



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Jeugdbeschermingsregio Rijnmond

*Regiorapport vervolgtoezicht kwetsbare kinderen
onvoldoende beschermd*



De accounthoudende wethouder aan het woord namens de regio Rijnmond

Op deze punten uit het rapport zijn we trots:

- De kwaliteit en betrokkenheid van alle partijen in Rijnmond bij de aanpak van de wachttijden voor alle kinderen die jeugdhulp, veiligheid en bescherming het hardst nodig hebben. Het resultaat dat dit tot nu toe heeft opgeleverd is de ingezette daling van de wachtlijst voor de meest kwetsbare kinderen.
- De prestaties van de gecertificeerde instellingen in onze regio: elk kwetsbaar kind krijgt tijdig een jeugdbeschermer en er komt op tijd een plan waar jeugdbescherming en gezin achter staan.

Met deze punten uit het rapport gaan we aan de slag:

- Wij zetten de doorbraakaanpak per kind onverminderd voort. Jeugdbescherming, aanbieders en wijkteams werken hierin nauw samen.
- De gemeenten vanuit regio Rijnmond stellen voor 2021 en 2022 in het totaal € 25 miljoen extra ter beschikking voor de aanpak van wachttijden. De regionale aanpak wachttijden is inmiddels gestart en levert de komende periode de volgende resultaten op:

Stevige aanpak van de wachttijden: gezamenlijk wachtlijstbeheer door de jeugdhulpaanbieders, wachtlijstbegeleiding en het stap voor stap wegwerken van de wachtlijsten. De regio stuurt stevig op de afspraken die we maken met GI's en aanbieders.

Snellere en betere triage en benutten van alle mogelijkheden – lokaal, (boven)regionaal of anderszins- om kinderen zo snel mogelijk passend te helpen. Spoedhulp is te allen tijde gegarandeerd.

Wat gaan jeugdigen en ouders hiervan merken?

Kortere wachttijden en wachtlijsten voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel

Zorgaanbieders accepteren de zorg voor een kind bij binnenkomst.

Zorgaanbieders starten meteen met hulp. Als na de start blijkt dat andere zorg beter passend is bij de hulpvraag dan zorgt de zorgaanbieder voor een aansluitende en warme opvolging.

=====
De volledige bestuurlijke reactie is als bijlage opgenomen in dit rapport.

Samenvatting

Dit rapport maakt deel uit van het toezichttraject *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: inspecties). In de voortgangsrapportage van oktober 2020 hebben de inspecties gevraagd om een doorbraakaanpak voor alle kinderen met een jeugdbeschermings- en/of reclasseringsmaatregel. Deze aanpak moet ertoe leiden dat elk kind met een dergelijke maatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer, tijdig een gedragen koers en tijdig passende hulp krijgt. Dit rapport van de inspecties geeft antwoord op de vraag of de regio Rijnmond hierin is geslaagd.

Bevindingen en conclusies

Tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers

De regio Rijnmond is er op een enkele uitzondering na in geslaagd om tijdig een vaste jeugdbeschermer toe te wijzen aan elk kind met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel en tijdig een gedragen koers uit te zetten voor deze kinderen.

Bevorderend is dat de regio in 2019 een extra investering heeft gedaan voor de uitvoering van de wettelijke taken door de GI's. Daarnaast is de keuze gemaakt dat de regionale GI (JBRR) de focus legt op de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen boven de uitvoering van preventieve jeugdbescherming. De samenwerking op casusniveau tussen gezin, jeugdbescherming, lokaal team en andere betrokkenen in de regio (teamtafel) is een positief voorbeeld voor andere jeugdbeschermingsregio's. De teamtafels leiden ertoe dat jeugdbeschermers er ook in zeer complexe casussen in slagen om tijdig tot een gedragen koers te komen.

Tijdig passende hulp

De regio Rijnmond is er niet in geslaagd om tijdig passende hulp in te zetten voor elk kind met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel. De doorbraakaanpak in de regio's heeft onvoldoende tot het gewenste resultaat geleid.

De bestaande samenwerking in de regio leidt onvoldoende tot een kwantitatief en kwalitatief toereikend passend specialistisch hulpaanbod. Bepaalde vormen van hulpaanbod zijn onvoldoende beschikbaar en/of toegankelijk, de wachtlijsten zijn lang. Dit is een hardnekkig probleem met ernstige gevolgen voor jeugdigen, waar zowel de IGJ als de Ombudsman in verschillende rapporten eerder op de gevolgen hebben gewezen. Verder is het proces om te komen tot passende hulp voor jeugdigen met een maatregel zodanig gecompliceerd, dat dit de tijdige inzet van passende hulp vertraagt.

Vervolg

Tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers

De inspecties sluiten het toezichttraject voor wat betreft JBRR af. Over de landelijk werkende instellingen (Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering en William Schrikker Stichting) rapporteren de inspecties wat betreft deze normen op geaggregeerd niveau in het landelijke rapport.

Tijdig passende hulp

Gelet op het voorgaande kunnen de inspecties er onvoldoende van uitgaan dat de betrokken partijen, onder regie van de accounthoudende regio, er op korte termijn in slagen om elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp te bieden. De inspecties verwachten dat de gemeenten, de gecertificeerde instellingen, hun opdrachtgevers, lokale teams en zorgaanbieders alsnog aan deze norm voldoen en belemmeringen om aan de norm te voldoen wegnemen. De inspecties zullen in de jeugdbeschermingsregio Rijnmond hiertoe verscherpt toezicht uitvoeren voor een periode van een half jaar en hierover indringende gesprekken voeren met de regio en gemeenten.

De inspecties zien tot slot dat er landelijk belemmeringen zijn in het tijdig bieden van passende hulp. De inspecties spreken de stelselverantwoordelijke ministers hierop aan in het landelijke rapport.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	6
1.1 Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd	6
1.2 Doorbraak nodig voor kinderen met een maatregel	6
1.3 Opzet van het onderzoek	7
2 Beschrijving van de jeugdbeschermingsregio	8
2.1 Beschrijving jeugdbeschermingsregio Rijnmond	8
2.2 Beschrijving betrokken GI's	9
3 Indruk na de monitoringsfase	10
3.1 Beschrijving doorbraakaanpak	10
3.2 Beeld op basis van monitoring	10
4 Resultaten van de verdiepende praktijktoets	13
Bevindingen	13
5 Conclusie	26
5.1 Elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers	26
5.2 Elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp	26
5.3 Vervolg passende hulp: Verscherpt toezicht	27
Bijlage	28

1 Inleiding

Dit rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: inspecties) geeft antwoord op de vraag of elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel¹ in de jeugdbeschermingsregio² Rijnmond tijdig een vaste jeugdbeschermer, tijdig een gedragen koers en tijdig passende hulp krijgt.

Dit regiorapport maakt deel uit van een landelijk onderzoek naar tijdige en passende hulp aan kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. In totaal verschijnen elf regiorapporten en daarnaast publiceren de inspecties gelijktijdig een landelijk rapport. Dit landelijke rapport bevat een overstijgend beeld van de mogelijkheden die regio's en instellingen hebben om de hulp aan kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregelen te verbeteren (best practices). Ook brengen de inspecties knelpunten in beeld die overal in het land in meer of mindere mate (structurele) belemmeringen opleveren/betekenen voor de bescherming aan kwetsbare kinderen met een maatregel.

1.1 Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd

In het najaar van 2019 hebben de inspecties in het rapport en signalement met de titel *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd* respectievelijk *Jeugdbeschermingsketen in gevaar* geoordeeld dat de wijze waarop jeugdbescherming en jeugdreclassering op dat moment werd uitgevoerd niet acceptabel was. De inspecties oordeelden dat de overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid nam om kinderen te beschermen die ernstig in hun ontwikkeling werden bedreigd. Daarnaast constateerden zij structurele problemen die ertoe leidden dat de jeugdbeschermingsketen maximaal onder druk stond.

De inspecties vonden dat er direct stappen moesten worden gezet die ertoe leidden dat kwetsbare kinderen zonder vertraging hulp zouden krijgen. Hierop hebben de inspecties een intensief toezicht traject ingezet.

1.2 Doorbraak nodig voor kinderen met een maatregel

In 2020 en 2021 volgden de inspecties de activiteiten die moeten leiden tot een directe verbetering op de korte termijn en structurele verbetering op de langere termijn.

In de voortgangsrapportage van oktober 2020 deden de inspecties verslag van de eerste bevindingen. De inspecties zagen dat er voor de langere termijn een positieve beweging in gang is gezet, maar stelden tegelijkertijd vast dat de jeugdbescherming en jeugdreclassering nog niet op orde waren. Om die reden hebben de inspecties gevraagd om een doorbraak te forceren voor alle kinderen met een jeugdbescherming of -reclassering maatregel door middel van een onorthodoxe actiegerichte aanpak.

De bescherming van kwetsbare kinderen: een overheidstaak

De gemeente is op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van alle vormen van jeugdhulp. Gemeenten moeten onder andere jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering organiseren. De gemeente heeft hierbij de rol van opdrachtgever van gecertificeerde instellingen voor Jeugdbescherming en jeugdreclassering (hierna; GI's). De taken van GI's vormen de kern van de overheidsverantwoordelijkheid om kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd te beschermen, als ouders hier onvoldoende voor bij machte zijn. De overheid grijpt hiermee direct in de rechten van de ouders in.

¹ Hiermee worden zowel de jeugdbeschermings- als ook de jeugdreclasseringsketen bedoeld.

² De inspecties zijn bij het toezicht in de regio's uitgegaan van de gebieden waarbinnen een regionale gecertificeerde instelling werkzaam is en benoemen deze gebieden in het rapport als 'jeugdbeschermingsregio'. Voor de meeste jeugdbeschermingsregio's komen deze grenzen overeen met de provinciegrenzen van één of twee provincies. In Noord- en Zuid-Holland zijn twee regionale gecertificeerde instellingen werkzaam.

De doorbraakaanpak moest ertoe leiden dat voor elk kind met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer wordt toegewezen, tijdig een gedragen koers is uitgezet en dat tijdig passende hulp wordt ingezet die leidt tot het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk het verminderen van het recidive risico. En dat daarmee de uitspraak van de rechter tijdig wordt uitgevoerd.

1.3 Opzet van het onderzoek

Monitoring

Van oktober 2020 tot februari 2021 hebben de inspecties de doorbraakaanpak van elke jeugdbeschermingsregio gemonitord door frequente gesprekken met accounthoudende³ wethouders of afgevaardigde ambtenaren te voeren. In deze gesprekken werd telkens de stand van zaken omtrent bovengenoemde normen en de doorbraakaanpak besproken.

Verdiepende praktijktoets

In februari en maart 2021 hebben de inspecties tijdens de zogeheten *verdiepende praktijktoets* getoetst of kinderen met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel tijdig een jeugdbeschermer, gedragen koers en passende hulp hebben. Dit hebben zij gedaan door middel van dossiertoetsen en gesprekken met kinderen, ouders en jeugdbeschermers/jeugdreclasserders. Aanvullend hierop zijn de inspecties met gemeenten/ jeugdhulpregio's in gesprek gegaan met een medewerker van de zorgbemiddelingstafel en hebben de inspecties twee zorgbemiddelingstafels bijgewoond. In april 2021 vond een gesprek plaats met de accounthoudende wethouder voor jeugdbescherming in de regio en met de wethouder jeugd van Rotterdam over de voorlopige bevindingen van de inspecties uit de monitoring en de praktijktoets.

In dit rapport staan de resultaten en conclusies van de monitoring en de verdiepende praktijktoets.

³ Voor elke gecertificeerde instelling is binnen de jeugdbeschermingsregio een accounthoudende jeugdhulpregio aangewezen die naar andere jeugdhulpregio's acteert bij risico's van discontinuïteit.

2 Beschrijving van de jeugdbeschermingsregio

2.1 Beschrijving jeugdbeschermingsregio Rijnmond

De Jeugdbeschermingsregio Rijnmond valt samen met de jeugdhulpregio Rijnmond. De volgende gemeenten vallen onder de jeugdhulpregio Rijnmond: Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne. Deze gemeenten werken voor de jeugdbescherming en jeugdhulp samen in de gemeenschappelijke regeling jeugdhulp Rijnmond (Hierna te noemen: GRJR). De GRJR is een gemeenschappelijke regeling waarbinnen de deelnemende gemeentes samen de inkoop van specialistische jeugdhulp vormgeven⁴. De gemeenten verzorgen vanuit de GRJR de gezamenlijke inkoop van pleegzorg en residentiële jeugdhulp, specialistische dag- en specialistische ambulante jeugdhulp, crisisdienst en crisishulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering en Veilig Thuis.

De regio beoogt met deze samenwerking te zorgen voor een breder aanbod aan voorzieningen dan dat gemeenten individueel zouden kunnen bieden. Het idee is om de zorg gezamenlijk in te kopen, waarmee de beschikbaarheid is geregeld voordat het feitelijke gebruik ervan bekend is.

De GRJR werkt met een resultaatgericht arrangementenmodel. Een arrangement is het pakket aan jeugdhulp dat een jeugdige (en zijn gezin) nodig heeft. De arrangementen zijn onderverdeeld in verschillende percelen. Op basis van de behoeften van een jeugdige (en zijn gezin) wordt een jeugdhulparrangement samengesteld. De regio beoogt hiermee maatwerk te stimuleren.

Het kan in de praktijk voorkomen dat bepaald aanbod niet is ingekocht, maar alsnog ingezet wordt voor de jeugdige. De werkwijze binnen de regio Rijnmond in een dergelijke situatie is dat het team Zorgbemiddeling (dat is ondergebracht bij JBRR, maar waar ook de overige GI's en lokale teams casuïstiek kunnen inbrengen) zoekt naar een gecontracteerde hoofdaannemer, waarna de niet gecontracteerde aanbieder als onderaannemer optreedt. De gecontracteerde hoofdaannemer is vervolgens verantwoordelijk voor de kwaliteit van de niet gecontracteerde onderaannemer.

De huidige contracten voor de inkoop van jeugdhulp lopen tot en met 2022. Drie gemeenten overwegen om de specialistische jeugdhulp deels zelf, los van de GRJR, te gaan inkopen: Maassluis, Schiedam en Vlaardingen.

Verbeterplannen

De GRJR heeft in 2020 in het kader van het onderzoek dat de VNG heeft laten uitvoeren een verbeteragenda opgesteld voor de tijdige inzet van jeugdbescherming en jeugdhulp voor jeugdigen met een maatregel.⁵ De inspecties constateerden in 2020 voor Rijnmond dat de verbeteracties met name de inzet van tijdige jeugdbescherming vanuit de GI betroffen. Het verbeterplan ging onvoldoende in op het verbeteren van de beschikbaarheid van passende hulp voor jeugdigen met een maatregel. Op dit punt waren de acties en termijnen niet concreet en was de financiële dekking niet geregeld.

In de regio Rijnmond zijn al geruime tijd wachtlijsten voor gespecialiseerde jeugdhulp. De IGJ constateerde in april 2019⁶ dat na crisishulp sprake was van lange wachtlijsten door een onvoldoende toereikend aanbod van hulp. Ook de Kinderombudsman rapporteerde in juni 2019⁷ dat er onvoldoende hulpaanbod is in Rijnmond en deed aanbevelingen om wachtlijsten terug te dringen. Mede als gevolg van de coronacrisis is de druk op de specialistische jeugdhulp, waaronder de jeugd-GGZ verder toegenomen in de regio.

⁴ [GRJR Handboek \(jeugdhulprijnmond.nl\)](https://www.grjr.nl/)

⁵ <https://vng.nl/nieuws/stel-gemeenten-in-staat-jongeren-te-helpen>

⁶ Samen werken aan veiligheid in Rotterdam: een onderzoek bij JBRR, Enver en de wijkteams, IGJ, 16 april 2019

⁷ Het is mijn toekomst! Waar wachten we op?, gemeentelijke kinderombudsman, 18 juni 2019.

In maart 2021 hebben jeugdhulpaanbieders een plan ingediend bij de GRJR voor besteding van de extra middelen die de regio heeft vrijgemaakt om de spoedhulp en de benodigde (ambulante) vervolghulp te kunnen garanderen. Daarnaast werkt de regio aan een plan met gemeenten en aanbieders om de wachtlijsten bij de ambulante jeugdhulp aan te pakken. De bedoeling is om dit onder andere te gaan doen via een gezamenlijke triage door de zorgaanbieders en een betere aansluiting op het lokale aanbod.

2.2 Beschrijving betrokken GI's

In Rijnmond zijn drie gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering (GI's) actief, namelijk: Jeugdbescherming Regio Rotterdam (JBRR), Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering (hierna: LJ&R) en William Schrikker Stichting Jeugdbescherming en Jeugdreclassering (hierna: WSS).

JBRR is de regionaal georganiseerde GI die zich richt op een brede doelgroep. LJ&R en de WSS zijn werkzaam in heel Nederland als landelijk werkende GI. Beide GI's richten zich op een specifieke doelgroep. LJ&R heeft te maken met gezinnen en jongeren die vastlopen in complexe situaties en met meervoudige problematiek. Het gaat hierbij vaak om langdurige problematiek. De WSS biedt ondersteuning en hulp aan kinderen met een (verstandelijke) beperking of chronische ziekte, en/of aan kinderen van ouders met een beperking. De WSS werkt in Rijnmond als onderaannemer van JBRR.

3 Indruk na de monitoringsfase

Tijdens de monitoringsfase van oktober 2020 tot en met februari 2021 voerden de inspecties vijf gesprekken met beleidsmedewerkers die als contactpersonen zijn aangewezen voor de GRJR. Bij de meeste gesprekken was naast de contactpersonen een vertegenwoordiger van JBRR aanwezig.

Tijdens deze gesprekken bespraken de inspecties en de regio de stand van zaken omtrent de doorbraakaanpak.

3.1 Beschrijving doorbraakaanpak

De doorbraakaanpak richtte zich in de eerste plaats op het realiseren van passende specialistische hulp voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. De regio heeft voor een projectmatige aanpak gekozen: eerst zicht op de omvang van het probleem, vervolgens een inhoudelijke analyse op kindniveau (en op stelselniveau) en vervolgens het organiseren van hulp voor elke jeugdige. De regio had bij de start van de aanpak rond de 600 jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel in beeld die wachtten op passende hulp.

De doorbraakaanpak is in de regio Rijnmond niet gericht geweest op de tijdige inzet van een vaste jeugdbeschermer omdat dit geen knelpunt was. Gedurende de doorbraakaanpak heeft JBRR zich gericht op het realiseren van een tijdige en gedragen koers voor elk kind. Reden hiervoor was dat JBRR de KPI's (Kwaliteit Prestatie Indicatoren) niet haalde die zijn gesteld voor het tijdig opstellen van een plan van aanpak.

3.2 Beeld op basis van monitoring

➤ Tijdig vaste jeugdbeschermer

De doorbraakaanpak is in de regio Rijnmond niet gericht geweest op de tijdige inzet van een vaste jeugdbeschermer, omdat dit zowel voor JBRR als de WSS geen knelpunt was. De verbeteragenda die de regio had op dit punt heeft zijn vruchten afgeworpen. Daarnaast heeft JBRR gekozen voor het scheiden van de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en de uitvoering van preventieve jeugdbescherming. Jeugdigen met een maatregel krijgen direct een vaste jeugdbeschermer uit een gebiedsteam, waar dit niet lukt pakt het 'ventielteam' een zaak actief op. Waar aan de orde draagt het ventielteam de zaak over aan een jeugdbeschermer uit een gebiedsteam op een passend moment (bijvoorbeeld als het plan van aanpak is afgerond).

LJ&R werkt met een instroomteam. Dit instroomteam is in het leven geroepen vanwege de aanhoudende wachttijden bij de start van een maatregel. Vanaf de tweede helft van 2020 is LJ&R actief personeel gaan werven om tekorten binnen de organisatie op te lossen. Sinds ongeveer een half jaar werkt LJ&R met een actief instroomteam dat de eerste activiteiten bij de uitvoering van een maatregel verricht. Nadat het plan tot stand is gekomen en de eerste hulp ingezet is, draagt de instroommedewerker het stokje over aan een jeugdbeschermer uit het regioteam.

➤ Tijdig gedragen koers

JBRR haalde bij de start van de monitoring volgens de registratie de KPI's (Kwaliteit Prestatie Indicatoren) voor het tijdig opstellen van een plan van aanpak voor een jeugdige niet. JBRR heeft onderzocht en geanalyseerd wat de oorzaken hiervan waren en hier een verbetertraject op ingezet. Aan het einde van het monitoringtraject kon JBRR onderbouwen dat de instelling voldoet aan de norm van de inspecties dat elk kind tijdig een gedragen koers heeft. Dat wil zeggen dat de koers is uitgezet en dat dit samen met ouders en andere betrokkenen is gebeurd. JBRR gaf aan het einde van de monitoring aan dat er dan nog niet altijd een door jeugdige en/of ouders *getekend* plan ligt.

Op basis van de gegevens uit de monitoring vormde het tijdig uitzetten van een gedragen koers voor de WSS en voor LJ&R geen knelpunt.

➤ **Tijdig passende hulp**

Eind november 2020 heeft de GRJR een eerste inventarisatie en analyse op stelselniveau gemaakt van de knelpunten om te komen tot tijdig passende hulp voor jeugdigen met een maatregel. Uit deze analyse komen met name tekorten aan hulp naar voren:

- Tekort aan gezinshuizen en pleegzorgplekken.
- Tekort aan gezinshuizen plus, verloop personeel op deze plekken, contra-indicaties.
- Tekort aan vervolgplekken na intensieve behandelsetting, wachtlijsten, waardoor gebrek aan perspectief leidt tot verergering of terugval problematiek.
- Tekort aan (alternatieven voor) JZ+.
- Strafrechtketenpartners adviseren plekken die niet zijn ingekocht,
- Tekort aan intensieve behandelplekken voor kleine groep jonge kinderen met ernstige trauma's en hechtingsproblematiek. Zorgaanbieders pakken dit onvoldoende op.
- Overgang van 3-milieuvoorziening/gesloten setting naar open setting verloopt moeizaam.
- Ontbreken vervolgaanbod 18+ in Wlz of Wmo.

Daarnaast komt uit deze eerste inventarisatie als een knelpunt naar voren dat zorgaanbieders in het derde kwartaal van 2020 het budgetplafond voor ambulante hulp bereikten dat de regio had ingesteld.

In de monitoringsfase zijn verder als knelpunten in het functioneren van het stelsel in de regio benoemd:

- Binnen het arrangementenmodel wordt niet optimaal gebruik gemaakt van mogelijkheden om maatwerk te bieden.
- Aanbieders hebben geen verplichting om hulp te bieden.
- Ontbreken van doorzettingmacht aan zorgbemiddelingstafels.
- Niet alleen kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel, maar ook andere kinderen wachten te lang op de tijdige inzet van passende hulp. De regio wil uit ethische overwegingen geen voorrang geven aan jeugdigen met een maatregel. Complicerende factor hierbij is de toename van hulpvragen als gevolg van de coronamaatregelen.
- Zorgaanbieders geven soms aan dat hulp is gestart, maar dan is er alleen een intakegesprek geweest en moet het kind/gezin vervolgens wachten of krijgt het overbruggingshulp.
- Financiële tekorten bij de gemeenten (waarbij de regio verwijst naar [rapport AEF](#)).

De GRJR heeft een doorbraakplan opgesteld en er is een projectgroep samengesteld om het plan uit te voeren. Contractmanagers, ambtenaren uit de gemeenten in de regio, en vertegenwoordigers van de GI's waren aangesloten. Het eerste deel van het plan bestond uit een brede uitvraag naar de vraag of jeugdigen passende hulp kregen. De regio wilde deze uitvraag verder verfijnen over de hele groep jeugdigen om zowel op kind- als stelselniveau tot een juiste aanpak te komen.

In het plan van aanpak stond verder dat de analyses op kindniveau en op stelselniveau vertaald worden naar maatregelen voor de korte en voor de langere termijn. De regio werkt aan een model voor doorzettingmacht en prioritering (afwegingskader prioriteitstelling). Ook brengt GRJR aspecten in het verwijsproces van de gecertificeerde instellingen naar jeugdhulp in kaart die belemmerend werken en welke oplossingsrichtingen hiervoor zijn.

"Oplossingen kosten tijd, het is als een 'mammoettanker' die niet zomaar te keren is."

Vertegenwoordiger GRJR

De inspecties hebben gedurende de monitoring enerzijds waardering geuit voor de grondigheid waarmee de analyse is aangepakt, anderzijds aangegeven dat het nodig was om tijdig actiegericht aan de slag te gaan met het organiseren en bieden van hulp aan kinderen met een maatregel waarvan op dat moment al duidelijk was dat zij niet de (juiste) hulp kregen, die zij nodig hadden. De inspecties stelden in januari 2021 vast dat er onvoldoende voortgang was om de norm medio februari te halen. Ook in cijfers was nauwelijks een afname zichtbaar: ruim 500 jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel wachtten op dat moment nog op passende hulp. De regio heeft in de doorbraakaanpak vastgehouden aan bestaande structuren en (zorgbemiddelings)tafels die naar de mening van de inspecties onvoldoende resultaat hebben opgeleverd.

In april 2021 ontvingen de inspecties een actueel overzicht van het aantal wachtende jeugdigen op passende hulp in de regio. Uit dit overzicht kwam naar voren dat nog 132 jeugdigen met een maatregel zouden wachten op passende hulp. De afname van dit aantal kwam volgens de regio door een scherpere analyse. Het aantal van 600 jeugdigen met een maatregel die wachtten op passende hulp was gebaseerd op een (gedeeltelijke) uitvraag bij een deel van de jeugdbeschermers naar welke jeugdigen naar hun professionele oordeel te lang wachtten op passende hulp. Deze gedeeltelijke uitvraag was geëxtrapoleerd naar alle jeugdigen met een maatregel. Achteraf gezien heeft deze werkwijze volgens de regio niet geleid tot een reëel beeld van het aantal kinderen dat wachtte op passende hulp.


Daarnaast is voor een deel van de jeugdigen die op de lijst voor de doorbraakaanpak stonden de aanvraag geannuleerd. De redenen hiervoor waren: 'verhuizing, ouders willen geen hulp meer, eerder aangevraagde hulp is niet gerealiseerd, aangaan van andere soort dienstverlening /traject/zorgaanbieders, dubbele aanvragen'. De regio zet verder in op het beter laten aansluiten van de lokale teams om hulp in te zetten en het beter aanleveren van data door de GI's.

4 Resultaten van de verdiepende praktijktoets

In dit hoofdstuk geven de inspecties hun conclusies uit de verdiepende praktijktoets weer per norm. De inspecties hebben in Rijnmond in totaal 24 dossiers onderzocht, 13 gesprekken met jeugdbeschermers gevoerd en 12 gesprekken met ouders en kinderen. De inspecties hebben daarnaast de zorgbemiddelingstafel voor jeugdhulp met verblijf en de zorgbemiddelingstafel voor forensische jeugdhulp bijgewoond en een gesprek gevoerd met een medewerker van het zorgbemiddelingsteam.

In april 2021 vond een gesprek plaats met de accounthoudende wethouder voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering in de Jeugdbeschermingsregio en met de wethouder jeugd van Rotterdam over de voorlopige bevindingen van de inspecties uit de monitoring en de praktijktoets.

Bevindingen

Norm 1	Tijdig een vaste jeugdbeschermer voor elke jeugdige met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel
	<p>Vast: De jeugdbeschermer blijft gedurende de uitvoering van de OTS verbonden aan het gezin, of de wisseling van jeugdbeschermer vindt voorspelbaar/op vaste momenten plaats (bijv. na de afronding van het plan van aanpak). Er is hooguit één wisseling wegens verloop of ziekte. Bij wisseling komt het gezin niet bij bureaudienst/ wachtlijstbeheer terecht.</p> <p>Tijdig: Binnen vijf werkdagen nadat de GI in kennis is gesteld is een jeugdbeschermer aan het kind / gezin gekoppeld.</p>

Bevindingen

"Ik heb zelf een geschiedenis in de jeugdzorg. Sinds ik zwanger was van mijn kind werd ik lastiggevallen door jeugdzorg. Nu is er een OTS. Ja, er is veel contact. In het begin denk je, 'irritant, laat me met rust'. Maar ik heb tegen [naam jeugdbeschermer] gezegd: 'Ik vond het niet eens erg'. Bij haar heb ik dat niet zo ervaren. Je voelt aan dat ze oprecht is. Dat heb ik nooit meegemaakt. Wat ze zegt dat doet ze. Geen valse beloften." Ouder van een kleuter

De regio is er op een enkele uitzondering na in geslaagd om aan elke jeugdige tijdig een vaste jeugdbeschermer te koppelen. Deze uitkomst komt overeen met de verwachtingen op basis van de monitoring. De verbeteragenda die de GRJR op dit punt heeft opgesteld na de rapportage van de inspecties in 2019 (zie 3.2) heeft zijn vruchten afgeworpen en JBRR heeft er hard aan gewerkt om de eigen processen op orde te krijgen. De inspecties hebben in totaal 37 casussen beoordeeld op een vaste jeugdbeschermer. Dit was op twee gevallen na op orde. De inspecties hebben in totaal 34 casussen beoordeeld op de *tijdige beschikbaarheid* van een jeugdbeschermer. Dit was op drie gevallen na op orde.

De inspecties hebben specifiek bij JBRR de volgende bevorderende factoren gezien die eraan bijdragen dat vrijwel elke jeugdige tijdig een vaste jeugdbeschermer heeft:

- De beoogde jeugdbeschermer is vrijwel standaard op de zitting aanwezig. Hierdoor wordt meestal op dezelfde dag kennisgemaakt, waarna de jeugdbeschermer meteen de eerste afspraken maakt in samenspraak met het gezin.
- JBRR maakt een onderscheid tussen jeugdigen met een maatregel en preventieve jeugdbescherming. De jeugdbeschermer start altijd direct na het uitspreken van een maatregel.
- In de regio wordt altijd preventieve jeugdbescherming ingezet tijdens het raadsonderzoek. De overdracht van preventieve jeugdbescherming naar een vaste jeugdbeschermer is helder en vooraf duidelijk gecommuniceerd. Doordat voor gezinnen duidelijk is dat en waarom deze overdracht plaatsvindt, leidt dit niet tot discontinuïteit.
- Medewerkers geven aan het naar hun zin te hebben. Er is sprake van werkdruk, maar deze wordt door de meeste medewerkers niet als te hoog ervaren.
- JBRR kiest er in een aantal situaties voor om met twee jeugdbeschermers te werken. Dit is standaard het geval bij hoog risico zaken en indien een aspirant jeugdbeschermer een zaak oppakt. Ook in andere zaken hebben jeugdbeschermers de keuze om in tweetallen te werken.

Uit de praktijktoets komt een aantal punten naar voren die aandacht van de regio, de GI's en de ketenpartners verdienen:

- Beschikkingen van de rechtbank komen soms (heel) laat aan bij de GI's.
- Er zijn ook jeugdbeschermers die een te hoge werkdruk ervaren, met name door de tijd die het kost om passende hulp voor een jeugdige te realiseren.
- Specifiek in coronatijd: Jeugdbeschermers noemen het thuiswerken en beeldbellen als een factor die de druk doet toenemen. Er is minder persoonlijk contact, minder mogelijkheid om even stoom afblazen of af te stemmen met collega's.
- De inspecties hebben casuïstiek getoetst waarvan de maatregel is gestart in de tweede helft van 2020. Bij langer lopende zaken kunnen veel verschillende professionals betrokken zijn, zowel in het kader van preventieve jeugdbescherming als bij de uitvoering van een maatregel. De inspecties hebben een voorbeeld gezien van een gezin waar vijf jeugdbeschermers bij betrokken waren (incl. het ventielteam), onder andere vanwege een verhuizing uit een andere regio.

LJ&R werkt met een instroomteam in Rijnmond. Dat is een half jaar geleden gestart. Toen waren er 65 zaken bij dit team ondergebracht. Nu zijn er nog zo'n dertig zaken bij het instroomteam. Er zijn nieuwe collega's gestart. De inspecties beoordelen het werken met een instroomteam tijdens deze praktijktoets als niet wenselijk, maar wel als voldoende, als de jeugdbeschermer daadwerkelijk met het gezin aan de slag gaat, in contact is met het gezin en samen met hen werkt aan een gedragen koers. Dat was in de onderzochte casuïstiek op orde.

Ook voor de onderzochte casuïstiek van de WSS geldt dat de kinderen tijdig een vaste jeugdbeschermer hadden.

"Ik vind de caseload te hoog, de norm vóór de transitie was 16 kinderen. Het stelstel is veranderd en nu is de norm 16 gezinnen. Daar moeten we het mee doen, dat is best ingewikkeld. Ik ervaar zeker werkdruk. Ik ben al een keer uitgevallen, dat geldt ook voor collega's om mij heen. De caseload geeft druk, maar ook de toeleiding naar zorg geeft druk. Zo zijn er wachtlijsten bij aanbieders, of er is geen hulp beschikbaar. Daardoor ga ik ook zelf werk uitvoeren. Het geeft werkdruk als een jeugdige op crisisopvang zit en de druk bij mij wordt neergelegd'." jeugdbeschermer

Norm 2

Voor elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel tijdig een gedragen koers



Tijdig: De koers is tijdig wanneer deze binnen zes weken is bepaald, of zoveel eerder als de jeugdbeschermer en betrokkenen noodzakelijk achten gezien de onveiligheid/ontwikkelingsbedreiging/recidive risico van het kind. De inspecties hanteren wat betreft de termijn hierbij het principe 'comply or explain'.

Gedragen: De koers is gedragen als deze is uitgezet in samenspraak met het gezin, netwerk en met betrokken professionals.

Wensen, behoeften, mogelijkheden van jeugdigen, ouders en netwerk zijn bekend bij hulpverleners.

De jeugdige en ouders bepalen, binnen hun mogelijkheden, in samenspraak met de hulpverlener de hulpvraag en de doelen van de geboden hulp.

Koers: Er is sprake van een koers bij een jeugdbeschermingsmaatregel als de doelen en de noodzakelijke hulp zijn bepaald, die leiden tot het afwenden van de ontwikkelingsbedreiging/het recidiverisico.

De inspecties spreken van een koers en niet van een 'plan'. In de praktijk wordt de koers vastgelegd in een plan, maar het plan is het middel, niet het doel.

Het moet voor hulpverleners, jeugdigen en hun ouders duidelijk zijn wat de doelen van de hulp zijn en hoe hieraan gewerkt wordt. De doelen en afspraken zijn haalbaar, concreet en ontwikkelingsgericht.

Bevindingen

"Er is een plan opgesteld aan het begin. De wensen van mij en mijn kinderen zijn prima meegenomen. De kinderen zijn ook gehoord, hun mening wordt betrokken in het plan. De jeugdbeschermer heeft gesproken met mijn oudste kind over de doelen." Ouder van twee kinderen (15 en 10 jaar)

De regio Rijnmond is er grotendeels in geslaagd om tijdig een gedragen koers uit te zetten voor elk kind met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel.

Op basis van de monitoringsgesprekken verwachtten de inspecties dat elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel in Rijnmond tijdig een gedragen koers had. Deze verwachting is tijdens de praktijktoets grotendeels bevestigd. De inspecties hebben in totaal 23 casussen die na half november zijn gestart beoordeeld op de tijdige aanwezigheid van een gedragen koers. In 20 zaken was dit op orde. Voor LJ&R en WSS geldt dit voor alle onderzochte zaken.

De inspecties hebben bij JBRR verschillende bevorderende factoren gezien die bijdragen aan het tijdig uitzetten van een gedragen koers:

- JBRR organiseert bij aanvang van de maatregel een teamtafel met het gezin, de jeugdbeschermer en het lokale team om kort na de start van de maatregel tot een koers te

komen. Dit lukt doorgaans, zelfs bij complexe echtscheidingen. De teamtafel helpt ook in de communicatie naar ouders, jeugdige en andere betrokkenen om tijdig aan de slag te gaan. De teamtafels vinden in coronatijd digitaal (met beeldbellen) plaats. Dit maakt het makkelijker andere disciplines te laten aansluiten, zoals scholen, hulpverlening en wijkagenten.

- De jeugdbeschermers zijn goed in staat met beide ouders in contact te treden en de werkrelatie aan te gaan met beide ouders. Meerzijdige partijdigheid, zelfs ook in zaken waar de onveiligheid tussen ouders zo groot is dat één ouder een 'aware knop' heeft.
- JBRR kijkt naar het hele systeem. De doelen zijn gericht op wat de ontwikkelingsbedreiging van het kind veroorzaakt, ook als dit bij ouders of een ander gezinslid ligt.
- Cultuursensitiviteit bij de jeugdbeschermer.

Voorbeeldcasus

Een jeugdige van 16 jaar heeft een jeugdreclasseringsmaatregel. Binnen vijf dagen is er een aanvangsgesprek geweest. De ouder en de jeugdige zijn toen naar kantoor gekomen. Dat was een bewuste keuze van de jeugdreclasserder, om neutraal te kunnen starten. Toen heeft de jeugdreclasserder het proces uitgelegd. Na het aanvangsgesprek heeft binnen twee weken een teamtafel plaatsgevonden. Daar sloten naast de jeugdige en de ouder ook het wijkteam, de wijkagent en de school bij aan.

Een belangrijke belemmerende factor is de tijdigheid waarmee de hulp vervolgens wordt ingezet. De inspecties hebben een voorbeeld gezien waarbij de jeugdbeschermer samen met het gezin tot een gedragen koers is gekomen. Het draagvlak bij het gezin voor de uitgezette koers nam echter af doordat de hulp niet tot stand kwam. Een andere belemmering is dat het lastig is de rol van jeugdbeschermer waar te maken als de jeugdige (ver) buiten de regio is geplaatst. Face-to-face-gesprekken vragen dan veel tijd.

De inspecties hebben bij JBRR drie zaken onderzocht waarin niet tijdig met het gezin een koers was uitgezet. De redenen dat het bij drie casussen niet lukte om tot een tijdig gedragen koers te komen zijn uiteenlopend. Bij één casus lukte het de jeugdbeschermer niet om in contact te komen met de ouders. De inspectie zou hierin verwachten dat opgeschaald werd in de vorm van bijvoorbeeld een schriftelijke aanwijzing om alsnog in gesprek te komen in het belang van de jeugdige. Uit een andere casus bleek op basis van de gesprekken dat de ouder zelf een duidelijk visie had op wat nodig is, echter was het voor de ouders niet helder of de koers al was uitgezet. De ouder in kwestie had ook geen plan ontvangen van de jeugdbeschermer. In de derde casus liep een klacht. De inspecties vinden het risicovol als na het uitspreken van een ondertoezichtstelling in verband met de ontwikkelingsbedreiging geen contact tot stand komt en geen zicht is op de veiligheid van de jeugdige.

Voorbeeldcasus

Over een 14-jarige jeugdige zijn zorgen om de veiligheid en sociaal emotionele ontwikkeling. In het verleden heeft de jeugdige uitingen van suïcidaliteit gedaan en zichzelf beschadigd. Veilig Thuis is betrokken geweest vanwege melding huiselijk geweld. Hulpverlening komt niet van de grond, ouders mijden hulp. De ondertoezichtstelling is in oktober 2020 uitgesproken voor een half jaar. In februari stelt JBRR vast dat de OTS verlengd moet worden. Er is nog geen zicht op hoe het met de jeugdige en diens thuissituatie gaat doordat ouders de jeugdbeschermer niet toelaten.

Norm 3

Tijdige inzet van passende hulp die leidt tot het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk het verminderen van het recidive risico.



Passende hulp: Hulpverleners bieden hulp die aansluit bij de problematiek, ontwikkelingsbehoefte en mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders. Daarnaast is de hulp bij een jeugdbeschermingsmaatregel passend wanneer professional(s) kunnen toelichten en ouders/jeugdige ervaren dat de hulp bijdraagt aan het opheffen van de onveiligheid/ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk verminderen van het recidiverisico.

De hulp is passend als deze overeenkomt met het plan, dat een gedragen koers bevat. De hulp is ook passend als blijkt dat professional en gezin het ingezette alternatief passend vinden.

Tijdig: De hulp is tijdig wanneer binnen drie maanden na het uitspreken van de maatregel passende hulp is ingezet, of zoveel eerder als de jeugdbeschermer en betrokkenen noodzakelijk achten gezien de onveiligheid/ontwikkelingsbedreiging/recidive risico van het kind. De inspecties hanteren wat betreft de termijn hierbij het principe 'comply or explain'.

De hulp is niet gestart als na de intake het kind/gezin op een wachtlijst terecht komt. Indien het kind / gezin heeft moeten wachten op passende hulp, maar deze is in de doorbraakaanpak tot stand gekomen, dan beoordelen de inspecties dit positief.

Bevindingen

"We ervaren momenteel heel veel knelpunten rondom het plaatsen van jongeren. Zorgaanbieders zitten vol, we zien een toename in crisiscasuïstiek van jeugdigen die eigenlijk behandeling nodig hebben. We zien dat door de voortdurende coronamaatregelen het niet goed gaat met de Rijnmondse jeugd. Ik maak mij zorgen over onze jongeren." medewerker zorgbemiddeling

De regio Rijnmond is er niet in geslaagd om tijdig passende hulp die leidt tot het afwenden van de ontwikkelingsbedreiging, respectievelijk het verminderen van het recidive risico, in te zetten voor elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel.

Op basis van de monitoringsgesprekken verwachtten de inspecties dat niet elk kind met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel in Rijnmond tijdig passende hulp kreeg. Deze verwachting is tijdens de praktijktoets bevestigd. De inspecties hebben in totaal voor 37 jeugdigen met een maatregel beoordeeld of tijdig passende hulp is ingezet. Dit was voor veertien jeugdigen het geval en voor 23 niet.

Voor jeugdigen en gezinnen die te maken krijgen met jeugdbescherming is het nodig dat de noodzakelijke hulp zonder vertraging wordt ingezet. De goede start die de jeugdbeschermer met een gezin maakt, wordt tenietgedaan doordat kinderen en hun ouders vervolgens erg lang moeten wachten op passende hulp om de ontwikkelingsbedreiging af te wenden. De ontwikkeling van de jeugdige wordt ernstig bedreigd, de jeugdbeschermer heeft beperkt de tijd om in gedeelde verantwoordelijkheid met de ouders de ontwikkelingsbedreiging van de jeugdige af te wenden. Een ondertoezichtstelling wordt hooguit voor een jaar uitgesproken. De inspecties vinden het niet acceptabel dat deze beperkte tijd, waarin de overheid direct ingrijpt in de verantwoordelijkheid van ouders, wordt gevuld met wachten.

Dit beperkt de mogelijkheden die een jeugdbeschermer heeft om samen met de jeugdige en zijn gezin de noodzakelijke stappen te zetten en kan leiden tot verergering van de problematiek. Een maatregel kán worden verlengd, maar de inspecties vinden het niet acceptabel wanneer deze verlenging het gevolg is van niet tijdige inzet van hulp.

Naast de rapporten van de inspecties met de titel *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, heeft de IGJ in het rapport *Samen werken aan veiligheid in Rotterdam: een onderzoek bij JBRR, Enver en de wijkteams* (maart 2019) grote zorgen geuit over de beschikbaarheid van (specialistische) jeugdhulp in de regio. Sindsdien is de beschikbaarheid van hulp in de regio verder verslechterd.

"De inspectie constateert dat de lange wachtlijsten bij de specialistische vervolghulp zorgen voor een verstopping van het systeem. De caseload van de regievoerders, de wijkteammedewerkers en jeugdbeschermers van JBRR (zowel CIT als gebiedsteam), wordt door de lange wachtlijsten en periode van wachten aan de achterkant verzwaard, terwijl aan de voorkant nieuwe aanmeldingen blijven komen. Doordat de wachtlijsten lang zijn, treedt het risico op dat de aangevraagde hulp niet meer passend is tegen de tijd dat de hulp verleend kan worden." IGJ 2019

Voorbeeldcasus

Een gezin met drie kinderen van 14, 12, en 9 jaar. Er is sprake van een complexe scheiding waar de kinderen onder lijden. Zowel kinderen als ouders hebben hier hulp bij nodig. Eén van de kinderen is uithuisgeplaatst na een zedendelict, gecombineerd met problemen in de thuissituatie. De instelling waar het kind verblijft, geeft na een jaar aan dat ze geen passende hulp kunnen bieden en dat de jeugdige niet open staat voor hulp. De jeugdbeschermer vindt een kleinschalige voorziening passend, maar voorzieningen wijzen de jeugdige steeds af wegens een zedenverleden. De jeugdige wordt hierdoor meerdere malen besproken bij de zorgbemiddelingstafel.

Het gezin wacht in de tussentijd op deelname aan het therapeutisch programma 'kinderen uit de knel', omdat zowel ouders als kinderen vastlopen. In november 2020 is de eerste aanmelding gedaan. Het gezin hoorde echter 4 à 5 maanden later dat er een opnamestop is. Dit heeft invloed op het gezin aangezien de loyaliteitsconflicten binnen het gezin in de tussentijd niet worden opgelost. De druk binnen het gezin zorgt er ook voor dat de jeugdbeschermer zich genoodzaakt voelt om het gezin meerdere keren per week zelf te bezoeken om te bemiddelen in het gezin. De situatie heeft grote impact op het gezin; de kinderen komen steeds meer in loyaliteitsconflict. En zij kunnen opgelopen trauma's niet verwerken zolang de ruzies tussen beide ouders nog spelen.

De inspecties hebben kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Naast het uitdiepen van de casussen hebben zij ook in algemene zin met jeugdbeschermers, zorgaanbieders en jeugdhulpregio's gesproken over de beschikbaarheid van (specialistische) jeugdhulp. Op basis hiervan kunnen zij een nadere duiding en een richting geven van de bevorderende factoren en van de knelpunten bij de tijdige inzet van passende jeugdhulp aan kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel.

De bevorderende factoren die de inspecties hebben gezien zijn:

- Eén regio en regionale samenwerking;
- De inzet van jeugdhulp voor jeugdigen met een jeugdreclasseringsmaatregel;
- Voorzetting van hulp, combineren van hulp, inzet van crisishulp of spoedhulp.

De knelpunten die de inspecties bij de verdiepende praktijktoets hebben geconstateerd zijn deels in lijn met de analyse van de knelpunten die de regio zelf heeft gemaakt bij aanvang van de monitoring en die aan het eind van het monitoring (zie 3.2). Daarnaast hebben de inspecties knelpunten in het verwijzingsproces gevonden die belemmerend werken voor de tijdige inzet van passende hulp.

Het betreft de volgende knelpunten:

- Onvoldoende sturing vanuit de regio;
- Niet tijdige inzet van hulp in de voorliggende periode;
- Tekorten aan verschillende vormen van hulp;
- Wachtlijsten, schaarste, opnamestops;
- Knelpunten bij het organiseren van maatwerk bij meervoudig complexe problematiek;
- Veel stappen in het traject om te komen tot passende hulp;
- Lange wachttijden voor en tijdens intakeprocedures;
- (Beperkte) inhoudelijke of financiële bemoeienis van gemeenten op casusniveau.

Deze bevorderende en belemmerende factoren lichten de inspecties hieronder nader toe.

Jeugdbeschermer over de tijdige inzet van passende hulp: "*Kinderrechters hogen de druk op en leggen het bij jou als persoon neer. Je kunt alleen 'ja en amen' zeggen. We proberen het heel hard te regelen, maar het lukt niet. Het heeft geen zin om druk bij ons op te voeren, de druk zou bij gemeenten of aanbieders gelegd moeten worden (...)* In de hele keten wordt de druk opgevoerd. Soms vanuit ouders, dan vanuit advocaten. Iedereen in het systeem heeft er last van en legt dit bij ons als regievoerders neer". Jeugdbeschermer

Bevorderende factoren

Eén regio en regionale samenwerking

De jeugdbeschermingsregio voor jeugdbescherming valt samen met één jeugdhulpregio in de regio Rijnmond. Dit bevordert de samenwerking tussen gemeenten, GI's en zorgaanbieders. Dit komt onder andere tot uiting in inkoop, de regie die vanuit de GRJR wordt gevoerd en de verschillende zorgbemiddelingstafels. Dit is *potentieel* een bevorderende factor voor het tijdig bieden van passende hulp. In de praktijk komt deze bevorderende factor nog onvoldoende uit de verf (zie hierna onder belemmerende factoren).

De inspecties zijn positief over de centrale en gezaghebbende rol die JBRR als grootste GI in de regio vervult bij de toeleiding naar passende jeugdhulp. JBRR heeft een centrale positie in het zorglandschap, onder andere door de rol die zij vervult bij de zorgbemiddeling in het vrijwillig en gedwongen kader, de zorgbemiddelingstafel en het CIT.

Inzet van jeugdhulp voor jeugdigen met een jeugdreclasseringsmaatregel

Over het algemeen lukt het beter om tijdig hulp in te zetten voor jeugdigen met een jeugdreclasseringsmaatregel dan voor jeugdigen (en hun ouders) met een kinderschermingsmaatregel. De reden hiervoor is volgens betrokkenen dat jeugdreclasseringstrajecten meer afgebakend en over het algemeen beter te voorspellen zijn. Verder is de noodzakelijke hulp veelal in het vonnis opgenomen, waardoor de koers al vastligt en direct gestart kan worden met het regelen van passende hulp. Daarnaast werkt de regio met een goed functionerende forensische zorgbemiddelingstafel, dit werkt bevorderend voor het komen tot passende hulp.

Voorzetting van hulp, combineren van hulp, inzet van crisishulp of spoedhulp

In zaken waarin het wel is gelukt om tijdig hulp in te zetten, is dit meestal gebeurd doordat voorafgaand aan de ondertoezichtstelling al een traject was gestart in het kader van de preventieve jeugdbescherming. Doordat de jeugdhulp al eerder was aangevraagd, was deze inmiddels in gang gezet of hoefde de jeugdige en zijn gezin na de uitspraak van de OTS niet lang (meer) te wachten op de noodzakelijke hulp. Verder is zichtbaar dat na de OTS veelal hulp wordt ingezet vanuit het lokale team voor het aanpakken van praktische zaken in een gezin. Tot slot lukt de inzet van hulp in acute situaties, zoals crisishulp of spoedhulp meestal wel (waarna het inzetten van vervolghulp tot moeilijkheden leidt).

Belemmerende factoren

Onvoldoende sturing vanuit de regio

De IGJ heeft in een eerder onderzoek⁸ benoemd dat de gemeenten geen eenduidige visie uitdragen en vanuit het opdrachtgeverschap onvoldoende richting geven aan de hulpverlenende organisaties in het jeugdhulpnetwerk. De regio verwacht dat de zorgaanbieders gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het bieden van een toereikend aanbod aan passende hulp. Tijdens de praktijktoets hebben de inspecties gezien dat de samenwerking tussen zorgaanbieders verbetert. Zo ervaart zorgbemiddeling dat zorgaanbieders steeds meer in de samenwerkingsmodus komen om gezamenlijk passende hulp te bieden. Er zijn voorbeelden waarbij aanbieders gezamenlijk op de spoedpoli werken en waarbij zorgaanbieders gezamenlijk maatwerk voor een jeugdige organiseren. Maar zorgaanbieders zijn als opdrachtnemer en marktspeler niet in de positie om de samenwerking zo te optimaliseren dat voldoende passend hulpaanbod en maatwerk tot stand komt.

Ook in de uitvoering van de doorbraakaanpak heeft de regio onvoldoende slagkracht getoond. Bij de start hebben jeugdbeschermers jeugdigen en hun gezinnen aangemeld die te lang wachten op passende hulp. Gedurende de verdiepende praktijktoets hebben inspecties jeugdbeschermers gesproken die jeugdigen of gezinnen hadden aangemeld voor de doorbraakaanpak. Een vervolg is hier echter niet op gekomen, jeugdbeschermers hebben hier niets meer van gehoord.

Tijdens het toezicht werd verder duidelijk dat een aantal gemeenten in de regio Rijnmond overweegt zelf specialistische jeugdhulp te gaan inkopen en organiseren na het verstrijken van de huidige aanbestedingstermijn. Zorgaanbieders en GI's hebben hier zorgen over. De inspecties zien hierin risico's voor de continuïteit en beschikbaarheid van specialistische jeugdhulp.

Niet tijdige inzet van passende hulp in de voorliggende periode

Zorgbemiddeling constateert dat jeugdigen niet tijdig de passende hulp krijgen in het preventieve kader, bijvoorbeeld via de wijkteams. Tegen de tijd dat de jeugdige wordt ingebracht bij de zorgbemiddelingstafel (al dan niet met een jeugdbeschermingsmaatregel), is het de ervaring van zorgbemiddeling dat jeugdigen dermate externaliserend gedrag vertonen dat zij direct zware hulp, vaak een gesloten plaatsing nodig hebben. Het ontbreekt voor deze jeugdigen in een eerdere fase aan de beschikbaarheid van behandelcapaciteit.

Tekorten aan verschillende vormen van hulp

In Rijnmond zijn onvoldoende mogelijkheden om jeugdigen die met zeer ernstige problematiek kampen te plaatsen. Het betreft jeugdigen die te maken hebben met een combinatie van problemen, zoals: agressieproblematiek, GGZ-problematiek, trauma en/of een verstandelijke beperking. Het zijn jeugdigen die door hun problematiek tussen het aanbod in vallen. Als gevolg van deze kindeigen problematiek, al dan niet in combinatie met problemen in de thuissituatie, kunnen deze kinderen niet (meer) thuis opgroeien. De regio Rijnmond heeft voor deze jeugdigen tekorten aan verschillende vormen van hulp, waaronder driemilieuvoorzieningen, gezinshuis(plus)plekken, pleegzorgplekken, (alternatieven voor) JeugdzorgPlus, intensieve behandelplekken voor jeugdigen met ernstige trauma's en hechtingsproblematiek, vervolglekken (in open setting) na intensieve of gesloten behandeling, verblijf- of behandelplekken bij het

⁸ [Samen werken aan veiligheid in Rotterdam: een onderzoek bij JBRR, Enver en de wijkteams](#)

bereiken van de 18-jarige leeftijd. Daarnaast blijkt het in de praktijk moeilijk om tot maatwerk te komen voor deze jeugdigen.

Voorbeeldcasus

Jeugdige (15) woonde bij ouders thuis, samen met jonger kind. Sinds twee jaar vindt fors geweld plaats in de thuissituatie tussen ouders. Ook de jeugdige heeft fors geweld naar moeder gepleegd. De jeugdige vertoonde al agressief gedrag sinds groep 4, dit is steeds ernstiger geworden. In het vrijwillig kader is veel hulp ingezet, niets bleek toereikend. In februari is de jeugdige uit huis geplaatst wegens forse mishandeling van moeder, in de crisisopvang. De crisisopvang wilde dat de jeugdige zo snel mogelijk naar huis ging, met inzet van ambulante spoedhulp. De ouders bleven aangeven het niet te zien zitten, zij zijn bang voor de jeugdige. Na twee weken escaleerde het thuis, de jeugdige is in de crisisopvang en mag niet meer volledig naar huis. De jeugdbeschermer gaat met hulp van de zorgbemiddelingstafel op zoek naar een 24-uursvoorziening voor de jeugdige.

Wachlijsten, schaarste, opnamestops

"Ik merk, net als collega's in het team, dat de wachlijsten oplopen bij iedere nieuwe aanmelding. Iedereen heeft hier last van. Dat het zo heftig is, is iets van het laatste half jaar. Daarvoor wel wat wachlijsten van één of twee maanden, nu hebben we het over vier of vijf maanden. Dat is niet te doen." jeugdbeschermer

Een aantal specifieke vormen van hulp is onvoldoende beschikbaar als gevolg van wachlijsten en opnamestops. Dit leidt tot zeer lange wachttijden voor gespecialiseerde jeugdhulp en specialistische J-GGZ⁹ (waaronder traumatherapie, ambulante behandeling, speltherapie), bijvoorbeeld ook voor hulp aan kinderen in (complexe) echtscheidings situaties (zoals Kinderen uit de Knel), interculturele begeleiding en behandeling van hechtingsproblematiek. Een kind kan langer dan een jaar op een wachtlijst staan voor traumatherapie, terwijl het inzetten van een alternatief geen reële optie is door een opnamestop wegens het bereiken van het budgetplafond voor ambulante hulp.

Uit de praktijktoets komt verder – zoals hierboven benoemd - een tekort aan residentieel aanbod naar voren (JenO, LVB en GGZ). Een bijkomend probleem voor deze kinderen is bijvoorbeeld dat GGZ-behandeling (waaronder traumabehandeling) niet kan starten, zolang de situatie van het kind op dat moment niet stabiel is. De problematiek van het kind verergert tijdens het wachten.

Voor sommige vormen van hulp geldt een budgetplafond voor aanbieders van ambulante hulp, als gevolg van financiële tekorten. Dit betreft specialistische jeugdhulp en jeugd-GGZ. Hierdoor kan de jeugdbeschermer niet de meest passende hulp inzetten wanneer het budgetplafond is bereikt.

Voor de specialistische ambulante jeugdhulp, waaronder de jeugd-GGZ, heeft de regio sinds juli 2020 ook een zorgbemiddelingstafel. De inspecties zijn in de praktijktoets geen casuïstiek tegengekomen die via die tafel heeft geleid tot tijdige inzet van passende hulp.

⁹ Verwijzing naar factsheet J-GGZ

Voorbeeldcasus

Een gezin met drie kinderen (3, 4 en 6 jaar) met een verleden met huiselijk geweld. De kinderen hebben in hun leven op zeven plekken gewoond. Beide ouders hebben in het verleden in detentie gezeten. De kinderen wonen momenteel bij hun moeder en de kinderen hebben omgang met de vader. Gezien het verleden is het van belang dat de kinderen traumabehandeling krijgen. De kinderen zijn hiervoor aangemeld bij J-GGZ, maar zij wezen de kinderen zes weken na de aanmelding af omdat de situatie onvoldoende stabiel werd bevonden. Na acht weken kon de jeugdbeschermer bij een andere aanbieder aanmelden voor intensieve thuisbegeleiding en videohome training. Maar de jeugdbeschermer is van oordeel dat de kinderen ook echt traumahulp nodig hebben, omdat zij steeds weer getriggerd worden in de trauma's. De jeugdbeschermer heeft vervolgens zelf een hulpverlener gezocht en gevonden die de kinderen kan helpen met hun trauma's.

Knelpunten bij het organiseren van maatwerk bij meervoudig complexe problematiek

De regio Rijnmond heeft een zorgbemiddelingstafel voor jeugdhulp met verblijf en gezinsopnamen. Deze zorgbemiddelingstafel komt wekelijks bijeen. Vertegenwoordigers van zorgaanbieders en de gecertificeerde instellingen bespreken met elkaar jeugdigen die moeilijk te plaatsen zijn en zoeken naar een passende oplossing voor de jeugdige. De inspecties hebben verschillende casussen onderzocht die zijn besproken aan de zorgbemiddelingstafel. Aan de zorgbemiddelingstafel bespreken verwijzer en zorgaanbieders met elkaar de mogelijkheden, maar dit leidt niet altijd direct tot een oplossing. Casussen komen meerdere keren terug op de zorgbemiddelingstafel zonder dat passende hulp of een maatwerkoplossing tot stand komt. Dit heeft verschillende oorzaken:

- **Ontbreken doorzettingsmacht** Aan de zorgbemiddelingstafel is geen partij die doorzettingsmacht heeft om te bepalen welke instelling de noodzakelijke hulp gaat bieden (al dan niet in de vorm van maatwerk of in samenwerking met een andere aanbieder). Daar waar problemen ontstaan bij het oppakken van dossiers door zorgaanbieders kan de zorgbemiddelingstafel wel escaleren naar de contractmanager van de GRJR.
- **Contra-indicaties** Instellingen geven op basis van contra-indicaties aan niet de juiste hulp te kunnen bieden, juist bij jeugdigen met meervoudig complexe problemen.

Voorbeeldcasus

De jeugdige is 17 en heeft een licht verstandelijke beperking (LVB). De jeugdige is 5 als hij uit huis wordt geplaatst en heeft sindsdien op heel veel plekken gewoond. De jeugdige verbleef vorig jaar op een Jeugd en Opvoedhulp-groep voor jeugdigen zonder LVB-expertise. Dat ging mis vanwege de verstandelijke beperking. De jeugdige werd vervolgens afgewezen door verschillende zorgaanbieders, omdat zij geen passend aanbod hebben. De jeugdige werd verplaatst naar een LVB-groep en zou daar therapie krijgen. De therapie is echter niet gestart, het beschikbare aanbod is niet passend. De jeugdige moest van de groep weg omdat hij zich agressief gedroeg. De jeugdige verblijft nu bij vader, waar de jeugdige eerder nooit contact mee had. De jeugdbeschermer zoekt een beschermd wonen plek met veel begeleiding voor de jeugdige. Dat is in Rotterdam niet beschikbaar. Mogelijk verhuist de jeugdige naar Brabant voor een passend aanbod. De jeugdige moet volgens de jeugdbeschermer de mogelijkheid krijgen de noodzakelijke therapie te volgen.

- **Onvoldoende beschikbaarheid hulp** Het ontbreken van voldoende passende hulp maakt dat de zorgbemiddelingstafel niet direct tot de inzet van passende hulp leidt. Zorgaanbieders willen wel hulp bieden, maar hebben geen behandelplekken beschikbaar. De zorgbemiddelingstafel heeft een enorme toename van aanvragen voor jeugdigen met een LVB en forse psychiatrie gezien, een toename die samenhangt met het wegvallen van structuur als gevolg van de coronamaatregelen.

"De rek is eruit, we kunnen niet verder ambulantiseren. Daarbij speelt ook mee dat er niet voldoende ambulante behandelcapaciteit is." Medewerker zorgbemiddeling

- **Resultaatgerichte financiering en hoofd- en onderaannemerschap** De gemeenten binnen de Gemeenschappelijke Regeling werken resultaatgericht. Dit houdt in dat een gecertificeerde instelling (GI) vaststelt dat er hulp en zorg nodig is en welke doelen en resultaten behaald moeten worden. Vervolgens bepaalt de jeugdhulpaanbieder hoe ze invulling geven aan de hulp om de doelen en resultaten te behalen. Als de jeugdhulpaanbieder (delen van) de hulp niet zelf kan bieden, schakelt hij een onderaannemer in.

Soms werkt de resultaatgerichte financiering en het werken met een hoofd- en onderaannemer belemmerend bij het accepteren van een jeugdige met meervoudig complexe problematiek. Resultaatgerichte financiering kan leiden tot de perverse prikkel dat de hoofdaannemer liever kiest voor een jeugdige met minder complexe problematiek dan voor een jeugdige met complexe problemen, waarvoor meer inzet nodig is met mogelijk minder resultaat.

Veel stappen in het traject om te komen tot passende hulp

Het traject dat een jeugdbeschermer moet doorlopen om tot het juiste arrangement en vervolgens tot de passende (specialistische) hulp voor een jeugdige of zijn gezin te komen wordt als complex ervaren. Zeker wanneer het ingekochte aanbod geen mogelijkheden biedt (omdat hulp niet is ingekocht of omdat deze als gevolg van wachtlijsten of budgetplafonds niet beschikbaar is). Dan is het de bedoeling dat de jeugdbeschermer samen met zorgbemiddeling optrekt om passende hulp te organiseren. Bij ambulante hulp speelt zorgbemiddeling een minder grote rol. Dan vraagt zorgbemiddeling de jeugdbeschermers om af te stemmen met het lokale team, omdat er veel zorg in de gemeenten ook lokaal is ingekocht. De bedoeling is dan dat het wijkteam het verder regelt, zodat de jeugdbeschermers daar niet veel tijd aan kwijt zijn.

In de praktijk hebben de inspecties voorbeelden gehoord van jeugdbeschermers die andersom redeneren, (zelf) naar de passende hulp op zoek gaan en daar dan vervolgens een hoofdaannemer bij zoeken. Het is formeel niet de bedoeling dat jeugdbeschermers zelf op zoek gaan, maar dat zij dit via zorgbemiddeling van JBRR laten lopen. De reden hiervoor is dat zorgbemiddeling (via de hoofdaannemer) zicht houdt op de kwaliteit van de hulp die wordt ingezet. Daarnaast is een hoofdaannemer zelf verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) zijn onderaannemers, waardoor hij niet kan worden verplicht een onderaannemer aan te nemen. Het uitgangspunt is dat de aanbieder moet leveren, en wat de aanbieder niet kan wegens onvoldoende specialisme, moet via een onderaannemer geregeld worden.

Lange wachttijden voor en tijdens intakeprocedures

"Ik wilde voor de jeugdige een persoonlijkheidsonderzoek laten afnemen. Er was een goede ingang, waar eerder geen hulpverlening van de grond kwam. Ik had de jeugdige gelijk aangemeld bij de organisatie waar de kortste wachtlijst was. De intake was in januari maar het onderzoek kon pas in juni." jeugdreclasserder

Een jeugdige die is aangemeld bij een zorgaanbieder, krijgt niet altijd direct hulp. Het duurt vaak enkele weken voordat de intake plaatsvindt. Zorgaanbieders geven soms aan dat hulp is gestart, maar dan is er alleen een intakegesprek geweest en moet het kind/gezin vervolgens wachten of krijgt het overbruggingshulp. Na de aanmelding kan het ook gebeuren dat na weken of zelfs maanden het bericht komt dat de zorgaanbieder geen passend aanbod heeft, of dat de situatie van de jeugdige/in het gezin niet stabiel genoeg wordt bevonden om de behandeling te starten. Na het intake-traject volgt dan een afwijzing. Pas na de afmelding bij de ene zorgaanbieder kan de jeugdbeschermer een nieuwe aanmelding doen bij een andere aanbieder. De aanvraag voor hulp voor een jeugdige start dan opnieuw bij de volgende aanbieder.

Voorbeeldcasus

Het kind staat op de wachtlijst voor videohometraining bij een jeugdhulpaanbieder (wachtlijst is 3 maanden), maar het duurde een aantal maanden voordat het arrangement was doorgezet. Na twee/drie maanden krijgt de jeugdbeschermer het bericht dat het kind op wachtlijst staat en daarna duurde het nog drie maanden voordat de hulp kon starten.

Voorbeeldcasus

Een gezin met twee kinderen, waarvan de oudste seksueel grensoverschrijdend gedrag vertoont. Deze jeugdige is geplaatst in een gesloten setting, maar dit bleek niet passend te zijn. De jeugdige is weer terug naar huis gegaan, wat niet goed ging/verliep. De jeugdige is vervolgens meerdere keren zes keer overgeplaatst van gesloten naar een open instelling en andersom. Op dit moment verblijft de jeugdige in een open instelling, waarvoor de jeugdige gemotiveerd is. Deze plek is niet ingekocht door de gemeente en bevindt zich buiten de regio. De jeugdbeschermer is momenteel bezig de financiering rond te krijgen via onderaannemerschap.

(Beperkte) inhoudelijke of financiële bemoeienis van gemeenten op casusniveau

De inspecties benoemen in het rapport uit 2019 dat de gecertificeerde instelling de wettelijke taak heeft te bepalen of en, zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen bij de uitvoering van de kindbeschermsmaatregel of jeugdreclassering. De Jeugdwet schrijft voor dat de GI hiertoe overlegt met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft. Dit overleg is er primair op gericht om te weten welke jeugdhulp door de gemeente is gecontracteerd en anderzijds dat de gemeente als financier dient te weten welke jeugdhulp nodig wordt geacht (en dus moet worden ingekocht).¹⁰ Dit overleg is niet bedoeld om te komen tot overeenstemming over de bepaling van de jeugdhulp door de GI, de GI heeft hierin de eindverantwoordelijkheid. Goede samenwerking en gezamenlijke besluitvorming op casusniveau tussen gecertificeerde instelling moet gericht zijn op tijdige inzet van de passende hulp voor de jeugdige. Het administratieve en bureaucratische proces mag niet vertragen, of ertoe leiden dat de noodzakelijke hulp aan een jeugdige wordt onthouden. Het overleg dient plaats te vinden met inachtneming van de privacywetgeving en de regels omtrent het beroepsgeheim.

Jeugdbeschermers en zorgbemiddeling ervaren over het algemeen geen inhoudelijke of financiële bemoeienis van gemeenten bij de inzet van de noodzakelijke hulp. Zorgbemiddeling benoemt wel dat bij een aantal gemeenten onderhandeld moet worden om de hulp geregeld te krijgen, maar dat het doorgaans lukt als zorgbemiddeling aangeeft deze hulp nodig te vinden.

¹⁰ Kamerstukken Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 684, F; Kamerstukken Eerste Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 684, F p.45 e.v.

Als het budgetplafond is bereikt, moet de zogenaamde 'discretionaire' aanvraag worden voorgelegd aan de gemeente. Dit werkt vertragend. Het gebeurt dat gemeenten in discussie gaan over de prijs, omdat ze dan letterlijk 'het prijskaartje' zien. Van zorgbemiddeling wordt gevraagd dit extra inhoudelijk onderbouwen. Zorgbemiddeling houdt hierbij in de gaten dat geen privacygevoelige informatie met de gemeenten wordt gedeeld.

5 Conclusie

5.1 Elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer en tijdig een gedragen koers

De inspecties hebben in oktober 2020 aan alle jeugdbeschermingsregio's een termijn van vier maanden gesteld om te zorgen dat elke jeugdige met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer heeft en dat voor elk kind met een maatregel tijdig een gedragen koers is uitgezet.

De inspecties hebben in maart 2021 een praktijktoets uitgevoerd om te toetsen of aan deze norm is voldaan. De inspecties stellen vast dat de regio Rijnmond op een enkele uitzondering na aan de norm voldoet. Bevorderend is dat de regio in 2019 een extra investering heeft gedaan voor de uitvoering van de wettelijke taken door de GI's. Daarnaast is de keuze gemaakt dat de regionale GI (JBRR) de focus legt op de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen boven de uitvoering van preventieve jeugdbescherming. De samenwerking op casusniveau tussen gezin, jeugdbescherming, lokaal team en andere betrokkenen in de regio (teamtafel) is een positief voorbeeld voor andere jeugdbeschermingsregio's. De teamtafels leiden ertoe dat jeugdbeschermers er ook in zeer complexe casussen in slagen om tijdig tot een gedragen koers te komen.

Vervolg GI's

Over de landelijk werkende instellingen (LJenR en WSS) rapporteren de inspecties wat betreft deze normen op geaggregeerd niveau in het landelijke rapport.

5.2 Elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp

De inspecties hebben in oktober 2020 aan alle jeugdbeschermingsregio's een termijn van vier maanden gesteld om te zorgen dat elke jeugdige met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp ontvangt.

De inspecties hebben maart 2021 een praktijktoets uitgevoerd om te toetsen of aan deze norm is voldaan. De inspecties stellen vast dat de jeugdbeschermingsregio Rijnmond niet aan de norm voldoet. De doorbraakaanpak in de regio heeft onvoldoende tot het gewenste resultaat geleid. Bij aanvang van de monitoring had de regio een analyse gemaakt van kinderen die wachtten op passende hulp en van de onderliggende knelpunten. Hierop is niet tijdig een onorthodoxe, actiegerichte aanpak gevolgd om de kinderen alsnog de passende hulp te bieden, maar zijn bestaande structuren ingezet om tot passende hulp voor jeugdigen met een maatregel te komen.

Voor jeugdigen en gezinnen die te maken krijgen met jeugdbescherming is het nodig dat de noodzakelijke hulp zonder vertraging wordt ingezet. De ontwikkeling van de jeugdige wordt ernstig bedreigd, de jeugdbeschermer heeft beperkt de tijd om in gedeelde verantwoordelijkheid met de ouders de ontwikkelingsbedreiging van de jeugdige af te wenden. Een ondertoezichtstelling bijvoorbeeld, wordt hooguit voor een jaar uitgesproken. De inspecties vinden het niet acceptabel dat deze beperkte tijd, waarin de overheid direct ingrijpt in de verantwoordelijkheid van ouders, wordt gevuld met wachten. Dit beperkt de mogelijkheden die een jeugdbeschermer heeft om samen met de jeugdige en zijn gezin de noodzakelijke stappen te zetten en kan leiden tot verergering van de problematiek. Een maatregel kán worden verlengd, maar de inspecties vinden het vanuit het perspectief van ouders en jeugdigen niet acceptabel wanneer deze verlenging het gevolg is van niet tijdige inzet van hulp.

Het is de inspecties gebleken dat de bestaande samenwerking in de regio nog onvoldoende leidt tot een kwantitatief en kwalitatief toereikend passend specialistisch hulpaanbod voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. Bepaalde vormen van hulpaanbod zijn onvoldoende beschikbaar en/of toegankelijk, de wachtlijsten zijn lang. Dit is een hardnekkig probleem met ernstige gevolgen voor jeugdigen, waar zowel de IGJ als de Ombudsman in verschillende rapporten eerder op de gevolgen hebben gewezen.

Verder is het de inspecties gebleken dat het proces om te komen tot passende hulp voor jeugdigen met een maatregel zodanig gecompliceerd is, dat dit de tijdige inzet van passende hulp vertraagt. De jeugdhulp die de gecertificeerde instelling nodig acht bij de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel of machtiging uithuisplaatsing, wordt niet zonder vertraging ingezet. De oorzaken hiervoor hangen enerzijds samen met de stappen die de jeugdbeschermer moet zetten om tot een arrangement te komen. Anderzijds spelen het ontbreken van doorzettingsmacht bij complexe casuïstiek, contra-indicaties, het werken met hoofd- en onderaannemers en resultaatgerichte financiering hierin een belemmerende rol. Resultaatgerichte financiering kan leiden tot de perverse prikkel dat de hoofdaannemer liever kiest voor een jeugdige met minder complexe problematiek dan voor een jeugdige met complexe problemen, waarvoor meer inzet nodig is met mogelijk minder resultaat.

In een beperkte mate leidt overleg met gemeenten over de financiering van hulp tot vertraging.

5.3 Vervolg passende hulp: Verscherpt toezicht

Gelet op het voorgaande kunnen de inspecties er onvoldoende van uitgaan dat de betrokken partijen, onder regie van de accounthoudende gemeente, er op korte termijn in slagen om elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp te bieden. De inspecties verwachten dat de gemeenten, de gecertificeerde instellingen, hun opdrachtgevers, lokale teams en zorgaanbieders alsnog aan deze norm voldoen en belemmeringen om aan de norm te voldoen wegnemen. De inspecties zullen in de regio Rijnmond hiertoe verscherpt toezicht uitvoeren voor een periode van een half jaar en hierover indringende gesprekken voeren met de regio en gemeenten.

Concreet verwachten de inspecties **per direct** dat de regio's zorgen dat elk kind met een jeugdbeschermingsmaatregel tijdig passende hulp krijgt.

Hiervoor is nodig:

Gemeenten

- Maak mogelijk dat de GI de noodzakelijk geachte hulp zonder vertraging kan inzetten. Dat wil zeggen dat de inzet van hulp onverwijld plaatsvindt.
 - Neem bureaucratische belemmeringen weg.
 - Heroverweeg resultaatgestuurde financiering van specialistisch jeugdhulpaanbod.
 - Stel geen budgetplafonds in voor specialistisch hulpaanbod.

Jeugdhulpregio, GI's, zorgaanbieders en lokale teams gezamenlijk

- Scherp gezamenlijk de doorbraakaanpak aan op basis van de analyse van de inspecties en zet deze in voor kinderen met een maatregel die nu wachten op passende hulp.

Daarnaast verwachten de inspecties **in de periode van het verscherpt toezicht:**

- Dat (betrokken partijen in) de jeugdhulpregio's in deze periode tot een gezamenlijke aanpak komen, waarvan zij aannemelijk kunnen maken dat dit op de korte termijn leidt tot een kwantitatief en kwalitatief toereikend passend specialistisch hulpaanbod voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel.

De inspecties zien tot slot dat er landelijk belemmeringen zijn in het tijdig bieden van passende hulp. De inspecties spreken de stelselverantwoordelijke ministers hierop aan in het landelijke rapport.

Bijlage

Reactie van de accounthoudende wethouder namens de jeugdbeschermingsregio

Aan: Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd
t.a.v. mevrouw K. Louwes
Stadplateau 1
3521 AZ Utrecht

Kenmerk: 21MO03177

Datum: 29 juni 2021

Onderwerp: Bestuurlijke reactie op het concept-rapport Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd

Geachte mevrouw Louwes,

Op 15 juni jl. hebben wij van u de aanbiedingsbrief met referentienummer IGJ/210615-MIJ/103314, evenals het concept-regiorapport vervolgtoezicht 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd', onder embargo voor onze regio ontvangen. U geeft ons de gelegenheid om vóór 30 juni een bestuurlijke reactie te geven op het concept-regiorapport. Hieronder vindt u onze bestuurlijke reactie. Onze reactie hebben wij ook toegelicht in het gesprek met u op 22 juni over de uitkomsten van het toezicht.

In uw brief spreekt u uw zorgen uit over het feit dat in onze regio de doorbraakaanpak nog onvoldoende tot het gewenste resultaat heeft geleid, namelijk het bieden van tijdige en passende hulp voor elk kind. Vanwege uw verwachting dat wij met de huidige koers en het huidige zorgaanbod niet op korte termijn erin slagen om dit alsnog te realiseren bent u voornemens om onze regio voor een half jaar onder verscherpt toezicht te plaatsen.

U stelt in uw brief onder andere dat in onze aanpak elementen aanwezig zijn die zorgen dat wij nog beter kunnen koersen op betere, tijdige en passende hulp voor de kinderen in onze regio. Het doet ons deugd dat de inspectie heeft gezien wat in onze regio inmiddels beter en goed gaat. Ook uw positieve bevindingen over de taakuitvoering door Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond delen wij. Tegelijkertijd zijn wij van mening dat de rapportage onvoldoende recht doet aan de ontwikkelingen die zijn ingezet tijdens de toets-periode en de resultaten die dit inmiddels heeft opgeleverd. Het aantal kwetsbare kinderen dat wacht op tijdige en passende hulp is sinds eind 2020 sterk gedaald. En aanbieders hebben inmiddels extra personeel ingezet om de wachttijden naar beneden te brengen en de wachtlijsten weg te werken. Wij menen dan ook dat er om deze reden geen noodzaak is om over te gaan tot verscherpt toezicht.

Wij zijn – met u – van mening dat de doelgroep van uw toezicht, kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel, een van de meest kwetsbare groepen kinderen is die onze bescherming en hoogste aandacht verdient. Voor deze groep kinderen moeten wij als regio in samenwerking met gecertificeerde instellingen, gemeenten en aanbieders tijdige en passende hulp en bescherming organiseren.

In dit licht werken wij als regio nog meer samen om de jeugdhulp te transformeren naar hulp dicht bij onze jeugdigen en hun gezinnen en passend voor elk kind. Deze transformatie zetten wij in met elkaar en met de gecertificeerde instellingen, veilig thuis en de aanbieders. Begin 2021 hebben alle gemeenteraden van onze regio Rijnmond onze regiovisie Nabij en Passend vastgesteld. Belangrijkste uitgangspunt van deze transformatie is zoveel mogelijk lokaal maatwerk leveren, met goede aansluitende regionale voorzieningen. Naast samenwerking met alle maatschappelijke partners is het ook nodig dat we als regio steviger inzetten op onze rol als opdrachtgever, zodat we de bestaande wachttijden naar beneden brengen. Deze transformatie is een complexe opgave en een lange termijn opgave, maar is wel ingezet.

Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

p/a Gemeente Rotterdam

Jeugd en Onderwijs

Postbus 70014

3000 KS Rotterdam

www.jeugdhulprijnmond.nl





Vanaf het begin van uw toezichtsperiode hebben wij aangegeven dat onze aanpak niet binnen 4 maanden zou leiden tot een reductie tot 0 wachtende kinderen. Wij kiezen voor een aanpak die structureel leidt tot een verbeterde situatie voor de meest kwetsbare kinderen. Een van de onderdelen van deze duurzame benadering was ons uitgangspunt dat we onze professionals – de medewerkers van het zorgbemiddelingsteam – de beslissing laten om op basis van inhoudelijke afwegingen te bepalen welk kind het snelst hulp nodig heeft. Hierbij geldt dat de kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel in ieder geval zo snel mogelijk tijdige en passende hulp nodig hebben. Zoals meermaals toegelicht hechten wij aan dit uitgangspunt. Dit omdat het voorrang geven mogelijk op korte termijn leidt tot het tot 0 reduceren van de wachtende kinderen, maar tegelijkertijd tot mogelijke schrijnende situaties voor kinderen die vanuit een andere problematiek, zoals zelfmutilatie, eetproblemen of suicide, schrijnend zijn. Helaas constateren we dat deze problematiek tijdens de coronacrisis is toegenomen. Tweede argument om niet te kiezen om bepaalde groepen bij voorbaat voorrang te verlenen, is dat dit ons inziens op langere termijn mogelijk zou leiden tot perverse prikkels.

Vanuit bovenstaande visie en uitgangspunten zijn wij meteen na het verschijnen van uw tussenrapportage in oktober 2020 gestart met de doorbraakaanpak voor de groep kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel. Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond heeft na de analysefase, waarin duidelijk is geworden om welke kinderen het precies gaat, ingezet op een nieuwe kindgerichte aanpak, waarin JBRR met aanbieders en wijkteams de individuele situatie en noodzakelijke hulp per kind heeft besproken en heeft gezorgd voor een doorbraak op hulp daar waar mogelijk: lokaal, lokaal ingekocht, regionaal ingekocht of een alternatief. Dit heeft geresulteerd vanuit een startsituatie van ongeveer 600 wachtende doelgroepkinderen eind 2020, naar ca. 130 wachtende kinderen eind kwartaal 1 2021, tot ca. 70 wachtende kinderen op dit moment. Naar onze mening een actiegerichte, onorthodoxe aanpak met een belangrijke rol van het zorgbemiddelingsteam.

In dezelfde periode als het verschijnen van uw tussenrapportage in oktober 2020 nam de zorgvraag in onze regio toe, als gevolg van de tweede lockdown in de coronacrisis. Deze toename van zorgvraag en daarmee de toename van wachttijden/-lijsten met name in de ambulante jeugdhulp maakten dat de regio een aantal maatregelen nam.

- Ten eerste heeft de regio – vooruitlopend op financiële middelen vanuit het rijk – spoedhulp en uitstroom uit de spoedhulp gegarandeerd door voor € 4 miljoen ruimte te bieden aan aanbieders.
- Daarnaast stelt de regio voor de tweede helft van 2021 € 7,5 miljoen extra en voor 2022 € 15 miljoen extra beschikbaar voor het wegwerken van de wachttijden.
- Ten derde hebben regio en aanbieders ondersteund door het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd en met betrokkenheid van het ministerie van VWS, vanaf februari gewerkt aan een gezamenlijk plan voor het wegwerken van de wachttijden/-lijsten. Rijnmond maakt hiermee deel uit van één van twee landelijke pilots om de wachttijden zo spoedig mogelijk naar een acceptabel niveau te verminderen.

De uitvoering van ons regionale plan is gestart en dit zal een direct effect hebben op het verminderen van de wachttijden voor die kinderen die dat het hardst nodig hebben en daarmee dus ook op de kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel.

Bovenstaande ontwikkelingen zijn ingezet tijdens de toezichtsperiode van de IGJ en hebben daarna tot resultaat geleid. Met uw verwachting dat de huidige koers niet tot realisatie van het doel van mindering van het aantal wachtende kinderen leidt, zijn wij het dan ook niet eens. Wij zijn van mening dat wij in samenwerking met de gecertificeerde instellingen, gemeenten, aanbieders, OZJ en VWS in de afgelopen maanden een koers hebben uitgezet die er structureel voor zorgt dat de wachttijden, juist voor de kwetsbare kinderen, afnemen én dat wij hebben gezorgd voor de juiste randvoorwaarden om kwalitatief en kwantitatief het juiste aanbod te organiseren.



Wij dringen er dan ook bij u op aan om in uw wijze van toezicht aan te sluiten op dat wat de regio nodig heeft in de uitvoering van het plan dat we ontwikkeld hebben en geen apart toezichtstraject voor het komende half jaar in te richten. Op deze manier voorkomen wij een mogelijk negatief effect op het urgentiebesef en op de energie die nodig is om met alle betrokken partijen volle vaart aan de slag te blijven op het wegwerken van de wachttijden.

Wat betreft uw aankondiging om onze regio onder verscherpt toezicht te plaatsen willen wij nog het volgende opmerken. Zoals ook door u zelf aangegeven, is er geen wettelijk kader waarbinnen het toezicht van de IGJ ten aanzien van jeugdhulpregio's past. Wij zoeken dan ook naar duidelijkheid over de rol die de IGJ op dit vlak inneemt. Het lijkt ons gelet op heldere bestuurlijke verhoudingen nodig om VWS te vragen hoe het ministerie als stelselverantwoordelijke aan kijkt tegen de opstelling van IGJ in het toezicht op gemeenten, afgezet tegen de rol die het rijk daar zelf in heeft richting medeoverheden.

Tijdens ons gesprek gaf u aan dat het regiorapport tegelijkertijd verschijnt met alle andere regiorapporten en uw bevindingen ten aanzien van het rijk als stelselverantwoordelijke. Wij spraken af dat u geen aparte (begeleiding)brief specifiek gericht op Rijnmond zou sturen in die bewoordingen en toon zoals uw brief van 15 juni. Wij ontvangen graag tijdig vooraf een bericht van u welke documenten op 8 juli openbaar worden.

Tot slot vraagt u om een bestuurlijke reactie door beantwoording van een drietal vragen in het rapport. Voor de beantwoording van deze vragen verwijs ik u graag naar bijgevoegd document. Als bijlage bij deze brief vindt u ook onze reactie op de feitelijke onjuistheden in de rapportage met ons verzoek om deze aan te passen. Als de inspectie nadere toelichting/onderbouwing wil op onze reactie zijn wij gaarne bereid die te geven.

Mocht u nog vragen hebben naar aanleiding van deze brief, dan kunt u zich richten tot [redacted] telefoonnummer [redacted] of via mailadres [redacted]

Namens het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond

Hoogachtend,

Mw. J. Bokhove
Voorzitter Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond



Duidelijk. Onafhankelijk. Eerlijk.

www.igj.nl