdekte de bewindspersonen dat met interbestuurlijk toezicht de problemen niet structureel konden worden opgelost.

De bewindspersonen vertrouwen erop dat het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming en de Hervormingsagenda Jeugd de problemen zullen oplossen. Wij delen dat vertrouwen vooralsnog niet. De concrete uitwerking van deze plannen ontbreekt. Het zal hoe dan ook nog jaren duren voordat jeugdbeschermers en kinderen de mogelijke positieve effecten van de voorgenomen afspraken en wetswijzigingen in de praktijk zullen ervaren.

5.1 Invloed van gemeenteraad werd overschat

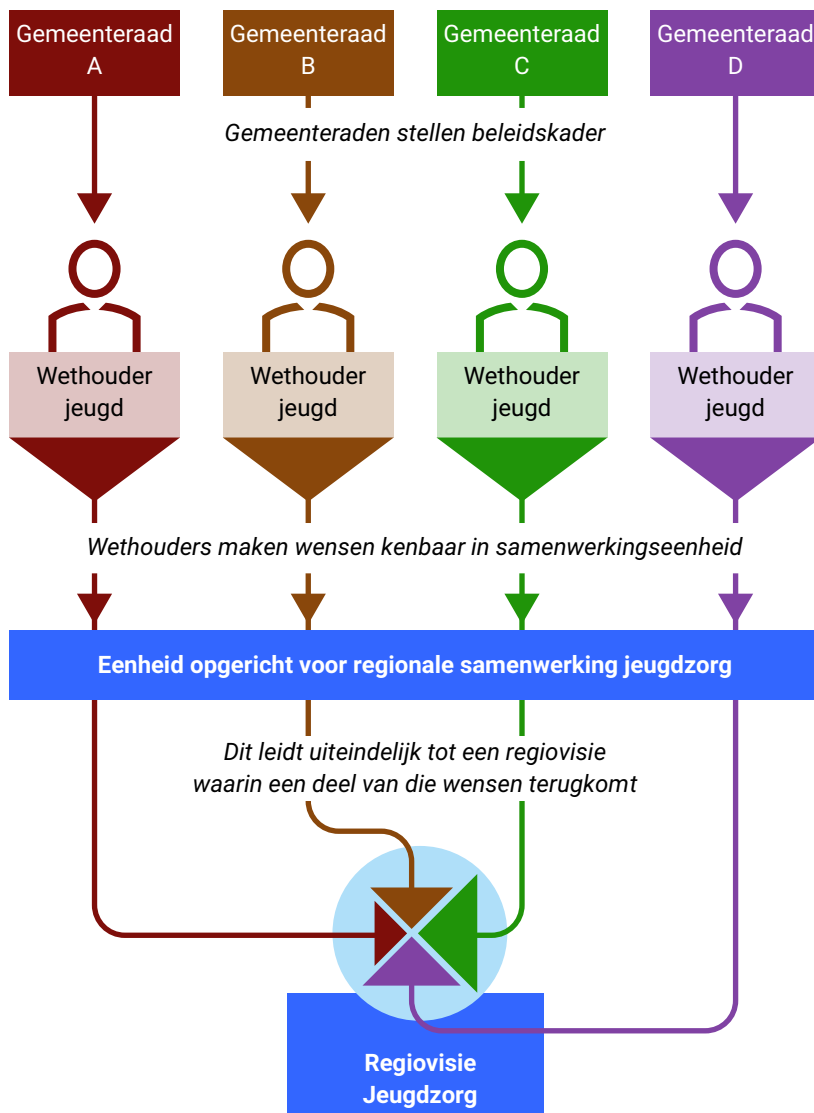
De wetgever vertrouwde erop dat bij problemen in de uitvoering van de Jeugdwet de gemeenteraad corrigerend zou optreden. Achteraf gezien was dit een te hoge verwachting. Onze analyse van rapporten van lokale rekenkamers en rekenkamercommissies laat zien dat er veel ruimte voor verbetering is om de gemeenteraden grip te laten krijgen op het beleid in het sociaal domein. Zo laat de analyse zien dat er meestal wel allerlei cijfers beschikbaar zijn, maar dat die cijfers voor raadsleden lastig te doorgronden en te interpreteren zijn. Gemeenteraadsleden hebben vaak

niet de tijd, de deskundigheid of informatie om de wethouder te corrigeren. Raadsleden vinden het beleidsterrein ‘complex’ (PBLQ, 2020). Bovendien is de democratische controle op de uitvoering van de jeugdbescherming extra ingewikkeld, omdat deze vrijwel altijd georganiseerd is in regionale en soms bovenregionale gemeentelijke samenwerkingsverbanden.⁹

Deze regionale samenwerking is geen echte keuze van gemeenten geweest, maar afgedwongen door de Jeugdwet. Artikel 2.8 van deze wet stelt namelijk dat gemeenten moeten samenwerken als dat nodig is voor “de doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet”. Met 15 gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en rond de 350 gemeenten lag regionale samenwerking voor de hand. Gemeenten nemen vrijwel overal deel aan regionale inkooporganisaties voor de inkoop van jeugdbescherming. Bijvoorbeeld de inkooporganisatie jeugdhulp Zeeland die namens de 13 Zeeuwse gemeenten de jeugdbescherming en verschillende vormen van jeugdhulp inkoop.

Figuur 5 De afstand tussen gemeenteraden en het regionaal jeugdzorgbeleid

Gemeenteraden hebben weinig invloed op jeugdzorgbeleid binnen de regio



Deze regionale samenwerking beperkt de mogelijkheden van gemeenteraden om corrigerend op te treden in het geval dat er problemen zijn met de uitvoering van de Jeugdwet. Deze regionale samenwerking beperkt namelijk de invloed van de individuele gemeente op het regionale beleid (zie figuur 5). Regionale samenwerking in de jeugdzorg vindt meestal plaats door een speciaal daarvoor opgerichte eenheid die optreedt als ‘verlengd lokaal bestuur’. Deze eenheid voert uit naam van de deelnemende gemeenten een specifieke taak uit. Voor het realiseren van het eigen lokaal beleid zijn individuele gemeenten afhankelijk van de besluiten die binnen het samenwerkingsverband voor de regio worden gemaakt. Dit betekent dat als de gemeenteraad iets wil veranderen aan de manier waarop de jeugdbescherming wordt uitgevoerd, de gemeenteraad aan de wethouder kan vragen om dit in te brengen in het regionale samenwerkingsverband. Maar deze wethouder is niet bij machte om het gewenste beleid af te dwingen in de regio. Of en hoe er daadwerkelijk iets verandert aan jeugdbescherming, hangt af van de besluitvorming in de regio. Raadsleden, wethouders en beleidsmakers van de gemeenten hebben nauwelijks greep op de uitvoering van het beleid dat het samenwerkingsverband uit hun naam voert (zie tekstkader).

Jeugdbescherming Zeeland gered: gemeenteraad moet tekenen bij het kruisje

De Zeeuwse jeugdbeschermingsorganisatie Intervence verkeerde sinds de inwerking-treding van de Jeugdwet in financiële problemen. In 2019 liepen deze zo hoog op dat er een oplossing moest worden gezocht voor het veiligstellen van de jeugdbescherming in Zeeland. Dit moest onder grote druk gebeuren, omdat het regionale samenwerkingsverband een maand voor het aflopen van het contract besloot om niet langer met Intervence afspraken te maken. De gecertificeerde instelling die uiteindelijk het werkgebied in Zeeland overnam, kreeg hogere tarieven dan Intervence vroeg en kreeg ook een meerjarige omzetgarantie. De individuele gemeenteraden konden naar hun beleving alleen ‘tekenen bij het kruisje’ voor de nieuwe voorwaarden waaronder voor hun gemeente de jeugdbescherming werd georganiseerd.

Dat dit geen theoretisch inrichtingsvraagstuk is, ondervonden wij toen wij voor ons onderzoek gemeenten benaderden. Alle gemeenten verwezen ons direct door naar de regionale inkooporganisatie. In de gesprekken die we later bij gemeenten voerden, werd duidelijk dat de geringe betrokkenheid van gemeenten werd versterkt doordat zij geen directe invloed hebben op de in- en uitstroom van kinderen in de jeugdbescherming.

5.2 Mogelijkheden van interbestuurlijk toezicht overschat

De wetgever wilde interbestuurlijk toezicht door de bewindspersonen van VWS en JenV inzetten als gemeenten ernstig en structureel nalatig zouden zijn bij het uitvoeren van hun jeugdhulpplicht. In de praktijk is het interbestuurlijk toezicht ingezet, maar is het geen geschikt instrument gebleken om de ontstane problemen in de jeugdbescherming structureel op te lossen. Dit toezicht is ook niet bedoeld om uitvoeringsproblemen op te lossen, maar om in te grijpen als een gemeente aantoonbaar haar wettelijke taak onvoldoende uitvoert. Hoewel duidelijk is dat het veel gemeenten niet lukt om te voldoen aan de jeugdhulpplicht, is het lastig om aan te tonen dat zij hun taak verwaarlozen, omdat de wettelijke verplichtingen in de Jeugdwet ruim geformuleerd zijn (VWS, 2018).

Interventieladder van interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is een algemeen instrument uit de Gemeentewet. Dit toezicht kent een interventieladder die start met signalen en nader onderzoek, gevolgd door bestuurlijke afspraken en eindigt met een 'indeplaatsstelling'. Interbestuurlijk toezicht gaat uit van grote terughoudendheid van de rijksoverheid en de laatste stap kan pas worden ingezet als gemeenten aantoonbaar hun taak verwaarlozen. De indeplaatsstelling zou bij het niet nakomen van de jeugdhulpplicht voor kinderen met een beschermingsmaatregel betekenen dat de rijksoverheid dit van de gemeente overneemt. De indeplaatsstelling wordt gezien als het ultieme ingrijpen dat selectief en proportioneel moet worden toegepast.

De bewindspersonen hebben wel een aantal keer het interbestuurlijk toezicht ingezet. Zo maakten zij bestuurlijke afspraken met de gemeenten uit de regio's die er volgens de inspecties onvoldoende in slaagden om kinderen een vaste jeugdbeschermer en passende hulp te geven. Dit optreden van de bewindspersonen was een logische stap, omdat de inspecties geen bevoegdheden hebben bij de gemeenten. De bevoegdheden van de inspecties zijn alleen gericht op zorgaanbieders. In 2022 gaven de inspecties aan dat hun aanpak de problemen plaatselijk en tijdelijk heeft verlicht, maar dat de bereikte resultaten niet stabiel waren. Zij gaven aan dat hun mogelijkheden om met toezicht de problemen op te lossen uitgeput waren.

De mogelijkheden om met interbestuurlijk toezicht de uitvoering van de jeugdbescherming structureel te verbeteren zijn beperkt. Een volgende stap op de interventieladder is het opnieuw maken van bestuurlijke afspraken. Dit keer onder

dreiging van een indeplaatsstelling. Deze dreiging is niet erg sterk. Ten eerste omdat de wettelijke jeugdhulpplicht ruim is geformuleerd en daardoor taakverwaarlozing lastig aan te tonen is. Ten tweede omdat gemeenten ons zeiden dat zij een indeplaatsstelling zien als een welkome oplossing voor de problemen. Hiermee zinspelend op het idee dat de rijksoverheid de bekostiging van de gecertificeerde instellingen van hen zou overnemen.

5.3 Rijksoverheid heeft gemeenten en instellingen nodig voor oplossingen

Bij decentrale uitvoering van wettelijke taken staat de rijksoverheid per definitie op afstand hiervan. Dat betekent ook dat de rijksoverheid niet zomaar kan ingrijpen in het handelen van gemeenten. We zien dan ook dat bewindspersonen op verschillende manieren de gemeenten en gecertificeerde instellingen hebben uitgenodigd om samen de stappen te zetten naar een betere jeugdbescherming (zie tekstkader).

Rijksoverheid biedt ondersteuning bij invulling lokale verantwoordelijkheden

De bewindspersonen startten in 2018 het actieprogramma *Zorg voor de Jeugd*. Onderdeel daarvan was het oprichten van een ondersteuningsteam om gemeenten en instellingen te ondersteunen en te adviseren. In 2021 werd binnen het ondersteuningsteam het team Aanpak wachttijden ingesteld. Zij werkten met een benadering waarin zij regio's leerden hoe zij zelf hun wachttijden in de gaten kunnen houden en ervoor kunnen zorgen dat de wachttijden kort blijven.

Ook zorgden de bewindspersonen ervoor dat partijen afspraken maakten die moesten bijdragen aan een betere invulling van het opdrachtgeverschap van gemeenten. Bijvoorbeeld het convenant *Bevorderen continuïteit jeugdhulp* uit juli 2021 met daarin de afspraak dat gemeenten en gecertificeerde instellingen altijd het gesprek voeren over de opbouw en totstandkoming van tarieven. Ter ondersteuning van dit gesprek is een handreiking gemaakt.

We zien dat bewindspersonen voor het oplossen van problemen er steeds voor kiezen om gemeenten en gecertificeerde instellingen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en rol binnen het jeugdzorgstelsel. De bewindspersonen drongen bij hen aan samen tot afspraken en oplossingen te komen. Deze houding past bij de uitgangspunten van de decentrale uitvoering van de Jeugdwet, maar bracht de bewindspersonen in een lastige positie toen de inspecties in 2019 de noodklok luiden

over de situatie in de jeugdbescherming. Ook toen lieten de bewindspersonen het aan de veldpartijen om samen tot oplossingen te komen. Maar het lukte de partijen niet om snel veranderingen door te voeren (zie tekstkader).

Gemeenten bepalen tempo van veranderingen, niet de rijksoverheid

Na het rapport van de inspecties in 2019 erkenden de bewindspersonen de urgentie en meldden de Tweede Kamer dat er voor het einde van dat jaar een verdiepende analyse en verbeteragenda voor iedere gecertificeerde instelling zou komen. En op 1 maart 2020 zou dan gestart worden met het uitvoeren van de verbetermaatregelen. In de maanden daarna zagen de bewindspersonen steeds dat de gemeenten er niet in slaagden om aan deze verwachting te voldoen. De gemeenten hadden vooral problemen om te achterhalen hoeveel kinderen op wachtlijsten stonden. De verbeterplannen werden uiteindelijk in mei 2020 ingeleverd bij de departementen. De uitvoering daarvan moest toen nog beginnen. In oktober 2020 rapporteerden de inspecties dat er te weinig was verbeterd en riepen op tot een actiegericht aanpak van de problemen en startte zij hun intensief toezichtstraject.

Terwijl de problemen steeds duidelijker werden, zagen we de bewindspersonen richting de Tweede Kamer steeds opnieuw uitleggen dat zij ook niet bij machte waren om snel veranderingen door te voeren. Bijvoorbeeld toen de bewindspersonen in november 2022 aan de Tweede Kamer toelichtten dat zij niet meer konden doen dan een *dringend beroep* op gemeenten en jeugdzorgaanbieders om kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel voorrang te geven in de jeugdzorg.

5.4 Geen perspectief op snelle verbeteringen

De bewindspersonen van JenV en VWS werken sinds 2019 aan plannen en wetsvoorstellen voor een betere werking van het jeugdzorgstelsel. Deze plannen zijn nog niet uitgewerkt en de wetsvoorstellen zijn nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. Daardoor zal het nog jaren duren voordat de bestuurlijke afspraken en wetswijzigingen in de praktijk zijn gebracht en de jeugdbeschermers en de kinderen hier de positieve gevolgen van zullen merken.

5.4.1 Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming

De constatering dat er te weinig samenwerking is rond kinderen en gezinnen was aanleiding voor de ministeries van JenV en VWS, en de VNG om de opdracht te geven tot het opstellen van een perspectief voor een vereenvoudigde jeugdbeschermingsketen. Dit resulteerde in 2021 in het *Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming* dat op hoofdlijnen schetst hoe de jeugdbescherming er over 5 tot 10 jaar uit zou kunnen

zien. De kern van het beoogde eindbeeld is dat er een lokaal team komt – een regionaal veiligheidsteam – waarin de functies van de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming worden samengebracht. Dit wordt een nieuw soort publiekrechtelijke organisatie die decentraal – vanuit de regio – zal worden aangestuurd. De invulling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en bekostiging van deze nieuwe organisatie moet nog plaatsvinden. Op dit moment worden ervaringen opgedaan met deze manier van werken in verschillende proeftuinen.

Wij zien in deze nieuwe inrichting van de jeugdbeschermingsketen kansen dat de integrale aanpak rond gezinnen makkelijker vorm kan krijgen, maar we zien niet hoe dit andere problemen zal wegnemen, zoals bijvoorbeeld het tekort aan gespecialiseerde jeugdhulp en wachttijden.

5.4.2 Hervormingsagenda

Een andere oplossing voor de problemen in de jeugdzorg verwachten de bewindspersonen van de Hervormingsagenda Jeugd. Na de uitspraak van de Commissie van Wijzen in 2021 startte het overleg dat moest leiden tot de bestuurlijke afspraken waarmee gewerkt wordt aan een betere financiële beheersbaarheid van de uitgaven en verhoging van de kwaliteit van de jeugdzorg. De gesprekken tussen rijksoverheid, gemeenten en jeugdzorginstellingen verlopen moeizaam. Ze duren ook langer dan de bewindspersonen verwacht hadden bij de start. Het oorspronkelijke plan was om de agenda begin 2022 vast te stellen, waarna de uitvoering kon beginnen. In januari 2023 was de agenda nog altijd niet vastgesteld. Wij kunnen dan ook geen uitspraken doen over wat de bestuurlijke afspraken kunnen betekenen voor de verbetering van de jeugdbescherming. Wel is duidelijk dat rijksoverheid en gemeenten struikelen op het punt van de verdeling van de risico's van het financiële eindresultaat van de uitvoering van de agenda.

5.4.3 Aanpassing wet- en regelgeving

De wetsvoorstellen die moeten bijdragen aan een betere jeugdbescherming zijn ten tijde van ons onderzoek nog niet ingediend bij de Tweede Kamer. Wij baseren ons op de versies die in consultatie zijn gebracht. Wij merken op dat de Raad van State kritisch is op deze voorstellen en adviseerde om onderdelen van de voorstellen te heroverwegen. Wij vragen ons op basis van ons onderzoek af of met deze wetsvoorstellen de fundamentele problemen in de jeugdbescherming kunnen worden opgelost. Bovendien moeten door de gemeenten en de instellingen nog belangrijke stappen worden gezet voordat de veranderingen in de praktijk zijn gebracht.

Het conceptwetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' verplicht gemeenten om:

- In de regio te zorgen voor een dekkend zorgaanbod voor jeugdigen en in ieder geval de 'cruciale jeugdzorg' samen in te kopen. Hieronder vallen de jeugdbescherming en de vormen van nog nader te bepalen jeugdhulp;
- Een regionale entiteit op te richten, zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- Een regiovisie op te stellen waarin de gewenste ontwikkeling van het zorglandschap is beschreven en te zorgen dat de jeugdbescherming regionaal wordt ingekocht en verantwoording eenduidig plaatsvindt.

De Raad van State is kritisch over het wetsvoorstel en geeft aan dat een voldragen beleidsanalyse van de Jeugdzorg ontbreekt om van verplichte regionalisering te verwachten dat het de problemen zal oplossen. De Raad merkt onder andere op dat het voorstel onvoldoende houvast geeft aan gemeenten om te bepalen wat de beschikbaarheidsverplichting inhoudt en hoe gemeenten daaraan kunnen voldoen. Eerder in dit rapport gaven we aan dat het komen tot een goede invulling van regionale samenwerking in de praktijk een lastig proces blijkt te zijn. De eerste pogingen tot het opstellen van deze regiovisies laten zien dat het niet vanzelfsprekend is dat dit het beoogde resultaat zal geven (zie tekstkader).

Verplichte samenwerking in jeugdregio's

De bewindspersonen van VWS en JenV willen de regionale samenwerking tussen gemeenten vergroten door deze uit te breiden met een regionale visie op 'cruciale jeugdzorg', waaronder ook de jeugdbescherming valt.

Gemeenten zijn in 2020 begonnen om deze regiovisies vrijwillig op te stellen.

Onderzoek van de Jeugdautoriteit laat zien dat in 2022 een groot deel van de regio's nog bezig was met het opstellen van de regiovisie. De Jeugdautoriteit waarschuwt de minister om regionalisering niet van bovenaf op te leggen:

"Regionalisering vraagt om een zeer genuanceerde benadering met veel maatwerk" (Jeugdautoriteit, 2022). Overigens zullen gecertificeerde instellingen weliswaar aan minder, maar nog steeds wel aan verschillende voorwaarden moeten voldoen, omdat zij voor meer dan één regio werken.

Hetzelfde wetsvoorstel regelt dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de taak krijgt om te bevorderen dat jeugdhulp en jeugdbescherming voldoende beschikbaar zijn. Daarvoor mag de NZa bij jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en gemeenten informatie opvragen. Als de NZa tekorten ziet, dan is het nog steeds aan de samenwerkende gemeenten om voor een oplossing te zorgen. En als de gemeenten

dit niet doen, dan zal het interbestuurlijk toezicht worden ingezet. Dit is niet veel anders dan de huidige praktijk. Eerder in dit rapport gaven we aan dat voor interbestuurlijk toezicht het van belang is dat duidelijk geformuleerd is aan welke eisen de gemeenten minimaal moeten voldoen. Het is nog niet wettelijk vastgelegd welke vormen van jeugdhulp de wetgever beschouwd als 'cruciale jeugdzorg' en welke mate van beschikbaarheid hiervoor zal gelden.

De Wet maatschappelijk verantwoord inkopen geeft de minister de mogelijkheid om nadere regels te stellen voor de totstandkoming van de tarieven voor de jeugdbescherming. De bewindspersonen zijn van plan deze mogelijkheid in te vullen door in een ministeriële regeling vast te leggen uit welke onderdelen het tarief voor de jeugdbescherming minimaal moeten worden opgebouwd. Dit kan een handvat bieden bij het vaststellen van een tarief, maar uiteindelijk is het aan gemeenten en gecertificeerde instellingen om hier samen invulling aan te geven.

Aanvullend op de onderbouwing van het tarief is onder regie van de minister voor Rechtsbescherming gewerkt aan een kwaliteitskader en aan prestatiebeschrijvingen voor de jeugdbescherming. Ook deze documenten kunnen partijen ondersteunen bij de totstandkoming van nieuw te maken afspraken en bijpassende reële tarieven. Het kwaliteitskader beschrijft wat de belangrijkste kwaliteitsdoelen zijn, wat het werk van de jeugdbeschermer per processtap inhoudt, wat er van anderen wordt verwacht en welke wettelijke en professionele normen daarbij relevant zijn. De prestatiebeschrijvingen beschrijven ook de randvoorwaarden om de taken uit te voeren. Onderdeel daarvan is een berekening van een realistische caseload voor jeugdbeschermers. Deze twee documenten zijn bij de afronding van ons onderzoek nog niet vastgesteld. De beoogde status is dat deze documenten gaan dienen als veldnorm, waarbij de partijen elkaar aanspreken op de naleving. De minister voor Rechtsbescherming heeft niet het voornemen om deze beschrijvingen een wettelijke of formele status te geven.

6. Conclusie en aanbevelingen

6.1 Georganiseerde onmacht

We vinden het zeer zorgelijk dat het in Nederland niet lukt om de meest kwetsbare kinderen te beschermen. Nederland heeft op basis van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind een verantwoordelijkheid om kinderen in een kwetsbare situatie te beschermen. De wetgever heeft ervoor gekozen de uitvoering van de jeugdbescherming als taak bij gemeenten te beleggen. Maar dat ontslaat de bewindspersonen niet van hun verantwoordelijkheid om zich ervan te vergewissen dat er binnen het jeugdzorgstelsel voldoende voorzieningen voor jeugdbescherming beschikbaar zijn om kinderen te beschermen en er voldoende opvang en behandeling beschikbaar is. We vinden het ook zeer zorgelijk dat 3 jaar nadat de inspecties de noodklok luidden de situatie voor kinderen en hun jeugdbeschermers onvoldoende is verbeterd en structurele verbetering binnen afzienbare tijd ook niet te verwachten is.

Deze situatie zien wij als georganiseerde onmacht. Onmacht, omdat iedereen het beste voor de kinderen wil, maar niemand bij machte lijkt om de leiding te nemen. Georganiseerd, omdat dit een onlosmakelijk gevolg is van de manier waarop rijks-overheid, gemeenten en gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders hun verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming invullen.

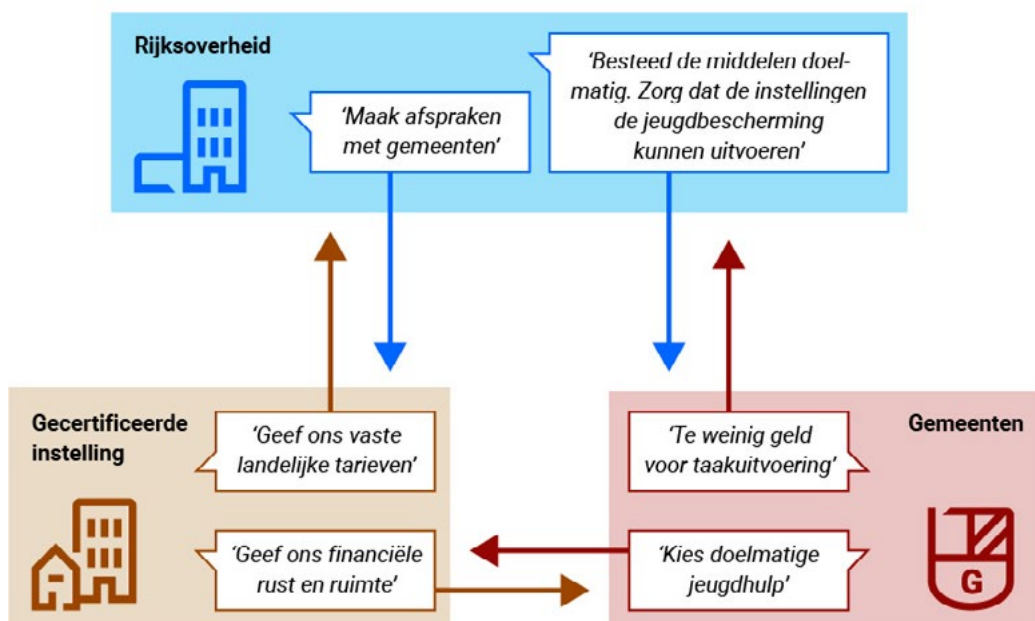
Voor de jeugdbescherming is de Jeugdwet welbeschouwd uitgelopen op een mislukking. Dit komt omdat er onvoldoende rekening is gehouden met de mensen die iedere dag invulling moeten geven aan wat de wetgever van hen verwacht. Van beleidsmedewerkers bij gemeenten werd verwacht dat zij weten welke jeugdhulp

later jeugdbescherming kan voorkomen. Van jeugdbeschermers werd verwacht dat zij alle problemen in een gezin oplossen. Van gemeenteraadsleden werd verwacht dat zij het regionale jeugdbeleid vormen en controleren. Deze verwachtingen waren te hoog.

In ons onderzoek keken we naar de rol die de rijksoverheid heeft bij de jeugdbescherming. Onze conclusie is dat zij na de invoering van de Jeugdwet het zicht op de uitvoering en de resultaten van de jeugdbescherming verloor. Ook bleken de waarborgen in het stelsel om de kwaliteit te bewaken onvoldoende te hebben gewerkt. De corrigerende werking die verwacht werd van de gemeenteraad en het interbestuurlijke toezicht, werkten niet zoals bedacht. De bewindspersonen probeerden de problemen in de uitvoering van de jeugdbescherming steeds op te lossen door gemeenten en instellingen te ondersteunen en te adviseren, zodat zij onderling de problemen konden oplossen. De rijksinspecties hebben binnen hun mogelijkheden bijgedragen aan de goede uitvoering van de jeugdbescherming. Dit alles leverde geen duurzame verbetering op.

Wij zien dat de hoofdrolspelers zich in een patroon bevinden waarin zij elkaar gevangen houden (figuur 6). Iedere partij geeft aan pas te kunnen bewegen richting een oplossing als een van de andere partijen eerst tegemoet komt aan hetgeen zij nodig heeft om te kunnen veranderen. Dit patroon moet worden doorbroken. En dit is waar wij de bewindspersonen in hun rol als medewetgever en verantwoordelijke voor het functioneren van het stelsel op aanspreken.

Figuur 6 Het patroon tussen rijksoverheid, gemeenten en gecertificeerde instellingen
 Rijksoverheid, gemeenten en gecertificeerde instellingen bevinden zich in een patroon waarin zij elkaar gevangen houden



6.2 Aanbevelingen

Het kabinet heeft de verantwoordelijkheid zich er van te vergewissen dat binnen het jeugdzorgstelsel er voldoende voorzieningen zijn voor de bescherming van kinderen en, als dat nodig is, voor opvang en behandeling. Deze verantwoordelijkheid telt extra zwaar voor kinderen waarvoor de kinderrechter een jeugdbeschermingsmaatregel heeft opgelegd. De overheid grijpt dan diep in op het gezinsleven en neemt het ouderlijk gezag geheel of gedeeltelijk over. Ouders en kinderen mogen verwachten dat de overheid die taak goed en zorgvuldig uitvoert. Om deze afspraak uit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind waar te kunnen maken, zal de overheid meer waarborgen moeten inbouwen dan er nu zijn. We doen 4 aanbevelingen aan regering en parlement.

1. Maak duidelijk waar kinderen met een beschermingsmaatregel minimaal op kunnen rekenen.

Wij bevelen de bewindspersonen van JenV en VWS aan om in hun rol als medewetgever het initiatief te nemen om in regelgeving vast te leggen waar een kind minimaal op moet kunnen rekenen als deze van de rechter een beschermingsmaatregel opgelegd krijgt. Deze zijn deels af te leiden van de wettelijke normen, veldnormen en richtlijnen die zijn opgesteld voor de jeugdbeschermers. Maak concreet wat de beschikbaarheidsverplichting voor 'cruciale jeugdhulp' voor gemeenten inhoudt.

We bevelen ook aan om uit te werken wie wat moet doen als de vastgestelde normen niet worden gehaald. Dit geldt ook voor de bestaande wettelijke normen, zoals de wettelijke normtijden voor de hulp aan kinderen met een beschermingsmaatregel, het opstellen van een plan voor hulp aan het hele gezin en het uitvoeren van cliënttevredenheidsonderzoeken.

Het vastleggen van heldere kaders geeft gemeenten en instellingen ook meer houvast bij het organiseren van de jeugdbescherming en geeft bewindspersonen aanknopingspunten voor de uitvoering van het toezicht op het functioneren van de jeugdbescherming.

2. Maak concrete afspraken met gemeenten over het verzamelen van gegevens en vorm daarmee een landelijk beeld van de kwaliteit en toegankelijkheid.

Om zich ervan te vergewissen dat de jeugdbescherming voldoende functioneert is het noodzakelijk dat de bewindspersonen over voldoende relevante informatie beschikken. De bewindspersonen werken op dit moment aan het verbeteren van de kwaliteit en beschikbaarheid van data om beter inzicht te hebben in de werking van het jeugdzorgstelsel. Wij doen hierbij de aanbeveling om gemeenten die

gegevens te laten verzamelen die zij logischerwijs nodig hebben voor het vervullen van hun jeugdhulpplicht. Het standaardiseren van gegevens is nodig voor een actueel landelijk beeld van de kwaliteit en toegankelijkheid van de jeugdbescherming en de beschikbaarheid van jeugdhulp voor deze groep kinderen.

3. Versterk samen met de veldpartijen de integrale hulp voor kinderen met een beschermingsmaatregel.

De Jeugdwet gaf gemeenten de taak om aan gezinnen met multiproblematiek integrale hulp te bieden. Niet alleen om problemen in samenhang op te lossen, maar ook om escalatie van problemen en de inzet van jeugdbescherming te voorkomen. Deze verwachting wordt nog onvoldoende waargemaakt. We bevelen de bewindspersonen aan om samen met de veldpartijen de integrale hulp te versterken, zodat niet alleen duidelijk is welke hulp en ondersteuning een gezin nodig heeft, maar ook om de stap te zetten naar het bieden van deze hulp.

4. Voer de veranderingen in het stelsel zorgvuldig in.

We begrijpen dat de problemen in de jeugdbescherming groot zijn en dat dit grote druk legt op de bewindspersonen om snel actie te ondernemen. Dit heeft als risico dat hierdoor nu ingrijpende veranderingen in het stelsel worden genomen die het stelsel meer kwaad dan goed doen. Wij vinden het noodzakelijk dat de bewindspersonen met enige afstand nadenken over de gewenste uitgangspunten voor het stelsel. Het toekomstscenario jeugdbescherming biedt mogelijkheden, maar is nu nog onvoldoende concreet. Fundamentele vraagstukken zoals wie waarvoor verantwoordelijk is, welke bevoegdheden zijn daarvoor nodig en hoe wordt dit betaald, zijn nog niet in beeld bij de uitwerking van het scenario.

De bewindspersonen geven aan te verwachten dat de ervaringen in proeftuinen en experimenten een goede basis zullen zijn voor nieuwe wetgeving die de toekomstige inrichting van de jeugdbescherming zullen bepalen. Wij bevelen de wetgever aan om bij het ontwerp van nieuwe wetgeving een brede probleemanalyse te maken en hierbij de aandacht ook gericht te houden op de gemeenten die niet deelnemen aan proeftuinen en waar samenwerking minder goed tot stand komt. De ervaring van 7 jaar Jeugdwet leert dat wat in theorie op papier lijkt te kloppen, niet als vanzelf werkelijkheid wordt. En hoewel er gemeenten zijn met bemoedigende resultaten dit niet betekent dat in Nederland de jeugdbescherming op orde is.

We bevelen de minister van BZK aan te bewaken dat er bij aanpassingen van de wet gebruik gemaakt wordt van de richtlijnen uit de nieuw ontwikkelde Uitvoeringstoets Decentrale Overheden en de in ontwikkeling zijnde invoeringstoets.¹⁰ Regering en parlement moeten nieuwsgierig blijven naar de daadwerkelijke gevolgen van beleidswijzigingen en minder vertrouwen op de verwachte uitkomsten.

7.

Reactie en nawoord

De minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 22 maart 2023 een gezamenlijk reactie gegeven op een concept versie van dit rapport. Hieronder geven we een samenvatting van deze reactie per aanbeveling weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord.

7.1 Bestuurlijke reactie

De bewindspersonen zeggen dat onze conclusies aansluiten bij het beeld dat zij hebben van de jeugdzorg en de jeugdbescherming. Zij geven aan dat zij zien dat er nog veel stappen gezet moeten worden om te zorgen dat de jeugdbescherming verbetert en passende zorg beschikbaar komt. De bewindspersonen hebben er vertrouwen in dat de maatregelen en wetsvoorstellen op termijn hieraan zullen bijdragen. Zij noemen hierbij concreet de uitwerking van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming, de Hervormingsagenda, het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen en het ingediende wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein. De bewindspersonen onderschrijven het belang van uitvoerbaarheid van beleid en geven aan dat bij nieuw beleid de uitvoeringstoets decentrale overheden zal worden uitgevoerd. De minister van BZK blijft zich inzetten voor de versterking van de positie van gemeenteraden.

Aanbeveling: leg vast waar kinderen met een beschermingsmaatregel minimaal aanspraak op kunnen maken en werk uit wie wat moet doen als deze aanspraken niet worden nageleefd.

De bewindspersonen zeggen dat ze deze aanbeveling verder zullen verkennen. Zij geven aan welke maatregelen in gang zijn gezet om de jeugdbescherming te verbeteren, zoals het Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen, de ontwikkeling van een landelijke kwaliteitskader en prestatiebeschrijvingen voor de jeugdbescherming en het voorbereiden van wetgeving die de NZa de taak geeft om stelselonderzoek te doen naar (voldoende) beschikbaarheid van jeugdzorg.

Aanbeveling: Maak met gemeenten concrete afspraken over het verzamelen van gegevens en vorm daarmee een landelijk beeld van de kwaliteit en toegankelijkheid van de jeugdbescherming.

De bewindspersonen erkennen het ontbreken van inzicht bij gemeenten en rijksoverheid over de werking van het jeugdstelsel. Zij geven aan dat het eenduidig vergaren van noodzakelijke data een belangrijk thema is van de Hervormingsagenda. Ook noemen zij de monitor die specifiek voor de jeugdbescherming wordt ontwikkeld en waarvan de eerste meting heeft plaatsgevonden in januari 2023.

Aanbeveling: versterk samen met de veldpartijen de integrale hulp voor kinderen met een beschermingsmaatregel.

De bewindspersonen geven aan hieraan te werken. Hierbij noemen zij het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda als plekken waar fundamenteeler gekeken wordt naar de oorzaken van het gebruik van jeugdzorg en de samenhang tussen zorg en sociaal domein (integrale gezinsgerichte aanpak). Ook noemen zij het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS) die een gecoördineerde inzet van hulp uit verschillende domeinen mogelijk moet maken door een wettelijke basis te creëren voor gegevensuitwisseling. Dit wetsvoorstel is op 30 januari 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Aanbeveling: voer de veranderingen in het stelsel zorgvuldig in. En maak bij aanpassingen van de regelgeving gebruik van de Uitvoeringstoets Decentrale Overheden en de invoeringstoets.

De bewindspersonen onderschrijven dat veranderingen in het stelsel zorgvuldig moeten worden ingevoerd. Ze geven aan dit te doen door samen met alle relevante actoren deze plannen te ontwikkelen. Door te werken in proeftuinen wordt nieuw beleid uitgetoetst en kan de uitvoerbaarheid worden getoetst. Ook de onafhankelijke adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid zal een belangrijke rol spelen om tot een zorgvuldige invoering van het Toekomstscenario te komen, aldus de bewindspersonen.

De bewindspersonen zeggen toe de uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO) uit te voeren. Met het uitvoeren van deze toets komt er ook aandacht voor de mogelijkheden van de gemeenteraden om hun kaderstellende en controlerende taak beter te vervullen.

Het ministerie van BZK blijft inzetten op het versterken van de positie van gemeenteraden. In het voorjaar verschijnt in dit kader een brief met voornemens ter versterking van het decentraal bestuur.

Tot slot zeggen de bewindspersonen hun ogen niet sluiten voor de problemen in de jeugdbescherming en dat ze zien dat er nog veel stappen gezet moeten worden om te zorgen dat de bescherming van kinderen in onveilige situaties verbetert en passende zorg beschikbaar komt. De bewindspersonen zeggen vertrouwen te hebben de genoemde maatregelen en wetsvoorstellen op termijn zullen bijdragen aan een beter zicht op het stelsel en de beschikbaarheid van jeugdzorg, juist voor de meest kwetsbare kinderen.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De bewindspersonen schrijven in hun reactie dat zij er op vertrouwen dat de lopende initiatieven de problemen in de jeugdbescherming zullen oplossen. Op dit moment is er voor ons nog onvoldoende grond om dit vertrouwen te delen.

De bewindspersonen verwijzen hierbij regelmatig naar de Hervormingsagenda. Deze agenda met verbeterplannen is nog niet openbaar en er is ook nog geen sprake van overeenstemming over de inhoud van de agenda.

De stelselverandering die het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming schetst, is nog in een prille fase van ontwikkeling. Fundamentele inrichtingsvraagstukken moeten nog worden uitgewerkt. Voorbeelden hiervan zijn de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, aansturing, toezicht en bekostiging. Er zal meer nodig zijn dan de ervaringen in proeftuinen om te komen tot doordacht beleid dat werkt in alle 42 jeugdregio's. De wens om snel tot een beter functionerend stelsel te komen mag niet ten koste gaan van een gedegen probleemanalyse, waarin ook aandacht is voor regio's waar samenwerking momenteel minder goed tot stand komt.

Wij deden de aanbeveling om concreet te maken waar een kind met een beschermingsmaatregel op moet kunnen rekenen, maar vooral ook om dit vast te leggen en te zorgen dat op de naleving hiervan wordt toegezien. Onze aanbeveling volgde uit de constatering dat bestuurlijke afspraken en zelfs wettelijke bepalingen in de praktijk niet in alle jeugdzorgregio's worden nageleefd.

Het wettelijk vastleggen van waar een kind recht op heeft maakt het voor de rijksinspecties beter mogelijk om toezicht op de kwaliteit uit te oefenen. En ook het interbestuurlijk toezicht kan hierdoor effectiever worden uitgeoefend. De bewindspersonen zeggen onze aanbeveling te gaan verkennen. Wij vinden dat uit deze toezegging weinig voortvarendheid spreekt. De problemen in de jeugdbescherming spelen al lang genoeg.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzichtstabel

Conclusie	Aanbeveling	Reactie
De bewindspersonen verloren na invoering van de Jeugdwet het zicht op de jeugdbescherming. De waarborgen om de kwaliteit van de jeugdbescherming te bewaken, werkten onvoldoende.	Neem als medewetgever het initiatief om vast te leggen waar kinderen met een beschermingsmaatregel minimaal aanspraak op mogen maken. We bevelen ook aan om uit te werken wie wat moet doen als de vastgestelde normen niet worden gehaald.	Bewindspersonen zeggen de aanbeveling te verder te verkennen.
	Maak met gemeenten concrete afspraken over het verzamelen van gegevens en vorm daarmee een landelijk beeld van de kwaliteit en toegankelijkheid van de jeugdbescherming.	Bewindspersonen zeggen hier aandacht voor te hebben in lopende initiatieven, waaronder de Hervormingsagenda.
De verwachting van de wetgever dat met de Jeugdwet integrale hulp aan gezinnen geboden zou worden, was te hoog.	Versterk samen met de veldpartijen de integrale hulp voor kinderen met een beschermingsmaatregel.	Bewindspersonen zeggen hier aandacht voor te hebben in lopende initiatieven. En ook de WAMS moet hier aan bijdragen.
Er is onvoldoende rekening gehouden met wat de Jeugdwet betekende voor de mensen die iedere dag samen invulling en uitvoering moeten geven aan jeugdbescherming: medewerkers van gemeenten, gemeenteraadsleden, gecertificeerde instellingen, individuele jeugdbeschermers.	Voer de veranderingen in het stelsel zorgvuldig in De minister van BZK moet zorgen dat de <i>Uitvoeringstoets Decentrale Overheden</i> en de <i>invoeringstoets</i> worden toegepast bij alle aanpassingen van de Jeugdwet.	Bewindspersonen zeggen aandacht te hebben voor de uitvoerbaarheid. Onder meer door de UDO uit te voeren.

Bijlage 2 Normenkader

Bij het beantwoorden van toetsende onderzoeksvragen gebruikt de Algemene Rekenkamer een normenkader. Zo'n kader geeft onze verwachtingen weer als we kijken naar de wet- en regelgeving en de beleidstheorie van het onderzoeksonderwerp. Hieronder staan de gehanteerde normen voor de betrokken bewindspersonen.

Van de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS verwachten wij het volgende in hun rol van medewetgever:

- Zij richten het stelsel zo in dat gemeenten en gecertificeerde instellingen hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdbescherming kunnen waarmaken.
- Zij richten het toezicht zo in dat het waarborgen biedt voor de kwaliteit van de uitvoering van jeugdbescherming.
- Zij verzamelen informatie om zich ervan te vergewissen of het stelsel werkt zoals beoogd.
- Zij zetten interbestuurlijk toezicht in bij signalen dat een gemeente haar wettelijke taak verwaarloost.
- Als zij vaststellen dat het wettelijk stelsel niet goed functioneert, dan verwachten wij dat zij als medewetgever het initiatief nemen tot wetswijziging (of aanpassing van lagere regelgeving).

Bij decentralisatie van taken naar gemeenten verwachten we van de minister van BZK:

- Hij zorgt ervoor dat gemeenten voldoende in staat zijn om de hen opgedragen taken uit te voeren.
- Als daar niet aan voldaan wordt, uit de minister zijn bedenkingen richting de vakdepartementen, zoals bedoeld in de Gemeentewet artikel 116 lid 3.

Bijlage 3 Methodologie

Onderzoeksvraag

Centraal in dit onderzoek stond de vraag: pakken de bewindspersonen van de ministeries van JenV, VWS en BZK de structurele problemen in de jeugdbescherming voldoende effectief aan om te zorgen dat jeugdigen in een onveilige situatie op het juiste moment de juiste hulp krijgen? Het doel was om door het onderzoek de rijks-overheid aanknopingspunten te geven voor het verbeteren van de jeugdbescherming.

Eerste fase van het onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek lag de focus op de uitvoeringspraktijk. Deze fase van het onderzoek was beschrijvend van aard. We brachten eerst op basis van bestaande onderzoeken problemen in kaart die speelden in de jeugdbescherming. Belangrijke bronnen waren de onderzoeken van de inspecties, de eerste evaluatie van de Jeugdwet en de verschillende rapporten van de Jeugdautoriteit. Uit de problemen die deze inventarisatie opleverde, selecteerden we een aantal problemen dat structureel was.

Vervolgens zochten we verklaringen waarom het gemeenten en (gecertificeerde) instellingen niet lukten om deze hardnekkige problemen op te lossen. We hebben bestaande onderzoeken gebruikt om belangrijke oorzaken te identificeren. Voor elk van de gekozen problemen hebben wij een oorzakenboom uitgewerkt om te achterhalen wat de diepere oorzaken van de problemen zijn, en waarom de keten er niet in slaagt deze problemen op te lossen. De belangrijke bronnen bij deze analyse waren gesprekken met betrokkenen en een analyse van onderzoeken en andere schriftelijke bronnen.

Wij spraken met 4 gecertificeerde instellingen, Jeugdzorg Nederland, beleidsmedewerkers, inkopers en leden van de experttafels in 5 jeugdzorgregio's, experts op het jeugdbeschermings- of jeugdzorgterrein en betrokkenen bij de evaluatie van de Jeugdwet en het toekomstsscenario. Daarnaast hebben we een dag meegelopen met jeugdbeschermers bij een gecertificeerde instelling en deelgenomen aan sessies van *Samen verder*, een samenwerking van organisaties ter verbetering van de jeugdbescherming.

Wij analyseerden diverse onderzoeken en rapporten die in de afgelopen jaren zijn verschenen op het terrein van jeugdbescherming en jeugdhulp. We hebben in deze fase onder meer 69 rapporten van lokale rekenkamers en rekenkamercommissies geanalyseerd. Het gaat om 44 rekenkamerrapporten over de jeugdzorg in de periode

2017-2020 die onderdeel uitmaken van het metadossier van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies en daarnaast nog 25 rapporten uit de jaren 2020-2022. Verder heeft Follow the Money ons toegang verleend tot hun database over de jaarverslagen van jeugdzorginstellingen.

Tweede fase van het onderzoek

Deze tweede fase van ons onderzoek was toetsend van aard en gericht op het handelen van de rijksoverheid. Wij hebben het handelen van de bewindspersonen van de ministeries van VWS, JenV en BZK beoordeeld op basis van normen. Deze normen hebben we gebaseerd op de Rekenkamer-normen voor stelselverantwoordelijkheid, de Jeugdwet en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (voor meer informatie zie bijlage 2 Normenkader).

Om na te gaan of er aan onze normen werd voldaan hebben wij gekeken naar gepubliceerde en interne documenten van de betrokken ministeries. Voor onze verzameling van interne documenten hebben wij toegang gekregen tot het archiefsysteem van de ministeries van VWS, JenV en BZK, waardoor wij zonder tussenkomst van medewerkers relevante bronnen konden verzamelen. Wij hebben 148 documenten geselecteerd en gecodeerd met behulp van Atlas.ti. Daarnaast spraken wij meerdere keren met beleidsmedewerkers en leidinggevenden van de 3 ministeries, en meerdere keren met de rijksinspecties (IGJ en IJenV). Tot slot hebben we gebruik gemaakt van studies die uitgevoerd zijn door deskundigen op het terrein van het Ministerie van BZK.

Klankbordgroep

In beide fases van het onderzoek dacht een externe klankbordgroep kritisch met ons mee. Deze klankbordgroep bestond uit deskundigen op het gebied van kwaliteit van jeugdzorg, gemeentelijke inkoop en wet- en regelgeving in het zorgdomein; een wethouder jeugd; en de Kinderombudsman. In de eerste fase hebben wij de uitkomsten van de oorzakenanalyse besproken met de klankbordgroep. En in de tweede fase hebben we onze analyse van de rol van de rijksoverheid getoetst bij de klankbordgroep.

Onderzoekperiode

We startten ons onderzoek in de zomer van 2021 en hebben de ontwikkelingen tot eind 2022 meegenomen.

Toetsend onderzoek

In dit onderzoek hebben we getoetst in hoeverre aan door ons vastgestelde normen is voldaan. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven. Daarmee is dit onderzoek een toetsend onderzoek. Bij de uitvoering van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer worden de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP) gevolgd. Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie <https://www.issai.org>).

Toegang externen tot data Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer valt op grond van artikel 2.2 lid e onder de Wet open overheid (Woo). Op grond van artikel 7.41 lid 2 Comptabiliteitswet 2016 is daarvan afgezonderd informatie die de Algemene Rekenkamer in het kader van haar wettelijke taakuitoefening (het onderzoek) heeft verzameld. Verzoeken die dat soort informatie betreffen worden ter behandeling doorgezonden aan het orgaan, de persoon of het College waarvan de informatie afkomstig is.

Bijlage 4 Literatuur

AEF (2020). *Stelsel in groei; Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Utrecht: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2014). *Rijksbrede resultaten en thema's verantwoordingsonderzoek 2013*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1. Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014.

Algemene Rekenkamer (2020). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI); rapport bij het jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 35 470 VI, nr. 2. Tweede Kamer vergaderjaar 2019-2020.

Bruning et al. (2022). *Evaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*. Universiteit Leiden: eigen beheer.

CBS (2022). *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*. www.cbs.nl, geraadpleegd op 19 december 2022.

Commissie van Wijzen (2021). *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg; Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (Ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg*. Den Haag: eigen beheer.

Het Vergeten Kind (2021). *"Het is een eenzame, uitzichtloze tijd", kinderen over wachttijden in de jeugdzorg*. Utrecht: eigen beheer.

IGJ & IJenV (2019). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*. Utrecht: eigen beheer.

IGJ & IJenV (2020). *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*. Utrecht: eigen beheer.

IGJ & IJenV (2021). *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, landelijk rapport 2021. Vervolgtoezicht*. Utrecht: eigen beheer.

IGJ & IJenV (2022). *Stand van zaken jeugdbeschermingsketen*. Utrecht: eigen beheer.

Jeugdautoriteit (2022). *Regiovisies jeugdhulp*. Den Haag: eigen beheer.

NJi (2017). *Wacht maar; Onderzoek naar wachttijden en wachtlijsten in jeugdzorg en jeugdhulp*. Utrecht: eigen beheer.

NJi (2019). *Zicht op outcome in de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Utrecht: eigen beheer.

PBLQ (2020). *Rekenkamers over het sociaal domein*. Den Haag: eigen beheer.

Raad van State (2022). *Advies van 16 juni 2021 bij Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*. www.raadvanstate.nl, geraadpleegd op 19 december 2022.

RSJ (2021). *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming*. Den Haag: eigen beheer.

Significant Public (2020). *Analyse en rapportage cliëntervaringen jeugdhulp 2019*. Utrecht: eigen beheer.

Significant Public (2022). *Onderzoek benodigde tijd per gezin voor de jeugdbescherming*. Utrecht: eigen beheer.

Stuurgroep Zorg voor de Jeugd (2020). *Vijfde voortgangsrapportage; Actieprogramma Zorg voor de jeugd*. Eigen beheer.

Tweede Kamer (2013). *Advies Raad van State en nader rapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33684, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Verwey-Jonker Instituut (2021). *Eigenwijs transformeren*. Utrecht: eigen beheer.

Verwey-Jonker Instituut (2022). *Hoe bescherm je kinderen als het thuis onveilig is? Een longitudinaal onderzoek naar de meerwaarde van de jeugdbescherming in gezinnen waar sprake is van kindermishandeling*. Utrecht: eigen beheer.

VWS (2018). *Interventieladder Interbestuurlijk Toezicht Jeugdwet*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 31839, nr. 628. Den Haag: Sdu.

ZonMW (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet*. Den Haag: eigen beheer.

Bijlage 5 Eindnoten

1. Bij de Jeugdwet is er sprake van medebewind: de gemeente voert landelijke wetten en rijksbeleid uit.
2. In 2014 – het laatste jaar voor de overheveling naar het gemeentefonds – verstrekte het Ministerie van JenV een doeluitkering van € 344 miljoen voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit bedrag is lastig te vergelijken met de € 344 miljoen in 2021. Met de doeluitkering werden ook de preventieve jeugdbescherming en de Veilig Thuis-functie bekostigd. Ook is sinds 2014 het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen afgenomen. In het conceptrapport dat is aangeboden voor bestuurlijk wederhoor meldden wij hier een bedrag van € 320 miljoen. Na ontvangst van meer actuele informatie hebben we dit bedrag aangepast.
3. In het programma *Zorg voor de Jeugd* werkten gemeenten samen met professionals, jeugd(hulp)organisaties, ministeries en cliëntenorganisaties aan betere hulp voor kinderen, jongeren en gezinnen. Het programma liep van 2018 tot 2021.
4. Deze opsomming van de 5 doelen is een vereenvoudigde versie van de doelen zoals deze in de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet staan.
5. Deze tekst is aangepast nadat het conceptrapport is aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. Hier stond een onjuist percentage vermeld.
6. Instellingen die jeugdzorg willen aanbieden, hoeven zich niet aan te melden bij de IGJ. Er is daardoor geen totaalbeeld. De IGJ schatte dat er in 2021 rond de zesduizend jeugdzorgaanbieders zijn, een verveelvoudiging.
7. In het conceptrapport dat is aangeboden voor bestuurlijk wederhoor stond hier ten onrechte dat de rijksoverheid gemeenten geen richting hadden gegeven voor een redelijk tarief voor jeugdbescherming. Dat was onjuist en daarom is deze zin aangepast.
8. Het begrip doorzettingsmacht staat niet in de Jeugdwet. Het is het resultaat van de combinatie van 2 artikelen uit de Jeugdwet. Artikel 2.4 lid 2 sub b bepaalt dat de gemeente de jeugdhulp inzet die de gecertificeerde instelling nodig acht. Artikel 3.5 bepaalt dat de gecertificeerde instelling bepaalt of en, zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen. In lid 3 van dat artikel staat dat gemeenten en instelling hierover overleggen.
9. Een andere bekend gevolg van regionalisering is wat het ‘democratisch tekort’ wordt genoemd. Samenwerkingsverbanden verantwoorden zich via de wethouder aan de afzonderlijke gemeenteraden. De raadsleden kunnen alleen hun wethouder ter verantwoording roepen en niet het ‘verlengd lokaal bestuur’. Dit doet afbreuk aan de democratische legitimiteit van de besluiten in het samenwerkingsverband.

10. De invoeringstoets is een nieuw instrument waarmee kan worden ingespeeld op signalen van burgers, organisaties en bedrijven over de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk. Ook stelt het uitvoeringsorganisaties en/of decentrale overheden in staat om de knelpunten uit de uitvoeringspraktijk terug te leggen op de beleidstafel.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: Cora Kreft

De tekst in dit document is
vastgesteld op 5 april 2023
Dit document is op 13 april 2023
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Den Haag, april 2023