

Vergaderjaar 2022–2023

31 839

Jeugdzorg

Nr. 915

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2022

Ieder kind moet thuis veilig op kunnen groeien en zich daar goed kunnen ontwikkelen. Wanneer dit in gevaar dreigt te komen, moeten gezinnen tijdig passende hulp en ondersteuning krijgen. De overheid kan als laatste redmiddel ingrijpen in het gezinsleven om het kind veiligheid te bieden. Het gaat ons zeer aan het hart dat die bescherming en zorg op dit moment tekortschieten, ondanks de tomeloze inzet van de hardwerkende professionals. Wij begrijpen het belang en we voelen de urgentie – net als uw Kamer – om hier nú wat aan te doen.

Wij hebben in onze brief van 14 september 2022 maatregelen aangekondigd om de druk op de jeugdbeschermingsketen te verlichten.¹ Uw Kamer vond deze maatregelen tot onvoldoende verlichting op de korte termijn leiden. Deze brief geeft opvolging aan de gewijzigde motie van het lid Ceder c.s. om met de partijen uit het veld te onderzoeken wat we op korte termijn aanvullend op deze aangekondigde maatregelen en structurele verbeteringen kunnen doen.²

De afgelopen weken hebben wij meerdere bijeenkomsten georganiseerd en intensieve gesprekken gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Associatie wijkteams, Politie, Veilig Thuis (VT), Gecertificeerde Instellingen (GI's), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de rechtspraak om te onderzoeken welke aanvullende mogelijkheden er zijn om gezinnen vroegtijdig hulp te bieden en daarmee de instroom naar jeugdbescherming te beperken. Ook hebben we met veel ouders, kinderen en jeugdbeschermers gesproken.

De hoofdboodschap van onze gesprekspartners was helder: op veel plekken in het land wordt gewerkt aan structurele verandering; bouw

¹ Kamerstuk 31 839, nr. 876.

² Kamerstuk 31 839, nr. 902.

verder op deze beweging en voorkom dat door de maatregelen die nu extra worden genomen, de werkdruk voor professionals in het hele veld nog hoger wordt.

Drie belangrijke maatregelen zijn hiervoor noodzakelijk, die ook tijdens de ronde tafel bijeenkomst georganiseerd door uw Kamer op 3 november jl. zijn benoemd:

1. Jeugdbeschermers moeten meer tijd krijgen om hun werk goed te doen. De werkdruk moet omlaag. De rust moet terug. Die rust is ook nodig om goed te werken aan de beoogde structurele verbeteringen die uitgewerkt worden in het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming en de Hervormingsagenda Jeugd.
2. Kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel hebben prioriteit bij de verdeling van jeugdhulp, mits de hulpvraag van kinderen zonder kinderbeschermingsmaatregel niet urgenter is. Met deze prioriteitstelling realiseren we dat doelstellingen van een kinderbeschermingsmaatregel eerder worden behaald.
3. We moeten blijven inzetten op het zoveel als mogelijk voorkomen dat kinderen instromen in de jeugdbescherming. Ouders en kinderen moeten zo vroeg mogelijk de juiste ondersteuning krijgen. Recente CBS-cijfers laten zien dat de daling van de instroom in de jeugdbescherming doorzet. Op 30 juni 2022 waren er 7,8% minder kinderen met een maatregel dan aan het begin van het jaar.³ In 2021 was al sprake van een daling van 2,4% ten opzichte van 2020. Het aantal gestarte jeugdbeschermingstrajecten in de eerste helft van 2022 ligt 29,9% lager dan in de eerste helft van 2021. Hoewel geen eenduidig beeld bestaat over de oorzaak van de daling, moet deze beweging voortgezet worden. Daarvoor is het nodig te blijven inzetten op preventieve maatregelen door lokale teams.

Er is een duidelijke roep vanuit de sector om regie vanuit het Rijk om met deze maatregelen aan de slag te gaan. Die regie pakken we. Hieronder lichten we de maatregelen toe.

Meer tijd voor jeugdbeschermers

Het is gezien de acute situatie belangrijk op korte termijn de werkdruk bij GI's te verlagen.⁴ Zowel de gemeenten als de GI's zien de noodzaak om toe te werken naar een substantiële workloadverlaging over de gehele linie van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. In december van dit jaar zullen het kwaliteitskader en de daarop gebaseerde prestatiebeschrijvingen voor GI's» beschikbaar zijn. Daarin staat uitgewerkt welke activiteiten en welk tijdsbeslag gemoeid zijn met kinderbeschermingsmaatregelen. Daarmee komt een stevige basis beschikbaar voor afspraken over een reële workload. De GI's en gemeenten hebben aangegeven dat de workloadverlaging niet alleen ingevuld zal worden door een lagere caseload voor de jeugdbeschermers maar ook door de inzet van andere professionals die de jeugdbeschermers ondersteunen en taken uit handen nemen, zoals juridisch medewerkers, werkbegeleiders en gedragsdeskun-

³ Het CBS heeft aangekondigd om eind november een nieuwe rapportage te publiceren omdat uit nagekomen respons blijkt dat de voorlopige cijfers over jeugdbescherming in het 1e halfjaar 2022, zoals die op 31 oktober zijn gepubliceerd, te laag zijn. Een eerste beeld van de nagekomen respons laat zien dat de (nader) voorlopige cijfers nog steeds een dalende trend zullen laten zien van het aantal jongeren met jeugdbescherming, de daling zal echter minder groot zijn dan nu uit de voorlopige cijfers blijkt. (<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdbescherming-en-jeugdreclassering-1e-halfjaar-2022>).

⁴ De gevolgen van de hoge werkdruk in de jeugdbescherming zijn ook zichtbaar in de brief van een jeugdbeschermers d.d. 6 september 2022, welke door de vaste commissie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 2 oktober 2022 is doorgeleid aan de Staatssecretaris van VWS. Met deze brief reageren wij hierop, in aanvulling op onze brief van 14 september 2022.

digen. Dit is ook nodig vanwege de toegenomen complexiteit en juridisering van de uitvoering. We spreken dan ook van een (gemiddelde) organisatieworkload.

Om spoedig meer tijd voor jeugdbeschermers te creëren zetten we de volgende stappen:

- Gemeenten hebben begin november besloten voor 2023 via het gemeentefonds € 10 mln. beschikbaar te stellen voor de GIs zodat zij aan de slag kunnen met de verlaging van de workload. Voor de langere termijn willen gemeenten toewerken naar een structurele oplossing in de vorm van een landelijk tarief.
- Deze bijdrage komt bovenop de € 10 mln. per jaar die het Rijk voor de periode 2022–2025 als bijdrage beschikbaar heeft gesteld voor de verlaging van de workload.⁵ De € 10 mln. voor 2022 is reeds per 1 november jl. beschikbaar gesteld aan de GI's.
- Begin 2023 wordt de stimuleringsregeling zij-instromers gepubliceerd. Hiermee kunnen GI's een financiële bijdrage ontvangen voor het bieden van opleidings- en arbeidsplekken voor zijinstromers en hen begeleiden bij de inzet van zijinstromers. Dit jaar wordt de landelijke ondersteuning hiervoor al opgezet. In de periode 2022–2024 is in totaal € 10 mln. beschikbaar voor deze regeling.
- Verschillende regio's hebben de afgelopen periode een impuls gegeven om de workload van de GIs te verlagen en daarmee de acute situatie in die regio's aan te pakken. De impuls van de betrokken gemeenten aan Jeugdbescherming Brabant, Jeugdbescherming Overijssel en Samen Veilig Jeugdbescherming zijn daarvan voorbeelden. Dit is nog niet overal het geval of voldoende en vereist dus extra inzet. De eerder benoemde kwaliteitskader en prestatiebeschrijvingen geven gemeenten en GI's handvatten om op korte termijn tot structurele afspraken te komen over de prestaties van de GI's met daaraan gekoppeld een aanvaardbare workload.

De komende periode zullen we met alle betrokkenen de bovenstaande maatregelen nader uitwerken. We verkennen daarbij ook de mogelijkheden en consequenties van een landelijk tarief, bijvoorbeeld op basis van een gemiddelde organisatieworkload. Daarbij verkennen we ook of andere vormen van bekostiging passend zouden kunnen zijn voor de GI's dan de huidige bekostigingsvorm.⁶ In een aantal regio's is het denkproces over andere bekostigingsvormen al gestart. Hierbij wordt een relatie gelegd met de huidige financiering op basis van enkel (prijs * aantal), de fluctuaties in de instroom en de transformatie naar het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming.

Voorrang bij jeugdhulp

Als alles is geprobeerd om een kinderbeschermingsmaatregel te voorkomen en de rechter uiteindelijk toch tot het oordeel komt dat een kinderbeschermingsmaatregel nodig is, dan moet de noodzakelijk geachte jeugdhulp beschikbaar zijn.

De volgende stappen zijn gezet:

- Bij de toewijzing van jeugdhulp zal gewerkt worden volgens het volgende principe: Kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel hebben prioriteit bij de verdeling van jeugdhulp, mits de hulpvraag van kinderen zonder kinderbeschermings-maatregel niet urgenter is. Vanuit deze principeafpraak doen we een dringende oproep aan gemeenten en jeugdzorgaanbieders om hier per onmiddellijk invulling

⁵ Kamerstuk 31 839, nr. 876.

⁶ Motie van het lid Peters, Kamerstuk 31 839, nr. 899.

- aan te geven. Met deze prioriteitstelling realiseren we dat doelstellingen van een kinderbeschermingsmaatregel eerder worden behaald.
- Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) ontwikkelt een afwegingskader voor professionals dat vanaf het tweede kwartaal 2023 helpt met de prioritering van jeugdhulp voor de meest urgente gevallen, omdat we ons realiseren dat dit in de praktijk tot hele moeilijke afwegingen kan leiden.

Verminderen van de instroom

Bij gezinnen waarbij een kinderbeschermingsmaatregel wordt opgelegd spelen meestal onderliggende gezinsproblemen die een negatieve invloed hebben op de ontwikkeling en veiligheid van kinderen. Denk bijvoorbeeld aan structureel te weinig inkomen of schulden, aan problemen met verslaving of geestelijke gezondheid, aan een licht verstandelijke beperking, aan een moeizaam lopende scheiding of aan problemen met huisvesting. Het is belangrijk dat we er alles voor doen om de kinderen en ouders vroegtijdige, passende hulp te geven, vóórdat een kinderbeschermingsmaatregel wordt overwogen. Daarbij bouwen we voort op de ingezette bewegingen.

Om de inzet vóór en ná een kinderbeschermingsonderzoek te versterken en de instroom naar jeugdbescherming te verminderen:

- Versterken we veelbelovende ontwikkelingen uit het veld;
- Intensiveren we de aandacht voor bestaanszekerheid;
- Beperken we de instroom van complexe scheidingen naar de jeugdbescherming.

Versterken van veelbelovende ontwikkelingen uit het veld

Er zijn veel mogelijkheden om een gezin te helpen voordat een kinderbeschermingsmaatregel wordt ingediend. De afgelopen jaren zijn goede stappen gezet om multidisciplinair met gezinnen waar veiligheidsrisico's spelen aan de slag te gaan. Denk aan de multidisciplinaire aanpak voor complexe situaties van huiselijk geweld en kindermishandeling (MDA++) in de 25 Veilig Thuis-regio's en de 30–35 jeugdbeschermings tafels door het land waarin de betrokken partijen op casusniveau integraal samenwerken. Maar ook aan de vroegtijdige afstemming tussen Veilig Thuis, politie, het Openbaar Ministerie (OM), de reclassering en de RvdK in heel Nederland, ondersteund door de tien regionale «netwerken zorg en straf» en het landelijk netwerk zorg en straf om zowel de veiligheid in gezinnen te herstellen als de onderliggende oorzaken van onveiligheid aan te pakken.

Belangrijk is het versterken van de eigen kracht van een gezin en het te ondersteunen om (weer) regie te nemen. Dat betekent ook het benutten van het eigen netwerk om escalatie van problemen te voorkomen, bijvoorbeeld door het maken van een familiegroepsplan of het organiseren van een netwerkberaad. We hebben de betrokken organisaties opgeroepen om lokaal waar mogelijk deze instrumenten vaker in te zetten. De RvdK beoordeelt standaard vóór de start van een kinderbeschermingsonderzoek expliciet of onderliggende problemen voldoende in kaart zijn gebracht en aangepakt.

Onderdeel van de Hervormingsagenda Jeugd is het versterken van de wijkteams. Zoals aangekondigd in de brief van september jl. wordt vooruitlopend hierop het Kwaliteitskader Werken aan Veiligheid voor

lokale (wijk)teams en gemeenten aangepast.⁷ Een groot aantal gemeenten heeft hier in de afgelopen jaren al in geïnvesteerd, onder andere in het kader van het programma Geweld hoort nergens thuis.⁸ Het geactualiseerde kwaliteitskader is in het voorjaar van 2023 gereed, en wordt aansluitend beproefd in de praktijk. Werken volgens het kwaliteitskader bevordert dat kinderen en gezinnen tijdige en passende hulp en ondersteuning krijgen. Hierdoor vermindert de instroom in de jeugdbeschermingsketen (en daarmee de werkdruk voor jeugdbeschermers). Tot slot is het sneller toewerken naar het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming van groot belang. Vijf nieuwe proeftuinen hebben een subsidieaanvraag ingediend en starten als de aanvraag goed is afgerond nog dit jaar.

Intensiveren van aandacht voor bestaanszekerheid

In december starten de proeftuinen Utrecht/ Utrecht West en Foodvalley met de Doorbraakmethode van het Instituut voor Publieke Waarden dat op lokaal niveau successen heeft behaald. De doorbraakmethode is een beproefde manier van werken waarmee professionals maatwerk kunnen leveren in het sociaal domein. Hiermee worden gezinnen in een vroeg stadium geholpen met bijvoorbeeld huisvesting en schulden om daarmee factoren die van invloed zijn op opvoedstress en onveiligheid te voorkomen. Binnen deze methode wordt bijvoorbeeld ook gekeken naar mogelijkheden om een ouder, in plaats van het kind, elders te huisvesten. De instrumenten van de Doorbraakmethode zijn aanvullend en ondersteunend aan de gezinsgerichte manier van werken die in deze proeftuinen wordt ontwikkeld. Binnen deze proeftuinen worden in 2023 minstens 100 gezinnen extra ondersteund met de Doorbraakmethode. We gaan zorgvuldig monitoren of gezinnen hierdoor effectiever geholpen worden en minder kinderen instromen in de jeugdbescherming. Deze methode kan bij goede ervaringen breder binnen de proeftuinen worden toegepast.

Beperken van de instroom van complexe scheidingszaken naar de jeugdbescherming

We willen gezinnen in complexe scheidingsituaties zoveel mogelijk helpen vóórdat de zorgen om een kind zodanig groot worden dat een kindbeschermingsmaatregel nodig is. Op dit moment zien we echter dat de betrokken hulpverlening hiertoe niet overal in staat is, terwijl er mogelijkheden zijn om een gezin vroegtijdig te helpen. Om te voorkomen dat de situatie in deze gezinnen escaleert doen we, ingepast in bestaande trajecten, het volgende:

- We helpen professionals om nu al anders met deze gezinnen om te gaan en te werken volgens de principes uit programma Scheiden zonder Schade. Hiervoor zullen we het komend jaar 25 workshops en 20 lezingen geven door het hele land, waarbij we voortbouwen op de ervaring van afgelopen jaren. Belangrijk element hierin is om professionals te scholen in de technieken vanuit de positieve psychologie, toepasbaar gemaakt op scheidingsproblematiek. De verwachting is dat hiermee de komende tijd 400 professionals worden bereikt. Daarnaast werken we in het experiment «Een goed begin» in regio Haaglanden aan een integrale scheidingsaanpak, waarbij de verwachting is dat deze gezinnen significant minder vaak in de jeugdbescherming terechtkomen.⁹ De effecten ervan worden langdurig gemonitord

⁷ Kamerstuk 31 839, nr. 876.

⁸ Eindrapportage Geweld hoort nergens thuis (december, 2021); Bijlage bij Kamerstuk 28 345, nr. 255.

⁹ Eindrapport Scheiden zonder Schade (mei 2022).

door TNO. Ook helpen we professionals op het thema scheiding en ouderschap met concrete vragen in een landelijk, online kanaal op 1sociaaldomein.nl, waarvan op dit moment meer dan 750 professionals lid zijn.

- Aanvullend gaan we per 1 januari 2023 twee proeftuinen uit het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming; Utrecht West en Hart van Brabant, ondersteunen met deskundigen die ervaring hebben met de begeleiding van gezinnen met complexe scheidingen. Doel is het potentieel van de professionals uit de proeftuinen en de scheidingsdeskundigen maximaal in te zetten om complexe scheidingen zoveel mogelijk buiten de jeugdbeschermingsketen op te pakken. Bij de honderden gezinnen die in deze twee proeftuinen worden bereikt zullen naar verwachting het komende jaar ten minste 50 gezinnen waarbij sprake is van een complexe scheiding gericht en effectiever geholpen worden. Daarnaast zal de regio Hart van Brabant ondersteund worden met de inzet van een gezinsadvocaat en een gedragsdeskundige. Dit duo kan de regie voeren over de gehele route van zorg en recht in een scheidingsprocedure met aanverwante problematiek waarbij kinderen zijn betrokken. Ook dit wordt zorgvuldig gemonitord. De lessen worden meegenomen in de doorontwikkeling van het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming.
- De RvdK zal in de eerste helft van 2023 in afstemming met de Rechtspraak op drie nader te bepalen rechtbanken de adviestaak bij gezag- en omgangszaken intensiveren, om daarmee de noodzaak voor een raadsonderzoek en verdere inzet van jeugdbescherming zoveel mogelijk af te wenden. Bij deze zaken biedt RvdK aan om – zónder dat er een raadsonderzoek is gelast – een extra interventie te plegen en met ouders in gesprek te gaan. De ervaring leert dat deze interventie ertoe kan bijdragen dat ouders hun geschil oplossen en/of hulp accepteren. Het effect van deze interventie volgen we intensief.
- Als laatste vragen we de RvdK om samen met gemeenten met ingang van begin 2023 op of rondom drie Jeugdbeschermingstafels een nieuw triage-instrument te beproeven bij gezinnen waar complexe relatieproblemen spelen. Dit instrument is ontwikkeld om te helpen onderscheiden of de scheidingsfase het primaire probleem is of dat er werkelijk sprake is van een veiligheidsprobleem of ontwikkelingsbedreiging waarvoor een raadsonderzoek nodig is. In het eerste geval is het lokale team en de deskundigen (zoals van het programma Scheiden zonder Schade) aan zet om de gezinnen te helpen. Dit monitoren we actief.

Tot slot

De jeugdbescherming verkeert in zwaar weer. Hiervan zijn niet alleen de meest kwetsbare gezinnen de dupe, maar ook de mensen die hen zo graag willen helpen. Onderliggende maatschappelijke vraagstukken, zoals gebrek aan bestaanszekerheid, tekort aan woonruimte, tekort aan jeugdhulp en krapte op de arbeidsmarkt maken dat er geen eenvoudige oplossingen zijn. Desondanks doen we alles wat mogelijk is binnen deze context om nu al het verschil te maken. Het vergt een langdurige inspanning van alle betrokkenen om uiteindelijk meer lucht te krijgen door verbeterde samenwerking en integrale benadering zoals nu wordt beproefd in het programma Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. We zien daar veelbelovende ontwikkelingen in die ook in de ronde tafel bijeenkomst over jeugdbescherming in uw Kamer de revue zijn gepasseerd. Om nauwlettend in de gaten te houden hoe onder meer de capaciteit, de instroom en de werkdruk zich ontwikkelen starten wij in december van dit jaar met een monitor jeugdbescherming, waaruit u

overeenkomstig de gewijzigde motie van het lid Hijink¹⁰ periodiek rapportages zult ontvangen. De eerste rapportage kunt u begin 2023, zo snel als mogelijk, verwachten. Op die manier kunnen we samen beoordelen of de talrijke maatregelen die zijn ingezet ook echt effect sorteren voor kinderen en gezinnen. Want daar is het ons immers om te doen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

¹⁰ Kamerstuk 31 839, nr. 901.