

Kernelementen bescherming kwetsbare kinderen: wat biedt het toekomstscenario?

Position paper op verzoek van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

Tom van Yperen, Nederlands Jeugdinstituut, 22 april 2021

1 Inleiding

Ministers Hugo de Jonge en Sander Dekker schreven eind 2019 in een brief aan de Tweede Kamer dat de opzet van de jeugdbescherming in ons land niet goed werkt.¹ Een Kwartiermaker kreeg de opdracht een toekomstscenario te formuleren voor een verbeterde jeugdbescherming. Dat scenario is inmiddels in samenspraak met veel partijen op tafel gelegd.²

Betrokkenheid Nederlands Jeugdinstituut

Het Nederlands Jeugdinstituut (NJi) heeft zich bij de formulering van het scenario gepositioneerd als onafhankelijke kennispartner, met als taak informatie te bieden over wat bekend is uit historie en onderzoek. Het NJi heeft voor het scenario op drie manieren input geleverd:

- *Commentaar op concepten, vanuit een expliciet kader.* Begin 2020 is een NJi-essay aangereikt over hoe om te gaan met zorgen over veiligheid van jeugdigen, zodat transparant is vanuit welk denkkader het commentaar van het NJi is geformuleerd.³
- *Een studie naar de taken van en eisen aan een nieuwe jeugdbescherming.* Het rapport daarover is in de zomer van 2020 aan de Kwartiermaker geleverd.⁴
- *Een overzicht van de organisatie van de jeugdbescherming in naburige landen ter inspiratie voor de organisatie hier.* Dit rapport is eind 2020 verschenen.⁵

Vraag aan het NJi

Specifieke aanleiding voor het maken van dit position paper is de volgende vraag van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming aan het NJi: *Aan welke kernelementen dient een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming te voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen?*

Om deze vraag te beantwoorden gaan we hierna eerst in op de kernelementen die wij in onze studies hebben geïdentificeerd. Vervolgens zullen we op basis daarvan een blik werpen op het voorgestelde scenario met de vraag of we de kernelementen voldoende terugzien.

2 Kernelementen van een goed stelsel van jeugdbescherming

Op basis van de studies die wij hebben verricht, onderscheiden wij kortweg zes kernelementen voor een goed werkend jeugdbeschermingsstelsel, onderverdeeld in drie clusters: A, B en C.

A. Kernelementen van een heldere visie op veiligheid en bescherming

In situaties waarin er zorgen zijn over de veiligheid van kinderen is er vaak sprake van verschillende opvattingen en van handelingsverlegenheid. Dat maakt veiligheid een beladen vraagstuk. In dat licht zijn drie kernelementen van belang:

Kernelement 1: Accepteer – gegeven de diffusie - dat de onveiligheid vaak niet goed te objectiveren is en focus op de realiteit van de zorgen.

In gevallen van expliciet huiselijk geweld en bij evidente vormen van kindermishandeling zal er weinig discussie zijn; dat is geen veilige situatie. Maar meestal gaat het om zaken waarin de situatie veel minder eenduidig is. Professionals zijn het vaak niet eens met oordelen van anderen, ook niet onderling. Pogingen om daarin met beoordelingskaders en gestandaardiseerde werkwijzen verbetering te brengen hebben maar zeer beperkt effect. Daarom is het beter om te focussen op de realiteit van de zorgen die er zijn. Voer over die zorgen een open dialoog met de betreffende kinderen, jongeren en ouders: waarom zijn die zorgen er?⁶ Maak het minder bedreigend voor ouders om zelf aan te geven dat zij hun situatie in ieder geval nu niet aankunnen. Onveilige situaties voor kinderen en jongeren komen zo vaak voor dat dit eigenlijk een ‘normaal’ gespreksonderwerp tussen ouders en professionals zou moeten zijn.

Kernelement 2: Zorg voor een zo eenvoudig mogelijke vormgeving van de kerntaken van jeugdbescherming en stel daarbij de leefwereld van het gezin centraal.

De jeugdbeschermingsketen is op dit moment erg ingewikkeld. Daar komt bij dat zorgen over de veiligheid zich vaak voordoen in een context waarin er ook problemen zijn met bijvoorbeeld huisvesting, inkomen, echtscheiding of psychische problemen van de ouders. Dat geeft een wirwar aan adviezen en betrokken instanties die de draagkracht van deze gezinnen te boven gaat. Buitenlandse voorbeelden en pilots in Nederland laten zien dat het veel eenvoudiger kan. Daarbij gaat het om een beperkt aantal taken die – in welke stelselvorm dan ook – goed belegd moeten zijn. In onze studie naar de taken van en eisen aan de jeugdbeschermingsketen kwamen wij tot tien essentiële taken:

- Taak van burgers onderling en professionals: informele steun en preventie;
- Benaderen en bieden toegang voor vragen en eerste contact;
- Geven van professionele informatie, advies en ondersteuning;
- Onderzoek: eerste onderzoek en uitgebreider onderzoek;
- Een plan maken en uitvoeren (doelen stellen, invulling hulp/steun, uitvoeren, samenwerken, volgen, regie, samenwerking en overdracht);
- Onafhankelijke toetsing van verzamelde informatie (‘tegenspraak’) en waar nodig de rechter vragen knopen door te hakken;
- De rechtspraak zelf;
- Onafhankelijke ondersteuning van kinderen, jeugdigen en ouders;
- Spoedzaken: directe veiligheid organiseren;
- Het delen en bewaren van informatie en beschermen van privacy.

Centraal in de uitvoering van deze taken staat de leefwereld van het kind en het gezin, waarin zaken als veiligheid, opvoeding, school, sociaal netwerk, huishouden, werk en inkomen, huisvesting, steun

van en omgang met instanties in samenhang aan de orde komen. Doel is een overzichtelijke samenwerking met het gezin op alle relevante domeinen.

Kernelement 3: Zet een lerende aanpak centraal.

Uit studies blijkt dat het effect van een ondertoezichtstelling vaak tegenvalt. Dat komt door de beperkte maakbaarheid van veel situaties, maar ook door beperkte kennis over wat werkt. Soms is ook gewoon niet duidelijk wat er het beste gedaan kan worden. Belangrijk is om dat onder ogen te zien en op casusniveau, maar ook meer structureel, een uitgebreid handelingsrepertoire te ontwikkelen om samen met gezinnen een weg uit de problemen te vinden. Zaak is daarbij een lerende werkwijze centraal te stellen, binnen en buiten de jeugdzorg, en binnen en buiten de veiligheidsketen. Zo'n werkwijze is erop gericht kennis te ontwikkelen en te vermenigvuldigen om steeds betere uitkomsten voor jeugdigen en gezinnen te realiseren.

Professionals en instanties die betrokken zijn bij de ondersteuning van gezinnen doen er goed aan hun visie en aanpak hierop onderling te af te stemmen. Zonder die harmonisering kan er immers geen gezamenlijke koers zijn voor de verbetering van het stelsel.

B. Werkzame elementen in de inhoudelijke aanpak

Inhoudelijk kenmerkt de werkwijze bij zorgen over veiligheid zich verder door twee kernelementen:

Kernelement 4: Zorg voor een echte dialoog met ouders en jeugdigen met voldoende rechtsbescherming.

Uitgangspunt is niet dat kinderen en opvoeders participeren in een gesprek over de veiligheid in hun gezin, maar dat professionals handelen vanuit het principe dat zij participeren in het leven van de kinderen en de opvoeders. Dat doen ze met zo min mogelijk verstoring. Het belang van het kind staat voorop. Tegelijk wordt erkend dat 'veiligheid' vaak een diffuus begrip is. Een aantal zaken is daarbij van wezenlijk belang:⁷

- In de dialoog met het gezin over de zorgen en de vermindering ervan is er sprake van openheid van zaken, duidelijkheid, begrijpelijkheid en zorgvuldigheid. Kinderen en ouders snappen wat er gebeurt, verliezen daarom niet de grip op hun leven.
- Voor het vertrouwen in de zorgvuldigheid en integriteit van het systeem van jeugdbescherming genieten zowel de jeugdigen als de ouders rechtsbescherming. Zo nodig krijgen zij onafhankelijke ondersteuning bij de dialoog met professionals.
- Professionals organiseren voor zichzelf tegenspraak om hun oordelen te toetsen op betrouwbaarheid en doeltreffendheid.
- Een rechter toetst of een juridische maatregel is aangewezen.

Alle dialogen zijn oplossingsgericht: wat vertellen de verschillende perspectieven over de aard van de zorgen en over de mogelijkheden om die zorgen weg te nemen? Wat helpt er?

Kernelement 5: Maak gebruik van kennis over werkzame elementen.

Professionals maken zoveel mogelijk gebruik van kennis over wat werkt. Bekende werkzame elementen zijn⁸:

- Het gezin als uitgangspunt nemen, en niet alleen het kind, zodat de oorzaken van de problemen worden aangepakt;
- Samenwerken met kinderen en ouders in een gelijkwaardig en niet-bedreigend contact, met de uitnodiging keuzes te maken, feedback te geven, regie te nemen;
- Zich als professionals positioneren op de zorgen over veiligheid door het stellen van vragen, het waar nodig aangeven van voorwaarden en het geven van adviezen;
- Activeren/engageren: kinderen en opvoeders motiverend en oplossingsgericht beïnvloeden;
- In dialoog de veiligheidssituatie en de ontwikkeling van kinderen analyseren;

- Sterke punten en hulpbronnen van het gezin in kaart brengen en kinderen, ouders en hun netwerk zelf mogelijke oplossingen laten aandragen;
- Een integraal plan (helpen) opstellen gericht op de leefwereld van de gezinnen waarmee de doelen van betrokkenen, de voorwaarden en adviezen zijn te realiseren;
- Volgen, monitoren en evalueren van de voortgang; niet om te verantwoorden, maar om ervan te leren en om bij te sturen, zowel op het niveau van het individuele gezin, als meer algemeen in de organisatie en op beleidsniveau;
- Samenwerking tussen professionals met onder meer gemeenschappelijke taal en visie.

Als het goed is maakt niet alleen de jeugdbescherming gebruik van dit soort werkzame elementen, maar álle betrokkenen bij de ondersteuning van het gezin. Zo ontstaat samenhang in de aanpak. Dat is voor de gezinnen beter te begrijpen. En het werkt beter.

C. Kennis over wat werkt in de veranderaanpak

Een goed stelsel bevat ook kernelementen van een goede veranderaanpak. Dat geldt zeker de komende jaren als de jeugdbescherming een ingrijpende transformatie ondergaat. De literatuur over de veranderkunde laat zien dat daarvoor een aantal elementen bevorderend werken, zoals een gedeelde visie, ambitie en een daarop gebaseerde vasthoudende koers. Over deze punten is onder A al het nodige gezegd. Aanvullend daarop is het volgende kernelement van belang:

Kernelement 6: Zorg voor ondersteunende lerende organisaties en -systemen en passend leiderschap.

Beleidsmakers, bestuurders en managers verwachten van uitvoerend professionals dat ze samenwerken en al lerend hun resultaten gaandeweg verbeteren. Datzelfde mogen we van die beleidsmakers, bestuurders en managers zelf vragen. Het werkt immers niet als zij dit nalaten. En het is ook niet eerlijk tegenover de professionals. Verwacht mag worden dat zij een passend leiderschap ontwikkelen om het complexe vraagstuk van een beter functionerend stelsel aan te pakken.⁹ Dat houdt in dat zij:

- Zich met oprecht enthousiasme engageren aan de gemeenschappelijke ambitie om het stelsel te vereenvoudigen en de werking ervan inhoudelijk te verbeteren;
- Daarvoor de benodigde allianties smeden;
- De organisatie en samenwerkingsverbanden als lerende systemen helpen inrichten, óók waar het hun eigen rol betreft;
- De uitvoerend professionals, kinderen, jongeren en ouders een prominente rol als mede-ontwikkelaars geven;
- Outcome-monitoring inzetten, niet om elkaar op af te rekenen, maar als instrument om in dialoog met elkaar te leren tot steeds betere resultaten te komen.

3 Hoe het NJi tegen het scenario aankijkt

Het scenario stelt een ingrijpende maar ook zeer noodzakelijke verandering voor. Het maakt de jeugdbescherming veel eenvoudiger, het gezinsperspectief leidend, het versterkt de positie van kinderen en hun opvoeders, vergroot de kans dat zorgen over veiligheid in een vrijwillig kader worden verminderd en maakt de jeugdbescherming mogelijk effectiever. Hiermee komt de Nederlandse jeugdbescherming meer in lijn met de wijze hoe dit in andere landen is georganiseerd. Daar blijken geen aparte stelsels voor jeugdbescherming en jeugdhulp nodig. Die integrale organisatie past beter bij de doelen van de transformatie. Dat wil niet zeggen dat er in het buitenland geen worstelingen zijn; daar komen we onder 4. op terug.

De basisprincipes van het scenario

Het scenario gaat uit van vier basisprincipes die zich als volgt verhouden tot de kernelementen:

- *Eenvoudig*. Het toekomstscenario vermindert het aantal betrokken organisaties en professionals. Dit is een flinke verbetering ten opzichte van de huidige constellatie en sluit goed aan op Kernelement 2 (Vereenvoudig de vormgeving van kerntaken).
- *Duidelijk en transparant*. Door een eenvoudiger stelsel is het voor zowel het gezin als professionals beter duidelijk te maken wie welke taak en bevoegdheden heeft. Dit sluit aan op Kernelement 4 (Dialoog met gezin – duidelijkheid en openheid).
- *Gezinsgericht*. Het scenario zet in op hulp en ondersteuning van alle gezinsleden, met een brede blik gericht op alle domeinen van de leefwereld van het gezin. Een gezin krijgt zoveel mogelijk te maken met een vast gezicht vanuit het lokale team, dat waar nodig expertise kan betrekken uit een regionaal veiligheidsteam. Een netwerk van specialismen wordt dicht bij deze professionals en gezinnen gepositioneerd, om kennis en interventies gericht op alle leden van het gezin beschikbaar te maken. Dit sluit goed aan op Kernelement 2 (Vereenvoudig uitvoering kerntaken, met centraal stellen leefwereld gezin) en Kernelement 5 (Gebruik kennis over wat werkt).
- *Lerend*. Professionals die met het gezin werken, worden in het scenario gefaciliteerd om samen te werken in een lerend systeem. Een landelijk expertiseplatform krijgt een rol om dit te bevorderen. Expliciet wijst het scenario erop dat ook organisaties en bestuur een lerende aanpak zullen moeten hanteren. Dit sluit goed aan op Kernelement 3 (Leren centraal) en Kernelement 6 (Ondersteunende lerende organisaties en passend leiderschap).

De benoemde taken

Het scenario onderscheidt negen taken die bij de lokale teams, de regionale veiligheidsteams, cliëntondersteuning en de rechterlijke macht worden neergelegd. Deze kerntaken komen goeddeels overeen met de tien taken die wij in onze studie vonden (zie Kernelement 2: Vereenvoudiging – in dit geval met behoud van de kerntaken). Een groot goed daarbij is dat de georganiseerde tegenspraak, de onafhankelijke ondersteuning van cliënten en de functie van de rechter in de taken terug zijn te vinden. Dat is een goede manier om met de diffusie van het begrip ‘veiligheid’ om te gaan (Kernelement 1) en versterkt de positie van de jeugdigen en ouders.

Een taak die ontbreekt, is het delen en bewaren van informatie en het beschermen van de privacy. Het lijkt ons goed om te benoemen dat het bewaren en delen van gegevens omwille van goede hulp en steun zinvol kan zijn, terwijl dat tegelijk vraagt om waarborgen voor de privacy van de betrokken kinderen, jongeren en ouders. Het is een kerntaak voor alle betrokken instanties om met dit gezonde spanningsveld op een transparante manier om te gaan, en zo het vertrouwen in de gegevenshantering te vergroten.

4 Conclusie en verdere discussie

Alles overziend constateren wij dat het scenario veel van de kernelementen borgt. Daarmee zet het scenario een belangrijke koers uit voor het sterk verbeteren van de jeugdbescherming in Nederland. Wel zijn hierbij drie kanttekeningen op zijn plaats:

Het scenario als transformatie-opgave in het sociale domein

De kernelementen die wij hier als NJi hebben beschreven, worden niet vanzelf werkelijkheid door een andere vormgeving van het jeugdbeschermingsstelsel. Al decennialang wordt geprobeerd het aantal betrokken professionals te verminderen en hun samenwerking te verbeteren, maar zonder veel succes.¹⁰ Meestal profiteren gezinnen met relatief eenvoudige problemen meer van stelselwijzigingen dan de meest kwetsbare kinderen en gezinnen. Met het voorliggende scenario zal

in ieder geval het aantal betrokken instanties in de jeugdbescherming verminderen, maar of daarmee ook de rest op orde komt, is nog maar zeer de vraag.

Wat kan helpen is het voorliggende scenario niet te zien als een stelselwijziging en een onderonsje binnen de jeugdbescherming, maar als een van de nog onafgemaakte opgaven in de transformatie van het sociale domein. In de kern draait het daarbij om de vereenvoudiging en verbetering van de ondersteuning van kwetsbare burgers in complexe situaties, binnen en buiten de veiligheidsketen. Het succes van de beweging die het scenario in gang zet, zal dan ook niet alleen bepaald worden door de inzet van de huidige jeugdbeschermingsinstanties. Ook de overheden en organisaties die daarbuiten een rol spelen in de ondersteuning van de meest kwetsbare gezinnen zijn daarvoor cruciaal, zoals het onderwijs, de kinderopvang, de voorzieningen voor vrijetijdsbesteding en de gezondheidszorg. Alleen met een goed samenspel van de uiteenlopende overheden en organisaties is die ondersteuning daadwerkelijk te verbeteren.

Naar een kennisagenda voor Kernelement 5: gebruik van werkzame elementen

In het scenario komt het gebruik van kennis over werkzame elementen impliciet aan de orde, maar heeft het geen centrale plaats. Dat is een risico. Internationaal zien we overal de worsteling met vraagstukken over de kwaliteit van professionele besluitvorming en de effectiviteit van de hulp aan gezinnen waarin er zorgen zijn over de veiligheid.¹¹ Kennelijk is die worsteling onafhankelijk van de vorm van het jeugdbeschermingsstelsel; de handelingsverlegenheid is universeel.

Wat wij internationaal zien is dat de handelingsverlegenheid geregeld wordt geprojecteerd in ontevredenheid over het stelsel. En dat is ook onze verwachting voor het voorliggende scenario: het kan erg helpen bij het verbeteren van de ondersteuning van de gezinnen, maar het lost het vraagstuk van de handelingsverlegenheid niet zomaar op. Zodra blijkt dat de praktijk van de hulp aan de gezinnen nog de nodige lacunes vertoont, kan dat aanleiding zijn voor partijen om de voorgestane vernieuwingen ter discussie te stellen. Als dat de aandacht afleidt van de noodzaak om de kennis te vermenigvuldigen en een goede omgang te vinden met situaties waarin de kennis tekortschiet, is het lood om oud ijzer.

Wat ons betreft zou daarom het scenario gepaard moeten gaan met een kennisagenda. Die zou actiepunten moeten bevatten ten aanzien van het lerend werken, expliciteren van kennis, effectiviteitsonderzoek, richtlijnontwikkeling, scholing en toepassing van kennis. Ook zou een agendapunt moeten zijn hoe je kan handelen in complexe situaties waarin alle kennis tekortschiet en dus het niet-weten de boventoon voert. Op deze manier vormen het scenario en de kennisagenda twee kanten van dezelfde medaille ter verbetering van de jeugdbescherming.

De weg der geleidelijkheid en op koers blijven

Het scenario wijkt sterk af van hoe het nu gaat en zal niet snel gerealiseerd zijn. Niet voor niets geeft het scenario aan dat de verandering zorgvuldig en geleidelijk, in zeven tot tien jaar, zou moeten plaatsvinden. Zo'n geleidelijk proces vraagt om een heldere en gedeelde visie en ambitie van de betrokken partijen (Kernelement 1), een lerende aanpak (Kernelement 3) en goed leiderschap (Kernelement 6) om te voorkomen dat de koers verwatert of dat terugtrekkende bewegingen worden gemaakt bij moeilijk te nemen barrières. Het scenario geeft een aanzet, maar daarmee is de gedeelde visie en ambitie en het passende leiderschap nog geen feit.

Hoe dan ook zet dit scenario een belangrijke stip op de horizon. De noodzaak van een geleidelijk proces om bij die stip te komen ligt voor de hand. Het Nederlands Jeugdinstituut levert graag vanuit een onafhankelijke kennisrol de nodige bijdragen aan dit proces.

Noten

- ¹ Brief aan de Tweede Kamer (d.d. 20 maart 2020). *Perspectief voor de jeugd*. Kenmerk: 1663105-203241-J.
- ² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/30/tk-toekomstscenario-kind-en-gezinsbescherming>
- ³ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Veiligheid-in-gezinnen-een-zaak-voor-iedereen>
- ⁴ <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Nieuwe-opzet-bescherming-jeugd-en-gezin.pdf>
- ⁵ <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Jeugdbescherming-Inzichten-uit-Duitsland-Denemarken-en-Zweden>
- ⁶ Onder 'ouder' wordt hier verstaan: de volwassene of volwassenen die het gezag over het kind draagt of dragen, en dat gezag niet is toegekend voor een beschermingsmaatregel.
- ⁷ Zie ook: Brief aan de Tweede Kamer (d.d. 20 maart 2020). *Perspectief voor de jeugd*. Kenmerk: 1663105-203241-J.
- ⁸ Voor bronnen zie <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Veiligheid-in-gezinnen-een-zaak-voor-iedereen>
- ⁹ Zie: Van Yperen, T.A. e.a. (2018). *Leiding geven aan transformatie*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- ¹⁰ Zie <https://www.nji.nl/nl/Wet-en-regelgeving/De-geschiedenis-van-het-jeugdinstelsel>
- ¹¹ Zie bijv. Biesel K. e.a. (2020), *Errors and Mistakes in Child Protection: International Discourses, Approaches and Strategies*. Bristol: Bristol University Press. doi:10.2307/j.ctvz0h8bh.11

