



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De nieuwe Jeugdbescherming en Jeugdreclassering



Wij, een werkgroep met deelnemers afkomstig vanuit gemeenten, branches en ketenpartners, zijn op initiatief van de VNG een aantal keer bij elkaar geweest om de ontwikkelingen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering te analyseren en te duiden, een jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet. We hebben ons in ons denken onafhankelijk betoond maar een schuin oog op ons eigen 'instellingsbelang' c.q. gemeentebelang is even onvermijdelijk als vruchtbaar. Dat maakte de gesprekken spannend en de uitwisseling scherp. Wat wij hier publiceren is de neerslag van onze gesprekken, op persoonlijke titel.

Jolande Calkoen
Ruud Grondel
Astrid Jansen
Peter Levenkamp
Isabeth Mijnaerends
Arie Opstelten
Peter Palsma
René Peters
Annette Roeters
Richard Scalzo
Annelies Schutte
Martin Sitalsing
Corine van der Sluijs
Jan Dirk Sprokkereef
Marianne Verhage-Van Kooten

April 2016

Colofon

Foto omslag

Zorg in beeld – Frank Muller

Tekst en ondersteuning

Irene Voskamp, AEF
Evelien Rutgers, AEF

Opmaak

Chris Koning (VNG)

Onze adviezen op een rijtje

Zet het perspectief van kind en gezin centraal

- Zorg dat er **continuïteit** is tussen de zorg en ondersteuning voor kinderen en hun ouders. Hanteer daarvoor één gemeenschappelijk werkproces voor alle partners en zorg dat er afspraken zijn gemaakt over ieders rol en de samenwerking en afstemming tussen partners.
- Voer in alle stadia **met de ouders en de jeugdige** het gesprek over de zorgen over de ontwikkeling van een kind en het ingrijpen daarin. Betrek ouders en kinderen ook bij het opstellen van gemeentelijk en instellingsbeleid.
- Kijk vanuit een **multidisciplinair perspectief naar kinderen**, zodat bij het maken van een plan voor jeugdbescherming en jeugdreclassering het gezinssysteem en alle relevante leefgebieden en de beschikbare ondersteuning aan de orde komen.
- Zorg ervoor dat burgers en professionals met zorgen over een kind en professionals in de wijkteams **laagdrempelig toegang** hebben tot advies over hoe te handelen bij een ernstige bedreiging in de opvoeding.
- Betrek waar mogelijk **het netwerk** als er sprake is van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling. Maak hierover afspraken in het kader van de ondersteuningsmethodiek.
- Zorg voor een **goed aanbod voor begeleiding van jongeren** van zestien jaar en ouder die in aanraking zijn geweest met het (jeugd)strafrecht of die onder toezicht hebben gestaan en na hun achttiende niet langer in een gezins(vervangende)omgeving wonen.

Gemeenten, gecertificeerde instellingen en de justitiële ketenpartners maken vanuit een gedeelde visie een regionaal afsprakenkader

- Spreek met de verschillende partners **één werkproces** af om te zorgen dat het voor jeugdigen en hun ouders helder is wat er van hen verwacht wordt en hoe de interventies van de partners zich tot elkaar verhouden.
- Zorg ervoor dat de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en de rechter **goed op de hoogte** zijn van de eerdere interventies in het gezin, zodat de Raad voor de Kinderbescherming in zijn advies kan aansluiten bij de eerder gestelde doelen en de lokale en gezinssituatie.
- Binnen de uniforme kaders is het van belang dat de landelijk werkende organisaties hun werkprocessen zodanig **regionaal** inrichten dat zij aan sluiten bij de visie en werkprocessen en een herkenbare bijdrage leveren aan de regionaal geformuleerde doelstellingen. Andersom is van belang dat gemeenten en regionale partners zich bij het inrichten van hun werkprocessen rekenschap geven van de landelijke kaders en de consequenties van het afwijken daarvan. Op termijn zal er een beperkt aantal uitvoeringsvarianten moeten ontstaan.
- Borg intercollegiaal **leren** en de intervisie in de samenwerkingsafspraken, zodat van elkaar kan worden geleerd en de verbinding van de interventies van de verschillende partners kan worden versterkt.
- Maak een **afstemmingstafel** op beleids- en bestuurlijk niveau, zodat professionals op de werkvloer op eenvoudige wijze knelpunten die zij tegenkomen, kunnen escaleren.
- Maak afspraken over de effectiviteit van de interventies die worden ingezet. Voer regie op de resultaten en de resultaatmeting.
- Ontwikkel **kennis over criminogene factoren**, waardoor de regio effectief kan werken aan het terugdringen van criminaliteit.

Organiseer jeugdbescherming en jeugdreclassering op een duurzame wijze

- Maak inkoopafspraken op **bovenregionaal niveau** met een gecertificeerde instelling, zodat altijd

voldoende menskracht beschikbaar is om de continuïteit van de uitvoering van maatregelen te borgen.

- Maak **lange termijn afspraken** (minimaal drie jaar) over het inzetten van jeugdbescherming en jeugdreclassering, zodat de gecertificeerde instellingen in staat zijn om met het afnemend aantal maatregelen toch de continuïteit van dienstverlening te garanderen.
- **Hervorm de bekostiging** tot een stabiele methodiek die bestand is tegen fluctuaties in volume.
- Houd de uitvoering van maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering **bij elkaar in de organisatie**.

Wij hebben een ambitie...

Gemeenten zijn op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk voor jeugdhulp, Veilig Thuis en de uitvoering van maatregelen in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering. De gemeentelijke jeugdhulp staat daardoor in verbinding met de justitieketen. Verticaal gestuurde organisaties en een gedecentraliseerde jeugdhulpveld ontmoeten elkaar in belang van het kind. Om de kansen die de verbinding biedt te benutten, is samenwerking noodzakelijk.

Wij, een werkgroep met deelnemers afkomstig vanuit gemeenten, branches en ketenpartners, zijn op initiatief van de VNG een aantal keer bij elkaar geweest om de ontwikkelingen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering te analyseren en te duiden, een jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet. We hebben ons in ons denken onafhankelijk betoond maar een schuin oog op ons eigen 'instellingsbelang' c.q. gemeentebelang is even onvermijdelijk als vruchtbaar. Dat maakte de gesprekken spannend en de uitwisseling scherp. Wat wij hier publiceren is de neerslag van onze gesprekken, op persoonlijke titel.

Wij zien dat de decentralisatie kansen biedt om zorg dichtbij kinderen en gezinnen te organiseren, ook als er in een gezin vragen zijn rond veiligheid en bescherming - precies de vernieuwing die met de Jeugdwet wordt beoogd. Niet de werkwijze van de afzonderlijke partners is daarvoor leidend; de opgave is gezamenlijke werkwijzen te ontwikkelen die het kind en zijn gezin optimaal ondersteunen.

Om deze ambitie waar te maken, adviseert de werkgroep aan gemeenten en de partners in de justitieketen de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden te interpreteren als een gezamenlijke opdracht: het zorgen voor de beste oplossing in belang van kind en samenleving. Het regioniveau biedt daarvoor de beste kansen, omdat organisaties met een groter werkingsgebied effectief op dit niveau kunnen aansluiten.

Als gemeenten en ketenpartners op dit niveau afspraken maken over interventies in gezinnen en zorgen voor een stabiele samenwerking, kunnen de interventies elkaar zodanig versterken dat we verwachten dat de resultaten van de nieuwe jeugdbescherming en jeugdreclassering verbeteren. Het aantal en duur van de maatregelen, met name in de jeugdbescherming, kan afnemen, als ouders en gezinnen eerder en anders geholpen worden. Tegelijkertijd willen we te allen tijde waarborgen dat kinderen die bescherming nodig hebben, deze krijgen.

Andersom is het onze ambitie dat de partners in het jeugdstrafrecht hun voordeel kunnen doen met de zorg in het kader van jeugdhulp en jeugdbescherming om het effect van hun maatregelen te vergroten. Uiteindelijk zorgt dat voor een beter resultaat voor kinderen en hun gezinnen, wat de maatschappelijke kosten doet afnemen. In dit advies willen we gemeenten en ketenpartners inspireren om deze ambities te delen en handvatten geven over hoe dat dan zou kunnen.

Hieronder schetsen we eerst hoe het speelveld er sinds de transitie uitziet en welke ontwikkelingen we zien. Aan de hand daarvan werken we onze ambities nader uit.

Een schets van het speelveld

Met de invoering van de Jeugdwet heeft de gemeente een jeugdhulpplicht jegens ouders en kinderen, een regionale organisatieplicht voor Veilig Thuis en zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de door de kinderrechter opgelegde maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering (tot 23 jaar). Deze maatregelen worden uitgevoerd door gecertificeerde instellingen.

Maar niet het hele stelsel is gedecentraliseerd. Op het terrein van jeugdbescherming en het jeugdstrafrecht houdt het Rijk een directe verantwoordelijkheid. Zo is de minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor:

- De Raad voor de Kinderbescherming, die onderzoek doet naar de veiligheid van kinderen en de rechter kan verzoeken een kindbeschermingsmaatregel op te leggen.
- De politie, die bij Veilig Thuis meldingen doet van situaties waarvan zij vermoeden dat de veiligheid van kinderen in gevaar is, wat vaak het startpunt is van intensieve bemoeienis en inzet van zorg.
- Het Openbaar Ministerie (OM), dat vervolging kan inzetten tegen jeugdige verdachten en tegen volwassen verdachten van kindermishandeling en huiselijk geweld, toezicht houdt op de uitvoering van jeugdreclasseringsmaatregelen en een verzoek kan doen tot het opleggen van kindbeschermingsmaatregelen.
- Het certificeringsstelsel, met inbegrip van het normenkader voor de gecertificeerde instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering aanbieden.

De rechter heeft een onafhankelijk toetsende rol. Voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn er twee rechtsgebieden waar de rechter zijn uitspraken op baseert: het civiel recht en het (jeugd)strafrecht. Hij oordeelt in de zaken die de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie aan hem voorleggen. De onafhankelijkheid van de rechter biedt rechtsbescherming aan ouders en jeugdigen. Dat is van wezenlijk belang, omdat het gaat om maatregelen die diep ingrijpen in de privésfeer van kinderen en ouders.

Om de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te garanderen, is de werkwijze in de justitiële keten vastgelegd in uniforme processen, met specifieke procesvereisten. Dit specifieke karakter vereist dat gemeenten kennis van zaken hebben, zodat zij optimaal op deze processen aan kunnen sluiten. Andersom is het van belang dat de partners in de justitiële keten zicht hebben op de wijze waarop het zorglandschap in gemeenten is georganiseerd en hoe de toegang tot zorg is georganiseerd, zodat zij, ook in het justitieel kader, gebruik kunnen maken van zorg die in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet beschikbaar is.

De vraag wat in een concrete situatie het beste is voor een kind, is altijd delicaat. Zijn ouders in staat en bereid hulp te aanvaarden en de opvoedsituatie te verbeteren tot 'goed genoeg'? Of is het in belang van het kind te verkiezen toch de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen en op een ondertoezichtstelling te koersen? Het gaat altijd om een afweging tussen enerzijds respect voor het ouderlijk gezag en privéleven van het gezin en anderzijds voor de bescherming van de veiligheid en ontwikkeling van het kind. Nu de gemeente verantwoordelijk is geworden voor de Jeugdwet, is er een andere dynamiek ontstaan bij het beantwoorden van deze vragen.

Zie hier in kort bestek het krachtenveld rond kinderen in de knel die niet meer voldoende op de opvoeding van hun ouders kunnen vertrouwen of die in aanraking zijn met de jeugdbescherming of het (jeugd)strafrecht. De gemeente en haar partners begeleiden deze kinderen tot de opvoed- en opgroei-

situatie weer 'goed genoeg' is, al dan niet met een maatregel (dwang).

Gemeenten staan voor de taak procesregie te voeren op de jeugdbeschermingsketen en een rol te pakken in de jeugdstrafrechtsketen ten behoeve van de - onbedreigde - ontwikkelingskansen van hun jeugdige inwoners. We zien dat er op dit moment werk gemaakt wordt van samenwerkingsafspraken. Zo is er een protocol voor de samenwerking gemeenten en raad voor de kinderbescherming, een handelingsprotocol voor Veilig Thuis en een samenwerkingsprotocol voor Veilig Thuis, politie en het OM. Er is in gezamenlijkheid een normeringskader opgesteld voor de gecertificeerde instellingen dat onderdeel uitmaakt van het certificeringsschema. Er worden 'beschermingstafels' georganiseerd met betrokken partners en het gezin waarover ernstige zorgen zijn, om tot afspraken te komen in concrete casuïstiek. En de Jeugdwet en het ongedeelde budget, maken het mogelijk dat er veel meer laagdrempelige ondersteuning en hulp beschikbaar is (vanuit wijkteams, toegang, CJG's en anderszins georganiseerd: hierna steeds "wijkteam") zodat er in het vrijwillig kader veel meer mogelijkheden zijn om – ook bij ernstige problematiek- gezinnen te ondersteunen, te helpen en zo nodig specialistische hulp in te schakelen en expertise vanuit de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis te benutten.

Tegelijkertijd is het vernieuwingsproces pril. Er zijn weliswaar samenwerkingsprotocollen en afspraken gemaakt, maar die zijn nog niet overal vertaald naar een andere begeleiding van kinderen. De vernieuwing krijgt op uiteenlopende manier vorm en is nog niet uitgekristalliseerd. Ondertussen is er een aantal trends zichtbaar dat de discussie op scherp stelt: de volumes van gecertificeerde instellingen dalen vrijwel in het hele land, en bij Veilig Thuis en aanpalende terreinen zoals de crisisdienst en de GGZ fluctueren de volumes sterk. Er is discussie over de budgetten en de te hanteren tarieven. Kortom, de situatie is nog niet gestabiliseerd en er is nog volop ruimte voor innovatie.

Wat is het juridisch kader?

Het borgen van de veiligheid van kinderen is op grond van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind (IVRK) een kerntaak van de overheid. Dit Verdrag is uitgangspunt van al het handelen ten opzichte van kinderen.

Artikel 3 stelt dat in alle gevallen en door alle instanties het belang van het kind voorop staat. Het eerste lid van dat artikel luidt:

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

Artikel 19 geeft de principes waar de staat van moet uitgaan bij de bescherming van het kind.

1. De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, zolang het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.
2. Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van zodanige gevallen, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.

Artikel 40 geeft aan dat ook als een kind op grond van het jeugdstrafrecht wordt berecht, er rekening gehouden moet worden met zijn leeftijd. Het eerste lid luidt: 1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld omwille van het begaan van een strafbaar feit, op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van dezen vergroot, en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

In Nederland zijn deze verdragsbepalingen geïmplementeerd in verschillende wetten. Alle ondersteuning bij opvoeden en opgroeien is in de Jeugdwet neergelegd. Veilig Thuis is in de Wet maatschappelijke ondersteuning neergelegd. De kinderbescherming is geregeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Het Jeugdstrafrecht is neergelegd in onder andere het Wetboek van Strafrecht en de Beginnenwet Justitiële Jeugdinrichtingen. Samen vormen deze wetten het kader voor jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Welke ontwikkelingen zien we?

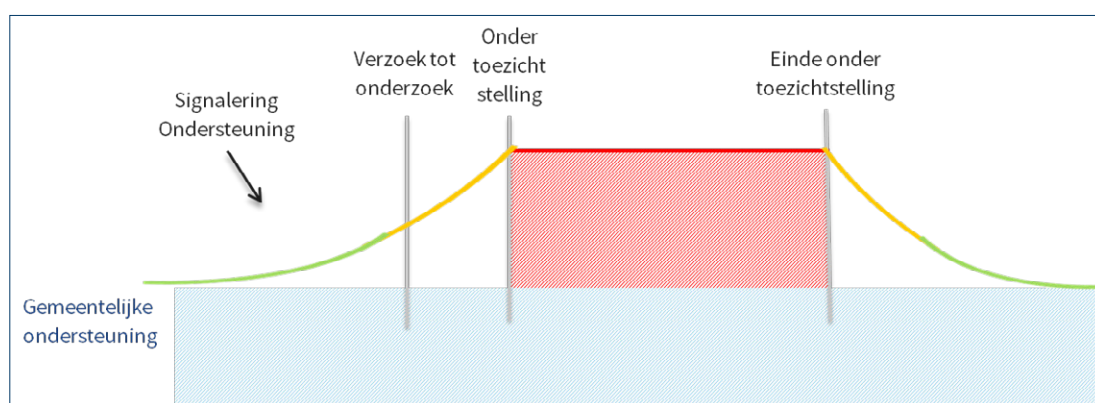
Jeugdbescherming

Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen. Als ouders zodanig tekort schieten, dat kinderen ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, bijvoorbeeld door verwaarlozing, lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, kan de kinderrechtster op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming ingrijpen (BW). Hier gaat een zorgvuldige afweging aan vooraf na een intensief proces van signaleren en onderzoeken. Soms moet acuut worden ingegrepen.

Er staan op dit moment ongeveer 23.000 kinderen onder toezicht en 8000 kinderen vallen onder voogdij (cijfers 2015). De laatste jaren is een dalende tendens te zien in het aantal opgelegde ondertoezichtsstellingen.

Een belangrijk knelpunt - dat heeft geleid tot de verandering in het gedwongen kader - was het feit dat maatregelen in het gedwongen kader niet altijd werd verbonden met de andere hulpverlening. Daardoor kon het voorkomen dat als er een (gezins)voogd in het gezin kwam, de eerstelijns hulpverlening ofwel stopte, ofwel doorging zonder dat het in verband werd gebracht met de opgelegde maatregelen in het gedwongen kader. Er was veel aandacht voor individuele kinderen, maar het kon voorkomen dat wanneer er één kind onder toezicht werd gesteld, er geen aandacht was voor andere kinderen in het gezin. Kinderen konden uit huis geplaatst worden bij pleegouders, waarbij te weinig werd gekeken naar oplossingen in het netwerk of er vertrouwde familieleden of ouders van vriendjes of vriendinnetjes een oplossing konden bieden.

Door jeugdhulp en jeugdbescherming beter met elkaar in verband te brengen, kan een groot deel van deze problemen ondervangen worden. Onderstaand schema geeft weer, hoe de verbinding tussen jeugdhulp en jeugdbescherming in het nieuwe stelsel vorm kan krijgen. De gemeentelijke ondersteuning is een continu proces, waar het instrumentarium van de jeugdbescherming parallel aan kan worden ingezet op zo'n manier dat beiden elkaar versterken.



Figuur 1 Relatie jeugdhulp en uitvoering jeugdbescherming na invoering van de Jeugdwet

De aandacht voor kindveiligheid begint bij signaleren: alert zijn op tekenen van verwaarlozing, mishandeling, onveiligheid en met zorgen daarover in gesprek durven gaan met ouders en het kind. Zowel professionals in de hulpverlening, als in de opvang en het onderwijs, maar ook vrijwilligers die met kinderen werken, zouden hiervoor beter toegerust moeten worden. De Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling geeft professionals uit de omgeving van het kind handvatten om mishandeling te

signaleren, bespreekbaar te maken en geeft een route om vragen zo nodig te escaleren. De kindcheck, die hier onderdeel van is, geeft psychologen en psychiaters een handvat om te kijken wat het effect van problemen van ouders op kinderen kan zijn. Methoden zoals 'signs of safety' helpen professionals om mishandeling in de context van het gezin te beschouwen, aandacht te hebben voor wat wel goed gaat en geeft hen een gemeenschappelijke taal. Ten slotte is ook in de wijkteams meer aandacht voor veiligheidsvragen in hun context. Veilig Thuis speelt een belangrijke rol doordat mensen hun zorgen kunnen melden, doordat zij politiemeldingen krijgen en door het geven van advies en het doen van onderzoek.

Er zijn regio's waarin gekozen is voor het inzetten van expertise vanuit de gecertificeerde instelling in het bereiken van en ondersteuning en hulpverlening aan gezinnen met multi-problematiek. Het doel is om op een vasthoudende en niet-vrijblijvende manier gezinnen te bewegen hulp te aanvaarden in het belang van het kind, zonder dat de kinderrechter er aan te pas hoeft te komen. Soms kiezen gemeenten ervoor de regie in dit kader bij de gecertificeerde instelling te leggen die dan de casusregie op zich neemt (het intensief systeemgericht casemanagement in Amsterdam bijvoorbeeld), andere gemeenten vragen de gecertificeerde instelling voor een bepaalde tijd hun expertise in de casus in te zetten, terwijl de regie bij het wijkteam blijft (Samen Veilig in Midden Nederland bijvoorbeeld).

In verschillende gemeenten bespreken betrokken partijen zoals wijkteams, gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming met de ouders en kinderen (ouder dan twaalf jaar) geconstateerde onveiligheid aan een zogenaamde beschermingstafel. Inzet van het gesprek is of een raadsonderzoek noodzakelijk is, dan wel onder welke voorwaarden dit (voorlopig)afgewend kan worden.

De Raad voor de Kinderbescherming sluit in zijn onderzoek beter aan op het gemeentelijke proces. Op basis van het advies van de Raad en na de kinderen en hun ouders gesproken te hebben, neemt de rechter een besluit over het verzoek tot het opleggen van een maatregel. De nieuwe werkwijze kan de rechter aanknopingspunten geven voor het stellen van heldere behandeldoelen bij een onder toezichtstelling in zijn uitspraak, zodat voor de ouders de gestelde doelen bekend zijn.

Als er een ondertoezichtstelling is opgelegd is de gezinsvoogd verantwoordelijk voor de realisatie van de in de beschikking van de rechter gestelde doelen. Voor het realiseren van de doelen wordt nu breder gekeken naar de bijdrage die kan worden geleverd vanuit de domeinen zoals onderwijs, werk en de sociale omgeving (in samenwerking met of onder regie van het wijkteam, afhankelijk van de methode). De inspanningen van de (gezins)voogd zijn er op gericht, dat de doelen die de rechter stelt zo snel mogelijk worden gerealiseerd. Op het moment dat de doelen van de ondertoezichtstelling zijn gerealiseerd wordt de maatregel beëindigd. Waar nodig wordt hulp in het vrijwillig kader voortgezet.

Naast deze meer wijkgerichte werkwijzen is ook landelijke expertise noodzakelijk en beschikbaar. Het betreft onder meer expertise op het vlak van gezinnen waar sprake is van een Licht Verstandelijke Beperking (LVB) en expertise in het werken met zwervende gezinnen, complexe multi-probleemgezinnen met een Roma-achtergrond of gezinnen met een orthodox-christelijke achtergrond.

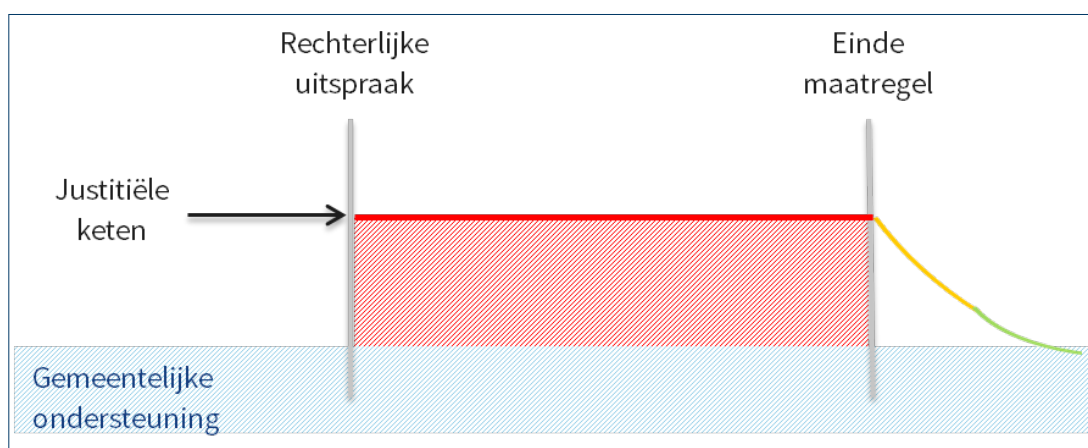
Jeugdreclassering

Sommige jongeren komen al vroeg in hun leven in aanraking met justitie. Het gaat hier vaak om kwetsbare kinderen, die een achtergrond hebben met multi-problematiek, waarvan een lichtverstandelijke beperking en schoolverzuim een onderdeel kunnen zijn. Als zij een strafbaar feit begaan, worden zij van hun twaalfde tot hun achttiende jaar in principe berecht onder het jeugdstrafrecht. Kenmerkend van dit jeugdstrafrecht is dat het naast een punitieve werking ook een pedagogische werking

heeft. Alleen als er een bijzondere aanleiding toe is, kunnen jongeren vanaf 16 jaar ook op grond van het volwassenenstrafrecht berecht worden. Straffen op grond van het jeugdstrafrecht kunnen ook opgelegd worden aan jongvolwassenen tot 23 jaar. Op dat moment heeft de jongere ook recht op voorzieningen op grond van de Jeugdwet.

Bij jeugdreclassering ziet het proces er in hoofdlijnen als volgt uit: wanneer er een proces verbaal is opgesteld tegen een minderjarige wordt er in de keten gewerkt met het LIJ (Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht). De politie voert de gegevens in van de minderjarige en het delict (preselect), waarna op basis van een risicoprofiel de jongere voor een afdoening naar HALT gaat of voor een strafonderzoek naar de Raad voor de Kinderbescherming. Op basis van afname van het LIJ geeft de Raad voor de Kinderbescherming een strafadvies ten bate van de strafzitting. In het strafadvies kan de Raad voor de Kinderbescherming adviseren om een jeugdreclasseringsmaatregel op te leggen. De jeugdreclassering wordt betaald door de gemeente. De jeugdreclassering speelt een belangrijke rol voorafgaand aan en na afloop van een straf, in combinatie met een straf of in plaats van een straf. Om deze jongeren een nieuwe kans te geven in de maatschappij, is een aanpak die aansluit op hun leefomgeving van groot belang.

We constateren dat het vak van jeugdreclassering momenteel nog relatief ver van de gemeenten af staat. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste gaat het om kleine aantallen: per jaar zijn er rond de 5000 kinderen die te maken krijgen met jeugdreclassering. Ten tweede is de verbinding tussen het sociaal domein en de justitiële keten voornamelijk beperkt. Onderstaand schema geeft aan, hoe deze verbinding vorm kan krijgen.



Figuur 2: samenhang van gemeentelijke ondersteuning en uitvoering jeugdreclassering

Bovenstaand figuur geeft weer dat zodra er een maatregel in het kader van jeugdbescherming is, de relatie moet worden gelegd tussen de justitiële maatregel en de ondersteuning vanuit het sociale domein.

De samenwerking met jeugdbescherming vanuit de wijkteams begint al in het voorveld. Door kennis van criminogene factoren in de wijkteams kunnen risicofactoren op crimineel gedrag eerder onderkend worden. Een goed voorbeeld hiervan is leerplicht. Gemeenten hebben als zij ernstig schoolverzuim signaleren, via de leerplicht aanleiding voor gesprek. Als hun inzet niet voldoende oplevert, kan proces verbaal worden opgemaakt. Uiteindelijk kan de jeugdreclassering dan een rol spelen om een kind opnieuw naar school te laten gaan.

Vaak vertonen de taken en het werk van de jeugdreclasserders overeenkomsten met die van de (gezins)voogd in het kader van de jeugdbescherming voor kinderen boven de twaalf jaar. De jeugdreclas-

sering richt zich speciaal op de aanpak van criminogene factoren en de begeleiding van het individuele kind naar zelfstandigheid, eigenwaarde en de toekomst (zoals het vinden van een baan) meer op de voorgrond. In een gezin kunnen kinderen met min of meer dezelfde problematiek leven, waarbij de het ene kind wel en het andere kind niet in aanraking is geweest met de politie. Ook hier is het gezinsysteem relevant. Verder is het hulpaanbod vaak hetzelfde, waarbij in het strafrechtelijk kader natuurlijk ook specifiek aandacht is voor de reden van de veroordeling door de jeugdstrafrechter. De nieuwe Jeugdwet biedt de kans om de instrumenten die de gemeente heeft in te zetten voor de jongeren die onder de jeugdreclassering vallen. Naarmate kinderen ouder worden en zij niet (of minder gemakkelijk) terug zullen keren naar hun ouderlijke omgeving en wanneer sprake is van verharde criminaliteit is een andere aanpak, die uitsluitend nadrukkelijker op de jongere gericht is aangewezen. Deze aanpak vraagt ook om specifieke deskundigheid.

Onze adviezen...

De komende jaren staan in het teken van het steeds verder ontwikkelen van de samenwerking bij de ondersteuning aan kinderen en ouders, ook als die ondersteuning wordt geleverd in het kader van een maatregel. Het justitieel kader zou bekender en gewoner terrein moeten worden voor gemeentes. Omgekeerd zou moeten gelden dat de partners uit de justitieketen meer gebruik maken van de ondersteuning vanuit het sociaal domein om te zorgen dat de maatregelen uit het justitiële kader effectiever zijn. Op basis van wederzijdse kennis en samenwerking in de praktijk kan dan het vertrouwen groeien dat voor een vruchtbare samenwerking essentieel is. Onze adviezen luiden als volgt.

Perspectief van kind en gezin centraal

Er is de afgelopen jaren kennis opgebouwd om ook in het gedwongen kader optimaal aan te sluiten bij de eigen kracht en verantwoordelijkheid van ouders en kinderen. Ook als een maatregel noodzakelijk is, is het cruciaal dat ouders en kinderen zich geholpen voelen. Perspectief van kind en gezin staan daarom centraal. De werkgroep doet daartoe de volgende aanbevelingen.

- **Continuïteit.** Zorg dat er continuïteit is tussen de zorg en ondersteuning voor kinderen en hun ouders in het vrijwillig kader en het gedwongen kader, door te zorgen dat partners bij het stellen van doelen zich rekenschap geven van eerdere stappen in het proces en waar mogelijk door dezelfde doelen te stellen (één gezin, één plan). Zorg dat waar door OM en rechter nieuwe doelen worden opgelegd, de betrokken partners in overleg gaan over de betekenis daarvan. Hanteer daartoe een gemeenschappelijk inhoudelijk werkproces, waardoor het gezin één doorlopende lijn herkent in de (veiligheids)voorwaarden die gesteld worden en de daaraan gekoppelde plannen. Zorg dat afspraken zijn gemaakt over ieders rol en de samenwerking en afstemming tussen de partners.
- **Ouders en kinderen erbij.** Voer in alle stadia met de ouders en de jeugdige het gesprek over de zorgen over de ontwikkeling van een kind en het ingrijpen daarin - dus ook op het moment dat tot een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt overwogen en bij de eerste gesprekken met de Raad voor de Kinderbescherming, tenzij hiervoor een sterke contra-indicatie is. Betrek ouders en kinderen tevens bij het opstellen van gemeentelijk- en instellingsbeleid.
- **Kijk integraal.** Kijk vanuit een multidisciplinair perspectief naar kinderen. Zorg bij het maken van het plan in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering dat het gezinssysteem en alle relevante leefgebieden en de beschikbare ondersteuning aan de orde komen. Sluit aan op het zorgaanbod van de gemeente en de beschikbare voorzieningen in het sociale domein, zoals het onderwijs, de Wmo en de Participatiewet. Maak gebruik van de kennis die bijvoorbeeld bij leerplicht aanwezig is. Zorg zoveel mogelijk voor de behandeling van alle zaken over één kind of één gezin door dezelfde rechter.
- **Laagdrempelig advies.** Zorg ervoor dat burgers en professionals met zorgen over een kind en professionals in de wijkteams laagdrempelig toegang hebben tot advies over hoe te handelen bij een ernstige bedreiging in de opvoeding. Maak de afweging over hoe om te gaan met de vertrouwensrelatie van professionals, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.
- **Netwerk.** Betrek waar mogelijk het netwerk - bijvoorbeeld vrienden en familie - als er sprake is van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling, ook na de oplegging van een maatregel om het gezin te ondersteunen bij het behalen van de doelen. Maak hierover afspraken in het kader van de ondersteuningsmethodiek.
- **18-/18+/23.** Zorg voor een goed aanbod voor begeleiding van jongeren vanaf een jaar of zestien en ouder die in aanraking zijn geweest met het (jeugd)strafrecht of die onder toezicht hebben gestaan en na hun achttiende niet langer in een gezins(vervangende)omgeving wonen. Ontwerp samen met andere maatschappelijke spelers in de gemeente programma's op het terrein van werk en scholing

om deze jongeren te ondersteunen bij het zelfstandig inrichten van hun eigen, volwassen leven.

Maak een regionaal afsprakenkader

De werkgroep adviseert te komen tot een afsprakenkader, waarin gemeenten, gecertificeerde instellingen en de justitiële ketenpartners afspraken maken vanuit een gedeelde visie. Met de invoering van de Jeugdwet is de jeugdhulpregio het niveau waar visie, beleid en uitvoeringsafspraken worden gemaakt op het terrein van veiligheid en bescherming. Gemeenten geven regionaal invulling aan hun verantwoordelijkheid voor Veilig Thuis en de gecertificeerde instellingen. Bovendien maakt de omvang het mogelijk dat de landelijke partners zich tot dat niveau verhouden. Voor sommige zaken zou zelfs bovenregionaal samengewerkt moeten worden. Het regionale afsprakenkader zou de volgende elementen moeten bevatten:

- **Meer rollen, één werkwijze.** De partners hebben ieder hun eigen rol - en daarmee een andere verhouding tot de jeugdigen en gezinnen waar mee ze werken. Spreek één werkproces af, om te zorgen dat het voor jeugdigen en hun ouders helder is wat er van hen verwacht wordt en hoe de interventies van de partners zich tot elkaar verhouden. Laat de uitvoering van de maatregelen zo veel mogelijk aansluiten bij de doelen die al eerder in gesprek met het gezin zijn opgesteld.
- **Aansluiting lokale proces – OM, Raad en rechter.** Draag er zorg voor dat de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie en de rechter goed op de hoogte zijn van de eerdere interventies in het gezin. Gebruik de expertise van de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis ook bij het opstellen van het verzoek tot onderzoek. Laat de Raad voor de Kinderbescherming en het OM aansluiten bij het overleg over het verzoek tot onderzoek (zoals de beschermingstafel), zodat de Raad voor de Kinderbescherming in zijn advies kan aansluiten bij de eerder gestelde doelen en de lokale en gezinssituatie. Ga hier zorgvuldig mee om zodat de onafhankelijke positie van de Raad en het OM behouden blijven.
- **Regionaal maatwerk door landelijke organisaties.** De werkprocessen van landelijke organisaties zijn uniform, waar er landelijke kwaliteitseisen zijn of omwille van de beperking van de administratieve lastendruk. Binnen deze kaders richten de landelijk werkende organisaties hun werkprocessen regionaal zodanig in dat zij aan sluiten bij de visie en werkprocessen en een herkenbare bijdrage leveren aan de regionaal geformuleerde doelstellingen. Andersom is van belang dat gemeenten en regionale partners zich bij het inrichten van hun werkprocessen rekenschap geven van de landelijke kaders en de consequenties van het afwijken daarvan. Op termijn zal er een beperkt aantal uitvoeringsvarianten moeten ontstaan.
- **Lerende regio's.** Om steeds beter te worden in het verbinden van de interventies van de verschillende partners, is samen leren noodzakelijk. Borg intercollegiaal leren en de intervisie in de samenwerkingsafspraken. Leer hierbij ook van bijvoorbeeld inspectierapporten en andere regio's en van wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld naar criminogene factoren.
- **Professioneel leren.** Professionals van de verschillende organisaties werken met elkaar samen in individuele casussen. Zij houden zich aan de eisen die aan hun beroep worden gesteld. Zo nodig werken zij samen aan beschermingstafels, in veiligheidshuizen of op ZSM. Hier kunnen knelpunten in de regio naar boven komen. Maak daarom een afstemmingstafel op beleids- en bestuurlijk niveau, zodat professionals op de werkvloer op eenvoudige wijze knelpunten die zij tegenkomen, kunnen escaleren. Zorg ook voor gezamenlijke kennisontwikkeling, eventueel met landelijke organisaties en instituten.
- **Effectiviteitsmeting.** Maak afspraken over de effectiviteit van de interventies die worden ingezet. Voer regie op de resultaatmeting en de resultaten.
- **Ontwikkelen van kennis over criminogene factoren.** Door het herkennen en aanpakken van criminogene factoren kan de regio effectief werken aan het terugdringen van criminaliteit. Die kennis moet benut worden bijvoorbeeld door het inrichten van verbetercycli. Op dit moment zit deze kennis bij Raad voor de Kinderbescherming en jeugdreclasserders maar zij komen pas in beeld als er al

een strafbaar feit is gepleegd. De vraag is hoe deze kennis preventief kan worden ingezet.

Duurzaam organiseren

Als een rechter een maatregel oplegt in het kader van jeugdbescherming of jeugdreclassering, heeft de gemeente de plicht om deze maatregel uit te voeren. Om altijd aan deze plicht te kunnen voldoen, is het van belang dit duurzaam te organiseren. Om dat te bereiken doet de werkgroep de volgende aanbevelingen:

- **Gemeente leidend bij inrichting van de gecertificeerde instelling.** Gemeenten zijn leidend in de discussie over de omvang en dienstverlening van de gecertificeerde instelling. Hierbij zijn wettelijke eisen over de beschikbaarheid van een (gezins)voogd binnen vijf dagen en het bieden van keuzevrijheid naast het inspelen op krimp van het aantal zaken, belangrijke randvoorwaarden. Om schommelingen in het aantal maatregelen op te vangen, is een behoorlijk volume noodzakelijk. Om dit volume te krijgen, bedienen gecertificeerde instellingen in de meeste gevallen meerdere regio's. Om die reden wordt geadviseerd om inkoopafspraken op bovenregionaal niveau te maken, bijvoorbeeld op de schaal van het arrondissement. Overleg tussen regio's is dan nodig om te zorgen dat de afspraken die de regio's met de gecertificeerde instelling maken, duurzaam en eenduidig zijn, zodat er altijd voldoende menskracht beschikbaar is om de continuïteit van de uitvoering van maatregelen te borgen.
- **Lange termijn afspraken.** Maak afspraken voor een langere termijn (minimaal drie jaar) over het inzetten van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Zorg dat de gecertificeerde instellingen in staat zijn om met het afnemend aantal maatregelen, toch continuïteit van dienstverlening te garanderen. Sluit om die reden contracten met de gecertificeerde instellingen voor die termijn.
- **Hervorm de bekostiging.** Voor de bekostiging is het afrekenen per 'zaak' (pxq-financiering) op termijn geen stabiele methodiek, omdat fluctuaties in volume kunnen leiden tot grote schommelingen in het budget. Vormen als populatiebekostiging of subsidie liggen meer voor de hand. Voor het bepalen van de kostprijs, zal er echter eerst een goede inschatting moeten zijn van de tarieven die gemoeid zijn met verschillende werkwijzen. Houd er in de bekostiging van de gecertificeerde instellingen rekening mee dat naarmate het aantal straf- en civielrechtelijke maatregelen afneemt, de resterende gevallen complexer zijn. Dit leidt waarschijnlijk tot verandering van prijsstelling.
- **Jeugdreclassering en jeugdbescherming samen organiseren.** Houd de uitvoering van maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering bij elkaar in de organisatie. Zorg er daarbij omwille van de kwaliteit voor dat de professionals die werken op grond van de regels in de jeugdstrafrechtketen (met het oog op behoud van expertise) minstens tien jeugdreclasseringszaken per jaar doen en hun expertise op het gebied van jeugdreclassering op peil houden door intervisie en scholing.

