

Een Kinderbeschermingsmaatregel?

**Besluiten en overwegingen van de
Raad voor de Kinderbescherming**

Samenvatting

Soms zijn problemen in een gezin zo groot, dat de ontwikkeling van een kind wordt bedreigd of geblokkeerd. Als daarbij de geboden vrijwillige hulpverlening niet meer voldoende is of een gezin niet vrijwillig instemt met hulp bij de opvoeding, schakelt Bureau Jeugdzorg¹ de Raad voor de Kinderbescherming in.

Als besloten is tot een raadsonderzoek volgt na enige weken van onderzoek het besluit of het wel of niet nodig is om in een gezin in te grijpen. Wanneer de Raad dit nodig vindt vraagt hij de rechter een zogenoemde maatregel van kinderscherming op te leggen.

De Inspectie jeugdzorg verwacht dat de besluiten van de Raad zeer zorgvuldig genomen worden. Zowel het besluit om een raadsonderzoek te starten als het besluit om te verzoeken een maatregel van kinderscherming op te leggen, grijpen namelijk diep in de dagelijkse leef- en opvoedingssituatie van kinderen en hun ouders in. De consequenties van deze beslissingen kunnen groot zijn.

Daarnaast vindt de inspectie het essentieel dat gedurende het raadsonderzoek de Raad en Bureau Jeugdzorg afspraken maken over de continuïteit van de zorg, waarmee er zicht blijft op de veiligheid van kinderen tijdens het onderzoek.

In de eerste helft van 2010 heeft de Inspectie jeugdzorg hier onderzoek naar gedaan.

Oordeel

De inspectie vindt de zorgvuldigheid waarmee de Raad en Bureau Jeugdzorg besluiten nemen om wel of geen raadsonderzoek te starten onvoldoende. Dit komt door de wisselende kwaliteit van de meldingen die Bureau Jeugdzorg aanlevert, op basis waarvan een besluit genomen wordt.

De inspectie vindt de zorgvuldigheid waarmee de Raad besluiten neemt om wel of geen kinderschermingsmaatregel aan te vragen bij de kinderrechter goed. De raadslocaties werken op eenduidige en zorgvuldige wijze om tot deze beslissing te komen, zij maken gebruik van professionele bronnen en hebben aandacht voor de betrouwbaarheid van informatie.

De kwaliteit van de afspraken die de Raad en Bureau Jeugdzorg maken over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg, waarmee er zicht blijft op de veiligheid van kinderen gedurende het raadsonderzoek, varieert per regio van goed tot onvoldoende. Dit komt omdat deze afspraken per regio verschillend worden ingevuld.

¹ Bureau Jeugdzorg of een onderdeel daarvan, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

Aanbevelingen

De zorgvuldigheid van het besluit om wel of geen raadsonderzoek te starten moet beter.

Het belangrijkste knelpunt ziet de inspectie in de wisselende kwaliteit van de meldingen van Bureau Jeugdzorg, op basis waarvan een besluit wordt genomen om wel of geen raadsonderzoek te starten. De inspectie vindt het daarom noodzakelijk dat de Bureaus Jeugdzorg de kwaliteit (volledigheid, actualiteit en betrouwbaarheid) van de meldingen verbeteren. Omdat de inspectie zich in dit onderzoek gericht heeft op de Raad zal de inspectie de individuele Bureaus Jeugdzorg hierop afzonderlijk aanspreken. Daarnaast beveelt de inspectie de Raad aan om:

- in iedere raadsregio driemaandelijks met Bureau Jeugdzorg de feitelijke naleving van de afspraken over de kwaliteit van de meldingen op managementniveau te evalueren.

Daarnaast moet het niet meer mogelijk zijn dat voor een kind in één regio geen raadsonderzoek wordt gestart, terwijl dit in een andere regio wel zo zou zijn. De inspectie beveelt de Raad daarom aan om:

- afspraken te maken met de Bureaus Jeugdzorg over de landelijke eenduidigheid in de besluitvorming of er wel of geen raadsonderzoek nodig is.

De besluitvorming om wel of geen kindbeschermingsmaatregel aan te vragen is goed maar kan nog worden verbeterd.

Voor een meer evenwichtige weging van risico- en beschermende factoren is het van belang dat de Raad meer aandacht besteedt aan de beschermende factoren. De inspectie beveelt de Raad daarom aan om:

- het informele netwerk rondom een gezin meer te betrekken in het raadsonderzoek.

De verantwoordelijkheid voor het zicht op de veiligheid van het kind moet in alle regio's en in alle zaken goed geregeld zijn.

Hiervoor is het noodzakelijk dat er afspraken gemaakt worden die de veiligheid van het kind ook gedurende het raadsonderzoek waarborgen. De inspectie beveelt de Raad daarom aan om:

- in overleg met Bureau Jeugdzorg goede voorbeelden om zicht te houden op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek landelijk over te nemen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 - Inleiding.....	7
Hoofdstuk 2 – Eindoordeel en aanbevelingen	9
2.1 Verwachting van de inspectie	9
2.2 Eindoordeel	10
Hoofdstuk 3 – Bevindingen	15
3.1. Ontwikkelingen bij de Raad.....	15
3.2 Maken de Raad en Bureau Jeugdzorg een zorgvuldige afweging om al dan niet te komen tot een raadsonderzoek?	16
3.3 Zorgen de Raad en Bureau Jeugdzorg voor zicht op de veiligheid van het kind gedurende het Raadsonderzoek?	20
3.4 Maakt de Raad een zorgvuldige afweging om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken bij de kinderrechter?.....	22
Bijlage 1 – Het onderzoek	27
Bijlage 2 – Toetsingskader inspectie	31

Hoofdstuk 1 - Inleiding

Soms zijn problemen in een gezin zo groot, dat het in het belang van het kind niet langer verantwoord is dat zijn ouders (alleen) de verzorgings- en opvoedingsverantwoordelijkheid dragen. In dergelijke gevallen kan een rechter een of meerdere kindbeschermingsmaatregelen over het betreffende kind uitspreken. Onder kindbeschermingsmaatregelen worden dan verstaan de ondertoezichtstelling, de uithuisplaatsing, de ontheffing van het gezag, de ontzetting van het gezag en de (voorlopige) voogdij. Als Bureau Jeugdzorg van mening is dat een kind zich in een zodanige situatie bevindt dat een kindbeschermingsmaatregel overwogen zou moeten worden, meldt het dit bij de Raad voor de Kinderbescherming. Samen besluiten vertegenwoordigers van de Raad en Bureau Jeugdzorg vervolgens of er een raadsonderzoek moet worden gestart. Dat besluit wordt genomen in een Casusoverleg Bescherming.

Als besloten is tot een raadsonderzoek volgt na enige weken van onderzoek het besluit of het wel of niet nodig is om in een gezin in te grijpen. Wanneer de Raad dit nodig vindt, vraagt hij de rechter een maatregel van kindbescherming op te leggen.

De Inspectie jeugdzorg heeft in de eerste helft van 2010 onderzocht of de Raad bij het besluit om een raadsonderzoek te starten en bij het besluit om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken een zorgvuldige afweging maakt, al dan niet samen met Bureau Jeugdzorg. Ook heeft de inspectie onderzocht in hoeverre er gedurende een raadsonderzoek zicht blijft op de veiligheid van het kind. De inspectie beantwoordt in dit rapport de volgende vragen:

- Maken de Raad en Bureau Jeugdzorg een zorgvuldige afweging om al dan niet te komen tot een raadsonderzoek?
- Maakt de Raad een zorgvuldige afweging om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken bij de kinderrechter?
- Maken de Raad en Bureau Jeugdzorg duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg, waarmee er zicht blijft op de veiligheid van kinderen gedurende het raadsonderzoek?

De inspectie is zich er van bewust dat de Raad kort geleden belangrijke wijzigingen heeft doorgevoerd in zijn werkwijze, die ten tijde van het inspectieonderzoek nog niet op alle locaties zijn "ingesleten". Door de relatie te leggen met deze nieuwe ontwikkelingen, beoogt de inspectie dat de Raad voor de Kinderbescherming in dit rapport aanknopingspunten vindt om samen met Bureau Jeugdzorg - waar nodig - aanpassingen te doen om de jeugdbeschermingsketen als geheel te versterken.

Dit rapport

Hoofdstuk 2 bevat het eindoordeel en de aanbevelingen van de inspectie.

De feitelijke bevindingen van het onderzoek staan samengevat in hoofdstuk 3.

Bijlage 1 bevat de verantwoording van het onderzoek. Het toetsingskader dat de inspectie in het onderzoek heeft gehanteerd staat in bijlage 2.

Hoofdstuk 2 – Eendoordeel en aanbevelingen

Het onderzoek van de inspectie heeft zich gericht op de zorgvuldigheid van de besluitvorming van de Raad, al dan niet samen met Bureau Jeugdzorg, en op de manier waarop de Raad en Bureau Jeugdzorg afspraken maken om de veiligheid van het kind en het zicht op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek te waarborgen. Wat betreft de besluitvorming onderscheidt de inspectie twee belangrijke momenten:

1. Het besluit om al dan niet een raadsonderzoek te starten.

Dit besluit wordt in het merendeel van de zaken genomen na een melding van Bureau Jeugdzorg in het "Casusoverleg Bescherming". In dit casusoverleg wordt het besluit om al dan niet een raadsonderzoek in te stellen in samenspraak met Bureau Jeugdzorg genomen. In ditzelfde overleg worden door de Raad en Bureau Jeugdzorg ook de afspraken gemaakt over het zicht op de veiligheid van het kind.

2. Het besluit om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken.

Dit besluit wordt zelfstandig door de Raad genomen na afronding van het raadsonderzoek. De Raad neemt zijn besluit in een multidisciplinair overleg op basis van de onderzoeksbevindingen van de raadsonderzoeker.

In dit hoofdstuk oordeelt de inspectie of de kwaliteit van de besluitvorming van de Raad voor de Kinderbescherming bij beslissingen over het al dan niet starten van een raadsonderzoek en het al dan niet verzoeken om een kindbeschermingsmaatregel voldoende is. Tevens geeft de inspectie een oordeel over de kwaliteit van de afspraken om zicht te houden op de veiligheid van het kind.

Voordat de inspectie in paragraaf 2.2 het eendoordeel geeft, gaat zij in paragraaf 2.1 eerst in op de verwachting die zij heeft over de rol van de Raad én Bureau Jeugdzorg in deze beslistmomenten. Daarna volgen in paragraaf 2.3 de analyse en aanbevelingen.

2.1 Verwachting van de inspectie

De Inspectie jeugdzorg verwacht dat de besluiten over het al dan niet starten van een raadsonderzoek en het al dan niet verzoeken om een kindbeschermingsmaatregel zorgvuldig genomen worden.

Zowel het besluit om een raadsonderzoek te starten als het besluit om te verzoeken een maatregel van kindbescherming op te leggen, grijpen namelijk diep in de dagelijkse leef- en opvoedingssituatie van kinderen en hun ouders in. De consequenties van deze beslissingen kunnen groot zijn. Ze betreffen immers een inperking van het recht van ouders om hun kind naar eigen inzichten op te voeden. Het gevolg van een besluit is extra groot als onterecht besloten wordt om *geen* onderzoek te doen of als onterecht wordt besloten om *niet* om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken.

Daarnaast vindt de inspectie het essentieel dat gedurende het raadsonderzoek de Raad en Bureau Jeugdzorg afspraken maken over de continuïteit van de zorg, waarmee er zicht blijft op de veiligheid van kinderen tijdens het onderzoek.

2.2 Eindoordeel

De inspectie vindt de zorgvuldigheid waarmee de Raad en Bureau Jeugdzorg besluiten nemen om wel of geen raadsonderzoek te starten onvoldoende. Dit komt door de wisselende kwaliteit van de meldingen die Bureau Jeugdzorg aanlevert, op basis waarvan een besluit genomen wordt.

De inspectie vindt de zorgvuldigheid waarmee de Raad besluiten neemt om wel of geen kindbeschermingsmaatregel aan te vragen bij de kinderrechter goed maar vindt dat deze nog beter kan. De raadslocaties werken op eenduidige en zorgvuldige wijze om tot deze beslissing te komen, zij maken gebruik van professionele bronnen en hebben aandacht voor de betrouwbaarheid van informatie.

De kwaliteit van de afspraken die de Raad en Bureau Jeugdzorg maken over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg, waarmee er zicht blijft op de veiligheid van kinderen gedurende het raadsonderzoek varieert per regio van goed tot onvoldoende. Dit komt omdat deze afspraken per regio verschillend worden ingevuld.

Onderbouwing

Het besluit om wel of geen raadsonderzoek te starten

Het belangrijkste knelpunt ziet de inspectie in de wisselende kwaliteit van de meldingen van Bureau Jeugdzorg, op basis waarvan een besluit wordt genomen om wel of geen raadsonderzoek te starten.

De inspectie heeft voor het vaststellen van de kwaliteit van meldingen de volledigheid, actualiteit en betrouwbaarheid ervan onderzocht. In ruim de helft van de onderzochte regio's zijn de meldingen van Bureau Jeugdzorg niet volledig en is de informatie uit de meldingen niet actueel of ongedateerd. Bij veruit de meeste raadslocaties is de informatie die Bureau Jeugdzorg aanlevert niet geaccordeerd door informanten, waardoor de betrouwbaarheid van de melding afneemt. Per raadslocatie zijn er afspraken gemaakt over de kwaliteit van de meldingen. De uitvoering van deze afspraken zijn onderwerp van gesprek tussen de Raad en Bureaus Jeugdzorg maar dit leidt er niet toe dat de kwaliteit van de meldingen voldoende is.

Doordat de meldingen van Bureau Jeugdzorg van onvoldoende kwaliteit zijn, is vaak niet duidelijk welke risico's er zijn. Hierdoor wordt er in het casusoverleg Bescherming vaak veel tijd besteed aan het verkrijgen van een goed en betrouwbaar beeld van de situatie van het kind. Veel minder tijd wordt besteed aan het systematisch wegen van risico- en beschermende factoren om te komen tot een zorgvuldige afweging om al dan niet een raadsonderzoek te starten.

Ook gaat er soms na het casusoverleg veel tijd verloren met het aanvullen van een melding door Bureau Jeugdzorg voordat de Raad met het raadsonderzoek kan starten.

De beperkte betrouwbaarheid of onvolledigheid van meldingen van Bureau Jeugdzorg leidt enerzijds tot het risico dat een raadsonderzoek wordt gestart op basis van onbetrouwbare en/of onvolledige informatie, waardoor de dagelijkse leef- en opvoedingsituatie van kinderen en hun ouders onnodig wordt belast. Anderzijds bestaat het risico dat onterecht besloten wordt geen raadsonderzoek te starten. Dat kan schadelijk zijn voor een kind omdat het dan langer in een mogelijk bedreigende situatie zit.

Daarnaast constateert de inspectie dat er landelijk gezien veel variatie is in de wijze waarop een besluit om wel of geen raadsonderzoek te starten tot stand komt. Er bestaan landelijk zeer uiteenlopende opvattingen over het doel van het casusoverleg en over de deelnemers aan het casusoverleg. Deze variatie in het casusoverleg draagt bij aan het risico dat landelijk niet eenduidig wordt geoordeeld of er wel of geen raadsonderzoek nodig is. Als gevolg hiervan kan het zijn dat voor een kind in één regio geen raadsonderzoek wordt gestart, terwijl dit in een andere regio wel zo zou zijn.

Het besluit om wel of geen kinderbeschermingsmaatregel te verzoeken

De inspectie beoordeelt de zorgvuldigheid waarmee de Raad vervolgens een besluit neemt om wel of geen kinderbeschermingsmaatregel aan te vragen bij de kinderrechter als goed. De raadslocaties werken op eenduidige wijze in het verrichten van raadsonderzoek. Er wordt altijd gebruik gemaakt van meerdere professionele bronnen en er is aandacht voor de betrouwbaarheid door accordering van de informatie. Doordat er op veel plekken geen wachtstapels meer zijn, kan de Raad meldingen van Bureau Jeugdzorg/AMK direct in onderzoek nemen. Het besluit of er wel of niet om een kinderbeschermingsmaatregel moet worden verzocht neemt een raadsonderzoeker nooit alleen, maar altijd samen met een gedragsdeskundige.

De inspectie concludeert wel dat de Raad het informele netwerk rondom een gezin nog onvoldoende in het raadsonderzoek betreft. Ondanks dat de Raad het belang van het betrekken van het informele netwerk beschrijft in haar beleid, geven medewerkers in de praktijk aan het informele netwerk rondom een gezin geen betrouwbare bron te vinden voor het in kaart brengen van de opvoedingsituatie van kinderen.

Dit kan er toe leiden dat een besluit om te verzoeken om een kinderbeschermingsmaatregel niet altijd plaatsvindt op basis van een evenwichtige weging van risico- en beschermende factoren. Ook kan het zo zijn dat de mogelijkheid tot meer ondersteuning vanuit het informele netwerk over het hoofd wordt gezien.

De - hierboven genoemde - wisselende kwaliteit van meldingen die Bureau Jeugdzorg aanlevert werkt ook door in het raadsonderzoek zelf. De inspectie stelt vast dat de Raad, als gevolg van het feit dat er onvolledige, onjuiste of niet-geaccordeerde informatie in de melding staat, betrokkenen en informanten vaak opnieuw moet bevragen om zich te kunnen baseren op betrouwbare informatie. Dit terwijl de Nieuwe raadmethode als uitgangspunt heeft dat een raadsonderzoeker kan voortbouwen op de informatie die in de melding staat. Deze werkwijze geeft extra werk voor de Raad en kan er uiteindelijk toe leiden dat de verkorte doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen opnieuw onder druk komen te staan.

Afspraken over het zicht op de veiligheid van het kind

De inspectie stelt vast dat de Raad en de Bureaus Jeugdzorg ten opzichte van het eerdere inspectieonderzoek in 2006 belangrijke verbeteringen hebben doorgevoerd om zicht te houden op de veiligheid van kinderen gedurende het raadsonderzoek. Hier is zichtbaar meer aandacht voor. Er is de algemeen geldende afspraak dat Bureau Jeugdzorg verantwoordelijk is voor het voortzetten van de zorg zodat er zicht blijft op de veiligheid van het kind tijdens een raadsonderzoek.

Maar er is nog steeds niet in alle gevallen zicht op de veiligheid van het kind voorafgaand aan en gedurende het raadsonderzoek. De inspectie ziet nog steeds een risico voor de veiligheid van het kind in gevallen waarin geen vrijwillige hulpverlening in een gezin mogelijk is, waardoor in de praktijk gedurende het raadsonderzoek niemand meer bij een gezin binnenkomt.

De inspectie stelt vast dat, ondanks de afspraak dat in die gevallen de Raad verantwoordelijk is, de raadslocaties en Bureaus Jeugdzorg in de verschillende regio's hier verschillend mee omgaan.

Hoewel de inspectie zich ervan bewust is dat het in de gevallen waarin niemand meer bij een gezin binnen komt lastig is om zicht te houden op de veiligheid van een kind, heeft de inspectie hier wel ook goede voorbeelden van gezien. De Raad en Bureau Jeugdzorg maken dan in de praktijk aanvullende afspraken op maat om te waarborgen dat er zicht blijft op de veiligheid van het kind.

2.3 Aanbevelingen

De zorgvuldigheid van het besluit om wel of geen raadsonderzoek te starten moet beter.

Het belangrijkste knelpunt ziet de inspectie in de wisselende kwaliteit van de meldingen van Bureau Jeugdzorg, op basis waarvan een besluit wordt genomen om wel of geen raadsonderzoek te starten. De inspectie vindt het daarom noodzakelijk dat de Bureaus Jeugdzorg de kwaliteit (volledigheid, actualiteit en betrouwbaarheid) van de meldingen verbeteren. Omdat de inspectie zich in dit onderzoek gericht heeft op de Raad zal de inspectie de individuele Bureaus Jeugdzorg hierop afzonderlijk aanspreken. Daarnaast beveelt de inspectie de Raad aan om:

- in iedere raadsregio driemaandelijks met Bureau Jeugdzorg de feitelijke naleving van de afspraken over de kwaliteit van de meldingen op managementniveau te evalueren.

Daarnaast moet het niet meer mogelijk zijn dat voor een kind in één regio geen raadsonderzoek wordt gestart, terwijl dit in een andere regio wel zo zou zijn. De inspectie beveelt de Raad daarom aan om:

- afspraken te maken met de Bureaus Jeugdzorg over de landelijke eenduidigheid in de besluitvorming of er wel of geen raadsonderzoek nodig is.

De besluitvorming om wel of geen kindbeschermingsmaatregel aan te vragen is goed maar kan nog worden verbeterd.

Voor een meer evenwichtige weging van risico- en beschermende factoren is het van belang dat de Raad meer aandacht besteedt aan de beschermende factoren. De inspectie beveelt de Raad daarom aan om:

- het informele netwerk rondom een gezin meer te betrekken in het raadsonderzoek.

De verantwoordelijkheid voor het zicht op de veiligheid van het kind moet in alle regio's en in alle zaken goed geregeld zijn.

Hiervoor is het noodzakelijk dat er afspraken gemaakt worden die de veiligheid van het kind ook gedurende het raadsonderzoek waarborgen. De inspectie beveelt de Raad daarom aan om:

- in overleg met Bureau Jeugdzorg goede voorbeelden om zicht te houden op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek landelijk over te nemen.

Hoofdstuk 3 – Bevindingen

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van het onderzoek naar beleid, het dossieronderzoek, de observaties van het casusoverleg Bescherming en het multidisciplinair eindoverleg (eind MDO) en de aanvullende interviews.

Dit hoofdstuk heeft vier paragrafen. Paragraaf 3.1 beschrijft ontwikkelingen bij de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) die relevant zijn voor dit onderzoek. Paragraaf 3.2 gaat over de afweging die de Raad in overleg met Bureau Jeugdzorg maakt om al dan niet te komen tot een raadsonderzoek. Paragraaf 3.3 gaat over de vraag of de Raad en Bureau Jeugdzorg zorgen voor zicht op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek. Paragraaf 3.4 gaat over de afweging die de Raad maakt om al dan niet om een kinderbeschermingsmaatregel te verzoeken bij de kinderrechter.

3.1. Ontwikkelingen bij de Raad

De Raad voor de Kinderbescherming heeft samen met zijn ketenpartners de afgelopen jaren sterk ingezet om de kwaliteit van de jeugdbeschermingsketen in het algemeen en de kwaliteit van zijn eigen werkwijze in het bijzonder, te verbeteren. De invoering van het programma Beter Beschermd heeft onder andere tot verkorting van de doorlooptijden geleid, om zo een snellere start van de hulpverlening mogelijk te maken. Het project Anders Werken heeft geleid tot een verbeterde logistiek van de werkprocessen van de Raad. Het programma Beter Beschermd / Anders Werken is per 1 januari 2010 afgerond. De Raad heeft zelf de Nieuwe raadsmethode ingevoerd.

Beter Beschermd

Het programma Beter Beschermd heeft gezorgd voor kortere lijnen tussen de Bureaus Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming, bijvoorbeeld door de invoering van het casusoverleg Bescherming in alle regio's.

De inspectie stelt vast dat de manier waarop het casusoverleg wordt ingevuld sterk varieert. In het casusoverleg Bescherming neemt de Raad – samen met Bureau Jeugdzorg – op veruit de meeste locaties het besluit om wel of geen raadsonderzoek te starten.² De inspectie heeft geconstateerd dat alleen in Groningen en in Zwolle Bureau Jeugdzorg primair het besluit neemt. Hier dient het casusoverleg alleen om de meldingen aan te vullen, respectievelijk om zaken waarvan de noodzaak tot een raadsonderzoek onzeker is te bespreken.

Verder varieert het per locatie of ook consultvragen worden besproken in het casusoverleg Bescherming, of hulpverlening tijdens en na het raadsonderzoek wordt besproken en of het casusoverleg zaken blijft volgen nadat het besluit is genomen. Ook de deelnemers aan het casusoverleg Bescherming variëren sterk in aantal en in functie. De Raad levert op vier van de

² Dit geldt voor het merendeel van de besluiten. Spoedzaken en beschermingsonderzoeken die ambtshalve worden gestart komen niet in het casusoverleg niet aan de orde.

dertien locaties, te weten in Den Bosch, Haarlem, Rotterdam en Maastricht, alleen een intaker aan het casusoverleg, die tevens voorzitter van het casusoverleg is. De intaker heeft in die gevallen zowel een inhoudelijke als een procedurele rol, met uiteenlopende verantwoordelijkheden. Verder betekent dit dat - bij zo'n beperkte afvaardiging vanuit de Raad - één raadsmedewerker besluit om geen raadsonderzoek te starten als dat aan de orde is. Het *Protocol Beschermingstaken 2009* schrijft voor dat een besluit om geen raadsonderzoek te starten door minimaal twee raadsmedewerkers moet worden genomen³. Een besluit om wel een raadsonderzoek te starten, kan volgens het protocol van de Raad door één raadsmedewerker genomen worden. De deelname vanuit Bureau Jeugdzorg aan het casusoverleg varieert ook sterk in aantallen (van één tot meer dan drie) en in functies (teamleiders, gedragsdeskundige, uitvoerend medewerkers). Bij de casusoverleggen in Tilburg, Middelburg en Lelystad is - naast de vaste deelnemers - de inbrenger van de zaak bij het casusoverleg aanwezig. Dit kan vanuit Bureau Jeugdzorg de betreffende gezinsvoogd of jeugdhulpverlener zijn, een AMK-medewerker of het kan een andere (jeugd)zorgaanbieder zijn. De inbrenger kan eventuele onduidelijkheden verhelderen en een melding aanvullen met de meest actuele informatie.

In de eerste helft van 2010 hebben de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus Jeugdzorg evaluaties uitgevoerd op het proces en zijn initiatieven gestart voor verdere verbetering in de afstemming.

De nieuwe raadsmethode

In 2009 / begin 2010 heeft de Raad bovendien de nieuwe raadsmethode ingevoerd. De belangrijkste uitgangspunten hierbij zijn dat:

- transparant, methodisch, multidisciplinair en gestructureerd wordt gewerkt;
- gedurende het raadsonderzoek wordt voortgebouwd op de informatie die bij Bureau Jeugdzorg al beschikbaar is over een gezin;
- zowel de beschermende als risicofactoren binnen een gezinssituatie worden onderzocht;
- er systematisch aandacht is voor basale zorg en veiligheid;
- het kind in zijn opvoedingscontext wordt gezien;
- blijvende aandacht is voor houding en gespreksvoering van de raadsonderzoekers.

3.2 Maken de Raad en Bureau Jeugdzorg een zorgvuldige afweging om al dan niet te komen tot een raadsonderzoek?

Deze paragraaf bevat het antwoord van de inspectie op de volgende vragen:

- a. Hebben de Raad en Bureau Jeugdzorg voldoende informatie over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen?
- b. Wegen de Raad en Bureau Jeugdzorg systematisch de risico- en beschermende factoren?
- c. Wordt het besluit om een raadsonderzoek te starten altijd door meerdere personen genomen?

³ Protocol Beschermingstaken 2009, p.7.

De Raad en Bureau Jeugdzorg hebben onvoldoende informatie over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen

De inspectie heeft onderzocht of de Raad en Bureau Jeugdzorg altijd voldoende informatie hebben over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen of er een raadsonderzoek nodig is. De inspectie heeft getoetst of:

- de informatie van Bureau Jeugdzorg een risicotaxatie bevat die niet ouder is dan één maand;
- de informatie van BJZ uit meerdere bronnen afkomstig is;
- Bureau Jeugdzorg en de Raad gezamenlijk vaststellen of de informatie actueel is;
- Bureau Jeugdzorg en de Raad gezamenlijk vaststellen of de informatie voldoende is om een besluit te kunnen nemen.

Informatie bevat doorgaans geen risicotaxaties

De inspectie heeft op geen van de onderzochte raadslocaties risicotaxaties aangetroffen in de informatie die Bureau Jeugdzorg aanlevert bij een melding aan de Raad. Ook uit de interviews kwam naar voren dat een melding van Bureau Jeugdzorg doorgaans geen risicotaxatie bevat. Dit in tegenstelling tot het AMK (Advies- en Meldpunt Kindermishandeling), dat deze risicotaxaties wel maakt, om de ernst van de opvoedingssituatie in een gezin in te schatten.

Informatie altijd uit meerdere bronnen

De informatie uit meldingen van Bureau Jeugdzorg aan de Raad is vrijwel altijd uit meerdere informatiebronnen afkomstig. Alleen als de mogelijke urgentie van een zaak dit noodzakelijk maakt, wacht Bureau Jeugdzorg niet altijd met het doen van een melding aan de Raad totdat er meerdere bronnen beschikbaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval in zaken waarin Bureau Jeugdzorg geen informatie kan verzamelen, omdat het geen toegang tot het gezin krijgt of informanten onvoldoende meewerken.

Informatie niet altijd van (de juiste) data voorzien

De inspectie heeft vastgesteld dat de actualiteit van de meldingen die in het casusoverleg worden besproken en de mate waarin de informatie gedateerd is, sterk wisselen. Op zeven locaties heeft de inspectie vastgesteld dat de informatie die Bureau Jeugdzorg in het casusoverleg heeft ingebracht regelmatig niet van data is voorzien of dat er onzorgvuldig is omgegaan met de datering. De inspectie heeft vastgesteld dat het casusoverleg op vrijwel alle locaties aandacht besteedt aan de actualiteit van de melding. Meldingen worden als dit mogelijk is tijdens het casusoverleg mondeling aangevuld met de meest actuele stand van zaken. Dit is mogelijk als de inbrenger van de casus het casusoverleg bijwoont.

Het achteraf schriftelijk aanvullen van een melding met actuele informatie gebeurt op eenzelfde wijze als hieronder beschreven onder "volledigheid meldingen".

Informatie niet altijd volledig

Ook de volledigheid van de meldingen wisselt sterk. In ruim de helft van de onderzochte raadslocaties komt het met regelmaat voor dat de (schriftelijke) meldingen niet volledig zijn en dat

deze na het casusoverleg moeten worden aangevuld. Dit knelpunt is met name zichtbaar op één locatie, waar weliswaar sinds 2009 de afspraak geldt dat Bureau Jeugdzorg het formulier "verzoek tot raadsonderzoek" gebruikt als inbreng voor het casusoverleg, maar waar in de praktijk doorgaans een beknopt registratieformulier wordt ingediend. De besluiten worden hier grotendeels genomen op basis van mondeling ingebrachte informatie.

Als meldingen niet volledig zijn, moet er een extra slag gemaakt worden. De meldingen worden, als dit nodig is voor de besluitvorming, tijdens het casusoverleg mondeling aangevuld. Ook wordt besproken of de melding eerst schriftelijk moet worden aangevuld vóóordat een besluit kan worden genomen. Dit is doorgaans het geval op vier locaties, tenzij de situatie op basis van de beschikbare informatie zeer acuut lijkt. Op zeven van de twaalf onderzochte locaties gebeurt dit niet, en neemt het casusoverleg op basis van de niet volledige melding een besluit tot het starten van een raadsonderzoek. De melding moet dan achteraf (dus nadat het besluit is genomen) nog worden aangevuld.

Op vier locaties houden de Bureaus Jeugdzorg zich doorgaans beter aan de afspraken die over het aanleveren van meldingen zijn gemaakt, waardoor de meldingen op deze locaties van betere kwaliteit zijn.

De Raad en Bureau Jeugdzorg wegen onvoldoende systematisch de risico- en beschermende factoren

De inspectie heeft onderzocht of de Raad en Bureau Jeugdzorg in het casusoverleg de risico- en beschermende factoren systematisch wegen alvorens zij een besluit nemen of er een raadsonderzoek nodig is. De inspectie heeft getoetst of:

- De Raad en BJZ voor iedere casus een eenduidige agenda hanteren;
- De Raad en BJZ gezamenlijk vaststellen of de aanwezige informatie betrouwbaar is;
- De Raad en BJZ in het casusoverleg risico- en beschermende factoren wegen;
- De Raad en BJZ het besluit en de motivatie per casus vastleggen.

Vrijwel geen eenduidige agenda's per casus

Het casusoverleg maakt op vrijwel geen van de onderzochte locaties gebruik van een eenduidige agenda per casus. De inspectie beschouwt alleen in Lelystad de structuur van het ondersteunende systeem COBOS als een vaste agenda per casus. Aan de orde komen daar: een samenvatting van de melding, de overige kinderen in het gezin, veiligheid, besluit, acties en vragen. In Den Bosch was de Raad ten tijde van het onderzoek bezig met het opstellen van een instructiekaart, die als een agenda bij het casusoverleg gebruikt kan worden.

Op de meeste locaties geven de voorzitters van het casusoverleg aan een vaste structuur in het hoofd te hebben voor het bespreken van de casussen.

Beperkte betrouwbaarheid informatie

Er is maar één locatie waar de inspectie heeft kunnen vaststellen dat de informatie die Bureau Jeugdzorg aanlevert altijd is geaccordeerd door de informanten en dat de gemaakte afspraken op dit punt zichtbaar worden nageleefd. Op een andere locatie geldt dit voor alle meldingen die Bureau Jeugdzorg rechtstreeks doorstuurt naar de Raad en die niet worden besproken in het casusoverleg. Dit is het merendeel van de zaken. Het geldt niet voor de zaken die in het casusoverleg van deze locatie worden besproken.

Bij veruit de meeste onderzochte raadslocaties is de informatie die Bureau Jeugdzorg aanlevert niet geaccordeerd door informanten.

Op één locatie wisselt de mate van accordering tussen de verschillende casusoverleggen. Op sommige raadslocaties gaat de Raad er wel van uit dat de informatie geaccordeerd is, maar blijkt dit niet uit de meldingen die de inspectie heeft gezien. Overigens komt het op twee locaties voor dat binnen een regio het AMK vaker geaccordeerde informatie aanlevert dan Bureau Jeugdzorg.

Op de raadslocaties Zwolle, Rotterdam en Haarlem heeft de inspectie vastgesteld dat er in de bespreking aandacht is voor de betrouwbaarheid van de meldingen in het casusoverleg. Op de raadslocaties Amsterdam, Lelystad, Tilburg, Arnhem, Groningen is de betrouwbaarheid van de meldingen geen onderwerp van gesprek in het casusoverleg.

Geen gestructureerde bespreking van risico- en beschermende factoren

De meldingen die Bureau Jeugdzorg in het casusoverleg inbrengt bevatten doorgaans vooral risicofactoren en geen beschermende factoren. Hierop is één uitzondering. Hier zet Bureau Jeugdzorg steeds vaker een familienetwerkberaad in. De meldingen bevatten de uitslag van een dergelijk beraad, waardoor naast de risico- ook de beschermende factoren expliciet onder de aandacht van het casusoverleg worden gebracht.

Tijdens de bespreking in het casusoverleg Bescherming komen de risicofactoren ook het meest expliciet aan de orde. Toch is op acht locaties zichtbaar dat het casusoverleg ook aandacht heeft voor beschermende. Op een negende locatie zijn beschermende factoren vooral aan de orde als het casusoverleg besluit dat er geen raadsonderzoek moet worden gestart.

Bespreking van risico- en beschermende factoren gebeurt doorgaans niet expliciet en niet gestructureerd. Op de onderzochte raadslocaties vindt geen systematische weging van risico- en beschermende factoren plaats.

Besluiten doorgaans gemotiveerd vastgelegd

Het is de afspraak dat besluiten en de onderbouwing daarvan worden vastgelegd in het ondersteunende systeem COBOS. De inspectie stelt vast dat de besluiten van het casusoverleg in Rotterdam, Middelburg, Haarlem, Amsterdam, Den Haag, Den Bosch en Maastricht voldoende onderbouwd worden vastgelegd in COBOS.

In Utrecht, Lelystad, Zwolle, Tilburg en Groningen trof de inspectie in het merendeel van de besluiten geen of summiere onderbouwingen aan. In Arnhem is het beeld wisselend.

Het besluit om een raadsonderzoek te starten wordt vrijwel altijd door meerdere personen genomen

De inspectie heeft onderzocht of een besluit om een raadsonderzoek te starten altijd door meerdere personen wordt genomen. De inspectie heeft getoetst of:

- Bij geen verschil van mening besluitvorming plaatsvindt in het casusoverleg;
- De Raad bij verschil van mening een raadsonderzoek instelt;
- Het besluit om geen raadsonderzoek in te stellen door minimaal twee raadsonderzoekers wordt genomen.

Besluitvorming vrijwel altijd door meerdere personen

Op vrijwel alle onderzochte raadslocaties wordt een besluit om een raadsonderzoek te starten genomen in het casusoverleg en dus door meerdere personen. In twee locaties vindt de besluitvorming niet plaats in het casusoverleg, maar bij Bureau Jeugdzorg.

Vrijwel altijd een raadsonderzoek bij verschil van mening

Op vrijwel alle locaties stelt de Raad, zoals in de samenwerkingsafspraken is vastgelegd, een onderzoek in als hierover een verschil van mening is tussen de Raad en Bureau Jeugdzorg in het casusoverleg. Alleen in Rotterdam, Haarlem en Lelystad hakt de voorzitter van het casusoverleg (in deze gevallen intaker bij de Raad) bij blijvend verschil van mening de knoop door om de zaak wel of niet in onderzoek te nemen.

Besluit tot geen raadsonderzoek niet altijd door twee raadsmedewerkers

Op de meeste onderzochte raadslocaties nemen ten minste twee medewerkers van de Raad deel aan het casusoverleg. Op vier van de dertien onderzochte locaties, te weten Den Bosch, Haarlem, Rotterdam en Maastricht, levert de Raad alleen een intaker aan het casusoverleg, die tevens voorzitter van het casusoverleg is. Zoals hierboven gezegd, wordt op twee van deze locaties het besluit om wel of niet een zaak te starten genomen door deze intaker. Een besluit om geen raadsonderzoek te starten wordt op die raadslocaties dus niet door twee medewerkers genomen.

3.3 Zorgen de Raad en Bureau Jeugdzorg voor zicht op de veiligheid van het kind gedurende het Raadsonderzoek?

Deze paragraaf bevat het antwoord van de inspectie op de volgende vraag:

Zorgen de Raad en Bureau Jeugdzorg voor zicht op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek?

De Raad en Bureau Jeugdzorg maken per regio wisselende afspraken over de continuïteit van de zorg, waarmee er zicht blijft op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek

De inspectie heeft onderzocht of de Raad en Bureau Jeugdzorg duidelijke afspraken maken over het zicht op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek. De inspectie heeft getoetst of:

- De continuïteit van zorg een vast agendapunt is in het casusoverleg;
- De Raad en BJZ per zaak afspreken wie verantwoordelijk is voor de continuïteit van de zorg;
- De Raad en BJZ per zaak afspreken welke zorg wordt ingezet gedurende het raadsonderzoek
- Per zaak duidelijk is wie de contactpersonen zijn gedurende het onderzoek.

Continuïteit zorg is geen vast agendapunt

In het algemeen geldt de vaste afspraak dat Bureau Jeugdzorg de ingezette hulpverlening blijft continueren of laat continueren en dat de Raad verantwoordelijk is voor zicht op de veiligheid van het kind als er geen hulpverlening in het gezin (meer) mogelijk is. Tussen de Raad en de Bureaus Jeugdzorg zijn vaste afspraken dat Bureau Jeugdzorg verantwoordelijk is voor de begeleiding en het borgen van de veiligheid gedurende het raadsonderzoek.

Zoals beschreven op pagina 18 maakt het casusoverleg op vrijwel geen van de onderzochte locaties gebruik van een eenduidige agenda per casus. De continuïteit van zorg is hierdoor op maar vier locaties een vast agendapunt. Eén casusoverleg heeft de continuïteit van zorg aan de concept instructiekaart toegevoegd. Op drie raadslocaties is de continuïteit van zorg gedurende het raadsonderzoek een vast gespreksonderwerp voor het casusoverleg.

Doorgaans geen afspraken over de verantwoordelijkheid voor continuïteit zorg per casus

De Raad heeft in zijn beleidsdocumenten vastgelegd dat tijdens het casusoverleg aanvullende afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Bureau Jeugdzorg en de Raad gemaakt moeten worden. Op zes locaties wordt echter volstaan met de algemene afspraak dat Bureau Jeugdzorg verantwoordelijk blijft voor het feit dat er continuïteit van zorg is waarmee er zicht blijft op de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek (Rotterdam, Amsterdam, Arnhem, Groningen, Zwolle en Den Bosch). Op twee van deze locaties kunnen geen afspraken worden gemaakt over de continuïteit van zorg per casus, omdat de meeste meldingen niet in het casusoverleg besproken worden maar rechtstreeks worden doorgestuurd.

In Middelburg neemt altijd de jeugdzorgaanbieder deel aan het casusoverleg, die waar nodig onmiddellijk intensieve pedagogische thuishulp kan inzetten. In Middelburg kan het casusoverleg bovendien besluiten tot een verzoek om een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS). In andere regio's is een dergelijk besluit voorbehouden aan de Raad. In Arnhem en Maastricht kan het casusoverleg besluiten tot een snelle extra "veiligheids-check" in het gezin, wanneer daar twijfels over zijn. Een gezin wordt dan bezocht door een medewerker van Bureau Jeugdzorg en/of de Raad. Ook in Tilburg wordt per casus besproken welke partij voor de hulpverlening zorgt. In Tilburg

bestaat wel onduidelijkheid over de vraag wie normaal gesproken verantwoordelijk is als het AMK meldt: De Raad of de toegang van Bureau Jeugdzorg.

Op een aantal locaties (Den Bosch, Lelystad, Maastricht) neemt de Raad in elk geval zelf zijn verantwoordelijkheid als er geen hulpverlening in het gezin mogelijk is, door partijen in het netwerk (school, politie) alert te laten zijn. Ook kan het zo zijn dat de Raad na het casusoverleg besluit om een VOTS te verzoeken.

Doorgaans wel afspraken over welke zorg gedurende raadsonderzoek

Op acht onderzochte raadslocaties wordt in het casusoverleg besproken welke hulpverlening of zorg wordt ingezet gedurende het raadsonderzoek (Utrecht, Tilburg, Lelystad, Middelburg, Amsterdam, Den Haag, Maastricht). Doorgaans gaat het om continuering van de bestaande hulpverlening of zorg. Op twee locaties is dit niet mogelijk omdat niet alle zaken in het casusoverleg worden besproken. OP de overige raadslocaties is dit geen standaard onderwerp van gesprek bij het casusoverleg.

Doorgaans duidelijkheid over contactpersonen

Op vrijwel alle raadslocaties worden afspraken gemaakt over de contactpersonen vanuit de Raad en vanuit Bureau Jeugdzorg. Het varieert of het een algemene afspraak betreft of dat er per casus een afspraak wordt gemaakt. De inspectie heeft in Utrecht en Lelystad vastgesteld dat de contactpersonen per casus worden benoemd. In Zwolle gebeurt dit ook, echter alleen voor de zaken die in het casusoverleg worden besproken.

3.4 Maakt de Raad een zorgvuldige afweging om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken bij de kinderrechter?

Deze paragraaf bevat het antwoord van de inspectie op de volgende vragen:

- a. Heeft de Raad voldoende informatie over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen?
- b. Weegt de Raad systematisch de risico- en beschermende factoren?
- c. Neemt de Raad het besluit om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken altijd met meerdere personen?

De Raad heeft altijd voldoende informatie over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen

De inspectie heeft onderzocht of de Raad altijd voldoende informatie heeft over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen. De inspectie heeft getoetst of:

- De Raad de onderzoeksvragen multidisciplinair vaststelt;
- De Raad informatie uit het netwerk van het kind heeft;
- De Raad het betrokken kind alleen heeft gesproken of gezien;
- De Raad met de opvoeders heeft gesproken;

- De Raad vaststelt dat de informatie over de veiligheidssituatie actueel is.

Onderzoeksvragen worden multidisciplinair vastgesteld

Sinds de invoering van de nieuwe raadmethode liggen de onderzoeksvragen voor een raadsonderzoek in feite voor alle raadsonderzoeken vast. Per zaak worden specifieke aandachtspunten voor het raadsonderzoek vastgesteld. Dit gebeurt op basis van de algemene onderzoeksvragen⁴ en de informatie die al over de zaak beschikbaar is (uit de melding van Bureau Jeugdzorg).

Het bepalen van de onderwerpen die nader onderzocht moeten worden gedurende een raadsonderzoek gebeurt overal in een multidisciplinair overleg. Bij dit multidisciplinair overleg zijn altijd de raadsonderzoeker die het onderzoek gaat uitvoeren aanwezig en een gedragsdeskundige. Per locatie en per casus verschilt het of ook de intaker en/ of een juridisch deskundige deelnemen aan het overleg.

De Raad heeft informatie uit het netwerk van het kind

In het eerste multidisciplinaire overleg bij de start van een raadsonderzoek wordt bepaald welke bronnen de raadsonderzoeker zal raadplegen. Alle raadslocaties maken in een raadsonderzoek gebruik van meerdere professionele bronnen uit het netwerk van het kind (bijvoorbeeld: school, huisarts, zorgaanbieder, leerplichtambtenaar).

Het informele netwerk wordt nauwelijks betrokken bij het in kaart brengen van de risico- en beschermende factoren in een gezin. De reden hiervoor is dat de Raad het informele netwerk geen betrouwbare bron vindt voor het in kaart brengen van de opvoedingssituatie van kinderen.

In Amsterdam en Rotterdam gebruikt de Raad het familienetwerk iets frequenter als bron dan op de andere locaties. Daar gebeurt dit zeer spaarzaam en alleen als het informele netwerk een rol speelt in de opvoeding van de kinderen. In Roermond wordt het informele netwerk benaderd als een gezin daar nadrukkelijk om vraagt.

De raadsonderzoeker ziet een kind altijd en spreekt het als dit mogelijk is

In het eerste multidisciplinaire overleg bij de start van een raadsonderzoek wordt bepaald of een kind wordt gezien en/of gesproken en op welke manier dit het best kan plaatsvinden.

Raadsonderzoekers zien de kinderen altijd. Ook wordt altijd met de kinderen gesproken, tenzij ze hiervoor te jong zijn. De formele leeftijdsgrens om kinderen te spreken van twaalf jaar wordt nergens gehanteerd (doorgaans is de grens vier jaar). Als een kind hiertoe in staat is, spreekt een raadsonderzoeker met een kind om zicht te krijgen op zijn welzijn. Vanaf twaalf jaar wordt er met een kind ook gesproken over de inhoud van de melding.

In Eindhoven, Zutphen, Leeuwarden, Utrecht en Groningen wordt niet met kinderen gesproken als kindspecifieke problemen hiervoor een contra-indicatie zijn of als een gesprek niet in het belang is

⁴ De nieuwe raadmethode stoelt inhoudelijk op drie bouwstenen: Ontwikkeling van het kind, Opvoedingsomgeving en context, Hulpverlening.

van een kind (bijvoorbeeld omdat er al een helder beeld is doordat het kind al door anderen is onderzocht). Het kan ook voorkomen dat een kind niet wordt gesproken omdat ouders of kinderen niet willen meewerken aan het raadsonderzoek (Utrecht, Alkmaar en Dordrecht). De inspectie sluit niet uit dat op de andere onderzochte raadslocaties kan voorkomen dat om deze redenen niet met kinderen wordt gesproken, maar heeft dit niet aangetroffen in de dossiers en tijdens de interviews.

De Raad spreekt opvoeders vrijwel altijd

De raadsonderzoeker spreekt altijd met de ouders of opvoeders van de kinderen. In uitzonderlijke gevallen wordt niet met hen gesproken, namelijk als zij niet willen meewerken aan een raadsonderzoek. Als het niet mogelijk is met de ouders te spreken dan wordt dit verantwoord in de raadsrapportage.

Informatie is actueel

De informatie over de veiligheidssituatie is op een enkele uitzondering na in alle 120 onderzochte dossiers op alle locaties actueel. Alleen in Haaglanden was in één geval de actuele veiligheidssituatie niet duidelijk en in Groningen was de informatie in twee van de acht onderzochte raadsrapporten niet volledig actueel.

De raadslocaties kenden op het moment van het inspectieonderzoek vrijwel allemaal geen wachtstapel, waardoor de Raad meldingen van Bureau Jeugdzorg / AMK meteen in onderzoek kan nemen. De informatie in de raadsrapporten is mede hierdoor en als gevolg van de snelle doorlooptijden binnen de Raad vrijwel altijd actueel. Bij de laatste locaties die de inspectie bezocht nam de wachtstapel al wel toe. Hierdoor duurt het langer voordat een melding in onderzoek wordt genomen, hetgeen gevolgen heeft voor de actualiteit van de informatie uit de melding op het moment dat een raadsonderzoek start.

De Raad weegt systematisch de risico- en beschermende factoren

De inspectie heeft onderzocht of de Raad systematisch de risico- en beschermende factoren toetst. De inspectie heeft getoetst of:

- De Raad voor iedere casus een eenduidige agenda hanteert;
- De beschikbare informatie beoordeelt op betrouwbaarheid;
- De Raad risico- en beschermende factoren in relatie tot elkaar weegt;
- De Raad het besluit en de motivatie vastlegt in het kinddossier.

Eenduidige agenda wordt op de meeste locaties gebruikt

Voor een besluitvormend MDO is een landelijke agenda afgesproken. Deze wordt in Utrecht, Breda, Zutphen, Almelo, Rotterdam, Leeuwarden, Dordrecht, Amsterdam en Den Bosch altijd gebruikt. In Den Haag, Roermond en Groningen wordt deze agenda niet structureel gebruikt. In Alkmaar wisselt het gebruik van de agenda per medewerker.

Er zijn voldoende waarborgen voor de betrouwbaarheid van de informatie in het raadsrapport

Op alle onderzochte locaties zijn de besluiten om wel of geen kindbeschermsmaatregel te starten gebaseerd op informatie van meerdere professionele bronnen. De informatie die de

raadsonderzoeker zelf verzamelt tijdens het onderzoek is altijd geaccordeerd door de professionele informanten. De informatie uit de melding van Bureau Jeugdzorg wordt doorgaans opnieuw geverifieerd, hetgeen noodzakelijk is als gevolg van de beperkte betrouwbaarheid van deze meldingen (zie paragraaf 3.2).

Op de raadslocatie in Dordrecht en de raadslocatie in Alkmaar vindt de inspectie dat de Raad niet voldoende beoordeelt of de informatie die uit de melding van Bureau Jeugdzorg wordt opgenomen betrouwbaar is. De melding wordt namelijk ook als bron in het raadsonderzoek gebruikt als deze niet geaccordeerd is. In Dordrecht wordt niet altijd een tolk ingezet bij het raadsonderzoek als dit gedurende het raadsonderzoek wel nodig blijkt.

Wegen van risico- en beschermende factoren op de meeste locaties voldoende

De inspectie heeft op alle onderzochte locaties een besluitvormend MDO bijgewoond. Op negen van de dertien onderzochte locaties vond naar het oordeel van de inspectie in het MDO een expliciete weging plaats van de beschermende en risicofactoren. Het betreft de locaties Almelo, Utrecht, Zutphen, Rotterdam, Leeuwarden, Dordrecht, Amsterdam, Eindhoven en Roermond. In Breda, Alkmaar, Groningen, Den Haag vond geen gestructureerde weging plaats tijdens het besluitvormend MDO. De weging was wel terug te zien in de concept rapportage. Dit betekent dat de weging gemaakt is door een individuele medewerker en niet multidisciplinair in het besluitvormend MDO.

Vastleggen besluit en motivatie gebeurt altijd

De raadsrapportages komen altijd in het kinddossier terecht. De raadsrapportage bevat het eindbesluit en de motivatie van het eindbesluit.

De Raad neemt het besluit met meerdere personen

De inspectie heeft onderzocht of de Raad het besluit tot het aanvragen van een kindbeschermingsmaatregel met meerdere personen neemt. De inspectie heeft getoetst of:

- Het definitieve besluit door ten minste twee medewerkers wordt genomen, waaronder een gedragswetenschapper;
- De teamleider het besluit accordeert.

Definitief besluit altijd door meerdere personen

Het definitieve besluit wordt altijd genomen door ten minste twee personen, waaronder een gedragsdeskundige. Op sommige onderzochte raadslocaties schuift daarnaast altijd (Eindhoven, Leeuwarden, Alkmaar, Dordrecht) een juridisch deskundige aan, op de meeste locaties alleen als hiertoe aanleiding is.

Accordering door teamleider vindt altijd plaats

Op alle onderzochte locaties accordeert de teamleider het definitieve besluit.

Bijlage 1 – Het onderzoek

Onderzoeksvraag

Het onderzoek van de inspectie van 2009/2010 heeft zich gericht op de zorgvuldigheid van de besluitvorming van de Raad en op de manier waarop de Raad en Bureau Jeugdzorg afspraken maken om de veiligheid van het kind en de continuïteit van de zorg gedurende het raadsonderzoek te waarborgen.

Wat betreft de besluitvorming onderscheidt de inspectie twee belangrijke momenten:

1. Het besluit om al dan niet een raadsonderzoek te starten.

Dit besluit wordt in het merendeel van de zaken⁵ genomen na een melding van bureau jeugdzorg in het "casuoverleg Beter Beschermd". In dit casuoverleg wordt het besluit om al dan niet een raadsonderzoek in te stellen in samenspraak met Bureau Jeugdzorg genomen. In ditzelfde overleg worden door de Raad en Bureau Jeugdzorg ook de afspraken gemaakt over de continuïteit van de zorg. Daarom zijn de MOgroep en de Bureaus Jeugdzorg over het onderzoek naar dit eerste besluit geïnformeerd.

2. Het besluit om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken.

Dit besluit wordt zelfstandig door de Raad genomen na afronding van het raadsonderzoek. De Raad neemt zijn besluit in een multidisciplinair overleg op basis van de onderzoeksbevindingen van de raadsonderzoeker.

De onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op twee beslismomenten; dit zijn de thema's van het onderzoek. De inspectie onderscheidt hierbij de volgende onderzoeksvragen met bijbehorende deelvragen:

Besluitvorming om al dan niet een raadsonderzoek te starten

1. Maken de Raad en Bureau Jeugdzorg (BJZ) een zorgvuldige afweging om al dan niet te komen tot een raadsonderzoek?
 - a. Hebben de Raad en BJZ voldoende informatie over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen?
 - b. Wegen de Raad en BJZ systematisch de risico- en beschermende factoren?
 - c. Wordt het besluit om een raadsonderzoek te starten altijd door meerdere personen genomen?
 - d. Maken de Raad en BJZ duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg gedurende het raadsonderzoek?

Besluitvorming om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken

2. Maakt de Raad een zorgvuldige afweging om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken bij de kinderrechter?

⁵ Bij uitzondering – met name in geval van acute en ernstige crisissituaties – treedt de Raad op naar aanleiding van een melding van derden, niet zijnde BJZ/AMK.

- a. Heeft de Raad voldoende informatie over de opvoedingssituatie van het kind om een besluit te kunnen nemen?
- b. Weegt de Raad systematisch de risico- en beschermende factoren?
- c. Neemt de Raad het besluit om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken altijd met meerdere personen?

Onderzoekopzet

Vooronderzoek

De inspectie heeft ter voorbereiding op dit onderzoek per regio de samenwerkingsafspraken tussen de Raad en Bureau Jeugdzorg opgevraagd en onderzocht. In deze afspraken staat bijvoorbeeld welke informatie nodig is om te kunnen besluiten of er een raadsonderzoek gedaan moet worden. Ook staan er afspraken in over de hulpverlening aan een kind en zijn ouders gedurende een raadsonderzoek.

De inspectie heeft in haar onderzoek in 2006 ook de samenwerkingsafspraken onderzocht. Toen stelde de inspectie vast dat de afspraken op verschillende punten ontoereikend waren. De inspectie heeft in een beleidsonderzoek vastgesteld dat de aanbevelingen uit 2006 in grote lijnen zijn opgevolgd. De samenwerkingsafspraken zijn in alle regio's op vrijwel alle punten aangevuld. Daarom kon de inspectie nu in de praktijk gaan onderzoeken op welke wijze de samenwerking in de praktijk gestalte krijgt bij:

- de afweging om al dan niet te komen tot een raadsonderzoek (onderzoeksvraag 1 a t/m c);
- de continuïteit van de hulpverlening gedurende het raadsonderzoek (onderzoeksvraag 1 d).

Praktijkonderzoek

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 heeft de inspectie per regio het casusoverleg tussen de Raad en Bureau Jeugdzorg als bron gebruikt (observatie). Daarnaast heeft de inspectie van 5 tot 10 zaken de besluiten uit het casusoverleg bekeken (dossieronderzoek). In totaal zijn voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1, 117 besluiten bekeken. De zaken die als bron dienen voor het dossieronderzoek konden andere zijn dan de zaken die aan de orde waren in het casusoverleg. De observatie en het dossieronderzoek zijn aangevuld met interviews.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1 heeft de inspectie in elke raadsregio één raadslocatie bezocht:

Bezochte locaties Thema 1

Regio	Bezochte locatie	Betrokken Bureau Jeugdzorg
Amsterdam en Gooi & Vechtstreek	Amsterdam	Agglomeratie Amsterdam
Friesland en Flevoland	Lelystad	Flevoland
Gelderland	Arnhem	Gelderland
Groningen en Drenthe	Groningen	Groningen
Haaglanden en Zuid Holland Noord	Den Haag	Haaglanden
Limburg	Maastricht	Limburg
Midden- en West-Brabant	Tilburg	Noord-Brabant
Noord- en Zuidoost Brabant	Den Bosch	Noord-Brabant
Noord-Holland	Haarlem	Noord-Holland

Overijssel	Zwolle	Overijssel
Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam	Stadsregio Rotterdam
Utrecht	Utrecht	Utrecht
Zuid-Holland Zuid en Zeeland	Middelburg	Zeeland

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 heeft de inspectie als schriftelijke bronnen het dossier van de Raad gebruikt (dossieronderzoek). De inspectie verwachtte hierin aan te treffen het verslag van het raadsonderzoek, de verslagen van multidisciplinaire overleggen (MDO's), het onderliggende onderzoeksdossier en het eindbesluit van de Raad. Per regio heeft de inspectie van 5 tot 10 zaken de raadsdossiers onderzocht. In totaal zijn voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2, 120 dossiers onderzocht. Tevens heeft de inspectie per raadslocatie een aantal MDO's bijgewoond (observatie). De zaken die als bron dienden voor het dossieronderzoek konden andere zijn dan de zaken die aan de orde waren in het MDO. De observatie en het dossieronderzoek zijn aangevuld met interviews.

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 heeft de inspectie in elke raadsregio de andere raadslocatie bezocht dan is bezocht voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1:

Bezochte locaties thema 2

Regio	Bezochte locatie
Amsterdam en Gooi & Vechtstreek	Amsterdam
Friesland en Flevoland	Leeuwarden
Gelderland	Zutphen
Groningen en Drenthe	Groningen
Haaglanden en Zuid Holland Noord	Den Haag
Limburg	Roermond
Midden- en West-Brabant	Breda
Noord- en Zuidoost Brabant	Eindhoven
Noord-Holland	Alkmaar
Overijssel	Almelo
Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam
Utrecht	Utrecht
Zuid-Holland Zuid en Zeeland	Dordrecht

Resultaten

Van de onderzoeken per locatie heeft de inspectie een verslag van bevindingen gemaakt, waarmee de regiodirecties zijn geïnformeerd. Deze verslagen zijn niet openbaar, maar vormden de input voor dit landelijke rapport.

Bijlage 2 – Toetsingskader inspectie

De inspectie heeft de vraagstelling uit het plan van aanpak vertaald in een toetsingskader, waarin staat wat de Inspectie jeugdzorg verwacht van de Raad. De verwachtingen van de inspectie zijn gebaseerd op de vereisten in het Burgerlijk Wetboek (Boek 1, afd. 3 art. 238 t/m 248) en in de Wet op de jeugdzorg (art. 9 t/m 11, 13 en 47).

Kwaliteitskader en protocollen 2009 bevat de beleidsregels die de Raad zelf heeft geformuleerd voor haar werk. De inspectie heeft deze kwaliteitseisen van de Raad bij het toetsingskader gebruikt.

Toelichting op het toetsingskader

De twee thema's van het onderzoek, die aansluiten bij de twee onderzoeksvragen, staan in de eerste kolom van het toetsingskader benoemd.

Elk van beide thema's is onderverdeeld in criteria die aansluiten bij de deelvragen van het onderzoek. Deze staan in de tweede kolom. De criteria zijn de normen waaraan de inspectie het handelen van de instellingen beoordeelt.

In de derde kolom zijn de indicatoren benoemd aan de hand waarvan de inspectie nagaat in hoeverre aan de criteria wordt voldaan.

In de laatste kolom staat welke onderzoeksbronnen de inspectie gebruikt om vast te stellen of en, zo ja in hoeverre de indicatoren aanwezig zijn.

Thema's	Criteria	Indicatoren	Bronnen
Zorgvuldige afweging om al dan niet te komen tot een raadsonderzoek	Er is voldoende informatie beschikbaar over de opvoedingssituatie van het kind	<ul style="list-style-type: none"> - De informatie van BJZ bevat een risicotaxatie - De risicotaxatie is niet ouder dan één maand - De informatie van BJZ is uit meerdere informatiebronnen afkomstig - De Raad en BJZ stellen gezamenlijk vast dat de informatie actueel is - De Raad en BJZ stellen gezamenlijk vast dat de informatie voldoende is 	Werkinstructies en interview voorzitter Casusoverleg (stukken) Casusoverleg Interview raadsonderzoeker

Thema's	Criteria	Indicatoren	Bronnen
	Risiko- en beschermende factoren worden systematisch gewogen	<ul style="list-style-type: none"> - De Raad en BJZ hanteren voor iedere casus een eenduidige agenda - De Raad en BJZ beoordelen in het casusoverleg de beschikbare informatie op betrouwbaarheid - De Raad en BJZ wegen in het casusoverleg risico- en beschermende factoren in relatie tot elkaar - De Raad en BJZ leggen het besluit en de motivatie per casus eenduidig vast 	Werkinstructies en interview voorzitter Casusoverleg (stukken) Casusoverleg Interview raadsonderzoeker
	Besluiten worden altijd door meerdere personen genomen	<ul style="list-style-type: none"> - Bij geen verschil van mening vindt besluitvorming plaats in het casusoverleg - Bij verschil van mening stelt de Raad een onderzoek in - Het besluit om geen onderzoek in te stellen wordt door minimaal 2 raadsmedewerkers genomen 	Werkinstructies en interview voorzitter Casusoverleg (stukken) Casusoverleg Interview raadsonderzoeker
	Er zijn duidelijke afspraken over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg gedurende het raadsonderzoek	<ul style="list-style-type: none"> - De continuïteit van de zorg is een vast agendapunt in het casusoverleg - Per zaak spreken de Raad en BJZ af wie verantwoordelijk is voor de continuïteit van zorg - Per zaak spreken de Raad en BJZ af welke zorg wordt ingezet gedurende het raadsonderzoek - Per zaak is duidelijk wie de contactpersonen zijn (raadsonderzoeker, BJZ) 	Werkinstructies en interview voorzitter Casusoverleg (stukken) Casusoverleg Interview raadsonderzoeker

Thema's	Criteria	Indicatoren	Bronnen
Zorgvuldige afweging om al dan niet om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken	Er is voldoende informatie beschikbaar over de opvoedingssituatie van het kind	<ul style="list-style-type: none"> - De Raad stelt de onderzoeksvragen multidisciplinair vast - De Raad verzamelt informatie uit het netwerk van het kind (bv: huisarts, school/dagopvang, zorgaanbieders, familie) - De Raad heeft het betrokken kind alleen gesproken (12+ / ontwikkelingsniveau) of gezien - De Raad heeft met de opvoeders gesproken - De Raad stelt vast dat de informatie over de veiligheidssituatie actueel is 	Werkinstructies en interview voorzitter MDO (stukken) MDO Dossiers Interview raadsonderzoeker
	Risico- en beschermende factoren worden systematisch gewogen	<ul style="list-style-type: none"> - De Raad hanteert voor iedere casus een eenduidige agenda - De Raad beoordeelt de beschikbare informatie op betrouwbaarheid - De Raad weegt risico- en beschermende factoren in relatie tot elkaar - De Raad legt het besluit en de motivatie vast in het kinddossier 	Werkinstructies en interview voorzitter MDO (stukken) MDO Dossiers Interview raadsonderzoeker
	Besluiten worden altijd door meerdere personen genomen	<ul style="list-style-type: none"> - Het definitieve besluit wordt door ten minste twee medewerkers genomen, waaronder een gedragswetenschapper - De teamleider accordeert het besluit 	Werkinstructies en interview voorzitter MDO (stukken) MDO Dossiers Interview raadsonderzoeker