

Risicomanagement bij onder toezicht gestelde kinderen

Een notitie naar aanleiding van onderzoek van de Inspectie jeugdzorg oktober 2008

Inleiding

De veiligheid van het kind is een van de belangrijkste aspecten waarop de Inspectie jeugdzorg haar toezicht richt. Om meer zicht te krijgen op de veiligheid van kinderen die onder toezicht zijn gesteld, heeft de inspectie het afgelopen jaar twee deelprojecten geïnitieerd. Het eerste deelproject, een quick scan bij alle Bureaus Jeugdzorg, is in december 2007 afgerond. De quick scan had tot doel om na te gaan of de afdelingen jeugdbescherming van de Bureaus jeugdzorg in alle provincies op een systematische en professionele wijze omgaan met signalen en vermoedens van kindermishandeling bij kinderen voor wie een ondertoezichtstelling is uitgesproken. Het gaat hierbij om toepassing van risicomanagement, waaronder wordt verstaan: "alle activiteiten van Bureau jeugdzorg, gericht op het onderzoeken, taxeren en beperken van het risico op voor de jeugdige ernstig bedreigende gebeurtenissen"¹.

Het tweede deelproject is uitgevoerd in de eerste maanden van 2008 en bestond uit een verdiepend onderzoek naar het risicomanagement bij de afdelingen jeugdbescherming in drie provincies, Utrecht, Zeeland en Noord-Brabant. De Inspectie jeugdzorg heeft dit verdiepend onderzoek mede op verzoek van de desbetreffende provincies uitgevoerd.

Verwachtingen Inspectie jeugdzorg

De Inspectie jeugdzorg verwacht dat bureaus jeugdzorg op systematische en professionele wijze risicomanagement toepassen bij onder toezicht gestelde kinderen. Dit houdt in dat:

- Gezinsvoogden een risico-inschatting maken van de veiligheid van het kind, waarbij meerdere bronnen worden benut en een gestandaardiseerd instrument gebruikt wordt om de risico's ook op objectieve wijze in te schatten.
- De risico-inschatting regelmatig gedurende de ondertoezichtstelling herhaald wordt, zowel op vastgestelde momenten als op momenten waarop dit nodig is gezien de situatie van het kind.
- Er interne richtlijnen zijn over hoe te handelen bij een verhoogd risico voor de veiligheid van het kind en/of (een vermoeden van) kindermishandeling.
- De uitvoering van risicomanagement intern getoetst wordt volgens een vastgelegde werkwijze.
- De organisatie voorziet in deskundigheidsbevordering van medewerkers om risicomanagement op professionele wijze vorm te geven.
- Er bij interne en externe overdracht van zaken voldoende (schriftelijke) informatie voorhanden is over de risico's voor (de veiligheid van) het kind.

¹ *Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij: De nieuwe methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling*. Utrecht: MOgroep (januari 2007).

Resultaten van beide onderzoeken

Oordeel

De inspectie oordeelde op basis van de quick scan dat risicomangement binnen de jeugdbescherming nog onvoldoende systematisch en professioneel wordt toegepast.

In het verdiepend onderzoek bij de Bureaus Jeugdzorg Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland is eenzelfde beeld naar voren komen. Zorgelijk vindt de inspectie dat het onderzoeken, taxeren en beperken van het risico op voor het kind ernstig bedreigende gebeurtenissen een onvoldoende structureel en expliciet onderdeel is van het primaire proces van de jeugdbescherming. Hierdoor is niet zichtbaar of alles eraan gedaan is om eventuele mishandeling, verwaarlozing of misbruik te signaleren en te voorkomen dat het kind (opnieuw) slachtoffer wordt hiervan.

Het Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant onderscheidt zich in positieve zin omdat daar sprake is van een overlegstructuur en werkwijze die in potentie waarborgen schept voor de veiligheid van het onder toezicht gestelde kind. Het werken volgens de Deltamethode draagt hieraan bij. Tegelijkertijd ziet de inspectie ook bij dit bureau jeugdzorg belangrijke aandachtspunten.

Samengevat is de inspectie tot haar oordeel gekomen op grond van de volgende conclusies.

Conclusies

Risico-inschatting gebeurt niet vaak genoeg en niet objectief genoeg

1. Quick Scan

Uit de quick scan komt naar voren dat risico-inschattingen m.b.t. het kind worden gemaakt, maar dat het gebruik van een instrument geen gemeengoed is. Hierdoor wordt een eenduidige werkwijze en een objectief inschatten van risico's bemoeilijkt. De frequentie waarmee risico-inschattingen gedurende de ondertoezichtstelling (OTS) worden gemaakt verschilt per bureau jeugdzorg; het ligt meestal rond de 1 à 2 keer per jaar. Het herhaald inschatten van risico's gebeurt naar het oordeel van de inspectie te weinig. Het is voor gezinsvoogden onvoldoende duidelijk wanneer gedurende de ondertoezichtstelling risico-inschattingen nodig zijn en op welke wijze de uitkomsten in het dossier moeten worden vastgelegd. Deze onduidelijkheden staan een professionele, transparante werkwijze in de weg.

2. Verdiepend onderzoek (Zeeland, Brabant, Utrecht)

Uit het verdiepend onderzoek komt naar voren dat het zwaartepunt bij de risico-inschatting ligt bij het verzamelen van informatie. Of deze informatieverzameling ook gericht is op oordeelsvorming over risico's of (on)veiligheid, komt weinig tot uitdrukking. Een analyse en weging van de veiligheid is niet structureel zichtbaar. Hierdoor is in veel gevallen niet navolgbaar of er gedurende de OTS

stelselmatig gewerkt is aan het beperken c.q. wegnemen van de risico's. Het gegeven dat weinig een expliciet standpunt over de risico's / veiligheid op basis van de verzamelde informatie wordt ingenomen, heeft ten dele te maken met het ontbreken van een eenduidig instrument voor risico-inschatting. Daarnaast speelt het ontbreken van beleid en/of structurele ondersteuning van gedragswetenschappers hierbij een rol.

Inschatting van risico's gebeurt met name op standaardmomenten tijdens de OTS (aanvang, verlenging, uithuisplaatsing). De gezinsvoogd speelt hierin een belangrijke rol. Buiten deze standaardmomenten is een herhaalde risicotaxatie veelal afhankelijk van "het niet pluis"-gevoel van de gezinsvoogd.

Controle op de uitvoering van risicomanagement is kwetsbaar

1. Quick Scan

Uit de quick scan komt naar voren dat richtlijnen over hoe te handelen bij een verhoogd veiligheidsrisico over het algemeen goed bekend zijn bij de gezinsvoogden. Ook zijn er voldoende mogelijkheden om een verhoogd veiligheidsrisico te bespreken. Het komt echter regelmatig voor dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot risicomanagement van de verschillende binnen de jeugdbescherming werkzame functionarissen niet zijn vastgelegd. Bovendien heeft een groot deel van de organisaties geen vastgelegde werkwijze voor de toetsing van de uitvoering van risicomanagement. Deze kwaliteitstoets vindt dan ook niet standaard plaats.

Door het gebrek aan beleid en systematiek is te veel afhankelijk van de toevallige kennis en werkwijze van de betreffende lijn- en/of staffunctionaris.

2. Verdiepend onderzoek (Zeeland, Brabant, Utrecht)

Uit het verdiepend onderzoek blijkt duidelijk dat gezinsvoogden niet structureel ondersteund en aangestuurd worden door teamleiders en gedragswetenschappers bij het toepassen van risicomanagement. Ook waar kwaliteitshandboeken wel voorzien in instructies, blijken deze in de praktijk onvoldoende gestructureerd te worden toegepast. Zo komt het voor dat gedragswetenschappers niet systematisch de gehele caseload van de gezinsvoogd en de voortgang in alle dossiers kunnen volgen, maar slechts die zaken kennen die onder hun aandacht zijn gebracht. Ook is niet altijd overleg over casuïstiek dusdanig georganiseerd dat alle casuïstiek ook daadwerkelijk aan bod komt.

De continuïteit bij overdracht is niet gewaarborgd

1. Quick Scan

Uit de quick scan komt naar voren dat de interne overdracht van casussen aan een andere gezinsvoogd voor een groot deel plaats vindt op basis van mondelinge afspraken. Risico's komen daarbij niet standaard ter sprake. Ook is het voor teamleiders niet navolgbaar in hoeverre de afspraken worden nagekomen.

Externe overdracht vindt meestal, maar niet altijd, plaats volgens een protocol. Dit betekent dat zowel bij interne als externe overdracht belangrijke informatie verloren kan gaan over de veiligheidsrisico's voor het kind.

2. Verdiepend onderzoek (Zeeland, Brabant, Utrecht)

Het beeld voor wat betreft interne overdracht uit de quick scan wordt in het verdiepend onderzoek bevestigd. Regelmatig is sprake van meerdere interne overdrachten per casus.

De externe overdracht van een casus loopt over het algemeen schriftelijk volgens de daarvoor geldende regels. Een mondelinge overdracht hoort daar niet standaard bij.

Essentie en vervolgstappen

Het beeld dat uit de onderzoeken van de inspectie naar voren komt over risicomangement in de jeugdbescherming is niet positief. Tegelijkertijd ziet de inspectie dat er belangrijke stappen worden gezet om het primaire proces in de jeugdbescherming te verbeteren en de veiligheid van het kind beter te waarborgen. Ten eerste is er de Deltamethode gezinsvoogdij, die momenteel wordt ingevoerd in alle bureaus jeugdzorg en die de veiligheid en bescherming van kinderen centraal stelt. Ten tweede heeft de MOgroep Jeugdzorg een veiligheidskader vastgesteld: "Veiligheidsbeleid en risicomangement in het bureau jeugdzorg"². In het veiligheidskader wordt benadrukt dat veiligheid een kernwaarde van de instelling dient te zijn en dat het beschermen van kinderen tegen mishandeling, verwaarlozing en misbruik de eerste prioriteit en kerntaak is van de bureaus jeugdzorg. Deze visie is vertaald in concrete stappen en beslisregels voor het handelen van medewerkers in de praktijk.

Wat verwacht de Inspectie jeugdzorg van bureaus jeugdzorg?

Zoals aan het begin van deze notitie is aangegeven, verwacht de inspectie dat bureaus jeugdzorg op systematische en professionele wijze risicomangement toepassen bij onder toezicht gestelde kinderen. Naar aanleiding van de quick scan heeft de inspectie in december 2007 een notitie verzonden naar de provincies, de bureaus jeugdzorg en de MOgroep Jeugdzorg. Hierin doet de inspectie aan de desbetreffende instanties aanbevelingen voor verbetering. Ook naar aanleiding van het verdiepend onderzoek heeft de inspectie aan die drie bureaus jeugdzorg een aantal specifieke aanbevelingen gedaan.

Daarnaast verwacht de inspectie dat het veiligheidskader "Veiligheidsbeleid en risicomangement in het bureau jeugdzorg" aantoonbaar wordt geïmplementeerd binnen de afdelingen jeugdbescherming. De implementatie binnen de jeugdbescherming dient prioriteit te krijgen in het jaar 2009. Vanaf begin 2010 zal de inspectie erop toezien dat er gewerkt wordt volgens de Deltamethode gezinsvoogdij én dat het primaire proces van de jeugdbescherming zodanig is ingericht dat systematisch wordt gelet op

² Berge, I. ten & A. van Montfoort (juni 2008). *Veiligheidsbeleid en risicomangement in het bureau jeugdzorg*. Utrecht/Woerden: Nederlands Jeugdinstituut, Adviesbureau Van Montfoort.

(on)veiligheid en dat systematisch gewerkt wordt om tot de beste beslissingen te komen in het belang van het kind. Dit betekent dat minimaal geregeld moet zijn dat:

- Het algemene veiligheidsbeleid van het bureau jeugdzorg duidelijke en concrete handvatten biedt voor het handelen van medewerkers in de jeugdbescherming
- Een procedure voor gestructureerd beslissen is vastgelegd en de kernbeslissingen benoemd zijn
- Gedurende iedere ondertoezichtstelling op alle belangrijke momenten een risicotaxatie plaatsvindt, met behulp van gestandaardiseerde instrumenten en in overleg met de verantwoordelijke middenkaderfunctionaris (gedragsdeskundige of teamleider)
- Er in iedere casus regelmatig overleg plaatsvindt waarbij de veiligheid van het kind wordt besproken en er door een andere professional systematisch wordt doorgevraagd
- De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende functionarissen (gezinsvoogden, gedragsdeskundigen, teamleiders) zijn vastgelegd
- Er structureel aandacht is voor het waarborgen van de continuïteit van risicomanagement bij overdracht.