

Verklarende factoren voor het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten

Tussenrapportage



**Universiteit
Leiden**

Leiden, 8 november 2024

In opdracht van het WODC

©2024, Universiteit Leiden. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet.....	3
1.1 De aanleiding voor het onderzoek	3
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	4
1.3 Onderzoeksopzet en -methode deelonderzoek A (een eerste verkenning).....	4
1.3.1 Cijfermatige analyse	5
1.3.2 Vragenlijsten	5
1.3.3 Focusgroep.....	7
1.4 Opbouw tussenrapportage	8
Hoofdstuk 2: Cijfermatige analyse.....	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Jeugdbescherming	9
2.2.1 Jeugdbescherming: recente ontwikkelingen.....	9
2.2.2 Jeugdbescherming: langere termijn.....	10
2.3 Jeugdreclassering.....	11
2.3.1 Jeugdreclassering: recente ontwikkelingen	11
2.3.2 Jeugdreclassering: langere termijn	12
2.4 Jeugdcriminaliteit.....	12
2.4.1 Vergelijking daling jeugdcriminaliteit en jeugdreclassering	13
2.5 Lengte trajecten jeugdbescherming en jeugdreclassering.....	13
2.6 Samenvattend	15
Hoofdstuk 3: Bevindingen vragenlijsten en focusgroep	16
3.1 Vragenlijsten	16
3.1.1 Jeugdbescherming	16
3.1.2 Jeugdreclassering.....	28
3.2 Focusgroep.....	31
3.3 Samenvattend	33
Hoofdstuk 4: Tussenconclusie	35
4.1 Algemene conclusie	35
4.2 Richtingen voor vervolgonderzoek	36
Bijlage 1: Vragenlijst jeugdbescherming	38
Bijlage 2: Vragenlijst jeugdreclassering	41

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoekopzet

1.1 De aanleiding voor het onderzoek

Gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) laten zien dat sinds 2019 in Nederland sprake is van een daling van het volume van zowel jeugdbeschermingsmaatregelen als jeugdreclasseringstrajecten. Volgens cijfers van het CBS blijkt ten aanzien van jeugdreclasseringstrajecten dat reeds sinds 2011 sprake is van een dalende trend. Op dit moment kan het dalend aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten nog nauwelijks worden verklaard. Er zijn diverse maatschappelijke en systemische ontwikkelingen (geweest), waardoor geen eenduidige oorzaak bekend is van de daling.

De oorzaak voor de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen kan op meerdere en op verschillende momenten in de keten liggen, van minder verzoeken tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) tot aan minder toewijzingen door kinderrechters. De structuur en de manier van werken in de jeugdbeschermingsketen is al vele jaren in beweging. Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 kwam de nadruk meer te liggen op preventie, vroegsignalering en het versterken van het probleemoplossend vermogen van jeugdigen en hun ouders. De afgelopen jaren is uit verschillende inspectierapporten en onderzoeken echter gebleken dat deze (en andere) doelen van de Jeugdwet niet werden behaald en dat de kwaliteit van de jeugdzorg onder grote druk staat, onder andere ook ten gevolge van (herhaalde) bezuinigingen.¹ Een aantal belangrijke knelpunten betreft de wachtlijsten bij verschillende organisaties in de jeugdbeschermingsketen, de capaciteitsproblemen bij gecertificeerde instellingen (hierna: GI) en de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen.

Naar aanleiding van herhaaldelijke aandacht in de Tweede Kamer voor de noodzaak tot verbetering en vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen is begin 2021 het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming opgeleverd.² Het Toekomstscenario schetst een nieuwe manier van werken in de jeugdzorg en wordt momenteel beproefd en doorontwikkeld in een aantal proeftuinen.

Eerder onderzoek, uitgevoerd door de DSP-groep in opdracht van Jeugdbescherming west, geeft inzicht in een aantal ontwikkelingen dat voor deze specifieke GI van invloed is op de afname van jeugdbeschermingsmaatregelen.³ Uit het onderzoek komt onder meer naar voren dat er vanuit zowel de maatschappij als professionals kritischer wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van een jeugdbeschermingsmaatregel en de impact van zo'n maatregel op een kind en diens gezin. Ook de beeldvorming in de media en wachtlijsten in de keten zouden zorgen voor een negatief imago en afname van de instroom bij de GI.

Om een breed beeld van de volumedalingen te verkrijgen en om scenario's te kunnen schetsen van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten in de nabije toekomst is een landelijk en een regionaal beeld van de daling van deze maatregelen van belang, evenals mogelijke factoren die deze daling kunnen verklaren. Met dit onderzoek wordt beoogd om zowel een landelijk als een regionaal beeld te schetsen van de genoemde volumedalingen, zowel in kwalitatieve als in

¹ Zie onder andere: M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Den Haag: WODC 2022, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht: november 2019, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: oktober 2020 en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht*, Utrecht: juli 2021.

² Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 31839, nr. 771.

³ DSP, *Ontwikkelingen JB- en JR-maatregelen*, april 2023.

kwantitatieve zin en deze waar mogelijk met elkaar te vergelijken. Dit kan bijdragen aan toekomstgericht beleid ten aanzien van hulp aan kwetsbare kinderen en jongeren en hun families die met gedwongen civiel of strafrechtelijk overheidsingrijpen te maken krijgen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke factoren verklaren de volumeontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten en zijn bruikbaar voor verdere beleidsvorming en het mogelijk kunnen anticiperen op toekomstige volumeontwikkelingen?

De onderzoeksvragen zijn in vier deelonderzoeken onderverdeeld:

- A. Een **eerste verkenning** van verklarende factoren van de volumeverandering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten;
- B. Een landelijk en regionaal ketenbreed verdiepend beeld van de omvang en de ontwikkeling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten in de afgelopen drie jaar: **kwantitatieve verdieping**;
- C. Een landelijk en regionaal ketenbreed verdiepend beeld van de omvang en de ontwikkeling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten in de afgelopen drie jaar: **kwalitatieve verdieping**;
- D. Een overkoepelende, **verklarende analyse** van relevante factoren en de ontwikkelingen in het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten en een **prognose** van de ontwikkelingen in de komende twee à drie jaar.

Deze tussenrapportage gaat over **deelonderzoek A: een eerste verkenning**. Daarin stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Welke factoren, zowel bevorderende als beperkende factoren, zijn volgens professionals van invloed op het volume van de instroom en uitstroom op diverse momenten in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen?
 - a. Hoe dragen die factoren volgens professionals bij aan de instroom dan wel uitstroom bij jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten?
 - b. In hoeverre hangen deze factoren volgens professionals samen?
2. Welke indruk bestaat bij professionals over lokale en/of regionale verschillen? En hoe kunnen deze volgens hen geduid worden?
3. Welke ontwikkelingen in het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten kunnen in de nabije toekomst (2 à 3 jaar) worden verwacht volgens professionals?
4. Welke hypothesen over de factoren die van invloed zijn op het volume in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen zijn af te leiden uit de antwoorden op vraag 1 t/m 3?

1.3 Onderzoeksopzet en-methode deelonderzoek A (een eerste verkenning)

Het eerste deelonderzoek had als doel om verkennend en in de breedte te onderzoeken welke bevorderende en beperkende factoren volgens professionals werkzaam in de jeugdbeschermings- en

jeugdreclasseringsketen mogelijk van invloed zijn op de volumedalingen in die ketens. Hiervoor is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: het bevragen van professionals door middel van vragenlijsten en een focusgroep. Daarnaast is voor dit deelonderzoek een cijfermatige analyse uitgevoerd. In het navolgende worden deze gehanteerde onderzoeksmethoden nader toegelicht.

Deze eerste fase van het onderzoek betreft een verkenning van mogelijke beperkende en bevorderende factoren voor de volumedalingen van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten. De aantallen respondenten zijn klein en daarmee niet representatief voor hun organisatie of beroepsgroep. Deze fase van het onderzoek heeft als doel mogelijke verklarende factoren op te halen en daarmee hypothesevormend te fungeren voor de volgende, verdiepende delen van het onderzoek. Voor dit deelonderzoek is een adviesaanvraag ingediend bij de Commissie Ethiek en Data van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, die het onderzoek heeft getoetst op ethisch verantwoord wetenschappelijk handelen en een positief advies heeft uitgebracht.

1.3.1 Cijfermatige analyse

Ter voorbereiding op het afnemen van de vragenlijsten en de focusgroep zijn de landelijke cijfers van zowel de jeugdbeschermings- als de jeugdreclasseringsketen in kaart gebracht. Hiervoor zijn gegevens gebruikt van het CBS dat deze informatie over jeugdbescherming en jeugdreclassering tweemaal per jaar verzamelt. Het CBS vraagt aanbieders van jeugdbescherming om twee keer per jaar over het afgelopen halfjaar gegevens over trajecten te verstrekken. Het CBS combineert deze gegevens en stelt de data beschikbaar via de Statline-pagina van het CBS.

Op basis van deze gegevens zijn in dit onderzoek de landelijke cijfers betreffende de maatregelen van (voorlopige) ondertoezichtstelling, (voorlopige) voogdij en jeugdreclassering voor de jaren 2021 tot en met 2023 geanalyseerd. Hiervoor is vooral een beschrijvende analyse uitgevoerd naar de (landelijke) ontwikkeling van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstrajecten over die periode. Voor een breder perspectief zijn de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsgegevens ook afgezet tegen de ontwikkeling die van 2015 tot 2021 zichtbaar was. Bovendien is geanalyseerd hoe de lengte van deze trajecten over de jaren is veranderd. Een aantal kernresultaten van de cijfermatige analyse is gebruikt in de vragenlijsten voor de professionals, ter introductie op het invullen van de vragenlijsten.

1.3.2 Vragenlijsten

Om in breedte te onderzoeken welke bevorderende en beperkende factoren volgens professionals van invloed zijn op de volumeontwikkelingen, zijn vragenlijsten uitgezet onder professionals werkzaam in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen. Om bij een zo groot mogelijke groep van professionals informatie op te halen, is gebruik gemaakt van online vragenlijsten via Qualtrics. Voor jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn aparte vragenlijsten opgesteld. De vragenlijsten (zie bijlagen 1 en 2) bevatten zowel gesloten als open vragen. Daarbij zijn in essentie de volgende thema's aan bod gekomen: de volumeontwikkeling en verklaringen die daar volgens professionals van invloed op zijn, een inschatting van volumeontwikkelingen in de nabije toekomst en mogelijke regionale verschillen. De vragenlijsten waren verkennend van aard en hadden als belangrijkste doelstelling om mogelijke verklarende factoren op te halen en daarmee hypothesevormend te fungeren voor de volgende, verdiepende delen van het onderzoek.

Bevraagde organisaties en werving

Voor het uitzetten van de vragenlijsten is gestreefd naar vijf ingevulde vragenlijsten per organisatie per thema (jeugdbescherming en jeugdreclassering).⁴ Om minimaal vijf ingevulde vragenlijsten per ketenpartner op te halen, is ervoor gekozen om de vragenlijsten bij twee organisaties per ketenpartner uit te zetten. Aan de contactpersonen bij deze organisaties is gevraagd om de vragenlijsten indien mogelijk bij minimaal tien professionals in hun organisatie uit te zetten.

Om een stedelijke en landelijke spreiding in de antwoorden te verkrijgen en daarmee een zo breed mogelijk scala aan antwoorden op te halen, zijn de vragenlijsten in twee verschillende regio's uitgezet: een stedelijk en een meer regionaal gebied. In samenspraak met de begeleidingscommissie zijn in beide regio's de volgende organisaties benaderd:

- Een GI;
- Een Veilig Thuis-organisatie;
- Een grote (>100.000 inwoners) en een kleine gemeente (<30.000 inwoners), voor het benaderen van professionals bij lokale teams en jeugdbeschermingstafels.

Eén gemeente heeft aangegeven mede vanwege personeelstekorten niet aan het onderzoek te kunnen deelnemen. Daarom is een andere gemeente van vergelijkbare grootte binnen dezelfde regio benaderd. Beide Veilig Thuis-organisaties hebben tijdens de looptijd van het onderzoek niet op het verzoek gereageerd, waardoor deze organisaties niet vertegenwoordigd zijn in de antwoorden op de vragenlijsten. Bij twee gemeenten zijn de beide vragenlijsten uitgezet, maar zijn er geen reacties binnengekomen.

Naast het benaderen van deze organisaties in de twee regio's, zijn op landelijk niveau door middel van de daartoe bestemde procedures de RvdK en de Raad voor de rechtspraak gevraagd om de vragenlijst onder hun medewerkers uit te zetten. Binnen beide organisaties is aan ons verzoek voldaan en zijn reacties op de vragenlijsten binnengekomen. Voor specifiek de vragenlijsten over jeugdreclassering is Ingrado verzocht mee te werken aan het onderzoek; deze organisatie heeft aangegeven niet mee te willen werken. Daarnaast is via de opdrachtgever een verzoek om deelname aan het onderzoek ingediend bij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie. Deze toestemmingen zijn op het moment van schrijven van deze tussenrapportage nog niet verleend, als gevolg waarvan er bij deze ketenpartners geen vragenlijsten zijn uitgezet.

Respons op de vragenlijsten

Het uitzetten van de vragenlijst over jeugdbescherming heeft in eerste instantie 63 reacties opgeleverd. Hiervan bleken er zes niet bruikbaar voor de analyse, vanwege het bijna volledig ontbreken van antwoorden op de gestelde vragen. Daarnaast heeft één deelnemer antwoorden gegeven die zien op het aantal jeugdreclasseringstrajecten in plaats van jeugdbeschermingsmaatregelen, deze deelnemer is daarom ook niet meegenomen in de analyse.⁵ Ook was uit de reacties te herleiden dat één respondent de vragenlijst nogmaals heeft ingevuld na deze voortijdig te hebben afgebroken. Dit betekent dat ten aanzien van de vragenlijst over jeugdbeschermingsmaatregelen uiteindelijk de reacties van 55 deelnemers zijn geanalyseerd (zie verder par. 3.1.1).

De vragenlijst over jeugdreclassering is ingevuld door vijftien respondenten. Van deze reacties bleken er vier niet bruikbaar voor de analyse, vanwege het bijna volledig ontbreken van antwoorden

⁴ Op basis van eerdere onderzoeken (o.a. Bruning e.a. 2020 en 2022) en literatuur over kwalitatief onderzoek (Malterud et al., 2016; Marshall et al., 2013) is van de verwachting uitgegaan dat wanneer sprake is van een homogene subgroep saturatie zal optreden bij vijf tot tien ingevulde vragenlijsten.

⁵ Hoewel de antwoorden van deze respondent zagen op het aantal jeugdreclasseringstrajecten is besloten deze antwoorden ook niet mee te nemen in de analyse ten aanzien van de volumeontwikkeling in de jeugdreclassering, omdat de vragen in beide vragenlijsten enigszins van elkaar verschillen, net als de cijfermatige introductie.

op de gestelde vragen. Dit betekent dat ten aanzien van de vragenlijst over jeugdreclassering de reacties van elf deelnemers zijn geanalyseerd (zie verder par. 3.1.2).

Analyse

De vragenlijsten zijn geanalyseerd met behulp van Excel. De antwoorden op de open vragen zijn in Excel gecodeerd. Hierbij is geen gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde codelijst; aan de antwoorden zijn codes toegekend die zo dicht mogelijk tegen de data aanliggen. Op basis van deze codes konden (sub)thema's of -onderwerpen worden geïdentificeerd, die inzicht geven in mogelijke verklaringen en toekomstige ontwikkelingen zoals die uit de reacties op de vragenlijsten naar voren komen. De initiële codering van de data werd uitgevoerd door één onderzoeker, waarna nauwe afstemming plaatsvond met een tweede onderzoeker en de toegepaste codes zijn gecontroleerd op consistentie en navolgbaarheid. Eventuele verschillen in de coderingen zijn besproken, waarna in onderling overleg consensus werd bereikt over de uiteindelijke coderingen. De gesloten vragen hebben hoofdzakelijk beschrijvende statistieken opgeleverd en hebben inzicht gegeven in de vraag of de volumedalingen door respondenten worden herkend en in wat respondenten denken over de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten in de nabije toekomst.

1.3.3 Focusgroep

Voortbouwend op de resultaten van de vragenlijsten is een focusgroep met professionals georganiseerd. De combinatie van vragenlijsten en dit vervolgesprek met professionals heeft een breed beeld opgeleverd van wat er onder professionals leeft ten aanzien van mogelijke verklaringen van de volumedalingen.

Aantal focusgroepen en werving respondenten

In de vragenlijst is aan het einde gevraagd of de respondent bereid zou zijn om deel te nemen aan een verdiepende focusgroep over de resultaten van de analyse van de vragenlijsten. Daartoe kon de respondent diens e-mailadres achterlaten. Na het invullen van de vragenlijst over jeugdbeschermingsmaatregelen hebben 23 deelnemers hun e-mailadres achtergelaten voor deelname aan de verdiepende focusgroep, na het invullen van de vragenlijst over jeugdreclasseringstrajecten heeft één deelnemer diens e-mailadres achtergelaten.

Oorspronkelijk was beoogd om twee focusgroepen te organiseren over de volumedalingen in de jeugdbeschermingsketen en twee focusgroepen over de volumedalingen in de jeugdreclasseringsketen. Omdat de respons ten aanzien van deelname aan de focusgroepen bijna uitsluitend afkomstig was van professionals van GI's en de RvdK, bleek het niet mogelijk om twee focusgroepen over de jeugdbeschermingsketen te organiseren, met daarin een onderscheid tussen instroom in de keten en door- en uitstroom in de keten. Er is daarom voor gekozen om één focusgroep met vijf deelnemers te houden waarin organisaties uit de gehele jeugdbeschermingsketen waren vertegenwoordigd (gemeente, RvdK (twee deelnemers), GI en rechtspraak). Deze deelnemers zijn geselecteerd door van iedere organisatie twee deelnemers te benaderen die als eerste hun e-mailadres hadden achtergelaten. Dat leverde direct voldoende respons op. Op deze manier is toch de in-, door- en uitstroom aan bod gekomen.

Vanwege de beperkte respons op de vragenlijsten over jeugdreclassering en het uitblijven van een beslissing op het verzoek tot medewerking aan de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie, was het niet mogelijk om een focusgroep te organiseren over de volumedalingen in de jeugdreclasseringsketen.

Opzet focusgroep

De professionals uit de jeugdbeschermingsketen zijn door middel van een focusgroep bevraagd. Het doel van de focusgroep was het presenteren en bespreken van de voorlopige bevindingen uit de vragenlijsten en daar een verdiepende discussie over te voeren met de deelnemers. Aan de deelnemers is gevraagd of ze de opgehaalde resultaten herkenden en of er mogelijk nog andere verklarende factoren zijn voor de daling in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Van de focusgroep is een verslag gemaakt dat aan de deelnemers is voorgelegd.

1.4 Opbouw tussenrapportage

In het vervolg van deze tussenrapportage worden de uitkomsten van de cijfermatige analyse en de vragenlijsten en focusgroep beschreven. Hoofdstuk 2 bevat de cijfermatige analyse van de landelijke cijfers. In hoofdstuk 3 staan de opbrengsten vanuit de vragenlijsten en de focusgroep centraal. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van deel A van het onderzoek en wordt vooruitgekeken naar de verdiepende delen.

Hoofdstuk 2: Cijfermatige analyse

2.1 Inleiding

In het kader van de Beleidsinformatie Jeugd verzamelt het CBS tweemaal per jaar gegevens over jeugdbescherming en jeugdreclassering. In dit hoofdstuk is deze informatie van het CBS gebruikt om inzicht te geven in de (landelijke) ontwikkeling van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstrajecten over de afgelopen jaren. Ook wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd hoe de lengte van deze trajecten over de jaren is veranderd. De data zijn beschikbaar via de Statline-pagina van het CBS.

Voor wat betreft jeugdbescherming verschaft het CBS informatie over zowel ondertoezichtstellingen als voogdijmaatregelen. De informatie op de website van het CBS richt zich op de begonnen en beëindigde trajecten gedurende een periode van zes maanden (eerste of tweede halfjaar). Een traject is een periode waarbinnen een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringstraject wordt uitgevoerd. Wanneer een jongere meerdere vormen van jeugdbescherming ontvangt, heeft deze ook meerdere trajecten. De tabellen en grafieken in dit hoofdstuk geven het aantal trajecten op twee momenten in het jaar aan. Door het totaal beëindigde trajecten binnen een bepaalde periode (halfjaar) af te trekken van het totaal aantal trajecten dat binnen dat halfjaar liep, is het mogelijk het aantal trajecten op een bepaalde peildatum weer te geven.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermings- (par. 2.2) en jeugdreclasseringstrajecten (par. 2.3) beschreven. Vervolgens richt de analyse zich op de ontwikkeling van de jeugdcriminaliteit om de cijfers ten aanzien van de jeugdreclasseringstrajecten in perspectief te plaatsen (par. 2.4). Afgesloten wordt met de ontwikkeling van de lengte van de trajecten over de jaren (par. 2.5) en een samenvatting van dit hoofdstuk (par. 2.6).

In de tabellen en grafieken hieronder laten we steeds eerst de recente ontwikkeling zien (vanaf 2021). Het jaar 2021 is gekozen zodat dit startpunt aansluit op de vraagstelling in de vragenlijsten. Ook zijn volgens het CBS de uitkomsten over de jaren 2021 en later minder goed te vergelijken met de uitkomsten over de jaren 2015 tot en met 2020, enerzijds vanwege een iets andere rekenwijze en anderzijds vanwege een grotere groep van jeugdhulpaanbieders waar CBS de informatie vandaan haalt. Voor een breder perspectief worden de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsgegevens ook over een langere periode weergegeven. Hierbij gaat het om de ontwikkeling en niet zozeer om een analyse van exacte stijgingen of dalingen.

2.2 Jeugdbescherming

2.2.1 Jeugdbescherming: recente ontwikkelingen

In tabel 2.1 hieronder wordt het aantal jeugdbeschermingstrajecten getoond vanaf het begin van 2021 tot de meest recente beschikbare periode (begin 2024). In de tabel worden procentuele toe- of afnames aangegeven. In dit geval zijn alleen afnames te zien. Over de gehele periode (begin 2021 tot en met begin 2024) is het aantal jeugdbeschermingstrajecten met 16,9% afgenomen (niet weergegeven in onderstaande tabel), met de grootste daling gedurende het eerste halfjaar van 2022 (-5,0%).

Tabel 2.1 Aantal jeugdbeschermingstrajecten 2021-2023

Begin 2021	Halverwege 2021	Begin 2022	Halverwege 2022	Begin 2023	Halverwege 2023	Begin 2024
32.670	32.565	31.965	30.365	29.135	27.970	27.155
	-0.3%	-1.8%	-5.0%	-4.1%	-4.0%	-2.9%

Percentages zijn procentuele af- of toenames ten opzichte van de voorgaande periode. Kleuren: <±1%=geen; tussen ±1 en ±3%=lichtgroen/-rood; tussen ±3 en ±5%=groen/rood; meer dan ±5%=donkergroen/-rood

Merk op dat we ons in dit hoofdstuk richten op het aantal trajecten op een bepaalde peildatum. Als we kijken naar het *aantal jongeren* dat in elke periode jeugdbescherming ontvangt, dan zien we eenzelfde ontwikkeling. Dit aantal daalde in de periode halverwege 2021 tot en met begin 2024 van 32.790 naar 27.295, een daling van 16,8%. Kijken we vervolgens naar het aantal jongeren in een jeugdbeschermingstraject als percentage van het totaal aantal jongeren, dan zien we wederom dezelfde ontwikkeling, namelijk een daling van 1,1% (procentueel aantal jongeren over het eerste halfjaar van 2021) naar 0,9% (procentueel aantal jongeren over het tweede halfjaar van 2023).

In tabel 2.2 en 2.3 hieronder is een uitsplitsing van de jeugdbeschermingstrajecten gegeven. Hier worden de ontwikkelingen getoond voor zowel ondertoezichtstellingen (regulier) als voogdijmaatregelen (regulier) vanaf 2021. Voor ondertoezichtstellingen geldt dat er elk (half)jaar een daling heeft plaatsgevonden, behalve het eerste halfjaar van 2021 (een minimale stijging van 0,1%). Over de gehele periode 2021-2024 laat het aantal ondertoezichtstellingen eenzelfde ontwikkeling zien als we hierboven zagen voor het totaal aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Deze daling voor ondertoezichtstellingen betreft 18,9%.

Ook bij de voogdijmaatregelen zien we voor elk halfjaar een daling, met de grootste daling aan het eind van de periode (een daling van 3,4% gedurende het tweede halfjaar van 2023). Over de gehele periode 2021 tot en met 2024 zien we een daling van 12,6% voor voogdijmaatregelen, die dus minder groot is dan voor de ondertoezichtstellingen.

Tabel 2.2 Aantal jeugdbeschermingstrajecten 2021-2023: ondertoezichtstelling

Begin 2021	Halverwege 2021	Begin 2022	Halverwege 2022	Begin 2023	Halverwege 2023	Begin 2024
22.320	22.345	21.905	20.555	19.475	18.680	18.120
	0.1%	-2.0%	-6.2%	-5.3%	-4.1%	-3.0%

Percentages zijn procentuele af- of toenames ten opzichte van de voorgaande periode. Kleuren: <±1%=geen; tussen ±1 en ±3%=lichtgroen/-rood; tussen ±3 en ±5%=groen/rood; meer dan ±5%=donkergroen/-rood

Tabel 2.3 Aantal jeugdbeschermingstrajecten 2021-2023: voogdij

Begin 2021	Halverwege 2021	Begin 2022	Halverwege 2022	Begin 2023	Halverwege 2023	Begin 2024
9.725	9.600	9.475	9.295	9.065	8.790	8.495
	-1.3%	-1.3%	-1.9%	-2.5%	-3.0%	-3.4%

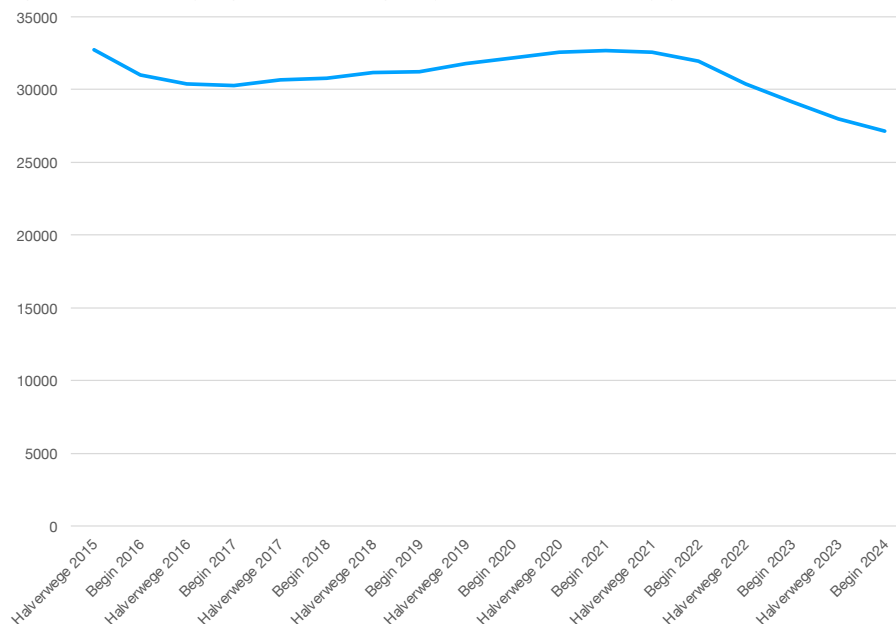
Percentages zijn procentuele af- of toenames ten opzichte van de voorgaande periode. Kleuren: <±1%=geen; tussen ±1 en ±3%=lichtgroen/-rood; tussen ±3 en ±5%=groen/rood; meer dan ±5%=donkergroen/-rood

2.2.2 Jeugdbescherming: langere termijn

Om de recente ontwikkelingen van hierboven in perspectief te plaatsen, worden in figuur 2.1 de ontwikkeling vanaf halverwege 2015 getoond (verder gaan de CBS-data niet terug). Over de gehele

periode (halverwege 2015 tot en met begin 2024) is het aantal jeugdbeschermingstrajecten met 17,0% afgenomen. Uit de figuur maken we op dat de daling vooral de laatste jaren zichtbaar is (vanaf 2021). Ook helemaal aan het begin van de periode (vanaf halverwege 2015) was er sprake van een daling, maar vanaf halverwege 2017 trad een stijging in die uiteindelijk vier jaar heeft geduurd.

Figuur 2.1 Aantal jeugdbeschermingstrajecten 2015-2023, op peildatum



2.3 Jeugdreclassering

2.3.1 Jeugdreclassering: recente ontwikkelingen

De analyses van hierboven zijn herhaald voor de jeugdreclasseringstrajecten. In tabel 2.4 wordt het aantal jeugdreclasseringstrajecten vanaf het begin van 2021 tot en met het begin van 2024 weergegeven (de meest recente periode waarvoor data beschikbaar zijn). Wederom worden in de tabel procentuele toe- of afnames ten opzichte van de voorgaande periode aangegeven. De ontwikkeling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten is anders dan voor de jeugdbeschermingstrajecten.

Ten eerste is er over de periode 2021-2024 een daling – net als voor jeugdbescherming – waar te nemen, maar deze daling is een stuk kleiner (namelijk 3,7%; niet weergegeven in onderstaande tabel). Ten tweede is het zo dat de ontwikkeling duidelijk anders is dan voor jeugdbescherming. Voor jeugdreclassering is aanvankelijk een flinke daling te zien: over één jaar – namelijk van begin 2021 tot begin 2022 – bedroeg die daling maar liefst 8,8%. Vervolgens bleef in het daaropvolgende jaar het aantal trajecten stabiel (van 4.990 begin 2022 naar 4.950 begin 2023). In het meest recente jaar – van begin 2023 tot begin 2024 – heeft er echter een flinke stijging plaatsgevonden. Die stijging betrof 6,4%.

Tabel 2.4 Aantal jeugdreclasseringstrajecten 2021-2023

Begin 2021	Halverwege 2021	Begin 2022	Halverwege 2022	Begin 2023	Halverwege 2023	Begin 2024
5.470	5.245	4.990	5.055	4.950	5.040	5.265
	-4.1%	-4.9%	1.3%	-2.1%	1.8%	4.5%

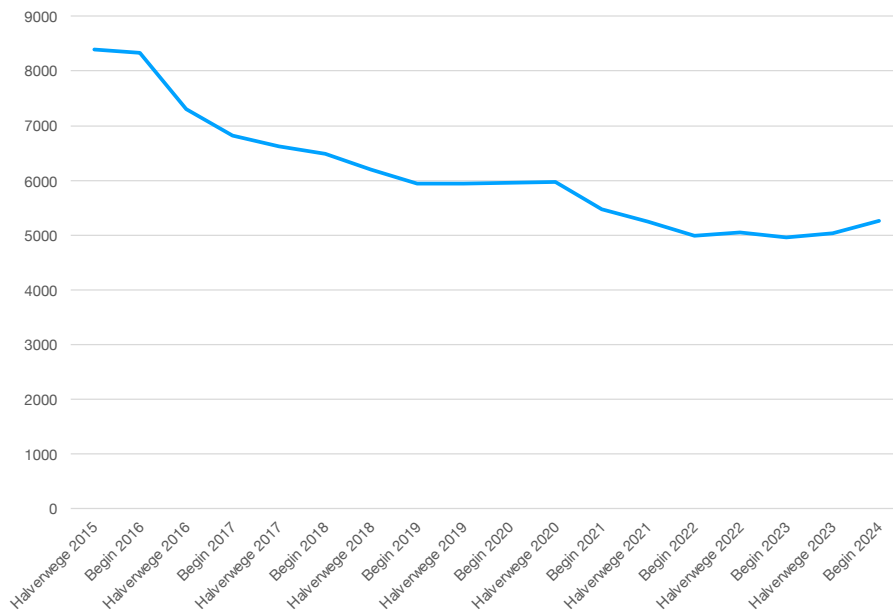
Percentages zijn procentuele af- of toenames ten opzichte van de voorgaande periode. Kleuren: <±1%=geen; tussen ±1 en ±3%=lichtgroen/-rood; tussen ±3 en ±5%=groen/rood; meer dan ±5%=donkergroen/-rood

Als we ook hier kijken naar het *aantal jongeren* dat in elke periode jeugdreclassering ontvangt, dan zien we een vergelijkbare ontwikkeling, namelijk een aanvankelijke daling vanaf halverwege 2021 tot begin 2023 (-5,8%), gevolgd door een stijging richting begin 2024 (+5,0%). Kijken we vervolgens naar het aantal jongeren in een jeugdreclasseringstraject als percentage van het totaal aantal jongeren, dan zien we dat dit percentage ongeveer gelijk is gebleven (ligt steeds op 0,3%).

2.3.2 Jeugdreclassering: langere termijn

Om de recente ontwikkelingen in perspectief te plaatsen, wordt in figuur 2.2 de ontwikkeling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten vanaf halverwege 2015 weergegeven. Te zien is dat het aantal trajecten vanaf 2015 flink is gedaald. Over de gehele periode (halverwege 2015 tot en met begin 2024) is het aantal jeugdreclasseringstrajecten met 37,3% gedaald. Die daling stagneerde vanaf het begin van 2022, waarna in het meest recente jaar (begin 2023 tot begin 2024) het aantal trajecten is gestegen en dus weer uitkwam op het hoogste niveau sinds begin 2021.

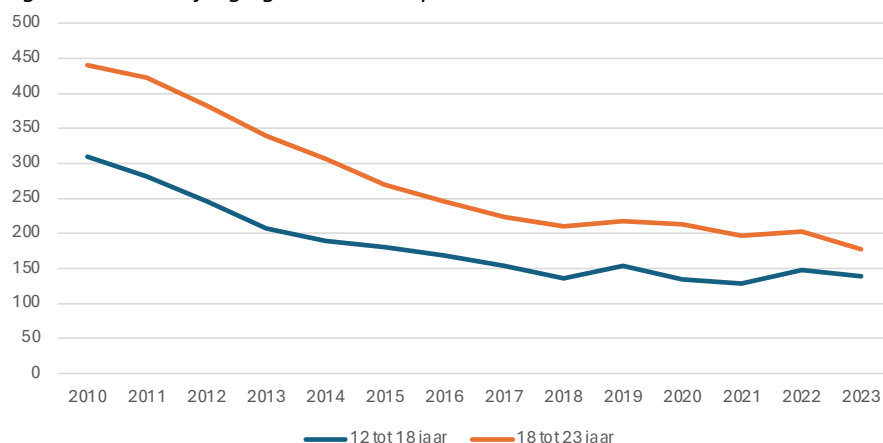
Figuur 2.2 Aantal jeugdreclasseringstrajecten 2015-2023, op peildatum



2.4 Jeugdcriminaliteit

Om de cijfers ten aanzien van de jeugdreclasseringstrajecten in perspectief te plaatsen, zijn het aantal geregistreerde verdachten in de leeftijdscategorieën 12-18 jaar en 18-23 jaar bekeken. Specifiek gaat het om het aantal unieke geregistreerde verdachten van misdrijven, per 10.000 inwoners van de bevolkingsgroepen 12-18 jaar en 18-23 jaar. Onderstaande grafiek – met jaarlijkse data – loopt vanaf 2010. Tot en met 2018 vindt er dus een voortdurende daling plaats; vanaf dat moment is er geen dalende trend meer zichtbaar.

Figuur 2.3 Aantal jeugdige verdachten per 10.000 inwoners 2010-2023



Tabel 2.5 laat voor de meest recente periode (2018-2023) het aantal jeugdige verdachten – voor twee groepen, namelijk 12-18 jaar en 18-23 jaar – per 10.000 inwoners zien. Ook worden de jaarlijkse procentuele toe- en afnames weergegeven.

Tabel 2.5 Aantal jeugdige verdachten 2018-2023 (per 10.000 inwoners)

2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>12-18 jaar</i>					
136	153	134	128	147	139
<i>18-23 jaar</i>					
210	218	213	196	202	178

2.4.1 Vergelijking daling jeugdcriminaliteit en jeugdreclassering

We zagen hierboven dat het aantal jeugdreclasseringstrajecten in de periode 2015 tot begin 2022 voortdurend daalde (eerdere data niet beschikbaar via CBS). Voor het aantal jeugdige verdachten hebben we wel eerdere data en zagen we een daling vanaf 2010 (eerste beschikbare jaar) tot en met 2018.

In de periode waar we voor beide reeksen een daling zien én data beschikbaar hebben (namelijk 2016-2018) is voor jeugdcriminaliteit een daling te zien van 19% voor 12-18 jaar (2016: 168; 2018: 136) en 15% voor 18-23 jaar (2016: 246; 2018: 210). Voor jeugdreclassering vinden we een daling van 22% voor diezelfde periode (2016: 8325; 2018: 6485). Het aantal jeugdreclasseringstrajecten lijkt dus (vertraagd) de trend van jeugdcriminaliteit te volgen.

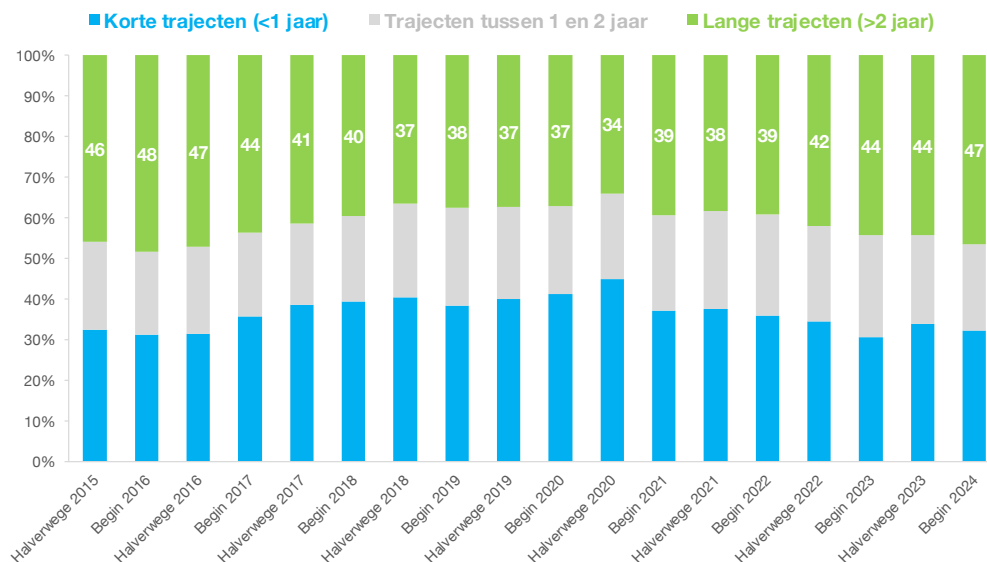
2.5 Lengte trajecten jeugdbescherming en jeugdreclassering

Voor ieder traject is bekend hoe lang het traject precies heeft geduurd. Figuur 2.4 vergelijkt de duur van de jeugdbeschermingstrajecten vanaf 2015. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen trajecten die van korte duur waren (maximaal een jaar), van middellange duur waren (tussen de een en twee jaar) en van lange duur waren (ten minste twee jaar). Figuur 2.4 geeft de percentages van de drie “trajectduren” aan voor de totaal beëindigde trajecten in de zes maanden voor de genoemde datum.

Voor de jeugdbeschermingstrajecten richten we ons op het percentage lange trajecten (het percentage lange trajecten geven we binnen de groene balken aan). We zien een golfbeweging. Helemaal links in de grafiek zien we dat halverwege 2015 het percentage lange trajecten 46% bedraagt. Dit aandeel lange trajecten daalt tot 34% halverwege 2020, waarna het weer stijgt naar 44% begin

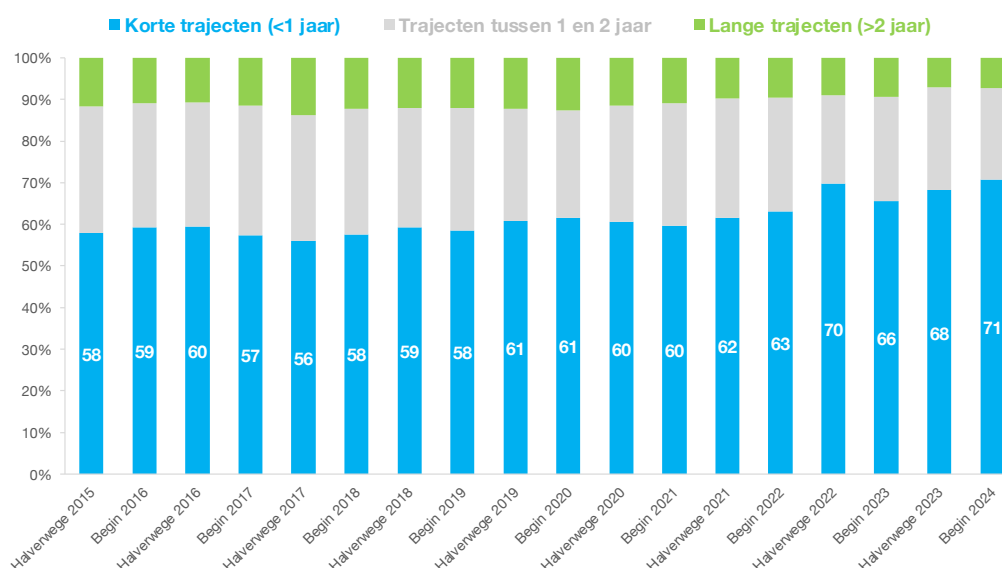
2023 én halverwege 2023, en uiteindelijk naar 47% begin 2024. Kortom, vanaf de tweede helft van 2020 zijn de trajecten langer geworden. Eerder al zagen we dat het aantal jeugdbeschermingstrajecten vanaf dat moment onderhavig was aan een substantiële daling. Vanaf begin 2021 zijn dus minder, en tegelijkertijd langere, jeugdbeschermingstrajecten te zien.

Figuur 2.4 Lengte trajecten jeugdbescherming als % van beëindigde trajecten



Figuur 2.5 zoomt in op de jeugdreclasseringstrajecten. We richten ons hier op het percentage korte trajecten (het percentage korte trajecten geven we binnen de blauwe balken aan). Voor de jeugdreclassering geldt dat het percentages korte trajecten tot en met het begin van 2021 redelijk stabiel blijft, namelijk steeds rond de 60%. Vanaf 2021 stijgt het percentage korte trajecten (en daalt het percentage lange trajecten), tot 71% begin 2024. Kortom, de trajecten zijn sinds 2021 korter geworden. Dit is een tegenovergesteld patroon dan voor de jeugdbeschermingstrajecten. Hierboven zagen we dat voor de meest recente periode (afgelopen twee jaar) het aantal jeugdreclasseringstrajecten niet meer is gedaald. Tegelijkertijd zijn de trajecten dus korter geworden.

Figuur 2.5 Lengte trajecten jeugdreclassering als % van beëindigde trajecten.



2.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstrajecten bekeken. Over de periode 2021 tot en met begin 2024 is het aantal *jeugdbeschermingstrajecten* met 16,9% afgenomen. Het aantal ondertoezichtstellingen laat eenzelfde ontwikkeling (-18,9%) zien; voor voogdijmaatregelen zien we een minder grote daling (-12,6%). Ook is in dit hoofdstuk gekeken naar de ontwikkeling van de lengte van trajecten. Vanaf begin 2021 zien we langere jeugdbeschermings-trajecten.

Voor *jeugdreclassering* is er – net als voor jeugdbescherming – over de periode 2021-2024 een daling te zien, maar deze daling is een stuk kleiner dan voor jeugdbescherming (namelijk -3,7%). In het meest recente jaar – van begin 2023 tot begin 2024 – is juist een flinke stijging (+6,4%) te zien. Dit is dus een tegenovergesteld patroon dan voor de jeugdbeschermingstrajecten. Tevens is gebleken dat de jeugdreclasseringstrajecten – in tegenstelling tot jeugdbeschermingstrajecten – in de afgelopen twee jaar korter zijn geworden.

Enkele bevindingen uit de cijfermatige analyse uit dit hoofdstuk zijn voorgelegd aan professionals. In het volgende hoofdstuk wordt tegen deze achtergrond de analyse uiteengezet van de vragenlijsten die zijn uitgezet in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen. Ook worden de resultaten van een focusgroep besproken waaraan vanuit iedere ketenpartner in de jeugdbeschermingsketen (met uitzondering van Veilig Thuis) minstens een professional heeft deelgenomen. Hiermee wordt meer inzicht verkregen in de verklarende factoren die uit de cijfermatige analyse van het huidige hoofdstuk en de analyse van de vragenlijsten naar voren zijn gekomen.

Hoofdstuk 3: Bevindingen vragenlijsten en focusgroep

3.1 Vragenlijsten

In dit hoofdstuk worden allereerst de resultaten beschreven van de vragenlijsten die zijn uitgezet onder professionals in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen. Achtereenvolgens worden de resultaten ten aanzien van de opvattingen van professionals over de volumeontwikkeling in de jeugdbeschermingsketen (par. 3.1.1) en de jeugdreclasseringsketen (par. 3.1.2) belicht.

3.1.1 Jeugdbescherming

In totaal zijn de reacties van 55 professionals betrokken in de analyse van de vragenlijsten over de volumeontwikkeling van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Een overzicht van deze 55 deelnemers en het aantal deelnemers per beroepsgroep is te vinden in tabel 3.1.

Tabel 3.1 Aantal deelnemers vragenlijst jeugdbescherming per organisatie

Organisatie	Aantal respondenten
Raad voor de Kinderbescherming	33
Rechtspraak	10
Gecertificeerde instelling	6
Gemeente	6
Totaal	55

Veruit de meeste respondenten (N=33) zijn werkzaam bij de RvdK in verschillende functies (onder meer raadsonderzoekers, zittingsvertegenwoordigers en beleidsmatige functies). Tien van de reacties zijn afkomstig van medewerkers van de rechtspraak (vooral rechters). Zes medewerkers van GI's (jeugdbeschermers en gedragswetenschappers) hebben de vragenlijst ingevuld. De overige zes respondenten zijn in verschillende hoedanigheden werkzaam in de wijkteams van diverse gemeenten, met name als wijkteammedewerker of regisseur jeugd.

3.1.1.1 Herkenning van de daling in de werkpraktijk

Aan de deelnemers aan de vragenlijst is, na een korte cijfermatige toelichting over de volumeontwikkeling, als eerste inhoudelijke vraag voorgelegd in welke mate zij de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk herkennen. Zo'n 70% van de respondenten (N=39) geeft aan de daling te herkennen. Waar 33 van deze respondenten enige mate van daling zien, geven zes respondenten aan een behoorlijke daling te ervaren. Van deze zes respondenten zijn er vijf werkzaam bij de RvdK en één bij een gemeente. Twee respondenten (een medewerker van een GI en een medewerker van de RvdK) geven aan het tegenovergestelde te merken; zij zien in hun werkpraktijk juist een toename van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen.⁶ Iets minder dan een kwart van de respondenten (N=13) stelt geen daling, maar ook geen toename in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te zien. Zowel in de groep respondenten die aangeeft een daling te herkennen als in de groep die aangeeft geen daling en geen toename te zien in hun werkpraktijk zijn alle organisaties vertegenwoordigd.

⁶ Daarnaast heeft één respondent in de gesloten vraag aangegeven een toename in het aantal maatregelen te ervaren in diens werkpraktijk, maar stelt vervolgens in een open vraag geen toename te zien in het aantal maatregelen. Deze respondent is daarom niet meegenomen in deze cijfers.

Vervolgens is aan de deelnemers gevraagd op welke manier zij de daling dan wel toename van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk zien.⁷

Toename (N=2)

Twee respondenten hebben aangegeven een toename in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te zien. Deze toename wordt door een jeugdbeschermer afgeleid uit het gegeven dat niet alle casussen die op de wachtlijst staan, kunnen worden uitgedeeld aan jeugdbeschermers. Deze respondent maakt daarbij wel de kanttekening dat dit ook kan samenhangen met het feit dat er minder personeel beschikbaar is. Een raadsmedewerker ziet de stijging vooral in het aantal onderzoeken dat door de RvdK wordt gedaan naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel en in het aantal spoedmaatregelen dat wordt verzocht. Opvallend is dat deze stijging van het aantal spoedmaatregelen ook door een jeugdbeschermer wordt gesignaleerd die juist aangeeft een daling in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te zien (zie hierna).

Daling (N=39)

In-, door- en uitstroom bij de RvdK en rechtbanken

Uit de vragenlijsten komen diverse manieren naar voren waarop respondenten de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk zien. Veel respondenten geven aan deze daling op enigerlei wijze af te leiden uit de in-, door- en uitstroomcijfers van de verschillende ketenpartners. Zo wijzen diverse respondenten (voornamelijk raadsmedewerkers) erop dat de instroom van zaken bij de RvdK is gedaald. Hierbij wordt naar voren gebracht dat er minder verzoeken tot onderzoek binnenkomen bij de RvdK, wat uiteindelijk tot minder raadsonderzoeken leidt. Een raadsmedewerker nuanceert dit beeld enigszins en merkt op dat niet alle regio's te maken hebben met een dalende instroom:

'In bepaalde jeugdzorgregio's zien we al enkele jaren een daling van het aantal nieuwe zaken die bij de RvdK voor onderzoek worden aangeboden. In andere regio's is die daling in veel mindere mate of niet merkbaar.'

Dit beeld wordt bevestigd door een andere medewerker van de RvdK (raadsonderzoeker) die juist aangeeft geen daling te zien in de instroom van het aantal verzoeken aan de RvdK, maar wel in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen dat uiteindelijk wordt verzocht bij de kinderrechter.

Daarin is deze respondent niet alleen. Diverse raadsmedewerkers geven aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk te herkennen aan het gegeven dat de RvdK minder verzoeken tot jeugdbeschermingsmaatregelen indient bij de kinderrechter. Zo stelt een raadsonderzoeker:

'Ik zie dat er in eerste instantie al een daling is in het aantal zaken wat we aannemen in de onderzoeken. Daarnaast wordt ook niet meer na elk onderzoek een maatregel geadviseerd. Men krijgt steeds meer in beeld dat een maatregel niet altijd de oplossing is. Dit maakt soms meer kapot dan goed.'

Ook diverse andere respondenten brengen naar voren dat raadsmedewerkers er steeds vaker voor kiezen om na afronding van een onderzoek geen maatregel te verzoeken bij de kinderrechter, maar in plaats daarvan (terug) te verwijzen naar het vrijwillig kader. Een raadsonderzoeker beschrijft bijvoorbeeld vaker onderzoeken te zien 'die afgerond worden zonder maatregel en waarbij

⁷ Deze vraag is niet voorgelegd aan respondenten die hebben aangegeven geen daling, maar ook geen toename te zien.

terugverwezen wordt naar de vrijwillige hulpverlening'. Een andere raadsonderzoeker die een behoorlijke daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregel ziet, bevestigt dit beeld:

'Het komt de laatste tijd vaker voor dat ik geen kinderbeschermingsmaatregel verzoek na een onderzoek en terug verwijst naar het vrijwillig kader, ik zie hetzelfde bij collega's gebeuren.'

Deze terugverwijzing wordt ook opgemerkt door respondenten die niet werkzaam zijn bij de RvdK, maar dan in een eerder stadium. Een aantal wijkteammedewerkers benoemt niet als zodanig dat de instroom bij de RvdK daalt, maar beschrijft dat het moeilijker is om een onderzoek te 'krijgen' vanuit de RvdK en dat vaker wordt terugverwezen naar het vrijwillige kader. Dat kan erop wijzen dat een verlaagde instroom bij de RvdK mogelijk niet alleen wordt veroorzaakt door een lager aantal verzoeken tot onderzoek, maar ook door het minder vaak in behandeling nemen van verzoeken tot onderzoek door de RvdK.

De reacties op de vragenlijst schetsen een vergelijkbaar beeld voor wat betreft de instroom en uitstroom bij rechtbanken. Diverse medewerkers van de rechtspraak geven aan dat er minder verzoeken om jeugdbeschermingsmaatregelen binnenkomen bij de rechtbanken. Dit beeld wordt bevestigd door respondenten van andere organisaties dan de rechtspraak. Daarnaast zien diverse respondenten de daling terug in de verminderde mate waarin verzoeken om jeugdbeschermingsmaatregelen door rechters worden toegewezen. Dit wordt niet alleen genoemd door een medewerker van de rechtspraak, maar ook door medewerkers van de RvdK en wijkteammedewerkers. Een rechter brengt in dit verband naar voren dat:

'Ik merk dat we met z'n allen steeds kritischer worden op het opleggen van een OTS⁸ maatregel. Als ouder(s) dat zelf kan, met vrijwillige hulp, al dan niet onder druk van een mogelijke OTS, dan is dat beter. Met andere woorden: veel zaken waarin ik geen OTS opleg, of heel soms houd ik de beslissing ook aan, volgt er geen (nieuwe) OTS.'

Ook andere respondenten specificeren dat er steeds minder vaak ondertoezichtstellingen worden uitgesproken door rechters; een andere respondent geeft aan dat het aantal toegewezen verzoeken tot zowel ondertoezichtstellingen als uithuisplaatsingen sterk afneemt. Tot slot wijst een jeugdbeschermer erop in de praktijk met name veel voorlopige ondertoezichtstellingen (spoedmaatregelen) te zien, in plaats van reguliere ondertoezichtstellingen. Een raadsonderzoeker geeft aan met name een daling in het aantal verlengingsverzoeken te zien.

'Van horen zeggen'

Uit vragenlijsten blijkt dat de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de praktijk niet alleen wordt herkend aan de hand van de ervaren in-, door- en uitstroomcijfers van de verschillende ketenpartners. Een aantal respondenten dat aangeeft de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk te herkennen, beschrijft dat zij over deze daling hebben gehoord van collega's. Zo geven sommige medewerkers van een GI aan dat zij van het management hebben vernomen dat de instroom van nieuwe zaken afneemt. Een raadsmedewerker zegt de daling af te leiden uit een monitor, terwijl een andere raadsmedewerker over de daling heeft gehoord vanuit het adviesteam van de RvdK. Een rechter geeft aan dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen 'een keer per jaar in het team [wordt] besproken.' Deze respondenten geven in hun reacties op de vragenlijst geen verdere voorbeelden van manieren waarop zij de daling in hun eigen werkpraktijk ervaren, maar baseren hun waarneming op de informatie die met hen wordt gedeeld door anderen uit de organisatie waar zij werkzaam zijn.

⁸ Ondertoezichtstelling.

Verskil ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen

Nadat respondenten zijn bevraagd over de manier waarop zij de daling in hun werkpraktijk zien, werd aan hen de volgende vraag voorgelegd: 'Ziet u daarbij verschil tussen ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen?' Het valt op dat niet alle antwoorden (volledig) aansluiten bij het doel van de vraag, namelijk of er ten aanzien van de geconstateerde daling een verschil zichtbaar is tussen ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen. In plaats daarvan wordt in een aantal antwoorden in algemene zin het verschil tussen deze maatregelen beschreven. Zo gaat een wijkteammedewerker in op de juridische en meer feitelijke verschillen tussen een ondertoezichtstelling en de voogdijmaatregel (zoals waar de beslissingsbevoegdheid ligt en de intensiviteit van contact) en benoemt een aantal respondenten vanuit de RvdK dat voogdij- dan wel gezagsbeëindigende maatregelen minder vaak voorkomen dan ondertoezichtstellingen. Diverse andere respondenten merken alleen op dat het aantal voogdijmaatregelen terugloopt, zonder hierbij ook in te gaan op de ontwikkeling van het aantal ondertoezichtstellingen. Mogelijk is dit te wijten aan de manier waarop de vraag is geformuleerd.

Desalniettemin geven diverse respondenten aan de daling alleen of in grotere mate te zien ten aanzien van het aantal ondertoezichtstellingen: 'de daling in ondertoezichtstellingen is groter.' Uit de vragenlijsten blijkt daarentegen dat meer respondenten aangeven ten aanzien van de geconstateerde daling geen verschil te zien wat betreft ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen. De grootste groep antwoordt op deze vraag dat zij niet weten of er ten aanzien van de daling een verschil is wat betreft voogdijmaatregelen en ondertoezichtstellingen of dat zij hier onvoldoende zicht op hebben, bijvoorbeeld omdat zij geen of te weinig ervaring hebben met voogdijmaatregelen.

3.1.1.2 Factoren van invloed op de daling

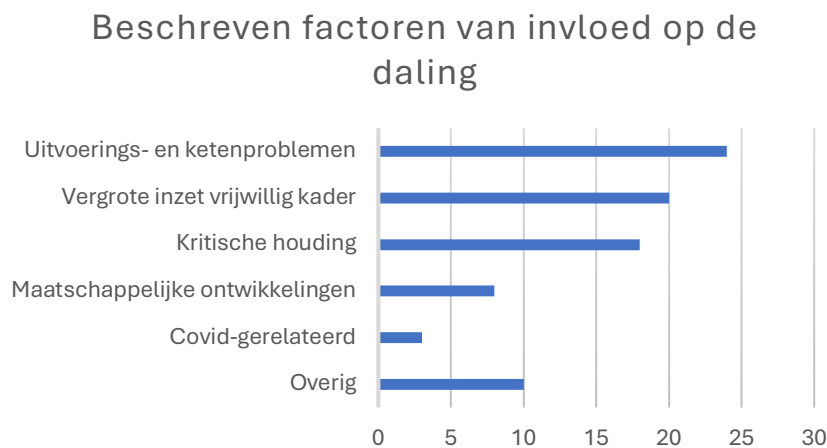
Aan respondenten die een daling of een toename van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk zien, is voorgelegd welke factoren volgens hen van invloed zijn op die daling of toename en op welke manier deze factoren volgens hen aan de waargenomen daling dan wel toename bijdragen. Omdat de beantwoording van deze twee vragen sterkt samenhangt, zullen de antwoorden op deze vragen in het navolgende gezamenlijk worden behandeld. Daarbij is de analyse toegespitst op factoren die door de respondenten zijn aangedragen ter verklaring van de *daling* van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen die zij in hun werkpraktijk zien. Slechts een tweetal respondenten heeft immers aangegeven een toename van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te ervaren en uit hun antwoorden zijn geen duidelijke verbanden gebleken ten aanzien van de factoren die volgens hen aan deze toename bijdragen.⁹

Binnen de groep respondenten (N=39) die in hun werkpraktijk een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen ziet, worden veel uiteenlopende factoren aangedragen die mogelijk een verklaring kunnen bieden voor deze daling. Deze factoren variëren van regionale of organisatie-specifieke problematiek tot maatschappelijke ontwikkelingen en de persoonlijke visie van respondenten. Grofweg kunnen zes categorieën van factoren worden gedestilleerd uit de antwoorden van respondenten: (1) uitvoerings- en ketenproblemen, (2) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (3) een toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, (4) maatschappelijke ontwikkelingen, (5) Covid-gerelateerde factoren en (6) overige factoren. Ten aanzien van deze categorisering is gebleken dat veel van de factoren en categorieën met elkaar samenhangen en dat respondenten in sommige gevallen ook uitdrukkelijk benoemen dat een bepaalde factor (zoals

⁹ Een jeugdbeschermer wijst op de toegenomen pedagogische kennis waardoor zaken die in het verleden als 'gewoon' of minder schadelijk werden gezien nu worden aangemerkt als een 'ernstige ontwikkelingsbedreiging'. De raadsmedewerker die de toename van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen ziet in onder meer het aantal spoedverzoeken geeft als relevante factor voor de toename mede aan dat het voorliggend veld te lang doorgaat met 'pappen en nathouden' en er onvoldoende hulpverlening op het juiste moment wordt ingezet.

de aanhoudende ketenproblemen) van invloed is op het ontstaan van een andere factor (zoals de toenemende kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen). Onderstaand figuur laat zien hoeveel respondenten een factor binnen een bepaalde categorie hebben genoemd. In veel gevallen hebben respondenten in hun antwoord verschillende factoren genoemd die vallen in verschillende categorieën. Dat betekent dat het antwoord van een respondent voor meerdere factoren en meerdere categorieën kan worden meegeteld.

Figuur 3.1 Factoren van invloed op waargenomen daling zoals beschreven door respondenten



De zes categorieën van factoren worden hierna achtereenvolgens besproken, startend met de meest aangehaalde categorie en eindigend met de minst vaak voorkomende categorie.

Uitvoerings- en ketenproblemen

Uit de vragenlijsten ontstaat het beeld dat een groot deel van de respondenten die de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregel herkent, verschillende (keten)problemen bij de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen als relevante factor voor deze daling ziet. In dit verband worden de capaciteitsproblemen bij met name GI's, maar ook bij andere ketenpartners, veel genoemd. Voorbeelden van capaciteitsproblemen die vaak worden genoemd, zijn het personeelstekort en de hoge werkdruk/*caseload* bij GI's, financiële krapte, het tekort aan pleeggezinnen en het gebrek aan beschikbare en/of passende hulpverlening. Ook een tekort aan jeugdbeschermers die beschikbaar zijn om een eventuele jeugdbeschermingsmaatregel uit te voeren wordt expliciet benoemd door diverse respondenten. Verschillende respondenten wijzen daarbij op wachtlijsten bij met name de RvdK en GI's, maar ook bij jeugdhulpaanbieders (voor hulpverlening in zowel het vrijwillige als het gedwongen kader). Zo wijst een raadsondezoeker op de wachtlijsten in het vrijwillige kader en stelt dat:

‘Doordat de hulp daar nog niet heeft kunnen opstarten is dat niet automatisch een grond om over te gaan tot een maatregel, aangezien het gezin dan nog steeds op eenzelfde wachtlijst bij de hulpverlening staat. Het duurt misschien langer voordat er wordt overgegaan op een maatregel.’

Bij de beantwoording van de vervolgvraag hebben respondenten verschillende antwoorden gegeven die zien op de manier waarop uitvoerings- en ketenproblemen volgens hen leiden tot een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Verschillende respondenten wijzen op de invloed die het bestaan van wachtlijsten en het ontbreken van jeugdbeschermers heeft op de keuze die de verschillende ketenpartners maken met betrekking tot een casus. Zo wordt gesteld dat wijkteams of andere betrokkenen in het vrijwillige kader zaken liever ‘bij zich houden’ dan doorzetten naar de RvdK

om te voorkomen dat de kinderen dan op een wachtlijst komen te staan, zonder dat er tijdig hulp kan worden ingezet. Een medewerker van de RvdK wijst er tegen de achtergrond van wachtlijsten op dat:

‘Soms is het beter dat hulp vanuit het vrijwillig kader blijft (en er een contactpersoon is) dan dat kinderen op een lange wachtlijst staan en er minder toezicht is.’

Een medewerker van diezelfde organisatie benoemt dat het voorliggend veld door wachtlijsten bij de RvdK en GI's ‘in steeds grotere mate af[weegt] in hoeverre een OTS wel bijdraagt aan het opheffen van de ontwikkelingsbedreigingen wanneer het kind zo lang dient te wachten.’ Ook een andere raadsmedewerker wijst op de wachtlijsten en het effect op de afwegingen van ketenpartners:

‘Wachtlijsten in heel de sector maken denk ik dat lokale teams minder melden. Lokale teams zijn eerder geneigd om de zaken bij zich te houden. Want melden bij de RvdK betekent wachten (hoewel de wachtlijst nu erg aan het dalen is), Op het moment dat een maatregel wordt uitgesproken is er geen jeugdbeschermer beschikbaar. Dus wachten op een gezinsvoogd. Vervolgens is de kans groot dat passende hulp ook niet voorhanden is. Het gezin is maanden verder en er is nog geen zicht op hulp.’

Ook geven diverse raadsonderzoekers aan dat het feit dat er onvoldoende jeugdbeschermers beschikbaar zijn om jeugdbeschermingsmaatregelen uit te voeren, onderdeel uitmaakt van de afweging die zij zelf maken om na een onderzoek al dan niet over te gaan tot het verzoeken van een maatregel. Een raadsmedewerker spreekt in dit verband van een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel als mogelijke lege huls:

‘Er zijn te weinig jeugdbeschermers beschikbaar om de ondertoezichtstellingen uit te voeren. Dat maakt dat je als raadsonderzoeker andere afwegingen gaat maken, omdat je wel een positieve bijdrage wil leveren aan het gezin waarbij je betrokken bent. Anders is je verzoek aan de rechtbank een lege huls’.

Een raadsonderzoeker bevestigt dit beeld:

‘Ik weet dat er capaciteitsproblemen bij de GI zijn dus als ik nog een mogelijkheid zie in het vrijwillig kader, dan maak ik daar gebruik van.’

Andere medewerkers van de RvdK menen bovendien dat rechters er vaker voor kiezen om een jeugdbeschermingsmaatregel niet uit te spreken als er geen jeugdbeschermer beschikbaar is of wanneer het vertrouwen ontbreekt dat de GI de zaak goed kan oppakken. Ook een rechter spreekt in dit verband van het ‘kritischer kijken naar de zaak, zijn er nog andere mogelijkheden’. Deze rechter merkt daarbij op dat wanneer een jeugdbeschermer in het gedwongen kader ook niet voor snellere beschikbaarheid van hulpverlening kan zorgen, de vraag moet worden gesteld of het niet beter is om in het vrijwillige kader te blijven werken:

‘Ook een gezinsvoogd is niet in staat om sneller hulp te regelen dus als ouders achter hulp staan waarom dan niet vrijwillig. Het gaat om goed genoeg opvoederschap.’

De hiervoor genoemde redeneringen vertonen ook duidelijke raakvlakken met andere categorieën factoren die door de respondenten worden genoemd, zoals een toegenomen kritische blik op (de toegevoegde waarde en/of noodzaak van) jeugdbeschermingsmaatregelen, welke blik volgens respondenten mede wordt veroorzaakt door de voornoemde problemen in de uitvoering van jeugdhulp en jeugdbescherming. Ook leggen veel respondenten de link tussen ketenproblemen en de vergrote inzet in het vrijwillige kader (zie hierna).

Vergrote inzet van het vrijwillige kader

Volgens ongeveer de helft van alle respondenten die een daling in het aantal maatregelen van jeugdbescherming ziet, draagt een vergrote inzet van het vrijwillige kader van (jeugd)hulpverlening bij aan deze daling. Respondenten geven aan dat er meer en/of langer wordt geprobeerd om de in gezinnen aanwezige problematiek die mogelijk tot een jeugdbeschermingsmaatregel kan leiden, in het vrijwillige kader aan te pakken. Hiervoor worden door respondenten verschillende redenen aangedragen, zoals het afnemen van het vertrouwen in het gedwongen kader en het bewustzijn rondom de uitvoeringsproblemen in het gedwongen kader (zie hiervoor). Daarnaast leiden de ontwikkeling van een ruimer hulpaanbod in het vrijwillige kader en een visieverschuiving in de maatschappij en bij ketenpartners, waardoor er meer aandacht wordt besteed aan de eigen kracht van het gezin, er volgens respondenten toe dat er meer wordt geprobeerd in het vrijwillige kader. In verband met het laatstgenoemde wijst een raads onderzoeker op een nieuwe manier van onderzoeken door de RvdK waarbij de focus ligt op het verkennen van wat er in het vrijwillig kader nog mogelijk is binnen het gezin en hun netwerk. Een andere respondent (RvdK) beschrijft dat er betere afspraken worden gemaakt met gezinnen aan de jeugdbeschermingstafel, wat leidt tot betere medewerking aan vrijwillige hulpverlening. Ook de tendens om niet een gedwongen kader, maar 'drang' in te zetten, wordt door verschillende respondenten als factor voor de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen genoemd. Een rechter beschrijft bijvoorbeeld:

'Er wordt meer zogenaamde vrijwillige hulp gegeven, er wordt veel drang (dwang) toegepast, ook als er geen maatregel is.'

Op welke manier leidt deze toegenomen inzet van het vrijwillige kader volgens respondenten tot een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen? Door een deel van de respondenten wordt toegelicht dat het meer, langer en intensiever inzetten op hulpverlening in het vrijwillige kader ertoe leidt dat de problemen in het gezin dusdanig worden aangepakt dat het gedwongen kader niet meer nodig is. De bovengenoemde verbetering van het hulpaanbod speelt daarbij ook een rol. Een raads onderzoeker beschrijft bijvoorbeeld dat:

'Door het focussen op de mogelijkheden en het veranderen van de blik, kan een maatregel soms voorkomen worden.'

Desalniettemin laat een aantal respondenten zich ook kritisch uit over de tendens om langer met een gezin door te gaan in het vrijwillige kader. Een respondent (RvdK) denkt in dit verband dat de problematiek 'van casussen die te lang doorgemodderd hebben in het vrijwillig kader' verzwaart, waardoor het lastiger wordt om de problemen op te lossen als ze uiteindelijk wel in het gedwongen kader terechtkomen.

Toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen

Een derde categorie factoren die uit de reacties van respondenten kan worden afgeleid, is een toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen. Bijna de helft van de respondenten merkt een toegenomen kritische houding aan als factor die bijdraagt aan de daling van het aantal maatregelen. Deze kritische houding is volgens respondenten aanwezig vanaf de vrijwillige hulpverlening tot de kinderrechter. Een raadsmedewerker beschrijft bijvoorbeeld dat het opvalt dat het aantal verzoeken tot ondertoezichtstelling en het aantal door de kinderrechter toegewezen verzoeken 'sterk zijn gedaald' en verklaart daarbij:

‘Ik wijt dit aan een toegenomen kritische houding bij zowel Raad voor de Kinderbescherming als ook rechtspraak.’

Door respondenten worden verschillende verklaringen voor deze toegenomen kritische houding beschreven. Zo wijzen verschillende respondenten vanuit de RvdK en GI erop dat het vertrouwen in de toegevoegde waarde van een jeugdbeschermingsmaatregel in het vrijwillig kader minder lijkt te worden, bijvoorbeeld omdat er soms geen jeugdbeschermers beschikbaar zijn en omdat een kind ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken evengoed op een wachtlijst komt te staan voor hulpverlening (zie eerder). Dit draagt vervolgens bij aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen omdat er minder zaken voor onderzoek worden doorgezet naar de RvdK.

Bij de RvdK leidt het tekort aan jeugdbeschermers en de wachtlijsten bij de GI volgens raadsmedewerkers eveneens tot een kritischere afweging ten aanzien van het al dan niet verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel. Daarbij wordt in de vragenlijsten bovendien een aantal keer gewezen op de bijzonder kritische blik waarmee naar de noodzaak tot het verzoeken van een maatregel in een complexe scheidingszaak wordt gekeken. Een raadsmedewerker spreekt bijvoorbeeld van: ‘een andere visie die nagestreefd wordt in het niet langer uitgaan van meerwaarde van een maatregel in complexe scheidingszaken.’ Een andere raadsmedewerker bevestigt de toenemende kritische houding van de RvdK in meer algemene zin en meent dat de perikelen rondom de toeslagenaffaire een belangrijke rol hebben gespeeld in het ontstaan van deze kritische houding:

‘In mijn perceptie is de toeslagenaffaire sterk van invloed geweest op zowel de hoeveelheid aan de Kinderrechter voorgelegde verzoeken als ook op de hoeveelheid toe gewezen verzoeken.’

Deze raadsmedewerkers menen allemaal dat deze toegenomen kritische blik tot gevolg heeft dat de RvdK na een onderzoek minder vaak overgaat tot het verzoeken van een maatregel. Sommige van hen expliciteren dat de RvdK in plaats daarvan vaker terugverwijst naar het vrijwillige kader. Deze kritische houding heeft dus tot gevolg dat de RvdK minder maatregelen verzoekt aan de rechter, waardoor ook het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen daalt.

Ook bij kinderrechtters heerst volgens diverse respondenten een kritischere houding. Respondenten vanuit de RvdK en een rechter merken op dat door rechtters strikter wordt gezien wat een maatregel zal opleveren, mede gelet op het tekort aan jeugdbeschermers en de wachtlijsten bij zowel de GI als bij (jeugd)hulpaanbieders. Een andere respondent (RvdK) benoemt dat rechtters in dit verband ook de noodzaak tot het opleggen van een maatregel strikter toetsen; de ‘rechtbank is kritisch op de gronden van de noodzaak van een maatregel’. Deze kritischere houding van kinderrechtters kan ertoe leiden dat er minder verzoeken worden toegewezen en waardoor er dus minder maatregelen tot stand komen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Door een aantal respondenten worden verschillende maatschappelijke ontwikkelingen genoemd als verklaring voor het dalende aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Het meest genoemd is de toeslagenaffaire: door respondenten vanuit met name de RvdK, maar ook de rechtspraak wordt op de toeslagenaffaire gewezen als factor die mogelijk bijdraagt aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen (zie ook hiervoor). In de media en in het maatschappelijke en politieke debat is veel kritiek geuit op het uithuisplaatsen van kinderen van ouders die slachtoffer zijn van de toeslagenaffaire. Deze kritische blik zou volgens deze respondenten zijn overgenomen door bijvoorbeeld de RvdK en rechtters, wat op de manier die in de vorige paragraaf is beschreven, leidt tot minder maatregelen. Voorts worden er diverse andere maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die

volgens respondenten tot minder maatregelen leiden, zoals een maatschappelijke druk om maatregelen te voorkomen, hetgeen er volgens een respondent ook toe zou kunnen leiden dat hulpverleners uit angst voor represailles minder snel melding maken van bepaalde situaties. Daarnaast wordt door een respondent aangedragen dat er steeds minder kinderen per gezin worden geboren en wordt gewezen op een hogere mate van welvaart.

Covid-gerelateerde factoren

Ook de Covid-19 pandemie wordt door sommige respondenten genoemd als reden voor het lagere aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Een respondent relateert dit aan de sluiting van scholen, wat ertoe heeft geleid dat eventuele aanwezige problematiek niet werd gesignaleerd en dus ook niet bij de RvdK terechtkwam. Dat heeft op zijn beurt geleid tot minder verzoeken om jeugdbeschermingsmaatregelen vanuit de RvdK, aldus deze respondent. Een andere respondent beschrijft dat de pandemie er enerzijds voor zou hebben gezorgd dat 'sommige problemen zichzelf hebben opgelost' in die periode. Anderzijds beschrijft deze respondent dat er minder huisbezoeken konden plaatsvinden gedurende die tijd, waardoor er minder hulp werd ingezet.

Overige factoren

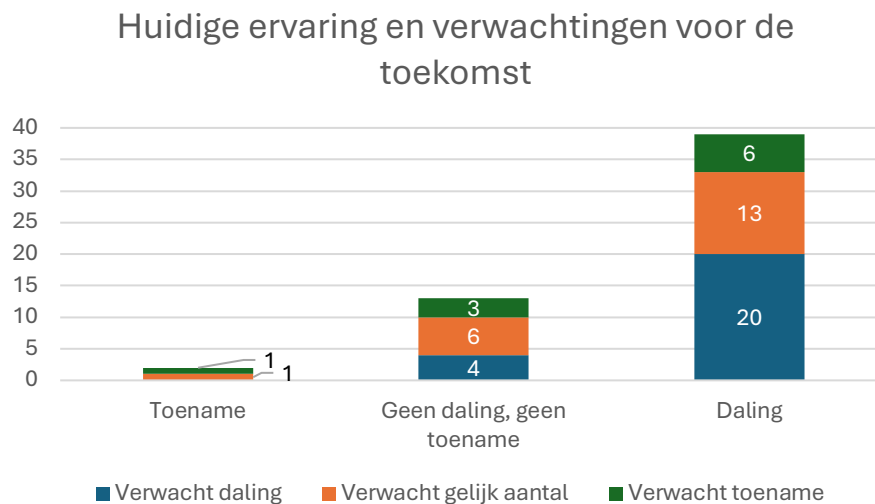
Voorts wordt nog een aantal overige factoren aangedragen die volgens respondenten bijdragen aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Zo benoemt een respondent (RvdK) dat de 'juridisering' van het werk bijdraagt aan de afname van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, maar geeft daarbij geen verdere toelichting. Daarnaast geeft een tweetal respondenten (RvdK en rechtspraak) aan wel een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk te zien, maar geen zicht te hebben op factoren die volgens hen bijdragen aan de daling.

3.1.1.3 Verwachtingen voor de nabije toekomst

In het laatste deel van de vragenlijst is aan alle respondenten gevraagd een inschatting te maken van de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst (2 à 3 jaar). Het grootste gedeelte van de respondenten (N=25) geeft aan te verwachten dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen zal gaan afnemen. Iets meer dan een derde van de respondenten (N=20) verwacht dat het aantal maatregelen stabiel blijft en minder dan een vijfde (N=10) verwacht een stijging van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen.

Ongeveer de helft van het totale aantal respondenten verwacht dat de ontwikkeling die zij nu in hun werkpraktijk ervaren (daling, toename of geen van beide), ook in de nabije toekomst zal doorzetten; de andere respondenten verwachten dat de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de toekomst anders zal zijn dan wat zij op dit moment ervaren (zie het figuur hieronder). Uit de reacties op de vragenlijsten blijkt niet dat ten aanzien van een bepaalde toekomstverwachting bepaalde organisaties bijzonder over- of ondervertegenwoordigd zijn.

Figuur 3.2 Huidige ervaring en verwachtingen voor de toekomst van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen



Aan respondenten is gevraagd waar zij hun verwachtingen over de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de toekomst op baseren. De antwoorden op deze vraag zijn wederom gecategoriseerd en de gevonden categorieën komen deels overeen met de categorieën van factoren die volgens respondenten de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen verklaren. Ook voor de verwachte ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst zijn volgens respondenten (1) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (2) uitvoerings- en ketenproblemen en (3) maatschappelijke ontwikkelingen relevant. Deze categorieën blijken van betekenis te zijn bij elke verwachting: zowel respondenten die een toekomstige daling verwachten, respondenten die een toekomstige stijging verwachten als respondenten die verwachten dat het aantal maatregelen in de toekomst gelijk zal blijven, refereren aan factoren gerelateerd aan deze drie categorieën. In het navolgende worden de categorieën verder toegelicht.

Vergrote inzet van het vrijwillige kader

Voor de verwachting van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst blijken overwegingen die zijn gerelateerd aan de vergrote inzet op hulpverlening in het vrijwillige kader een belangrijke rol te spelen, zo blijkt uit de vragenlijsten. Respondenten zien de vergrote inzet in het vrijwillige kader als reden waarom het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst zal afnemen. Verschillende respondenten vanuit wijkteams, GI, RvdK en rechtspraak verwachten dat er ook in de nabije toekomst meer zal worden ingezet op vrijwillige hulpverlening. Een aantal respondenten noemt in dit verband ook de visie uit het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de proeftuinen die in dat kader al zijn opgezet, waarin er meer samenwerking is tussen ketenpartners en de focus ligt op het (waar mogelijk) oplossen van problemen in en het versterken van het vrijwillige kader. Deze factoren zouden ervoor zorgen dat er minder zaken doorstromen naar het gedwongen kader. Een medewerker van de RvdK licht in dit verband toe:

‘Gezien alle ontwikkelingen zoals Toekomstscenario, proeftuinen en pilots in versterken van vrijwillig kader en voorkomen maatregelen verwacht ik een verdere daling.’

Andere respondenten (RvdK en GI) verwachten juist dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst zal gaan toenemen als gevolg van het feit dat er nu soms te lang wordt geprobeerd om gezinnen in het vrijwillige kader te helpen. Volgens deze respondenten had er in bepaalde gevallen

waarin gezinnen op dit moment hulp wordt geboden in het vrijwillige kader, al ingegrepen moeten worden door middel van een jeugdbeschermingsmaatregel. Deze gezinnen zullen volgens hen in de toekomst alsnog te maken krijgen met een maatregel, waardoor het aantal maatregelen op een later moment alsnog zal gaan stijgen. Een raadsmedewerker licht dit als volgt toe:

‘Er wordt nu langer vrijwillige hulp geboden, wat op zich een positieve ontwikkeling is, maar dit gebeurt wellicht ook aan gezinnen waar, gezien de ernst en duur van de problematiek, eigenlijk eerder ingegrepen had moeten worden. Ik denk dat dit mogelijk zal zorgen voor het alsnog melden van deze gezinnen in de nabije toekomst.’

Een andere medewerker van de RvdK bevestigt dit beeld en stelt dat:

‘Er wordt vaak te lang geprobeerd zeer laagdrempelige hulp in te zetten, opschalen gebeurt te laat waardoor ontwikkelingsbedreigingen al te ver verankerd zijn en het veel tijd, energie en ingrijpende maatregelen kost om dit te keren.’

Tot slot wijzen diverse respondenten voor hun verwachting dat het aantal maatregelen in de komende jaren gelijk zal blijven op een vergrote inzet van het vrijwillige kader. Sommigen van hen wijzen erop dat er altijd situaties en gezinnen zullen blijven bestaan waarvoor een jeugdbeschermingsmaatregel geboden is omdat de problematiek van deze gezinnen niet binnen het vrijwillige kader kan worden opgelost, ondanks een vergrote inzet van het vrijwillige kader. Een medewerker van een GI stelt in dit verband: ‘Uiteindelijk is er altijd een bepaalde marge waarvoor zorg noodzakelijk is.’ Een aantal respondenten (RvdK en wijkteam) beschrijft in dit kader bovendien de heftiger wordende problematiek bij jongeren en gezinnen, terwijl een andere medewerker van de GI wijst op beperkte mogelijkheden en (personele en financiële) middelen in het vrijwillige kader:

‘Het aantal jeugdigen met problemen is de afgelopen jaren gestegen. De hulpverlening wordt waar kan belegd binnen het vrijwillige kader. Echter heeft het vrijwillig kader geen oneindige mogelijkheden en personeel (geld en middelen) waardoor de problematiek blijft bestaan. Zoals het systeem nu is ingeregeld zal hier niks aan veranderen.’

Uitvoerings- en ketenproblemen

Ook redenen die verwant zijn aan uitvoerings- en ketenproblemen spelen volgens respondenten een belangrijke rol bij de verwachting ten aanzien van de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst, zo laten de antwoorden op de vragenlijsten zien.

Diverse respondenten verwachten dat de bestaande uitvoeringsproblemen in de jeugdbeschermingsketen zullen leiden tot een daling van het aantal maatregelen. Zij wijzen op verschillende problemen zoals de personeelstekorten en overbelasting van personeel in de sector, financiële tekorten en het feit dat er onvoldoende (passende) jeugdhulp beschikbaar is. Hoewel dit slechts door een respondent uitdrukkelijk wordt benoemd, lijkt uit deze antwoorden af te leiden dat de respondenten verwachten dat deze problemen voorlopig zullen blijven bestaan.

Andere respondenten denken daarentegen dat de huidige problemen in de jeugdbeschermingsketen een stijging van het aantal maatregelen tot gevolg zal hebben. Zo verwachten diverse raadsmedewerkers dat het feit dat de juiste hulpverlening (in het vrijwillige kader) nu niet beschikbaar is en/of (tijdig) kan worden ingezet vanwege capaciteitsproblemen, ertoe zal leiden dat de problematiek escaleert en er uiteindelijk toch een jeugdbeschermingsmaatregel zal worden ingezet. Een raadsmedewerker beschrijft in dit verband dat:

‘Ik vermoed dat er voor jongeren en hun gezinnen steeds vaker passende hulp uit zal blijven of te laat wordt ingezet vanwege capaciteitsproblemen, kennis en vaardigheden in het gehele werkveld waardoor problematiek escaleert en een kindbeschermingsmaatregel onvermijdelijk wordt.’

Een andere respondent (RvdK) spreekt de verwachting uit dat kinderrechters weer sneller jeugdbeschermingsmaatregelen zullen gaan uitspreken zodra de GI meer capaciteit heeft. Dat impliceert wel dat deze respondent alleen een stijging in het aantal maatregelen verwacht indien de GI's meer personeel verwerven en de wachtlijsten wegwerken. Weer een andere respondent (RvdK) wijst erop dat de wachtlijsten bij de GI en de hoge *workload* van jeugdbeschermers ervoor zorgt dat maatregelen soms overhaast worden afgesloten, terwijl de zorgen nog niet verholpen zijn: ‘als de zorgen dan aanwezig blijven, komen de gezinnen in kwestie uiteindelijk weer in beeld.’

Een aantal respondenten verwijst juist naar de uitvoerings- en ketenproblemen ter onderbouwing van de prognose dat het aantal maatregelen in de nabije toekomst gelijk zal blijven. Een medewerker van de rechtspraak beschrijft dat ‘de zorgen rondom kinderen en problematiek in gezinnen blijft bestaan. Die worden niet minder omdat er schaarste is aan personeel of voorzieningen.’ Een raadsonderzoeker verwacht dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen na een periode van dalen binnenkort zal stabiliseren, maar dat het feit dat de problemen binnen de keten nog altijd verergeren het moeilijk maakt om in te schatten welk effect dit zal hebben op het aantal maatregelen.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Uit de vragenlijsten blijkt tot slot dat verschillende maatschappelijke ontwikkelingen door respondenten worden aangedragen ter onderbouwing van hun toekomstverwachting.

Diverse respondenten menen dat ontwikkelingen met betrekking tot de manier waarop de maatschappij naar jeugdbescherming kijkt, zullen zorgen voor een afname van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Zo verwacht een respondent (RvdK) dat het vertrouwen in de jeugdbescherming niet zal toenemen. In het verlengde hiervan verwacht een rechter dat dit gebrek aan vertrouwen en de slechte naam van jeugdbeschermingsinstanties tot gevolg zullen hebben dat ouders meer hun best gaan doen om daar niet mee in aanraking te komen. Een aantal respondenten vanuit de RvdK en rechtspraak legt uit dat de hiervoor genoemde ketenproblemen leiden tot een steeds kritischere blik op de meerwaarde van een jeugdbeschermingsmaatregel – niet alleen in de jeugdbeschermingsketen, maar ook in de maatschappij. Dit wantrouwen en de kritische houding zullen volgens hen bijdragen aan een daling van het aantal maatregelen in de toekomst. Een raads-medewerker baseert diens verwachting dat het aantal maatregelen zal afnemen mede op een ‘prudente overheid’.

Maatschappelijke ontwikkelingen worden door sommige andere respondenten juist aangedragen voor de verwachting dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de komende jaren zal stijgen. Een medewerker van de RvdK verwacht bijvoorbeeld dat de maatschappij zal verharderen en dat tolerantie zal afnemen onder het huidige maatschappelijke en politieke klimaat, waardoor de maatschappij meer normerend zal gaan optreden.

Ook respondenten die denken dat de hoeveelheid jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst gelijk zal blijven, verwijzen in de toelichting bij hun verwachting naar maatschappelijke ontwikkelingen. Sommige medewerkers van de GI en RvdK geven aan niet te verwachten dat de huidige maatschappelijke visie op jeugdbeschermingsmaatregelen, te weten het streven om tot minder maatregelen te komen, in de afzienbare toekomst enorm zal veranderen. Daarnaast wijst een aantal respondenten op demografische factoren ter onderbouwing van hun prognose. Zo beschrijft een respondent (rechtspraak) die nu een daling ervaart, maar verwacht dat het aantal maatregelen in de toekomst gelijk zal blijven, dat de bevolkingsgroei hierin een rol zou kunnen spelen. Een andere respondent (GI) die nu een daling ervaart, verwacht dat deze daling niet door zal zetten en het aantal

maatregelen gelijk zal blijven, omdat er ‘steeds meer kinderen van andere culturen, van gescheiden ouders en van ouders met eigen problematiek in Nederland’ komen, waardoor wordt verwacht ‘dat de zorgen over opvoedingssituaties van kinderen niet heel erg zullen dalen.’ Ook een respondent vanuit de rechtspraak die verwacht dat het aantal maatregelen gelijk zal blijven of misschien zelfs zal toenemen, wijst op maatschappelijke ontwikkelingen:

‘De maatschappij wordt complexer en drukker en dit vraagt niet alleen veel van ouders, maar ook van kinderen. De verbinding tussen ouders en kinderen kan daardoor afnemen wat volgens mij direct gevolg heeft voor de mate waarin een kind begeleid wordt naar volwassenheid.’

Daarbij wijst deze respondent bovendien op het aantal gezinnen met een migratieachtergrond ‘waarvan de kinderen zich moeten aanpassen aan de Nederlandse cultuur, terwijl de ouders graag vasthouden aan de normen en waarden van hun eigen cultuur.’

2.1.1.4 Landelijke of regionale verwachting

De laatste vraag die aan respondenten werd gesteld, is of zij denken dat hun prognose ook landelijk geldt. Over het geheel genomen geven 44 van de 55 respondenten zonder meer aan dat ze denken dat hun prognose ook landelijk geldt. De meeste respondenten lichten dit antwoord niet verder toe. Wanneer het antwoord wel wordt toegelicht, wordt vrijwel altijd genoemd dat de eerder beschreven factoren door het hele land van toepassing zijn en daarom ook landelijk effect hebben. Ook beschrijft een respondent van de RvdK in het gehele land geluiden te horen die overeenkomen met diens eigen ervaringen. Een aantal respondenten denkt ook dat hun prognose landelijk geldt, maar gaan daarbij wel in op mogelijke regionale verschillen. Zo ziet een respondent van de RvdK dat in de regio waar deze respondent eerder werkzaam was de wachtlijsten groter waren, waardoor de verwachting dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen zal afnemen zich in die regio in sterkere mate voor zal doen. Een andere respondent wijst op de proeftuinen, die steeds meer hun visie op landelijk niveau gaan delen, waardoor de prognose dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen zal afnemen ook landelijk kan gaan gelden. Slechtst een tweetal respondenten denkt dat hun verwachting voor de nabije toekomst niet landelijk geldt, daarbij worden geen toelichtingen gegeven over mogelijke regionale verschillen. Zes respondenten geven aan geen inschatting te kunnen maken van de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de komende 2 à 3 jaar.

3.1.2 Jeugdreclassering

In totaal zijn de reacties van elf professionals betrokken in de analyse van de vragenlijsten over de volumeontwikkeling van jeugdreclasseringstrajecten. Onder deze respondenten zijn zeven medewerkers van de rechtspraak (zes rechters, een raadsheer), twee medewerkers van een GI die werkzaam zijn als jeugdreclasserder en twee gemeenteambtenaren (een leerplichtambtenaar en een beleidsadviseur).

Tabel 3.2 Aantal deelnemers vragenlijst jeugdreclassering per organisatie

Organisatie	Aantal respondenten
Rechtspraak	7
Gecertificeerde instelling	2
Gemeente	2
Totaal	11

3.1.2.1 Herkenning van de daling in de werkpraktijk

Een meerderheid van acht respondenten geeft aan de daling in het aantal jeugdreclasseringstrajecten niet te herkennen, maar ook geen toename te zien. Deze groep respondenten bevat bijna alle medewerkers van de rechtspraak, een jeugdreclasseerder en een gemeenteambtenaar. Drie van de elf respondenten geven aan een daling in het aantal jeugdreclasseringstrajecten te zien, van wie één respondent – een jeugdreclasseerder – een behoorlijke daling ervaart. Geen van de respondenten ziet een toename van het aantal jeugdreclasseringstrajecten.

De drie respondenten die aangeven een daling in het aantal jeugdreclasseringstrajecten te herkennen, is gevraagd op welke manier zij deze daling in hun werkpraktijk ervaren. De jeugdreclasseerder die een behoorlijke daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten ziet, geeft aan dat er minder jongeren bij de GI worden aangemeld die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit. Ook de rechter die enige daling in het aantal jeugdreclasseringstrajecten ervaart, maakt dit op uit het dalende aantal jeugdstrafzaken in diens werkpraktijk. De leerplichtambtenaar geeft simpelweg aan te zien dat er minder maatregelen worden opgelegd.

3.1.2.2 Factoren van invloed op de daling

Aan de respondenten die een daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten zien, is gevraagd welke factoren volgens hen van invloed zijn op deze daling. Aan hen is voorgelegd dat een van de verklarende factoren een daling van de jeugdcriminaliteit kan zijn en dat uit een eerste vergelijking van beide cijfers over de periode 2016-2018 blijkt dat beide cijfers ongeveer gelijk dalen. Aan de respondenten is gevraagd of zij dit herkennen in hun werkpraktijk. Een respondent (rechter) geeft aan dit te herkennen, maar licht dit antwoord verder niet toe. De twee andere respondenten geven aan het niet te herkennen in hun werkpraktijk. Een van hen (leerplichtambtenaar) merkt daarbij op dat er nog veel jeugdcriminaliteit is en veel jeugdgroepen. De andere respondent, een jeugdreclasseerder, ligt in dit verband toe dat wordt aangenomen dat het aantal strafbare feiten dat is gepleegd niet is gedaald, maar dat alleen het aantal aangiftes (en dus geregistreerde strafbare feiten) is gedaald, alsook dat er vaker wordt beslist om zaken niet te vervolgen en jongeren minder snel consequenties bij grensoverschrijdend gedrag ervaren.

Andere factoren

Desgevraagd geven alle drie de respondenten aan dat zij menen dat er (ook) andere factoren van invloed zijn op de daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten. De respondent vanuit de rechtspraak benoemt in dit verband het tekort aan jeugdreclasseerders en beschrijft minder snel jeugdreclassering op te leggen wanneer er geen vertegenwoordigers van de RvdK en/of de GI ter zitting verschijnen: 'als de raad en de GI niet op de zitting komen wegens personeelsgebrek, leg je minder snel een maatregel op.' De bevroegde leerplichtambtenaar beschrijft dat er meer wordt teruggelegd in het vrijwillige kader:

'Dat er meer wordt terug gelegd in het vrijwillig kader, rechters en de RvdK lijken hier meer de focus op te leggen. Terwijl er in het vrijwillig kader, vaak al alles is ingezet wanneer er wordt besloten om tot een maatregel te verzoeken.'

De andere respondent (jeugdreclasseerder) somt verschillende factoren op die volgens deze respondent een (behoorlijke) daling in het aantal jeugdreclasseringstrajecten verklaren. Zo wordt onder andere genoemd dat er vaker zou worden gekozen voor een HALT-afdoening, dat drukte bij de politie er mogelijk toe zou kunnen leiden dat er eerder een zorgmelding bij Veilig Thuis wordt gedaan, dat er door de invoering van het LIJ minder aandacht is voor risicofactoren en dat de RvdK minder

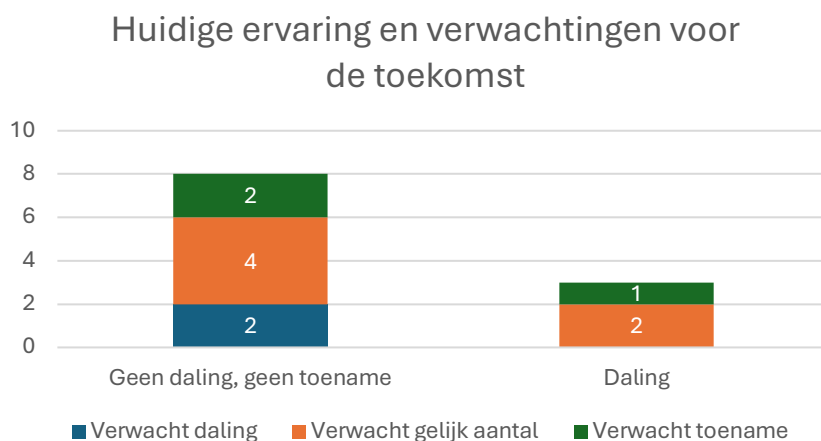
stuurt op jeugdreclassering. Daarnaast wordt reorganisatie bij justitie aangedragen als factor, waarbij wordt gewezen op de invoering van ZSM, schaalvergroting en een kleiner aantal jeugdofficieren.

3.1.2.3 Verwachtingen voor de nabije toekomst

In het laatste deel van de vragenlijst is aan alle respondenten gevraagd een inschatting te maken van de ontwikkeling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten in de nabije toekomst (2 á 3 jaar). Een kleine meerderheid van de respondenten (N=6) geeft aan te verwachten dat de hoeveelheid jeugdreclasseringstrajecten gelijk zal blijven. Drie respondenten verwachten dat het aantal zal gaan toenemen en twee respondenten verwachten een afname van het aantal jeugdreclasseringstrajecten.

Ongeveer een derde van het totale aantal respondenten verwacht dat de ontwikkeling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten die zij nu in hun werkpraktijk ervaren, ook in de nabije toekomst zal doorzetten. Dit zijn allemaal respondenten die op dit moment geen stijging of daling in hun werkpraktijk zien en die verwachten dat het aantal jeugdreclasseringstrajecten in de nabije toekomst ook gelijk zal blijven. De overige respondenten verwachten dat de ontwikkeling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten in de toekomst anders zal zijn dan wat zij op dit moment ervaren (zie het figuur hieronder). Van de drie respondenten die op dit moment een daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten zien, verwacht er daarmee geen een dat de huidige daling zal doorzetten.

Figuur 3.3 Huidige ervaring en verwachtingen voor de toekomst van het aantal jeugdreclasseringstrajecten



Aan de respondenten is gevraagd wat er ten grondslag ligt aan hun toekomstverwachting met betrekking tot het aantal jeugdreclasseringstrajecten. De respondenten die voor de toekomst een afname van het aantal jeugdreclasseringstrajecten verwachten, benoemen in hun onderbouwing daarvan dat zij menen dat er meer wordt geprobeerd om jeugdreclasseringstrajecten te voorkomen. Zo stelt een jeugdreclasserder:

‘Ik denk (en zie nu al in de praktijk) dat er steeds meer wordt geïnvesteerd in preventie. Op deze manier zal er geprobeerd worden om maatregelhulp te voorkomen.’

Een rechter benoemt te hebben vernomen dat er steeds meer wordt getracht om leerplichtproblematiek buiten het strafrecht te houden omdat het strafrecht hier niet voor zou zijn bedoeld. Deze respondent geeft aan nu al een kleine afname te zien van het aantal leerplichtzaken, en juist in die zaken werd volgens deze respondent voorheen vaak jeugdreclassering gevraagd.

Een aantal respondenten dat verwacht dat het aantal jeugdreclasseringstrajecten gelijk zal blijven, wijst erop dat er zowel factoren zijn die het aantal trajecten doen afnemen alsook factoren die juist bijdragen aan een toename. Een leerplichtambtenaar beschrijft in dit kader dat de huidige intentie van de RvdK en het OM om bij leerplichtzaken zo min mogelijk jeugdreclassering op te leggen ook in de toekomst zal blijven gelden, waar ook naar wordt verwezen door een van de respondenten die een daling van het aantal maatregelen verwachten. Daar zet deze respondent tegenover dat bepaalde problematiek toeneemt. Dat leidt tezamen tot de verwachting dat het aantal jeugdreclasseringstrajecten volgens deze leerplichtambtenaar stabiel zal blijven in de toekomst:

‘Wij zien een toename in verzuimmeldingen, vroegtijdig schoolverlaters en toename van verslavingsproblematiek/psychische problematiek. Echter denken wij dat de RvdK, het OM, blijven proberen zo min mogelijk maatregelen op te leggen.’

Een andere respondent (rechtspraak) spreekt ook over factoren die elkaar ‘opheffen’ en legt uit dat er enerzijds minder jeugdstrafzaken zijn, maar dat de samenleving er anderzijds om vraagt strenger te straffen en dus vaker jeugdreclasseringstoezicht op te leggen. Overige factoren die worden genoemd, is dat jeugdreclassering nodig zal blijven in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis en voorwaardelijke straffen, omdat er nog steeds veel jongeren in de criminaliteit belanden, maar er ook wordt geprobeerd om zo min mogelijk van hen in justitiële jeugdinrichtingen te plaatsen en dat jeugdreclassering nodig is omdat minderjarigen steeds vaker uit gezinnen met multiproblematiek komen, waardoor hulp noodzakelijk is dat door een jeugdreclasserder kan worden gemonitord:

‘Wanneer hulpverlening nodig is voor de minderjarigen is het goed wanneer dat wordt gemonitord door iemand van de jeugdreclassering. Omdat de minderjarigen die wij voor ons krijgen vaker uit gezinnen komen met meerdere problematieken, zal er nog steeds hulp noodzakelijk zijn en dus ook de jeugdreclasseringsmaatregel.’

Een andere respondent (rechtspraak) beschrijft dat diens verwachting voor de toekomstig gebaseerd is op de voorspelling dat de huidige regering niet meer geld beschikbaar zal stellen voor jeugdhulp.

Ook in de verschillende onderbouwingen die door respondenten zijn gegeven voor de verwachting dat het aantal jeugdreclasseringstrajecten in de nabije toekomst zal toenemen, is slechts een enkele overeenkomst te herkennen. Twee van de drie respondenten (beide rechtspraak) verwijzen naar een toename van een specifiek soort zaken. Een van hen spreekt over een toename van jeugdstrafzaken waarbij sprake is van jongeren met multiproblematiek. De andere respondent beschrijft een toename van het aantal zwaardere jeugdstrafzaken te zien en merkt daarbij op: ‘Ik kan me niet voorstellen dat die zonder de jeugdreclassering afgedaan kunnen worden.’

3.1.2.4 Landelijke of regionale verwachting

De laatste vraag die aan respondenten werd gesteld, is of zij denken dat hun verwachting voor de toekomst ook landelijk geldt. Negen van de elf respondenten denken dat hun verwachting ook landelijk geldt. De meeste respondenten lichten dit antwoord verder niet toe. De respondenten die dit wel (beknopt) doen, verwijzen wederom naar het feit dat de benoemde factoren op landelijk niveau gelden. De andere twee respondenten geven aan hier geen zicht op te hebben.

3.2 Focusgroep

Voortbouwend op de vragenlijsten is een focusgroep georganiseerd waaraan vanuit iedere ketenpartner in de jeugdbeschermingsketen (met uitzondering van Veilig Thuis) een professional heeft

deelgenomen, van wijkteam tot en met GI. Met de deelnemers aan de focusgroep is een verdiepend gesprek gevoerd over de verklarende factoren die uit de analyse van de vragenlijsten naar voren zijn gekomen. Voor de respondenten waren de bevindingen uit de vragenlijsten grotendeels herkenbaar. In deze paragraaf worden de bevindingen uit de focusgroep – samengevat – beschreven.

Daling in het aantal maatregelen

De meeste deelnemers aan de focusgroep zien een daling in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Zij zeggen deze daling net als de respondenten van de vragenlijsten te zien doordat er minder verzoeken tot onderzoek bij de RvdK worden ingediend, er minder verzoeken om een jeugdbeschermingsmaatregel aan de kinderrechter worden voorgelegd en deze verzoeken minder vaak worden toegewezen door de kinderrechter.

Als aanvulling op de bevindingen uit de vragenlijsten noemen de deelnemers aan de focusgroep dat ook het sneller afsluiten van een jeugdbeschermingsmaatregel kan leiden tot een volumedaling in het aantal maatregelen. Zo wordt bijvoorbeeld gezien dat er tegenwoordig vaker om opheffing van een ondertoezichtstelling wordt verzocht door een GI. Ook komt het geregeld voor dat maatregelen niet verlengd worden. Uit de focusgroep blijkt verder dat de daling van het volume regionaal verschilt; niet iedere deelnemer herkent een daling van de instroom.

Verklarende factoren

De deelnemers aan de focusgroep herkennen de verklarende factoren die uit de vragenlijsten naar voren zijn gekomen en tijdens de focusgroep aan hen zijn voorgelegd: de vergrote inzet op het vrijwillige kader, een kritischere houding ten aanzien de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen en uitvoeringsproblemen in de keten. Er zijn tijdens de focusgroep geen andere, aanvullende, verklarende factoren naar voren gekomen.

Alle deelnemers beamen dat er tegenwoordig langer wordt doorgegaan in het vrijwillige kader. Daarvoor noemen zij verschillende redenen: er wordt tussen de verschillende ketenpartners vaker overleg gevoerd over wat er nog wel mogelijk is, ouders wordt vaker de kans gegeven om het zelf nog te proberen en er is nu meer expertise in het vrijwillige kader. Een keerzijde hiervan is volgens enkele deelnemers dat er soms te lang wordt doorgegaan in het vrijwillige kader met als gevolg dat situaties escaleren, dat er een spoedmaatregel nodig is en dat de hulpverlening in het gedwongen kader eigenlijk niks meer kan betekenen voor het gezin. Verder noemt een deelnemer dat er nu meer dan een aantal jaar geleden gekeken wordt naar de krachten van een gezin in plaats van naar de zorgen die er zijn. Dat leidt er soms toe dat besloten wordt dat een maatregel niet nodig is. Meerdere deelnemers denken dat de verschillende casusoverleggen, zoals de jeugdbeschermingstafel, een rol kunnen spelen bij de daling van het aantal maatregelen. Als alle partijen samenkomen en afstemmen over de hulpverlening kan een maatregel soms worden voorkomen. Als keerzijde van deze werkwijze wordt gewezen op het drangkader: weten en ervaren ouders in deze gevallen wel dat het om vrijwillige hulpverlening gaat?

Ook de toegenomen kritische houding ten aanzien van de meerwaarde van een jeugdbeschermingsmaatregel wordt herkend. De deelnemers zeggen dat zij vaker dan vroeger de afweging maken of een maatregel wel gaat helpen. Als dit niet het geval lijkt te zijn, wordt soms besloten geen maatregel te vragen of een maatregel niet te verlengen. Met name bij complexe scheidingsproblematiek speelt deze afweging een rol. Het is de vraag wat de inzet van een jeugdbeschermer voor zin heeft bij ouders die al jaren strijden. De maatregel brengt in die gevallen geen oplossing, zo wordt door de deelnemers aan de focusgroep beschreven. Ook wordt in geval van een complexe scheiding vaker besloten om een maatregel niet te verlengen omdat gebleken is dat deze geen effect heeft gehad.

De uitvoeringsproblemen in het stelsel zijn ook tijdens de focusgroep aan bod gekomen: meerdere deelnemers benoemen dat de wachtlijsten bij de GI een reden kunnen zijn om geen

maatregel te verzoeken, omdat dan het risico wordt gelopen dat ouders en jeugdigen langere tijd zonder hulp komen te zitten. Ook komt het voor dat een verzoek om een ondertoezichtstelling door de rechter wordt aangehouden omdat bekend is dat de hulp op zich laat wachten en ouders op deze manier de kans wordt geboden om het zelf op te lossen.

Verwachtingen voor de nabije toekomst

Alle deelnemers vinden het moeilijk om in te schatten of de huidige daling in het aantal maatregelen door zal zetten in de nabije toekomst. Ze zijn het er in ieder geval over eens dat de problematiek bij gezinnen zal blijven bestaan en mogelijk zal verergeren. Ook de veranderingen in het stelsel die op stapel staan, zoals het Toekomstscenario, maken het volgens de deelnemers lastig om een verwachting van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de (nabije) toekomst uit te spreken.

Uit de focusgroep ontstaat toch het beeld dat wanneer de uitvoeringsproblemen in het stelsel – zoals de wachtlijsten bij GI's – blijven bestaan, de verwachting is dat ook het aantal maatregelen zal blijven dalen. Voor sommige jeugdigen en hun gezinnen is een jaar zonder hulp geen optie en zal ervoor worden gekozen om langer door te gaan in het vrijwillige kader. Ook stellen de deelnemers de vraag wat de rechtvaardiging van een maatregel is als er vervolgens niets gebeurt. Verder wordt het tekort aan passende hulpverlening in dit verband genoemd: als een maatregel wordt opgelegd, is het vaak niet mogelijk om tijdig de passende hulp in te zetten. De uitvoeringsproblemen bij de GI's hebben volgens de deelnemers ook tot gevolg dat jeugdbeschermers uitvallen en minder mensen instromen in het werkveld en dat werkt volgens hen de capaciteitsproblemen verder in de hand.

Overig

Andere relevante aspecten die tijdens de focusgroep zijn genoemd en betekenisvol kunnen zijn voor het verdiepende deel van dit onderzoek, betreffen het verschil in aanpak van leerplichtzaken per regio en gemeente; soms via het jeugdstrafrecht met de inzet van jeugdreclassering en soms via de jeugdbescherming met de toepassing van een ondertoezichtstelling. De drie grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) zouden een heel verschillende methodiek hebben qua vrijwillig kader en met name Amsterdam heeft veel minder maatregelen van ondertoezichtstelling lopen en veel meer begeleiding in het vrijwillige kader. Ook wordt genoemd dat beslissingen over de inzet van het gedwongen kader van hulp ook te maken kan hebben met persoonlijke eigenschappen, normen en waarden.

3.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk zijn de opbrengsten uit de vragenlijsten en de focusgroep ten aanzien van de volumeontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten uiteengezet. Gebleken is dat een ruime meerderheid van de respondenten aan de vragenlijst (ruim 70%) de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen herkent en terugziet in de eigen werkpraktijk. Deze ontwikkeling wordt ook herkend door de deelnemers aan de focusgroep. In de vragenlijsten worden door respondenten veel uiteenlopende factoren aangedragen die volgens hen bijdragen aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Grofweg kunnen uit de antwoorden van respondenten zes categorieën van factoren worden gededuceerd, die nauw met elkaar samen blijken te hangen: (1) uitvoerings- en ketenproblemen, (2) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (3) een toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, (4) maatschappelijke ontwikkelingen, (5) Covid-gerelateerde factoren en (6) overige factoren. Ook voor de verwachte ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst zijn volgens respondenten (1) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (2) uitvoerings- en ketenproblemen en (3) maatschappelijke ontwikkelingen relevant. Het grootste gedeelte van de respondenten (N=25) geeft

daarbij aan te verwachten dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst zal afnemen.

Ten aanzien van de volumedaling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten blijkt uit de zeer geringe respons op de vragenlijst dat een daling van jeugdreclasseringstrajecten door professionals veelal niet wordt herkend. Gelet op de zeer geringe en inhoudelijk uiteenlopende respons zijn daarbij ten aanzien van de volumedaling en de factoren die dat verklaren geen conclusies te trekken.

Hoofdstuk 4: Tussenconclusie

In dit eerste verkennende deel van het onderzoek stonden vier onderzoeksvragen centraal (zie paragraaf 1.2). Dit deelonderzoek had als doel om een cijfermatige analyse van de volumeontwikkelingen te presenteren en om verkennend te onderzoeken welke bevorderende en beperkende factoren volgens professionals werkzaam in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen mogelijk van invloed zijn op de volumedalingen in die ketens. Hiervoor is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: een cijfermatige analyse en het bevragen van professionals door middel van vragenlijsten en een focusgroep. De aantallen respondenten van de vragenlijsten en de focusgroep zijn klein en daarmee niet representatief voor hun organisatie of beroepsgroep. Desondanks is uit dit deel van het onderzoek een aantal duidelijke thema's en verklarende factoren opgehaald, waarbij dit deel van het onderzoek als doel had om hypothesevormend te fungeren voor de volgende, verdiepende delen van het onderzoek.

Deze bevindingen van het verkennende deel, zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 3, geven antwoord op de onderzoeksvragen. In dit hoofdstuk wordt eerst een korte samenvatting van het antwoord op de eerste drie vragen gegeven. Vervolgens worden enkele hypothesen gegeven voor de verklarende factoren die uit het antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen kunnen worden afgeleid en die bedoeld zijn om richting te geven aan de volgende delen van het onderzoek.

De verdere conclusies in dit laatste hoofdstuk richten zich daarbij uitsluitend op de daling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen. Uit de cijfermatige analyse is immers gebleken dat de daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten niet door lijkt te zetten. Ook uit de zeer beperkte respons op de vragenlijsten ten aanzien van jeugdreclassering (weinig ingevuld en weinig deelname van ketenpartners) komt naar voren dat een daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten door professionals veelal niet lijkt te worden herkend. Gelet op de zeer geringe en inhoudelijk uiteenlopende respons op de vragenlijsten ten aanzien van jeugdreclassering zijn daarbij ten aanzien van de volumedaling en de factoren die dat verklaren geen conclusies te trekken.

Op grond van de resultaten ten aanzien van jeugdreclassering in dit eerste deel van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie dan ook besloten dat er geen verdiepend onderzoek zal worden gedaan naar de vermeende daling van jeugdreclasseringstrajecten. De reden voor dit besluit is tweeledig: 1) uit het verkennend onderzoek (de cijfermatige analyse en de vragenlijst) is gebleken dat de daling op dit moment niet door lijkt te zetten en dat respondenten de daling veelal niet lijken te herkennen; 2) veel investering in het onderzoek naar jeugdreclassering gaat ten koste van de beschikbare capaciteit om alle schakels in de jeugdbeschermingsketen voldoende diepgaand te kunnen onderzoeken. In het verkennende deel is gebleken dat het verkrijgen van medewerking van ketenpartners van jeugdreclassering veel investering vraagt. Alle beschikbare capaciteit is nodig omdat ook voor jeugdbescherming geldt dat het verkrijgen van medewerking niet eenvoudig en tijdrovend is.

4.1 Algemene conclusie

Verklarende factoren

Uit de analyse van de landelijke cijfers blijkt dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen de afgelopen drie jaar met 16,9% is afgenomen. De periode daarvoor (2017-2020) laat een stijging zien, na een periode (2015-2017) waarin het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen eveneens is gedaald.

Een ruime meerderheid van de respondenten aan de vragenlijst (ruim 70%) geeft aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te herkennen. Ook de vijf deelnemers aan de focusgroep zeggen een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in hun werkpraktijk te zien. Door de respondenten die in hun werkpraktijk een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen zien, worden veel uiteenlopende factoren aangedragen die deze daling kunnen verklaren.

Deze factoren variëren van regionale of organisatie-specifieke problemen tot maatschappelijke ontwikkelingen en de persoonlijke visie van respondenten. In dit onderzoek zijn deze factoren ingedeeld in zes categorieën: (1) uitvoerings- en ketenproblemen, (2) een vergrote inzet van het vrijwillig kader, (3) een toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, (4) maatschappelijke ontwikkelingen, (5) Covid-gerelateerde factoren en (6) overige factoren.

Deze factoren zijn volgens de respondenten op verschillende manieren van invloed op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Veel van de factoren en categorieën hangen met elkaar samen en zijn van invloed op elkaar. Zo wordt meerdere malen genoemd dat de problemen in de jeugdbeschermingsketen kunnen leiden tot een toenemende kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen. In sommige gevallen leidt dit ertoe dat er niet om een jeugdbeschermingsmaatregel wordt verzocht, terwijl dit eigenlijk wel zou moeten, en wordt meer hulp in vrijwillige kader ingezet.

Regionale verschillen

De analyse van de vragenlijsten en de focusgroep leveren voorzichtige aanwijzingen op dat de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen per regio verschilt. Deze aanwijzingen zijn onvoldoende om hier op dit moment in het onderzoek conclusies aan te verbinden. In de verdiepende delen van het onderzoek staan de mogelijke regionale verschillen, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, centraal en zal verder op deze onderzoeksvraag worden ingegaan.

Verwachte ontwikkelingen

Voor de nabije toekomst wordt door de meeste respondenten een verdere daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen verwacht of een stagnatie van het huidige niveau. Een klein aantal respondenten verwacht een stijging van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Ook als verklarende factoren voor deze verwachtingen in de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst wordt door respondenten gewezen op (1) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (2) uitvoerings- en ketenproblemen en (3) maatschappelijke ontwikkelingen.

4.2 Richtingen voor vervolgonderzoek

De cijfermatige analyse, de analyse van de antwoorden op de vragenlijsten en de focusgroep hebben een aantal mogelijke verklaringen voor de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen opgeleverd die in het vervolg van het onderzoek nadere verdieping behoeven, naast of in aanvulling op de reeds geformuleerde onderzoeksvragen voor deel B, C en D van het onderzoek.

In dit verkennende deel van het onderzoek is door de respondenten herhaaldelijk genoemd dat er een toegenomen kritische houding bestaat ten aanzien van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen. Het is daarom van belang om de oorzaken van deze kritische houding in het vervolg van het onderzoek nader te onderzoeken: gaat het hier om een meer fundamenteel standpunt ten aanzien van overheidsingrijpen in opvoedingssituaties en/of de resultaten van dergelijk gedwongen overheidsingrijpen, bijvoorbeeld waar het gaat om complexe scheidingen, of betreft dit met name een kritische houding die het gevolg is van de (praktische) uitvoeringsproblemen in de jeugdbeschermingsketen? Dit is van belang voor toekomstgericht beleid ten aanzien van de bescherming van kwetsbare kinderen en hun gezinnen. Indien de kritische houding voorkomt uit de huidige ketenproblematiek, betekent dit immers dat kinderen waarvan men vindt dat ze hulp in de vorm van een jeugdbeschermingsmaatregel nodig hebben, deze hulp niet krijgen.

Een ander belangrijk aspect dat uit deze fase van het onderzoek naar voren is gekomen, is dat de toegenomen inzet van hulp in vrijwillige kader zou kunnen leiden tot minder jeugdbeschermingsmaatregelen. Ook hier is een verdieping van belang: is dit vanwege toegenomen expertise in het vrijwillige kader, vanwege de inzet op het vrijwillige kader in de verschillende proeftuinen of is deze ontwikkeling mogelijk geboren uit noodzaak vanwege de problemen verderop in de jeugdbeschermingsketen? In dit verband dient in het vervolgonderzoek ook aandacht te zijn voor de vraag hoe vrijwillig deze hulp in het vrijwillige kader daadwerkelijk is voor ouders en jeugdigen. Het kan zijn dat de toepassing van 'drang' toeneemt omdat daarmee een jeugdbeschermingsmaatregel en de problemen die dat in de huidige situatie mogelijk met zich meebrengt (wachtlijsten en geen zicht meer op de veiligheid) kan worden voorkomen.

Bijlage 1: Vragenlijst jeugdbescherming

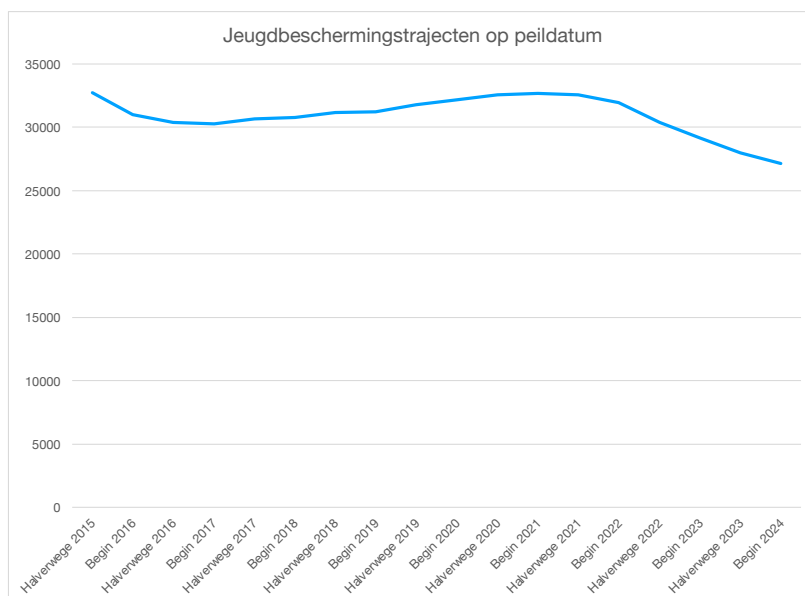
Aan respondenten is een korte vragenlijst voorgelegd over de volumeontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen. De vragenlijsten over jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Na informatie over het onderzoek en een toestemmingsverklaring zijn diverse vragen over de volumeontwikkeling in de keten voorgelegd. Aan het eind van de vragenlijsten konden deelnemers hun e-mailadres achterlaten ten behoeve van de focusgroepen.

Start van blok: A

1. Bij welke organisatie bent u werkzaam?
2. Wat is uw functie?
3. In welke regio bent u werkzaam?
4. Hoeveel jaar werkervaring in de jeugdbescherming heeft u (ongeveer)? Dit kan ook bij een andere organisatie zijn.

Start van blok: B. Geconstateerde daling in aantal maatregelen

Dit onderzoek gaat over de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, zowel landelijk als regionaal. In de onderstaande tabel is het landelijk aantal jeugdbeschermingstrajecten vanaf halverwege 2015 te zien. Vanaf halverwege 2017 is er sprake van een stijging, waarna het aantal trajecten vanaf eind 2021 daalt.



Deze tabel is gebaseerd op landelijke cijfers. Regionaal kan het beeld verschillen.

5. In welke mate herkent u deze daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in uw werkpraktijk?

- ☐ Ik zie geen daling, maar ook geen toename
- ☐ Ik zie geen daling, maar een toename
- ☐ Ik zie enige daling
- ☐ Ik zie een behoorlijke daling

Start van blok: B - Ik zie enige daling, of ik zie een behoorlijke daling

6. Hoe ziet u de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in uw werkpraktijk?

7. Ziet u daarbij een verschil tussen ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen?

Start van blok: C - mogelijk verklarende factoren

In dit onderzoek zijn wij op zoek naar factoren die ten grondslag kunnen liggen aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Het kan dan gaan om factoren die de instroom (het aantal kinderen aan wie jaarlijks een jeugdbeschermingsmaatregel opgelegd wordt) betreffen en/of om factoren die de uitstroom (het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen dat per jaar beëindigd wordt) betreffen.

8. Welke factoren zijn volgens u van invloed op de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in uw werkpraktijk?

9. Hoe dragen die factoren volgens u bij aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in uw werkpraktijk?

Start van blok: B - Ik zie geen daling, maar een toename

10. Hoe ziet u deze toename in uw werkpraktijk?

11. Ziet u daarbij een verschil tussen ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen?

12. Welke factoren zijn volgens u van invloed op de toename van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen?

13. Hoe dragen die factoren volgens u bij aan de toename?

Start van blok: D - Prognose voor de toekomst

14. Wat denkt u dat er in uw werkpraktijk zal gebeuren met het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst (2 à 3 jaar)? Ik denk dat het aantal:

- ☐ zal afnemen
- ☐ gelijk zal blijven
- ☐ zal stijgen

15. Waarom denkt u dat?

16. Denkt u dat dit ook landelijk geldt?

Bijlage 2: Vragenlijst jeugdreclassering

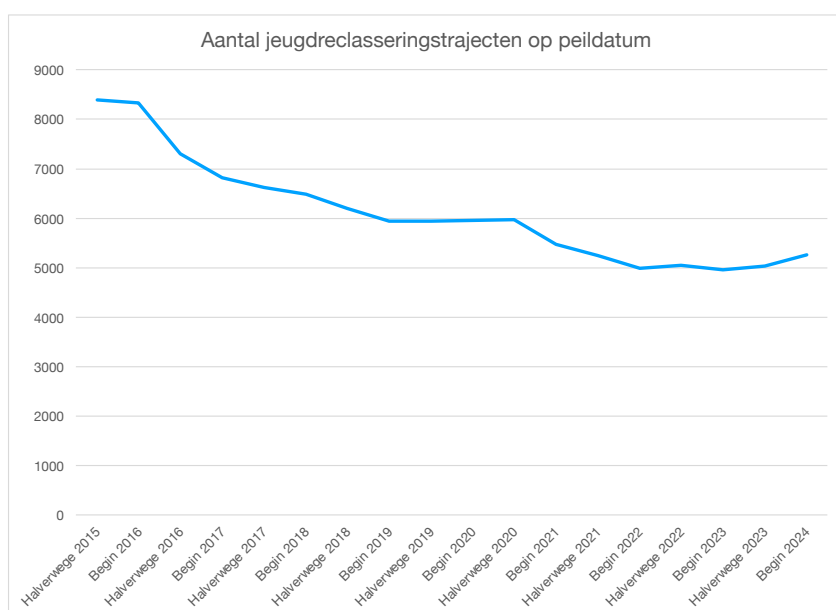
Aan respondenten is een korte vragenlijst voorgelegd over de volumeontwikkeling van jeugdreclasseringstrajecten. De vragenlijsten over jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Na informatie over het onderzoek en een toestemmingsverklaring zijn diverse vragen over de volumeontwikkeling in de keten voorgelegd. Aan het eind van de vragenlijsten konden deelnemers hun e-mailadres achterlaten ten behoeve van de focusgroepen.

Start van blok: A

1. Bij welke organisatie bent u werkzaam?
 2. Wat is uw functie?
 3. In welke regio bent u werkzaam?
 4. Hoeveel jaar werkervaring in de jeugdstrafrecht- en/of schoolverzuimketen heeft u? Dit kan ook bij een andere organisatie zijn.
-

Start van blok: B - Geconstateerde daling in aantal trajecten

Hieronder is het aantal jeugdreclasseringstrajecten vanaf halverwege 2015 te zien. Vanaf 2015 daalt het aantal trajecten, tot begin 2022, waarna stagnatie optreedt. In de loop van 2023 is een stijging te zien.



Deze tabel is gebaseerd op landelijke cijfers. Regionaal kan het beeld verschillen.

5. In welke mate herkent u deze daling in uw werkpraktijk?

- ☐ Ik zie geen daling, maar ook geen toename
 - ☐ Ik zie geen daling, maar een toename
 - ☐ Ik zie enige daling
 - ☐ Ik zie een behoorlijke daling
-

Start van blok: B2 - enige of behoorlijke daling

6. Hoe ziet u de daling in uw werkpraktijk?

Start van blok: C - Mogelijk verklarende factoren

In dit onderzoek zijn wij op zoek naar factoren die ten grondslag kunnen liggen aan de daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten. Een van de verklarende factoren kan een daling van de jeugdcriminaliteit zijn. Uit een eerste vergelijking van beide cijfers over de periode 2016-2018 blijkt dat beide cijfers (procentueel gezien) ongeveer gelijk dalen.

7. Herkent u dit in uw werkpraktijk?

- ☐ Ja, want _____
- ☐ Nee, want _____

8. Zijn er volgens u nog andere factoren van invloed op de daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

9. Bij ja: Welke factoren zijn volgens u van invloed op de daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten?

10. Hoe dragen die factoren volgens u bij aan de daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten?

Start van blok: B - Ik zie geen daling, maar een toename

11. Hoe ziet u de toename van het aantal jeugdreclasseringstrajecten in uw werkpraktijk?
 12. Welke factoren zijn volgens u van invloed op de toename van het aantal jeugdreclasseringstrajecten?
 13. Hoe dragen die factoren volgens u bij aan de toename van het aantal jeugdreclasseringstrajecten?
-

Start van blok: D - Prognose voor de toekomst

14. Wat denkt u dat er in uw werkpraktijk zal gebeuren met het aantal jeugdreclasseringstrajecten in de nabije toekomst (2 à 3 jaar)? Ik denk dat het aantal:

- ☐ zal afnemen
- ☐ gelijk zal blijven
- ☐ zal stijgen

15. Waarom denkt u dat?
16. Denkt u dat dit ook landelijk geldt?