

Crisis, wat nu?

**Landelijk onderzoek naar de kwaliteit van het handelen
van de Bureaus Jeugdzorg in Nederland
bij cliënten in acute crisis**

Inspectie jeugdzorg

Utrecht, december 2005

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 - Het onderzoek	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Probleemstelling van het onderzoek	7
1.3 Opzet van het onderzoek	8
Hoofdstuk 2 - De resultaten van het onderzoek.....	9
2.1 Veiligheid	9
2.2 Verloop van de crisisinterventie	12
2.3 Betrokkenheid van de cliënten	19
2.4 Eindoordeel van de inspectie	21
Hoofdstuk 3 - Aanbevelingen	23
Bijlage 1 - Toetsings- en waarderingskader van de inspectie	25

Samenvatting

Het onderzoek

De inspectie heeft besloten om in 2005 een landelijk onderzoek te doen naar het handelen van alle bureaus jeugdzorg in Nederland als cliënten zich melden met een crisis. Zij heeft voorafgaand aan het onderzoek hierover overlegd met het Ministerie van VWS en met het Ministerie van Justitie.

De kwaliteit van het handelen van de bureaus jeugdzorg meet de inspectie af aan wat de cliënten van de bureaus mogen verwachten. De vraagstelling voor het toezicht luidt:

“Voldoet de zorg tijdens een acute crisis aan wat cliënten mogen verwachten?”

Als belangrijkste punt heeft de inspectie onderzocht of de bureaus jeugdzorg gedurende het gehele proces van de crisisinterventie de veiligheid van de cliënten centraal stellen en afwegen of de noodzaak bestaat om de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen.

Het onderzoek is nader toegespitst op het handelen van de bureaus jeugdzorg tijdens het verloop van crisisinterventie; het gaat dan vooral over de toegang tot onmiddellijke zorg, de beslissingen van de bureaus jeugdzorg tijdens een acute crisis en de regievoering van de bureaus jeugdzorg intern en extern.

De inspectie heeft ook onderzocht of de bureaus jeugdzorg over alle beslissingen overleggen met en instemming vragen van de cliënten.

Nadrukkelijk heeft de inspectie een aantal “good practices” die zij in het onderzoek tegenkwam in het rapport vermeld.

Bevindingen van de inspectie kort samengevat

Veiligheid van de cliënt gedurende de crisisinterventie:

- de bureaus jeugdzorg schenken ruim voldoende aandacht aan de veiligheid van de cliënt ;
- een deel van de bureaus jeugdzorg signaleert problemen in de samenwerking met de Raad voor de Kinderbescherming; het betreft verschillen van inzicht over de veiligheid van de kinderen en de wachttijd voor een raadsonderzoek.

Handelen van de bureaus jeugdzorg tijdens het verloop van crisisinterventie:

- de bureaus jeugdzorg zijn altijd bereikbaar en beschikbaar;
- de bureaus jeugdzorg nemen zorgvuldige beslissingen;
- de bureaus jeugdzorg hebben niet altijd de criteria om te komen tot zorgvuldige beslissingen schriftelijk vastgelegd; hetzelfde geldt voor de afwegingen bij deze beslissingen;
- de mate waarin de bureaus jeugdzorg hun beslissingen vastleggen neemt af tijdens het proces van crisisinterventie, zodat met name in de laatste fase onduidelijk is wat er verder gaat gebeuren;
- de bureaus jeugdzorg maken hun (in- en externe) regierol tijdens de crisisinterventie in onvoldoende mate waar;

- veel bureaus jeugdzorg ervaren problemen bij een effectieve aanpak van de zorg door het ontbreken van voldoende aanbod aan zowel crisisopvang als aan vervolgzorg.

Betrokkenheid van de cliënt gedurende de crisisinterventie:

- de bureaus jeugdzorg betrekken de cliënten goed bij hun handelen.

Eindoordeel van de inspectie

Op grond van het onderzoek bij de bureaus jeugdzorg komt de inspectie tot het onderstaande oordeel.

De inspectie vindt dat de zorg van de bureaus jeugdzorg tijdens een acute crisis voldoet aan wat de cliënten mogen verwachten.

De inspectie heeft daarbij echter nog wel aanbevelingen ter verbetering aan de instellingen gedaan, vooral over de regierol van de bureaus en over het vastleggen van criteria en overwegingen.

Aanbevelingen van de inspectie

De inspectie heeft in de provinciale rapporten aanbevelingen gedaan aan de provinciale overheid:

- stimuleer dat de bureaus jeugdzorg met de Raad voor de Kinderbescherming beter afstemmen hoe de veiligheid van het kind gewaarborgd is;
- stimuleer dat de bureaus jeugdzorg weten wat in het kader van de regierol bij crisis- en reguliere plaatsingen van hen wordt verwacht en dat zij deze taak vervullen;
- stimuleer dat de bureaus jeugdzorg expliciet maken en vastleggen welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij de genomen besluiten;
- zorg dat er sprake is van een genoegzaam aanbod, zodat wachttijden binnen vastgestelde en acceptabele grenzen blijven.

De inspectie beveelt het Ministerie van VWS aan met het IPO af te spreken dat zij toezien op de uitvoering van deze aanbevelingen.

Aan het Ministerie van Justitie beveelt de inspectie aan:

- ❖ Schenk aandacht aan het signaal van de bureaus jeugdzorg over de wachttijd voor onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming in het belang van de veiligheid van het kind.

Hoofdstuk 1 - Het onderzoek

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Inspectie jeugdzorg heeft besloten om in 2005 onderzoek te doen naar onmiddellijke zorg voor jeugdigen in acute crisis door de bureaus jeugdzorg in Nederland¹.

De risicoanalyse van de inspectie heeft namelijk uitgewezen dat de hulpverlening bij crises als een hoog risico werd getaxeerd. In een crisissituatie is de veiligheid van de cliënt vaak in het geding; daarbij is de afhankelijkheid van de cliënt van de bureaus jeugdzorg in crisissituaties groot.

Bovendien kwamen uit onderzoek van de inspectie bij zorgaanbieders vragen op naar de kwaliteit van crisisinterventie door bureaus jeugdzorg.

Voor de cliënt is een crisis ingrijpend, omdat er urgente problemen zijn die opgelost moeten worden; het ligt voor de hand dat het een hectische en emotionele periode is. De zorg moet voldoen aan de kwaliteitseisen die de Wet op de jeugdzorg formuleert voor verantwoorde hulpverlening: de hulp moet doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht zijn en aansluiten op de behoeften van de cliënt². Juist in een crisissituatie is het van groot belang dat het Bureau Jeugdzorg helder opereert en goed overlegt met de cliënt.

Voor het Bureau Jeugdzorg kan er een spanningsveld zijn tussen snel handelen en zorgvuldig handelen; het ligt voor de hand dat het bureau waarborgen aanbrengt in zijn organisatie zodat er in acute crisissituaties snel en doeltreffend zorg wordt geboden.

1.2 Probleemstelling van het onderzoek

De inspectie heeft in dit toezicht onderzocht hoe de bureaus jeugdzorg in Nederland onmiddellijke zorg regelen voor cliënten in acute crisis. De kwaliteit van hun handelen meet de inspectie af aan wat de cliënten van de bureaus mogen verwachten op basis van de eisen van wet- en regelgeving.

De inspectie heeft de volgende vraagstelling voor het toezicht geformuleerd:

“Voldoet de zorg tijdens een acute crisis aan wat cliënten mogen verwachten?”

Wat de cliënten precies van de bureaus jeugdzorg mogen verwachten heeft de inspectie uitgewerkt in een toetsings- en waarderingskader³.

¹ Jaarwerkprogramma Inspectie jeugdzorg 2004, toezicht op crisisinterventie.

² Wet op de jeugdzorg artikel 13.

³ Zie bijlage 1.

Doel van het inspectieonderzoek was de Minister van VWS, de Minister van Justitie en de provincies⁴ inzicht te geven in de mate waarin het handelen van de bureaus jeugdzorg bij jeugdigen in acute crisis in Nederland voldoet aan wat de cliënt op basis van de wet mag verwachten.

Het beoogde effect van dit toezicht is dan ook dat:

- als dat nodig is, de subsidiegevers (de provincies) de instellingen zullen aanspreken op eventuele tekortkomingen in de kwaliteit van de uitvoering van de zorg in acute crisissituaties;
- VWS en Justitie als stelselverantwoordelijke de provincies aanspreken op het opheffen van tekortkomingen door instellingen.

Het uiteindelijke beoogde effect is dat de cliënten in het land kunnen rekenen op een onmiddellijke hulpverlening in acute crisis van vergelijkbare, goede kwaliteit⁵.

1.3 Opzet van het onderzoek

De inspectie heeft het onderzoek in de maanden maart tot en met mei 2005 uitgevoerd bij alle vijftien bureaus jeugdzorg in Nederland; per bureau jeugdzorg is een rapport gemaakt.

Als bronnen voor het onderzoek heeft de inspectie per bureau jeugdzorg gebruikt:

- Cliëntendossiers.
Het betrof zo recent mogelijke dossiers en zo mogelijk tenminste één dossier van een plaatsing bij een “nieuwe zorgaanbieder” (hiertoe rekent de inspectie ook een plaatsing in een nog niet gescreend pleeggezin). Dit betreft nieuwe initiatieven van zorgaanbod die niet structureel gefinancierd worden door de provincies en de grootstedelijke overheden en daardoor buiten het reguliere toezicht vallen.
- Interview met een leidinggevende en een interview met één of meer uitvoerend medewerkers.
In deze interviews heeft de inspectie achterhaald hoe het handelen binnen de instelling is georganiseerd en welke normen de instelling voor dit handelen gebruikt. Waar werd aangegeven dat er schriftelijk beleid was, heeft de inspectie dit ontvangen.
- Een besluitvormend overleg over de aanpak van een crisis of meerdere crises.
De inspectie heeft dit overleg bijgewoond en geanalyseerd.

⁴ Met provincies worden ook de grootstedelijke regio's bedoeld.

⁵ Wat “goede kwaliteit” inhoudt, heeft de inspectie op basis van wet- en regelgeving uitgewerkt in haar toetsings- en waarderingskader (zie bijlage 1)

Hoofdstuk 2 - De resultaten van het onderzoek

De eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk zijn elk gewijd aan één van de belangrijke aspecten van de kwaliteit van de zorg tijdens een crisis.

Als belangrijkste punt heeft de inspectie onderzocht of de bureaus jeugdzorg gedurende het gehele proces van de crisisinterventie de *veiligheid van de cliënten* centraal stellen en afwegen of de noodzaak bestaat om de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen (paragraaf 2.1.).

Het onderzoek is nader toegespitst op het handelen van de bureaus jeugdzorg tijdens het *verloop van crisisinterventie*; het gaat dan vooral over de *toegang tot onmiddellijke zorg, de beslissingen van de bureaus jeugdzorg tijdens een acute crisis en de regievoering van de bureaus jeugdzorg intern en extern* (paragraaf 2.2.).

De inspectie heeft uiteraard onderzocht of de bureaus jeugdzorg over alle beslissingen overleggen met en *instemming vragen van de cliënten* (paragraaf 2.3.).

De eerste drie paragrafen in hoofdstuk 2 zijn als volgt opgebouwd:

- eerst staat samengevat wat de cliënt volgens de inspectie mag verwachten volgens het toetsings- en waarderingskader;
- daarna heeft de inspectie de bevindingen uit het onderzoek weergegeven;
- vervolgens geeft de inspectie haar analyse van de onderzoeksresultaten: wat zeggen de resultaten nu over de kwaliteit van het handelen van de bureaus jeugdzorg in crisissituaties? Daartoe zijn de onderzoeksgegevens gerelateerd aan het waarderingskader dat de inspectie heeft opgesteld;
- tot slot spreekt de inspectie haar oordeel uit.

In dit hoofdstuk heeft de inspectie ook een aantal zogenoemde “good practices” aangegeven. Deze voorbeelden uit de praktijk illustreren hoe bureaus jeugdzorg (in afstemming met ketenpartners) situaties aanpakken op een manier die cliënten mogen verwachten.

In paragraaf 2.4 geeft de inspectie haar eindoordeel over de kwaliteit van het handelen van de bureaus jeugdzorg in crisissituaties en beantwoordt zij de onderzoeksvraag “*Voldoet de zorg tijdens een acute crisis aan wat cliënten mogen verwachten?*”.

2.1 Veiligheid

Inleiding

Veiligheid is volgens de inspectie een basisvoorwaarde voor kwalitatief goede zorg. De inspectie verwacht dat veiligheid gedurende de gehele crisisinterventie centraal staat in het handelen van de bureaus jeugdzorg.

Verwachtingen van de inspectie

De cliënten mogen volgens de inspectie verwachten⁶:

- *dat de bureaus jeugdzorg de veiligheid van de cliënten in hun afwegingen een centrale rol geven;*
- *dat de bureaus jeugdzorg gedurende het gehele proces afwegen of de noodzaak bestaat om te verwijzen naar de Raad voor de Kinderbescherming.*

Bevindingen landelijk onderzoek

Afweging veiligheid cliënt

Alle bureaus jeugdzorg brengen de veiligheid van de cliënt het vaakst naar voren bij hun interne afwegingen over wat er moet gebeuren. De inspectie constateert dat de afwegingen met betrekking tot de veiligheid niet steeds expliciet zijn vastgelegd.

Vrijwel alle bureaus hebben criteria voor hun afwegingen. De veiligheid van de cliënt is het belangrijkste criterium. De criteria zijn niet bij alle bureaus jeugdzorg schriftelijk vastgelegd.

Nieuwe zorgaanbieders en niet gescreende pleeggezinnen

Uit het onderzoek blijkt dat plaatsing bij een “nieuwe zorgaanbieder” of een niet gescreend pleeggezin in de meeste provincies plaatsvindt. De bureaus maken nadrukkelijk onderscheid tussen de “nieuwe zorgaanbieders” en een niet gescreend pleeggezin. Zij plaatsen nooit of alleen in uiterste nood bij een “nieuwe zorgaanbieder”. Maar zij plaatsen op één bureau jeugdzorg na wel regelmatig bij een gezin uit het netwerk⁷.

Eén bureau jeugdzorg zegt nooit te plaatsen bij een “nieuwe zorgaanbieder” of een niet gescreend pleeggezin.

Alle bureaus jeugdzorg op één na zeggen extra activiteiten te ondernemen om de veiligheid van hun cliënten te kunnen waarborgen, wanneer zij besluiten tot plaatsing bij een niet gescreend pleeggezin of (in noodgevallen) bij een nieuwe zorgaanbieder.

Afweging verwijzen naar de Raad voor de Kinderbescherming

Alle bureaus jeugdzorg geven aan dat zij, als de veiligheid van de cliënten in het geding is, de afweging maken van doorgeleiding naar de Raad voor de Kinderbescherming, waarbij ze gebruik maken van criteria.

De inspectie heeft geconstateerd dat er regelmatig werd afgewogen of de zaak zo ernstig was dat doorgeleiding naar de Raad noodzakelijk was. Doorgaans, maar niet altijd, is zichtbaar vastgelegd dat er een doorgeleiding naar de Raad plaatsvindt.

⁶ Wat cliënten mogen verwachten staat nader toegelicht en uitgewerkt in het toetsings- en waarderingskader, zie bijlage 1.

⁷ Pleeggezinnen dienen gescreend te worden door een Voorziening voor Pleegzorg. Bij netwerkpleeggezinnen en in crisissituaties moet de VVP dit binnen vier weken doen.

Samenwerking tussen de bureaus jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming

Als de Raad wordt ingeschakeld, gebruiken de bureaus een protocol waarin de samenwerking tussen bureau jeugdzorg en de Raad is geregeld. In dit protocol staan afspraken over hoe de verantwoordelijkheden van bureau jeugdzorg en de Raad nader worden ingevuld vanaf de melding door bureau jeugdzorg bij de Raad en gedurende het onderzoek van de Raad. Vanaf de melding blijft bureau jeugdzorg verantwoordelijk voor eventuele vrijwillige hulp aan de cliënt en is de Raad verantwoordelijk voor het onderzoek.

Bij de helft van de bureaus jeugdzorg krijgt de inspectie signalen dat de bureaus jeugdzorg vinden dat de samenwerking tussen die bureaus jeugdzorg en de Raad niet goed verloopt.

Het betreft signalen van verschillende aard:

- de verschillen van inzicht tussen bureaus jeugdzorg en de Raad over de veiligheid van kinderen en / of het inzetten van het instrument van een voorlopige ondertoezichtstelling; dit probleem heeft consequenties voor het handelen tegenover de cliënten en dus voor hun veiligheid;
- de “wachtstapel”, die de Raad volgens de bureaus jeugdzorg heeft, maakt dat het te lang duurt voordat er onderzoek wordt gedaan. Op die manier kan een onveilige situatie lang blijven bestaan, terwijl het voor bureau jeugdzorg al duidelijk is dat er in vrijwillig kader geen hulp mogelijk is;
- de bureaus jeugdzorg blijven verantwoordelijk voor de hulp aan de cliënt zolang het raadsonderzoek aangevraagd is, maar hun optreden heeft beperkingen, omdat het hulp in een vrijwillig kader betreft.

In drie andere bureaus jeugdzorg wordt juist gemeld dat er een goede samenwerking is met de Raad. Zo maakt een crisisteam gebruik van de adviesfunctie van de Raad, bijvoorbeeld bij twijfel over de veiligheid van de jeugdige.

Analyse

Door veiligheid stelselmatig aan de orde te laten komen bij crisisinterventie zorgen de bureaus jeugdzorg ervoor dat zij gedurende het hele proces zicht hebben op risico's die hun cliënt loopt en kunnen zij zonodig hun interventies direct aanpassen. Om daadwerkelijk (over)zicht te hebben is het van belang dat afwegingen over de veiligheid schriftelijk worden vastgelegd. De afwegingen mogen niet alleen in de hoofden van de medewerkers zitten, maar moeten zonder veel extra inspanning te controleren en over te dragen zijn.

De bureaus jeugdzorg plaatsen in een crisissituatie regelmatig in niet- gescreende pleeggezinnen; dit betreft vrijwel altijd een netwerk plaatsing. Omdat dit risico oplevert voor het geplaatste kind, hebben de meeste bureaus jeugdzorg deze plaatsingen omgeven met extra controle op de veiligheid. Het is van belang dat er voldoende controle is en dat deze controle ook werkelijk wordt uitgevoerd.

Hoewel de afweging van doorgeleiding naar de Raad plaatsvindt, geeft de helft van de bureaus jeugdzorg tijdens het onderzoek signalen af over de samenwerking tussen die bureaus en de Raad voor de Kinderbescherming. Het onderzoek van de inspectie heeft alleen plaatsgevonden bij de

bureaus jeugdzorg en niet bij de Raad voor de Kinderbescherming. De signalen van de bureaus jeugdzorg zijn dus niet door de inspectie bij de Raad gecheckt⁸.

Wanneer er werkelijk een lange wachttijd is voor de Raad aan haar onderzoek begint, blijft een beslissing tot gedwongen hulpverlening uit. Ondertussen kan het kind zich in een ernstig bedreigende situatie bevinden. De mogelijkheden voor bureau jeugdzorg om in die situatie in vrijwillig kader hulp te verlenen zijn beperkt.

Oordeel

De inspectie oordeelt dat de bureaus jeugdzorg in hun beslissingen tijdens een acute crisis de veiligheid van de cliënten ruim voldoende betrekken.

Wel moeten de afwegingen over de veiligheid worden vastgelegd. Op die manier kan het bureau jeugdzorg het proces controleren en bewaken.

2.2 Verloop van de crisisinterventie

2.2.1 Toegang tot onmiddellijke zorg

Verwachtingen van de inspectie

De cliënten mogen volgens de inspectie verwachten:

- o *dat zij altijd terecht kunnen bij de bureaus jeugdzorg in een acute crisis.*

Bevindingen landelijk onderzoek

De bureaus jeugdzorg zijn 24 uur per etmaal en zeven etmalen per week telefonisch bereikbaar; de telefonische bereikbaarheid is bij de meeste bureaus door de instelling zelf georganiseerd. Een aantal bureaus heeft dit geregeld door samen te werken met andere instellingen zoals het algemeen maatschappelijk werk of de telefonische hulpdienst. Tijdens kantooruren worden crisismeldingen door de bureaudienst in ontvangst genomen. Alle bureaus jeugdzorg hebben geregeld dat zij altijd beschikbaar zijn voor cliënten in crisissituaties.

Analyse

Dat de bureaus jeugdzorg altijd bereikbaar en beschikbaar zijn voor cliënten die met spoed hulp nodig hebben, betekent dat een cliënt nooit tevergeefs toegang zoekt tot een bureau jeugdzorg. Dit is een belangrijke voorwaarde om risico's die een cliënt tijdens een acute crisis loopt, in de hand te houden.

Conclusie

De bureaus jeugdzorg zijn altijd bereikbaar en beschikbaar voor de cliënt.

⁸ De inspectie heeft in haar jaarwerkplan 2006 een onderzoek over de veiligheid van de cliënt en samenwerking in de keten bij de Raad voor de Kinderbescherming de bureau jeugdzorg opgenomen.

2.2.2 Beslissingen bureaus jeugdzorg

Inleiding

Bureaus jeugdzorg zullen bij een crisis beslissingen moeten nemen. De inspectie vindt de manier waarop deze beslissingen tot stand komen van groot belang voor de kwaliteit van de zorg. Het onderzoek is toegespitst op vier belangrijke beslissingen die bureaus jeugdzorg moeten nemen tijdens een crisis.

Deze beslissingen zijn:

- A. vaststellen of er sprake is van de noodzaak tot onmiddellijke verlening van jeugdzorg (acute crisis);
- B. en de vervolgbeslissingen:
 - vaststellen welke jeugdzorg in deze crisis noodzakelijk is;
 - vervolgens binnen vier weken na de vaststelling van een acute crisis vaststellen of er een vervolg aan jeugdzorg noodzakelijk is;
 - zo ja, het vaststellen van een indicatie voor verdere zorg.

Het onderzoek is toegespitst op de beslismomenten die de inspectie heeft gedefinieerd.

A. “Is er sprake van een acute crisis en is er onmiddellijk jeugdzorg nodig?”

Verwachtingen van de inspectie

De cliënten mogen volgens de inspectie verwachten:

- *dat de bureaus jeugdzorg beoordelen of er bij hen sprake is van een acute crisis*
- *dat de bureaus jeugdzorg beoordelen of er voor hun vraag onmiddellijk jeugdzorg nodig is, dus of zij aanspraak maken op onmiddellijke hulpverlening*

Bevindingen landelijk onderzoek

De inspectie constateert in haar onderzoek dat de bureaus jeugdzorg in één handeling een oordeel geven of er sprake is van een acute crisis en of er onmiddellijke hulp nodig is. Alle bureaus jeugdzorg verrichten deze beoordelingen altijd. De beoordelingen gebeuren doorgaans intercollegiaal.

Bijna alle bureaus gebruiken bij het nemen van deze beslissingen schriftelijk vastgelegde criteria. De beslissingen worden vrijwel altijd vastgelegd, expliciet gemotiveerd en zijn gebaseerd op afwegingen.

Analyse

De eerste beslissing van de bureaus jeugdzorg, waarin vastgesteld wordt of er sprake is van de noodzaak tot onmiddellijke verlening van jeugdzorg, vindt de inspectie de belangrijkste van de beslissingen die de bureaus jeugdzorg in hun crisisinterventie nemen. Als deze beslissing niet juist is dan, krijgt de cliënt niet de hulp die nodig is.

Het belang van schriftelijk vastgelegde criteria om deze beslissing te nemen, is gelegen in de mogelijkheid voor de medewerkers om tot een eenduidig oordeel te komen. Het mag voor de cliënt

immers niet uitmaken met welke medewerker hij te maken heeft wanneer er voor hem belangrijke beslissingen moeten worden genomen. Vastgelegde criteria maken een toets (intern en extern) en overdracht zonder veel extra inspanningen mogelijk.

De bureaus jeugdzorg voldoen op deze punten aan de verwachtingen van de inspectie.

Oordeel

De inspectie oordeelt dat de bureaus jeugdzorg de beslissing of de cliënt recht heeft op onmiddellijke jeugdzorg op een zorgvuldige manier nemen.

B. Vervolgbeslissingen

Verwachtingen van de inspectie

De cliënten mogen volgens de inspectie verwachten:

- *dat de bureaus jeugdzorg een gemotiveerde keuze maken voor welke jeugdzorg in deze crisis nodig is;*
- *dat de bureaus jeugdzorg aan de cliënten een zo min mogelijk ingrijpende zorg verlenen;*
- *dat de bureaus jeugdzorg beoordelen of er een vervolg aan jeugdzorg nodig is*
- *dat de bureaus jeugdzorg ook dan een gemotiveerde keuze maken voor welke jeugdzorg;*
- *dat de bureaus jeugdzorg, als dat nodig is, zo gauw mogelijk, maar in ieder geval binnen vier weken na de acute crisis, een indicatiebesluit formuleren voor de vervolghulp*
- *dat de bureaus jeugdzorg ook dan in de afwegingen voor het indiceren van vervolghulp een zo min mogelijk ingrijpende zorg nastreven]*

Bevindingen landelijk onderzoek

Vrijwel direct na de beslissing of er sprake is van een acute crisis en of er onmiddellijk jeugdzorg nodig is, nemen de bureaus jeugdzorg een beslissing welke hulp nodig is in de crisis.

Bij bijna alle bureaus jeugdzorg blijkt dat vrijwel altijd een beslissing aanwezig is over welke jeugdzorg in deze crisis noodzakelijk is. Het grootste deel van deze beslissingen is onderbouwd. Bij twee bureaus jeugdzorg is het anders: bij de een zijn vrijwel geen onderbouwde beslissingen aangetroffen, bij de ander in de helft van de gevallen.

Het blijkt dat de bureaus jeugdzorg het belangrijk vinden dat de hulp zo min mogelijk ingrijpend is, in aanmerking genomen dat de veiligheid van het kind voorop staat.

De bureaus jeugdzorg wegen vervolgens allemaal af of er een vervolg aan jeugdzorg nodig is na het bedwingen van de crisis. Deze beslissing wordt bij bijna alle bureaus multidisciplinair genomen. Bij één bureau beslist een medewerker dit alleen, zonder overleg.

Het besluit tot vervolg van hulp is bij bijna alle bureaus jeugdzorg steeds schriftelijk vastgelegd en vrijwel alle vastgelegde beslissingen zijn gemotiveerd. Twee bureaus jeugdzorg vormen hierop een uitzondering en leggen aanzienlijk minder beslissingen schriftelijk vast.

Alle bureaus jeugdzorg nemen vervolgens de beslissing welke hulp verder nog nodig is. Ook deze beslissing is vrijwel altijd gemotiveerd.

Het merendeel van de bureaus jeugdzorg geeft aan dat het niet steeds lukt om de beslissing te nemen binnen vier weken na de eerste beslissing dat er sprake is van crisis. Enkele bureaus jeugdzorg lukt het om in bijna alle gevallen binnen vier weken zichtbaar tot een beslissing te komen en één bureau jeugdzorg slaagt hier in geen enkel geval in. Bij de andere bureaus is de mate waarin dit niet lukt sterk verschillend.

Om te komen tot de vervolgbeslissingen gebruiken bijna alle bureaus criteria; de meeste bureaus hebben deze op schrift vastgelegd.

Het nemen van de beslissing is overigens niet hetzelfde als deze realiseren. Want dat laatste duurt in de praktijk een stuk langer dan vier weken. Het verblijf van het kind in de crisisopvang blijkt in meer dan de helft van de gevallen (veel) langer te duren dan vier weken. Voor de vervolghulp is bij eenderde van de betreffende kinderen geen indicatiebesluit aanwezig. De indicaties die er wel zijn, zijn vaak te laat, soms veel te laat. De dossiers zijn over deze fase van de crisisaanpak, waarin het gaat om het realiseren van de vervolghulp, vaak weinig informatief. In meer dan de helft van de dossiers is niet aangegeven wanneer de vervolghulp start, zoals ook de reden van een langer verblijf van het kind in de crisisopvang meestal niet in het dossier is terug te vinden.

Als redenen voor een langer verblijf dan vier weken in de crisisopvang geven de bureaus jeugdzorg in het interview o.a. aan dat het geïndiceerde hulpaanbod (nog) niet beschikbaar is en dat de indicatiestelling niet afgerond is, bijvoorbeeld omdat uitslagen van bepaalde onderzoeken nog niet bekend zijn.

Analyse

Het belang van schriftelijke criteria en het vastleggen van afwegingen is gelegen in het bevorderen van de eenduidigheid van werken, de controleerbaarheid en de overdraagbaarheid.

De inspectie constateert aan het eind van het proces van crisisinterventie in de dossiers een samenloop van vager wordende informatie en uitlopende termijnen. Wanneer in de laatste fase van de crisisinterventie niet duidelijk wordt opgeschreven wie wat gaat doen op welke termijn, dan is het voor de cliënt onduidelijk wat hij verder aan hulp kan verwachten en ontberen de medewerkers een duidelijk plan.

Dat kinderen regelmatig (veel) langer in de crisisopvang blijven dan vier weken, houdt een risico in. Bij crisisopvang en noodbedden is weinig tot geen ruimte voor behandeling. Door de tijd die in crisisopvang wordt doorgebracht zo kort mogelijk te houden, krijgt de cliënt eerder de hulp die hij nodig heeft. Bovendien wordt het risico voor andere cliënten hierdoor ook kleiner, omdat er sneller crisisplaatsen beschikbaar komen.

Oordeel

De inspectie oordeelt dat de bureaus jeugdzorg de vervolgbeslissingen voldoende zorgvuldig nemen. Het is echter niet goed dat de besluitvorming in de loop van het proces van crisisinterventie steeds minder wordt vastgelegd. Hierdoor is met name in de laatste fase vaak onduidelijk wat er verder gaat gebeuren en waarom.

Good practices

Het blijkt in de praktijk mogelijk dat bureaus jeugdzorg in bijna alle gevallen er in slagen binnen vier weken na het besluit dat er sprake is van een acute crisis, een besluit te nemen of er een vervolg aan hulp nodig is. Het betreft de Bureaus Jeugdzorg Drenthe, Zuid-Holland, Haaglanden, Noord-Brabant en Limburg.

Een aantal bureaus jeugdzorg heeft een vast Aanmeld-, Acceptatie- en Crisisteam dat alle aanmeldingen in ontvangst neemt, de crisisinterventie doet en daarnaast ook aansluitaken verricht om een gesloten keten te realiseren. De beoordelingen worden gedaan door een apart crisisteam met ervaren medewerkers, dat veel onderling overlegt en toetst. Duidelijk is dat deze bureaus jeugdzorg hebben geïnvesteerd in de uitvoering van de crisisinterventie.

Ten tijde van het onderzoek hadden zes bureaus een speciaal crisisteam, bij twee bureaus was een dergelijk team in oprichting. Deze teams zijn multidisciplinair samengesteld.

2.2.3 Regievoering bureaus jeugdzorg

Inleiding

De inspectie maakt onderscheid in interne- en externe regievoering. De inspectie is van mening dat een goede regievoering, zowel intern als extern, een belangrijke bijdrage levert aan de kwaliteit van de geboden hulpverlening.

Interne regievoering

Inleiding

De inspectie heeft signalen uit eerder toezicht dat de zorg in en na een acute crisis niet altijd optimaal is geweest. Deze signalen betroffen o.a. het tekort schieten van regievoering bij crisis door Bureau Jeugdzorg en een te weinig doelgericht toewerken naar het vervolg na de acute crisis. Verder was er het signaal dat jeugdigen te lang in de crisisopvang verblijven.

Verwachting van de inspectie⁹

De cliënten mogen verwachten dat

- *de bureaus jeugdzorg een crisis doelgericht aanpakken en - indien nodig - doelgericht toewerken naar het vervolg, als de crisis beëindigd is;*
- *de bureaus jeugdzorg de (systematische) bewaking van het proces goed georganiseerd hebben.*

Bevindingen landelijk onderzoek

Het is de inspectie gebleken dat in tweederde van de bureaus jeugdzorg het indicatieproces voor vervolghulp na de acute crisis te laat op gang komt. Het lukt enkele bureaus om binnen vier weken in vrijwel alle gevallen een besluit te nemen of er een vervolg aan jeugdzorg nodig is. Een enkel bureau lukt dit nooit, meerdere bureaus lukt dit bijna nooit.

En als het besluit er al binnen vier weken is, wil dat niet zeggen dat het ook gerealiseerd wordt. De indicatiebesluiten voor vervolghulp zijn meestal niet op tijd. In een enkel bureau is er niet één indicatiebesluit binnen de gestelde termijn.

De dossiervoering toont in alle bureaus jeugdzorg tekorten: de bureaus jeugdzorg leggen de besluitvorming tijdens het proces van crisisinterventie niet altijd vast en de bureaus vermelden niet altijd hun afwegingen. Opvallend is dat de start van het proces vrijwel overal goed gedocumenteerd is, maar dat gedurende het proces steeds minder duidelijk wordt genoteerd wat is besloten en afgewogen. Dit geldt met name voor de periode na de acute crisis, in het traject naar de vervolghulp.

In het interview geeft een meerderheid van de leidinggevenden aan het proces systematisch de controleren. Uit een meerderheid van de dossiers blijkt deze controle niet. Het valt op hoe onduidelijk de verdere aanpak vooral in de laatste fase van de crisisinterventie is.

Analyse

Uit het onderzoek blijkt dat er in vrijwel alle bureaus jeugdzorg tekortkomingen zijn in de interne regievoering door de bureaus.

Een goede interne regievoering draagt bij aan een doelgerichte aanpak van de crisis. Daarvoor is het van belang dat de bureaus jeugdzorg intern de (systematische) bewaking van het proces goed georganiseerd hebben. Een tekort schietende interne regie heeft risico's voor de cliënt.

Medewerkers hebben bij crisisinterventie vaak te maken met een gering aanbod aan crisisplaatsen.. Wanneer duidelijk wordt wat er verder aan hulp nodig is, is er opnieuw vaak sprake van aanbod dat niet direct beschikbaar is. Van doelgericht doorpakken kan dan vaak geen sprake meer zijn.

In de dossiers valt op dat in deze fase onduidelijk is wie er wanneer wat gaat doen. Juist in deze fase is regievoering door het bureau jeugdzorg van belang, zodat het bureau het proces op tijd afmaakt. Op die wijze treedt er aan de zijde van bureau jeugdzorg in ieder geval geen stagnatie op en is het

⁹ Deze verwachtingen staan niet geformuleerd in het toetsings- en beoordelingskader crisisinterventie; het betreft hier algemene verwachtingen van de inspectie die niet specifiek gelden bij crisisinterventie.

duidelijk wat er verder moet gaan gebeuren. Op die manier kan bureau jeugdzorg de provincies, die moeten zorgen voor voldoende zorgaanbod, expliciet duidelijk maken waar de knelpunten zitten. De inspectie trof soms geen indicaties aan, dan wel indicaties die (soms veel) te laat waren afgegeven. De bespreking met de cliënt blijft in die gevallen ook achterwege of vindt pas laat plaats. Duidelijkheid is voor de cliënt in deze fase van groot belang om gemotiveerd te blijven en om nieuwe crises te voorkomen.

Schriftelijke verslaglegging van de besluitvorming levert een bijdrage aan de interne regievoering. Enerzijds om het hulpverleningsproces goed te kunnen volgen, bewaken en aansturen, anderzijds om “derden” (achteraf) te informeren in het belang van de continuïteit en beoordeling van de zorg.

Oordeel over de interne regievoering

De inspectie oordeelt dat de interne regievoering van de bureaus jeugdzorg niet voldoende is en verbeterd moet worden.

Externe regievoering

Inleiding

Als regisseur sturen de bureaus jeugdzorg de ketenpartners aan. Dit vraagt om een goede externe regievoering.

Het is immers voor het uiteindelijke resultaat van het hulpaanbod van belang dat alle betrokken partijen weten wat er van hen verwacht wordt en daaraan gehouden kunnen worden.

Verwachtingen van de inspectie

De cliënten mogen verwachten dat

- *dat de bureaus jeugdzorg coördineren dat er (in de keten) afstemming plaatsvindt tussen verschillende instanties en hulpverleners; dat de samenwerking tussen verschillende instanties en hulpverleners (in de keten) in duidelijke afspraken is geregeld;*
- *dat de bureaus jeugdzorg duidelijke en concrete afspraken maken met de zorgaanbieder(s).*

Bevindingen landelijk onderzoek

In meer dan de helft van de dossiers zijn geen afspraken vastgelegd met ketenpartners. Dit wisselt sterk tussen de bureaus jeugdzorg: vier bureaus scoren positief, vijf negatief en de overige zes bureaus scoren twijfelachtig. Als er positief gescoord wordt, betekent dat dat er concrete en duidelijke afspraken met de zorgaanbieders gemaakt zijn, waarbij duidelijk is dat het bureau jeugdzorg de regie over de samenwerking in handen heeft.

Het merendeel van de bureaus geeft aan dat er wel afspraken gemaakt worden. Volgens de bureaus jeugdzorg gaan deze afspraken vooral over de zorg die geboden gaat worden, hoe de contacten met

de cliënt zullen verlopen en hoe de verdeling is van de verantwoordelijkheden tussen bureau jeugdzorg en de zorgaanbieder.

Op de vraag hoe de bureaus de regie behouden, antwoorden de meeste bureaus dat zij dat vooral doen door (wanneer nodig) contact op te nemen met de zorgaanbieder en de cliënt.

Analyse

Ook voor de externe regievoeringstaak van de bureaus jeugdzorg is schriftelijke vastlegging van belang. Schriftelijke afspraken maken inzichtelijk voor het bureau zelf, de zorgaanbieder en de cliënt welke invulling aan het zorgaanbod gegeven moet worden. Vastgelegd wordt hoe de verantwoordelijkheden verdeeld worden. De bureaus jeugdzorg hebben de taak de uitvoering van deze afspraken te volgen en te bewaken. Zo nodig spreken zij de zorgaanbieder (of de cliënt) aan op de gemaakte afspraken.

De inspectie constateert dat de bureaus jeugdzorg zich bewust zijn van het belang van afspraken. Toch worden de afspraken vaak niet schriftelijk vastgelegd.

De cliënt loopt het risico niet het benodigde hulpaanbod te krijgen als er onvoldoende (schriftelijke) afstemming is tussen het bureau jeugdzorg en de zorgaanbieder. De bureaus kunnen (bij verschil van mening over de uitvoering) niet verwijzen naar een schriftelijk gemaakte afspraak en er kan onduidelijkheid ontstaan over de taken die zij volgens de afspraken moeten uitvoeren. Ook de zorgaanbieder is mogelijk onvoldoende op de hoogte van de taken die hij volgens de afspraken moet uitvoeren. Afspraken die niet concreet zijn vastgelegd, lopen een groot risico om niet (juist) nageleefd te worden.

Oordeel over de externe regievoering

De inspectie oordeelt dat de externe regievoering van de bureaus jeugdzorg niet voldoende is.

De inspectie vindt dat afspraken met ketenpartners (beter) vastgelegd moeten worden.

Good practices

Er zijn meerdere Bureaus Jeugdzorg, namelijk Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg waar altijd concrete en duidelijke afspraken met de zorgaanbieders in de dossiers terug te vinden zijn. Zij leggen “smart¹⁰” vast wie wat wanneer doet en waarom.

2.3 Betrokkenheid van de cliënten

Verwachtingen van de inspectie

De cliënten mogen volgens de inspectie verwachten:

- o *dat de bureaus jeugdzorg gedurende het gehele proces vaststellen of de cliënten met hun besluiten over onmiddellijke hulpverlening en het vervolg instemmen.*

¹⁰ Smart wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.

Bevindingen landelijk onderzoek

Alle bureaus jeugdzorg betrekken de cliënten bij de besluitvorming in de verschillende fasen van de hulpverlening¹¹. Zichtbaar is dat (bijna) alle cliënten gedurende het gehele proces betrokken zijn bij de besluitvorming en dat de bureaus jeugdzorg vaststellen dat zij instemmen met de besluiten. Vooral in de contactjournaals staat veel informatie over het (soms uitvoerige) overleg met de ouders en de jeugdigen.

Ook blijkt uit het onderzoek dat de gekozen zorg bijna altijd aansluit bij de hulpvraag van ouders en jeugdigen.

Ouders van bijna meerderjarige jeugdigen worden niet betrokken als de jeugdigen dit vragen. In dat geval kan het voorkomen dat de ouders alleen worden geïnformeerd. Als de veiligheid van het kind in het geding is en de ouders niet aanspreekbaar zijn, worden de ouders achteraf geïnformeerd en betrokken.

Cliëntsatisfactie

Ruim tweederde van de bureaus jeugdzorg verricht onderzoek naar de tevredenheid van de cliënten. De Bureaus Jeugdzorg Friesland, Overijssel, Amsterdam, Zuid-Holland, Haaglanden en Limburg doen dit al structureel, bij vijf andere bureaus is het onderzoeken nog in ontwikkeling. Vier bureaus jeugdzorg verrichten geen cliëntsatisfactieonderzoek.

Analyse

Het betrekken van de cliënten bij de besluitvorming is volgens de inspectie een belangrijke voorwaarde voor effectieve hulpverlening. Het gaat tenslotte bij een eerste crisismelding meestal om hulp in een vrijwillig kader. Zonder de instemming van ouders en kinderen kan de hulp niet tot stand komen.

Het is van belang voor de kwaliteit van de zorg als een instelling zichzelf regelmatig evalueert en stelselmatig werkt aan het verbeteren van de kwaliteit. Onderzoek naar cliëntsatisfactie is hierbij behulpzaam. Met de uitkomsten van het onderzoek kunnen de bureaus jeugdzorg systematisch werken aan verbetering van de kwaliteit van de hulpverlening.

Oordeel over de betrokkenheid van de cliënten

De inspectie oordeelt dat de bureaus jeugdzorg de cliënten goed betrekken in hun beslissingen tijdens een acute crisis.

¹¹ Veel geïnterviewden bij de bureaus jeugdzorg antwoordden op de vraag van de inspectie hierover dat de cliënten "natuurlijk" altijd bij de besluitvorming betrokken worden.

2.4 Eindoordeel van de inspectie

De kwaliteit van het handelen van de bureaus jeugdzorg meet de inspectie af aan wat de cliënten van de bureaus mogen verwachten. De vraagstelling voor het toezicht luidt:

“Voldoet de zorg tijdens een acute crisis aan wat cliënten mogen verwachten?”

Op grond van het onderzoek bij de bureaus jeugdzorg komt de inspectie tot het onderstaande oordeel. *De inspectie vindt dat de zorg van de bureaus jeugdzorg tijdens een acute crisis voldoet aan wat de cliënten mogen verwachten.*

De inspectie is van oordeel dat het goed is:

- dat de bureaus jeugdzorg ruim voldoende aandacht schenken aan de *veiligheid* van de cliënt gedurende de crisisinterventie;
- dat de bureaus jeugdzorg de *toegang tot* onmiddellijke zorg op een zorgvuldige wijze hebben georganiseerd;
- dat de bureaus jeugdzorg gedurende de crisisinterventie *zorgvuldige beslissingen* nemen;
- dat de bureaus jeugdzorg de *cliënten* in voldoende mate *bij hun handelen betrekken*.

De inspectie heeft daarbij echter wel kanttekeningen.

De inspectie is van oordeel dat het niet goed is

- dat de criteria om te komen tot zorgvuldige beslissingen niet bij alle bureaus jeugdzorg schriftelijk zijn vastgelegd;
- dat de afwegingen niet altijd schriftelijk zijn vastgelegd;
- dat de mate waarin de bureaus jeugdzorg hun beslissingen vastleggen afneemt tijdens het proces van crisisinterventie, zodat met name in de laatste fase steeds onduidelijker wordt wat er verder gaat gebeuren.

De inspectie is van oordeel dat het ernstig is

- dat de bureaus jeugdzorg hun (in- en externe) regierol tijdens de crisisinterventie in onvoldoende mate waarmaken;
- dat veel bureaus jeugdzorg problemen ervaren bij een effectieve aanpak van de zorg door het ontbreken van voldoende aanbod aan zowel crisisopvang als aan vervolgzorg.

Hoofdstuk 3 - Aanbevelingen

De inspectie heeft in de provinciale rapporten aanbevelingen gedaan aan de provinciale overheid:

- stimuleer dat de bureaus jeugdzorg met de Raad voor de Kinderbescherming beter afstemmen hoe de veiligheid van het kind gewaarborgd is;
- stimuleer dat de bureaus jeugdzorg weten wat in het kader van de regierol bij crisis- en reguliere plaatsingen van hen wordt verwacht en dat zij deze taak vervullen;
- stimuleer dat de bureaus jeugdzorg expliciet maken en vastleggen welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij de genomen besluiten;
- zorg dat er sprake is van een genoegzaam aanbod, zodat wachttijden binnen vastgestelde en acceptabele grenzen blijven.

Aan het Ministerie van VWS:

- ❖ De inspectie beveelt het Ministerie van VWS aan met het IPO af te spreken dat zij toezien op de uitvoering van deze aanbevelingen.

Aan het Ministerie van Justitie:

- ❖ Schenk aandacht aan het signaal van de bureaus jeugdzorg over de wachttijd voor onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming in het belang van de veiligheid van het kind.

Bijlage 1 - Toetsings- en waarderingskader van de inspectie

Toetsingskader toezicht van de Inspectie jeugdzorg op het handelen van Bureau Jeugdzorg bij cliënten in acute crisis in Nederland

In het toetsingskader komen aan de orde:

1. wat de wettelijke eisen zijn die aan de (onmiddellijke) hulpverlening worden gesteld;
2. hoe de inspectie deze wettelijke eisen leest en wat de cliënten volgens de inspectie mogen verwachten;
3. wat de inspectie verwacht aan te treffen in het beleid en in de dossiers van de bureaus jeugdzorg;
4. het waarderingskader van de inspectie voor belangrijke afwegingen en beslissingen van de bureaus jeugdzorg.

Deze vier punten vormen het toetsingskader dat de inspectie bij het onderzoek hanteert.

1. De wettelijke eisen

Het toetsingskader toezicht onmiddellijke hulpverlening aan jeugdigen in acute crisis is gebaseerd op bepalingen uit de volgende Wetten, Besluiten en Regelingen:

- Wet op de jeugdzorg (Wjz); Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg; Staatsblad 2004 306;
- Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg (Uvb); Besluit van 16 december 2004, houdende regels ter uitvoering van de Wet op de jeugdzorg; Staatsblad 2004 703.

2. Hoe de inspectie de wettelijke eisen leest en wat de cliënten volgens de inspectie mogen verwachten

In de jeugdzorg draait het om de hulp aan de jeugdige en zijn ouders (de **cliënt**¹²). De cliënt kan **altijd** voor een vraag om hulp bij een bureau jeugdzorg terecht¹³. De cliënt heeft volgens de wet aanspraak op jeugdzorg als een bureau jeugdzorg een besluit heeft genomen waaruit blijkt dat de cliënt op die zorg is aangewezen¹⁴; dit heet het **indicatiebesluit**. In dit formeel vastgelegde besluit formuleert Bureau Jeugdzorg welk aanbod van zorg de beste mogelijkheden biedt om aan de hulpvraag van de jeugdige en zijn ouders te voldoen¹⁵. In de wet staat dat er gevallen zijn waarin het indicatiebesluit niet afgewacht kan worden¹⁶: als Bureau Jeugdzorg vindt dat er **onmiddellijke hulp** geboden is, heeft de cliënt ook aanspraak op jeugdzorg zonder dat er al een indicatiebesluit is geformuleerd. Deze aanspraak vervalt zogauw er wel een indicatiebesluit is genomen, maar in ieder geval na vier weken¹⁷.

¹² volledig geformuleerd: volgens artikel 1 d Wjz is de cliënt: een jeugdige, zijn ouders of stiefouder of anderen die de jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden.

¹³ artikel 26 Uvb.

¹⁴ artikel 3.3 Wjz.

¹⁵ artikel 6 Wjz; hierin staat o.a. wat er in ieder geval in het indicatiebesluit moet staan.

¹⁶ artikel 3.5 Wjz.

¹⁷ artikel 14 Uvb.

In de paragraaf Taken in de wet staat dat Bureau Jeugdzorg tot taak heeft te bezien of een cliënt zorg nodig heeft en zo ja, welke zorg¹⁸. Bij de **afweging welke zorg** geïndiceerd wordt, moet Bureau Jeugdzorg als uitgangspunt aanhouden dat de zorg het belang van een onbedreigde ontwikkeling van een jeugdige dient en aansluit bij de behoefte van de cliënt. Bureau Jeugdzorg moet altijd afwegen of de cliënt veilig is en of de noodzaak bestaat om te verwijzen naar de Raad voor de Kinderbescherming¹⁹. De zorg is niet ingrijpender dan noodzakelijk en wordt geboden zo dicht mogelijk bij de plaats waar de cliënt duurzaam verblijft en gedurende een zo kort mogelijke periode²⁰. Dit heet ook wel het “zo zo zo beleid”. De cliënt moet instemmen met het aanvragen van zorg²¹. Bureau Jeugdzorg moet zo nodig afspraken maken met de zorgaanbieder wie wat doet²².

Volgens de paragraaf **Kwaliteit** in de wet is Bureau Jeugdzorg ervoor verantwoordelijk dat de uitvoering van de zorg doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht is en is afgestemd op de behoeften van de cliënt²³.

Wat mogen de cliënten dus verwachten?

Zij mogen verwachten dat:

- zij altijd terecht kunnen bij de bureaus jeugdzorg in een acute crisis;
- de bureaus jeugdzorg kunnen beoordelen of er voor hun vraag onmiddellijk jeugdzorg nodig is, dus of zij aanspraak maken op onmiddellijke hulpverlening;
- dat de bureaus jeugdzorg de veiligheid van de cliënten in hun afwegingen een centrale rol geven;
- dat de bureaus jeugdzorg aan de cliënten een zo min mogelijk ingrijpende zorg verlenen;
- dat de bureaus jeugdzorg, als dat nodig is, zo gauw mogelijk, maar in ieder geval binnen vier weken na de acute crisis, een indicatiebesluit formuleert voor de vervolghulp;
- dat de bureaus jeugdzorg ook in de afwegingen voor het indiceren van vervolghulp een zo min mogelijk ingrijpende zorg nastreven;
- dat de bureaus jeugdzorg coördineren dat er (in de keten) afstemming plaats vindt tussen verschillende instanties en hulpverleners;
- dat de samenwerking tussen verschillende instanties en hulpverleners (in de keten) in duidelijke afspraken is geregeld;

¹⁸ artikel 5.1 en 5.2 Wjz.

¹⁹ artikel 9 Wjz.

²⁰ artikel 5.3 Wjz.

²¹ artikel 7 Wjz.

²² artikel 6.2 Wjz.

²³ artikel 13.2 en 13.3 Wjz.

- o dat de bureaus jeugdzorg gedurende het gehele proces vaststellen of de cliënten met hun besluiten over onmiddellijke hulpverlening en het vervolg instemmen;
- o dat de bureaus jeugdzorg gedurende het gehele proces afwegen of de noodzaak bestaat om te verwijzen naar de Raad voor de Kinderbescherming en zo ja, dat dit op de juiste manier gebeurt.

3. Wat de inspectie verwacht aan te treffen in het beleid en in de dossiers van de bureaus jeugdzorg

Op de volgende pagina's staat schematisch weergegeven wat de inspectie verwacht aan te treffen in het beleid en in de dossiers van de bureaus jeugdzorg op grond van de wettelijke eisen.

Van groot belang voor de kwaliteit van de zorg is de manier waarop de beslissingen van de bureaus jeugdzorg in een crisissituatie tot stand komen.

Belangrijke beslissingen van de bureaus jeugdzorg, in het schema hieronder aangegeven met een *, zijn:

- o *vaststellen of er sprake is van een acute crisis en van de noodzaak tot onmiddellijke verlening van jeugdzorg;
- o *zo ja, vaststellen welke jeugdzorg in deze crisis noodzakelijk is;
- o *vervolgens binnen vier weken na de vaststelling van een acute crisis vaststellen of er een vervolg aan jeugdzorg noodzakelijk is;
- o *zo ja, het vaststellen van een indicatie voor verdere jeugdzorg.

Uiteraard vereisen alle beslissingen van de bureaus jeugdzorg overleg met en instemming van de cliënten.

Gedurende het gehele proces wegen de bureaus jeugdzorg af of de noodzaak bestaat om te verwijzen naar de Raad voor de Kinderbescherming en zo ja, dat dit op de juiste manier gebeurt.

De vier belangrijke beslissingen heeft de inspectie nader uitgewerkt in een waarderingskader; hierin staat de waardering die de inspectie toekent aan wat zij aantreft. Deze kenmerken van een, volgens haar, kwalitatief goede beslissing, noemt zij indicatoren. Het waarderingskader staat opgenomen na het onderstaande schema, waarvan het een uitwerking is.

Wettelijke eisen	wettelijke bepalingen	Inspectie verwacht aan te treffen in beleid en praktijk van de bureaus jeugdzorg
Onmiddellijke hulpverlening in acute crisis		
<p>Een cliënt heeft slechts aanspraak op jeugdzorg als een Stichting Bureau Jeugdzorg (BJZ) een besluit heeft genomen dat de cliënt die zorg nodig heeft.</p> <p>Geen aanspraak op jeugdzorg bestaat voor zover de jeugdige of zijn ouders, stiefouder, of anderen die hem verzorgen en opvoeden de psychosociale, psychische of gedragsproblemen van die jeugdige het hoofd kunnen bieden, al dan niet mbv personen uit hun directe omgeving of mbv andere voorzieningen die hulp bieden dan zorgaanbieders; evenmin als de genoemde problemen hun oorzaak vinden in een psychiatrische aandoening van een jeugdige die zodanig van aard is dat een psychiatrische aanpak van de problemen noodzakelijk is. [enz.]</p>	<p>art.3.3 Wjz</p> <p>art. 3, 4 en 5 Uvb</p>	
<p>Wanneer een besluit niet afgewacht kan worden, kan van deze regel worden afgeweken. Dit wordt geregeld in een algemene maatregel van bestuur.</p>	<p>art. 3.5 Wjz</p>	
<p>BJZ is zeven maal 24 uur per week telefonisch bereikbaar. BJZ is zeven maal 24 uur beschikbaar voor situaties waarin onmiddellijke uitvoering van de taken, zoals bedoeld in artikel 3, lid 5 Wjz geboden is; het betreft in art. 3.5. situaties waarin het indicatiebesluit niet afgewacht kan worden.</p>	<p>art. 26.1 en 26.2 Uvb</p>	
<p>* *Als BJZ van oordeel is dat er sprake is van een situatie waarin onmiddellijke verlening van jeugdzorg noodzakelijk is, dan heeft de cliënt aanspraak op deze jeugdzorg zonder dat er een indicatiebesluit is genomen.</p>	<p>art. 14 Uvb</p>	<p>Beleid: Een definitie van acute crisis en van de noodzaak tot onmiddellijke verlening van jeugdzorg; BJZ heeft vastgelegd wie wanneer en hoe vaststelt dat er sprake is van een acute crisis en van de noodzaak tot onmiddellijke verlening van jeugdzorg.</p> <p>Dossiers: Een besluit dat er sprake is van een acute crisis en van de noodzaak tot onmiddellijke hulpverlening; hierin zitten een beschrijving van de situatie waarin de cliënt zich bevindt; een gemotiveerd oordeel dat onmiddellijke jeugdzorg noodzakelijk is; een beschrijving welke jeugdzorg noodzakelijk is. Er zijn duidelijke en concrete afspraken met de zorgaanbieder.</p>

Wettelijke eisen	wettelijke bepalingen	Inspectie verwacht aan te treffen in beleid en praktijk van de bureaus jeugdzorg
Aan een besluit waarin wordt vastgesteld dat een cliënt is aangewezen op [onmiddellijke] hulpverlening ligt een aanvraag van een cliënt ten grondslag. De wet noemt uitzonderingen.	art. 7 Wjz	Dossiers: In het besluit dat onmiddellijke hulpverlening nodig is, is zichtbaar wie de hulpvrager is.
Indien de zorg betrekking heeft op een ander dan de aanvrager, heeft de aanvraag de instemming van de cliënt waarop de aanvraag betrekking heeft. In afwijking hiervan kan de stichting op een aanvraag van de wettelijke vertegenwoordiger van een minderjarige, die ouder is dan twaalf jaren, maar nog niet de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt, en die weigert in te stemmen met de aanvraag, een besluit nemen, indien de zorg voor de minderjarige noodzakelijk is.	art. 7 Wjz	Dossiers: Zichtbaar is dat de cliënt tijdig instemt met de aanvraag van het besluit. Dat kan op vele manieren blijken: een handtekening, een briefje van de cliënt, een kort verslag van het bespreken van het besluit, etc. Er wordt genoteerd wat er gebeurt als de cliënt niet instemt met het besluit.
* Deze aanspraak [op onmiddellijke hulpverlening] vervalt als er een indicatiebesluit is genomen. Zij vervalt in ieder geval na 4 weken	art. 14.2 Uvb art. 8 Wjz	Dossiers: Ofwel blijkt dat deze jeugdzorg binnen 4 weken is afgelopen + motivatie waarom; Ofwel een indicatie voor verdere zorg; Ofwel een beschrijving als in artikel 8 Wjz waarbij niet geïndiceerde zorg wordt geadviseerd.
Het indicatiebesluit voor verdere zorg		
Vaststellen indicatie		
* BJZ stelt het indicatiebesluit vast met hierin de vaststelling op welke jeugdzorg de cliënt is aangewezen.	art. 5 Wjz	Dossiers: In elk dossier is een indicatiebesluit aanwezig. Een indicatiebesluit is een (als zodanig herkenbaar en uitreikbaar) document, dat onderbouwt wat van de zorgaanbieder wordt gevraagd, waarom dat wordt gevraagd en waartoe.
Aan een besluit waarbij wordt vastgesteld of een cliënt is aangewezen op zorg ligt een aanvraag van een cliënt ten grondslag. De wet noemt uitzonderingen.	art. 7 Wjz	Dossiers: In het indicatiebesluit is zichtbaar wie de hulpvrager is.

Wettelijke eisen	wettelijke bepalingen	Inspectie verwacht aan te treffen in beleid en praktijk van de bureaus jeugdzorg
<p>De aanvraag die aan het besluit ten grondslag ligt behoeft de instemming van de cliënt.</p> <p>Indien de zorg betrekking heeft op een ander dan de aanvrager, behoeft de aanvraag de instemming van de cliënt waarop de aanvraag betrekking heeft.</p> <p>In afwijking hiervan kan de stichting op een aanvraag van de wettelijke vertegenwoordiger van een minderjarige, die ouder is dan twaalf jaren, maar nog niet de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt, en die weigert in te stemmen met de aanvraag, een besluit nemen, indien de zorg voor de minderjarige noodzakelijk is.</p>	art. 7 Wjz	<p>Dossiers:</p> <p>Zichtbaar is dat de cliënt tijdig instemt met de aanvraag van het besluit. Dat kan op vele manieren blijken: een handtekening, een briefje van de cliënt, een kort verslag van het bespreken van het besluit, etc.</p> <p>Er wordt genoteerd wat er gebeurt als de cliënt niet instemt met het besluit.</p>
Inhoud indicatiebesluit		
<p>De stichting geeft de cliënt een advies wie de zorg kan of kunnen verlenen. In het besluit geeft de stichting aan of coördinatie van de zorg noodzakelijk is en zo ja, wie deze coördinatie het beste kan uitvoeren.</p>	art. 6 Wjz	<p>Dossiers:</p> <p>De beschrijving van de benodigde zorg is gespecificeerd. Als er afstemming tussen meerdere zorgaanbieders nodig is, is zichtbaar wie coördineert. Er zijn duidelijke en concrete afspraken met de zorgaanbieder(s).</p>
Veiligheid		
<p>BJZ heeft tot taak te bezien of een cliënt zorg nodig heeft [....] .</p> <p>Uitgangspunt bij het uitoefenen van die taak is dat zorg het belang van een onbedreigde ontwikkeling van een jeugdige dient en aansluit bij de behoefte van de cliënt.</p> <p>BJZ beziet bij de uitoefening van haar taken voortdurend of een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen moet worden; Zodra BJZ tot het oordeel komt dat een maatregel mbt het gezag overwogen dient te worden, stelt zij de raad voor de kinderbescherming hiervan in kennis.</p> <p>Als er sprake is van een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige stelt BJZ onverwijld de Raad voor de Kinderbescherming in kennis van haar oordeel dat een maatregel mbt het gezag over de minderjarige overwogen dient te worden.</p> <p>BJZ informeert de cliënt als zij de Raad in kennis stelt van haar oordeel, tenzij dit kennelijk een bedreiging vormt voor de minderjarige. Indien BJZ de cliënt niet informeert, wordt in de kennisgeving aan de Raad hiervan de reden vermeld.</p> <p>BJZ en de Raad leggen de wijze van samenwerken vast in een protocol; hierin staat in ieder geval de wijze waarop BJZ de kennisgeving zoals in artikel 59 doet, een beschrijving van de gegevens die BJZ bij de kennisgeving aan de Raad verstrekt en een beschrijving van de werkwijze van BJZ en Raad voor zover de werkwijze samenhangt of gelijktijdig plaatsvindt.</p>	<p>art. 5.1 Wjz</p> <p>art. 9 Wjz</p> <p>art. 56 Uvb</p> <p>art. 59 Uvb</p> <p>art. 60 Uvb</p>	<p>Beleid</p> <p>Er is een samenwerkingsprotocol met afspraken tussen het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, het Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. BJZ maakt met de Raad afspraken over wie verantwoordelijk is voor de hulpverlening aan het gezin vanaf de melding tot het onderzoek en gedurende het onderzoek.</p> <p>Dossiers</p> <p>Zichtbaar is dat de veiligheid van de cliënten in de afwegingen van BJZ in een acute crisis centraal staat.</p> <p>Het samenwerkingsprotocol met afspraken tussen het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, het Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming wordt zichtbaar toegepast.</p>

Wettelijke eisen	wettelijke bepalingen	Inspectie verwacht aan te treffen in beleid en praktijk van de bureaus jeugdzorg
“Zo zo zo beleid”		
<p>BJZ heeft tot taak te bezien of een cliënt zorg nodig heeft [...] . Uitgangspunt bij het uitoefenen van die taak is dat zorg het belang van een onbedreigde ontwikkeling van een jeugdige dient en aansluit bij de behoefte van de cliënt. Deze zorg is in verband hiermee niet ingrijpender dan noodzakelijk en wordt geboden zo dicht mogelijk bij de plaats waar de cliënt duurzaam verblijft en gedurende een zo kort mogelijke periode.</p>	<p>art. 5.1 Wjz art. 5.4 Wjz</p>	<p>Dossiers: Zichtbaar is dat de veiligheid van de cliënten in de afwegingen van BJZ in een acute crisis centraal staat. In de afwegingen van BJZ bij zijn keuze voor een vorm van (onmiddellijke) hulpverlening, is zichtbaar dat BJZ het “zo zo zo beleid” uitvoert. Zo probeert BJZ een uithuisplaatsing bij crisis te voorkómen door b.v. intensieve ambulante hulp.</p>
Kwaliteit		
<p>BJZ draagt zorg voor een verantwoorde uitvoering van zijn wettelijke taken, in ieder geval een doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte uitvoering; de taken worden uitgevoerd op basis van een plan dat is afgestemd op de behoeften van de cliënt.</p>	<p>art. 13 Wjz</p>	<p>Dossiers: Zichtbaar is dat de veiligheid van de cliënten in de afwegingen van BJZ in een acute crisis centraal staat. Uitvoering van “zo zo zo beleid” is een bijdrage aan een verantwoorde uitvoering van de zorg (zie hierboven). Instemming van de cliënt met de (geïndiceerde) hulpverlening is zichtbaar (zie hierboven). De samenwerking tussen BJZ en zorgaanbieders vindt plaats op basis van duidelijke en concrete afspraken.</p>

4. Waarderingskader afwegingen en beslissingen bureau jeugdzorg

Belangrijke beslissingen van de bureaus jeugdzorg zijn:

- vaststellen of er sprake is van de noodzaak tot onmiddellijke verlening van jeugdzorg (acute crisis);
- zo ja, vaststellen welke jeugdzorg in deze crisis noodzakelijk is;
- vervolgens binnen vier weken na de vaststelling van een acute crisis vaststellen of er een vervolg aan jeugdzorg noodzakelijk is;
- zo ja, het vaststellen van een indicatie voor verdere jeugdzorg.

Gedurende het gehele proces van crisisinterventie is veiligheid de belangrijkste basisvoorwaarde voor kwalitatief goede zorg. De inspectie zet de afwegingen die bureau jeugdzorg moet maken over de veiligheid van de cliënt daarom bovenaan.

Daarna waardeert de inspectie de eerste beslissing als de belangrijkste van de vier: als deze beslissing niet voldoende scoort, ontbeert de cliënt de benodigde hulp in een crisis.

De inspectie beoordeelt het handelen van bureau jeugdzorg bij crisis als onvoldoende als de waardering van de inspectie voor veiligheid en beslissing één onvoldoende zijn.

De eerste twee kolommen van onderstaand schema zijn een herhaling van het onderwerp veiligheid en de belangrijke beslissingen uit het schema op de bladzijden hiervoor; de laatste drie kolommen vormen het eigenlijke waarderingskader.

In dit waarderingskader komen achtereenvolgens de indicatoren voor een kwalitatief goede beslissing, de scores op die indicatoren en de waardering van de scores aan de orde.

Gedurende het gehele proces	Inspectie verwacht aan te treffen in beleid en praktijk van de bureaus jeugdzorg	Indicatoren kwalitatief goede beslissing	Score	Waardering
<p>BJZ heeft tot taak te bezien of een cliënt zorg nodig heeft [....] .</p> <p>Uitgangspunt bij het uitoefenen van die taak is dat zorg het belang van een onbedreigde ontwikkeling van een jeugdige dient en aansluit bij de behoefte van de cliënt.</p> <p>BJZ beziet bij de uitoefening van haar taken voortdurend of een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen moet worden; Zodra BJZ tot het oordeel komt dat een maatregel mbt het gezag overwogen dient te worden, stelt zij de raad voor de kindbescherming hiervan in kennis.</p>	<p>Zichtbaar is dat de veiligheid van de cliënten in de afwegingen van BJZ in een acute crisis centraal staat.</p>	<p>Afweging omtrent veiligheid cliënt in beslissing BJZ.</p> <p>Indien onveilig: afweging omtrent melding Raad.</p>	<p>+, ± of –</p>	<p>voldoende indien een +</p>
Belangrijke beslissing BJZ	Inspectie verwacht aan te treffen in beleid en praktijk van de bureaus jeugdzorg	Indicatoren kwalitatief goede beslissing	Score	Waardering
<p>1.</p> <p>Als BJZ van oordeel is dat er sprake is van een situatie waarin onmiddellijke verlening van jeugdzorg noodzakelijk is, dan heeft de cliënt aanspraak op deze jeugdzorg zonder dat er een indicatiebesluit is genomen.</p>	<p>A1) Criteria om vast te stellen of er sprake is van een acute crisis en deze toepassen.</p> <p>A2) Criteria om vast te stellen of er onmiddellijke verlening van jeugdzorg noodzakelijk is.</p>	<p>A1) Afweging acute crisis:</p> <p>1. BJZ gebruikt criteria</p> <p>2. BJZ heeft criteria op papier</p> <p>A2) Afweging noodzaak jeugdzorg:</p> <p>1. BJZ gebruikt criteria</p> <p>2. BJZ heeft criteria op papier</p>	<p>+ of –</p> <p>+ of –</p> <p>+ of –</p> <p>+ of –</p>	<p>voldoende indien A.1.1. én A.2.1. een + scoren</p>

Belangrijke beslissing BJZ	Inspectie verwacht aan te treffen in beleid en praktijk van de bureaus jeugdzorg	Indicatoren kwalitatief goede beslissing	Score	Waardering
2. Als BJZ van oordeel is dat er sprake is van een situatie waarin onmiddellijke verlening van jeugdzorg noodzakelijk is, dan heeft de cliënt aanspraak op deze jeugdzorg zonder dat er een indicatiebesluit is genomen.	Een beschrijving welke jeugdzorg noodzakelijk is. Er zijn duidelijke en concrete afspraken met de zorgaanbieder(s) vastgelegd.	A) Afweging welke jeugdzorg: 1. Gemotiveerde keuze welke jeugdzorg 2. Zo min mogelijk ingrijpende zorg 3. (Samenwerkings)afspraken met zorgaanbieder(s) 4. Instemming cliënt met beslissing vragen	+ , ± of – + , ± of – + , ± of – + of –	voldoende indien 1 én 4 een + scoren én één van de overige afwegingen een + scoort
3. Deze aanspraak [op onmiddellijke hulpverlening] vervalt als er een indicatiebesluit is genomen. Zij vervalt in ieder geval na 4 weken	Ofwel blijkt dat deze jeugdzorg binnen 4 weken is afgelopen + motivatie waarom; Ofwel een indicatie voor verdere zorg; Ofwel een beschrijving als in artikel 8 Wjz waarbij niet geïndiceerde zorg wordt geadviseerd.	A) Afweging noodzaak verdere jeugdzorg: 1. BJZ gebruikt criteria 2. BJZ heeft criteria op papier 3. Besluit binnen vier weken 4. Instemming cliënt met beslissing	+ of – + of – + of – + of –	voldoende indien 3 een + scoort
4. BJZ stelt het indicatiebesluit vast met hierin de vaststelling op welke jeugdzorg de cliënt is aangewezen.	In elk dossier is een indicatiebesluit aanwezig. Een indicatiebesluit is een (als zodanig herkenbaar en uitrekbaar) document, dat onderbouwt wat van de zorgaanbieder wordt gevraagd, waarom dat wordt gevraagd en waartoe.	A) Afweging welke verdere jeugdzorg: 1. Indicatiebesluit aanwezig 2. Gemotiveerde keuze welke jeugdzorg 3. Zo min mogelijk ingrijpende zorg 4. Instemming cliënt met beslissing vragen	+ of – + , ± of – + , ± of – + of –	voldoende indien 2 én 4 een + scoren én één van de overige afwegingen een + scoort

