



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Jeugdhulp en jeugdbescherming: what's new?

Boer, R. de; Bruning, M.R.

Citation

Boer, R. de, & Bruning, M. R. (2024). Jeugdhulp en jeugdbescherming: what's new? *Tijdschrift Voor Familie- En Jeugdrecht*, 2024(4), 94-103. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4178596>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4178596>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Jeugdhulp en jeugdbescherming: what's new?

FJR 2024/20

In de laatste jaren is veel te doen over de jeugdhulp en jeugdbescherming. Zo is er sprake van een toename van het jeugdhulpgebruik en een stijging van de kosten, wat tot financiële knelpunten leidt. Ook zijn er zorgen over het jeugdbeschermingsstelsel, uithuisplaatsingen en rechtsbescherming. In deze bijdrage wordt hier, aan de hand van een groot aantal recente rapporten en onderzoek, nader op ingegaan. Verder wordt de afbouw van gesloten plaatsingen en het verminderen van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen besproken. Vervolgens worden twee belangrijke recente ontwikkelingen geanalyseerd, te weten het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming en de Hervormingsagenda Jeugd, die zowel ten aanzien van het jeugdhulpstelsel als ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit van jeugdhulp en jeugdbescherming oplossingen trachten te bieden.

1. Inleiding

Er is sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet en de wet Herziening kinderbeschermingsmaatregelen veel te doen over de jeugdzorg.² In de afgelopen jaren is een groot aantal rapporten verschenen die gaan over het jeugdzorgstelsel, de toegang tot jeugdhulp, vrijwillige jeugdhulp en maatregelen van kinderbescherming. Ook de politiek en de media hebben over deze thema's van zich laten horen. Koppen als 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd'³ komen regelmatig langs. Stakingen van jeugdbeschermers, een code rood in de jeugdbescherming, het omvallen of een cliëntenstop bij een gecertificeerde instelling die maatregelen van kinderbescherming moet uitvoeren en voortdurende zorgelijke rapporten van de Inspectie Gezondheid en Jeugd (IGJ) maken duidelijk dat de zorgen over de jeugdzorg in Nederland serieus en groot zijn. Ook in rechtelijke uitspraken over maatregelen van kinderbescherming worden de laatste jaren regelmatig zorgen benoemd.⁴

Wat is er precies aan de hand, wat kunnen wij leren van alle onderzoeken die in de afgelopen jaren over onderdelen van de jeugdzorg zijn uitgebracht en welke recente juridische

ontwikkelingen in dit domein bieden een antwoord op deze zorgen? Wij gaan in deze bijdrage op deze vragen in. Daarbij zullen wij de belangrijkste rapporten en juridische ontwikkelingen bespreken, maar gaan wij niet in op ontwikkelingen in de jurisprudentie. Wij zullen eerst ingaan op de toename in het jeugdhulpgebruik en de stijging van de kosten voor de jeugdzorg (par. 2). Vervolgens gaan we in op de zorgen over het jeugdbeschermingsstelsel (par. 3) en uithuisplaatsingen en rechtsbescherming (par. 4). Ook bespreken we de ontwikkelingen met betrekking tot de afbouw van gesloten plaatsingen en het verminderen van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen (par. 5). Daarna gaan wij in op twee belangrijke recente ontwikkelingen, te weten het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming (par. 6) en de Hervormingsagenda Jeugd (par. 7), die zowel ten aanzien van het jeugdhulpstelsel als ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit van jeugdhulp en jeugdbescherming oplossingen trachten te bieden. Wij sluiten af met enkele concluderende reflecties (par. 8).

2. Toename jeugdhulpgebruik en stijging van de kosten

Het meest in het oog springende probleem van het jeugdzorgstelsel zijn de hoge kosten; de uitgaven bleken in veel gemeenten veel groter dan verwacht, terwijl de decentralisatie gepaard ging met een forse bezuiniging.⁵ De aanname van de wetgever was dat door meer aandacht voor preventie en zelfredzaamheid het gebruik van jeugdhulp zou afnemen, maar in de afgelopen jaren is een tegengestelde beweging zichtbaar.⁶ Het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt, is verder toegenomen. In 2000 maakte 1 op de 27 kinderen tot 18 jaar gebruik van jeugdhulp, in 2015 was dit toegenomen tot 1 op de 10 jeugdigen tot 18 jaar, terwijl dit in 2021 en in 2022 ongeveer één op de 7,5 jongeren was.⁷ Als oorzaken voor de toename van het gebruik van jeugdhulp worden onder meer de veranderingen en problemen in de maatschappij gezien, waardoor steeds meer jeugdigen en ouders problemen ervaren bij het opgroeien en opvoeden. Het Nederlands Jeugdinstituut noemt onder meer de steeds grotere prestatie- en geluksdruk in de maatschappij en de sterke individualisering van de opvoeding, maar ook grote

1 Mr. R. (Renske) de Boer is programmaleider van de Master Jeugdzorg aan de Hogeschool Leiden en buitenpromovenda bij de afdeling jeugdrecht van de Universiteit Leiden. Prof. mr. drs. M.R. (Mariëlle) Bruning is hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is afgerond op 26 januari 2024.

2 Het CBS hanteert het begrip 'jeugdzorg' als verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

3 IGJ, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd – toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht, november 2019.

4 Zie M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, Den Haag WODC, september 2022, p. 228-232; zie ook bijv. Rechtbank Amsterdam 3 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7650.

5 Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, Den Haag 2023, hoofdstuk 1.

6 M.R. Bruning, De jeugd, de zorg en het recht: slotbeschouwing over jeugdhulp in Nederland, in: *De jeugd, de zorg en het recht, preadvies 2023 Vereniging voor Gezondheidsrecht*, Boom Juridisch, p. 159-183 (p. 165).

7 T. van Yperen e.a., *Andere kijk op het groeiend jeugdzorggebruik*, Utrecht: NJi 2023; Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, Den Haag 2023, hoofdstuk 1. Uit de voorlopige cijfers van het CBS (die volgens het CBS meestal een onderschatting zijn van de definitieve uitkomsten) blijkt dat het aantal jeugdigen in de jeugdzorg in 2022 ongeveer gelijk is gebleven ten opzichte van het jaar ervoor en dat in de eerste helft van 2023 meer jeugdigen jeugdhulp ontvingen dan in 2022 (<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/17/aantal-jongeren-in-jeugdzorg-laatste-jaar-gelijk-gebleven>; <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/44/meer-jongeren-met-jeugdzorg-in-eerste-helft-van-2023>).

maatschappelijke problemen op het gebied van klimaat, wonen en bestaanszekerheid, die hebben bijgedragen aan een toename van de problemen in gezinnen.⁸ Daarnaast wordt ook de reikwijdte van de jeugdhulpplicht voor gemeenten als oorzaak genoemd voor het groeiend jeugdhulpgebruik. Voor gemeenten blijkt onvoldoende duidelijk welke vormen van hulp en ondersteuning precies onder het begrip jeugdhulp vallen en waar de eigen verantwoordelijkheid van gezinnen ophoudt en de publieke verantwoordelijkheid begint. Vanwege de ruime, open formulering van de jeugdhulpplicht zien gemeenten weinig mogelijkheden om aanvragen af te wijzen. Andere wetten, zoals de Wet langdurige zorg en de Wet passend onderwijs, bevatten bovendien een scherpere afbakening van de doelgroep, waardoor jeugdigen met een hulpvraag op het grensgebied relatief vaak in de Jeugdwet terechtkomen.⁹

De kosten voor de jeugdzorg zijn de afgelopen jaren verder gestegen. In 2019 werd 1,9 miljard euro meer uitgegeven dan in 2015; een stijging van bijna 50 procent.¹⁰ De regel-druk en de werkdruk zijn gestegen en gemeenten kampen met financiële tekorten.¹¹ Er zijn wachtlijsten voor jeugdhulp en er is met name tekort aan specialistische hulp die vooral kwetsbare jeugdigen met meervoudige problematiek nodig hebben. Veel budget blijkt naar (lichte) ambulante jeugdhulp te gaan, waarvan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt door gezinnen met hogere inkomens.¹²

De grote financiële problemen waar de jeugdzorg mee te kampen heeft, treffen niet enkel gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg. Deze financiële problemen werken door en hebben ook grote invloed op de gecertificeerde instellingen die maatregelen van kind-bescherming en jeugdreclassering uitvoeren en jeugdhulpaanbieders, vooral de aanbieders van dure specialistische zorg.¹³ Gemeenten konden onvoldoende jeugdhulp inkopen en probeerden de inkoop van gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders voor zo laag mogelijke tarieven te realiseren, waardoor deze instellingen onder druk kwamen te staan.¹⁴ Inmiddels is een handreiking Landelijk tarief en bekostiging jeugdbescherming en jeugdreclassering vastgesteld waarin nieuwe landelijke normen zijn geïntroduceerd, zodat gemeenten een adequate bekostiging kunnen

realiseren voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering.¹⁵

Gemeenten hebben de afgelopen jaren voortdurend aangegeven meer budget nodig te hebben om de Jeugdwet goed uit te kunnen voeren. In mei 2019 stelde het Rijk extra middelen ter beschikking. Het lukte echter niet om overeenstemming te bereiken over de vraag of structureel extra middelen nodig zouden zijn. Uiteindelijk is een arbitragecommissie, de 'Commissie van Wijzen', ingeschakeld, die op 18 mei 2021 uitspraak deed. De Commissie oordeelde onder meer dat het Rijk gemeenten diende te compenseren voor het feitelijk tekort in de jeugdzorg en tot 2028 extra zou moeten bijdragen. Verder oordeelde de Commissie dat om het jeugdstelsel financieel houdbaar te maken op de langere termijn, het stelsel hervormd zou moeten worden; het Rijk en gemeenten zouden hiervoor een gezamenlijke ontwikkelagenda moeten opstellen.¹⁶ Op deze Hervormingsagenda Jeugd, die uiteindelijk in juni 2023 definitief werd vastgesteld, wordt in paragraaf 7 verder ingegaan.

3. Zorgen over de jeugdbeschermingsketen

In deze context van grote financiële druk bestaan er ook grote zorgen over de jeugdbescherming. De inspecties IGJ en Justitie en Veiligheid (IJ&V) hebben sinds 2019 aan de bel getrokken bij het toezicht op de kwaliteit van jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen met het rapport 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd'. In dit rapport worden de jeugdbescherming en jeugdreclassering aangemerkt als 'de intensive care van de samenleving' voor de meest kwetsbare kinderen, die dringend hulp nodig hebben en waarvan de ouders niet in staat zijn hen gezond en veilig te laten opgroeien. De inspecties concluderen in dit rapport dat kinderen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging op dit moment onvoldoende bescherming krijgen en dat gecertificeerde instellingen die hier namens de overheid verantwoordelijk voor zijn, hun wettelijke opdracht onvoldoende kunnen uitvoeren.¹⁷ In een vervolgrapportage uit 2021 geven de inspecties aan dat de vitale functie van de jeugdbescherming als intensive care van de samenleving zeer kwetsbaar blijft.¹⁸ Ook signaleren de inspecties in 2021 dat er onvoldoende residentieel aanbod is voor jeugdigen met de meest complexe problemen, terwijl zij, net zoals dat na de intensive care in het ziekenhuis – gericht op kort en intensief verblijf – het geval is bij herstel en revalidatie, een passende plek moeten hebben om te herstellen met de benodigde behandeling.

8 T. van Yperen e.a., *Andere kijk op het groeiend jeugdzorggebruik*, Utrecht: Nji 2023.

9 Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, Den Haag 2023, p. 38-41; Significant, *Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten. Leren van overeenkomsten en verschillen in beleid en uitvoering jeugdhulp*, Barneveld 2019, p. 60-73; VNG Expertiseteam Reikwijdte jeugdhulpplicht, *De kracht van wijd reiken*, Den Haag 2020, p. 7.

10 Andersson Elffers Felix, *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, Utrecht 2020.

11 Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, Den Haag 2023.

12 Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, Den Haag 2023, p. 10, 39-40, 44.

13 Zie L. Antonides, M. Grijsback en G. Hilbers, 'De kwaliteit van de jeugdhulp en het toezicht van de IGJ', in: *De jeugd, de zorg en het recht, preadvies 2023 Vereniging voor Gezondheidsrecht*, Boom Juridisch 2023, p. 73-106, die stellen dat het opvalt dat gezinnen met complexe hulpvragen niet altijd passende zorg krijgen, terwijl gezinnen met relatief eenvoudige vragen soms makkelijk medische labels krijgen opgeplakt en de daarbij behorende hulp krijgen; p. 80.

14 Jeugdautoriteit, *De Stand van de Jeugdzorg*, Den Haag 2023, hoofdstuk 6.

15 *Handreiking Landelijk tarief en bekostiging jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Release 2024.1.0, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/10/24/t-bijlage-2-handreiking-landelijk-tarief-en-bekostiging-jbbr.

16 'Commissie van Wijzen', *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 18 mei 2021.

17 IJenV en IGJ, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd – toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht, november 2019, p. 4.

18 IJenV en IGJ 2021, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd – landelijk rapport 2021 vervolgttoezicht*, Utrecht, juli 2021.

Na verschillende vervolgrapporten lieten de inspecties de verantwoordelijke bewindspersonen in september 2022 weten het toezicht op de jeugdbeschermingsketen neer te leggen, aangezien het instrumentarium om te interveniëren om zo verbetering op de korte termijn te bevorderen volgens de inspecties is uitgeput. Sinds dat moment houden de inspecties geen toezicht meer op het niet-naleven van wet- en regelgeving in de jeugdbeschermingsketen, aangezien de oorzaken hiervan volgens de inspecties liggen in het onvoldoende realiseren van een toereikend aanbod van jeugdbescherming en jeugdhulp. De inspecties stellen daarbij dat sprake is van hardnekkige stelselproblematiek en dat de bescherming en hulp aan kinderen opnieuw door het ijs zakt.¹⁹ De inspecties treden niet langer handhavend op als de oorzaken van de gesignaleerde problemen buiten de invloed van de instellingen liggen, zoals een ontoereikend hulpaanbod, en blijven alleen toezien op wat instellingen zelf kunnen doen. Opnieuw is door de inspecties benadrukt dat de Nederlandse overheid haar verantwoordelijkheid voor kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd onvoldoende invult en dat de situatie onverminderd slecht is. Slechts enkele dagen eerder had de Eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen ook als belangrijke conclusie dat de rechtvaardiging van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen onder druk staat aangezien onvoldoende tijd en middelen beschikbaar zijn om minderjarigen te kunnen bieden waar zij recht op hebben.²⁰ De invloed van het haperende jeugdbeschermingsstelsel en de enorme problemen bij de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen zijn volgens de onderzoekers dermate groot, dat zonder verbeteringen in dit opzicht de uitvoering van deze wet niet kan verbeteren.²¹

In de laatste Signalen Jeugdbeschermingsketen van de inspecties (oktober 2023) wordt duidelijk dat het aantal kinderen zonder vaste jeugdbeschermers nog steeds rond de 1.600 bedraagt; achter dit cijfer schuilen volgens de inspecties verhalen van kinderen die stuk voor stuk ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd.²² De inspecties blijven benadrukken dat de signalen over de gevolgen van de voortdurende crisis voor kinderen en gezinnen in de jeugdbescherming zeer zorgelijk zijn en dat landelijk aanvullende maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat geen kind met een jeugdbeschermingsmaatregel nog wacht op de bescherming die het nodig heeft.

Ook de toegang tot JB- en JR-maatregelen via de Raad voor de Kinderbescherming geeft aanleiding tot zorgen. Sinds 2018 houden de inspecties intensief toezicht op de wachtlijstproblematiek bij de Raad. In het kader van dat toezicht hebben de inspecties meermaals hun zorgen geuit over de

lengte van de wachtlijsten, de veiligheidsrisico's die het wachten op een raadsonderzoek met zich brengt voor de betrokken kinderen en het gebrek aan zicht daarop vanuit de Raad. Gezien de ernstige wachtlijstproblematiek in de hele jeugdbeschermingsketen hebben de inspecties uitgesproken dat handhaven op instellingsniveau geen oplossing geeft voor de wachtlijstproblematiek, aangezien extra aandacht voor één partij in de keten zorgt voor een verhoogde druk bij andere partijen in de keten. In maart 2021 startten de inspecties met het onderzoek 'Zicht op veiligheid',²³ sindsdien is door de inspecties herhaaldelijk geconcludeerd dat op een deel van de kinderen die wachten op zorg, geen zicht is. In het op 5 juni 2023 gepubliceerde rapport 'Wachten is kwetsbaar' constateren de inspecties dat de wachttijden nog altijd ver uitstijgen boven de normtermijn van tien dagen, ondanks de maatregelen die de Raad voor de Kinderbescherming heeft getroffen om de wachtlijsten terug te dringen.²⁴ De inspecties benadrukken dat de wachtlijstproblematiek een symptoom is van problemen in het gehele jeugdbeschermingsstelsel en daarom niet door enkel de Raad opgelost kan worden. Toch zou onder de huidige omstandigheden de Raad ten minste zicht moeten hebben op de veiligheid van wachtende kinderen.

Na alle reeds eerder verschenen rapporten over het falende jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel uitte in 2023 ook de Algemene Rekenkamer zijn grote zorgen over de jeugdbescherming.²⁵ Volgens de Algemene Rekenkamer is de Jeugdwet van 2015 voor de jeugdbescherming uitgelopen op een mislukking en hebben de verantwoordelijke bewindspersonen hun rol als verantwoordelijke voor het wettelijke stelsel voor jeugdbescherming lange tijd onvoldoende ingevuld. Geconcludeerd wordt dat het jeugdhulpstelsel op papier goed geregeld lijkt te zijn, maar dat het gemeenten, jeugdbeschermers en andere hulpverleners in de praktijk niet lukt om de hen toebedachte verantwoordelijkheid in de uitvoering van de jeugdbescherming goed uit te voeren, terwijl de betrokken bewindspersonen lange tijd slecht zicht hadden op het functioneren van de jeugdbescherming. De Algemene Rekenkamer ziet een terugkerend patroon waarin iedere partij aangeeft pas richting een oplossing te kunnen bewegen als een van de andere partijen eerst tegemoet is gekomen aan hetgeen zij nodig heeft om te kunnen veranderen en benoemt dit als 'georganiseerde onmacht'. Onmacht omdat iedereen het beste wil voor de kinderen, maar niemand bij machte lijkt om echt de leiding te nemen om dit waar te maken. Georganiseerd, omdat het een onlosmakelijk gevolg is van de manier waarop rijksoverheid, gemeenten, gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders hun verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming

19 IJenV en IGJ 2022, *Signaalbrief toezicht Jeugdbeschermingsketen*, Utrecht 9 september 2022, p. 2.

20 M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen*, Den Haag WODC, september 2022, p. 20; zie ook K.A.M. van der Zon e.a., 'De wet herziening kindbeschermingsmaatregelen geëvalueerd', *FJR* 2022/62.

21 M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen*, Den Haag WODC, september 2022, p.285.

22 IGJ, en IJenV, *Signalen in de jeugdbeschermingsketen*, Utrecht oktober 2023.

23 IJenV en IGJ, *De wachtlijst bij de Raad voor de Kinderbescherming*, Utrecht 2019.

24 Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) & Inspectie Gezondheidszorg (IGJ), *Rapport 'Wachten is kwetsbaar'*, 5 juni 2023; Brief van de minister voor Rechtsbescherming van 5 juni 2023, *Kamerstukken II* 2022/23, 31839, nr. 949.

25 Algemene Rekenkamer, *Georganiseerde onmacht - over de rol van de rijksoverheid bij jeugdbescherming*, Den Haag, april 2023.

invullen. Rijksoverheid, gemeenten en gecertificeerde instellingen bevinden zich in een patroon waarin zij elkaar gevangen houden.

4. Uithuisplaatsingen en rechtsbescherming

Het thema uithuisplaatsingen (met een jeugdbeschermingsmaatregel) heeft in de afgelopen jaren ook veel aandacht gekregen in de politiek,²⁶ de media²⁷ en in rapporten. Uithuisplaatsingen van kinderen die te maken kregen met de Toeslagenaffaire kregen bijzondere aandacht en ook was er aandacht voor rechtsbescherming bij uithuisplaatsing²⁸ en bij feitenonderzoek dat ten grondslag ligt aan een rechterlijke beslissing tot een machtiging uithuisplaatsing.

In de media werd duidelijk dat gezinnen die te maken kregen met de Toeslagenaffaire soms ook meemaakten dat hun kind(eren) uit huis werden geplaatst. Dit gaf aanleiding voor het ministerie van J&V om het CBS te vragen te onderzoeken om hoeveel uithuisplaatsingen het voor deze groep gezinnen is gegaan. Op 26 november 2021 heeft het CBS een tabellenset over uithuisplaatsingen bij gedupeerden van de Toeslagenaffaire gepubliceerd, die later is gecorrigeerd: in de jaren 2015 t/m 2021 hebben 1675 minderjarigen uit gedupeerde gezinnen te maken gehad met een uithuisplaatsing en daarvan liepen er nog 555 uithuisplaatsingen op 20 december 2021.²⁹

Als onderdeel van een breder onderzoek van de IJenV naar hoe de jeugdbescherming is omgegaan met gezinnen die gedupeerd zijn door de Toeslagenaffaire, heeft het CBS ook kwantitatief onderzoek gedaan naar de vraag of gezinnen die zijn gedupeerd door de Toeslagenaffaire vaker te maken hadden met een maatregel van kinderscherming dan gezinnen met dezelfde achtergrondkenmerken die niet gedupeerd zijn door de Toeslagenaffaire.³⁰ De conclusie van dit onderzoek uit november 2022 is dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat dit het geval was. Er is in het onderzoek geen bewijs gevonden dat gedupeerden als gevolg van dupering extra vaak in aanraking zijn gekomen met kinderschermingsmaatregelen. Gedupeerden hebben volgens de inspectie na dupering niet significant vaker te maken gehad met kinderschermingsmaatregelen in het gezin dan voor dupering en hebben niet vaker te maken gekregen

met kinderschermingsmaatregelen dan een smalle vergelijkingsgroep die op relevante achtergrondkenmerken lijkt op de groep gedupeerde huishoudens, maar die niet gedupeerd is.

In een reactie van de verantwoordelijke bewindspersonen wordt een onafhankelijke onderzoekscommissie aangekondigd die onderzoek zal doen naar het verband tussen de Toeslagenaffaire en uithuisplaatsingen van 2004 tot heden (commissie Hamer) en wordt geïnformeerd over het Ondersteuningsteam dat deze gezinnen intensief begeleidt; ook wordt aangekondigd dat sinds 1 juni 2022 gedupeerden kosteloze rechtsbijstand kunnen aanvragen voor procedures die te maken hebben met een uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging.³¹

In het rapport 'Kind van de rekening' is als vervolg op het onderzoek door het CBS door de IJenV onderzocht waarom een deel van de gedupeerde gezinnen te maken kreeg met een kinderschermingsmaatregel.³² Dit geeft een indringend beeld van de situatie van twintig gezinnen die slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire vanaf het moment dat zij het volledige bedrag aan ontvangen kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen aan de Belastingdienst tot aan het krijgen van een kinderschermingsmaatregel. Het onderzoek maakt de rol duidelijk die de financiële gevolgen van de toeslagenaffaire en de bredere problematiek van de jeugdbeschermingsketen hebben gespeeld in deze gezinnen. De IJenV concludeert tevens dat de omvang van de financiële problemen van ouders in de jeugdbeschermingsketen vaak buiten beeld is gebleven. Medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen hebben de gevolgen van de financiële problemen op andere problemen binnen de onderzochte gezinnen onvoldoende in beeld gehad. Daarbij hebben medewerkers van de Raad en de gecertificeerde instellingen volgens de IJenV maar beperkte mogelijkheden om hulp te bieden bij financiële problemen.

Uit het onderzoek valt niet af te leiden of de gevolgen van de toeslagenaffaire in de onderzochte gezinnen de directe oorzaak waren voor het te maken krijgen met een kinderschermingsmaatregel. In geen van de onderzochte gezinnen zijn volgens de IJenV de financiële problemen de enige reden geweest voor het krijgen van een kinderschermingsmaatregel. De gevolgen van de financiële problemen zijn wel meermaals meegewogen als factor in de afweging of een kinderschermingsmaatregel nodig was. De financiële problemen hadden een langdurige ontwrichtende werking op het functioneren van ouders en kinderen, terwijl de ingezette hulp onvoldoende effectief was.

In de brief van 18 oktober 2023 reageren de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS op dit rapport. De verantwoordelijke bewindspersonen geven aan dat de problematiek rond armoede en schulden het terrein van de jeugdbeschermingsketen overstijgt en verwijzen naar

26 Zie ook de Factsheet Uithuisplaatsingen die op verzoek van de Dienst Parlement en Wetenschap van de Tweede Kamer is opgesteld door onderzoekers van de Universiteit Leiden: M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, L.R.A. Alink & S. van der Asdonk, *Factsheet Uithuisplaatsingen*, Tweede Kamer/KNW/VWSU/Jonge Akademie 9 februari 2022, www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z08741&did=2022D17674.

27 Zie hierover K.A.M. van der Zon en M.R. Bruning, *Staatsontvoeringen in Nederland – Wat is er aan de hand in de juridische uithuisplaatsingspraktijk?* *Ars Aequi* september 2022, p. 649–657.

28 Zie ook M.J.E. Lenglet, H.J. van Boven en M.R. Bruning, *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming* (in opdracht van de proeftuinen Utrecht en Utrecht-West van het Toekomstscenario); 2023; in dit onderzoek stond de vraag centraal wat door de verschillende betrokkenen in de jeugdbescherming onder rechtsbescherming wordt verstaan.

29 www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/19/actualisatie-uithuisplaatsingen-toeslagenaffaire-2015-t-m-2021.

30 CBS, *Jeugdbescherming en toeslagenaffaire – kwantitatief onderzoek naar kinderschermingsmaatregelen bij kinderen van gedupeerden van de toeslagenaffaire*, 1 november 2022.

31 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, *Kamerstukken II 2022/23*, 31 839, nr. 909, 1 november 2022.

32 Inspectie Justitie en Veiligheid, *Het kind van de rekening*, Den Haag september 2023.

de Hervormingsagenda en het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming ter verbetering van de jeugdbeschermingsketen, waarbij vanuit een brede blik op het hele gezin wordt gehandeld door lokale teams.³³ Verder wordt aangegeven dat de Raad voor de Kinderbescherming maatregelen neemt om de deskundigheid van zijn medewerkers over de relatie tussen financiële problemen en opvoedkundige problemen te vergroten.

Naar aanleiding van de Toeslagenaffaire hebben familie- en jeugdrechters aanleiding gezien voor reflectie op hun werk in jeugdbeschermingszaken en gezag- en omgangszaken.³⁴ In het rapport wordt geconcludeerd dat ouders zich onvoldoende gehoord voelen in familie- en jeugdrechtszaken. Uit het onderzoek blijkt tevens dat jeugdrechters in de uitvoering van hun taak beperkingen ervaren, onder meer door een gebrek aan tijd, door een tekort aan jeugdrechters en door de huidige forse problematiek in het systeem van jeugdbescherming en jeugdhulp. Jeugdrechters vinden het verrichten van feitenonderzoek complex, terwijl ouders die hebben meegewerkt aan het onderzoek veelal ervaren dat er wordt uitgegaan van de feiten zoals die op zitting blijken vanuit het perspectief van de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen.

Uit het rapport blijkt ook dat jeugdrechters in de gerechtshoven de hoger beroepstermijn van drie maanden te lang vinden gelet op de impact van de beslissingen. In een aantal uithuisplaatsingen kan daarom nog slechts achteraf een rechtmatigheidstoets plaatsvinden. Ook is er te weinig tijd in jeugdbeschermingszaken bij rechtbanken om het verzoek op de zitting voldoende te bespreken of om een beslissing zorgvuldig te motiveren. Ouders en pleegouders bevestigen dat zij hun eigen verhaal vaak niet in de beschikking herkennen en uit de motivering veelal niet kunnen afleiden in hoeverre hun standpunten en belangen zijn meegewogen.

Een ander probleem betreft het inzetten van procesrechtelijke instrumenten door de jeugdrechter. Zo ontbreekt de mogelijkheid om snel onderzoek te laten verrichten, onder meer als op grond van art. 810a lid 2 Rv een verzoek tot contra-expertise wordt gedaan. De mogelijkheid van contra-expertise, bedoeld om ouders en kinderen rechtsbescherming te bieden, werkt in de praktijk onvoldoende vanwege grote tekorten in budget en capaciteit. Deze verzoeken blijken uit het onderzoek veelal te worden afgewezen. In het rapport wordt verder geconcludeerd dat de zorgen die bestaan over het huidige stelsel van jeugdbescherming de rechtmatigheid van de beslissing en de legitimiteit van overheidsbemoeienis in het gezinsleven van ouders en kinderen raken. Zeker bij jonge kinderen die uit huis worden geplaatst, komt het recht op gezinsleven met hun ouders al snel in het geding en jeugdrechters ervaren dit als een groot dilemma.

33 Kamerstukken II 2023/24, 31839, nr. 985, Brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS van 18 oktober 2023.

34 *Recht doen aan kinderen en ouders – rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven*, februari 2023.

Aanbevolen wordt om het feitenonderzoek en de mogelijkheid van onafhankelijk deskundigenonderzoek snel te verbeteren. Dit sluit aan bij de resultaten uit het IGJ-onderzoek naar de kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen uithuisplaatsingen uit juni 2022.³⁵ De IGJ onderzocht 45 uithuisplaatsingen en daaruit blijkt dat bij deze uithuisplaatsingen altijd sprake was van meervoudige problematiek op meerdere leefgebieden en dat de meest voorkomende leeftijd van uit huis geplaatste minderjarigen 16-17 jaar was; dit nuanceert het beeld uit de media dat voornamelijk jonge kinderen bij relatief lichte problemen uit huis worden geplaatst. De IGJ concludeerde tevens dat het feitenonderzoek in geen enkel dossier volledig op orde was en dat er door de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling onvoldoende aandacht werd besteed aan mondelinge en schriftelijke onderbouwing van een uithuisplaatsing. Ook uit de eindevaluatie van het Actieplan verbetering feitenonderzoek in de jeugdbescherming blijkt dat alle acties uit het beleidsprogramma om een verdere uitwerking en implementatie vragen en dat het actieplan niet tot het gewenste resultaat heeft geleid; er wordt door alle betrokken partijen weinig tot geen verbetering gezien.³⁶

Verder wordt in het rapport van het reflectietraject van familie- en jeugdrechters onder meer aanbevolen dat kosteloze rechtsbijstand voor ouders en pleegouders toegankelijk moet worden gemaakt in zaken waarin een ondertoezichtstelling, machtiging uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging wordt verzocht. Dit sluit aan bij het besluit op 18 november 2022 van de Minister voor Rechtsbescherming – in reactie op de eindevaluatie Wet herziening kinderschermingsmaatregelen uit 2022 – om voor de duur van anderhalf jaar kosteloze rechtsbijstand beschikbaar te stellen voor ouders die te maken krijgen met procedures bij uithuisplaatsing met een maatregel van ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging.³⁷ Op 1 januari 2023 is deze pilot van start gegaan voor gezagsbeëindigingen en vanaf 1 oktober 2023 wordt ook kosteloos een advocaat toegewezen aan ouders bij eerste (spoed)uithuisplaatsingsprocedures met een maatregel van ondertoezichtstelling in eerste aanleg.³⁸

35 IGJ, *Kwaliteit van feitenonderzoek rond de aanvraag van machtigingen uithuisplaatsing*, Utrecht, juni 2022.

36 M. Abraham, B. van Dijk & M. Pluijm (DSP-groep), *Hoe te komen tot een verbetering van feitenonderzoek – Evaluatie Actieplan feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen*, Amsterdam 2023.

37 Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 18 november 2022, *Kamerstukken II 2022/23*, 31839, nr. 913.

38 Brief van de minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 juni 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 31839, nr. 964; *Handelingen II 2022/23*, 98, item 36; H. Winter, *Evaluatie pilot kosteloze rechtsbijstand. Eerste tussenrapportage - mei 2023*, WODC mei 2023; Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Negende voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand*, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 31753, nr. 270; zie ook de rubriek 'Jeugdrecht en jeugdbescherming' van DD 2023/50.

5. **Vrijheidsbeperkende maatregelen in de jeugdzorg en de gesloten jeugdhulp**

De afgelopen jaren is gestart met de afbouw en ombouw van de gesloten jeugdhulp (JeugdzorgPlus). Het aantal gesloten plaatsingen is de laatste jaren fors afgenomen; was in 2017 nog sprake van bijna 2000 unieke plaatsingen, in 2022 waren dit er minder dan 1000. Een deel van de gesloten jeugdhulpgroepen worden omgebouwd naar kleinschalige voorzieningen. Afgesproken is dat in 2025 de gesloten jeugdhulp volledig is omgebouwd naar kleinschalige woonvoorzieningen en dat er in 2030 geen jeugdigen meer gesloten worden geplaatst.³⁹ Ook wordt ingezet op het terugdringen van de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de gesloten jeugdhulp.⁴⁰

De IGJ is in mei 2023 gestart met toezicht op de ombouw en afbouw van de gesloten jeugdhulp. In het rapport van juli 2023 sprak de IGJ de zorg uit dat vanwege het hoge tempo waarin de afbouw van de gesloten jeugdhulp plaatsvond en het tekort aan specialistische plekken, er geen passend aanbod meer zou zijn voor jongeren met complexe problematiek die intensieve en soms gedwongen hulp nodig hebben. Voor jongeren die nog wel in de JeugdzorgPlus verbleven, waren volgens de IGJ ook verbeteringen nodig. Er werden toch nog te veel vrijheidsbeperkende maatregelen toegepast. Ook constateerde de IGJ dat zonder wettelijke basis vrijheidsbeperkende maatregelen bij jongeren buiten de JeugdzorgPlus werden toegepast.⁴¹

In het nieuwbericht van 17 januari 2024 van de IGJ naar aanleiding van het toezicht bij alle vijftien JeugdzorgPlus-locaties (uitgevoerd in het najaar van 2023), lijkt de IGJ positiever.⁴² De IGJ zegt, op basis van de eerste zeven rapporten die over het toezicht in januari 2024 zijn gepubliceerd, te zien dat professionals in de gesloten jeugdhulp zich inzetten om jeugdigen passende hulp te bieden en minder gebruik te maken van vrijheidsbeperkende maatregelen. Maatregelen zoals afzonderen, vastpakken en vasthouden zijn teruggedrongen; hier werken de locaties actief aan. Maatregelen zoals fouilleren, urinecontrole en beperking van telefoon en mediagebruik worden nog wel vaak toegepast. De IGJ constateert verder dat er mooie voorbeelden zijn waarbij jongeren passende individuele dagprogramma's volgen. Passende hulp kan echter niet altijd worden geboden; er zijn veel spoedplaatsingen, een tekort aan (vervolg)plekken en tekorten in de financiering en personele bezetting. In 2024 zet de IGJ het toezicht op de ombouw en afbouw voort.⁴³

Per 1 januari 2024 is de rechtspositieregeling voor jeugdigen in de gesloten jeugdhulp (Hoofdstuk 6 Jeugdwet) gewijzigd, als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp.⁴⁴ Om het toepassen van vrijheidsbeperkende maatregelen terug te dringen, is het 'nee, tenzij-beginsel' (vergelijkbaar met de Wvvgg en de Wzd) opgenomen; vrijheidsbeperkende maatregelen mogen niet worden toegepast, tenzij er voor de jeugdige, gelet op het beoogde doel, geen minder bezwarende alternatieven zijn, de maatregelen evenredig zijn en redelijkerwijs te verwachten is dat de maatregelen effectief zijn. Ook gelden aanvullende eisen voor onder meer afzonderingsruimtes en de fysieke en sociale veiligheid in de gesloten jeugdhulp. Zo mogen kamerdeuren niet meer op slot. Uit het nieuwsbericht van de IGJ van 17 januari 2024 blijkt dat niet alle locaties op dit moment aan die regel kunnen voldoen. Er blijken niet voldoende middelen te zijn om meer personeel aan te nemen of om gebouwen hierop aan te passen, waarbij ook nog lopende besluitvorming over het al dan niet voortbestaan van locaties een rol speelt.⁴⁵ Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Wet rechtspositie gesloten jeugdhulp zijn het Besluit Jeugdwet en de Regeling Jeugdwet gewijzigd. Een van de wijzigingen is dat een instelling een veiligheidsplan moet opstellen om de fysieke en sociale veiligheid te borgen en een veiligheidscoördinator moet aanwijzen (art. 6.1.2 Besluit Jw). De gewijzigde Regeling Jeugdwet bevat regels over het toekennen van zak- en kleedgeld; deze gelden niet alleen voor jeugdigen in JeugdzorgPlus, maar voor alle jeugdigen die in een accommodatie voor jeugdhulp verblijven (par. 5a Regeling Jw).

Over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in open residentiële jeugdhulpvoorzieningen bracht de IGJ in mei 2022 een publicatie uit.⁴⁶ De IGJ constateerde, samen met de vertrouwenspersonen van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (dat nu Jeugdstem heet), dat binnen de open residentiële jeugdhulp vrijheidsbeperkende maatregelen worden toegepast zonder wettelijke basis. Naar aanleiding van deze signalen heeft de Staatssecretaris van VWS de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) gevraagd een advies uit te brengen over de toepassing van vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp.⁴⁷ De RSJ adviseert in het in oktober 2023 verschenen rapport om de vrijheidsbeperking van jeugdigen, die nu is geregeld in verschillende wetten (Jeugdwet, Wvvgg en Wzd), te harmoniseren. De RSJ vindt dat vrijheidsbeperking zoveel mogelijk moet worden voorkomen en dat wanneer maatregelen in uitzonderlijke situaties wel worden toegepast, er voldoende rechtswaarborgen voor de jeugdige moeten zijn. Zolang deze rechtswaarborgen niet zijn gerealiseerd, adviseert de RSJ dat vrijheidsbeperking in open residentiële jeugdhulpvoorzieningen niet kan, tenzij

39 Zie hierover het uitvoeringsplan voor de af- en ombouw gesloten jeugdhulp (*Kamerstukken II 2022/23*, 31839, nr. 924) en de Voortgangsbrieven van 18 december 2023 (*Kamerstukken II 2023/24*, 31839, nr. 990).

40 Jeugdzorg Nederland, *Veldnormen terugdringen vrijheidsbeperkende maatregelen*, oktober 2022.

41 IGJ, *Weinig goede alternatieven voor Jeugdzorgplus, stevige regie nodig. Eerste bevindingen uit het toezicht op ombouw JeugdzorgPlus*, juli 2023.

42 Nieuwsbericht van de IGJ van 17 januari 2024 'Minder vrijheidsbeperking in JeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg), niet overal passende hulp. Op 17 januari 2024 zijn zeven rapporten Ombouw Jeugdzorgplus gepubliceerd op de website van de IGJ. De rapporten over de overige acht voorzieningen worden binnenkort gepubliceerd.

43 Nieuwsbericht van de IGJ van 17 januari 2024 'Minder vrijheidsbeperking in JeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg), niet overal passende hulp.

44 Stb. 2023, 182 en 421; *Kamerstukken 35942*.

45 Nieuwsbericht van de IGJ van 17 januari 2024 'Minder vrijheidsbeperking in JeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg), niet overal passende hulp.

46 IGJ, *Vrijheidsbeperkende maatregelen in open residentiële jeugdhulp*, mei 2022.

47 *Kamerstukken II 2021/22*, 31839, nr. 871.

sprake is van een noodsituatie.⁴⁸ Voor het zomerreces 2024 komt er een beleidsreactie op het RSJ-advies.⁴⁹

6. Het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

In de Tweede Kamer is de afgelopen jaren herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de noodzaak tot verbetering en vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen. In reactie daarop hebben de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS op 30 maart 2021 het 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming' aangeboden.⁵⁰ Dit scenario schetst op hoofdlijnen hoe de kind- en gezinsbescherming er over vijf tot tien jaar uit zou kunnen zien en heeft als doel de jeugdbescherming effectiever te maken en slimmer te organiseren. Belangrijk uitgangspunt van het Toekomstscenario is de keuze om zowel de bescherming van het kind als van de volwassene voor ogen te hebben.⁵¹ Er wordt een nieuw jeugdbeschermingsstelsel gepresenteerd met in de kern een lokaal team voor alle jeugd- en volwassenproblematiek in de brede zin van het woord. Bij zorgen over de veiligheid in het gezin en/of een ontwikkelingsbedreiging bij het kind onderzoekt het lokale team samen met het gezin welke feiten aanleiding geven tot bezorgdheid en welke vervolgstappen gepast zijn. Het lokale team draagt niet over, maar zet waar nodig specialistische hulp, (jeugd)hulp of (veiligheids)expertise in. Verder worden nieuwe Regionale Veiligheidsteams in het leven geroepen, met specialistische expertise op het terrein van ontwikkelingsbedreigingen en veiligheid. Het overgrote deel van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis zou moeten opgaan in de kerntaken van deze Regionale Veiligheidsteams. Deze organisaties, die nu nog naast elkaar bestaan, zouden dus moeten opgaan in één nieuwe organisatie. De RSJ concludeerde in het advies over het Toekomstscenario in 2021 dat een herijking van de jeugdbescherming noodzakelijk is en adviseerde dat vier belangrijke punten, waaronder de vraag hoe de voorgestelde structuurwijzigingen bijdragen aan het oplossen van het gebrek aan tijdige en passende hulp, meer aandacht verdienen.⁵²

De plannen uit het Toekomstscenario worden verkend in elf proeftuinen.⁵³ De proeftuinen proberen op verschillende manieren en met verschillende accenten werkwijzen uit, die passen in het eindbeeld van het Toekomstscenario.⁵⁴ De verantwoordelijke bewindspersonen lieten eind 2023 weten dat in de loop van 2024 een voorkeursvariant voor het

Regionale Veiligheidsteam bepaald zal worden.⁵⁵ In 2025 zal vervolgens een politieke keuze voorliggen over de precieze richting van deze stelselwijziging. Belangrijke vragen daarbij zijn volgens de bewindspersonen of bepaalde onderdelen van de jeugdbeschermingsketen verder worden gedecentraliseerd of juist gecentraliseerd en welke inrichting en aansturing dit vraagt met betrekking tot de regionale veiligheidsteams. Eind januari 2024 brengt de Adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid advies uit over de wijze waarop bij de realisatie van de plannen de rechtsbescherming van jeugdigen en ouders moet worden geborgd in de gehele keten van jeugdbescherming (vrijwillig en gedwongen kader).⁵⁶

De inspecties IJenV en IGJ volgen de ontwikkelingen in de proeftuinen vanaf het voorjaar van 2023 en komen tot de conclusie dat de proeftuinen een positieve ontwikkeling betreffen, maar dat het daarmee geen korte of middellange termijnoplossing is voor de huidige crisis in de jeugdbeschermingsketen.⁵⁷ De proeftuinen komen volgens de inspecties op verschillende vlakken obstakels tegen. Zo varieert de omvang van de proeftuinen enorm, waardoor het zeer uiteenloopt hoeveel gezinnen per proeftuin kunnen worden geholpen. Ook worden binnen proeftuinen veel verschillen gemerkt tussen de organisaties die daarbinnen samenwerken en de werkwijze van deze organisaties. Daarentegen geven proeftuinen wel aan dat het steeds beter lukt om elkaar onderling te versterken door de inmiddels bekende werkwijze van elkaar; als resultaat hiervan is te merken dat bij sommige proeftuinen het aantal ondertoezichtstellingen lager is dan voor de start van de proeftuinen. Proeftuinen geven verder aan dat het tekort aan tijd en financiële middelen in de weg staat aan het leveren van tijdige en passende hulp voor gezinnen.

De Algemene Rekenkamer is ook van mening dat het Toekomstscenario geen oplossing biedt op de korte termijn en heeft geen vertrouwen dat het Toekomstscenario (en de Hervormingsagenda Jeugd) de problemen in de jeugdbescherming zullen oplossen, zoals de bewindspersonen stelden in de reactie op het rapport Georganiseerde Onmacht. Volgens de Algemene Rekenkamer is de stelselverandering die met het Toekomstscenario wordt beoogd nog in een prille fase van ontwikkeling en is er een snellere verbetering van de jeugdbescherming nodig; er zal meer nodig zijn dan de ervaringen in proeftuinen om te komen tot doordacht beleid dat werkt in alle 42 jeugdregio's.⁵⁸

48 RSJ, *Vrijheidsbeperkende maatregelen in de open residentiële jeugdhulp? Context en een advies over de toekomst*, 31 oktober 2023.

49 *Kamerstukken II 2023/24*, 31839, nr. 990, p. 22.

50 M.R. Bruning, 'De jeugd, de zorg en het recht: slotbeschouwing over jeugdhulp in Nederland', in: *De jeugd, de zorg en het recht, preadvies 2023 Vereniging voor Gezondheidsrecht*, Boom Juridisch, p. 159-183, p. 172-173.

51 M.R. Bruning en H.J. Van Boven 2022, 'Het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming: vooruitstrevende plannen voor een effectiever jeugdbeschermingsstelsel', *Journal Ggz en recht* 2022(2), 2022/28, p. 104-109.

52 RSJ, *Jeugdbescherming in de toekomst*, Den Haag september 2021.

53 Zie www.voordejeugdenhetgezin.nl/projecten/proeftuinen-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming.

54 Voortgangsbrief Jeugd 18 december 2023, *Kamerstukken II 2023/24*, 31839, nr. 990, p. 9.

55 *Kamerstukken II 2023/24*, 31839, nr. 990.

56 Zie voor de opdracht van de commissie *Stcrt.* 2023, 8835. Het advies van de commissie, *Kinderen en ouders met recht goed beschermd*, is (na de sluitingsdatum van dit onderzoek) uitgebracht op 31 januari 2024.

57 Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) & Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), *Signalen jeugdbeschermingsketen*, mei 2023.

58 Algemene Rekenkamer, *Georganiseerde onmacht - over de rol van de rijksoverheid bij jeugdbescherming*, Den Haag, april 2023, p. 48.

7. De Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028

Naast de plannen voor verbetering van de jeugdbeschermingsketen, is er een agenda opgesteld om het stelsel voor de gehele jeugdzorg te verbeteren: de Hervormingsagenda Jeugd. Het Rijk en de VNG committeerden zich, naar aanleiding van de uitspraak van de Commissie van Wijzen, in 2021 aan het opstellen van deze agenda, waarin maatregelen zouden worden genomen en een financieel kader zou worden opgesteld om een structureel houdbaarder jeugd-stelsel te realiseren.⁵⁹ Na intensieve afstemming tussen jongeren, cliëntenorganisaties, professionals, aanbieders, gemeenten en het Rijk, boden de Staatssecretaris van VWS en de Minister voor Rechtsbescherming uiteindelijk op 20 juni 2023 de vastgestelde *Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028* aan de Tweede Kamer aan.⁶⁰ De bewindslieden benoemen in de aanbiedingsbrief dat gezinnen met complexe problemen te lang moeten wachten op de juiste hulp, terwijl er tegelijkertijd wel veel aanbod is van lichte (ambulante) vormen van jeugdhulp. Met de Hervormingsagenda wordt beoogd de knelpunten in het stelsel structureel aan te pakken, waarbij wordt ingezet op de volgende drieslag: het beter organiseren van specialistische hulp voor de meest kwetsbare jeugdigen, het maken van expliciete keuzes over de reikwijdte van de jeugdhulp en het verder versterken van wijkgericht werken waar hulp en ondersteuning integraal wordt aangeboden aan de jeugdige en het gezin.⁶¹

7.1 Beter organiseren van specialistische hulp

Ten aanzien van het beter organiseren van de specialistische hulp, is in de Hervormingsagenda afgesproken dat deze op regionaal en waar nodig op landelijk niveau worden ingekocht. Het wetsvoorstel waarin dit wordt geregeld, de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg, wordt op korte termijn aan de Tweede Kamer voorgelegd.⁶² Het wetsvoorstel zal een samenwerkingsplicht bevatten voor gemeenten en er wordt (in de lagere regelgeving) bepaald welke zorgvormen verplicht regionaal ingekocht worden. Het gaat om zorg waar het volume laag is of waarvoor multidisciplinaire en vaak schaarse expertise nodig is. Daarbij wordt onder meer gekeken naar zorg met een acuut karakter (crisisdienst), onvrijwillige zorg, (hoog)complexe zorg, zorg voor jeugdigen met meervoudige problematiek. De inkoop van deze vormen van zorg worden vergaand gestandaardiseerd. Ook zullen de taken van de Jeugdautoriteit worden ondergebracht bij de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA), waardoor het toezicht op de beschikbaarheid van het zorgaanbod gelijkgetrokken wordt met andere zorgsectoren. Ook is afgesproken om de 'doorgeschoten marktwerking' aan te pakken, onder andere door middel van wetgeving met normen

voor integere bedrijfsvoering en het stellen van voorwaarden aan winstuitkering door jeugdhulpaanbieders. Er komt een AMvB 'Reële prijzen jeugdwet', waarin kostprijs-elementen verplicht worden om prijzen transparanter tot stand te laten komen en tariefdifferentiatie te bevorderen.⁶³

7.2 Afbakening reikwijdte jeugdhulpplicht en versterken gewone leven

Een ander belangrijk voornemen in de Hervormingsagenda is de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht. Uitgangspunt is dat jeugdhulp beschikbaar moet zijn voor jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties. De trend dat lichte ambulante jeugdhulp blijft toenemen, terwijl de jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties onvoldoende passende hulp ontvangen, moet worden omgebogen. Het moet voor gezinnen helder zijn wanneer ze in het kader van jeugdhulp bij de overheid terecht kunnen en wanneer niet; niet iedere hulpvraag behoeft met jeugdhulp te worden beantwoord. Om te zorgen dat de jeugdzorg beschikbaar is en blijft voor jeugdigen en gezinnen in de meest kwetsbare situaties, moeten er – gezien de beperkte hoeveelheid mensen en middelen – scherpe keuzes worden gemaakt wie in aanmerking komt voor professionele hulp. Veel voorkomende (lichte) ambulante hulp zal zoveel mogelijk vrij toegankelijk (zonder beschikking van de gemeente) worden aangeboden, bijvoorbeeld door het lokale team. Het voorstel is om de jeugdhulpplicht te beperken tot hulp in situaties die voor de jeugdige onveilig zijn en hulp voor jeugdigen in verband met ernstige gedragsproblematiek, een aandoening, stoornis of (chronische) beperking waarbij de inzet van jeugdhulp noodzakelijk is gezien de aard en de ernst van de hulpvraag.⁶⁴ Ook wordt met de Hervormingsagenda ingezet op het voorkomen van residentiële jeugdhulp en, voor jeugdigen voor wie deze vorm van verblijf toch nodig blijft, op het verder transformeren naar zo thuis mogelijke, regionaal georganiseerde, kleinschalige woonvormen.⁶⁵

Beoogd wordt om in het najaar van 2024 een wetsvoorstel voor de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht bij de Tweede Kamer in te dienen. Vooruitlopend op de wetgeving zal het Rijk met gemeenten een handreiking opstellen die gemeenten alvast kunnen gebruiken bij de afbakening van de reikwijdte in de lokale regelgeving.⁶⁶ Jongeren zijn het niet eens met de voorgestelde beperkingen van de jeugdhulpplicht, zo blijkt uit de rapportage van oktober 2023 van de Nationale Jeugdraad (NJR), waarin het jongerenperspectief op de Hervormingsagenda is opgenomen. De NJR peilde de mening van 650 jongeren over de agenda. De belangrijkste boodschap was dat jongeren heel goed weten wanneer zij professionele hulp nodig hebben en wanneer zij zelf iets kunnen oplossen. Jongeren gaven aan dan ook geloofd te willen worden wanneer zij de stap maken naar professionele hulp. Zij zijn het daarom niet eens

⁵⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 779.

⁶⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 964 (aanbiedingsbrief van 20 juni 2023, met als bijlage de Hervormingsagenda Jeugd). Op 16 november 2023 is ook een bijbehorend implementatieplan vastgesteld (*Implementatieplan Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028*).

⁶¹ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 964, p. 2.

⁶² Zie hierover de Voortgangsbrief van 18 december 2023 (*Kamerstukken II 2023/24, 31839, nr. 990, p. 4*).

⁶³ Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 964, p. 3-4; Hervormingsagenda Jeugd, p. 39-49.

⁶⁴ Hervormingsagenda Jeugd, p. 17-21 en 61.

⁶⁵ Hervormingsagenda Jeugd, p. 33-35.

⁶⁶ Hervormingsagenda Jeugd, p. 17-21 en 61.

met het idee dat jeugdhulp in de toekomst alleen nog maar beschikbaar zou zijn voor ernstige problematiek of onveilige situaties.⁶⁷

Om het jeugdhulpgebruik te verminderen wordt in de Hervormingsagenda ingezet op het normaliseren en het versterken van jeugdigen, gezinnen en hun netwerk. Ook de uitvoering van het in 2021 gelanceerde programma 'Mentale gezondheid van ons allemaal' (om het mentale welzijn van jeugdigen te versterken) en de andere zorgakkoorden, zoals het Integraal Zorgakkoord, het Gezond en Actief Leven Akkoord en de toekomstagenda 'Zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking' dragen hieraan bij. Daarnaast wordt door het Rijk een maatschappelijke dialoog geïnitieerd over normaliseren en het versterken van het gewone leven.⁶⁸ Ook is de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) in het kader hiervan gevraagd te verkennen hoe het 'gewone leven' van kinderen kan worden versterkt. In het in december 2023 uitgebrachte advies *Kinderen uit de knel* stelt de RVS dat, om kinderen gezond en veilig op te laten groeien, het noodzakelijk is om explicieter oog te hebben voor de belangen van kinderen. Dit is volgens de RVS geen zaak van professionals in het jeugddomein alleen; juist ook op levensdomeinen van ouders (zoals schuldhulpverlening, instabiele woonsituaties en de volwassenen-ggz) zou het belang van het kind zowel in wetgeving, beleid als uitvoering moeten worden meegewogen. Ook zou moeten worden ingezet op het versterken van sociale netwerken rondom gezinnen. Dit zou kunnen door onder andere in te zetten op het versterken van bestaande informele structuren en te stimuleren dat groepsgewijze hulpverlening wordt geboden waarbij actieve zorgzame gemeenschappen worden gevormd.⁶⁹

Een aantal van de in de Hervormingsagenda opgenomen maatregelen sluiten bij het advies van de RVS aan. De agenda bevat maatregelen ter versterking van de pedagogische basis, dat wil zeggen basisvoorzieningen voor jeugdigen, zoals opvang, onderwijs, welzijn, jongerenwerk, sport, jeugdgezondheidszorg en lokale teams. Ook is in de agenda opgenomen dat de samenwerking tussen formele en informele hulp wordt versterkt.⁷⁰ In de Tweede Kamer is het versterken van informele steun aan gezinnen de afgelopen jaren regelmatig aan de orde gekomen. In oktober 2021 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin verzocht werd te onderzoeken of het recht op een zelfgekozen informele steunfiguur voor jeugdigen in de Jeugdwet kon worden opgenomen.⁷¹ Uit het in het kader daarvan door de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden uitgevoerde onderzoek blijkt dat een steunfiguur de stem van een jeugdige kan

versterken. Het wettelijk vastleggen is echter ingewikkeld, vanwege de verschillen in opvatting die er in de praktijk bestaan over wie een steunfiguur kan zijn en welke taken deze heeft. Een wettelijke regeling zou tevens een tegengesteld effect kunnen hebben; door het formaliseren zou een deel van de kracht van informele steun verloren kunnen gaan en zou er te weinig ruimte zijn om aan te sluiten bij de specifieke behoeften van jeugdigen, ouders en steunfiguren.⁷² In de beleidsreactie op het onderzoek laat de Staatssecretaris van VWS weten voornemens te zijn geen wettelijke regeling voor steunfiguren in de Jeugdwet op te nemen. Er zal worden ingezet op de verdere implementatie en professionalisering om de samenwerking met informele steun(figuren) verder te versterken.⁷³

7.3 Versterken van de lokale teams, waar integrale hulp wordt geboden

De lokale teams hebben in de Hervormingsagenda een belangrijke rol. Om te bereiken dat gezinnen laagdrempelig en dichtbij huis hulp krijgen, wordt ingezet op 'stevige lokale teams' met voldoende kennis en expertise. Van de lokale teams wordt verwacht dat zij niet alleen de toegangspoort naar (gespecialiseerde) hulp vormen, maar dat zij tevens zelf lichte hulp bieden en in goede verbinding staan met zowel lokale voorzieningen als de specialistische hulp. Van gespecialiseerde aanbieders wordt verwacht dat zij, indien nodig, kortdurend expertise kunnen toevoegen om een goede analyse te doen en zo beter te kunnen bepalen wat nodig is. De jeugdgezondheidszorg heeft eenzelfde rol aan de voorkant. Jeugdigen in de meest kwetsbare situaties moeten kunnen rekenen op een meer integrale aanpak. De Hervormingsagenda beoogt problemen daarom breder aan te pakken dan alleen binnen het jeugdzorgstelsel. Problemen van ouders, zoals stress en geldproblemen, hebben invloed op de ontwikkeling van jeugdigen. Er worden daarom maatregelen genomen om de verbinding met de domeinen zoals het onderwijs, armoedebeleid, schuldhulpverlening en volwassen-ggz te versterken. Onder andere het in januari 2023 ingediende wetsvoorstel 'Aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein', zou de inzet van hulp uit andere domeinen voor gezinnen waar sprake is van meervoudige problematiek moeten bevorderen.

Voor de versteviging van de lokale teams ontwikkelt de VNG, samen met ketenpartners, een convenant 'Stevige lokale teams', dat gericht is op zowel jeugd als de Wmo. Hierin zal de transitie naar stevige lokale teams inzichtelijk worden gemaakt.⁷⁴

De centrale rol die lokale teams in zowel de Hervormingsagenda als het hierboven beschreven Toekomstscenario hebben, vormde voor de IGJ aanleiding om in 2022 en 2023 onderzoek te doen naar lokale teams in zestien gemeenten. De bevindingen zijn gepresenteerd in een overkoepelend

67 NJR, *Jongerenperspectief op de Hervormingsagenda Jeugd. Rapportage jongerenconsultaties Nationale Jeugdraad*, oktober 2023.

68 Hervormingsagenda Jeugd, p. 17-20.

69 RVS, *Kinderen uit de knel*, Den Haag: 2023.

70 Hervormingsagenda Jeugd, p. 20 en 31-32.

71 *Kamerstukken II 2021/22*, 35721, nr. 5 (motie Van den Berg c.s.), naar aanleiding van de Initiatiefnota van Peters om het recht op een steunfiguur in de Jeugdwet op te nemen (*Kamerstukken II 2020/21*, 35721, nr. 2 (initiatiefnota Peters)).

72 R. de Boer, M. Lenglet, M.R. Bruning, K.F.M. Klep en H.J. van Boven, *Een recht op een steunfiguur voor jeugdigen in de Jeugdwet?*, Leiden: Universiteit Leiden 2023.

73 *Kamerstukken II 2023/24*, 31839, nr. 975.

74 Hervormingsagenda Jeugd, p. 22-32.

rapport 'De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen'.⁷⁵ In de rapportage beschrijft de IGJ welke vraagstukken nog openliggen om te komen tot lokale teams die voldoen aan de plannen in het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda. De IGJ constateert dat lokale teams sterk variëren in hoe zij werken. Zo bieden in sommige gemeenten de lokale teams zelf (lichte) jeugdhulp, in andere gemeenten niet. In sommige gemeenten zijn er brede wijkteams, in andere gemeenten is er een apart team voor jeugd en gezin.⁷⁶ De IGJ geeft aan dat in de lokale teams vakbekwame, veelal ervaren beroepskrachten werken en dat de meeste ouders en jongeren (73%) positief zijn over het contact met het lokale team. Jeugdigen worden echter nog te weinig gezien en actief betrokken. Ten aanzien van een integrale analyse en plan concludeert de IGJ dat lokale teams goed zijn in het breed uitvragen van de gezinssituatie bij het verkennen van de hulpvraag, maar dat dit zich nog onvoldoende vertaalt naar een integraal plan en integrale hulp. Lokale teams moeten op grond van de Jeugdwet de eigen kracht van gezinnen stimuleren en op zoek gaan naar alternatieve mogelijkheden voordat jeugdhulp wordt ingezet. Volgens de IGJ vindt normaliseren soms plaats onder financiële druk, terwijl financiële afwegingen nooit een doorslaggevende rol zouden mogen spelen. Ten aanzien van de aandacht voor (on)veiligheid van jeugdigen en gezinnen concludeert de IGJ dat lokale teams hier regelmatig over in gesprek gaan met jeugdigen of gezinnen, maar dat hun instrumentarium soms tekortschiet. Ook geeft de IGJ aan dat lokale teams methodisch werken, maar dat professionele richtlijnen en methodieken onvoldoende worden toegepast. Verder hebben ouders en jeugdigen onvoldoende toegang tot een vertrouwenspersoon en tot een klachtenprocedure; doorgaans is een onafhankelijke klachtencommissie volgens de IGJ niet geregeld bij lokale teams. Over de verbinding van de lokale teams met andere ketenpartners stelt de IGJ dat lokale teams onverminderd last hebben van wachtlijsten in de jeugdhulp, bijvoorbeeld bij jeugdhulpaanbieders en bij de Raad voor de Kinderbescherming. Ook hebben lokale teams zelf wachtlijsten, wat volgens de IGJ betekent dat een laagdrempelige en toegankelijke toegang niet slaagt. De IGJ is van mening dat een niet vrijblijvend kader voor gemeenten nodig is om de lokale teams verder vorm te geven. De IGJ concludeert dat de lokale teams de potentie hebben, maar op dit moment nog niet landelijk het stevige fundament vormen voor het jeugdhulpstelsel dat nodig is.⁷⁷

8. Ter afsluiting

Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn het roerige tijden voor de jeugdzorg. Het jeugdzorggebruik nam de afgelopen jaren verder toe, gemeenten en jeugdzorgorganisaties kampen met financiële tekorten en het jeugdzorgstelsel dreigt onbetaalbaar te worden. Kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd krijgen onvoldoende bescherming en de gecertificeerde instellingen die hier namens de overheid verantwoordelijk voor zijn, kunnen door de problemen in het stelsel hun wettelijke opdracht onvoldoende uitvoeren. Er liggen plannen om het jeugdbeschermings- en jeugdhulpstelsel te verbeteren; het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda schetsen de opgaven waar we als maatschappij voor staan en doen voorstellen om het stelsel te hervormen.

Er zijn al belangrijke stappen gezet, zoals de afbouw van de gesloten plaatsingen, het terugdringen van het aantal vrijheidsbeperkende maatregelen, het verbeteren van de rechtspositie van jongeren bij gesloten plaatsingen en de kosteloze rechtsbijstand voor ouders in uithuisplaatsingsprocedures. Maar er ligt voor de komende jaren nog een grote en complexe opgave, die niet alleen door de jeugdzorgsector kan worden opgelost, maar waarvoor een brede maatschappelijke verandering nodig is.

De jeugdzorg heeft de afgelopen decennia te maken gehad met een aantal wetswijzigingen en stelselherzieningen en telkens blijkt weer dat het gaat om weerbarstige problematiek die ingewikkeld op te lossen is. Het is daarom belangrijk dat er, zoals ook in het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda wordt voorgesteld, een lerend stelsel wordt opgezet dat zich steeds verder ontwikkelt. Tegelijkertijd moet ervoor gezorgd worden dat de meest kwetsbare jeugdigen ook in de komende tijd, met een kwetsbaar jeugdzorgstelsel,⁷⁸ de hulp krijgen die zij nodig hebben. Vanwege de demissionaire status van het kabinet en het formatieproces zijn er zorgen dat de uitvoering van de plannen stopt; vertraging of stilstand wordt het 'slechts denkbare scenario voor de jeugdsector' genoemd.⁷⁹ Kinderen met een hulpvraag kunnen immers niet wachten.

75 IGJ, *De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen*, juni 2023.

76 Uit onderzoek van Movisie blijkt dat in 2022 80 procent van de gemeenten een wijkteam had, waarbij het veelal om brede wijkteams gaat waar burgers van alle leeftijden terecht kunnen. In ongeveer een derde van de gemeenten is er een apart team voor jeugd en gezin, dat de toegang tot de jeugdhulp vormt (Van Arum, Van Rooijen en Kors., *Sociale (Wijk)Teams: Peiling 2022. Vijfde Landelijke Peiling Onder Nederlandse Gemeenten*, Movisie 2023).

77 IGJ, *De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen*, juni 2023.

78 Ook de Kinderombudsman vraagt hier aandacht voor; Brief Kinderombudsman van 26 juni 2023 aan de Tweede Kamer (betreft input Kinderombudsman voor het debat over de hervormingsagenda op 27 juni 2023).

79 Brief van de VNG van 22 januari 2024 aan de woordvoerder jeugd(zorg) van de Tweede Kamer, met als onderwerp 'VNG inbreng WGO jeugdzorg' en de Brief van de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd (BGZJ), de Samenwerkende cliëntorganisaties en de Samenwerkende beroepsverenigingen Jeugd (SBJ) van 18 januari 2024 aan de leden van de Vaste commissie voor VWS van de Tweede Kamer, ten behoeve van het wetgevingsoverleg jeugd op 29 januari 2024.