

Tucht, toezicht en kwaliteit jeugdbescherming

Adri van Montfoort
2 december 2017

1 Inleiding

Eén van de doelen van de Jeugdwet is volgens de Memorie van Toelichting “meer **ruimte voor professionals**, door de **regeldruk** serieus **terug te dringen**.” Al vele jaren wordt er door beroepskrachten en organisaties geklaagd over de te grote druk van regels, protocollen, richtlijnen, voorschriften en rapportages. De vraag is echter of dit doel ook is vertaald in de wet en in het beleid van de rijksoverheid, de gemeenten en de diverse toezichthoudende instanties. In het onderstaande zal worden betoogd, dat dit voor wat betreft de jeugdbescherming niet het geval is en dat het tegenovergestelde is gebeurd: voor de jeugdbescherming is de regeldruk in het nieuwe stelsel toegenomen.

Jeugdbeschermers ervaren vooral de toevoeging van het tuchtrecht als een zware belasting. Lenglet en Sondorp interviewden jeugdbeschermers in vier gecertificeerde instellingen.¹ Uit dit onderzoek blijkt, dat de impact van het tuchtrecht op het werk van de jeugdbeschermers groot is. Jeugdbeschermers ervaren een grote druk van de procedure en hebben het gevoel, dat ze ‘voor het hekje staan’, ook al hebben ze gewoon hun werk gedaan. De procedure kost hen veel tijd en energie. Ze signaleren, dat het belangrijkste ‘leereffect’ is: eerst jezelf indekken door alle formulieren en verslagen op orde te brengen en alles wat je doet vast te leggen, en dan pas bedenken wat het beste is voor het kind en het gezin. Sommige jeugdbeschermers zeggen, dat ze door een tuchtprocedure overwegen om ontslag te nemen.

Ondanks deze impact zeggen alle geïnterviewde jeugdbeschermers, dat ze voorstander zijn van een vorm van klacht- of tuchtrecht voor jeugdigen en ouders. De kritiek van de jeugdbeschermers betreft de stapeling van klacht-, tucht en toezichtprocedures. Ze hebben de ervaring, dat ze over één gesprek of gebeurtenis gedurende een paar jaar vanuit tien of meer verschillende procedures ter verantwoording kunnen worden geroepen, waarbij het onvoorspelbaar is vanuit welke hoek er een oordeel geveld gaat worden over hun werk en over hun persoonlijke functioneren. Daarnaast heeft een deel van de jeugdbeschermers negatieve ervaringen met de wijze waarop procedures verlopen en hebben ze soms de ervaring, dat de beoordelaars geen inzicht hebben in de praktijk waarin de jeugdbeschermer werkt.

Het tuchtrecht is niet de enige uitbreiding van het systeem van tucht, toezicht en kwaliteit. Het wettelijk monopolie van het Bureau Jeugdzorg op het uitvoeren van maatregelen van jeugdbeschermer en van jeugdreclassering is op 1 januari 2015 geschrapt. Maar omdat de overheid kennelijk toch grip wilde houden op de uitvoering is er voor dit wettelijk monopolie een ingewikkeld systeem van certificering in de plaats gekomen. Hier doet zich de paradox voor, dat het schrappen van een wettelijk geregelde positie van een organisatie (Bureau Jeugdzorg) per saldo leidt tot een verdere groei van regels, toetsers en controles. Dit mechanisme geldt niet alleen voor de jeugdbescherming en is bepaald geen nieuw fenomeen. In 2010 schreef hoogleraar economie Van Witteloostuijn: “Mogelijk impliceert dereguleren een paradox omdat ‘ontregelen’ veel regelen vergt.”² Zodra bijvoorbeeld ziekenhuis meer vrijheid krijgen om een eigen beleid te gaan voeren,

¹ Lenglet, M. en Sondorp, J.E. (2017). Impact van het tuchtrecht op jeugdbeschermers. Ervaringen en aanbevelingen. Onderzoek uitgevoerd door VanMontfoort in opdracht van JBRA, JB West, JBRR en JBB.

² De mythe van deregulering. NRC, 9 februari 2010.

worden er volgens Van Witteloostuijn heel veel extra controles opgezet, omdat de overheid de ziekenhuizen wantrouwt. Kijken we naar de jeugdbescherming, dan zien we dit mechanisme eveneens werken, al is het wellicht niet juist om te stellen, dat onze bewindslieden de jeugdbeschermers wantrouwen. Eerder is er de angst bij de overheid, dat er iets mis kan gaan en is er de druk vanuit de samenleving door klachten, onvrede bij ouders en een voortdurende stroom van berichten in de media over de jeugdbescherming. De overheid probeert een antwoord te vinden op deze klachten en deze onvrede en een van de voor de hand liggende antwoorden is: meer toezicht. Het punt is echter, dat er over een interventiepraktijk zoals de jeugdbescherming altijd strijd en dus onvrede blijft bestaan, hoeveel toezicht er ook wordt opgezet.

In deze tekst wordt betoogd, dat het huidige systeem van tucht, toezicht en kwaliteitsbewaking voor de jeugdbescherming zijn doel voorbijschiet en eerder tot kwaliteitsvermindering dan tot een voortdurend leren van gebeurtenissen leidt. Een fundamentele bezinning is nodig en dit moet leiden tot een ingrijpende vereenvoudiging van het systeem en tot de ontwikkeling van een andere, meer bij de praktijk aansluitende manier van toezicht en kwaliteitsontwikkeling. Deze verandering moet zowel vanuit de beroepsgroep en de instellingen als vanuit de overheid en de bestaande toezichthouders komen.

Wanneer het in deze tekst gaat over 'jeugdbescherming', dan wordt daarmee bedoeld de instellingen die de maatregelen van kindbescherming en de maatregelen van jeugdreclassering uitvoeren en de jeugdbeschermers en jeugdreclasserders.

2 De kloof tussen beleid en praktijk

De doelen die in de Memorie van Toelichting staan, zoals 'ruimte voor professionals' en 'serieus terugdringen van regeldruk', zijn abstract, onmeetbaar, niet afgebakend en voor vele interpretaties vatbaar zijn. Want wat verstaan we onder 'regeldruk'? Betekent dit: 'het aantal regels', of 'de druk zoals de jeugdbeschermers die ervaren?' En wat valt er onder de regels? Zijn dat alleen de artikelen in de wet, of gaat het om alle vormen van controle, verantwoording, toezicht, klachten enzovoorts waar de jeugdbeschermers in de praktijk mee te maken krijgen?

Op dit punt breekt zich de kloof tussen de wereld van het beleid en de wereld van de uitvoering. De instanties die verderop op een rij worden gezet noemen zichzelf niet allemaal 'toezicht'. Elke instantie heeft een eigen ontstaansgeschiedenis, een eigen taakomschrijving en een eigen wettelijke grondslag. In de logica van de systeemwereld gaat het om allemaal verschillende zaken en is er dus geen stapeling of overlap. Vanuit deze logica is het gemakkelijk om de klachten uit de praktijk te pareren. De beroepsgroep moet er misschien nog even aan wennen, maar het gaat echt om verschillende zaken zoals de beslissingsbevoegdheid, basale kwaliteitseisen, transparantie, het recht van de cliënt om te klagen, enzovoorts.

Is het vanuit de systeemwereld logisch, dat het om 'appels en peren' gaat, voor de jeugdbeschermers en de uitvoeringsorganisaties is het even logisch, dat het bijna eindeloos vaak 'over hetzelfde' gaat. De interactie tussen de jeugdbeschermers en de gezinsleden is één holistische praktijk. Vanuit de logica van de praktijk past een integrale beoordeling en zijn beoordelingen vanuit verschillende bureaucratische invalshoeken kunstmatig. Daardoor is het voor de jeugdbeschermers – en overigens vaak ook voor de gezinsleden – moeilijk om te weten op welke manier er over het handelen van de jeugdbeschermers gesproken moet worden in welke procedure.

Behalve de samenloop van deze procedures is er ook een probleem met de *aard* van dit toezicht. In algemene termen verkondigt de overheid een integrale aanpak, 'ontschotten' en ruimte voor de

praktijk. Maar zonder schotten kun je de praktijk niet controleren en beheersen, althans niet met de klassieke bureaucratische middelen. In de wet moeten bevoegdheden worden vastgelegd en dat betekent: er moeten schotten geplaatst worden. Bevoegdheden moeten worden toebedeeld aan een instantie en die instantie moet worden gecontroleerd. In het feitelijke beleid – dat wil zeggen: de Wet, niet de Memorie van Toelichting – ligt de nadruk op standaardisering, taakverdeling en segmentering van de praktijk in aparte instanties met ieder een eigen taakomschrijving, eigen bevoegdheden en een eigen beoordelingskader. Dit beleid wordt uitgewerkt en wordt vervolgens ‘uitgerold’ naar de praktijk. Dit is in hoge mate een dictaat vanuit de overheid, financiers en toezichthoudende instanties waaraan de praktijk zich moet conformeren. Door de scheiding van beleid en uitvoering kan het lang duren voordat de ervaringen vanuit de praktijk doordringen bij de beleidsmakers.

Een deel van het toezicht richt zich op de *organisatie*. Daarbij wordt ervan uitgegaan, dat de organisatie kan worden ingericht *los van de inhoud*. Het Normenkader voor de Gecertificeerde Instellingen richt zich op *het kwaliteitsmanagementsysteem* van de organisatie. Volgens het Normenkader stelt dit wel eisen aan de methoden die in de instelling worden gebruikt, maar schrijft het Normenkader geen specifieke methode voor. Ook staat er, dat het Normenkader het professioneel inhoudelijk handelen niet toetst. “Daar waar de normen betrekking hebben op het professioneel inhoudelijk handelen, wordt niet het daadwerkelijke handelen getoetst”³. Het Normenkader toetst of dit handelen voldoet aan bepaalde kwaliteitscriteria. Deze scheiding is echter kunstmatig. De eisen van het kwaliteitsmanagementsysteem worden vertaald naar voorschriften waar de jeugdbeschermer aan moet voldoen. Het wordt vastgelegd in formulieren en registratiesystemen. Het voldoen aan deze eisen is sturend in het dagelijks werk van de jeugdbeschermer en daarmee wordt de werkwijze – dus ook de ‘methode’ – voor een belangrijk deel gedictieerd door het systeem. Organisatie en systemen zijn niet neutraal ten opzichte van ‘de inhoud’. Een goede methode voor de jeugdbescherming gaat ook over de kwalificaties van de jeugdbeschermers, de wijze waarop de jeugdbeschermer door de organisatie wordt gesteund en gefaciliteerd en de wijze waarop het werk is georganiseerd. Dit verklaart, dat de vertegenwoordigers van de systeemwereld zeggen (en denken): ‘de jeugdbeschermer hoeft hier geen last van te hebben, want dit gaat niet over hun directe werk, het gaat over de organisatie’, terwijl de jeugdbeschermer het ervaart als nóg meer bureaucratie en wéér een toezichthouder erbij.

Door deze verschillen in definitie en in perspectief tussen de wereld van het beleid en de praktijk ervaren jeugdbeschermers een eindeloze stapeling, die vanuit het beleid nauwelijks zichtbaar is. In de volgende paragraaf worden de belangrijkste vormen van ‘toezicht’ in de brede zin van het woord op het handelen en de beslissingen van de jeugdbeschermer op een rij gezet.

3 Wie zien er toe op het werk van de jeugdbeschermer?

3.1 De Gecertificeerde Instelling

Volgens de wet worden de maatregelen van kindbescherming en jeugdreclassering uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Niet door een zelfstandig werkende beroepsbeoefenaar. Voor de ondertoezichtstelling bepaalt artikel 255: BW boek 1, lid 1 bijvoorbeeld: “De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een gecertificeerde instelling (...)”. Artikel 262 BW: boek 1 sluit daarop aan: “De gecertificeerde instelling houdt toezicht op de minderjarige (...)”. Er staat niet: ‘de gezinsvoogd houdt toezicht’ en dat geldt ook voor de andere taken die volgens dit artikel horen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

³ Certificatieschema voor toetsing van het kwaliteitsmanagementsysteem van uitvoerende organisaties voor Jeugdbescherming en Jeugdreclassering versie 2.0, pag 14.

Dit is een principieel punt. De Nederlandse overheid ziet het beschermen van kinderen als een publieke taak. Deze publieke verantwoordelijkheid is vastgelegd in diverse nationale wettelijke bepalingen alsook in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, onder meer in artikel 19. De publieke verantwoordelijkheid kan uiteraard op verschillende manieren worden vormgegeven. In de meeste Westerse landen wordt de kindbescherming uitgevoerd door een (lokale) overheidsdienst. In Nederland bestaat een lange traditie van mengvormen van particuliere uitvoering met ver gaande zeggenschap van de overheid. Zo werd de uitvoering van de maatregelen tot 1 januari 2015 uitgevoerd door een stichting (het Bureau Jeugdzorg) waar de (provinciale) overheid op basis van de wet kon ingrijpen in de Raad van Toezicht, het bestuur en de directie. In het nieuwe stelsel is het overgelaten aan de gemeente om een uitvoerder te kiezen en is de invloed van de overheid geregeld door middel van de certificering. Dat is een indirecte en ingewikkelde vorm (zie verderop), maar het is nog altijd principieel iets anders dan het uitvoeren van de maatregelen die de rechter oplegt door 'vrije beroepsbeoefenaren'.

De kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen is hiermee in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de gecertificeerde instelling. De instelling moet erop toezien, dat de jeugdbeschermers goede kwaliteit werk leveren. Dit gebeurt door het reguliere 'toezicht' binnen de organisatie: door collega's, de leidinggevenden en specialisten (gedragswetenschappers, juristen). De bestuurder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de organisatie. En uiteraard is er een toezichthouder in de vorm van de Raad van Toezicht.

3.2 De rechter

De belangrijkste beslissingen in de jeugdbescherming worden niet genomen door de gezinsvoogd of de instelling, maar door de onafhankelijke rechter. Dat betreft hoofdpunten zoals het wel of niet opleggen of verlengen van een maatregel en het verlenen van een machtiging uithuisplaatsing.

In de geschiedenis heeft de Kinderrechter lange tijd een leidende rol gehad bij de uitvoering van de maatregelen van kindbescherming. In 1995 is de rechter meer op afstand geplaatst, met als belangrijkste argument, dat er een duidelijke scheiding moet zijn tussen de rechtsprekende en de uitvoerende macht. Bij de Herziening Maatregelen van kindbescherming⁴ op 1 januari 2015 is de positie van de rechter op hoofdlijnen ongewijzigd gebleven, maar desondanks is het 'toezicht' van de rechter op de uitvoering weer enigszins uitgebreid. Dit met name door de geschillenregeling van artikel 262b Boek 1: BW. De ouder met gezag, de minderjarige (vanaf 12 jaar), de gecertificeerde instelling, de pleegouder en de aanbieder van jeugdhulp kunnen geschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voorleggen aan de kinderrechter. Er valt over te twisten of dit 'toezicht' mag worden genoemd, het is in ieder geval een extra mogelijkheid om een procedure te voeren waarbij het werk van de jeugdbeschermer wordt beoordeeld.

De ouder met gezag, de minderjarige (vanaf 12 jaar) en de Raad voor de Kinderbescherming kunnen bovendien aan de rechter vragen de gecertificeerde instelling die het toezicht heeft te vervangen door een andere gecertificeerde instelling. Ook dit is een vorm van toezicht in de zin van de mogelijkheid om een extra procedure te voeren en de mogelijkheid om van buitenaf in te grijpen.

Deze vormen van toezicht door de rechter komen naast de traditionele vormen van procedurele zekerheden in de vorm van hoger beroep bij het Gerechtshof, cassatie bij de Hoge Raad en de

⁴ Wet van 12 maart 2014 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kindbescherming.

rechtspraak van het Europees Hof. Het Europees Hof is weliswaar in de meeste gevallen ver weg, maar de rechtspraak van dit Hof heeft wel in toenemende mate gevolgen voor de uitvoering van maatregelen in ons land, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de inspanningen die gepleegd moeten worden om het contact tussen een minderjarige en diens ouders te onderhouden of te herstellen.

3.3 De Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming is onderdeel van het Ministerie van Justitie & Veiligheid en dus van de uitvoerende macht. De Raad vervult op verschillende manieren een toezichthoudende rol ten opzichte van de uitvoering van de maatregelen van kindbescherming.

De Raad is de toegangspoort naar de rechter en in gevallen waar de Raad niet de verzoekende instantie is, is de Raad de belangrijkste adviseur van de rechter.

Bij een aantal beslissingen heeft de Raad bovendien een 'toetsende taak'. "Ook toetst de RvdK de besluiten van de Gecertificeerde Instelling tot nietverlenging van een ondertoezichtstelling of tot de (tussentijdse) beëindiging van een uithuisplaatsing" (Protocol beschermingszaken, Raad voor de Kinderbescherming, oktober 2016, pag. 3). Als de gezinsvoogd tot de conclusie komt, dat een ondertoezichtstelling niet verlengd hoeft te worden, dan bespreekt de gezinsvoogd dit met de gedragsdeskundige en de teamleider. Daarna moet de gecertificeerde instelling advies vragen aan de Raad. Dit is een opmerkelijke regeling, omdat verwacht mag worden, dat de professionele gezinsvoogd, werkend in een professionele organisatie, gefinancierd door de overheid en gecertificeerd op basis van het Normenkader van de overheid, in staat geacht moet worden om te beoordelen of er een verlenging gevraagd moet worden van de ondertoezichtstelling. Wat is het argument voor een verplichte extra toetsing door de Raad?

De toetsende taak van de Raad is met de Herziening maatregelen kindbescherming op 1 januari 2015 in beginsel verder uitgebreid. In de wet is thans ook opgenomen een toetsing door de Raad van voogdijzaken, zij het dat dit nog niet in werking is getreden.

3.4 De externe klachtencommissie

Ouders die ontevreden zijn over de manier waarop de gezinsvoogd werkt, kunnen een klacht indienen bij de onafhankelijke klachtencommissie.

De externe klachtencommissie is geregeld in de Jeugdwet. De klachten kunnen volgens artikel 4.2.1 lid 1 Jeugdwet betrekking hebben op 'gedragingen' van medewerkers jegens een cliënt. De externe klachtencommissie stelt zelf een beoordelingskader op. De klachtencommissie kan aan de werkgever rapporteren, zodat de werkgever passende maatregelen kan nemen. De klachtencommissie richt zich echter niet direct of uitsluitend op de organisatie; het gaat om 'gedragingen' van medewerkers, dus over al het handelen van de jeugdbeschermer in relatie tot de gezinsleden.

3.5 De Inspectie

De Inspectie is de officiële toezichthouder. Hoofdstuk 9 van de Jeugdwet heeft als titel Toezicht en handhaving. Artikel 9.1 Jeugdwet begint met: "Er is een inspectie jeugdzorg die ressorteert onder Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en die tot taak heeft het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin van (onder meer) de gecertificeerde instellingen". De officiële taak van de Inspectie wordt dus ook 'het onderzoeken van de kwaliteit' genoemd en het toezicht richt zich op

alle aspecten van de kwaliteit die geleverd wordt door de gecertificeerde instelling. Omdat deze omschrijving alles omvat, is er per definitie stapeling van toezicht met alle andere toezichthouders, controleurs en toetsers.

De rol van de Inspectie is in de afgelopen vijftien jaar sterk toegenomen. Tot 2002 publiceerde de Inspectie niet of nauwelijks rapporten naar aanleiding van fatale gevallen van kindermishandeling. Dat veranderde toen enkele incidenten veel aandacht in de media kregen. Dit begon met het Meisje van Nulde en vervolgens de brand in een woning in Roermond, waarbij 6 kinderen uit één gezin om het leven kwamen. Vanaf dat moment verschenen er na fatale gevallen van kindermishandeling en familiedrama's inspectierapporten met kritiek op de betrokken instanties. De aanbevelingen zijn in de loop van de tijd uitgewerkt en inmiddels publiceert de Inspectie 'toetsingskaders', waarmee instanties worden beoordeeld.

Vanuit de inmiddels grote stapel onderzoeken naar aanleiding van een calamiteit of incident heeft de Inspectie de rapporten *Leren van Calamiteiten 1 en 2* opgesteld. In het 2^e rapport zeggen de Inspecties: "Wij zijn nog steeds van mening dat deze organisaties en professionals een handelingsplicht hebben en dat handelingsverlegenheid in feite niet mag voorkomen."⁵ Dit gaat niet om een detail. Uit deze zinsnede blijkt hoe ver het hele bouwwerk waarmee de Inspecties proberen de kwaliteit van (onder meer) de jeugdbescherming te waarborgen afstaat van de dagelijkse werkelijkheid waarin beroepskrachten worstelen met onzekerheid over wat er aan de hand is in een gezin en over wat er moet gebeuren.

De uitbreiding van de 'toetsingskaders' is des te meer een factor, omdat de Inspectie een grote autoriteit heeft bij de media en de politiek. Als de Inspectie een rapport publiceert met kritiek op een organisatie of op een individuele beroepskracht, dan is daar vrijwel geen weerwoord op mogelijk. De overheid en de media nemen de analyse en de conclusies van de Inspectie over. In 2005 was de kritiek van de Inspectie op de gezinsvoogdes van het meisje Savanna het moment waarop het Openbaar Ministerie besloot een strafrechtelijk vooronderzoek tegen deze gezinsvoogdes te starten. Twee jaar later leidde een Inspectierapport tot het gedwongen vertrek van de twee bestuurders van Bureau Jeugdzorg Noord-Holland. Recent leidden kritische rapporten van de Inspectie over Veilig Thuis organisaties tot forse financiële injecties door de verantwoordelijke gemeenten, om hoe dan ook op de door de Inspectie gestelde termijn aan alle eisen te kunnen voldoen.

3.6 Het Keurmerkinstituut

Met het afschaffen van het monopolie van het Bureau Jeugdzorg op het uitvoeren van de maatregelen van kinderbescherming en jeugdreclassering, werd in 2015 de certificering ingevoerd. Artikel 3.2 Jeugdwet luidt: "Een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitsluitend uitgevoerd door een gecertificeerde instelling".

Voor de jeugdbescherming betekent dit een toevoeging van een nieuw Normenkader met eisen waaraan de jeugdbeschermer, de gebruikte methoden, de organisatie en de ketensamenwerking moeten voldoen, alsmede de binnenkomst van een nieuwe toezichthouder in de vorm van het Keurmerkinstituut.

Goedkeuring door het Keurmerkinstituut is een bestaansvoorwaarde voor een gecertificeerde instelling. Alleen al door dat gegeven zijn het Normenkader en de auditors van het KMI bepalend voor de jeugdbescherming. Het Normenkader gaat volgens de titel over het

⁵ Leren van Calamiteiten 2. Veiligheid van kinderen in kwetsbare gezinnen. Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein. Utrecht, mei 2016, pag. 4.

'kwaliteitsmanagementsysteem'. Het kader bestaat uit vijf hoofdstukken die vervolgens worden vertaald in een certificeringsschema met meer dan tachtig 'vinkjes' waarop getoetst moet worden. Veel van deze vinkjes hebben direct gevolgen voor de jeugdbeschermer en voor wat zij moet doen of niet mag doen, aan welke eisen het primair proces moet voldoen en op welke wijze alles moet worden vastgelegd en gecontroleerd.

Er is geen enkele jeugdbeschermingsorganisatie waar alle medewerkers op ieder moment voldoen aan alle eisen die het Normenkader stelt. Jeugdbescherming is een handelingspraktijk en het handelen van de jeugdbeschermers volgt (gelukkig) niet op machinale wijze een systeem van meer dan tachtig vinkjes. Hetzelfde geldt overigens voor iedere organisatie voor jeugdhulp, iedere onderwijsorganisatie, iedere zorgorganisatie en iedere overheidsorganisatie. Het auditteam moet daarom een afweging maken welke hiaten zij als 'kritisch' bestempelen. Daarmee komt er een grote verantwoordelijkheid te liggen bij drie mensen die de audit moeten uitvoeren. Aan het eind van de invuloefening van het Normenkader staat weer 'gewoon' een menselijk oordeel en moet het auditteam beslissen of hetgeen ze hebben aangetroffen 'goed genoeg' is.

Voor de gecertificeerde instelling betekent deze vorm van toezicht een aanzienlijke belasting in tijd en geld, maar het biedt ook voordelen. Het belangrijkste voordeel is, dat het een sterk argument is in de onderhandelingen met de gemeenten over de prijs die de gemeenten willen betalen voor het uitvoeren van maatregelen. Op macroniveau is dit echter een erg omslachtig systeem waarmee de rijksoverheid indirect de gemeenten dwingt om te betalen voor de eisen die het ministerie via het Normenkader aan de uitvoering stelt.

3.7 De Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) en het tuchtrecht

3.7.1 De achtergrond

Tuchtrecht voor jeugdbeschermers werd voor het eerst voorgesteld in 2005 door een bestuurder van een Bureau Jeugdzorg. De aanleiding voor dit voorstel was het besluit van het Openbaar Ministerie om de gezinsvoogdes van de 3-jarige door mishandeling om het leven gekomen Savanna strafrechtelijk te gaan vervolgen. Er was veel kritiek op het inzetten van het strafrecht om het handelen van een jeugdbeschermer te toetsen. De bestuurder opperde het idee om tuchtrecht voor gezinsvoogden in te voeren, in de hoop dat tuchtrecht in voorkomende gevallen een alternatief zou bieden voor het strafrecht.

Tuchtrecht voor alle beroepskrachten in de jeugdhulp werd vervolgens onderdeel van het programma Professionalisering Jeugdzorg. Uiteindelijk kwam dit tuchtrecht voor beroepskrachten bij de invoering van de Jeugdwet in 2015 tot stand. Het tuchtrecht maakt geen onderscheid tussen jeugdbeschermers en andere jeugdprofessionals. De wettelijke basis voor het tuchtrecht is smal en indirect, maar is wel aanwezig. Artikel 4.1.6 lid 5 Jeugdwet stelt, dat de overheid bij Algemene Maatregel van Bestuur een register kan instellen voor alle beroepskrachten die werken op basis van de Jeugdwet. In 2014 werd de Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) door de overheid erkend als enig kwaliteitsregister in dit verband. Het Besluit Jeugdwet bepaalt vervolgens, dat het werk in de Jeugdwet wordt uitgevoerd 'door of onder verantwoordelijkheid van een geregistreerde professional' (artikel 5.1.1). De gemeente en de werkgevers zijn verplicht om ervoor te zorgen, dat de professional conform de beroepsnormen kan werken (artikel 5.1.3). Als sluitstuk van deze regeling bepaalt het Besluit Jeugdwet, dat het kwaliteitsregister zorgt voor het handhaven van de kwaliteit (artikel 5.4.3). Deze handhaving gebeurt door middel van het tuchtrecht.

3.7.2 De grondslag van het tuchtrecht voor jeugdbeschermers

De Nederlandse overheid onderscheidt drie soorten tuchtrecht, te weten⁶:

- *Niet-wettelijk tuchtrecht*: verenigingstuchtrecht. Keuze van de vereniging. Bindend voor de leden.
- *Wettelijk hiërarchisch tuchtrecht*: tuchtrechtspraak door hoger geplaatste functionaris. Militair tuchtrecht, ambtelijk tuchtrecht.
- *Wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht*:
 - tuchtrecht voor de vrije beroepen
 - economisch tuchtrecht.

Niet-wettelijk tuchtrecht was vóór 2015 al bekend in de jeugdzorg. De beroepsverenigingen, met name de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk⁷, het NIP en de NVO kenden een verenigingstuchtrecht. Sommige medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming waren lid van een van deze beroepsverenigingen.

Het tuchtrecht dat per 1 januari 2015 is ingevoerd voor beroepskrachten in de jeugdhulp is wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht. De individuele beroepsbeoefenaar staat geregistreerd bij de SKJ.

Op de grondslag van dit tuchtrecht valt het nodige af te dingen. De rechter stelt een minderjarige niet onder toezicht van een 'vrije beroepsbeoefenaar', maar van een gecertificeerde instelling. Hetzelfde geldt voor de voogdij en voor het uitvoeren van de jeugdreclassering. De jeugdbeschermers voert de maatregelen uit namens de instelling.

Bij de vrije beroepen waarvoor volgens de overheid het niet-hiërarchisch tuchtrecht is bedoeld, kiest de cliënt de beroepsbeoefenaar. Er is bijvoorbeeld vrije artskeuze. Dat geldt niet bij de jeugdbescherming. De jeugdige noch de ouders kunnen de jeugdbeschermers kiezen. In sommige gevallen kunnen zij verzoeken om de gecertificeerde instelling te vervangen door een andere, maar de rechter beslist daarover en dan nog gaat het om de keuze van de organisatie en niet van de individuele beroepsbeoefenaar.

Hesemans & Huls (2017) noemen het tuchtrecht voor jeugdprofessionals bij de domeinen waar recent een vorm van wettelijk tuchtrecht is ingevoerd. Over deze trend schrijven ze: "Wij bezien nieuwe gedaantes van tuchtrecht met een kritische blik. Een goed functionerend tuchtrecht is gebaseerd op een stevige traditie van gedeelde normen en waarden, die in de praktijk worden 'beleefd'. Als die houding (nog) ontbreekt en zolang er geen stevige beroepsorganisatie is die actief in de normontwikkeling participeert, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de meerwaarde van een wettelijk geregeld tuchtrecht."⁸ (pag. 87-88). Het is de vraag of de jeugdbescherming voldoet aan de maatstaf die in dit citaat wordt verwoord. Volgens de website van de SKJ toetst het College van Toezicht (de tuchtrechter) het handelen van de geregistreerde professional aan de professionele standaard van haar of zijn beroep. "Professionele standaarden zijn de normen die staan in onder andere de beroepscode, vakinhoudelijke richtlijnen en veldnormen." De beroepscode is duidelijk, maar wat wordt bedoeld met 'vakinhoudelijke richtlijnen' voor de jeugdbeschermers? Er zijn richtlijnen, opgesteld door onder meer het NJi, maar dat zijn 14 verschillende richtlijnen die bij elkaar honderden pagina's tekst bevatten. Wat er wordt bedoeld met 'veldnormen' is geheel onduidelijk. En

⁶ Bron: www.overheid.nl/help/tuchtrecht

⁷ Tegenwoordig Beroepsvereniging Professionals in Sociaal Werk (BPSW) geheten.

⁸ Hesemans, D.J. & Huls, N.J.H. (2017). Naar een verdere modernisering van het tuchtrecht. *Regelmaat* 2017 (32) 2, pag. 75-90..

bij deze overdaad staat er ook nog 'onder andere'. Een dergelijke onbepaalde verzameling teksten kan bezwaarlijk doorgaan voor 'een stevige traditie van gedeelde normen en waarden'.

3.7.3 Tuchtrect en klachtrect

Op papier is er een duidelijk onderscheid tussen klachtrect en tuchtrect. Het klachtrect is bedoeld om recht te doen aan de ervaringen van de cliënt. Het doel van het tuchtrect daarentegen is het bewaken van de kwaliteit van de uitoefening van het beroep.

In de praktijk is dit onderscheid echter minder helder. In beide procedures dienen de betrokkenen een 'klacht' in over het handelen van de jeugdbeschermer. Uit het genoemde onderzoek naar de impact van het tuchtrect op jeugdbeschermers blijkt, dat in 17 van de 21 procedures bij het SKJ er volgens de jeugdbeschermers over dezelfde klachten ook een procedure is gevoerd bij de klachtencommissie⁹. Als dit representatief is, gaat het om 80% van alle zaken bij SKJ over jeugdbeschermers. De jeugdbeschermers ervaren het als een dubbele procedure over dezelfde zaken; een deel van de klagers ziet het kennelijk ook zo, want in sommige gevallen zijn alleen de adressering en de aanhef van het klachtschrift veranderd.

3.8 De gemeente

Met de stelselwijziging is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming overgegaan van de provincie/grootstedelijke regio's naar de gemeente. Op papier is dat geen toevoeging, maar een verschuiving. Maar het Bureau Jeugdzorg had te maken met één overheid en de gecertificeerde instelling heeft te maken met een groot aantal gemeenten en met één of enkele regio's. De individuele gemeenten richten de toegang tot de jeugdhulp en de lokale teams in en stellen van daaruit eisen aan de gecertificeerde instelling. Dit varieert van vrijwel volledige afzijdigheid van de gemeente aan de ene kant tot aan ver gaande bemoeienis aan de andere kant. Zo zijn er gemeenten die eisen, dat de jeugdbeschermers deel uitmaken van de lokale teams en werken op basis van de richtlijnen, protocollen en formulieren van de gemeente.

Onder de Wet op de jeugdzorg werd het Bureau Jeugdzorg gefinancierd op basis van een subsidierelatie. De Jeugdwet stelt inkoop op basis van een contract voorop. Het gevolg daarvan is, dat gemeenten (of regio's) via de afdelingen inkoop eisen stellen waaraan gecertificeerde instellingen moeten voldoen om een contract te krijgen. Aanbestedingen brengen meer onrust en meer formele procedures met zich mee dan de subsidieregelingen.

3.9 Overige instanties

Is het bovenstaande overzicht vanuit een systeemperspectief zoets als het optellen van appels en peren, vanuit de praktijk van de jeugdbescherming gezien is het nog onvolledig. De advocaat wordt niet genoemd, omdat dit geen andere instantie is, maar een ondersteuning van de stem van de cliënt en dat geldt ook voor het AKJ, cliëntenorganisaties en de bijzonder curator. Ook deze instanties kunnen echter ten opzichte van de jeugdbeschermer gaan functioneren als een extra vorm van toezicht. In ieder geval kan de jeugdbeschermer de ervaring hebben, dat mensen die spreken namens de cliënt iets anders zeggen en andere dingen van de jeugdbeschermer vragen dan de cliënt zelf doet.

⁹ Zie noot 1.

Ook de Kinderombudsvrouw ontvangt klachten van individuele ouders en jeugdigen over het functioneren van (onder andere) de jeugdbescherming. Haar voorganger bundelde dergelijke klachten en publiceerde rapporten met punten waaraan de praktijk van de jeugdbescherming moest gaan voldoen. Zie bijvoorbeeld het rapport over vechtende ouders¹⁰.

Sommige gemeenten kennen een gemeentelijke Ombudsman. De Rotterdamse Ombudsman heeft in 2016 nog een onderzoek ingesteld naar aanleiding van klachten over instanties in de 'keten van jeugdbescherming'.

4 Het systeem van tucht en toezicht is zelf een probleem

4.1 Meer toezichthouders is geen antwoord op de onvrede

Deze tekst concentreert zich op de positie van de jeugdbeschermer en niet op die van de gezinsleden. Heeft de uitbreiding van tucht en toezicht inmiddels geleid tot een grotere tevredenheid bij ouders en jeugdigen die met de jeugdbescherming te maken krijgen? Daar is geen onderzoek naar gedaan, maar er zijn geen aanwijzingen, dat het aantal klachten of de onvrede in algemene zin zijn afgenomen. Is het vertrouwen van de gehele bevolking in de jeugdbescherming sinds 2015 aantoonbaar toegenomen? Ook daarvoor zie ik geen enkele aanwijzing. Integendeel, hoe meer toezichthouders en keurmeesters er zijn, hoe meer berichten er in de media verschijnen met de strekking dat er 'iets' niet in orde is volgens een of andere toezichthouder. Het algemene vertrouwen van de bevolking wordt daardoor eerder op de proef gesteld dan versterkt.

Zijn de ouders of de jeugdigen gebaat bij een heel palet aan instanties waar zij gelijktijdig of achtereenvolgens een klacht kunnen indienen? Voor zover ik weet is er geen recent onderzoek naar de impact van alle tucht- en klachtprocedures op de ouders en de jeugdigen. Zo'n onderzoek zou uiteraard wel waardevol zijn en zou wellicht meer inzicht geven in welke aspecten van het toezicht voor de cliënten ook achteraf nog een positieve werking hebben. Vooralsnog denk ik, dat een beperkt aantal duidelijke procedures voor de cliënten beter is dan een lange rij waar je het als ouder of als jeugdige ook nog eens kunt proberen. Het is goed, dat de rechter de belangrijkste beslissingen neemt. In de rechtspraak zijn garanties ingebouwd voor de rechtszekerheid van alle betrokkenen, zoals de vertegenwoordiging door een advocaat en de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen. Het is goed, dat er naast de rechtspraak één procedure is waar de betrokkenen een klacht kunnen indienen die betrekking heeft op het professioneel handelen van de jeugdbeschermer(s) en de instelling. En daarna is het goed, dat het stopt. Voor de ouders of de jeugdigen die het niet eens zijn met de genomen beslissing, kan iedere nieuwe procedure werken als een nieuwe kans, op den duur tot aan wanhoop toe. Maar dit heeft ook voor de ouders en de jeugdige tot gevolg, dat de strijd eindeloos blijft doorgaan. In een aantal gevallen levert weer een nieuwe procedure geen kans meer op de uitslag die de betrokkenen hopen te krijgen. Mensen hebben het recht om iedere procedure die er is te gebruiken, maar daarmee is het nog niet in het belang van ouders en jeugdigen om alsmear meer procedures in het leven te roepen.

¹⁰ De Kinderombudsman. Vechtende ouders, het kind in de knel. Adviesrapport over het verbeteren van de positie van kinderen in vechtscheidingen. Den Haag, 31 maart 2014. Advies: KOM003/2014.

4.2 Standaardisering wringt met kwaliteit jeugdbescherming

Standaardisering is de kern van ieder 'toetsingskader', iedere richtlijn en ieder 'kwaliteitsmanagementsysteem'. Er wordt gezocht naar algemene regels die de variatie van de praktijk overstijgen en daardoor kunnen dienen als criterium. Over sommige van dergelijke regels bestaat brede overeenstemming. Bijvoorbeeld: intercollegiale toetsing als criterium om de zorgvuldigheid van het handelen van een beroepskracht te toetsen. Deze regel is het probleem niet. Het is een eenvoudige regel en de regel wordt breed gedragen door de beroepsgroep. Het punt is, dat er in de praktijk slechts weinig van dergelijke breed gedragen regels zijn en dat de praktijk er ook maar heel weinig tegelijkertijd kan absorberen in het denken en handelen, terwijl er geen grens is aan het aantal abstracte regels die geleerden en ambtenaren kunnen bedenken. Het huidige stelsel van toezicht is niet een klein beetje te veel aan regels voor de praktijk: het is een mismatch in een onvoorstelbare orde van grootte. Een jeugdbeschermer die naar een gezin gaat gebruikt misschien drie of vier standaard regels en doet de rest op basis van ervaring, gezond verstand, gesprekstechniek, stilzwijgende kennis en vooral op 'bevind van zaken'. Deze drie of vier standaard regels staan in schril contrast met de honderden voorschriften, kwaliteitscriteria, richtlijnen, enzovoorts, enzovoorts, waarop de jeugdbeschermer achteraf door een van de vele instanties kan worden bevraagd.

De variatie in de praktijk van de jeugdbeschermer is onbeperkt. Het is simpelweg onmogelijk om die praktijk te beheersen door een systeem van algemene voorschriften en richtlijnen. Het klopt, dat systemen in sommige opzichten beter controleren dan mensen. Dat klopt zolang het gaat om zaken die altijd hetzelfde zijn. Maar juist met variatie, onduidelijkheid, onzekerheid en informatie die voor meerdere interpretaties vatbaar is, kunnen systemen niet omgaan en gaat er nog altijd niets boven het menselijk oordeel, hoe feilbaar dat ook is.

Het effect van deze van bovenaf opgelegde standaardisering is, dat een groot gedeelte van de tijd en de energie van jeugdbeschermers wordt besteed aan het gevecht met de formats. De jeugdbeschermer werkt in een niet te standaardiseren werkelijkheid van gesprekken met gezinnen en met een stroom van onvoorspelbare gebeurtenissen. De systemen dwingen de jeugdbeschermer om deze stroom van verhalen om te zetten in rapporten en formats die vanuit de jeugdbeschermer gezien tot doel hebben om allerlei controlerende instanties tevreden te stellen, maar die niet of weinig bijdragen aan het effectief beschermen van kinderen.

4.3 Het toezicht is gesegmenteerd

Met segmentering wordt in dit verband bedoeld, dat het beleid uitgaat van één invalshoek om naar de praktijk te kijken. Een toezichthoudende instantie is gelegitimeerd door de overheid en de wetgever en hoeft daarom niet breder of anders te kijken of te denken dan de formele opdracht. Sterker: een instantie die op een andere manier wil gaan denken en toetsen stuit daarbij op de regels, de grenzen van de eigen bevoegdheden en de positie en de bevoegdheden van andere toezichthouders. De toezichthouder werkt op basis van de eigen definities en procedures en binnen dat perspectief is er geen overlap en geen conflict met andere toezichthouders en evenmin met de professionele autonomie van de jeugdbeschermer. Maar de praktijk is voor de jeugdbeschermer integraal. Het gaat om een geheel van de werkrelatie met de gezinsleden, de analyse en de oordeelsvorming over de opvoedingssituatie, de procedures voor belangrijke beslissingen en de werkwijze van de organisatie inclusief de daarbij behorende regels en systemen.

5 Een andere visie op kwaliteit en toetsing van jeugdbescherming

5.1 Verbeteringen op korte termijn

Op korte termijn is het huidige stelsel een gegeven. Iedere procedure is verankerd in de wet en de wet wordt niet binnen korte tijd gewijzigd. Er loopt een tussentijdse evaluatie van de Jeugdwet en de rijksoverheid zal de resultaten daarvan willen afwachten. Bovendien heeft ieder stelsel tijd nodig voor de implementatie en voor het overwinnen van de aanloopproblemen. In deze fase is een eventuele andere regeling nog in het geheel niet uitgekristalliseerd.

Binnen het huidige stelsel zijn op korte termijn verbeteringen mogelijk. Om te beginnen kunnen de opleidingen en de beroepsgroepen zelf meer doen aan het scholen van de professionals in wat zij wel en niet van tucht en toezicht kunnen verwachten en hoe ze het best kunnen omgaan met klachten en met tuchtprocedures. Inmiddels zijn er voldoende uitspraken van de SKJ die inzicht geven in de belangrijkste punten waarover geklaagd wordt en in de wijze waarop het handelen van de jeugdbeschermer wordt beoordeeld. Alle jeugdbeschermers kunnen daar hun voordeel mee doen, ongeacht de bestaande kritiek op het systeem. Tucht- en klachtprocedures moeten in de opleidingen en de bijscholingen gezien worden als reflectie op de kern van het werk van de jeugdprofessional en niet als 'kader' of 'randverschijnsel', laat staan als een soort pech of natuurramp die je kunt overkomen. Beroepsethiek gaat over de basisprincipes waarop de jeugdprofessional werkt en niet over 'kleine lettertjes'.

De gecertificeerde instellingen kunnen zelf een aantal verbeteringen doorvoeren. Deze verbeteringen sluiten aan bij de aanbevelingen die de jeugdbeschermers zelf doen in het eerder genoemde onderzoek. Voor de jeugdbeschermers is het essentieel, dat de organisatie de jeugdbeschermer steunt. Iedereen begrijpt, dat de werkgever niet alles wat een jeugdbeschermer doet steunt en dat de werkgever zelf sancties tegen een medewerker kan en moet instellen wanneer het gaat om grove schendingen van professioneel handelen. Maar dat betekent niet, dat de werkgever onmiddellijk alle steun aan de jeugdbeschermer moet intrekken zodra er een klacht wordt ingediend. De werkgever kan de jeugdbeschermer steunen door goed juridisch advies, steun door de leidinggevende en in voorkomende gevallen door de bestuurder, hulp bij het opstellen van het verweerschrift en door te zorgen voor een vertrouwenspersoon of vertegenwoordiger in de procedure.

Daarnaast kunnen de instellingen inzetten op het versterken van de reflectieve praktijk. Als de mogelijkheden daartoe worden beperkt doordat de gemeente de prijs per maatregel laag houdt, dan ligt het op de weg van de instellingen om de gemeenten te overtuigen van de noodzaak van een reflectieve praktijk. De reflectieve praktijk houdt in, dat er structureel vormen van gezamenlijke reflectie in de casuïstiek zijn ingevoerd en worden onderhouden. Dit gaat om werkvormen zoals casuïstiekbesprekingen, intervisie, methodische leerbijeenkomsten, moreel beraad, etc.

Ook de tuchtrechter en toezichthouders kunnen bijdragen aan verbeteringen op de korte termijn. De ervaringen van de jeugdbeschermers met de procedure bij de SKJ en bij de externe klachtencommissies kunnen worden benut voor het aanscherpen van de ontvankelijkheid, een kortere doorlooptijd en verbetering in de hoorzittingen. De SKJ heeft overigens in het afgelopen jaar reeds verbeteringen doorgevoerd. Een belangrijk punt is het verminderen van het aantal procedures over één gebeurtenis. Dit kan binnen het bestaande stelsel door het invoeren van de regel, dat een klacht niet in behandeling wordt genomen indien er reeds eerder een klacht over dezelfde feiten is ingediend bij een andere toezichthouder, tuchtrechter of klachtencommissie. De SKJ heeft *de mogelijkheid* om dat te doen inmiddels opgenomen in haar reglement.

Eveneens op korte termijn is vereenvoudiging nodig in het geheel van kwaliteitseisen en financiering. Het Ministerie van Justitie & Veiligheid (als eigenaar van het Normenkader), de gemeenten en de Inspectie(s) moeten afspraken maken waarmee bizarre effecten van het huidige systeem worden voorkómen. Een bizar effect is het volgende: de gemeenten dwingen een lage prijs per maatregel van kindbescherming en jeugdreclassering af. De gecertificeerde instelling die werkt voor één of twee regio's heeft geen keuze en accepteert de lage prijs. Uit financiële nood schrapt deze gecertificeerde instelling staffuncties, opleidingstrajecten en methodeontwikkeling. Vervolgens komt het Keurmerk Instituut met het certificeringsschema in de hand vaststellen, dat de gecertificeerde instelling niet voldoet aan een aantal kwaliteitseisen. Hierdoor komt de gecertificeerde instelling in acute problemen, met ernstige gevolgen voor de medewerkers en uiteindelijk dus voor de jeugdigen en de ouders. Op een of andere manier moet er dan weer geld bijkomen, hetzij van de gemeenten, hetzij vanuit de rijksoverheid. Dergelijke effecten maken het falen van het systeem zichtbaar, maar het stoppen ervan kan niet wachten op een fundamentele verandering van dat systeem.

5.2 Een beweging voor een fundamentele verandering

De hierboven genoemde en andere verbeteringen kunnen de scherpe kanten van het huidige systeem verminderen. Maar voor de belofte van de regering: 'meer ruimte voor de professionals door de regeldruk serieus terug te dringen' is een meer fundamentele verandering nodig. De fundamentele verandering moet uitgaan van een holistische professionele praktijk. Daarvoor moet zowel de segmentering als de standaardisering worden opgeheven. De situaties waarin de jeugdbeschermers adequaat moeten handelen wordt gekenmerkt door variatie, onvoorspelbaarheid en meerduidigheid. Verantwoording en toezicht moeten zodanig worden ontworpen, dat ze aansluiten bij dit open karakter van het werk.

5.2.1 Jeugdbescherming als publieke verantwoordelijkheid

Het opheffen van de segmentering vereist een fundamentele discussie over de jeugdbescherming als publieke verantwoordelijkheid. Op dit moment is er een monopolie voor Veilig Thuis en voor de Raad voor de Kinderbescherming, maar niet voor de uitvoering van de maatregelen van jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Dat is merkwaardig, omdat de publieke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregelen niet minder is dan die voor de meldpost voor kindermishandeling of voor de taken van de Raad. Kennelijk was de wetgever er ook niet van overtuigd, dat de uitvoering van de maatregelen 'gewoon' aan de markt kon worden overgelaten, want er is veel opgetuigd rond de certificering. Het resultaat is een ingewikkeld, duur en ondoorzichtig systeem dat beter zo snel mogelijk weer kan worden vervangen door een organisatievorm waarbij de (gemeentelijke) overheid in voorkomende gevallen kan ingrijpen in de Raad van Toezicht en de Raad van Bestuur. Door uit te gaan van de publieke verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming, komt er (weer) één lijn voor Veilig Thuis, de Raad en de jeugdbeschermingsinstelling. Daarop kan dan één vorm van kwaliteitsborging worden afgestemd en daarin kan het controleren van de ene organisatie door de andere worden geschrapt (bijvoorbeeld de toetsende taak van de Raad).

5.2.2 Verdere professionalisering

De overdaad van toezicht en controles wordt veroorzaakt door mechanismen in de publieke opinie (incidenten, klachten), de politiek ('dit mag nooit meer gebeuren') en de bureaucratie (aanscherpen procedures, uitbreiden toezicht en controle).

Maar de beroepsgroepen en de uitvoerende instellingen zijn vanzelfsprekend hierin ook een factor. Om te komen tot een andere manier van toezicht en kwaliteitscontrole moet heet geluid van de praktijk sterker worden. Dat vereist, dat de professionalisering van de jeugdbescherming met kracht wordt doorgezet en wel op een manier die aansluit bij de dagelijkse werkelijkheid waar de jeugdbeschermer mee te maken krijgt. Wat is de kern van de professie van de jeugdbeschermer die steeds weer adequaat moet reageren in onvoorziene omstandigheden? Een volledige omschrijving gaat het bestek van deze tekst te buiten. Hieronder staan enkele hoofdpunten met als doel de denkrichting te bepalen en de discussie over de professionalisering te voeden.

Ten eerste moeten de jeugdbeschermers in staat zijn om te werken met alle verschillende perspectieven van de betrokken gezinsleden en mensen rond het gezin en ze moeten onpartijdig (of meervoudig partijdig) kunnen blijven, ook als er strijd is tussen de gezinsleden, zoals bij conflictueuze scheidingen.

Ten tweede moeten de jeugdbeschermers zeer goed feiten kunnen scheiden van interpretaties, meningen en conclusies. Ze moeten de relevante feiten kunnen selecteren uit alle verhalen en ze moeten in staat zijn om de mate waarin 'feiten' zeker of onzeker zijn te bepalen. Omdat er vaak onzekerheid blijft bestaan, moeten ze kunnen werken met deze onzekerheden en dus met verschillende opties.

Ten derde moeten ze een weging kunnen maken op basis van de verhalen, de feiten en de beschikbare criteria om een opvoedingssituatie te beoordelen. Omdat deze criteria – de wet, de rechtspraak, de wetenschap, de maatschappelijke opvattingen – per definitie in enige mate open zijn, moet de jeugdbeschermer in staat zijn een ethische en morele argumentatie op te zetten en vervolgens beargumenteerd tot een conclusie te komen.

Ten vierde moet de jeugdbeschermer uit alle denkbare opties voor een beslissing of een volgende stap in gesprek met alle betrokkenen de best passende optie te kiezen.

Bij al deze stappen moet de jeugdbeschermer een constructieve werkrelatie onderhouden met de gezinsleden en met alle andere betrokkenen (zowel in het netwerk als andere betrokken professionals).

De jeugdbeschermer moet systematisch feedback op het eigen functioneren organiseren en moet de eigen praktijk reflectief inrichting door de dilemma's en keuzes te delen met collega's in leerbijeenkomsten of intervisie.

En de jeugdbeschermer moet beschikken over zeer goede schriftelijke vaardigheden, om zowel de opvoedingssituatie als het eigen handelen van de jeugdbeschermer en de argumentatie voor de gemaakte keuzes op een voor iedereen begrijpelijke manier op te schrijven.

Van dit alles zijn indrukwekkende voorbeelden in de praktijk, maar desondanks is er nog veel te doen door de beroepsgroep zelf en door de instellingen om de professionalisering in deze richting door te zetten. Gesteld kan worden, dat de jeugdbeschermers de ruimte niet krijgen, doordat ze alsmaar standaard vragenlijsten moeten invullen en standaard richtlijnen moeten volgen. De beweging die hier tegenover gesteld moet worden houdt in, dat de jeugdbeschermers *de ruimte nemen* om te zeggen: we gaan het anders doen.

5.2.3 De overheid moet meebewegen

De beweging voor verandering kan en moet dus beginnen bij de jeugdbeschermers zelf en bij de instellingen. Het spreekt voor zich, dat bij het uitwerken van de verandering de stem van jeugdigen en ouders belangrijk is. Jeugdigen en ouders kunnen – via cliëntenorganisaties, maar ook langs andere wegen – meedenken over de vraag wat goede manieren zijn om de praktijk van de jeugdbescherming te toetsen.

Het is cruciaal, dat er breder steun voor deze beweging wordt verworven, ook in de wetenschap en in de publieke opinie. Wellicht kunnen er verbindingen gelegd worden met bewegingen in andere sectoren, zoals de beweging van huisartsen onder de noemer 'het roer moet om' en de bredere beweging om regels te schrappen in de gezondheidszorg. Ook in het onderwijs en bij de politie bestaat brede onvrede over de *afvinklijsten*.

Bij dit alles kunnen de gemeenten en de rijksoverheid niet aan de zijlijn blijven staan. Uiteindelijk moet de beweging worden vertaald in verbetering van het systeem. Het systeem zelf is immers deel van het probleem geworden, in plaats van deel van de oplossing. De wetgever is verantwoordelijk voor het systeem. De gemeenten zijn financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor de jeugdbescherming. Zij moeten meedenken door het gesprek met de jeugdbeschermers aan te gaan. Dat gesprek moet gaan over ruimte, vertrouwen, kwaliteit en verantwoording. Niet over de laagste prijs per maatregel. Er is ruimte en tijd nodig om de professionele kwaliteit te waarborgen. In de jeugdbescherming betekent kwaliteit adequaat handelen in onvoorziene omstandigheden, het gesprek over dat handelen en de wens van alle betrokkenen om voortdurend te blijven leren.