



Verklarende factoren voor het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen

Eindrapportage

Dr. R.S.M. (Renate) Buisman
Mr. dr. N.U. (Nina) van Capelleveen
Dr. P.W. (Peter) van der Zwan
Mr. M.J.E. (Marike) Lenglet
Prof. mr. drs. M.R. (Mariëlle) Bruning

Auteurs/onderzoekers

Dr. R.S.M. (Renate) Buisman

Mr. dr. N.U. (Nina) van Capelleveen

Dr. P.W. (Peter) van der Zwan

Mr. M.J.E. (Marike) Lenglet

Prof. mr. drs. M.R. (Mariëlle) Bruning

Begeleidingscommissie

Prof. dr. H.B. (Heinrich) Winter

Dr. A. (Afke) Donker

Dr. E. (Evelyn) Heynen

Drs. M. (Milja) Braam

Dr. P. (Pien) van de Ven

Leiden, maart 2026

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

©2026, Universiteit Leiden. Auteursrechten voorbehouden

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Samenvatting	6
Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet	6
1.1 Inleiding	10
1.2 Ontwikkelingen in de jeugdbeschermingsketen.....	12
1.3 Aanleiding voor het onderzoek	14
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	16
1.4.1 Deelonderzoek A	16
1.4.2 Deelonderzoek B, C en D	17
1.5 Onderzoeksopzet en -methode	19
1.5.1 Deelonderzoek A: eerder uitgevoerde verkenning	19
1.5.2 Onderzoeksmethoden deelonderzoek B, C en D.....	20
1.6 Opbouw eindrapportage	26
Hoofdstuk 2: Uitkomsten deelonderzoek A	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Voornaamste bevindingen.....	27
2.2.1 Bevindingen cijfermatige analyse.....	27
2.2.2 Bevindingen vragenlijsten	28
2.2.3 Bevindingen focusgroep	30
2.2.4 Bevindingen ten aanzien van jeugdreclassering	31
2.3 Tussenconclusie deelonderzoek A.....	31
Hoofdstuk 3: Deelonderzoek B - Kwantitatieve verdieping.....	32
3.1 Inleiding	32
3.2 Landelijk ketenbreed beeld van jeugdbeschermingstrajecten (2015–2024)	32
3.2.1 Jeugdbescherming verdiepende analyse	33
3.2.2 Relatieve cijfers jeugdbescherming.....	34
3.2.3 Ontwikkeling instroom en uitstroom	35
3.2.4 Aantal trajecten: ondertoezichtstelling versus voogdij	36
3.2.5 Conclusie landelijke daling jeugdbeschermingsmaatregelen.....	36
3.3 Ketenanalyse: waar zit de daling?	36

3.3.1 Veilig Thuis.....	37
3.3.2 Raad voor de Kinderbescherming	39
3.3.3 Raad voor de rechtspraak: instroom en uitstroom van verzoekschriftzaken (2015–2024)	41
3.3.4 Feitelijke uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen door landelijk opererende GI (2015–2024)	44
3.3.5 Kernconclusies ketenanalyse: waar zit de daling?	47
3.4 Regionale vergelijking: zijn er verschillen in het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen tussen regio's?	49
3.4.1 CBS: regionale jeugdbeschermingsmaatregelen	49
3.4.2 Raad voor de Kinderbescherming	52
3.4.3 Raad voor de rechtspraak: regionale verschillen in instroom en uitstroom	55
3.4.4 GI's: regionale vergelijking.....	58
3.4.5 Conclusie regionale verschillen	64
3.5 Tussenconclusie	65
Hoofdstuk 4: Deelonderzoek C - Kwalitatieve verdieping	67
4.1 Inleiding	67
4.2 Zichtbaarheid van de daling in de praktijk	67
4.3 Belangrijkste verklarende factoren voor de daling.....	69
4.3.1 Vergrote inzet van het vrijwillige kader	69
4.3.2 Fundamenteel kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen ...	74
4.3.3 Toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen door uitvoeringsproblematiek	81
4.4 Invloed van de Covid-periode.....	84
4.5 Verwachtingen voor de nabije toekomst.....	85
4.6 Kanttekeningen bij de geschetste ontwikkelingen	86
4.7 Tussenconclusie	88
Hoofdstuk 5: Deelonderzoek D - Synthese en duiding van de bevindingen.....	90
5.1 Inleiding	90
5.2 Overkoepelend beeld	90
5.2.1 Daling jeugdbeschermingsmaatregelen	90
5.2.2 Regionale patronen en context	91
5.3 Duiding van de bevindingen in beleidscontext.....	92

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	95
6.1 Inleiding	95
6.2 Algemene conclusie.....	95
6.2.1 Kwantitatieve bevindingen (deel A en B)	95
6.2.2 Kwalitatieve bevindingen (deel C)	96
6.2.3 Voorzichtige prognoses	97
6.3 Interpretatiekaders en onderzoeksbependingen	98
6.4 Beleids- en onderzoeksaanbevelingen	99
Summary	102
Bijlage: Topiclijst interviews (deelonderzoek C)	106

Samenvatting

Inleiding

Sinds 2021 is landelijk een daling zichtbaar in het aantal jeugdigen ten aanzien van wie door de kinderrechter een jeugdbeschermingsmaatregel (ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging) is uitgesproken. Deze daling vindt plaats terwijl de druk op de jeugdbeschermingsketen aanhoudt en er geen aanwijzingen zijn voor minder signalering van onveiligheid en ontwikkelingsbedreigingen bij jeugdigen. Deze ontwikkeling roept vragen op over de aard en oorzaken van de daling en over de gevolgen voor beleid, uitvoering en toekomstige capaciteitsplanning. In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

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

Onderzoeksopzet

Om bovenstaande vraag te beantwoorden, is het onderzoek opgebouwd uit vier deelonderzoeken:

- A. **Verkenning** – Een eerste verkenning van verklarende factoren van de volumeverandering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten. Hiertoe zijn tussen half juni en begin september 2024 vragenlijsten afgenomen bij professionals in de jeugdreclassering en jeugdbeschermingsketen. Ook werd bestaande CBS-data over 2021–2024 geanalyseerd om trends en veranderingen in volumes te onderzoeken. De resultaten zijn opgenomen in een tussenrapportage en samengevat in hoofdstuk 2 van dit rapport.
- B. **Kwantitatieve verdieping** – Een landelijk en regionaal, ketenbreed verdiepend beeld van de omvang en de ontwikkeling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen in de afgelopen jaren. Hiertoe werden voor de periode 2015–2024 landelijke en regionale CBS-data geanalyseerd, aangevuld met gegevens opgevraagd bij gemeenten, Veilig Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, Raad voor de rechtspraak en gecertificeerde instellingen aan de hand van een selectie van vier jeugdzorgregio's en een proeftuin in het kader van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.
- C. **Kwalitatieve verdieping** – Een verdiepend beeld van de ontwikkeling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen in de afgelopen jaren, op basis van kwalitatieve inzichten uit de praktijk. Om verdiepend te onderzoeken welke factoren volgens professionals van invloed zijn op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, zijn in de periode mei tot en met oktober 2025 semi-gestructureerde interviews ($N=18$) gehouden met professionals werkzaam in de jeugdbeschermingsketen in de vier geselecteerde regio's en de geselecteerde proeftuin.
- D. **Overkoepelende analyse en prognose** – Een integrale, verklarende analyse van relevante factoren en de ontwikkelingen in het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen, inclusief een prognose voor de komende twee à drie jaar. Hiertoe zijn onder andere de uitkomsten van de analyses in deel A, B en C besproken met een focusgroep van experts op het gebied van jeugdbescherming en is een beknopte beleidsanalyse gedaan.

Ondanks herhaalde pogingen om gegevens voor de cijfermatige analyses te verkrijgen en respondenten voor de interviews te werven, is de respons ten aanzien van een gedeelte van de keten beperkt gebleven. De ontvangen datasets verschilden bovendien sterk in opzet en definities. Dit beperkt de onderlinge vergelijkbaarheid. Hierdoor zijn de cijfermatige analyses in dit onderzoek indicatief en dienen ze, net als de bevindingen uit de interviews, met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Landelijk beeld en ketenlogica (2015–2024)

Wanneer de periode 2015–2024 als geheel wordt beschouwd, daalt het totaal aantal jeugdbeschermingsmaatregelen – ondertoezichtstellingen en voogdij – met 20%. Deze totale afname suggereert op het eerste gezicht een gestage daling, maar de onderliggende ontwikkeling is complexer. Het verloop is namelijk niet lineair. Tot 2020 neemt het aantal maatregelen eerst toe. Vanaf 2021 zet een duidelijke omslag in en volgt een versnelde daling.

Deze daling hangt samen met veranderingen in instroom en uitstroom. Vanaf 2021 neemt de instroom van nieuwe maatregelen scherp af en stabiliseert vervolgens op een lager niveau. De uitstroom – het aantal maatregelen dat wordt beëindigd – blijft aanvankelijk relatief stabiel, maar laat vanaf 2022 eveneens een daling zien. In 2024 liggen instroom en uitstroom dicht bij elkaar, wat wijst op een nieuwe balans op een lager niveau van het totaal aantal maatregelen.

Uitgesplitst naar maatregeltype blijkt dat het aantal ondertoezichtstellingen landelijk met circa 24% afneemt, terwijl het aantal voogdijmaatregelen met circa 10% daalt. De totale afname lijkt vooral verklaard te kunnen worden door een teruglopende instroom van nieuwe maatregelen.

Binnen de keten is geen aanwijzing gevonden voor een afname van signalering bij Veilig Thuis. Het aantal meldingen en adviezen blijft op een vergelijkbaar niveau. De belangrijkste verschuiving doet zich voor bij de Raad voor de Kinderbescherming. Het aantal verzoeken tot het doen van onderzoek daalt beperkt, terwijl het aantal maatregelverzoeken aan de kinderrechter sterker afneemt. Dit wijst op een toegenomen selectie of terughoudendheid in de stap van onderzoek naar juridisch ingrijpen, met name bij verzoeken tot gezagsbeëindiging. Hoewel de analyse zicht geeft op Veilig Thuis en de andere formele schakels, ontbreekt een volledig beeld van het voorveld – de gemeentelijke toegang en lokale teams. Deze fase is cruciaal omdat het geregeld voorkomt dat vanuit vrijwillige hulpverlening een inschatting wordt gemaakt of de inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel moet worden onderzocht.

De rechtspraak volgt de lagere instroom in maatregelverzoeken nagenoeg één-op-één. Bij de gecertificeerde instellingen is sprake van een lichte afname in het aantal ondertoezichtstellingen en een structurele afbouw van het aantal voogdijzaken, als gevolg van lagere instroom in combinatie met oplopende doorlooptijden. Gezamenlijk duiden deze patronen op een verschuiving die primair wordt gedreven door veranderingen in selectie en besluitvorming, en niet door een afname in signalering aan het begin van de keten.

Regionale verschillen

De daling is landelijk zichtbaar, maar varieert sterk per regio. De onderzochte stedelijke regio's en de proeftuin laten indicatief de grootste afnames zien (–27% tot –37%), terwijl rurale gebieden gematigder dalen (–10% tot –22%). Regio's met een sterke preventieve infrastructuur, proeftuinen of versterkte wijkteams kennen scherpere dalingen, mede doordat casussen langer lokaal en binnen het vrijwillige kader worden opgepakt. Kwaliteit, inzet en registratie van het voorveld verschillen per regio, wat de vergelijkbaarheid bemoeilijkt.

Verklarende factoren

De interviews geven inzicht in factoren die volgens professionals werkzaam in de jeugdbeschermingsketen bijdragen aan de waargenomen daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Op basis van de interviews zijn drie belangrijke verklaringen te onderscheiden. Allereerst (1) komt een vergrote inzet van het vrijwillige kader uit de interviews naar voren als belangrijke factor voor de daling. Volgens veel professionals is het vrijwillige kader de afgelopen periode niet alleen kwalitatief beter geworden, er is ook een ontwikkeling gaande waarbij het vrijwillige kader langer betrokken blijft bij gezinnen. Daarbij laten de interviews wel zien dat de kwaliteit van het vrijwillige kader sterk per gemeente verschilt, wat mede van invloed lijkt te zijn op de hoeveelheid zaken dat in het gedwongen kader terechtkomt. In het verlengde hiervan lijkt in de hele keten sprake te zijn van een kritischere houding ten opzichte van gedwongen maatregelen. De oorzaken van deze kritische houding zijn tweeledig: (2) een meer fundamenteel standpunt ten aanzien van overheidsingrijpen in opvoedingssituaties en/of de resultaten van dergelijk gedwongen overheidsingrijpen (onder meer waar het gaat om complexe scheidingen), en (3) een kritische houding die het gevolg is van de (praktische) uitvoeringsproblemen in de jeugdbeschermingsketen. Deze ontwikkeling lijkt zich mede af te spelen tegen de achtergrond van diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire en berichtgeving in de media. Naast een meer fundamentele kritische houding geven respondenten aan kritischer te zijn op de inzet van gedwongen maatregelen door de problemen in het huidige stelsel (financiële krapte, wisselingen van personeel en personeelstekorten, de beschikbaarheid van (passende) hulpverlening en wachtlijsten).

Uit de interviews komt ook een aantal belangrijke kanttekeningen bij de geschetste ontwikkelingen naar voren, waaronder het mogelijk te lang 'blijven hangen' van problematiek in het vrijwillige kader en de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen (ook in het zogenoemde drangkader). Ook wordt er in de interviews op gewezen dat een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen niet betekent dat ook de problematiek in gezinnen is afgenomen; professionals lijken juist een toename van complexe problematiek te zien.

Voorzichtige prognose (2–3 jaar)

Een robuuste kwantitatieve prognose voor de komende jaren is momenteel niet mogelijk. De trends vertonen fluctuaties, beleidswijzigingen werken met vertraging door en landelijke gegevens over het voorveld ontbreken. Op basis van huidige patronen en ketensignalen ontstaat een voorzichtig kwalitatief beeld voor de periode 2026–2028. Een verdere daling lijkt vooral aannemelijk bij gezagsbeëindigende maatregelen; voor ondertoezichtstellingen is stabilisatie niet uitgesloten.

Regionale verschillen zullen naar verwachting blijven bestaan. Toekomstige wet- en regelgeving en beleid kunnen het verloop in belangrijke mate beïnvloeden.

Conclusies en aanbevelingen

De geobserveerde daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen wijst primair op een herpositionering van de balans tussen vrijwillige hulp en gedwongen maatregelen, en niet zozeer op een directe afname van problematiek. Om de feitelijke veiligheid en bescherming van de ontwikkeling van jeugdigen te waarborgen, is het belangrijk dat inzichtelijk is welke trajecten jeugdigen doorlopen. Daarvoor is inzicht in de gehele jeugdbeschermingsketen van belang. Het is dan ook belangrijk om in het bijzonder meer zicht te krijgen op de invulling van het vrijwillige kader en de doorstroom richting het gedwongen kader. Een landelijke monitor kan hier bijvoorbeeld bij helpen. Verder is het belangrijk om registraties en definities binnen de keten te uniformeren en datastandaarden te ontwikkelen voor het gemeentelijke voorveld, Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor de rechtspraak, gecertificeerde instellingen en het CBS, zodat trendanalyses betrouwbaarder worden. Structurele monitoring van ketencapaciteit, instroom, doorlooptijden en uitstroom per schakel is noodzakelijk om onzichtbare wachtlijsten en risicoaccumulatie te voorkomen en daarmee te waarborgen dat de meest kwetsbare gezinnen adequate en tijdige bescherming ontvangen, zowel nu als in de toekomst.

Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoekopzet

1.1 Inleiding

De inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen is een van de meest vergaande vormen van overheidsingrijpen in het leven van kinderen en gezinnen. Dit overheidsingrijpen vormt een ernstige inbreuk op het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven zoals gewaarborgd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Ingrijpen is slechts gerechtvaardigd indien het bij wet is voorzien, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving en ter bescherming van het recht van het kind op een veilige en ongestoorde ontwikkeling. Het belang van het kind dient hierbij als een eerste overweging (art. 3 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind).

Wanneer gedwongen overheidsingrijpen in het belang van het kind noodzakelijk is, kan een minderjarige door de kinderrechter onder toezicht worden gesteld of kan het gezag over de minderjarige worden beëindigd. Een ondertoezichtstelling – de relatief minst ingrijpende jeugdbeschermingsmaatregel – kan worden opgelegd wanneer een minderjarige zodanig opgroeit dat hij¹ ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die noodzakelijk is om deze bedreiging weg te nemen door de ouders met gezag niet of onvoldoende wordt geaccepteerd of kan worden geaccepteerd. Daarbij moet de verwachting zijn dat de ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding weer kunnen dragen (art. 1:255 BW). Indien deze verwachting ontbreekt en ouders duurzaam ongeschikt of onmachtig zijn het gezag uit te oefenen, kan worden overgegaan tot een beëindiging van het ouderlijk gezag en toepassing van een voogdijmaatregel als zwaarste jeugdbeschermingsmaatregel die de Nederlandse wet kent (art. 1:266 BW). Ingrijpen in de ouderlijke verantwoordelijkheid – zoals bij een ondertoezichtstelling of een voogdijmaatregel na gezagsbeëindiging – vereist daarbij een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen en is bovendien slechts toegestaan wanneer minder ingrijpende hulp onvoldoende is gebleken.

Wanneer de veiligheid van kinderen in het geding is of wanneer ze anderszins ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, zijn in Nederland diverse organisaties betrokken bij hun bescherming. Deze organisaties vormen samen de jeugdbeschermingsketen. Het begint met signalen dat een kind mogelijk onveilig opgroeit. Een leerkracht, de huisarts, een reeds betrokken hulpverlener of een bezorgde buurvrouw kan bijvoorbeeld vermoedens hebben van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Zij kunnen dan een melding doen bij Veilig Thuis (het meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling). Veilig Thuis onderzoekt de melding en beoordeelt of er daadwerkelijk sprake is van huiselijk geweld en/of kindermishandeling. Als het vervolgens niet lukt om samen met het gezin de opvoedsituatie voldoende te verbeteren, kan Veilig Thuis de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) vragen om een onderzoek te doen naar de noodzakelijkheid van een jeugdbeschermingsmaatregel. Een signaal kan ook beginnen bij een wijkteam (ook wel lokaal team of

¹ Waar in dit onderzoek mannelijke verwijzwoorden worden gebruikt voor verwijzingen naar algemene personen ('hij', 'hem', 'zijn'), moeten deze neutraal worden begrepen.

jeugdteam genoemd). Een wijkteam is een team van professionals in dienst van of gefinancierd door de gemeente.

Veilig Thuis of een medewerker van een wijkteam kan in geval van ernstige zorgen over de opvoedsituatie van een kind een verzoek tot onderzoek indienen bij een jeugdbeschermingstafel.² De jeugdbeschermingstafel is een overleg waarin professionals samen met het gezin bespreken of een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is of dat vrijwillige hulp nog mogelijk is. Vaak zijn naast het gezin en de voorzitter de melder aanwezig en een medewerker van de RvdK. Indien de RvdK van mening is dat een onderzoek naar de noodzaak van een jeugdbeschermingsmaatregel aan de orde is, start een raadsonderzoek.³ Indien uit het raadsonderzoek blijkt dat de zorgen dusdanig zijn dat een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is, zal de RvdK de kinderrechter hierom verzoeken.⁴ Overigens kan een kinderrechter in een lopende procedure (bijvoorbeeld een echtscheiding) ook zelf de RvdK vragen een beschermingsonderzoek uit te voeren indien de opvoedsituatie van de minderjarige(n) daar aanleiding toe geeft. Ook kan de RvdK ambtshalve een onderzoek uitbreiden naar een beschermingsonderzoek als de situatie daar aanleiding toe geeft.⁵

Als de kinderrechter een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel uitspreekt, wordt de uitvoering van de ondertoezichtstelling of de voogdijmaatregel gedaan door een gecertificeerde instelling (hierna: GI). Een jeugdbeschermer of (gezins)voogd begeleidt het gezin en kan daarbij jeugdhulp inzetten. De route van een signaal naar een mogelijke jeugdbeschermingsmaatregel – de jeugdbeschermingsketen – is in figuur 1 schematisch weergegeven.

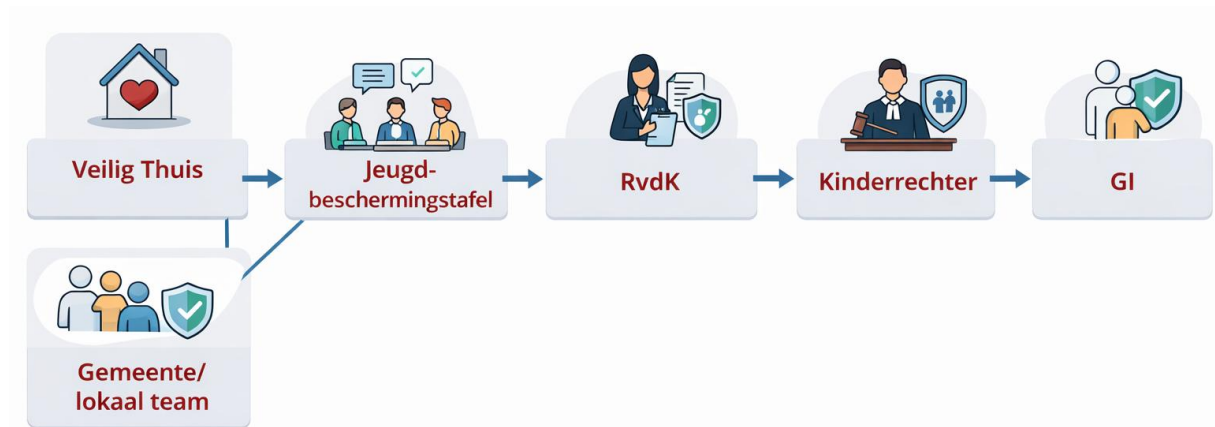
² De wijze waarop de route naar de RvdK is geregeld, verschilt per gemeente. Meestal gaat dit via een zogenaamde (jeugd)beschermingstafel, maar dit is afhankelijk van de gemeentelijke inrichting. Ook de naam van deze overlegtafel kan verschillen. Zie ook D.S. Verkroost, *Met zachte drang: uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2022, p. 17.

³ Zie ook D.S. Verkroost, *Met zachte drang: uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2022, par. 6.5.

⁴ Andere mogelijke verzoekers van een jeugdbeschermingsmaatregel zijn voor de ondertoezichtstelling het Openbaar Ministerie, een ouder en degene die niet de ouder is en de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt (artikel 1:255 lid 2 BW). Gecertificeerde instellingen, de RvdK en het Openbaar Ministerie zijn bevoegd om een machtiging tot uithuisplaatsing te verzoeken (artikel 1:265b lid 2 BW). Een maatregel van gezagsbeëindiging kan worden verzocht door de RvdK en het Openbaar Ministerie. Indien de RvdK niet tot een verzoek overgaat zijn ook degenen die niet de ouders zijn en de minderjarige gedurende ten minste een jaar als behorende tot zijn gezin verzorgen en opvoeden, bevoegd een verzoek tot gezagsbeëindiging in te dienen (artikel 1:267 lid 1 BW).

⁵ Art. 3.1 Jeugdwet.

Figuur 1. Jeugdbeschermingsketen



1.2 Ontwikkelingen in de jeugdbeschermingsketen

Met de transitie van de jeugdzorg naar gemeenten en de invoering van de Jeugdwet in 2015 werd beoogd de verantwoordelijkheid voor hulp aan jeugdigen en hun gezinnen te decentraliseren en dichter bij de burger te organiseren. Deze stelselwijziging had tot doel de preventieve en vroegtijdige ondersteuning in het voorveld te versterken, maatwerk te bevorderen en de eigen kracht van gezinnen en hun sociale netwerk centraal te stellen.⁶ Het doel van tijdige en integrale hulpverlening was om zwaardere en meer ingrijpende vormen van zorg, waaronder jeugdbeschermingsmaatregelen, zoveel mogelijk te voorkomen en daarmee het beroep op gedwongen overheidsingrijpen te verminderen.⁷

De afgelopen jaren is uit verschillende inspectierapporten en onderzoeken gebleken dat de kwaliteit van de jeugdzorg in Nederland onder grote druk staat.⁸ De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) concludeerden in 2019 al dat de Nederlandse overheid structureel tekortschiet in de bescherming van kwetsbare kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd. De jeugdbeschermingsketen functioneert volgens de inspecties onvoldoende door knelpunten als personele tekorten, gebrekkige samenwerking en ontoereikende hulp. De inspecties stellen dat zonder fundamentele systeemaanpassing kwetsbare kinderen blijvend risico lopen en roepen op tot landelijke doorbraakmaatregelen.⁹

In reactie op deze structurele problemen werd in 2021 het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (hierna: Toekomstscenario) ontwikkeld. Dit programma beoogt een transformatie

⁶ Het voorveld (ook wel voorliggend veld) betreft laagdrempelige en vrij toegankelijke voorzieningen en professionals, zoals scholen, huisartsen, wijkteams en consultatiebureaus, die vroegtijdig problemen bij inwoners kunnen signaleren en laagdrempelige hulp bieden om waar mogelijk specialistische zorg te voorkomen.

⁷ *Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 2 (MvT).*

⁸ Zie onder andere M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel*, Den Haag: WODC 2022.

⁹ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht: november 2019, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: oktober 2020 en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht*, Utrecht: juli 2021.

richting een jeugdbeschermingsstelsel dat eenvoudiger is, meer rechtsbescherming biedt en meer gezinsgericht en lerend is. Werken volgens het Toekomstscenario houdt in dat lokale teams integrale ondersteuning bieden aan kinderen en gezinnen. Er is een vast contactpersoon per gezin. Grotere problemen die onder andere te maken hebben met veiligheid worden ondersteund of opgepakt door Regionale Veiligheidsteams (RVT's) met expertise en bevoegdheden om in te grijpen.¹⁰ Inmiddels wordt het Toekomstscenario in tien regio's in Nederland beproefd via negen gesubsidieerde proeftuinen en één beproevende regio, Haaglanden.¹¹ Diverse andere regio's investeren in het versterken van lokale teams om professionals betrokken te houden bij gezinnen. In 36 van de 42 jeugdhulpregio's zijn bestuurlijke opdrachten gegeven voor de voorbereiding op een mogelijke implementatie van het Toekomstscenario.¹²

Ook de Hervormingsagenda Jeugd, een gezamenlijk beleidsprogramma van de Rijksoverheid, gemeenten en jeugdhulporganisaties, is gericht op het verbeteren van het Nederlandse jeugdzorgstelsel. Het doel is een effectievere, financieel houdbare en beter samenhangende jeugdzorg te realiseren. Een van de kernmaatregelen is het versterken van de wijkteams. Deze teams worden nadrukkelijk vroeg in de keten gepositioneerd. Dat betekent: meer preventie, sneller signaleren en werken in de leefomgeving. Ook is er aandacht voor het vergroten van kennis en deskundigheid in de wijkteams. Het versterken van wijkteams hangt samen met het doel om zwaardere, vaak duurdere specialistische jeugdhulp terug te dringen of beter te positioneren. Andere maatregelen binnen de Hervormingsagenda zijn: afbakening van verantwoordelijkheden tussen Rijksoverheid en gemeenten, vermindering van marktwerking en bevordering van regionale samenwerking.¹³

Binnen de proeftuinen van het Toekomstscenario zijn, zo blijkt uit een recente evaluatie, positieve ontwikkelingen zichtbaar, zoals de invoering van vaste contactpersonen die de coördinatie verbeteren en het vertrouwen van cliënten vergroten. De samenwerking tussen hulpverlenende instanties is versterkt, waardoor 'estafettewerken' wordt doorbroken en professionals beter in staat zijn maatwerk te leveren. Tegelijkertijd blijven knelpunten bestaan, waaronder verschillen in visie en terminologie tussen organisaties, trage besluitvorming en lange wachttijden voor gespecialiseerde hulp. Ook zijn er zorgen over privacy en rechtsbescherming.¹⁴

Een effectieve aanpak van de tekortkomingen in het jeugdzorgstelsel is in 2025 nog niet van de grond gekomen. In het meest recente inspectierapport over de jeugdbescherming van september 2025 wordt nog steeds geconcludeerd dat het huidige jeugdbeschermingsstelsel op fundamentele punten

¹⁰ Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 31 839, nr. 771.

¹¹ In een proeftuin wordt zoveel als wettelijk mogelijk gewerkt in overeenstemming met de uitgangspunten van het Toekomstscenario. De proeftuinen leveren een bijdrage aan het onderzoeken en uitwerken van inhoudelijke vraagstukken.

¹² Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, bijlage bij voortgangsbrief van Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport en Staatssecretaris Rechtsbescherming van 23 juni 2025, 412078 – 1083713 – J (rijksoverheid.nl).

¹³ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Hervormingsagenda Jeugd 2023–2028*, Rijksoverheid 2023, bijlage bij voortgangsbrief van Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport en Staatssecretaris Rechtsbescherming van 23 juni 2025, 412078 – 1083713 – J (rijksoverheid.nl).

¹⁴ Verwey-Jonker Instituut, *Op weg naar verbetering: actieonderzoek toekomstscenario kind- en gezinsbescherming – tussentijdse inzichten*, Verwey-Jonker Instituut 2025.

tekortschiet. Kinderen en gezinnen die te maken krijgen met een maatregel van ondertoezichtstelling of voogdij ontvangen niet tijdig passende hulp, er is onvoldoende structureel contact tussen jeugdbeschermers en gezinnen, wachttijden zijn fors en de beschikbaarheid van hulpverleningsaanbod is ontoereikend.¹⁵

Het Toekomstscenario, in combinatie met de Hervormingsagenda Jeugd, had een antwoord moeten zijn op de ernstige tekortkomingen in het jeugdzorgstelsel.¹⁶ Inmiddels hebben de GI's zich echter teruggetrokken uit het Toekomstscenario, omdat zij de beoogde veranderingen niet realistisch achten zonder bredere structurele hervormingen van het sociale domein.¹⁷ De GI's onderschrijven de centrale uitgangspunten van het scenario, waaronder de wens tot vereenvoudiging, gezinsgericht werken en versterking van de rechtsbescherming van ouders en kinderen, maar zij hebben grote zorgen over de wijze waarop deze principes worden vertaald naar beleid en praktijk. De GI's stellen dat de huidige koers binnen het Toekomstscenario te veel gericht is op een stelselwijziging, terwijl inhoudelijke verbeteringen in de ondersteuning aan gezinnen en in de kwaliteit van de jeugdbescherming onvoldoende worden uitgewerkt.¹⁸ Ook Veilig Thuis heeft zich teruggetrokken uit het Toekomstscenario. De toenmalige staatssecretarissen van Justitie en Veiligheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben de zorgen van de GI's erkend, met name waar het gaat om de nadruk op een stelselwijziging.¹⁹ Ook de financiering van het Toekomstscenario is momenteel onzeker en afhankelijk van toekomstige besluitvorming.

1.3 Aanleiding voor het onderzoek

Gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) laten zien dat sinds 2019 in Nederland sprake is van een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. In 2024 kregen ruim 34.000 jongeren jeugdbescherming, tegenover ruim 42.000 in 2019.²⁰ Uitgesplitst naar het type maatregel, geldt ten aanzien van de maatregelen van ondertoezichtstelling dat sinds 2021 sprake is van een daling, nadat in de jaren 2016 tot en met 2020 het aantal minderjarigen met een ondertoezichtstelling licht was gestegen. Voor de voogdijmaatregelen geldt dat sinds 2016 sprake was

¹⁵ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Als zelfs overheidsingrijpen kinderen geen bescherming biedt: Toezicht op de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen*, 2025.

¹⁶ Ook is er een landelijk tarief voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen ingevoerd, waardoor de caseload van jeugdbeschermers omlaag is gegaan. Daarnaast hebben alle GI's gebruik gemaakt van de zij-instroomregeling: de mogelijkheid om professionals met een relevante hbo- of wo-achtergrond, maar zonder specifieke jeugdzorgopleiding, versneld toe te laten tot de jeugdbeschermingspraktijk. Brief van de minister voor Rechtsbescherming en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 18 oktober 2023, *Verzamelbrief Jeugdbescherming (Kamerstukken II 2023/24, 31 839, nr. 985)*.

¹⁷ ANP, 'Jeugdbescherming trekt zich terug uit Toekomstscenario', binnenlandsbestuur.nl, 21 januari 2025.

¹⁸ Jeugdzorg Nederland, *Positie Gecertificeerde Instellingen (GI's) inzake de ontwikkelrichting en programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, 21 januari 2025.

¹⁹ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming van 4 februari 2025 (*Kamerstukken II 2024/25, 31 839 nr. 1064*); Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid & Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 april 2024, (*Kamerstukken II 2024/25, 31 839 nr. 1018*).

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdmonitor: Aantal jongeren met jeugdbescherming daalt, jeugdreclassering neemt toe*, 2024. <https://jeugdmonitor.cbs.nl/>; <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/18/laagste-aantal-jongeren-met-jeugdbescherming-sinds-2015>.

van een redelijk constant aantal maatregelen, maar dat dit aantal vooral sinds 2021 afneemt. Tegelijkertijd is er sprake van een stijging van het aantal jongeren dat op vrijwillige basis jeugdhulp ontvangt.²¹ Er is dus sprake van een dalende trend van gedwongen jeugdbeschermingsmaatregelen en een stijgende trend als het gaat om vrijwillige jeugdhulp.

Het is de vraag hoe deze veranderingen moeten worden geïnterpreteerd. Is bijvoorbeeld sprake van een dalende trend door een effect van wetgeving en beleid of een afname van problematiek? Of is deze daling wellicht het gevolg van een kritischere houding ten aanzien van overheidsingrijpen, mogelijk ten gevolge van onderliggende problemen in het stelsel, zoals een beperkte uitvoeringscapaciteit?

Deze context maakt onderzoek naar de volumeontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen relevant. Inzicht in de achtergrond van de daling van jeugdbeschermingsmaatregelen is nodig om deze te kunnen duiden. Eerder onderzoek bij twee GI's geeft inzicht in een aantal ontwikkelingen dat voor deze specifieke GI's van invloed is op de daling van jeugdbeschermingsmaatregelen. Uit deze onderzoeken komt onder meer naar voren dat er vanuit zowel de maatschappij als professionals kritischer wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van een jeugdbeschermingsmaatregel en de impact van zo'n maatregel op een kind en diens gezin. Ook de wachtlijsten in de keten zouden hierbij een rol spelen.²² Ook de RvdK heeft eerder een analyse gemaakt van de dalende instroom. Volgens de RvdK speelt enerzijds de betere samenwerking in de keten en eerdere hulpverlening vanuit wijkteams hierbij een rol. Anderzijds worden de kwaliteit van de meldingen en capaciteitsdruk bij ketenpartners, waardoor minder meldingen doorgestuurd worden, genoemd.²³

Dit onderzoek richt zich op het analyseren van de mogelijke factoren die de volumeontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen in Nederland verklaren. Daarbij wordt zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie betrokken, zowel op landelijk als regionaal niveau, met aandacht voor de uitvoeringspraktijk van jeugdzorg, stelselstructuren en beleidsontwikkeling. Het doel is om de daling van de afgelopen jaren verdiepend te onderzoeken en te komen tot een aantal verklarende factoren die ten grondslag liggen aan de daling. Inzicht in (mogelijke) oorzaken en verklaringen voor veranderingen in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen is nodig om in te kunnen spelen op mogelijke toekomstige ontwikkelingen in deze aantallen. Dit is van belang voor alle betrokken partijen in de jeugdbeschermingsketen, bijvoorbeeld om voldoende capaciteit in huis te hebben en kwaliteit van geboden hulp te garanderen. Maar ook voor jeugdigen en ouders die te maken krijgen met deze partijen is het van belang de ontwikkelingen te duiden en daar beleid op af te stemmen, bijvoorbeeld om wachtlijsten te beperken.

²¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdhulp 2024*, maart 2025. <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2025/jeugdhulp-2024>

²² Zie voor deze eerdere onderzoeken ook M.R. Bruning e.a., *Verklarende factoren voor het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten. Tussenrapportage*, Leiden: Universiteit Leiden 2024, p. 36 – 37.

²³ Raad voor de Kinderbescherming, *Instroomontwikkelingen RvdK 2022*, Den Haag: Raad voor de Kinderbescherming 15 mei 2023.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

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

De onderzoeksvragen zijn in vier deelonderzoeken onderverdeeld:

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

1.4.1 Deelonderzoek A

In deelonderzoek A is verkennend en in de breedte onderzocht welke factoren volgens professionals in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen mogelijk van invloed zijn op de volumedaling. In eerste instantie bevatte deelonderzoek A ook een onderzoek naar de daling van het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen omdat ook in die cijfers van het CBS een daling te zien was. Het doel was om mogelijke verklarende factoren op te halen en daarmee hypothesevormend te fungeren voor de verdiepende delen van het onderzoek. De aantallen respondenten waren klein en daarmee niet representatief voor hun organisatie of beroepsgroep. Deze verkennende eerste fase heeft geresulteerd in een tussenrapportage.²⁴ In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste bevindingen uit deelonderzoek A beschreven.

Tijdens de uitvoering van deelonderzoek A is gebleken dat de eerder geconstateerde daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten niet door lijkt te zetten. De cijfermatige analyse laat geen (verdere) daling zien en ook uit de – weliswaar zeer beperkte – respons op de vragenlijsten ten aanzien van jeugdreclassering kwam naar voren dat een daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten door professionals veelal niet werd herkend. Op grond van de resultaten ten aanzien van jeugdreclassering in dit deel van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie besloten dat er geen verdiepend onderzoek (in deelonderzoek B, C en D) zal worden gedaan naar de vermeende daling van jeugdreclasseringstrajecten en dat de focus dus zal liggen op de jeugdbeschermingsketen.

²⁴ M.R. Bruning e.a., *Verklarende factoren voor het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten. Tussenrapportage*, Leiden: Universiteit Leiden 2024.

1.4.2 Deelonderzoek B, C en D

Deze eindrapportage gaat over **deelonderzoek B, C en D**. De volgende onderzoeksvragen stonden daarin centraal:

DEEL B – Landelijk en regionaal ketenbreed beeld volume jeugdbescherming²⁵

Hoe hebben volume, instroom, uitstroom en doorlooptijd van jeugdbeschermingsmaatregelen zich landelijk en regionaal ontwikkeld in de periode 2015–2024, en waar in de jeugdbeschermingsketen is de daling zichtbaar?

Deze vraag is uitgesplitst in drie deelvragen:

Onderzoeksvraag B1

Wat is het landelijke ketenbrede beeld van de ontwikkeling in volume, instroom, uitstroom en duur van jeugdbeschermingsmaatregelen in de periode 2015–2024?

Deze vraag wordt in paragraaf 3.2 beantwoord aan de hand van:

- Ontwikkeling van het totaal aantal lopende jeugdbeschermingstrajecten (absoluut en relatief);
- Ontwikkeling van instroom en uitstroom van trajecten;
- Uitsplitsing naar type maatregel (ondertoezichtstelling en voogdij);
- Ontwikkeling van gemiddelde doorlooptijd van maatregelen.

Onderzoeksvraag B2

Waar in de jeugdbeschermingsketen is de daling in jeugdbeschermingsmaatregelen zichtbaar, en hoe verhouden instroom en uitstroom zich tot elkaar?

Deze vraag wordt in paragraaf 3.3 uitgewerkt voor:

- Veilig Thuis (meldingen, casussen, onderzoeken, overdracht naar RvdK);
- RvdK (instroom verzoeken tot onderzoek, uitstroom verzoeken aan de kinderrechter);
- Raad voor de rechtspraak (instroom en uitstroom verzoekschriftzaken);
- Landelijk opererende GI.

Onderzoeksvraag B3

In hoeverre verschillen regio's van elkaar in de omvang en ontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen en volgen zij het landelijke patroon van daling en stabilisatie?

Deze vraag wordt in paragraaf 3.4 beantwoord door:

²⁵ De oorspronkelijke onderzoeksvragen voor deelonderzoek B waren gericht op een volledig ketenbreed en uniform beeld van instroom, uitstroom en toewijzingen, uitgesplitst naar verzoekers en regio's. In de uitvoering van het onderzoek bleek echter dat de beschikbaarheid, definities en granulariteit van data sterk uiteenliepen tussen ketenpartners. Met name gegevens vanuit gemeenten en over type verzoeker bleken onvoldoende consistent of volledig om systematisch te analyseren. Daarom zijn de onderzoeksvragen in dit hoofdstuk licht aangepast en aangescherpt. De nadruk is komen te liggen op beschrijvende en vergelijkende analyses van beschikbare landelijke en regionale data, en op het identificeren van patronen en verschuivingen binnen de keten. De aangepaste onderzoeksvragen sluiten aan bij de feitelijk beschikbare data en vormen de leidraad voor de analyses in hoofdstuk 2.

- Vergelijking van absolute en relatieve cijfers per regio;
- Analyse van regionale verschillen bij CBS, RvdK, Raad voor de rechtspraak en GI's;
- Duiding van verschillen tussen stedelijke en rurale regio's.

Verwerking van een atypische, landelijk opererende GI

In de dataset is één GI aanwezig met een landelijk werkgebied en een atypisch profiel (onder andere qua doelgroep en *casemix*). Omdat deze instelling geen vast regionaal verzorgingsgebied heeft, kan zij niet eenduidig aan een van de geanonimiseerde regio's (regio A–E, zie tabel 1 hieronder) worden toegewezen.

- Ketenbrede analyses: de landelijke GI is volwaardig meegenomen binnen de categorie 'GI', omdat hier de functie in de jeugdbeschermingsketen (uitvoering van maatregelen) centraal staat. Dit voorkomt onderschatting van de totale GI-inzet;
- Regionale vergelijkingen: de landelijke GI is niet opgenomen in de regiotabellen en -figuren, om onduidelijke toewijzing en vertekening van regionale vergelijkbaarheid te voorkomen. Waar relevant worden kenmerken/cijfers apart gerapporteerd als "landelijk".

DEEL C – Kwalitatieve analyse in vier jeugdzorgregio's en een proeftuin

Onderzoeksvraag C1

Wat zijn in vier verschillende jeugdzorgregio's en in een proeftuin van het Toekomstscenario de belangrijkste verklarende factoren in de ontwikkeling in het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen?

Onderzoeksvraag C2

Welke rol spelen de ontwikkelingen die plaatsvinden in de proeftuinen in het kader van het Toekomstscenario hierbij?

Beide vragen worden beantwoord in hoofdstuk 4. Dit gebeurt aan de hand van de interviews die zijn gehouden met professionals in de jeugdbeschermingsketen in de vier geselecteerde regio's en de onderzochte proeftuin (N=18).

DEEL D – Verklarende factoren en volumeontwikkeling

Onderzoeksvraag D1

In hoeverre tonen de ontwikkelingen uit deel B samenhang met de door professionals aangedragen verklaringen uit deel A en C?

Onderzoeksvraag D2

In hoeverre kan verwacht worden dat de ontwikkelingen uit deel B, de verklaringen uit deel A en de samenhang daartussen in de nabije toekomst (2 à 3 jaar) doorzet?

Onderzoeksvraag D1 wordt beantwoord in hoofdstuk 5; onderzoeksvraag D2 in hoofdstuk 6.

1.5 Onderzoeksopzet en -methode

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het onderzoek is opgebouwd en welke onderzoeksmethoden er in de verschillende deelonderzoeken zijn toegepast.

1.5.1 Deelonderzoek A: eerder uitgevoerde verkenning

In de verkennende fase van het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: een cijfermatige analyse, vragenlijsten en een focusgroep. Voor dit deelonderzoek is een adviesaanvraag ingediend bij de Commissie Ethiek en Data van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden, die het onderzoek heeft getoetst op ethisch verantwoord wetenschappelijk handelen en een positief advies heeft uitgebracht.²⁶

1.5.1.1 Cijfermatige analyse

Voor het in kaart brengen van de landelijke cijfers van zowel de jeugdbeschermings- als de jeugdreclasseringsketen zijn gegevens gebruikt van het CBS. Op basis van deze gegevens zijn de landelijke cijfers betreffende de maatregelen van (voorlopige) ondertoezichtstelling, (voorlopige) voogdij en jeugdreclassering voor de jaren 2021 tot en met 2023 geanalyseerd. Hiervoor is vooral een beschrijvende analyse uitgevoerd naar de (landelijke) ontwikkeling van jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstrajecten over die periode. Voor een breder perspectief zijn de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsgegevens ook afgezet tegen de ontwikkeling die van 2015 tot 2021 zichtbaar was. Bovendien is geanalyseerd hoe de lengte van deze trajecten over de jaren is veranderd.

1.5.1.2 Vragenlijsten en focusgroep

Aan de hand van vragenlijsten is onderzocht welke factoren volgens professionals mogelijk van invloed zijn op de volumeontwikkelingen. Om bij een zo groot mogelijke groep van professionals informatie op te halen, zijn tussen half juni en begin september 2024 online vragenlijsten uitgezet via Qualtrics. Daarbij zijn in essentie de volgende thema's aan bod gekomen: mogelijke verklaringen voor de volumeontwikkelingen, een inschatting van volumeontwikkelingen in de nabije toekomst en mogelijke regionale verschillen.

Werving en respons

Om een stedelijke en landelijke spreiding in de antwoorden te verkrijgen, zijn de vragenlijsten in twee verschillende regio's uitgezet bij een GI, een Veilig Thuis-organisatie en een grote en kleine gemeente. Ook bij de RvdK, de Raad voor de rechtspraak en Ingrado zijn vragenlijsten uitgezet. Beide Veilig Thuis-organisaties hebben tijdens de looptijd van het onderzoek niet op het verzoek gereageerd, waardoor deze organisaties niet vertegenwoordigd zijn in de antwoorden op de vragenlijsten. Het uitzetten van de vragenlijst over jeugdbescherming heeft 55 bruikbare reacties opgeleverd. Daarvan waren 33 reacties afkomstig van medewerkers van de RvdK, tien van de Rechtspraak, zes van GI's en zes van gemeenten. De vragenlijst voor jeugdreclassering heeft elf bruikbare reacties opgeleverd. Daarvan waren er zeven afkomstig van medewerkers van de Rechtspraak, twee van GI's en twee van gemeenten.

²⁶ Aanvraagnummer 2024-09.

Analyse vragenlijsten

De vragenlijsten zijn geanalyseerd met behulp van Excel. De antwoorden op de open vragen zijn in Excel gecodeerd. Hierbij is geen gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde codelijst; aan de antwoorden zijn codes toegekend die zo dicht mogelijk tegen de data aanliggen. Op basis van deze codes konden (sub)thema's of -onderwerpen worden geïdentificeerd, die inzicht geven in mogelijke verklaringen en toekomstige ontwikkelingen. De gesloten vragen hebben hoofdzakelijk beschrijvende statistieken opgeleverd en hebben inzicht gegeven in de vraag of de volumedalingen worden herkend en in wat respondenten denken over de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclasseringstrajecten in de nabije toekomst.

1.5.1.3 Focusgroep

Voortbouwend op de resultaten van de cijfermatige analyse en de vragenlijsten is een focusgroep met vijf deelnemers gehouden waarin organisaties uit de gehele jeugdbeschermingsketen vertegenwoordigd waren (gemeente, RvdK (twee deelnemers), GI en rechtspraak). Het doel van de focusgroep was het presenteren en bespreken van de voorlopige bevindingen uit de vragenlijsten en daar een verdiepende discussie over te voeren met de deelnemers.

1.5.2 Onderzoeksmethoden deelonderzoek B, C en D

Deze verdiepende delen van het onderzoek bouwen voort op de in deelonderzoek A uitgevoerde verkenning en de daarin opgehaalde mogelijke verklaringen voor de volumeontwikkelingen in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Er is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: het bevragen van professionals door middel van interviews, een focusgroep, een verdiepende cijfermatige analyse van de landelijke cijfers en een cijfermatige analyse van regionale cijfers. Voor deze deelonderzoeken is een adviesaanvraag ingediend bij de Commissie Ethiek en Data van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Leiden, die het onderzoek heeft getoetst op ethisch verantwoord wetenschappelijk handelen en een positief advies heeft uitgebracht.²⁷

1.5.2.1 Selectie regio's

In overleg met de begeleidingscommissie is gekozen voor een regio met een relatief grote daling van het aantal lopende jeugdbeschermingstrajecten tussen 2021 en 2024, twee regio's met een relatief lichte daling van het aantal maatregelen en een regio met een stijging. De landelijke spreiding van deze regio's bepaalde mede de keuze. Ten slotte is een proeftuin betrokken in dit onderzoek, waarin overigens de grootste daling in het aantal trajecten te zien was van alle regio's (namelijk 45%). Tabel 1 geeft een overzicht van de vijf regio's (regio's A t/m E).

²⁷ Aanvraagnummer ECPW-2025/447.

Tabel 1. Regio-indeling en kenmerken²⁸

Regio	Klein	Middel- groot	Groot	Typologie (dominant – WSJG)	Stedelijkheid (profiel)	Proeftuin
Regio A	7	1	0	Perifere/vergrijzende gemeenten; centrale woongemeenten met landelijk karakter	Overwegend ruraal	Nee
Regio B	2	6	1	Sterk verstedelijkte gemeente(n) + gelieerde/ welvarende woongemeenten	Sterk stedelijk (kern) met suburbane schil	Nee
Regio C	7	1	0	Perifere gemeenten (soc./econ. uitdagingen of specialisatie)	Voornamelijk ruraal met 1 centrumstad	Nee
Regio D	0	0	1	Sterk verstedelijkte gemeente	Grootstedelijk	Nee
Regio E	5	3	0	Welvarende (landelijke) woongemeenten + centrale woongemeenten	Gemengd stedelijk-landelijk	Ja

1.5.2.2 Dataverzameling: werkwijze en gevolgen voor onderzoeksmethoden en -resultaten

Werkwijze dataverzameling

Bij de start van het verdiepende deel van het onderzoek zijn alle betrokken organisaties in de vier geselecteerde regio's en de proeftuin in kaart gebracht. Daarbij gaat het om de gemeenten per regio/proeftuin (wijkteams en jeugdbeschermingstafels), Veilig Thuis-organisaties en GI's. Ook de landelijke werkende betrokken organisaties zijn in kaart gebracht en daarvan is geïnventariseerd welke procedures doorlopen moesten worden voor een verzoek tot deelname aan het onderzoek (enkele GI's, RvdK en Raad voor de rechtspraak). Vervolgens zijn van al deze organisaties de contactgegevens verzameld en is onderzocht waar al connecties waren. Van de organisaties zonder connecties of contactpersonen zijn de contactgegevens via het internet verzameld. Met name bij gemeenten gaat dit veelal om algemene e-mailadressen van de wijkteams en jeugdbeschermingstafels. Er is vervolgens een uitgebreide mail opgesteld met uitleg over het onderzoek en met een verzoek om deelname aan het onderzoek, zowel wat betreft het aanleveren van data voor deelonderzoek B als wat betreft het werven van respondenten voor deelonderzoek C. Ook de directe contactgegevens van de onderzoekers staan in deze mail, voor (inhoudelijke) vragen.

De respons op deze eerste uitvraag was beperkt. Met name GI's hebben op de eerste mail gereageerd. Van gemeenten en Veilig Thuis-organisaties werd in nagenoeg alle gevallen geen enkele reactie ontvangen. Na het doorlopen van de daartoe bestemde procedures is zowel van de RvdK als van de Raad voor de rechtspraak medewerking verkregen. Na ongeveer twee tot drie weken is een herinneringsmail gestuurd aan de organisaties waarvan geen reactie ontvangen was. Ook is uitgezocht

²⁸ Categorieën grootte: klein (<50.000 inwoners), middelgroot (50.000-150.000 inwoners), groot (≥150.000 inwoners); VNG/WSJG-typologie (dominante segmenten per regio); CBS StatLine (gemeentegrootteklassen en stedelijkheid); VNG – Waarstaatjegemeente.

of via de VNG medewerking van de gemeenten verkregen kon worden, of in ieder geval contact gelegd kon worden. Op de site van de VNG staat echter duidelijk vermeld dat dit niet mogelijk is.²⁹

De eerste herinnering leidde wederom tot een tegenvallend aantal reacties, die veelal inhielden dat medewerking niet mogelijk was wegens tijdsgebrek of wegens het ontbreken van de gevraagde data. De meeste gemeenten hebben echter ook op de eerste herinnering niet gereageerd. Als ook op deze herinneringsmail geen reactie was gekomen, is na twee tot drie weken een laatste herinnering gestuurd. Ondanks deze pogingen om gegevens te verkrijgen is de respons van met name gemeenten en Veilig Thuis-organisaties uiteindelijk teleurstellend gebleken.

Het gebrek aan reactie en/of medewerking van een belangrijk aantal organisaties heeft noodzakelijkerwijs geleid tot aanpassingen in de onderzoeksopzet en daarmee ook in de uiteindelijke resultaten van het onderzoek. Hoewel er begrip is voor de werkdruk die ervaren wordt in de gehele jeugdbeschermingsketen, dient een onderzoek als dit een belangrijk maatschappelijk belang, juist voor de jeugdbeschermingsketen zelf en mag medewerking van meer organisaties verwacht worden.

Deze pogingen tot het verkrijgen van de data en de verschillende inhoud van de data (onder andere terminologie en wijze van registreren) hebben bovendien geleid tot een behoorlijke vertraging in het onderzoek. Gelet op het grote belang van het verzamelen van zo veel mogelijk geschikte data is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om de looptijd van het onderzoek te verlengen. In totaal is er een vertraging van ongeveer tien maanden opgetreden.

[Gevolgen van beperkte beschikbaarheid en kwaliteit van kwantitatieve data](#)

Zoals hierboven beschreven, is de respons ondanks herhaalde pogingen om gegevens te verkrijgen beperkt gebleven. De ontvangen datasets verschilden bovendien sterk in opzet en definities: sommige rapporteren aantallen jeugdigen, andere aantallen trajecten of maatregelen. Ook tijdsintervallen en gehanteerde definities zijn niet uniform. In sommige gevallen zijn er zelfs tussentijdse (definitie)wijzigingen geweest. Dit alles beperkt de onderlinge vergelijkbaarheid. Hierdoor zijn de cijfermatige analyses in dit onderzoek indicatief en dienen ze met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

[Gevolgen van beperkt aantal respondenten voor deelname aan interviews](#)

Ook het vinden van respondenten voor deelname aan de interviews bleek moeilijker dan gedacht. Ondanks herhaalde uitvragen bleek er per regio een kleiner aantal respondenten dan beoogd beschikbaar voor het afnemen van een interview. Dat betekent dat ook de bevindingen uit de interviews met voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

Deze beperkingen in de dataverzameling hebben – in samenspraak met de begeleidingscommissie – geleid tot de volgende aanpassingen ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksmethode:

²⁹ <https://vng.nl/contact>.

- Regionale trends zijn uitsluitend beschrijvend weergegeven; er is geen statistische toetsing toegepast;
- Er is geen gemeentelijke vergelijking gemaakt door ontbrekende data;
- Er is een heel voorzichtige prognose van de ontwikkelingen in de komende twee à drie jaar gemaakt wegens het gebrek aan de daarvoor benodigde data (deelonderzoek D; onderzoeksvraag D2). Daarnaast spelen talrijke factoren een rol die de instroom en uitstroom van jeugdbeschermingsmaatregelen beïnvloeden, maar die moeilijk kwantificeerbaar of systematisch te onderzoeken zijn;
- Het aantal interviews per regio is kleiner dan oorspronkelijk beoogd;
- Er is geen focusgroep gehouden met professionals uit de jeugdbeschermingsketen.

1.5.2.3 Deelonderzoek B: kwantitatieve verdieping

Allereerst is een analyse gemaakt van landelijke cijfers van de jeugdbeschermingsketen. Hiervoor zijn gegevens gebruikt van het CBS dat deze informatie over jeugdbescherming tweemaal per jaar verzamelt. Het CBS vraagt GI's om twee keer per jaar halfjaargegevens over jeugdbeschermingstrajecten te verstrekken. Het CBS combineert deze gegevens en stelt de data beschikbaar via de Statline-pagina van het CBS.

Ook is Veilig Thuis betrokken in de huidige rapportage. Veilig Thuis-organisaties leveren tweemaal per jaar gegevens aan het CBS. Dit betreft onder andere informatie over het aantal meldingen dat binnenkomt en cijfers over de doorstroom binnen de organisaties. Naast de CBS-cijfers over jeugdbeschermingsmaatregelen en Veilig Thuis hebben we gegevens gevraagd en ontvangen van de RvdK, de Raad voor de rechtspraak en een landelijk opererende GI. Qua regionale verschillen zijn voor de vier regio's en de proeftuin cijfers opgevraagd bij de organisaties zoals hierboven beschreven. Ook zijn vanuit regionaal opererende GI's gegevens ontvangen.

Aan de contactpersonen bij deze organisaties is gevraagd om data over de in- en uitstroom van (voorlopige) ondertoezichtstellingen en (voorlopige) voogdijmaatregelen, het aantal maatregelen, en de duur van de maatregelen te verstrekken. Waar nodig zijn via Microsoft Teams gesprekken gehouden met de verantwoordelijke medewerkers om precies duidelijk te krijgen welke cijfers er gevraagd werden. Van gemeenten (wijkteams en jeugdbeschermingstafels) is vrijwel geen (bruikbare) informatie ontvangen. De data vanuit de overige organisaties, verschillen qua opzet. Zo verschillen de datasets bijvoorbeeld of het gaat om aantallen trajecten of personen, of het gaat om aantallen per maand of kwartaal en of de getallen op peildatum of over een bepaalde periode geïnterpreteerd moeten worden. Ook verschilt het aggregatieniveau: in de meeste gevallen zijn geaggregeerde gegevens per kwartaal of maand ontvangen, maar in een enkel geval gedetailleerdere gegevens (geanonimiseerd) per traject, bijvoorbeeld in het geval van de RvdK. Trajecten zijn niet identificeerbaar, mede doordat in de meeste gevallen de gegevens geaggregeerd zijn opgeleverd, waardoor het niet mogelijk is geweest om de datasets te koppelen. Waarbij in principe data van 2015 tot en met 2024 is opgevraagd, is het in de meeste gevallen gelukt om deze data (compleet) aan te leveren door de organisaties; in enkele gevallen is data vanaf 2021 of zelfs 2023 ontvangen. De datasets zijn in alle gevallen ontvangen in Excel-format; de ontwikkelingen zijn ook geanalyseerd in Excel. Hoofdstuk 3 start met een geavanceerdere analyse van de ontwikkeling van het aantal maatregelen op basis van CBS-data; deze analyse is uitgevoerd in R.

Werkwijze

Op basis van deze gegevens zijn in dit onderzoek de landelijke en regionale cijfers betreffende de maatregelen van (voorlopige) ondertoezichtstelling, (voorlopige) voogdij voor de jaren 2015 tot en met 2024 geanalyseerd (voor de GI in regio C hebben we de data vanaf 2017; voor de landelijk opererende GI en de GI in regio D vanaf 2021 en voor de GI in regio E vanaf 2023). De cijfermatige analyse is voornamelijk beschrijvend van aard, aangevuld met een aantal modelmatige analyses.

1.5.2.4 Deelonderzoek C: kwalitatieve verdieping

Om verdiepend te onderzoeken welke factoren volgens professionals van invloed zijn op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, zijn semigestructureerde interviews ($N=18$) gehouden met professionals werkzaam in de jeugdbeschermingsketen in de vier geselecteerde regio's en de geselecteerde proeftuin.

Werving respondenten

Voor het houden van de interviews is in eerste instantie gestreefd naar acht interviews per regio/proeftuin. Helaas bleken de beoogde acht interviews per regio niet mogelijk door een beperkte respons op onze (herhaalde) uitvraag.

Uiteindelijk zijn er in de periode mei tot en met oktober 2025 achttien interviews gehouden met:

- Vijf medewerkers van vier GI's;
- Zeven medewerkers van de RvdK;
- Drie medewerkers in een proeftuin (werkzaam bij GI en wijkteam);
- Twee medewerkers van een wijkteam; en
- Twee rechters in een duo-interview.

Werkwijze

De interviews vonden online plaats via Microsoft Teams. Gemiddeld duurde een interview 45 minuten. De interviews zijn opgenomen en hiervan is een verslag gemaakt dat aan de respondent is voorgelegd. Voor het interview en het maken van een opname ten behoeve van het verslag hebben de respondenten door middel van een schriftelijke verklaring toestemming gegeven. Aan de hand van een semigestructureerde vragenlijst (zie bijlage 1), die is opgesteld voortbouwend op de resultaten van de tussenrapportage, heeft een onderzoeker de respondent bevraagd. Daarbij zijn hoofdzakelijk de volgende thema's aan bod gekomen: de herkenbaarheid van de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, verklaringen die daar volgens professionals van invloed op zijn, een inschatting van volumeontwikkelingen in de nabije toekomst en mogelijke regionale verschillen.

Analyse

De interviews zijn geanalyseerd met behulp van ATLAS.ti. De transcripties van de interviews zijn in ATLAS.ti gecodeerd. Hierbij is geen gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde codelijst; aan de antwoorden zijn codes toegekend die zo dicht mogelijk tegen de data aanliggen, waarbij de voor de interviews gebruikte topiclijst en de resultaten uit de tussenrapportage richting hebben geboden. Daarmee geven de interviews een verdiepend inzicht in de verklarende factoren zoals die uit de tussenrapportage naar voren zijn gekomen en de onderlinge samenhang. De initiële codering van de

data werd uitgevoerd door één onderzoeker, waarna nauwe afstemming plaatsvond met een tweede onderzoeker en de toegepaste codes zijn gecontroleerd op consistentie en navolgbaarheid. Eventuele verschillen in de coderingen zijn besproken, waarna in onderling overleg consensus werd bereikt over de uiteindelijke coderingen.

1.5.2.5 Deelonderzoek D: synthese en duiding van de bevindingen

Het vierde en afsluitende deel van het onderzoek richtte zich op het bijeenbrengen van de resultaten uit de deelonderzoeken A, B en C. Daarbij werd onderzocht in welke mate de in deel B geïdentificeerde ontwikkelingen overeenkwamen met de verklaringen die professionals in deel A en C aandroegen. De eerste uitkomsten van deze analyses werden besproken met een focusgroep van experts op het gebied van jeugdbescherming. Dit overleg diende om voorlopige bevindingen te toetsen aan praktijkervaring en deskundigheid. Door deze gesprekken konden de analyses beter worden geïnterpreteerd en nader geduid vanuit verschillende professionele perspectieven binnen de jeugdbescherming. Daarnaast werd een inventarisatie gemaakt van relevante beleidswijzigingen en systeemveranderingen om de bevindingen in context te plaatsen. Op basis van deze inzichten werd een inschatting gemaakt van de mate waarin trends en verklaringen zich in de komende jaren mogelijk zouden voortzetten.

Werving respondenten

Er is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een focusgroep met experts op het gebied van jeugdbescherming. Dit, omdat het perspectief van professionals uit de jeugdbeschermingsketen al door middel van vragenlijsten en interviews in kaart was gebracht en de verwachting was dat de respons beperkt zou zijn en zou resulteren in een gesprek met een klein aantal respondenten dat reeds gesproken was tijdens een interview. De toegevoegde waarde van een dergelijke focusgroep was daarmee zeer gering. Voor de werving van deelnemers is gebruik gemaakt van het eigen netwerk van de onderzoekers. De focusgroep bestond uit een medewerker van een wetenschappelijk onderzoeksbureau, een beleidsmedewerker van Jeugdzorg Nederland, een bijzonder hoogleraar en een jurist met ruime ervaring met en kennis van (het beleid in) de jeugdbeschermingsketen.

Werkwijze bij de focusgroep

De focusgroep vond online plaats via Microsoft Teams en duurde anderhalf uur. De focusgroep is opgenomen en hiervan is een verslag gemaakt dat aan de respondenten is voorgelegd. Voor het interview en het maken van een opname ten behoeve van het verslag hebben de respondenten door middel van een mondelinge verklaring toestemming gegeven. Het groepsgesprek had een gestructureerde opzet: een van de onderzoekers leidde de bijeenkomst en een andere onderzoeker gaf uitleg bij een aantal eerste bevindingen en stelde vragen, waarna de deelnemers hierover in gesprek zijn gegaan. Naast de gespreksleider en een van de hoofdonderzoeker waren ook twee andere onderzoekers aanwezig en een notulist. De vragen die voorgelegd zijn, zijn gebaseerd op de bevindingen van de cijfermatige analyse en de interviews. Daarbij ging het met name om een nadere duiding van de geconstateerde landelijke trends, de regionale verschillen en de plekken in de jeugdbeschermingsketen waar de dalingen te zien zijn. Ook de moeilijkheden rondom de dataverzameling is met de experts besproken, ten behoeve van eventuele aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

1.6 Opbouw eindrapportage

In het vervolg van deze eindrapportage worden de uitkomsten van de deelonderzoeken A, B, C en D beschreven en worden de onderzoeksvragen beantwoord. In hoofdstuk 2 staan de bevindingen uit deelonderzoek A. Hoofdstuk 3 bevat de uitwerking van deelonderzoek B. In dat hoofdstuk worden zowel de landelijke als de regionale cijfers geanalyseerd en beschreven. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen uit de interviews centraal. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 de deelonderzoeken A, B en C bij elkaar gebracht en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Tot slot volgt in hoofdstuk 6 de conclusie, evenals aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2: Uitkomsten deelonderzoek A

2.1 Inleiding

Het eerste deelonderzoek had als doel om verkennend en in de breedte te onderzoeken welke factoren volgens professionals werkzaam in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen mogelijk van invloed zijn op de volumedalingen in die ketens. Deelonderzoek A was tevens een onderzoek naar de daling van het aantal jeugdreclasseringsmaatregelen omdat ook in die cijfers van het CBS een daling te zien was. In deelonderzoek A stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

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

2.2 Voornaamste bevindingen

In deze paragraaf staan de belangrijkste bevindingen uit deelonderzoek A. Deze bevindingen hebben mede de basis gevormd voor de verdiepende deelonderzoeken B, C en D.

2.2.1 Bevindingen cijfermatige analyse

In het eerste deel van het onderzoek is de landelijke ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstrajecten bekeken. Deze analyses hebben specifiek betrekking op de periode 2021–2024. In de overige delen van het rapport wordt een langere tijdsperiode betrokken. Over de periode 2021 tot en met begin 2024 is het aantal jeugdbeschermingstrajecten met 16,9% afgenomen. Het aantal ondertoezichtstellingen laat eenzelfde ontwikkeling (-18,9%) zien; de daling van voogdijmaatregelen is minder groot (-12,6%). Ook de lengte van jeugdbeschermingstrajecten is geanalyseerd. Vanaf begin 2021 worden deze langer. Voor jeugdreclassering is er – net als voor jeugdbescherming – over de periode 2021-2024 een daling te zien, maar deze daling is een stuk kleiner dan voor jeugdbescherming (namelijk -3,7%). In het meest recente jaar dat is onderzocht – van begin 2023 tot begin 2024 – is juist een flinke stijging (+6,4%) te zien. Dit is dus een tegenovergesteld patroon

dan voor de jeugdbeschermingstrajecten. Ook is gebleken dat de jeugdreclasseringstrajecten – in tegenstelling tot jeugdbeschermingstrajecten – in de afgelopen twee jaar korter zijn geworden.

2.2.2 Bevindingen vragenlijsten

Met behulp van digitale vragenlijsten is aan professionals in de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsketen een aantal vragen voorgelegd over de daling van het aantal maatregelen. Vanwege de focus van deze eindrapportage op de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen worden de resultaten ten aanzien van jeugdreclassering uit deelonderzoek A in dit hoofdstuk slechts kort belicht (zie verder par. 2.2.4).

2.2.2.1 Herkenning van de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen

Ongeveer 70% van de respondenten ($N=39$) geeft aan de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te herkennen. Iets minder dan een kwart van de respondenten ($N=13$) stelt geen daling, maar ook geen toename in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te zien. Veel respondenten geven aan deze daling af te leiden uit de in-, door- en uitstroomcijfers van de verschillende ketenpartners. Bijvoorbeeld door een daling in de instroom van zaken bij de RvdK of een daling van het aantal verzoeken om een maatregel aan de kinderrechter. Daarnaast zien diverse respondenten de daling terug in de verminderde mate waarin verzoeken om jeugdbeschermingsmaatregelen door rechters worden toegewezen.

2.2.2.2 Verklarende factoren

Door de respondenten die de daling herkennen, zijn in de reacties op de vragenlijsten uiteenlopende verklaringen voor deze daling aangedragen. Deze factoren variëren van regionale of organisatie-specifieke problematiek tot maatschappelijke ontwikkelingen en de persoonlijke visie van respondenten. Uit de antwoorden van de respondenten zijn in deelonderzoek A zes categorieën van factoren gedestilleerd die volgens de respondenten van invloed zijn op de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen: (1) uitvoerings- en ketenproblemen, (2) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (3) een toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, (4) maatschappelijke ontwikkelingen, (5) Covid-gerelateerde factoren en (6) overige factoren. Ten aanzien van deze categorisering is gebleken dat veel van de factoren met elkaar samenhangen en dat respondenten in sommige gevallen ook uitdrukkelijk benoemen dat een bepaalde factor (zoals de aanhoudende ketenproblemen) van invloed is op het ontstaan van een andere factor (zoals de toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen).

Uitvoerings- en ketenproblemen

Uit de vragenlijsten komen verschillende (keten)problemen bij de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen naar voren als relevante factor voor de daling. Daarbij gaat het met name om capaciteitsproblemen bij ketenpartners (zoals personeelstekorten en de hoge werkdruk/*caseload*), financiële krapte, het tekort aan pleeggezinnen, wachtlijsten en het gebrek aan beschikbare en/of passende hulpverlening. Ook een tekort aan jeugdbeschermers wordt expliciet benoemd door diverse respondenten.

Vergrote inzet van het vrijwillige kader

Respondenten geven in deelonderzoek A aan dat er meer en/of langer wordt geprobeerd om de in gezinnen aanwezige problematiek die mogelijk tot een jeugdbeschermingsmaatregel kan leiden, in het vrijwillige kader aan te pakken. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen, zoals het afnemen van het vertrouwen in het gedwongen kader, het bewustzijn rondom de uitvoeringsproblemen in het gedwongen kader en de ontwikkeling van een ruimer hulpaanbod in het vrijwillige kader. Ook de tendens om niet een gedwongen kader, maar 'drang' in te zetten, wordt door verschillende respondenten als factor voor de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen genoemd.

Toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen

Bijna de helft van de respondenten die een daling ziet, merkt een toegenomen kritische houding ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen aan als verklaring. Deze kritische houding is volgens respondenten aanwezig vanaf de vrijwillige hulpverlening tot en met de kinderrechter. Deze kritischere houding kan volgens de respondenten worden verklaard doordat het vertrouwen in de toegevoegde waarde van een jeugdbeschermingsmaatregel minder lijkt te worden. Bij de RvdK speelt het tekort aan jeugdbeschermers een rol bij de afweging ten aanzien van het al dan niet verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel. In de antwoorden op de vragenlijsten wordt bovendien een aantal keer gewezen op de bijzonder kritische blik waarmee naar de noodzaak tot het verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel in een complexe scheidingszaak wordt gekeken.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Er zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen genoemd als verklaring voor de volumeontwikkelingen. Het meest genoemd, is de kinderopvangtoeslagenaffaire. Voorts worden er diverse andere maatschappelijke ontwikkelingen naar voren gebracht, zoals een maatschappelijke druk om maatregelen te voorkomen, het aantal kinderen per gezin en een hogere mate van welvaart.

Covid-gerelateerde factoren

Ook de Covid-19 pandemie is door sommige respondenten genoemd als verklaring. Zo heeft de sluiting van de scholen volgens enkele respondenten ertoe geleid dat eventuele aanwezige problematiek in gezinnen niet werd gesignaleerd. Daartegenover staat dat de pandemie ervoor zou hebben gezorgd dat sommige problemen zichzelf hebben opgelost.

Overige factoren

Tot slot is in het verkennende deel van het onderzoek nog een aantal overige factoren aangedragen. Bijvoorbeeld de 'juridisering' van het werk die bijdraagt aan de afname van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen.

2.2.2.3 Verwachtingen voor de nabije toekomst

De meeste respondenten hebben in deelonderzoek A aangegeven te verwachten dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen zal gaan afnemen. Iets meer dan een derde van de respondenten verwacht dat het aantal maatregelen stabiel blijft en minder dan een vijfde verwacht een stijging van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Ook voor de verwachte ontwikkeling van het aantal

jeugdbeschermingsmaatregelen zijn volgens respondenten (1) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (2) uitvoerings- en ketenproblemen en (3) maatschappelijke ontwikkelingen relevant.

Vergrote inzet van het vrijwillige kader

Verschillende respondenten verwachten dat er ook in de nabije toekomst meer zal worden ingezet op vrijwillige hulpverlening. Andere respondenten verwachten juist dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst zal gaan toenemen als gevolg van het feit dat er nu soms te lang wordt doorgegaan in het vrijwillige kader. Volgens deze respondenten had er in bepaalde gevallen waarin gezinnen op dit moment hulp wordt geboden in het vrijwillige kader, al ingegrepen moeten worden door middel van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Uitvoerings- en ketenproblemen

Diverse respondenten verwachten dat de bestaande uitvoeringsproblemen in de jeugdbeschermingsketen zullen leiden tot een daling van het aantal maatregelen. Zij wijzen op de personeelstekorten en overbelasting van personeel in de sector, financiële tekorten en het feit dat er onvoldoende (passende) jeugdhulp beschikbaar is. Andere respondenten denken dat de huidige problemen een stijging van het aantal maatregelen tot gevolg zullen hebben. Het feit dat de juiste hulpverlening in het vrijwillige kader nu niet beschikbaar is en/of (tijdig) kan worden ingezet, zal er volgens hen toe leiden dat de problematiek escaleert en er uiteindelijk toch een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Diverse respondenten menen dat de manier waarop de maatschappij naar jeugdbescherming kijkt, zal zorgen voor een afname van het aantal maatregelen. Het gebrek aan vertrouwen zal mogelijk tot gevolg hebben dat ouders meer hun best gaan doen om daar niet mee in aanraking te komen.

2.2.3 Bevindingen focusgroep

De meeste deelnemers zien een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, onder andere doordat er minder verzoeken tot onderzoek bij de RvdK worden ingediend, er minder verzoeken om een maatregel aan de kinderrechter worden voorgelegd en deze verzoeken minder vaak worden toegewezen. Als aanvulling op de bevindingen uit de vragenlijsten noemen de deelnemers aan de focusgroep dat ook het sneller afsluiten van een jeugdbeschermingsmaatregel kan leiden tot een volumedaling. Zo wordt gezien dat er vaker om opheffing van een ondertoezichtstelling wordt verzocht. Ook komt het geregeld voor dat maatregelen niet verlengd worden.

De deelnemers aan de focusgroep herkennen de verklarende factoren die uit de vragenlijsten naar voren zijn gekomen. Zij beaamen dat er tegenwoordig langer wordt doorgegaan in het vrijwillige kader. Ook de toegenomen kritische houding ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen wordt herkend. De deelnemers zeggen dat zij vaker dan vroeger de afweging maken of een maatregel wel gaat helpen. Met name bij complexe scheidingsproblematiek speelt deze afweging een rol, aldus de deelnemers aan de focusgroep. De uitvoeringsproblemen in het stelsel zijn ook tijdens de focusgroep aan bod gekomen: meerdere deelnemers benoemen dat de wachtlijsten bij GI's een reden kunnen zijn om geen maatregel te verzoeken.

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

2.2.4 Bevindingen ten aanzien van jeugdreclassering

Acht respondenten geven aan de daling in het aantal jeugdreclasseringstrajecten niet te herkennen, maar ook geen toename te zien. Drie respondenten zien een daling. Geen van de respondenten ziet een toename van het aantal jeugdreclasseringstrajecten. De respondenten die een daling in het aantal jeugdreclasseringstrajecten zien, geven onder andere aan dat er minder jongeren bij de GI worden aangemeld die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit en dat er minder jeugdstrafzaken zijn.

Aan de respondenten die een daling zien, is gevraagd welke factoren volgens hen van invloed zijn op deze daling. Aan hen is voorgelegd dat een van de verklarende factoren een daling van de jeugdcriminaliteit kan zijn en dat uit een eerste vergelijking van beide cijfers over de periode 2016-2018 blijkt dat beide cijfers ongeveer gelijk dalen. Een respondent geeft aan dit te herkennen, maar licht dit antwoord verder niet toe. De twee andere respondenten geven aan het niet te herkennen in hun werkpraktijk. Desgevraagd geven de respondenten aan dat zij menen dat er (ook) andere factoren van invloed zijn op de daling, zoals een tekort aan jeugdreclasseerders, een snellere keuze voor een HALT-afdoeing en de invoering van ZSM.

2.3 Tussenconclusie deelonderzoek A

De conclusies van deelonderzoek A waren uitsluitend gericht op de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Gelet op de zeer geringe respons op de vragenlijsten over jeugdreclassering zijn ten aanzien van de daling van het aantal jeugdreclasseringstrajecten, en de factoren die dat verklaren, geen conclusies te trekken. Ten aanzien van de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen zijn door de respondenten uiteenlopende factoren aangedragen die deze daling mogelijk kunnen verklaren. In dit deelonderzoek zijn deze factoren ingedeeld in zes categorieën: (1) uitvoerings- en ketenproblemen, (2) een vergrote inzet van het vrijwillig kader, (3) een toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, (4) maatschappelijke ontwikkelingen, (5) Covid-gerelateerde factoren en (6) overige factoren. Volgens de respondenten zijn deze factoren op verschillende manieren van invloed op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Veel van de factoren en categorieën hangen bovendien met elkaar samen en zijn van invloed op elkaar.

Hoofdstuk 3: Deelonderzoek B - Kwantitatieve verdieping

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het landelijke en regionale ketenbrede beeld van de ontwikkeling van het volume en de duur van jeugdbeschermingsmaatregelen in Nederland. De focus ligt op de periode 2015–2024, met bijzondere aandacht voor de ontwikkelingen vanaf 2021, het jaar waarin de daling in jeugdbeschermingsmaatregelen zichtbaar wordt. Het hoofdstuk heeft een beschrijvend-analytisch karakter en richt zich op de belangrijkste schakels in de jeugdbeschermingsketen: Veilig Thuis, RvdK, de rechtspraak en GI's. De oorspronkelijke onderzoeksvragen waren gericht op een fijnmazige uitsplitsing van instroom, uitstroom en toewijzingen, onder meer naar type verzoeker tot onderzoek (Veilig Thuis, wijkteam) en regio.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat data vanuit verschillende ketenpartners verschillen in definitie, detailniveau en beschikbaarheid. Daarom zijn de onderzoeksvragen licht aangepast en aangescherpt, zodat zij:

- Aansluiten bij de feitelijk beschikbare data;
- Een betrouwbaar en vergelijkbaar beeld opleveren;
- Inzicht geven in patronen en verschuivingen binnen de keten.

De kern van de oorspronkelijke vragen blijft daarbij behouden.

3.2 Landelijk ketenbreed beeld van jeugdbeschermingstrajecten (2015–2024)

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag B1 beantwoord:

Wat is het landelijke ketenbrede beeld van de ontwikkeling in volume, instroom, uitstroom en duur van jeugdbeschermingsmaatregelen in de periode 2015–2024?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord door:

- Het analyseren van de ontwikkeling van het totaal aantal lopende jeugdbeschermingsmaatregelen;
- Het in kaart brengen van instroom en uitstroom van maatregelen;
- Een uitsplitsing naar type maatregel (ondertoezichtstelling en voogdij);
- Het beschrijven van de ontwikkeling van de gemiddelde duur van maatregelen.

Om inzicht te krijgen in deze ontwikkelingen is een trendanalyse uitgevoerd over de periode 2015–2024, op basis van halfjaarlijkse cijfers van het CBS. Met deze analyse wordt onderzocht hoe het totaal aantal lopende jeugdbeschermingstrajecten zich in de tijd ontwikkelt en in hoeverre sprake is van structurele veranderingen dan wel tijdelijke fluctuaties. De CBS-cijfers zijn gebaseerd op informatie die de GI's aanleveren. Ook zijn analyses uitgevoerd waarin de trajecten worden uitgesplitst naar type maatregel en naar instroom en uitstroom. Deze uitsplitsingen maken het mogelijk om niet alleen de omvang, maar ook de dynamiek van jeugdbeschermingsmaatregelen in Nederland nader te duiden.

3.2.1 Jeugdbescherming verdiepende analyse

Om zicht te krijgen op de ontwikkeling van het totaal aantal jeugdbeschermingstrajecten over de tijd is een regressieanalyse uitgevoerd op basis van data van het CBS.³⁰ Een jeugdbeschermingstraject is een periode waarin een jeugdbeschermingsmaatregel wordt uitgevoerd. Wanneer een jongere meerdere vormen van jeugdbescherming ontvangt, heeft deze ook meerdere trajecten. Tussen 2015 en 2024 is het totaal aantal lopende trajecten op twee vaste peildata (eind juni na afloop van het eerste halfjaar en eind december na afloop van het tweede halfjaar) geanalyseerd.

Er zijn twee soorten modellen getest: een lineair model, dat uitgaat van een rechte, constante trend over de tijd, en een kwadratisch model, dat een gebogen trend kan weergeven. Zo kan worden onderzocht of het aantal trajecten gelijkmatig daalt of juist op een niet-lineaire manier verandert. In alle analyses wordt een resultaat als significant beschouwd als de p -waarde kleiner is dan 0,05. Dat betekent dat de kans dat het gevonden effect op toeval berust kleiner is dan 5%.

Lineair model

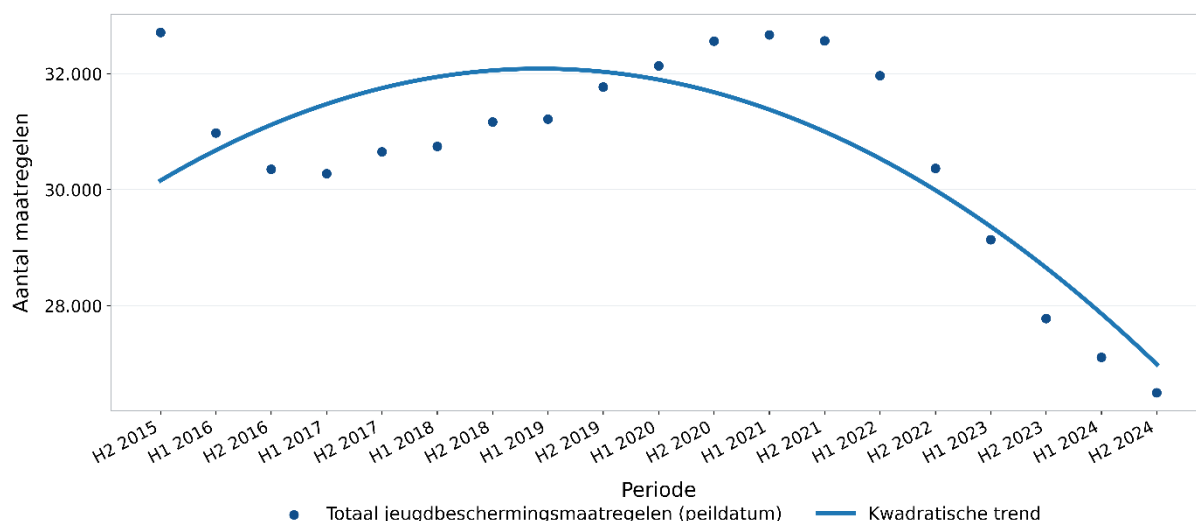
Het lineaire regressiemodel laat een significante daling zien in het aantal jeugdbeschermingstrajecten over tijd ($b = -433,7$; $p = .004$). Dit betekent dat het aantal trajecten gemiddeld met circa 434 per halfjaar afneemt. Het model verklaart ongeveer 35% van de variantie in het aantal trajecten ($R^2 = 0.35$). Hoewel dit model een duidelijke dalende trend toont, wijst de relatief beperkte verklaarde variantie en de spreiding in de residuen erop dat een lineair model mogelijk onvoldoende recht doet aan het verloop over de tijd.

Kwadratisch model

Een tweede analyse is uitgevoerd met een kwadratische term, waarmee een niet-lineair (gebogen) verloop over de tijd kan worden opgevangen. In dit model is de kwadratische term significant en negatief ($b = -1,64 \times 10^{-2}$, $p < .001$). Het kwadratische model verklaart substantieel meer variantie dan het lineaire model ($R^2 = 0.71$ in totaal) en deze extra verklaarde variantie, in combinatie met de visuele inspectie, laat zien dat de ontwikkeling in de tijd beter door een kromme dan door een rechte lijn wordt beschreven. De onderstaande figuur (figuur 2) toont de kwadratische trend in het totaal aantal jeugdbeschermingstrajecten tussen 2015 en 2024. De regressielijn (blauwe onderbroken lijn) illustreert een lichte stijging in de eerste jaren, gevolgd door een versnelde daling.

³⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Jeugdbeschermingstrajecten; regio*. StatLine, Centraal Bureau voor de Statistiek 2025. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82975NED/table?dl=C9A73>

Figuur 2. Kwadratische regressie op het aantal jeugdbeschermingstrajecten op peildatum (eind juni en eind december; 2015–2024)³¹



Zowel het lineaire als het kwadratische regressiemodel laat een sterke samenhang zien tussen tijd en het aantal trajecten. De verklaarde variantie is substantieel: 38% in het lineaire model en 74% in het kwadratische model. Deze uitkomsten zijn aannemelijk gezien het consistente verloop van de trend: er is sprake van een duidelijke, structurele daling over meerdere jaren, met weinig fluctuaties of externe verstoringen. De modellen zijn relatief eenvoudig van opzet, met respectievelijk één (lineair) en twee (kwadratisch) verklarende termen, en worden toegepast op datasets met voldoende meetmomenten over een langere periode, waarmee het een betrouwbaar beeld toont van de trend. Door een kwadratische term toe te voegen, sluit het model veel beter aan bij de werkelijke ontwikkeling in de tijd. Dit wijst erop dat de afname in het aantal trajecten niet volledig lineair verloopt, maar dat er sprake is van een versnelde daling sinds 2021. Deze lijnen beschrijven het waargenomen patroon in de afgelopen jaren en geven geen garantie voor hoe het aantal trajecten zich in de toekomst zal ontwikkelen.

3.2.2 Relatieve cijfers jeugdbescherming

Om te controleren of de trend ook zichtbaar blijft wanneer rekening wordt gehouden met bevolkingsgroei, zijn de analyses herhaald op basis van het aantal lopende jeugdbeschermingstrajecten per 100.000 jongeren onder de 18 jaar.³² De resultaten laten een vergelijkbaar, maar genuanceerder beeld zien.

³¹ De doorgetrokken lijn is een kwadratische trend ($y \sim a + b \cdot t + c \cdot t^2$). Zo'n model kan naast een stijging of daling ook een buiging/omslag in het verloop weergeven (hier rond de jaren na 2020), zonder de complexiteit van hogere orde-polynomen. Dat de lijn niet exact over alle punten loopt, komt doordat het een gladde benadering is die de gemiddelde afwijking minimaliseert; korte halfjaarschommelingen en pieken worden niet één op één gevolgd.

³² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Bevolking; geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari*. StatLine, Centraal Bureau voor de Statistiek 2025. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/7461bev/table?ts=1752835763083>

Het lineaire model toont een significante daling in het aantal trajecten over de tijd ($b = -8.93 \times 10^{-5}$; $p = .049$), waarbij het aantal trajecten per 100.000 jongeren onder de 18 gemiddeld afneemt per halfjaar. Dit model verklaart ongeveer 20%, en dus een relatief klein deel, van de variantie ($R^2 = 0,20$).

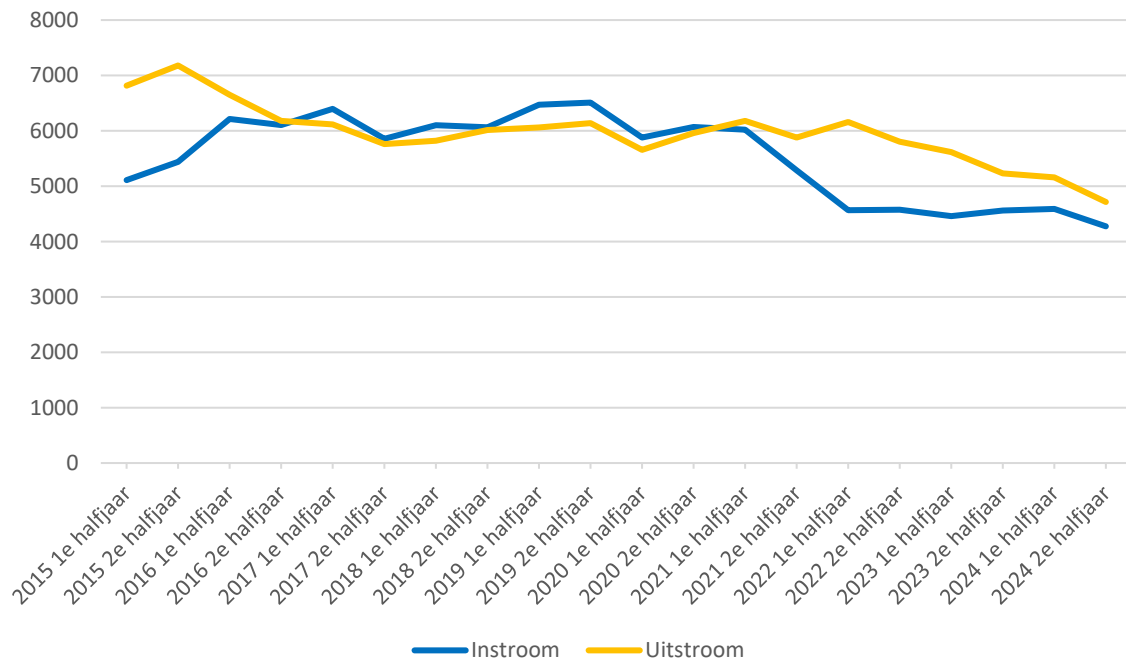
Het kwadratische model past duidelijk beter bij de data. De kwadratische term is significant en negatief ($b = -5,31 \times 10^{-5}$; $p < .001$). Dit wijst op een verloop waarbij het aantal trajecten in de eerste jaren relatief stabiel blijft of licht stijgt, gevolgd door een steeds sterkere afname in de latere jaren. Het model verklaart substantieel meer variantie ($R^2 = 0,63$), wat bevestigt dat de ontwikkeling in relatieve zin hetzelfde patroon volgt als in absolute aantallen: een versnelde daling sinds 2021.

3.2.3 Ontwikkeling instroom en uitstroom

Naast de regressieanalyse op het totaal aantal lopende jeugdbeschermingstrajecten (peildatum) is het relevant om de ontwikkeling van instroom en uitstroom te beschrijven. De instroom betreft het aantal gestarte trajecten in een bepaald halfjaar; de uitstroom betreft het aantal beëindigde trajecten in een halfjaar. Deze cijfers geven inzicht in de dynamiek achter de daling van het totaal aantal trajecten. Voor deze instroom- en uitstroomcijfers is geen regressieanalyse uitgevoerd. De reden hiervoor is dat deze gegevens primair beschrijvend worden gebruikt om de context van de daling op peildatum te duiden.

De grafiek hieronder (figuur 3) toont de ontwikkeling van instroom en uitstroom in jeugdbeschermingstrajecten vanaf het tweede halfjaar 2015 tot en met het tweede halfjaar van 2024. In 2015 en 2016 lag de uitstroom structureel hoger dan de instroom, met als grootste verschil zo'n 1.700. Vanaf het tweede halfjaar van 2016 stabiliseren beide lijnen rond 6.000 trajecten, met lichte fluctuaties. Vanaf 2021 is initieel een daling zichtbaar voor de instroom, waarna stabilisering optreedt, en vanaf 2022 is er voor de uitstroom ook een daling zichtbaar (namelijk tot en met het tweede halfjaar van 2024). In 2024 lijken in- en uitstroom opnieuw te convergeren; ook in de periode 2016 (tweede halfjaar) tot en met 2021 (eerste halfjaar) lagen beide structureel rond hetzelfde niveau.

Figuur 3. In- en uitstroom jeugdbeschermingstrajecten op peildatum (eind juni en eind december; 2015–2024)



3.2.4 Aantal trajecten: ondertoezichtstelling versus voogdij

Tot slot zijn de totale jeugdbeschermingstrajecten uitgesplitst naar ondertoezichtstelling en voogdij om de ontwikkelingen specifiek in beeld te brengen. Het totaal aantal ondertoezichtstellingen daalt landelijk van 23.670 begin 2015 naar 17.900 eind 2024, een afname van circa 24%. Voogdijmaatregelen laten in dezelfde periode een daling zien van 9.045 naar 8.155 (9,8%).

3.2.5 Conclusie landelijke daling jeugdbeschermingsmaatregelen

Landelijk is sinds 2021 sprake van een structurele daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Deze daling wordt voornamelijk gedragen door een afnemende instroom, terwijl de uitstroom relatief stabiel blijft en de gemiddelde duur van maatregelen toeneemt. Dit wijst op een veranderde dynamiek binnen het stelsel, waarin minder nieuwe maatregelen worden gestart en bestaande trajecten langer doorlopen.

3.3 Ketenanalyse: waar zit de daling?

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag B2 beantwoord:

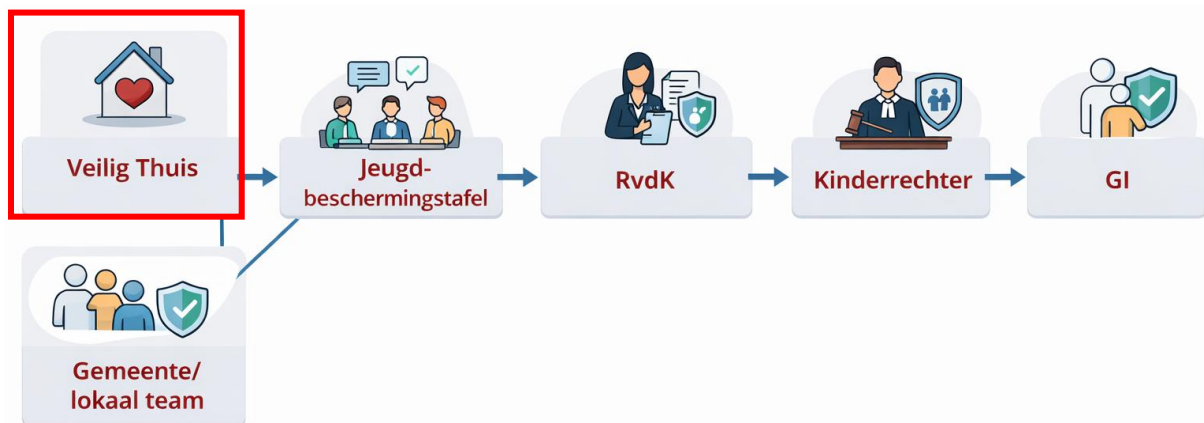
Waar in de jeugdbeschermingsketen is de daling in jeugdbeschermingsmaatregelen zichtbaar, en hoe verhouden instroom en uitstroom zich tot elkaar?

De analyse richt zich op het identificeren van waar binnen de keten de daling in jeugdbeschermingsmaatregelen — zoals beschreven in de voorgaande paragraaf en in de

tussenrapportage — zichtbaar wordt. Daartoe zijn verschillende organisaties en gemeenten binnen de jeugdbeschermingsketen benaderd met het verzoek om relevante data aan te leveren. Van een aantal partijen is gegevens ontvangen, waaronder enkele gemeenten, de RvdK, de Raad voor de rechtspraak en enkele GI's. De door gemeenten aangeleverde gegevens bleken echter te beperkt en onvoldoende consistent om het gemeentelijke deel van de keten — met name de gemeentelijke toegang als voorportaal voor een jeugdbeschermingsmaatregel — systematisch in beeld te brengen. Hierdoor kan in dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan over ontwikkelingen binnen de gemeentelijke toegang. De tweede route vanuit de samenleving naar een jeugdbeschermingsmaatregel, via meldingen bij Veilig Thuis, kan wél worden geanalyseerd. Voor Veilig Thuis is gebruikgemaakt van CBS-gegevens, aangezien deze data landelijk en structureel worden verzameld en beschikbaar gesteld.

Bij de uitvoering van de analyses is gebleken dat de aangeleverde datasets sterk uiteenlopen in definitie, detailniveau en periode. Deze variatie beperkt de mogelijkheid om ontwikkelingen binnen de jeugdbeschermingsketen onderling systematisch te vergelijken. Tegen deze achtergrond moeten de onderstaande analyses worden beschouwd als beschrijvende en verkennende analyses op basis van de beschikbare data. Waar mogelijk zijn trends en verschillen inzichtelijk gemaakt, met inachtneming van de beperkingen die voortvloeien uit de beschikbare gegevens. In de afsluitende sectie van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze databeperkingen.

3.3.1 Veilig Thuis



In deze sectie wordt de data van Veilig Thuis beschreven. Data van Veilig Thuis omvatten meldingen, casussen en onderzoeken. Een melding betreft een individueel signaal van huiselijk geweld of kindermishandeling, ingediend door burgers of professionals. Meerdere meldingen kunnen worden samengevoegd tot één casus, dat wil zeggen een dossier rond één gezin of situatie. Een casus leidt pas tot een onderzoek wanneer er op basis van de triage sprake wordt geacht van voldoende vermoeden van acute of structurele onveiligheid, of wanneer aanvullende beoordeling nodig is om passende interventies te bepalen. Wanneer een casus niet wordt opgepakt als onderzoek, betekent dit dat Veilig Thuis op dat moment geen onderzoek noodzakelijk acht, bijvoorbeeld omdat de veiligheid via bestaande hulpverlening kan worden geborgd of de zorgen onvoldoende acuut zijn. Het uitblijven van een onderzoek impliceert niet dat er geen zorgen bestaan, maar geeft aan dat een formeel onderzoek

niet nodig wordt geacht. Na afronding van een onderzoek kan worden besloten om de casus door te zetten naar de RvdK wanneer aanvullende juridische of beschermende maatregelen noodzakelijk zijn.

Ontwikkeling in meldingen

CBS stelt de data vanaf 2019 beschikbaar.³³ Het aantal meldingen bij Veilig Thuis varieert in de periode 2019–2024 tussen 58.500 en 66.730 per halfjaar. Vanaf het tweede halfjaar van 2019 is tot en met het tweede halfjaar van 2021 een daling zichtbaar, gevolgd door een stijging richting het tweede halfjaar van 2024. Ook relatief gezien, uitgedrukt per 100.000 inwoners, laat het aantal meldingen een vergelijkbaar patroon zien, met waarden tussen 334 en 386 per halfjaar. De hoogste relatieve meldingsdruk deed zich voor in het tweede halfjaar van 2019 – waarna sprake is van een daling – en de laagste in het tweede halfjaar van 2021 – waarna sprake is van een stijging.

Overgang van meldingen naar casussen

Het percentage meldingen dat wordt opgepakt en tot een casus leidt — dat wil zeggen dat één of meerdere meldingen over een situatie formeel in behandeling worden genomen door Veilig Thuis — ligt tussen de 67 en 79 procent. Omdat één casus meerdere meldingen kan omvatten, geeft dit percentage een indicatie van de doorstroom van meldingen naar casussen, maar niet van het aandeel unieke situaties dat wordt onderzocht. Gemiddeld werd ongeveer 73% van de meldingen opgepakt en omgezet in een casus, waarbij één casus meerdere meldingen kan omvatten. Het hoogste aandeel werd bereikt in het eerste halfjaar van 2020 (79%), het laagste in het eerste halfjaar van 2019 (67%). In 2020 is een duidelijke piek zichtbaar, gevolgd door stabilisatie vanaf 2021 rond 71–73%. Halfjaarlijkse veranderingen waren het grootst rond 2020 en 2021. De halfjaarlijkse correlatie tussen meldingen en casussen is matig (~0,50), wat aangeeft dat veranderingen in het aantal casussen deels worden bepaald door het aantal meldingen, maar deels ook door fluctuaties in de conversie. Samengevat laat de periode rond de pandemie (2020) de hoogste conversie zien. Sinds 2021 is de verhouding tussen meldingen en casussen stabiel.

Overgang casussen naar onderzoek en Raad voor de Kinderbescherming

Het aandeel casussen dat resulteert in een onderzoek door Veilig Thuis varieert tussen 6,5% en 9%, met een piek in het eerste halfjaar van 2021 (9%) waarna dit aandeel stabiel blijft rond 8%. Van de afgeronde onderzoeken wordt gemiddeld 7–8% doorgezet naar de RvdK met een piek in het tweede halfjaar van 2023 (9%) en een lichte daling daarna. De cijfers laten dus zien dat een groot deel van de meldingen uitmondt in een casus, maar dat slechts een beperkt deel van deze casussen resulteert in een onderzoek door Veilig Thuis. Van de afgeronde onderzoeken leidt vervolgens slechts een klein aantal tot overdracht naar de RvdK.

In tabel 2 worden de percentages voor drie categorieën weergegeven voor het eerste halfjaar (eerste halfjaar 2019) en het laatste halfjaar (tweede halfjaar 2024) dat we tot onze beschikking hebben. Uit deze vergelijking blijkt dat het aantal meldingen dat uitmondt in een casus in de loop van de periode is gestegen, net als het aandeel casussen dat resulteert in een onderzoek en het aantal

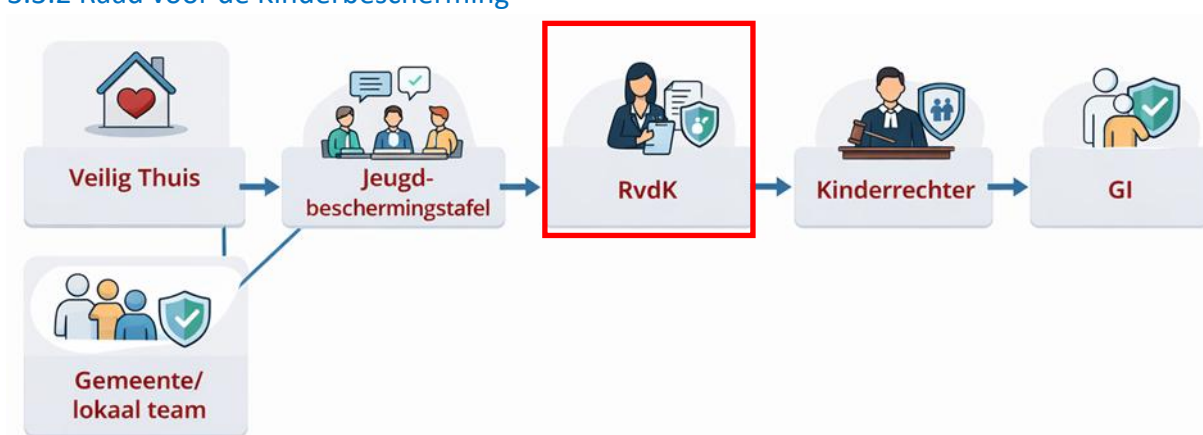
³³ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Huiselijk geweld; kerncijfers Veilig Thuis, regio*. StatLine, Centraal Bureau voor de Statistiek 2025. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84847NED/table?ts=1760966128984>

afgeronde onderzoeken dat is doorgezet naar de RvdK. In de laatste kolom van tabel 2 wordt ook aangegeven hoeveel overdrachten naar de RvdK plaatsvinden als percentage van het aantal meldingen.

Tabel 2. Doorstroom binnen Veilig Thuis (eerste en laatste halfjaar in de periode 2019-2024)

Periode	Melding→Casus	Casus→Onderzoek	Onderzoek→RvdK	Melding→RvdK
2019-H1	67.15%	6.51%	5.45%	0.24%
2024-H2	72.23%	7.79%	7.47%	0.42%

3.3.2 Raad voor de Kinderbescherming



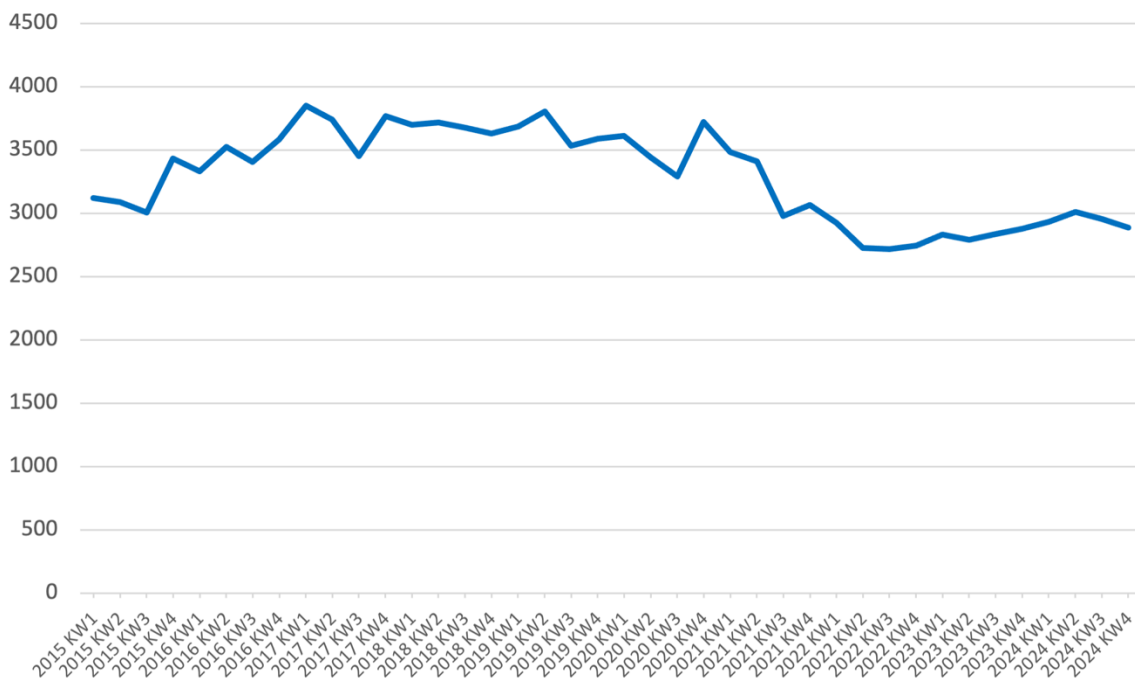
De analyses in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op administratieve registraties van de RvdK over verzoekschriftzaken inzake jeugdbeschermingsmaatregelen in de periode 2015–2024. De onderliggende datasets bevatten per zaak informatie over onder meer het type maatregel (reguliere ondertoezichtstelling, voorlopige ondertoezichtstelling, verlenging van ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel). De data zijn geaggregeerd aangeleverd op kwartaal en regioniveau en bevatten geen zaaknummers of individuele beslisdata, waardoor het niet mogelijk is om doorlooptijden op zaakniveau te reconstrueren of cohorten van instroom rechtstreeks te volgen naar uitstroom.

Instroom

Figuur 4 toont het verloop van de landelijke instroom ofwel verzoeken tot onderzoek aan de RvdK per kwartaal in de periode 2015–2024. Over de hele periode is er een daling te zien van 7,4%, maar er zijn duidelijke fluctuaties. In de periode 2015–2019 schommelde het aantal instroomzaken per kwartaal tussen circa 3.000 en 3.800, met een piek rond 2017 (maximaal 3.851 zaken in het eerste kwartaal van dat jaar). Vanaf 2020 is een daling zichtbaar, die in 2021 versnelt: het aantal zaken daalt van ruim 3.600 in het eerste kwartaal van 2020 naar circa 3.000 in het derde en vierde kwartaal van 2021. Deze afname zet door in 2022, waarin de instroom structureel onder de 3.000 zaken per kwartaal ligt (gemiddeld circa 2.700 in het tweede, derde en vierde kwartaal). Vanaf 2023 stabiliseert het aantal zaken enigszins (gemiddeld circa 2.800), met een lichte stijging in 2024 tot gemiddeld 2.950 per kwartaal.

De grafiek laat zien dat de instroom sinds 2017 niet meer het niveau van de piekjaren bereikt en dat er vanaf 2021 sprake is van een structureel lager instroomvolume. Vergeleken met het piekjaar 2017 is de instroom in 2024 met circa 20% gedaald.

Figuur 4. Instroom (verzoeken tot onderzoek) bij de Raad voor de Kinderbescherming (per kwartaal; 2015–2024)



Uitstroom: verzoeken tot ondertoezichtstelling en gezagsbeëindigende maatregelen

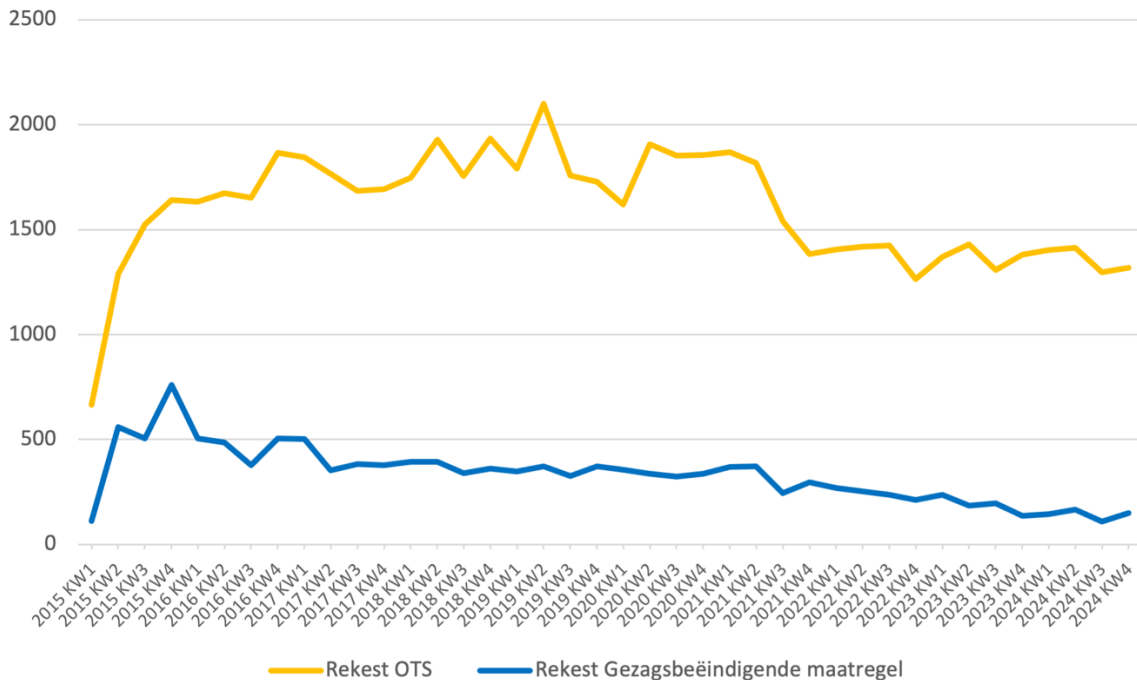
Figuur 5 toont het verloop van het aantal verzoekschriften voor ondertoezichtstellingen en gezagsbeëindigende maatregelen in de periode 2015–2024. De ontwikkeling van het aantal verzoeken laat een verschillend patroon zien voor beide jeugdbeschermingsmaatregelen.

Voor verzoeken tot ondertoezichtstelling laten de kwartaalcijfers een gefaseerd verloop zien. Het aantal verzoeken tot ondertoezichtstelling neemt in 2015–2019 geleidelijk toe en bereikt een piek in 2019. Tot en met de eerste helft van 2021 blijft het aantal relatief hoog, waarna een duidelijke daling inzet. In 2022 en 2023 loopt het aantal verzoeken tot ondertoezichtstelling stapsgewijs terug, en in 2024 stabiliseert het rond 1.300–1.400 verzoeken per kwartaal. Over het gehele jaar 2024 worden 5.434 verzoeken tot ondertoezichtstelling geregistreerd. Vergeleken met 2015 ligt het niveau in 2024 nog circa 6,1% hoger. Het aantal verzoeken tot gezagsbeëindiging vertoont vanaf 2015 al een dalende trend. Deze afname zet zich door in 2020–2021 en wordt vanaf het derde kwartaal van 2021 duidelijk zichtbaar. In 2024 blijft het aantal verzoeken tot gezagsbeëindiging laag, variërend tussen circa 100 en 170 per kwartaal, wat resulteert in een totaal van 571 verzoeken over het jaar.

Niet alleen het absolute aantal verzoeken verandert, ook de samenstelling van het totaal verschuift. Het aandeel verzoeken tot gezagsbeëindiging binnen het totale aantal verzoeken daalt van 27,5% in 2015 naar 9,5% in 2024. Dit betekent dat, binnen de totale (en sinds 2021 krimpende) verzoekstroom, het relatieve aandeel verzoeken tot ondertoezichtstelling is toegenomen. De daling betreft

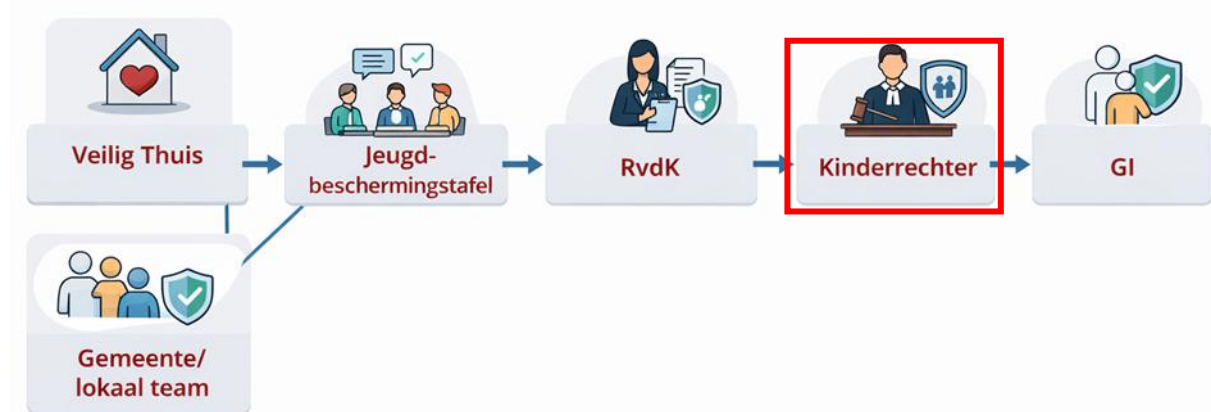
daarmee niet alleen een absolute afname van verzoeken tot gezagsbeëindiging, maar ook een verschuiving in de maatregelmix.

Figuur 5. Uitstroom (rekesten maatregel) bij de Raad voor de Kinderbescherming (per kwartaal; 2015–2024)



Als we alle verzoeken tot jeugdbeschermingsmaatregelen van de RvdK aan de kinderrechter bij elkaar optellen dan valt op dat er een totale daling is van 15%. Deze daling is sterker dan het aantal verzoeken tot onderzoek dat binnenkomt bij de RvdK (7.5%).

3.3.3 Raad voor de rechtspraak: instroom en uitstroom van verzoekschriftzaken (2015–2024)



In deze paragraaf wordt de ontwikkeling van de instroom en uitstroom van verzoekschriftzaken (rekesten) bij de rechtbanken over de periode 2015–2024 beschreven. De onderliggende dataset bevat per zaak informatie over onder meer het type maatregel (reguliere ondertoezichtstelling, voorlopige

ondertoezichtstelling, verlenging van ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel), het jaar van indiening van het verzoekschrift, het jaar van afdoening (uitspraak of intrekking) en de betrokken rechtbank of regio. De data zijn geaggregeerd aangeleverd op maand en regioniveau en bevatten geen zaaknummers of individuele beslisdata, waardoor het niet mogelijk is om doorlooptijden op zaakniveau te reconstrueren of cohorten van instroom rechtstreeks te volgen naar uitstroom.

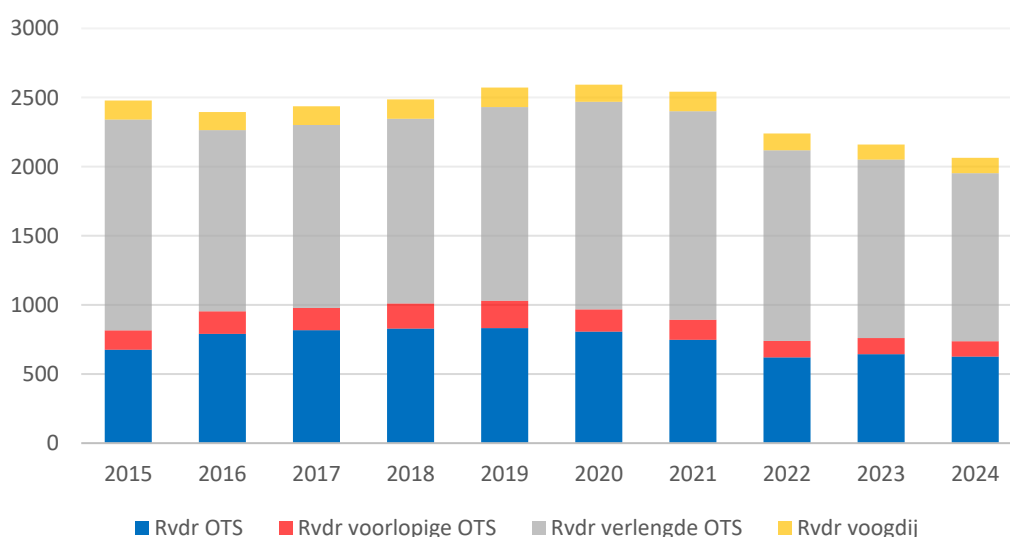
De aantallen instroom vertegenwoordigen verzoekschriften van partijen die zijn ingediend bij de rechtbanken in de maand en het jaar waarin dat verzoek is ingediend. De uitstroom betreft dezelfde verzoekschriften, maar wordt geregistreerd in het jaar waarin de rechter een uitspraak heeft gedaan of het verzoekschrift is ingetrokken. Met andere woorden: de uitstroom omvat de som van alle uitspraken en intrekkingen. Jaar-op-jaar verschillen tussen instroom en uitstroom mogen daarom niet worden geïnterpreteerd als veranderingen in rechterlijke besluitvorming, maar weerspiegelen primair verschuivingen in timing en voorraadvorming binnen de rechtspraak.

Instroom

Figuur 6 toont de gemiddelde jaarlijkse instroom, uitgesplitst – van beneden naar boven in elke staaf – in reguliere ondertoezichtstelling, voorlopige ondertoezichtstelling, verlengde ondertoezichtstelling en voogdijzaken. De instroom van reguliere ondertoezichtstellingen steeg sterk in 2016 (+17,1%), stabiliseerde daarna en vertoonde sinds 2020 een neerwaartse trend, met fluctuaties in de recente jaren. De instroom van voorlopige ondertoezichtstellingen daalde na 2019 – tevens het jaar met de hoogste categorie – vrijwel onafgebroken, terwijl de instroom van verlengde ondertoezichtstellingen na 2021 een afname vertoonde.

Het verloop van voogdijzaken vertoont schommelingen. Na dalingen in 2016 en 2020 steeg de instroom in 2017, 2018 en 2021. In 2024 is opnieuw een lichte stijging zichtbaar na twee jaren van daling, wat wijst op beperkte stabiliteit in deze categorie.

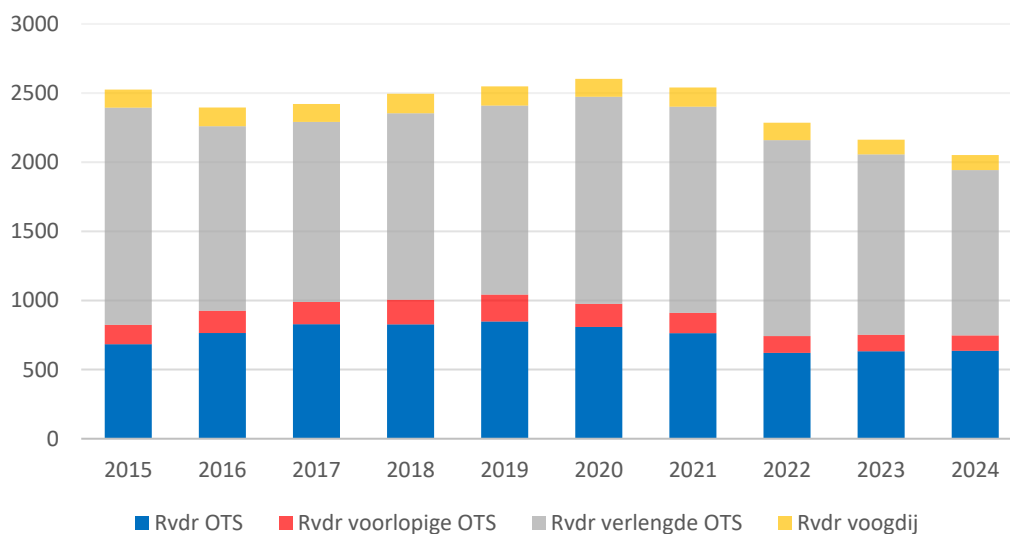
Figuur 6. Instroom van verzoekschriftzaken bij de Raad voor de rechtspraak (2015–2024)



Uitstroom

Figuur 7 heeft dezelfde opzet als figuur 6, maar zoomt in op de uitstroom. De uitstroom van reguliere ondertoezichtstellingen vertoonde een stijging tot en met 2017, bleef redelijk stabiel tot en met 2019, waarna er gedurende drie achtereenvolgende jaren een daling plaatsvond. Vooral in 2022 vond er een scherpe daling plaats (-18,6% vergeleken met het jaar ervoor), met een lichte stijging in 2023 en 2024. De uitstroom van voorlopige en verlengde ondertoezichtstellingen volgden vergelijkbare patronen, met afnamen in 2023 en 2024, wat wijst op een stabiel doorstroomp patroon. De uitstroom van voogdijzaken vertoont grotere fluctuaties. De relatief grote schommelingen kunnen deels worden verklaard door de beperkte omvang van deze categorie.

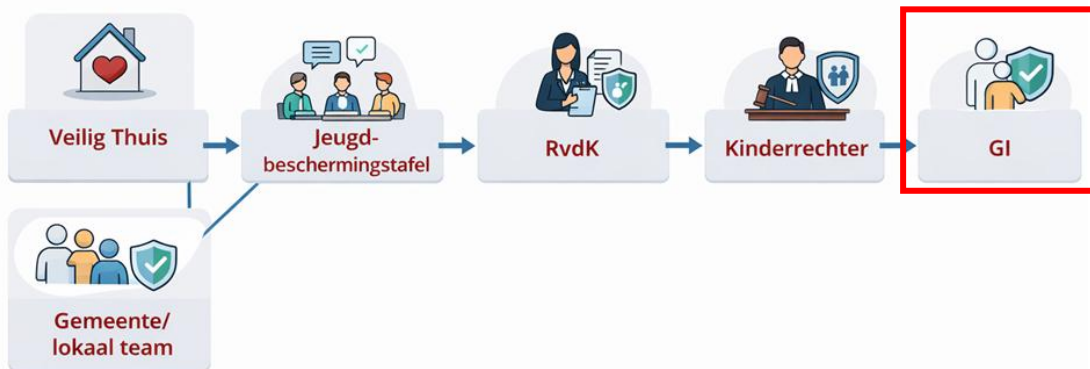
Figuur 7. Uitstroom van verzoekschriftzaken bij de Raad voor de rechtspraak (2015–2024)



Opvallende trends en interpretatie

Het jaar 2022 markeert een duidelijk kantelpunt: in vrijwel alle categorieën is sprake van forse dalingen in zowel instroom als uitstroom. Deze gelijktijdige afname kan wijzen op structurele veranderingen in de aanmeldingen of op knelpunten in de doorstroom van zaken binnen de jeugdbeschermingsketen. De verlengde ondertoezichtstelling vormt kwantitatief de grootste categorie, en laat sinds 2022 een dalende trend zien, zowel qua instroom als uitstroom. De voogdijzaken vormen daarentegen een kleine, maar volatiele categorie, met relatief grote procentuele schommelingen van jaar tot jaar. Instroom en uitstroom bewegen doorgaans in elkaars verlengde, maar niet volledig synchroon. Zo daalt in 2024 de instroom van voorlopige ondertoezichtstellingen sterker dan de uitstroom, wat kan wijzen op verschuivingen in de afhandelingstermijnen of de doorlooptijd van zaken. Samenvattend tonen de cijfers over 2015–2024 een dalende trend in het aantal verzoekschriften, met name sinds 2020. Uitzondering vormt de lichte stijging in enkele categorieën in 2023 en 2024, die echter niet voldoende is om het algemene beeld van afname te keren.

3.3.4 Feitelijke uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen door landelijk opererende GI (2015–2024)



Waar in de vorige paragraaf de ontwikkeling in de instroom en uitstroom van verzoekschriften bij de Raad voor de rechtspraak centraal stond, biedt dit onderdeel inzicht in de uitvoering van ondertoezichtstellingen en voogdij (onder andere het aantal jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel loopt). Let op: één GI opereert landelijk en heeft een atypisch profiel (doelgroep/casemix). Waar we in deze paragraaf deze GI volwaardig meenemen, nemen we deze GI niet op in de regionale vergelijking in paragraaf 3.4 (regio's A tot en met E), om onduidelijke toewijzing en vertekening van de vergelijkbaarheid tussen regio's te voorkomen. Voor de landelijk opererende GI zijn maandreeksen beschikbaar over de periode januari 2021 tot en met december 2024, waarbij de cijfers het aantal jeugdigen met een maatregel weergeven in een bepaalde maand (dus niet het aantal trajecten/maatregelen). Ook kijken we naar instroom, uitstroom en de doorlooptijd; deze cijfers hebben betrekking op het aantal maatregelen.

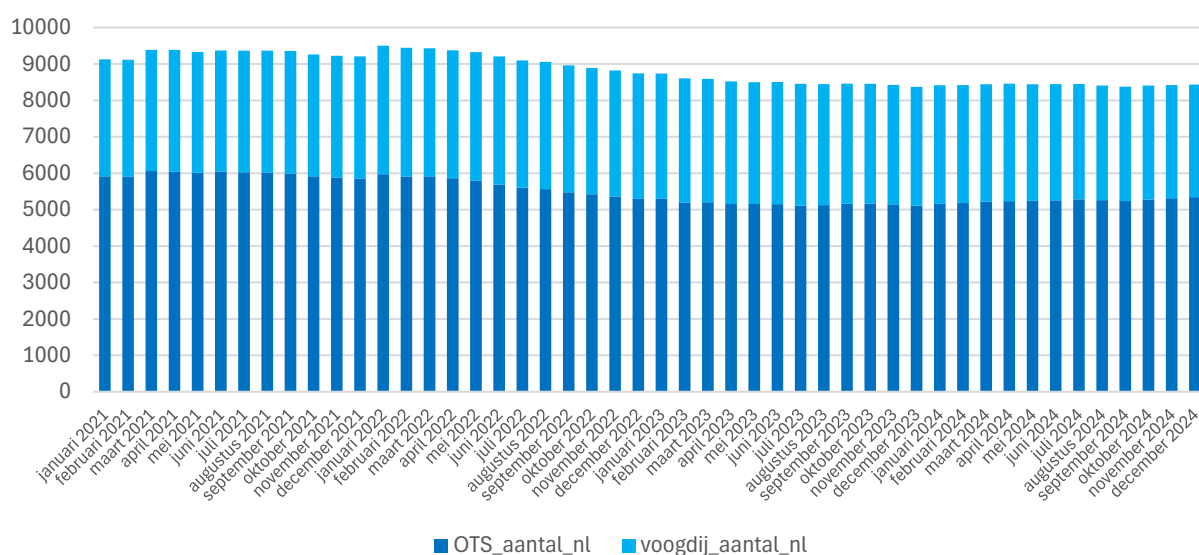
Aantal jeugdigen met een maatregel

Figuur 8 toont het aantal jeugdigen met een ondertoezichtstelling en voogdijmaatregel in de periode januari 2021 tot en met december 2024. De data laten een licht dalende trend zien voor het aantal jeugdigen met een ondertoezichtstelling. Het aantal jeugdigen met een ondertoezichtstelling daalt van 5.916 in januari 2021 naar 5.343 in december 2024. Dit is een absolute afname van 573 jeugdigen, wat neerkomt op een relatieve daling van circa 10%. Binnen deze periode wordt een piek bereikt in maart 2021 (6.058 jeugdigen) en een dal in juli 2023 (5.111 jeugdigen).

Het aantal jeugdigen met een voogdijmaatregel vertoont eveneens een daling, maar minder sterk. Het aantal jeugdigen onder voogdij neemt af van 3.213 naar 3.089 (absolute afname: 124 jeugdigen, relatieve daling circa 4%). De hoogste stand wordt genoteerd in februari 2022 (3.535 jeugdigen), terwijl de laagste stand samenvalt met het eindpunt van de reeks (december 2024).

Gezamenlijk (ondertoezichtstelling + voogdij) daalt het aantal jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel van 9.129 jeugdigen in januari 2021 naar 8.432 jeugdigen in december 2024. Dit betekent een netto-afname van 697 jeugdigen, oftewel 7,64%.

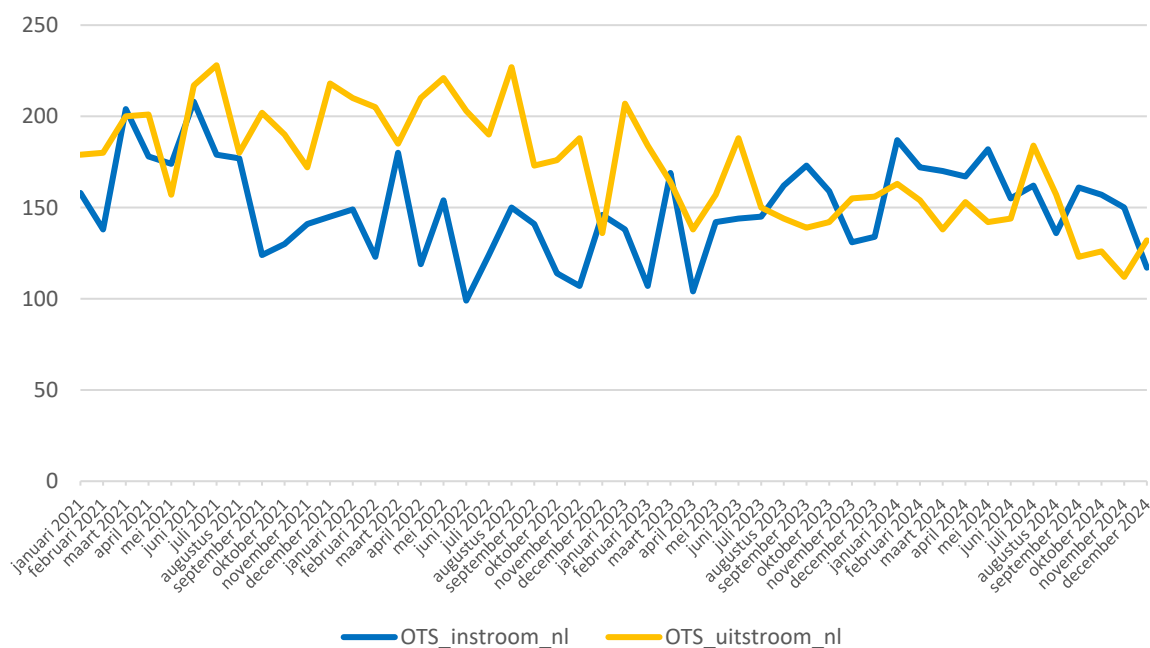
Figuur 8. Landelijke GI: aantal jeugdigen ondertoezichtstelling en voogdij (per maand; 2021-2024)



Instroom en uitstroom van maatregelen

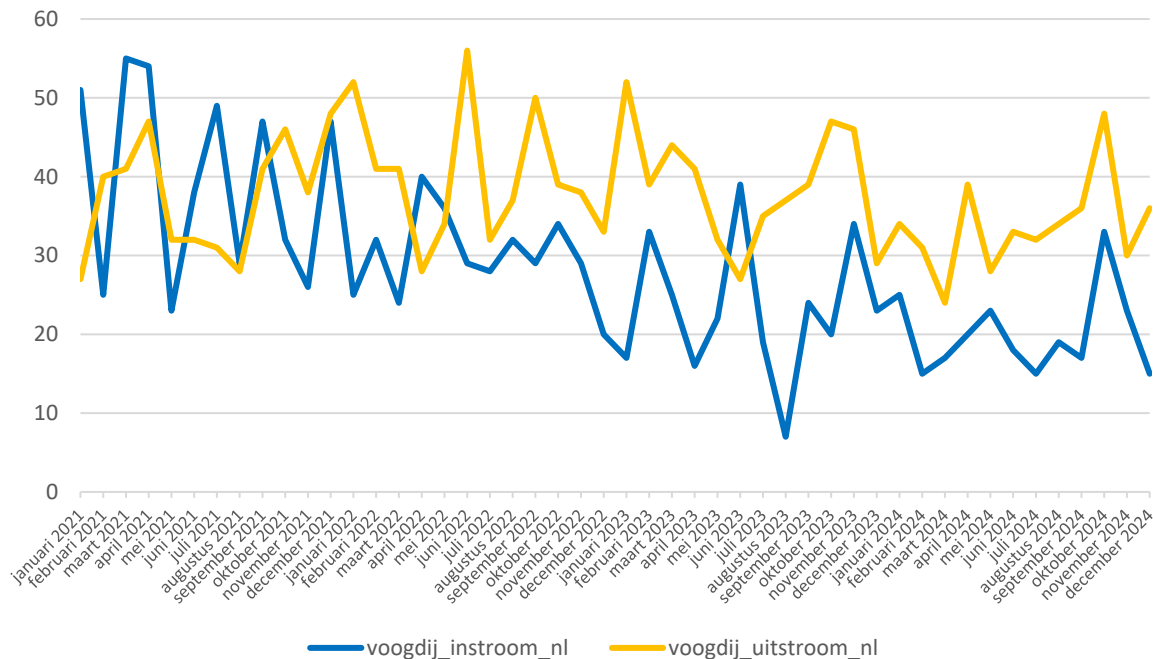
Voor ondertoezichtstellingen laat de analyse over de periode 2021–2024 – zie figuur 9 – een onderscheid zien tussen instroom en uitstroom. De instroom daalt licht, met een afname van circa 2%. De uitstroom neemt daarentegen fors af, met een daling van circa 26%. Het gecombineerde effect van deze ontwikkelingen leidt tot een netto-afname van het aantal jeugdigen met een ondertoezichtstelling in de periode 2021–2023, zoals te zien is in figuur 8. In 2024 keert deze trend echter om: door de relatief stabiele instroom en de sterk verminderde uitstroom ontstaat een lichte toename van het totaal aantal ondertoezichtstellingstrajecten, met een stijging van circa 188 cliënten.

Figuur 9. Landelijke GI: in- en uitstroom ondertoezichtstellingen (per maand; 2021-2024)



Voor voogdijmaatregelen (zie figuur 10) is het beeld anders en laat het systeem een structurele afname zien. De instroom halveert, met een daling van circa 50% en de uitstroom daalt beperkt, met circa 10%. Door deze combinatie van sterk teruglopende instroom en relatief stabiele uitstroom neemt het totaal aantal jeugdigen onder voogdij vanaf 2022 structureel af, zie ook figuur 8. Er is daarmee sprake van een situatie waarin de uitstroom structureel groter is dan de instroom, wat resulteert in een geleidelijke vermindering van de voogdijpopulatie.

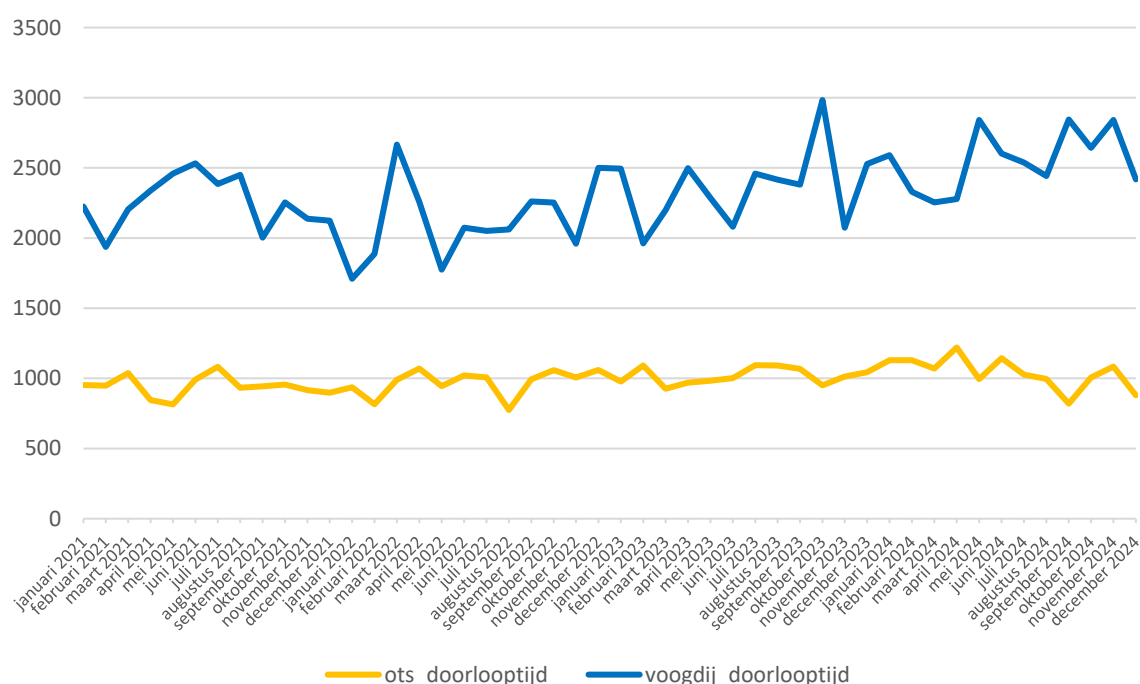
Figuur 10. Landelijke GI: in- en uitstroom voogdij (per maand; 2021-2024)



Gemiddelde doorlooptijd van maatregelen in dagen

In figuur 11 is de doorlooptijd in dagen te zien, voor zowel ondertoezichtstellingen als voogdijmaatregelen. Voor ondertoezichtstellingen blijft de doorlooptijd in de periode 2021–2024 overwegend stabiel, met waarden tussen circa 2,4 en 2,7 jaar, waarbij een lichte dalende trend zichtbaar is vanaf april 2024. Dit wijst op een enigszins snellere afhandeling van trajecten of een beperking van de duur van maatregelen. Voor voogdijmaatregelen ligt de gemiddelde doorlooptijd aanzienlijk hoger, rond de zes jaar, en vertoont deze een stijgende lijn. Dit duidt erop dat voogdijtrajecten steeds langer doorlopen.

Figuur 11. Landelijke GI: doorlooptijd in dagen ondertoezichtstelling en voogdij (2021-2024)



3.3.5 Kernconclusies ketenanalyse: waar zit de daling?

De jeugdbeschermingsketen kent een gelaagde doorstroom van signalering en hulp (lokale teams en Veilig Thuis), via triage en onderzoek (RvdK), naar besluitvorming (kinderrechter) en uitvoering (GI's). De analyse over 2015–2024 laat zien dat de afname van ondertoezichtstellingen en voogdij zich niet gelijkmatig over deze keten verspreidt, maar zich vooral manifesteert in het midden van de keten: bij de RvdK en de overgang naar de rechtspraak.

Veilig Thuis: geen krimp in signalen

Het aantal meldingen bij Veilig Thuis en het aantal uitgevoerde onderzoeken blijft over de periode 2015–2024 grotendeels stabiel. Bovendien is het aandeel meldingen dat vanuit Veilig Thuis wordt overgedragen aan de RvdK licht gestegen. Dit wijst erop dat ernstige of complexe situaties niet minder vaak worden gesignaleerd of doorgezet richting de RvdK. De daling in jeugdbeschermingsmaatregelen kan daarom niet worden verklaard door een afname van meldingen of door het 'dichtdraaien van de kraan' bij Veilig Thuis.

Voorveld en gemeentelijke rol: ontbrekende schakel in beeldvorming

Hoewel de analyse inzicht geeft in Veilig Thuis en de formele schakels van de keten, ontbreekt een volledig beeld van het voorveld: de gemeentelijke toegang en lokale teams. Deze laag is cruciaal, omdat hier vaak de eerste inschatting plaatsvindt of een casus richting het gedwongen kader wordt geagendeerd. Mogelijk speelt in dit domein een grotere terughoudendheid om casussen door te zetten naar het 'gedwongen circuit', bijvoorbeeld tijdens jeugdbeschermingstafels. Dit kan samenhangen met beleidsmatige nadruk op vrijwillige hulp, capaciteitsdruk of veranderde risicotaxatie. Omdat hierover

geen landelijke data beschikbaar zijn, blijft dit een belangrijke onzekerheid in de verklaring van de daling.

Raad voor de Kinderbescherming: de belangrijkste afname in de keten

Binnen de RvdK vindt de meest uitgesproken daling plaats. De instroom van verzoeken tot onderzoek bleef tussen 2015 en 2020 relatief stabiel, maar neemt vanaf 2021 versneld af. Over de gehele periode 2015–2024 bedraagt de daling circa 7,5%, maar sinds 2021 gaat het om een afname van ongeveer 20% (zie figuur 4). Belangrijker nog is dat niet alleen het aantal onderzoeken daalt, maar vooral het aandeel onderzoeken dat resulteert in een rekest bij de kinderrechter. Terwijl het aantal onderzoeken met circa 7,5% afneemt, daalt het aantal maatregelverzoeken aan de rechtspraak met ongeveer 15%. Dit wijst erop dat de RvdK in toenemende mate selectiever of terughoudender is geworden in het daadwerkelijk verzoeken van jeugdbeschermingsmaatregelen. De daling zit dus niet primair in het signaleren of onderzoeken van problematiek, maar in de vertaalslag van onderzoek naar een juridisch verzoek.

Deze verschuiving is het sterkst zichtbaar bij gezagsbeëindigende maatregelen (voogdij). Het aantal verzoeken daartoe is sinds 2015 met ruim 70% gedaald. Voor ondertoezichtstellingen geldt dat het niveau in 2024 iets hoger ligt dan in 2015, maar dat sinds 2021 een duidelijke daling (circa 18%) is ingezet. Dit patroon wijst op een structurele verschuiving in triage en besluitvorming binnen de RvdK, mogelijk in combinatie met beleidsmatige en organisatorische veranderingen in het voorveld.

Kinderrechter: minder instroom, geen aanwijzingen voor strengere selectie

De afname in het aantal rekesten vertaalt zich rechtstreeks in minder zaken bij de kinderrechter. Er zijn geen aanwijzingen dat kinderrechters systematisch strenger zijn gaan toetsen of vaker verzoeken afwijzen; de daling volgt vooral de lagere instroom vanuit de RvdK.

GI: daling én langere doorlooptijden voogdij

Het totaal aantal jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel daalt licht van 9.129 in 2021 naar 8.432 in 2024, vooral door een afname van voogdijzaken. Ondertoezichtstellingen blijven stabiel met een lichte daling van de doorlooptijd, terwijl voogdijtrajecten langer duren en structureel afnemen door sterk teruglopende instroom. De analyse op GI-niveau is gebaseerd op gegevens van een specifieke doelgroep en van een kortere periode (2021-2024). Deze gegevens zijn daarom vooral indicatief voor de richting van de ontwikkelingen.

Samenvattend beeld

Geplaatst langs de keten laat de periode 2015–2021 een relatief stabiel beeld zien. Vanaf 2021 treedt echter een duidelijke kentering op: de daling in jeugdbeschermingsmaatregelen ontstaat niet aan de voorkant (Veilig Thuis), maar vooral in het midden van de keten, bij de RvdK en de overgang naar de rechtspraak. Minder onderzoeken leiden tot minder verzoeken, en vooral een kleiner deel van de onderzoeken mondt uit in een maatregelverzoek. Daarmee lijkt de afname in ondertoezichtstellingen en voogdij niet primair het gevolg van minder problematiek, maar van veranderde triage, selectie en besluitvorming in de keten, in combinatie met capaciteitsdruk en langere doorlooptijden bij de uitvoering door GI's. Het ontbreken van zicht op het gemeentelijke voorveld blijft een belangrijke blinde vlek: mogelijk speelt ook daar een verschuiving naar meer vrijwillige hulp en terughoudendheid richting het gedwongen kader.

3.4 Regionale vergelijking: zijn er verschillen in het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen tussen regio's?

In deze paragraaf behandelen we onderzoeksvraag B3:

In hoeverre verschillen regio's van elkaar in de omvang en ontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen, en in welke mate volgen zij het landelijke patroon?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord door:

- Vergelijking van regionale volumes;
- Analyse van relatieve ontwikkelingen per regio;
- Duiding van verschillen tussen regio's in tempo en omvang van de daling.

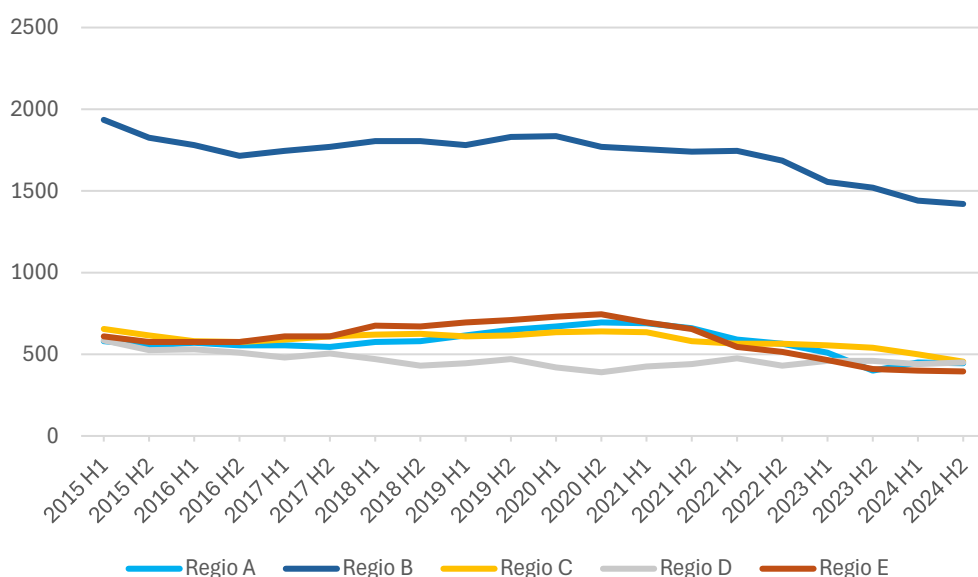
3.4.1 CBS: regionale jeugdbeschermingsmaatregelen

In deze paragraaf gebruiken we de CBS-cijfers waar ook paragraaf 3.2 op gebaseerd was. In figuur 12 worden de aantallen jeugdbeschermingstrajecten op peildatum (eind juni en eind december) weergegeven voor vijf regio's (A, B, C, D en E). De figuur laat zien dat regio B de hoogste absolute aantallen trajecten kent en ook relatief hoog scoort. Dit past bij het profiel van een sterk verstedelijkte kern met suburbane schil (WSJG-typologie: stedelijk cluster). Regio C laat een relatief hoog aandeel trajecten zien, ondanks een kleinere bevolkingsomvang; dit sluit aan bij een perifere regio met sociaal-economische uitdagingen. Regio E vertoont hoge absolute aantallen, maar relatief gezien zijn de cijfers minder uitgesproken; de regio is gemengd stedelijk-landelijk en heeft proeftuinstatus. Regio A laat lage absolute aantallen zien, terwijl de relatieve cijfers niet ver onder het landelijk gemiddelde liggen; dit past bij een overwegend rurale, (deels) vergrijzende regio. Regio D heeft lagere absolute aantallen, terwijl de relatieve cijfers stabiel blijven; dit is een grootstedelijke centrumregio.

De ontwikkeling van de relatieve cijfers tussen juni 2015 en december 2024 is weergegeven in tabel 3. Merk op dat de relatieve cijfers de trajecten weergeven per 100.000 jongeren onder de 18 jaar. Hieruit blijkt dat in alle regio's sprake is van een daling van het aantal jeugdbeschermingstrajecten. De sterkste afname is zichtbaar in regio E (circa -37%) en regio B (circa -28%), wat kan wijzen op verbeterde preventieve inzet of veranderde instroomcriteria. Regio C laat eveneens een afname zien (circa -22%), maar blijft met circa 0,97% relatief hoog, wat kan duiden op meer structurele problematiek. In regio A is de daling beperkter (ca. -10%), passend bij stabielere patronen in een rurale context. Regio D laat een vergelijkbare afname zien (ca. -27%) en volgt daarmee grotendeels het stedelijke patroon van regio B.

Samenvattend bevestigen deze cijfers dat de landelijke daling in jeugdbeschermingsmaatregelen ook regionaal zichtbaar is, maar dat de omvang en het tempo van die daling verschillen. Regiokenmerken – zoals stedelijkheid/dichtheid, beschikbaarheid van preventieve voorzieningen, sociaal-economische context en deelnamestatus aan proeftuinen – spelen hierin vermoedelijk een rol.

Figuur 12. Ontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen per regio (per halfjaar; 2015–2024)



Tabel 3. Ontwikkeling van relatieve jeugdbeschermingstrajecten per regio (eerste en laatste halfjaar in de periode 2015–2024)

Regio	2015 H1 (%)	2024 H2 (%)	Verandering (%)
A	0,96	0,87	-10,1
B	0,88	0,63	-28,3
C	1,24	0,97	-21,8
D	0,88	0,64	-26,8
E	0,84	0,53	-37,3

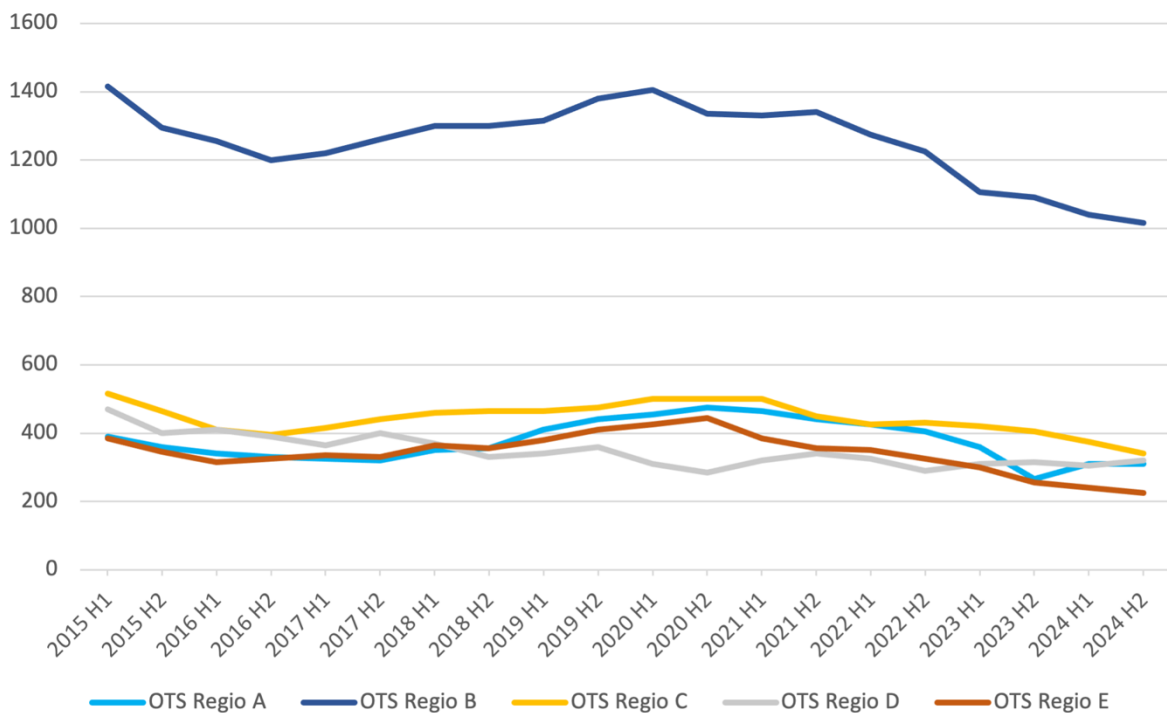
Ondertoezichtstelling versus voogdij

De totale jeugdbeschermingsmaatregelen zijn uitgesplitst naar ondertoezichtstelling (figuur 13) en voogdij (figuur 14) om trends en regionale verschillen specifieker in beeld te brengen. In grote lijnen volgen de regio's het landelijke patroon, met enkele duidelijke accenten die aansluiten bij hun profiel. Regio B scoort zowel in absolute aantallen als relatief hoog; dit past bij een sterk verstedelijkte kern met suburbane schil, waar casuïstiek zich vaker concentreert in stedelijke gebieden. Regio C laat relatief hoge percentages zien ondanks lagere absolute aantallen, wat plausibel samenhangt met een perifere context met sociaal-economische uitdagingen en mogelijk beperktere preventieve voorzieningen. Regio E kent hoge absolute aantallen, terwijl de relatieve cijfers minder uitgesproken zijn; dit onderstreept de rol van bevolkingsomvang en de gemengd stedelijk-landelijke samenstelling. De proeftuinstatus in deze regio kan bovendien bijdragen aan verschillen in instroom en afschaling. Regio A toont lage absolute aantallen, maar relatief liggen de cijfers niet ver onder het landelijk gemiddelde – passend bij een overwegend rurale, deels vergrijzende regio met spreiding over kleinere gemeenten. Regio D heeft lagere absolute aantallen met stabiele relatieve cijfers; dit is een grootstedelijke centrumregio waar goede stedelijke voorzieningen en preventieve inzet mogelijk stabiliserend werken.

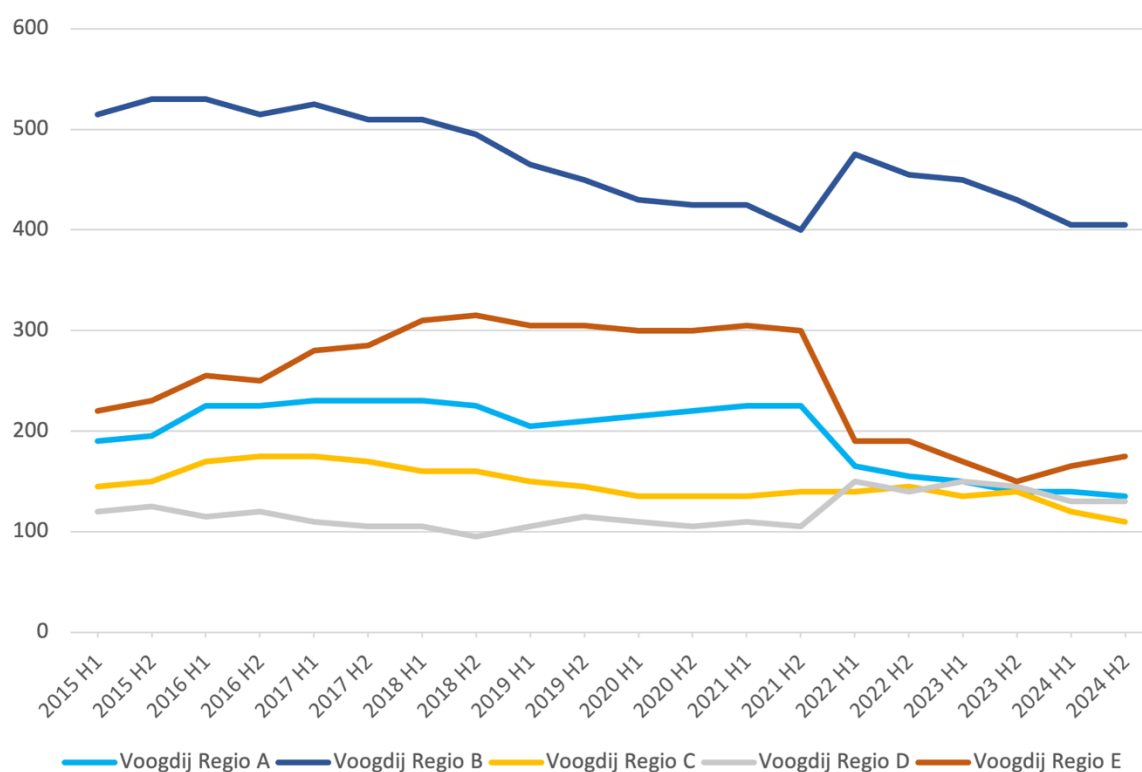
De analyse laat zien dat ondertoezichtstellingen het merendeel van de jeugdbeschermingstrajecten bepaalt, zowel in absolute aantallen als relatief. Voordij betreft een kleinere, maar stabielere groep over de tijd. Regio's met veel gemeenten met een kleinere populatie – zoals regio A (overwegend ruraal, deels vergrijzend) en regio C (periferie met sociaal-economische uitdagingen) – vallen relatief hoger uit dan de absolute aantallen doen vermoeden. Dit onderstreept het belang van relatieve maatstaven voor een zuivere vergelijking tussen regio's met verschillende schaal en bevolkingssamenstelling.

Samenvattend bevestigen de cijfers dat regio B (sterk verstedelijkte kern met suburbane schil) zowel in absolute als relatieve termen koploper blijft; regio C onderscheidt zich door hoge relatieve waarden ondanks lagere absolute volumes; regio A en regio E (gemengd stedelijk-landelijk, proeftuin) tonen een gemengd beeld, waarbij populatieomvang en regionale werkwijzen (bijv. preventie/afschaling) het patroon mede kunnen bepalen; en regio D (grootstedelijke centrumregio) blijft relatief laag en stabiel, mogelijk samenhangend met beschikbare stedelijke voorzieningen en consistente uitvoeringspraktijk.

Figuur 13. Ontwikkeling van ondertoezichtstelling per regio (eind juni en eind december; 2015–2024)



Figuur 14. Ontwikkeling van voogdijmaatregelen per regio (eind juni en eind december; 2015–2024)



3.4.2 Raad voor de Kinderbescherming

Voor de RvdK (2015–2024) zijn we ook in staat om de cijfers voor de regio's A t/m E te analyseren. In deze paragraaf worden uitsluitend absolute aantallen getoond. Deze geven een direct beeld van de zaakomvang en operationele belasting voor ketenpartners. Relatieve cijfers (per bevolking) zijn beschikbaar op aanvraag, maar zijn hier niet opgenomen om de leesbaarheid te behouden en overmatige cijferpresentatie te voorkomen.

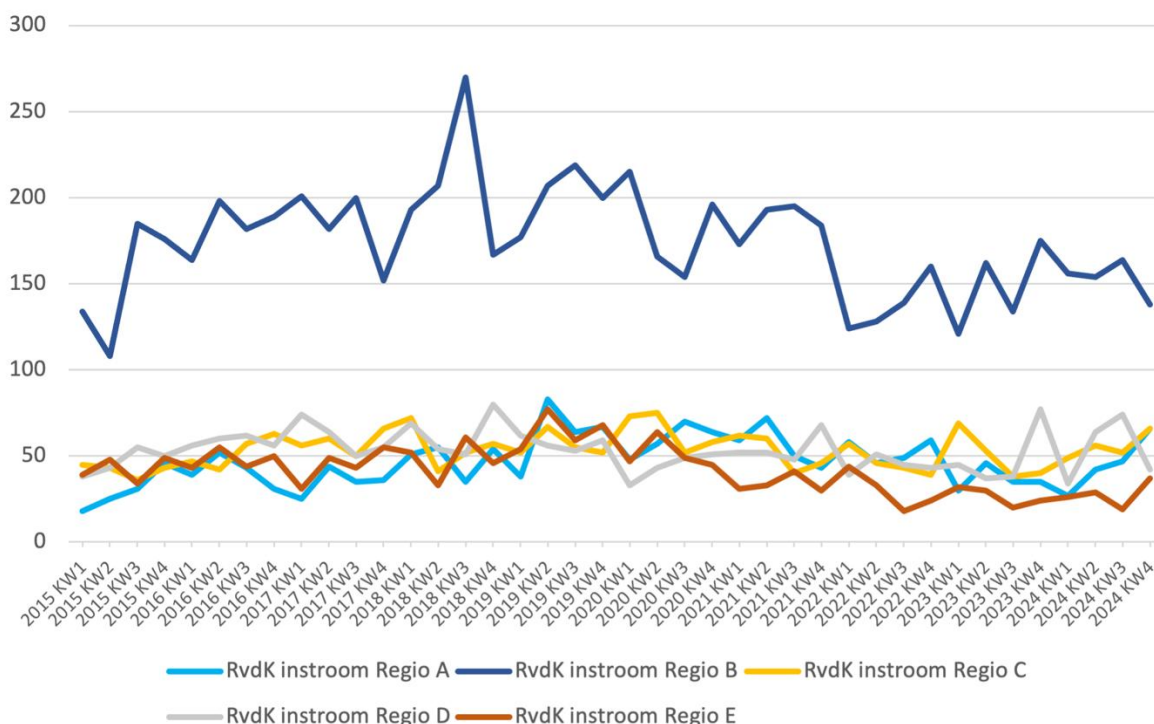
De analyse van de instroom van verzoeken tot onderzoek en de uitstroom van rekestten laat in alle vijf onderzochte regio's een vergelijkbaar patroon zien. Alle regio's volgen hetzelfde dynamische patroon van stijging, daling en stabilisatie:

- Piekperiode: 2017–2019, waarin de instroom en rekestten de hoogste waarden bereikt;
- Daling: vanaf 2020 een structurele afname;
- Stabilisatie: in 2023–2024 een lager, consistent niveau, wat wijst op een afgeronde daling.

Verzoeken tot onderzoek (instroom)

Figuur 15 richt zich op de instroom per kwartaal en daarin zien we dat regio B groot blijft in absolute zin. Een aanvullende analyse laat overigens zien dat regio C relatief hoog scoort wanneer gecorrigeerd wordt voor bevolkingsomvang.

Figuur 15. Raad voor de Kinderbescherming: instroom verzoeken tot onderzoek per regio (per kwartaal; 2015–2024)



Rekosten ondertoezichtstelling- en gezagsbeëindigende maatregelen

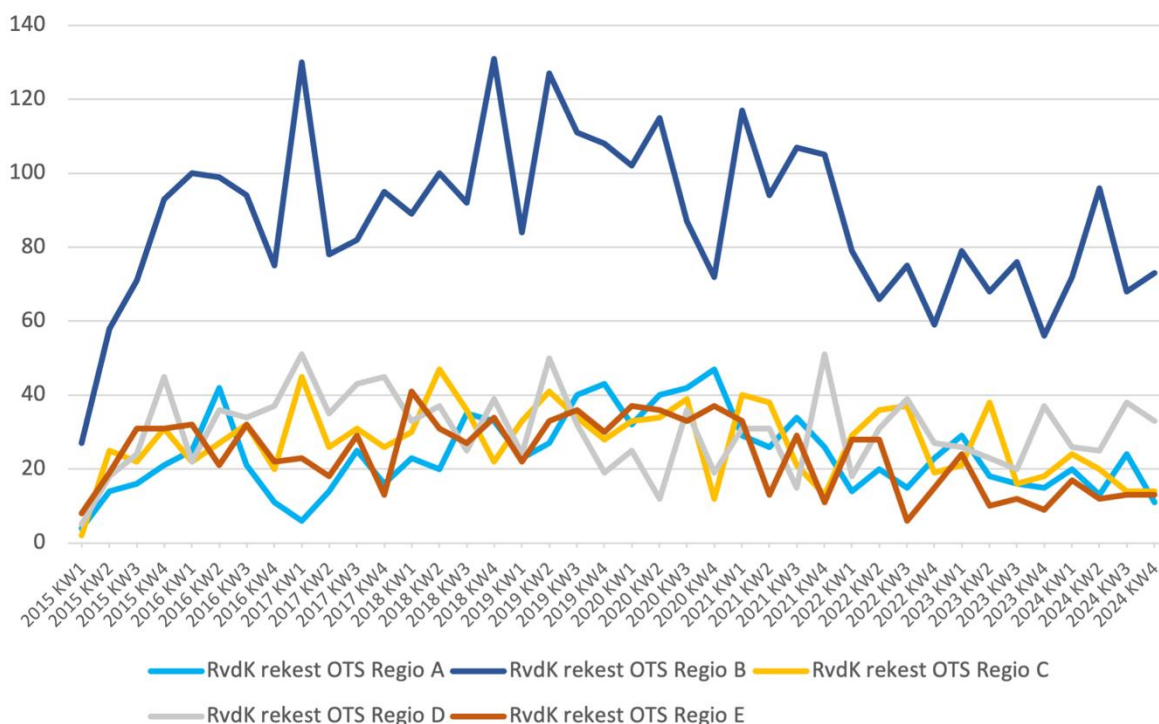
Voor de analyse maken we onderscheid tussen ondertoezichtstelling-rekosten (reguliere ondertoezichtstellingen) in figuur 16 en gezagsbeëindigingen in figuur 17.³⁴ De reeksen tonen een vergelijkbaar cyclisch patroon als bij de verzoeken tot onderzoek: hogere aantallen in de periode 2017–2019, een duidelijke daling rond 2022 en vervolgens stabilisatie op een lager niveau in 2023–2024. In alle vijf regio's is de daling bij gezagsbeëindigende maatregelen sterker en structureler dan bij ondertoezichtstelling. In 2023–2024 komen regelmatig kwartalen voor met zeer lage aantallen (soms 0–6 rekosten), terwijl in de piekjaren 2016–2018 nog dubbelcijferige kwartalen voorkwamen (bijvoorbeeld regio B met meerdere kwartalen >15). Dit bevestigt dat de zwaardere maatregel het meest is afgenomen, een patroon dat ook in eerdere landelijke analyses is waargenomen.

Samenhang instroom en uitstroom

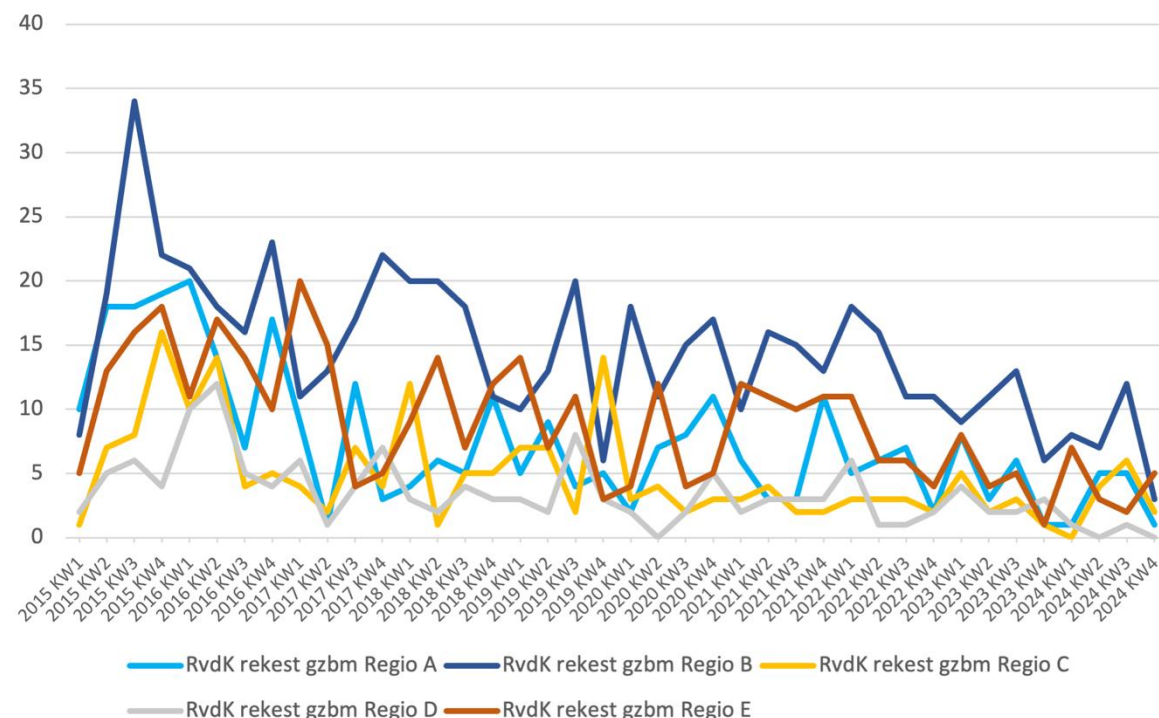
De samenhang tussen instroom en uitstroom is beperkt en vertraagd. Veranderingen in instroom werken via doorlooptijd en selectie (stap onderzoek → rekest) pas later door in de uitstroom. Dit verklaart waarom de daling na 2020 niet synchroon verloopt: eerst daalt de instroom, terwijl de uitstroom nog na-ijlt door lopende dossiers. Daarbij is na 2020 de uitstroom structureel hoger dan de instroom, wat wijst op afbouw; deze is relatief sterker bij voogdij dan bij ondertoezichtstellingen, in lijn met langere doorlooptijden en selectie in de stap van onderzoek naar rekest.

³⁴ De data in figuur 17 zijn tot in 2025 beschikbaar.

Figuur 16. Raad voor de Kinderbescherming: aantal verzoeken ondertoezichtstelling (per kwartaal; 2015–2024)



Figuur 17. Raad voor de Kinderbescherming: aantal verzoeken gezagsbeëindigende maatregel (per kwartaal; 2015–2025)



3.4.3 Raad voor de rechtspraak: regionale verschillen in instroom en uitstroom

In deze paragraaf worden cijfers gepresenteerd van de Raad voor de rechtspraak voor vier geanonimiseerde rechtbankregio's (1 tot en met 4). Deze gebieden vallen niet één op één samen met de vijf onderzoekregio's A–E. Om de duiding te vergemakkelijken hanteren we onderstaande indicatieve koppeling tussen de rechtbankregio's en de onderzoekregio's:

- Rechtbankregio 1 → regio A (*overwegend ruraal/vergrijzend*)
- Rechtbankregio 2 → regio B (*stedelijke kern + suburbane schil*)
- Rechtbankregio 3 → regio C (*perifeer, sociaal-economische uitdagingen*)
- Rechtbankregio 4 → regio D (*grootstedelijke centrumregio*)
- Regio E: geen directe één-op-één-koppeling (deels verdeeld over rechtbankregio's 2 en 3)

Interpretatie en vergelijkbaarheid

Deze koppeling is niet exact maar geeft richting. De cijfers zijn geschikt voor trendrichting en orde van grootte (bijvoorbeeld kentering na 2020 in het aantal jeugdigen onder de maatregel), maar niet voor nauwkeurige regionale rangordes of niveaubepalingen per regio A–E. Uitspraken over relatieve verschillen tussen regio's dienen daarom met nuance te worden gelezen. Daarbij zijn alleen reguliere ondertoezichtstellingen en voogdijmaatregelen meegenomen. De aantallen instroom vertegenwoordigen verzoekschriften van partijen die zijn ingediend bij de rechtbanken in het jaar waarin dat verzoek is ingediend. De uitstroom betreft dezelfde verzoekschriften, maar wordt geregistreerd in het jaar waarin de rechter een uitspraak heeft gedaan of het verzoekschrift is ingetrokken. Met andere woorden: de uitstroom omvat de som van alle uitspraken en intrekkingen. Belangrijk om te benadrukken is dat het aantal zaken waarover de rechter heeft geoordeeld uitsluitend weergeeft *dat* er een uitspraak is gedaan, en niet *wat* de inhoud of uitkomst van die uitspraak was.

Ontwikkeling van instroom en uitstroom van jeugdbeschermingsmaatregelen

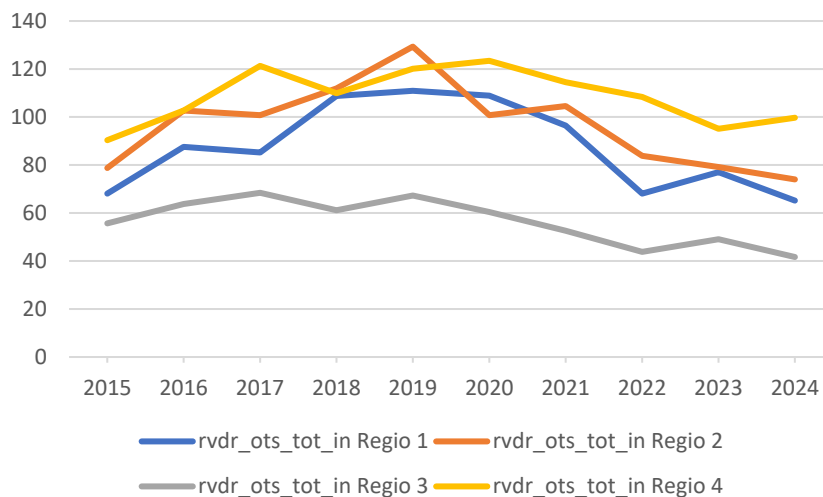
Ondertoezichtstelling

De analyse van de instroom (figuur 18) en uitstroom (figuur 19) van ondertoezichtstellingen over de periode 2015–2024 laat zien dat de ontwikkelingen tussen regio's duidelijk uiteenlopen. In regio 4 bleef het niveau van instroom over de gehele periode relatief hoog en stabiel. In 2024 lag de instroom circa 10% hoger dan in 2015 en het gemiddelde aantal instromende zaken in de periode 2020–2024 was vrijwel gelijk aan dat in 2015–2019. De lineaire trend over de jaren was nagenoeg vlak, wat wijst op een structureel stabiel instroompatroon. Regio 3 vertoonde daarentegen de sterkste daling. Tussen 2015 en 2024 nam de instroom met circa 25% af en lag het gemiddelde in de periode 2020–2024 ruim 20% lager dan in 2015–2019. Ook de trend over de jaren bevestigt een duidelijke neerwaartse ontwikkeling. In regio 1 en regio 2 was eveneens sprake van een daling, maar in gematigde vorm: de instroom nam met circa 4 tot 6% procent af en de trend duidt op een geleidelijke vermindering.

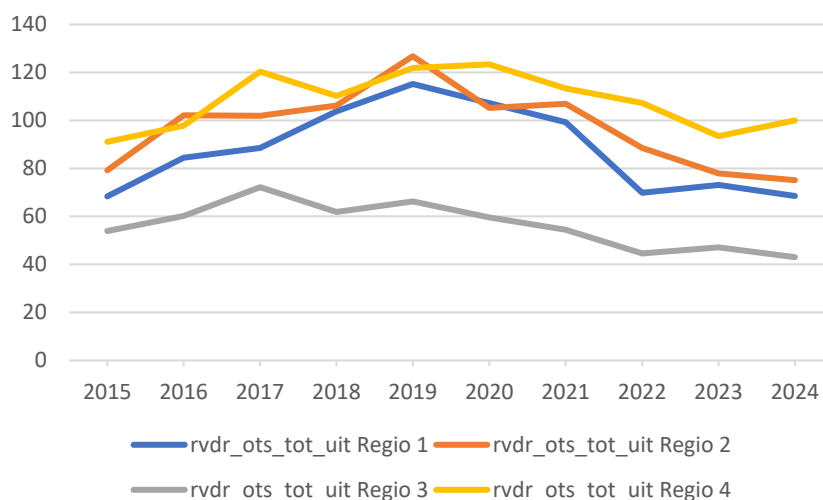
Wat betreft de verhouding tussen instroom en uitstroom laten alle regio's een nagenoeg sluitende balans zien in zowel de periode 2015–2019 als 2020–2024. Het gemiddelde verschil tussen instroom en uitstroom bleef binnen een marge van ongeveer één zaak per jaar. Dit wijst op een stabiele doorloop van dossiers zonder structurele opbouw of afbouw van de werkvoorraad. De instroom van

ondertoezichtstellingen tussen 2015 en 2024 verschilt duidelijk per regio. Regio 4 kende een hoog en stabiel instroomniveau, met een lichte toename van circa 10% in 2024 ten opzichte van 2015. Regio 3 liet de sterkste daling zien, met circa 25% minder instroom in 2024. Regio 1 en 2 daalden gematigd met 4–6%.

Figuur 18. Regionale verschillen in instroom ondertoezichtstellingen (2015–2024)



Figuur 19. Regionale verschillen in uitstroom ondertoezichtstellingen (2015–2024)



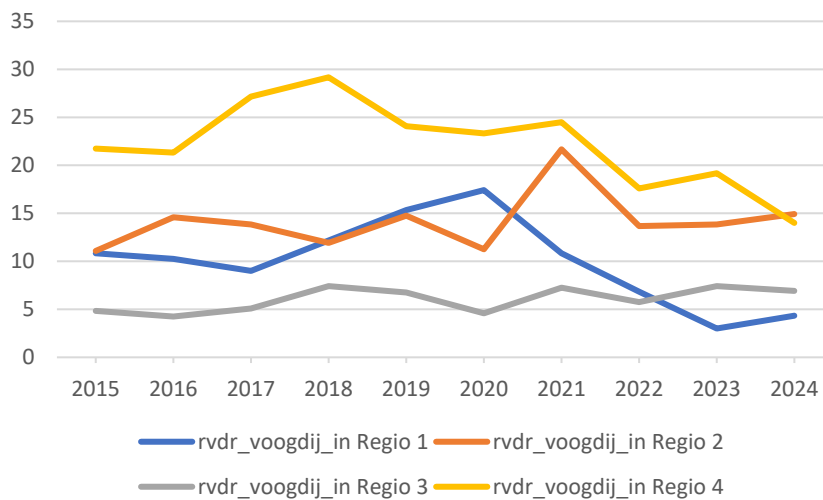
Voogdijmaatregelen

De instroom (figuur 20) en uitstroom (figuur 21) van voogdijmaatregelen liggen substantieel lager dan bij ondertoezichtstellingen, waardoor de reeksen gevoeliger zijn voor jaarlijkse fluctuaties. Niettemin zijn ook hier duidelijke regionale patronen zichtbaar. In regio 4 nam zowel de instroom als de uitstroom tussen 2015 en 2024 af, met respectievelijk circa 36 en 31%. De trend over de jaren wijst op een geleidelijke daling. Regio 1 liet de sterkste afname zien: de instroom daalde met ongeveer 60% en de

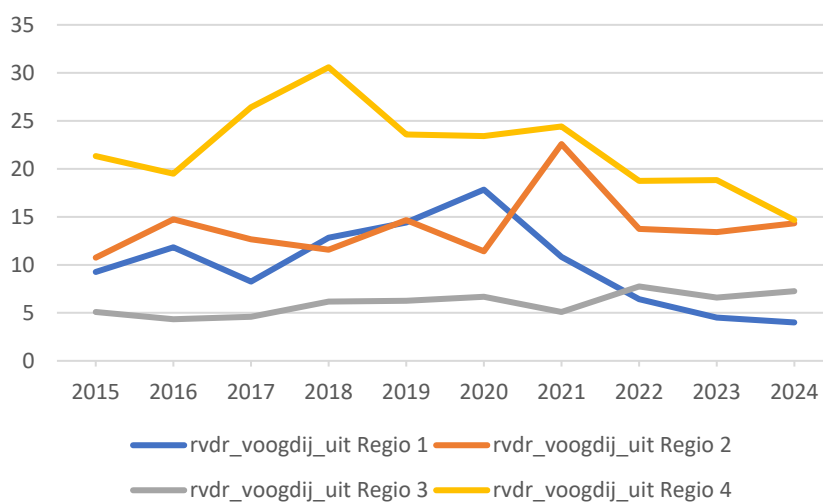
uitstroom met circa 57%. In contrast hiermee vertoonden regio 2 en regio 3 een toename van zowel instroom als uitstroom van voogdijmaatregelen. Tussen 2015 en 2024 nam de instroom toe met circa 35% in regio 2 en 43% in regio 3; vergelijkbare stijgingen zijn zichtbaar in de uitstroom. Ondanks deze groei bleven de absolute aantallen beperkt, waardoor de beleidsmatige impact voorzichtig moet worden geïnterpreteerd.

De balans tussen instroom en uitstroom van voogdijmaatregelen was in alle regio's nagenoeg sluitend in beide onderscheiden perioden. De gemiddelde verschillen bleven beperkt tot enkele tienden van een zaak per jaar. Dit wijst erop dat, ondanks tegengestelde trends tussen regio's, geen sprake is van structurele opbouw of afbouw van de werkvoorraad voogdijdossiers.

Figuur 20. Regionale verschillen in voogdij-instroom (2015–2024)



Figuur 21. Regionale verschillen in voogdij-uitstroom (2015–2024)



Conclusie en opvallende trends

In samenhang laten de bevindingen zien dat de landelijke afname van jeugdbeschermingsmaatregelen zich regionaal manifesteert in verschillende patronen. De instroom van ondertoezichtstellingen verschilt sterk per regio: regio 4 blijft hoog en stabiel, regio 3 daalt fors, regio 1 en 2 gematigd. De uitstroom volgt de instroom nauw, waardoor de werkvoorraad ondertoezichtstelling-dossiers stabiel blijft. Bij voogdijmaatregelen daalt de instroom in regio 1 en 4, maar die stijgt in regio 2 en 3, zij het in beperkte mate. Ook hier blijft de balans tussen instroom en uitstroom vrijwel sluitend. Regionale verschillen zijn opvallend. De volumeontwikkeling weerspiegelt daarmee niet alleen veranderingen op stelselniveau, maar ook regionale verschillen in uitvoering en instroomdynamiek. Dit onderstreept het belang van regionale duiding bij de interpretatie van landelijke cijfers en pleit voor verdere verdieping naar verklarende factoren achter deze regionale variatie.

3.4.4 GI's: regionale vergelijking

Voor dit deel van de analyse zijn vier regio's verspreid over Nederland en een proeftuin benaderd om gegevens te verkrijgen van de daar actieve GI's. Het is gelukt om gegevens te ontvangen van de GI's die opereren in regio C, D en E. Waar mogelijk beschrijven we:

- Het aantal trajecten voor zowel ondertoezichtstelling als voogdij;
- Instroom en uitstroom van maatregelen (waarbij instroom verwijst naar het aantal nieuwe trajecten dat in een bepaalde periode wordt gestart en uitstroom naar het aantal trajecten dat in die periode wordt afgesloten);
- Gemiddelde doorlooptijd van trajecten.

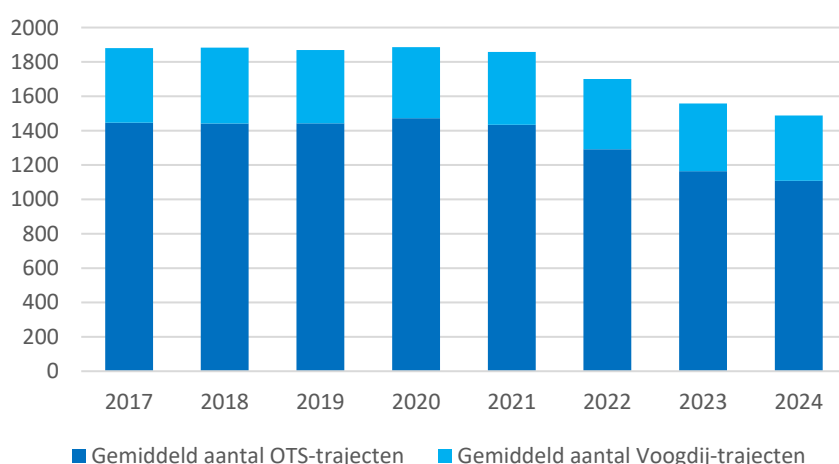
De aard en volledigheid van de aangeleverde gegevens verschillen per instelling, waardoor de analyses zijn uitgevoerd op basis van de beschikbare en vergelijkbare gegevens. Hoewel deze drie instellingen slechts een deel van het landelijke veld vertegenwoordigen – er zijn in totaal 14 GI's actief in Nederland – geven de data een eerste indicatie van trends in het daadwerkelijk opleggen van jeugdbeschermingsmaatregelen en de wijze waarop deze zich in de tijd ontwikkelen.

GI: regio C

Gemiddeld aantal lopende trajecten

Figuur 22 laat voor ieder jaar (2017-2021) het maandelijkse gemiddelde zien van het aantal ondertoezichtstellingstrajecten en het aantal voogdijtrajecten. Voor ondertoezichtstelling ligt dit gemiddelde substantieel hoger dan voor voogdij. Het aantal ondertoezichtstellingstrajecten schommelt rond de 1.450–1.500, waarna vanaf 2022 een duidelijke daling zichtbaar is. In 2022 daalt het aantal ondertoezichtstellingstrajecten naar circa 1.300, gevolgd door een verdere afname tot ongeveer 1.100 in 2024. Dit betekent een daling van ruim 25% ten opzichte van het niveau in 2020. Het aantal voogdijtrajecten blijft gedurende de gehele periode relatief stabiel, met een lichte afname vanaf 2022. Het aandeel voogdijtrajecten ten opzichte van het totaal is klein en lijkt niet wezenlijk te veranderen.

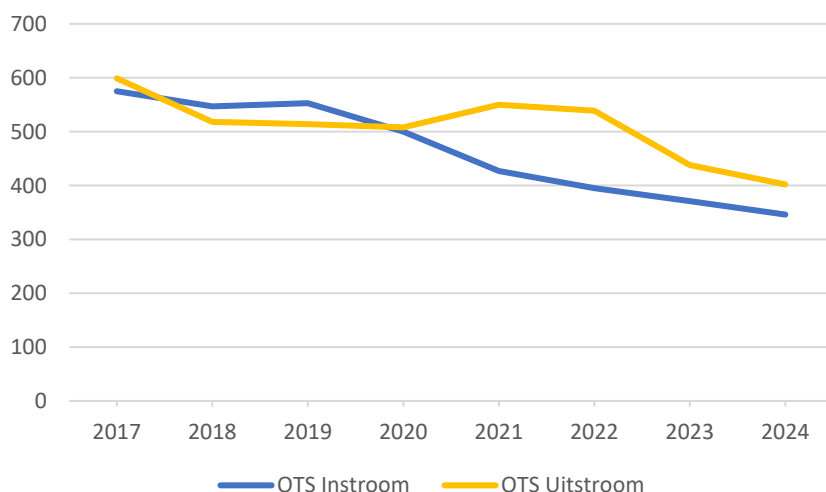
Figuur 22. Lopende trajecten (ondertoezichtstelling en voogdij) GI regio C (2017-2024)



Instroom en uitstroom van maatregelen

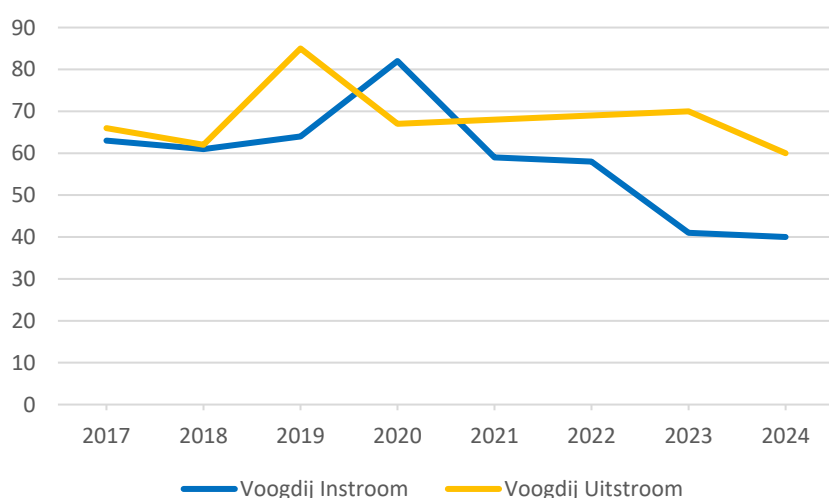
Figuur 23 laat de totale jaarlijkse in- en uitstroom van ondertoezichtstellingen zien, waarbij instroom verwijst naar het aantal nieuwe trajecten dat in een bepaalde periode wordt gestart en uitstroom naar het aantal trajecten dat in die periode wordt afgesloten. De instroom van ondertoezichtstellingstrajecten daalt van 575 in 2017 naar 346 in 2024. De uitstroom volgt een vergelijkbare procentuele daling over de gehele periode; 2021 is een piekjaar (550), waarna de daling naar 402 in 2024 inzet. De hogere uitstroom in de recente jaren wijst op een netto afname van lopende trajecten.

Figuur 23. In- en uitstroom ondertoezichtstellingen GI regio C (2017-2024)



Figuur 24 heeft dezelfde opzet als figuur 23, maar richt zich op voogdijmaatregelen. De instroom van voogdijmaatregelen is beperkt en daalt van 63 in 2017 naar 40 in 2024. De uitstroom kent een kleinere daling, van 66 in 2017 naar 60 in 2024, met een piek in 2019 (85). Bij zowel ondertoezichtstelling als voogdij is te zien dat de uitstroom in recente jaren hoger ligt dan de instroom, wat bijdraagt aan de daling van het aantal lopende trajecten.

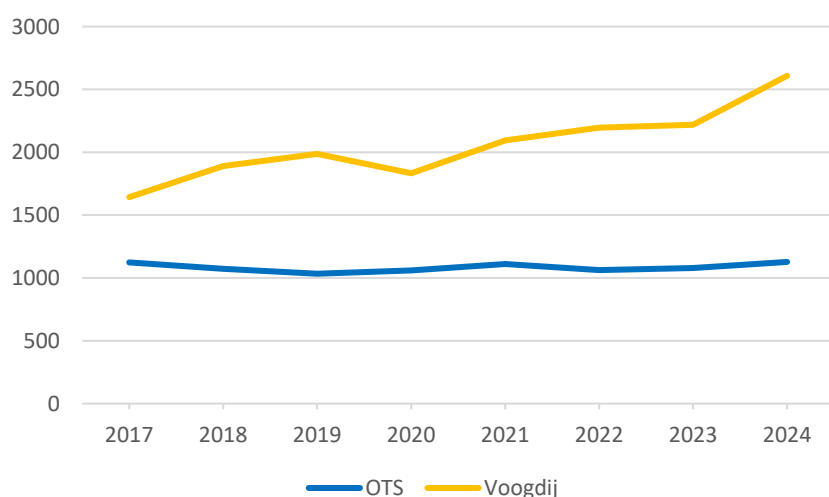
Figuur 24. In- en uitstroom voogdij GI regio C (2017-2024)



Gemiddelde doorlooptijd van maatregelen

In figuur 25 is te zien dat de gemiddelde doorlooptijd van ondertoezichtstellingen over de periode 2017–2024 relatief stabiel blijft, met waarden tussen circa 1.033 en 1.127 dagen. Dit komt neer op een gemiddelde duur van ongeveer drie jaar. Deze stabiliteit suggereert dat, ondanks fluctuaties in instroom en uitstroom, de afhandelingspraktijk van ondertoezichtstellingen in de kern niet wezenlijk is veranderd. Mogelijke verklaringen liggen in het feit dat ondertoezichtstellingstrajecten doorgaans gekoppeld zijn aan vaste termijnen en verlengingsprocedures, waardoor de doorlooptijd minder gevoelig is voor beleidswijzigingen op korte termijn. Daartegenover staat een opvallende trend bij voogdijmaatregelen: de gemiddelde doorlooptijd stijgt substantieel van circa 1.643 dagen (ongeveer 4,5 jaar) in 2017 naar ruim 2.608 dagen (meer dan 7 jaar) in 2024. Dit betreft een toename van ongeveer 60%.

Figuur 25. Gemiddelde doorlooptijd ondertoezichtstelling en voogdij GI regio C (2017-2024)



Conclusie

De gegevens van GI regio C laten een consistent beeld zien van een stelsel in transitie. Het aantal lopende ondertoezichtstellingen neemt sinds 2017 substantieel af, zowel in absolute aantallen als in instroom, wat wijst op een trend naar minder gedwongen maatregelen. Voor voogdij is de daling in omvang beperkt, terwijl de gemiddelde doorlooptijd fors toeneemt.

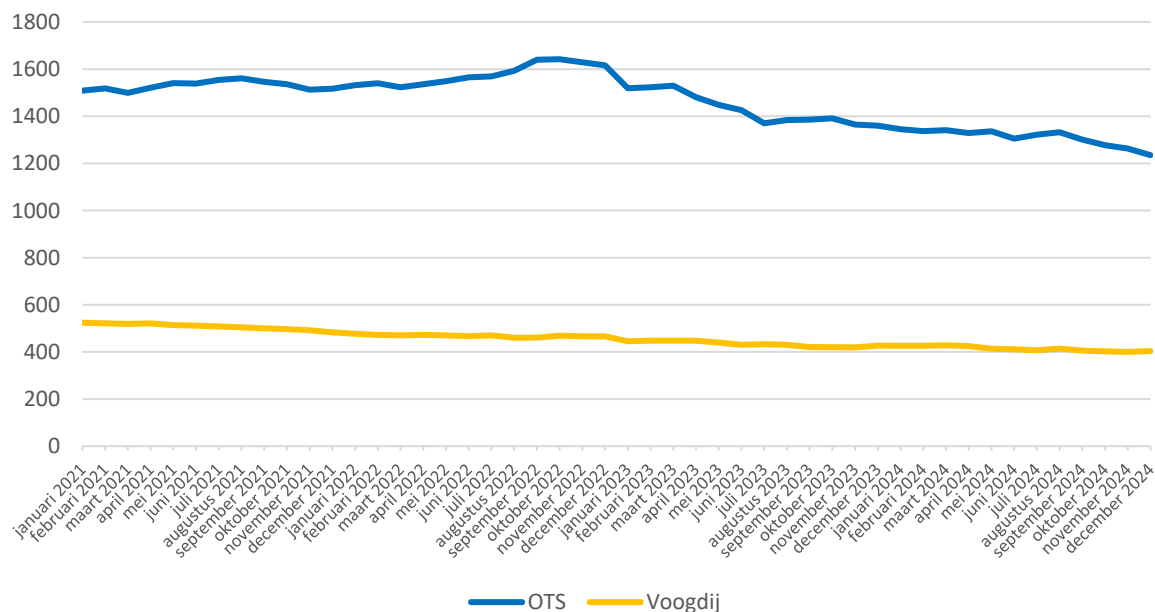
GI: regio D

Van de GI regio D hebben we maandelijkse gegevens ontvangen in de periode van 2021 tot 2024. Hieronder beschrijven we het totaal aantal trajecten en de duur van de maatregelen voor zowel ondertoezichtstellingen als voogdij. We hebben geen gegevens ontvangen over de instroom en uitstroom van de maatregelen.

Totaal aantal trajecten

In figuur 26 wordt het totaal aantal maatregelen per maand getoond voor zowel ondertoezichtstellingen als voogdijmaatregelen. Het aantal lopende ondertoezichtstellingen blijft in de periode 2021–2024 relatief hoog, maar vertoont een duidelijke dalende trend. Begin 2021 lag het aantal ondertoezichtstellingstrajecten rond de 1.500, eind 2024 is dit gedaald naar ongeveer 1.235 trajecten. Deze ontwikkeling wijst op een structurele afname van het aantal jeugdigen met een ondertoezichtstelling, die samenhangt met zowel een verminderde instroom van nieuwe trajecten als een gestage uitstroom van bestaande dossiers. Voor voogdijmaatregelen ligt het totaal aantal trajecten beduidend lager. Ook hier is sprake van een afname: van ruim 520 trajecten begin 2021 naar circa 400 eind 2024. De daling verloopt geleidelijk, wat duidt op een relatief beperkte instroom en een langzame afwikkeling van lopende dossiers.

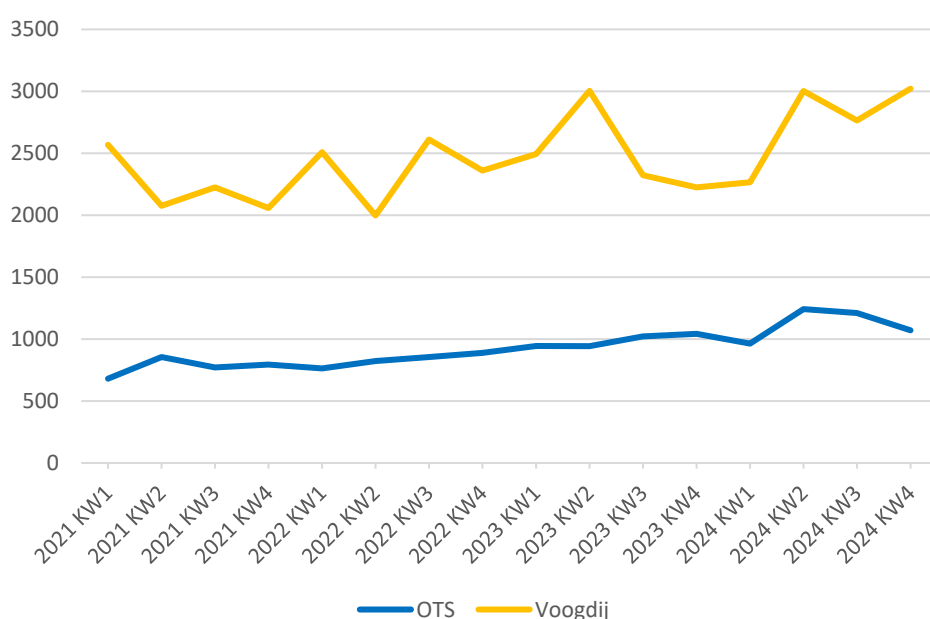
Figuur 26. Aantal trajecten ondertoezichtstelling en voogdij GI regio D (per maand; 2021–2024)



Gemiddelde doorlooptijd van maatregelen

In figuur 27 is de doorlooptijd in dagen te zien (gemiddelde per kwartaal in dagen), voor zowel ondertoezichtstellingen als voogdijmaatregelen. De gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling stijgt van gemiddeld 680 dagen in het eerste kwartaal van 2021 naar gemiddeld 1.240 dagen in het tweede kwartaal van 2024. De lichte dalende trend daarna suggereert een enigszins versnelde afhandeling van trajecten of een beperking van de duur van ondertoezichtstellingen. Voor voogdijmaatregelen ligt de gemiddelde doorlooptijd aanzienlijk hoger, tussen circa 2.000 en 3.000 dagen (ongeveer 5,5 tot 8 jaar). Deze periode vertoont een licht stijgende trend, wat erop wijst dat voogdijtrajecten steeds langer doorlopen, en dat er minder nieuwe trajecten bijkomen, waardoor de totale duur stijgt (oudere dossiers krijgen meer gewicht).

Figuur 27. Gemiddelde doorlooptijd in dagen GI regio D (per kwartaal; 2021–2024)



GI: regio E

In het geval van de GI in regio E is sprake van een proeftuin, waarin gemeenten, Veilig Thuis en GI's samenwerken aan vernieuwende werkwijzen om het aantal ondertoezichtstellingen terug te dringen. Voor de GI in deze regio is data ontvangen voor 2023 en 2024.

Gemiddeld aantal lopende trajecten

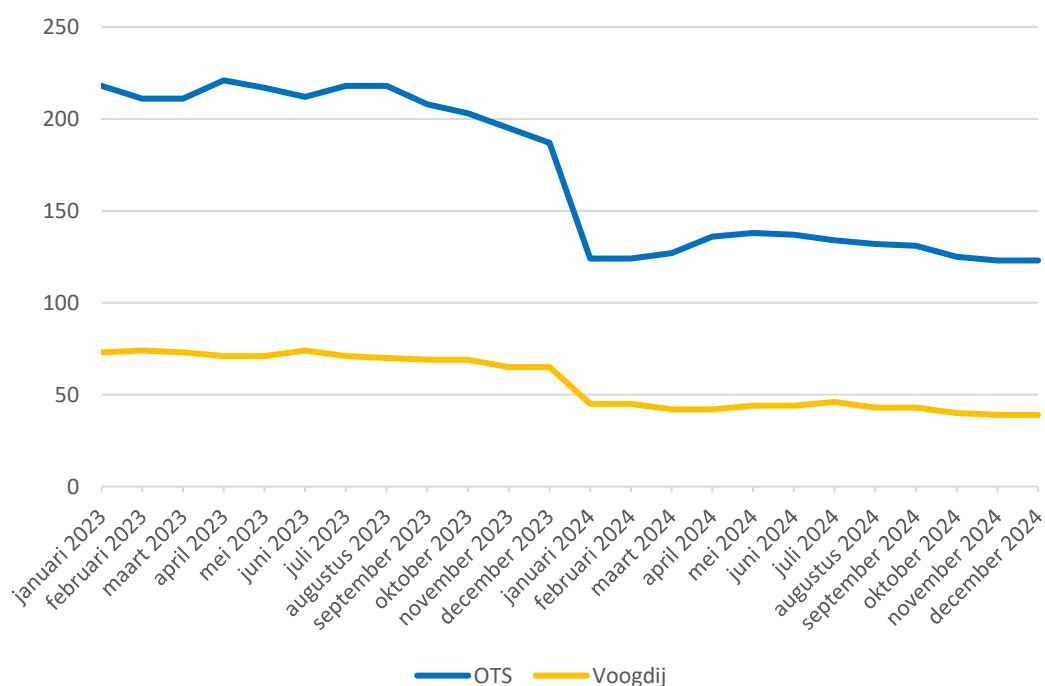
De gegevens van GI in regio E in figuur 28 laten een duidelijke verschuiving zien in het aantal cliënten met een ondertoezichtstelling. In 2023 daalt het aantal cliënten met een ondertoezichtstelling van 218 in januari naar 187 in december, een afname van circa 14%. Deze daling sluit aan bij het landelijke beeld, waarin het aantal ondertoezichtstellingen sinds 2020 een structurele neerwaartse trend vertoont. De daling kan worden gezien als onderdeel van een bredere beweging binnen de jeugdbescherming, waarin nadruk wordt gelegd op vroegsignalering, lichtere interventies en het waar mogelijk voorkomen van jeugdbeschermingsmaatregelen. In 2024 lijkt de scherpe afname uit het

voorgaande jaar tot stilstand te komen. Het aantal ondertoezichtstellers stabiliseert op een lager niveau, met 124 cliënten in februari en 123 in december.

Databeperkingen GI regio E

Voor regio E beschikken we uitsluitend over gegevens vanaf 2023, en alleen over aantallen op peildatum. Verdere detailinformatie, zoals instroom en uitstroom per maand, kon niet worden geleverd. Dit beperkt de mogelijkheid om dynamiek binnen trajecten volledig te analyseren. De cijfers geven dus een indicatief beeld van de ontwikkeling, maar niet van de achterliggende processen. Daarnaast is in de reeks een duidelijke kink zichtbaar vanaf 1 januari 2024. Volgens terugkoppeling uit de betreffende regio hangt deze verandering niet samen met een inhoudelijke daling, maar met een wijziging in de manier van registreren.

Figuur 28. Aantal ondertoezichtstelling (regulier) en voogdij GI regio E (per maand; 2023–2024)



Conclusie patronen gecertificeerde instellingen

De regionale vergelijking van GI's liet zien dat in alle onderzochte regio's sprake was van een daling in het aantal lopende jeugdbeschermingsmaatregelen, met name ondertoezichtstellingen. Deze ontwikkeling sluit aan bij de landelijke trend richting minder gedwongen maatregelen en een grotere inzet op preventie en afschaling. Tegelijkertijd bleek de mate waarin deze daling zich manifesteerde, evenals de dynamiek daarachter, regionaal te verschillen.

De meest volledige en consistente inzichten konden worden verkregen uit de gegevens van GI regio C. Deze data toonden een duidelijke en structurele afname van zowel het aantal lopende ondertoezichtstellingen als de instroom daarvan sinds 2017, terwijl de gemiddelde doorlooptijd van ondertoezichtstellingen relatief stabiel bleef. Dit wijst erop dat de daling primair werd veroorzaakt door minder nieuwe maatregelen, en niet door verkorting van trajecten. Voor voogdijmaatregelen was de

omvang beperkt en relatief stabiel, maar nam de gemiddelde doorlooptijd sterk toe. Dit suggereert een verouderende populatie van dossiers, waarbij minder nieuwe trajecten instromen en bestaande trajecten langer doorlopen.

De gegevens van GI regio D bevestigden het beeld van een dalend aantal lopende maatregelen in de periode 2021–2024, zowel voor ondertoezichtstelling als voor voogdij. Ook hier bleef de gemiddelde duur van ondertoezichtstellingen stabiel tot licht dalend, terwijl de doorlooptijd van voogdijmaatregelen hoog was en verder toenam. Door het ontbreken van instroom- en uitstroomgegevens kon echter niet worden vastgesteld in hoeverre deze daling het gevolg was van veranderde instroom, versnelde uitstroom of beide.

Voor GI regio E (proeftuin) was de beschikbaarheid van gegevens beperkter. De cijfers lieten een duidelijke daling zien in het aantal cliënten met een ondertoezichtstelling in 2023, gevolgd door stabilisatie op een lager niveau in 2024. Deze ontwikkeling past bij het doel en de opzet van de proeftuin, waarin wordt ingezet op het terugdringen van ondertoezichtstellingen via vernieuwende samenwerkings- en werkwijzen. Tegelijkertijd werd de interpretatie van deze cijfers bemoeilijkt door het ontbreken van gegevens over instroom, uitstroom en doorlooptijd, en door een wijziging in registratiewijze per 1 januari 2024, die een zichtbare breuk in de reeks veroorzaakte.

3.4.5 Conclusie regionale verschillen

De analyse van jeugdbeschermingsmaatregelen op basis van CBS-gegevens en cijfers van de RvdK, de Raad voor de rechtspraak en GI's liet zien dat de landelijke trend van daling en daaropvolgende stabilisatie zich in alle onderzochte regio's manifesteerde. Tegelijkertijd bleek dat deze ontwikkeling zich regionaal niet uniform voltrok en dat er duidelijke verschillen bestaan in omvang, tempo en dynamiek van de afname. Uit de CBS-gegevens kwam naar voren dat stedelijke regio's structureel hogere absolute aantallen jeugdbeschermingsmaatregelen kennen, terwijl rurale regio's lagere absolute aantallen laten zien, maar relatief vaak rond het landelijk gemiddelde uitkomen. Dit wijst op een gespreide regionale verdeling, waarbij bevolkingsomvang en stedelijkheid belangrijke verklarende factoren zijn voor absolute verschillen, maar minder voor relatieve patronen.

De cijfers van de RvdK en de Raad voor de rechtspraak lieten zien dat de instroom van verzoeken tot onderzoek en de afhandeling van ondertoezichtstellingen en gezagsbeëindigende maatregelen in alle regio's grotendeels het landelijke patroon volgden: een piek in de periode 2017–2019, een duidelijke daling vanaf 2020 en stabilisatie op een lager niveau in 2023–2024. Tegelijkertijd werden regionale afwijkingen zichtbaar, waarbij sommige regio's tijdelijk stabilisatie of zelfs lichte stijgingen lieten zien. Deze variatie onderstreept dat landelijke trends lokaal verschillend kunnen uitwerken en dat regionale contextfactoren – zoals bevolkingssamenstelling, beschikbaarheid van voorzieningen en beleidsmatige keuzes – van invloed zijn op de feitelijke instroom en doorstroom.

Ook bij de GI's werd in meerdere regio's een daling van het aantal lopende jeugdbeschermingsmaatregelen waargenomen, met name bij ondertoezichtstellingen. De analyses lieten echter zien dat de onderliggende dynamiek verschilt: de afname bij ondertoezichtstellingen hangt vooral samen met een verminderde instroom, terwijl bij voogdijmaatregelen sprake is van

langere doorlooptijden en een tragere afbouw. Regionale beleidskeuzes, deelname aan proeftuinen en verschillen in uitvoeringspraktijken lijken hierbij een rol te spelen.

Ten slotte bleek dat de vergelijkbaarheid tussen regio's en instellingen wordt beperkt door verschillen in datavolledigheid, meetperioden en registratieroutines, met name bij de GI-gegevens. Hierdoor bieden de regionale analyses vooral indicatieve inzichten. Dit onderstreept het belang van meer uniforme, consistente en structurele dataverzameling om regionale verschillen beter te kunnen duiden en om de effecten van beleid en innovaties in de jeugdbescherming betrouwbaarder te monitoren.

3.5 Tussenconclusie

Beantwoording onderzoeksvraag B1 – Landelijk ketenbreed beeld

Landelijk is sinds 2021 sprake van een structurele daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Deze daling wordt voornamelijk gedragen door een afnemende instroom, terwijl de uitstroom relatief stabiel blijft en de gemiddelde duur van maatregelen toeneemt. Dit wijst op een veranderde dynamiek binnen het stelsel, waarin minder nieuwe maatregelen worden gestart en bestaande trajecten langer doorlopen.

Beantwoording onderzoeksvraag B2 – Ketenanalyse

Bij Veilig Thuis blijven het aantal meldingen en onderzoeken stabiel en neemt het aandeel overdrachten aan de RvdK zelfs toe. De daling in maatregelen kan dus niet worden verklaard door een afname van signalering. Van de ketenpartners waarvoor data beschikbaar zijn, laat de RvdK de grootste verschuiving zien. Sinds 2021 daalt niet alleen het aantal verzoeken tot onderzoek aan de RvdK, maar ook het aandeel onderzoeken dat resulteert in een verzoek aan de kinderrechter. Het aantal maatregelverzoeken daalt sterker dan het aantal verzoeken tot onderzoeken dat de RvdK binnenkrijgt, wat wijst op een toenemende terughoudendheid of selectiviteit in de stap van onderzoek naar juridisch ingrijpen. Deze verschuiving is het meest uitgesproken bij gezagsbeëindigende maatregelen. De kinderrechter volgt deze lagere instroom vrijwel één-op-één; er zijn geen aanwijzingen dat de rechterlijke toetsing strenger is geworden.

Bij de landelijk opererende GI leidt dit tot een daling van het aantal nieuwe zaken, terwijl de gemiddelde duur van lopende maatregelen toeneemt. Dit wijst op complexere problematiek en beperkte uitstroombmogelijkheden, waardoor bestaande trajecten langer blijven doorlopen.

Een belangrijke schakel die buiten beeld blijft is het gemeentelijke voorveld. Juist daar worden afwegingen gemaakt om casussen binnen het vrijwillige kader te houden. Door het ontbreken van landelijke data kan niet worden vastgesteld in hoeverre hier een aanvullende 'filter' is ontstaan die de instroom richting de RvdK beïnvloedt.

Beantwoording onderzoeksvraag B3 - Regionale verschillen

De landelijke daling en daaropvolgende stabilisatie van jeugdbeschermingsmaatregelen deed zich in alle onderzochte regio's voor, maar niet in dezelfde mate en met dezelfde dynamiek. Stedelijke regio's kenden hogere absolute aantallen, terwijl rurale regio's lagere absolute maar relatief vergelijkbare

cijfers lieten zien. Bij de RvdK en de Raad voor de rechtspraak volgden instroom en afhandeling grotendeels het landelijke patroon van piek (2017–2019), daling (2020–2022) en stabilisatie (2023–2024), met regionale afwijkingen in tempo en niveau. Ook bij GI's was sprake van een daling, met name bij ondertoezichtstellingen, die vooral samenhang met verminderde instroom. Voogdijmaatregelen namen minder snel af en kenden toenemende doorlooptijden. De bevindingen wijzen erop dat landelijke trends regionaal verschillend uitwerken en mede worden bepaald door regionale context, uitvoeringspraktijken en beleidskeuzes. Door verschillen in datavolledigheid en registratiewijzen zijn de regionale analyses indicatief van aard.

Databeperkingen en duiding

Deze kwantitatieve bevindingen moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De beschikbare gegevens verschillen tussen organisaties en regio's in definities, telwijzen en tijdsafbakening, waardoor volledige vergelijkbaarheid ontbreekt. Regionale analyses zijn beschrijvend van aard en niet statistisch getoetst. Bovendien ontbreken landelijke gegevens over het gemeentelijke voorveld, terwijl juist daar belangrijke selectiemomenten liggen. Hierdoor kan niet worden uitgesloten dat een deel van de waargenomen verschillen en trends het gevolg is van registratiepraktijken of verschuivingen buiten het zicht van de huidige data.

Hoofdstuk 4: Deelonderzoek C - Kwalitatieve verdieping

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven van de interviews die zijn gehouden met professionals in de jeugdbeschermingsketen in de vier geselecteerde regio's en de onderzochte proeftuin (N=18). Deze kwalitatieve verdieping heeft daarbij als doel om de belangrijkste verklarende factoren in de ontwikkeling van het volume van jeugdbeschermingsmaatregelen in deze regio's inzichtelijk te maken en te onderzoeken welke rol de ontwikkelingen vanuit de proeftuinen hierbij spelen (onderzoeksvraag C1 en C2). In het navolgende worden de bevindingen van het kwalitatieve onderzoek uiteengezet, waarbij – voortbouwend op de resultaten uit de tussenrapportage – allereerst kort wordt ingegaan op de zichtbaarheid van de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de praktijk (par. 4.2). Vervolgens staan de belangrijkste verklarende factoren voor de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen zoals die uit de interviews naar voren zijn gekomen centraal (par. 4.3). De mogelijke invloed van de Covid-periode wordt aansluitend belicht (par. 4.4), waarna de resultaten uit de interviews ten aanzien van de verwachtingen voor de nabije toekomst worden beschreven (par. 4.5). Daaropvolgend wordt ingegaan op een aantal belangrijke kanttekeningen die volgens respondenten moeten worden geplaatst bij de ontwikkelingen die in dit hoofdstuk worden geschetst (par. 4.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tussenconclusie (par. 4.7).

4.2 Zichtbaarheid van de daling in de praktijk

De interviews laten allereerst zien dat de landelijke daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen voor veel professionals zichtbaar is in hun dagelijkse werk (zie ook de eerdere resultaten uit de tussenrapportage). Daarbij lijkt het vooral te gaan om de daling van het aantal ondertoezichtstellingen. Ten aanzien van het aantal voogdijmaatregelen ontstaat uit de interviews het beeld dat respondenten minder zicht hebben op deze maatregel of de maatregel überhaupt niet veel voorbij zien komen. Een enkele respondent ziet desalniettemin ook de daling van de voogdijmaatregelen terugkomen in de praktijk. Zo geven de geïnterviewde rechters aan:

'En wat daar ook trouwens in speelt, we doen minder gezagsbeëindiging. Vroeger deed je een gezagsbeëindiging en was de zaak weg. Nu doen we dat veel minder. Ze worden minder gevraagd en we spreken ze minder uit.'

Ten aanzien van het aantal ondertoezichtstellingen geven respondenten veelal aan dat zij in hun dagelijkse praktijk minder maatregelen zien. Een medewerker van een buurtteam stelt bijvoorbeeld:

'Als gezinswerker werk ik nu negen jaar bij het buurtteam. Toen ik startte had ik bijvoorbeeld vijf casussen met een ondertoezichtstelling en nu is dat echt sporadisch, één of geen. Ik denk dat ik dat sinds een jaar of drie, vier wel echt merk.'³⁵

³⁵ Medewerker gemeente A.

Diverse medewerkers van de RvdK geven aan de daling met name terug te zien in de besluiten die zij zelf nemen. Zij beschrijven in dit kader minder vaak een ondertoezichtstelling te verzoeken (zie verder par. 4.3):

‘Ik zie een daling terug in de adviezen die wij geven en de besluiten die wij nemen. Ik denk dat de verdeling van zaken die wij terugverwijzen naar het vrijwillige kader en zaken waarin wij een maatregel verzoeken ongeveer 50/50 is. Omdat ik bij de RvdK ben komen werken toen de daling al was ingezet, zie ik in mijn dagelijks werk niet direct een daling – het aantal zaken is vrij stabiel gebleven in deze periode. Bij collega’s zie ik de kanteling denk ik wel.’³⁶

Ook in de onderzochte proeftuin zien professionals een daling van het aantal ondertoezichtstellingen. Een medewerker vanuit de proeftuin wijst er in dit kader op dat:

‘Casuïstiek die ik nu in vrijwillig kader tegenkom, had ik vroeger in een ondertoezichtstelling. Dat betekent dat er minder snel een ondertoezichtstelling uitgesproken wordt of aan de voorkant wordt tegengehouden.’³⁷

Een andere medewerker vanuit de proeftuin bevestigt dit beeld en beschrijft dat zaken ‘met onveiligheid’ voorheen ‘sneller een ondertoezichtstelling’ werden (zie verder ook par. 4.3).³⁸

Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat de cijfermatige daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in het dagelijkse werk niet voor alle professionals direct zichtbaar is. Een medewerker van een GI beschrijft bijvoorbeeld dat het afgelopen jaar ‘drukker dan druk was’ en voegt daaraan toe:

‘Ik hoor geen geluiden van collega’s of andere gecertificeerde instellingen dat zij wel merken dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen daalt. Ik vond het daarom ook verrassend toen ik voor dit interview werd gevraagd. Ergens is het fijn om te horen dat er een daling is, maar het is niet zo dat we dat merken.’³⁹

Verschillende andere jeugdbeschermers schetsen een soortgelijk beeld. Ook diverse medewerkers van de RvdK wijzen er in de interviews op dat de daling in de dagelijkse praktijk niet direct terug te zien is of geven aan daar weinig zicht op te hebben. Verschillende respondenten beschrijven daarbij dat het voor individuele professionals lastig is om de daling in de praktijk terug te zien, omdat ze vooral zicht hebben op hun eigen zaken en geen overzicht hebben van de zaken van collega’s. Daarbij wordt het dagelijkse werk niet minder, zo stellen deze respondenten. Een raadsonderzoeker beschrijft in dit verband:

‘De cijfermatige daling herken ik in de praktijk niet direct, maar dat is voor ons als raadsonderzoekers aan de ‘achterkant’ ook lastig te zien omdat wij aan de slag gaan met wat binnenkomt. Ik zie wel dat de

³⁶ Medewerker RvdK B.

³⁷ Medewerker proeftuin C.

³⁸ Medewerker proeftuin B.

³⁹ Medewerker gecertificeerde instelling B.

wachtlijst minder wordt, maar dat heb ik in de afgelopen jaren vaker gezien. Ik ervaar de daling dus niet in mijn dagelijkse praktijk. Het is me niet opgevallen.⁴⁰

Vooral bij organisaties aan het einde van de keten wordt door respondenten zodoende aangegeven dat de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen niet altijd herkenbaar is vanuit de dagelijkse praktijk.

4.3 Belangrijkste verklarende factoren voor de daling

In de interviews stond de vraag centraal welke factoren van invloed zijn op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en specifiek de geconstateerde daling van de afgelopen jaren. De interviews bevestigen het belang van de verklarende factoren die eerder in de tussenrapportage naar voren zijn gekomen (uitvoerings- en ketenproblemen, een vergrote inzet van het vrijwillige kader, een toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, maatschappelijke ontwikkelingen en Covid-gerelateerde factoren) en hebben bovendien nader inzicht gegeven in de invloed van de verschillende factoren en de onderlinge samenhang. In het navolgende worden deze bevindingen uit de interviews uiteengezet. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op drie verklarende factoren die uit de interviews het sterkst naar voren komen. Daarbij gaat het allereerst om (1) de vergrote inzet van het vrijwillige kader (par. 4.3.1). Vervolgens wordt de geconstateerde toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen nader belicht, waarbij de interviews hebben laten zien dat hierbij onderscheid moet worden gemaakt tussen (2) een fundamenteel kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen (par. 4.3.2) en (3) een kritischere houding door uitvoeringsproblematiek (par. 4.3.3.). De andere twee in de tussenrapportage beschreven factoren (maatschappelijke ontwikkelingen en Covid-gerelateerde factoren) blijken op grond van de interviews een minder op zichzelf staande rol te spelen. De interviews laten zien dat de factor maatschappelijke ontwikkelingen vooral in verbinding staat met de drie hiervoor genoemde belangrijkste factoren. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen zullen in het navolgende dan ook in verbinding met de betreffende verklarende factoren worden belicht. De Covid-periode blijkt op grond van de interviews volgens respondenten slechts een zeer beperkte invloed te hebben gehad op de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen (zie verder par. 4.3).

4.3.1 Vergrote inzet van het vrijwillige kader

Zoals reeds uit de tussenrapportage naar voren is gekomen, vormt de (veranderende) rol van het vrijwillige kader volgens professionals een belangrijke factor voor de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Ook in de verdiepende interviews komt het belang van deze factor sterk naar voren. Daarbij blijkt uit de interviews dat er twee belangrijke ontwikkelingen binnen het vrijwillige kader zijn te onderscheiden die volgens respondenten bijdragen aan de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen: de kwaliteit van het vrijwillige kader en een grotere rol voor het vrijwillige kader in de jeugdbeschermingsketen.

⁴⁰ Medewerker RvdK D.

Door diverse respondentent is er in de interviews op gewezen dat de kwaliteit van het vrijwillige kader de afgelopen jaren is toegenomen en dat deze ontwikkeling volgens hen van invloed is op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarbij wordt onder meer genoemd dat de wijkteams nu een aantal jaren ‘meedraaien’ en dus werkervaring hebben opgedaan en daarmee stabiel worden. Ook wordt erop gewezen dat er steeds meer gedragsdeskundigen aan wijkteams zijn verbonden en dat er oud-medewerkers van bijvoorbeeld Veilig Thuis of GI’s in wijkteams zijn gaan werken. De wijkteams zouden volgens de respondenten daardoor beter zijn toegerust om veiligheidsvraagstukken op te pakken. Een jeugdbeschermer wijst tegen deze achtergrond op de invloed van een sterk wijkteam op het aantal verzoeken tot onderzoek bij de jeugdbeschermingstafel:

‘Eén gemeente heeft heel veel in huis: eigen scheidingshulp, systeemtherapie. Als die gemeente gaat melden bij de jeugdbeschermingstafel, dan is alles al geprobeerd en dan komen ze echt niet verder met het gezin. Daar zijn de zaken die binnenkomen wel minder geworden. Dat heeft te maken met de professionaliteit van het voorliggend veld.’⁴¹

Ook uit andere interviews komt naar voren dat de kwaliteit van het wijkteam een belangrijke invloed heeft op de doorstroom in de jeugdbeschermingsketen. Daarbij wordt door verschillende respondenten gewezen op grote verschillen die tussen gemeenten zichtbaar zijn. Een raadsonderzoeker merkt op deze verschillen terug te zien in haar werkpraktijk:

‘Ik merk in mijn werk ook verschillen per wijkteam. Sommige wijkteams zijn kwalitatief heel ver op weg. Sommige wijkteams vinden het lastig hoe je moet handelen in zaken waarin zorgen zijn. Die trekken al veel eerder aan de bel, terwijl je eigenlijk denkt dat er nog heel veel mogelijkheden zijn en dat er nog geen ernstige ontwikkelingsbedreiging is.’⁴²

Een andere raadsonderzoeker bevestigt het beeld dat de kwaliteit van het vrijwillige kader per gemeente verschilt:

‘Daarbij zie je ook echt verschillen tussen gemeenten. In mijn ervaring zie ik in de zaken die ik krijg vanuit de regio’s die goed geregeld zijn dat er allerlei dingen in het vrijwillige kader zijn geprobeerd en dat het duidelijk is waarom het vastloopt en de zaak wordt doorgestuurd naar de RvdK.’⁴³

Diverse respondenten merken dan ook op dat het vrijwillige kader in sommige regio’s onvoldoende is toegerust voor complexe problematiek. Daarbij wordt er onder meer op gewezen dat het vrijwillige kader afhankelijk is van de hulpvraag en de instemming van ouders. Daarnaast geeft een aantal respondenten aan een verschil te zien tussen professionals uit het vrijwillige en gedwongen kader. Een jeugdbeschermer geeft tegen deze achtergrond aan geen versteviging van het vrijwillige kader te zien:

‘Ik vind het hele voorveld gewoon zorgelijk. Ik merk de versteviging van het voorveld nog niet. Wat daarin denk ik ook meespeelt is dat je een bepaald type moet zijn om een bepaald beroep te doen. Je bent iemand die bij het wijkteam gaat werken en niet bij jeugdbescherming, daar zitten verschillen in

⁴¹ Medewerker gecertificeerde instelling B.

⁴² Medewerker RvdK B.

⁴³ Medewerker RvdK D.

persoonlijkheid en *drive* tussen. Je wilt wel complexe zaken in dat voorveld houden, maar daar zitten niet de mensen voor de complexe casuïstiek. In het voorveld zijn ze afhankelijk van de hulpvraag van ouders en kijken ze echt met een andere bril.⁴⁴

Deze jeugdbeschermer geeft bovendien aan zaken te zien langskomen ‘waarin jeugdbescherming er uiteindelijk niet aan te pas had hoeven komen, maar omdat het voorveld het gewoon niet meer weet, komt het dan bij ons.’⁴⁵ Een raadsonderzoeker deelt dit standpunt:

‘Ik vind soms ook dat er helemaal geen ondertoezichtstelling nodig zou moeten zijn als het vrijwillige kader hun werk beter doet. Ik vind steeds vaker dat een ondertoezichtstelling niet bij de ouders of het kind te leggen is, maar bij het niet-functioneren van het vrijwillige kader. Het loopt dan bijvoorbeeld vast op financiering. Daarnaast vindt het vrijwillige kader het heel vaak gewoon lastig met ouders, omdat het complex is of ze niets kunnen. Ik snap dat je ouders in het vrijwillige kader niet kunt dwingen, maar soms kun je ook meer doen dan alleen vragen wat ouders willen om ze te helpen, zeker bij bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld een verstandelijke beperking). Dat mag dan niet vinden ze. Er wordt dan gezegd dat ouders geen hulpvraag hebben, maar soms is het nodig om veel contactmomenten te hebben om een band op te bouwen en erachter te komen wat de hulpvraag precies is. Die tijd en geld lijkt er niet altijd ingestoken te worden. [...] Dan moet je vaak een maatregel vragen omdat het vrijwillige kader niet voldoet. Ik denk dat dit met name samenhangt met de inrichting van het stelsel en wellicht soms ook de capaciteit van de mensen; je moet soms iets kunnen zeggen wat mensen niet leuk vinden en dat kan/durft niet iedereen.’⁴⁶

De kwaliteit van het vrijwillige kader en verschillen die daarbij zichtbaar zijn tussen gemeenten komt uit de interviews dan ook naar voren als belangrijke factor voor de doorstroom in de keten en daarmee het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen.

Naast de kwaliteit van het vrijwillige kader wordt in de interviews ook gewezen op een groter wordende rol van het vrijwillige kader in de jeugdbeschermingsketen. Respondenten geven aan een ontwikkeling te zien waarbij het vrijwillige kader zowel eerder als langer betrokken is bij een gezin en ‘veel verder doorgaat voordat ze melden bij de jeugdbeschermingstafel.’⁴⁷ Diverse respondenten beschrijven daarbij dat meer wordt gekeken ‘wat in het vrijwillige kader nog mogelijk is’⁴⁸ of welke mogelijkheden er nog zijn om ‘het buiten het [gedwongen] kader [te] kunnen houden’.⁴⁹ De jeugdbeschermingstafel en vroegtijdige samenwerking tussen de verschillende ketenpartners spelen daarbij een rol:

‘Dat is een voordeel van de jeugdbeschermingstafel: veel betere afspraken maken over wat er nodig is. Er blijft daardoor meer in vrijwillig kader.’⁵⁰

⁴⁴ Medewerker gecertificeerde instelling C.

⁴⁵ Medewerker gecertificeerde instelling C.

⁴⁶ Medewerker RvdK D.

⁴⁷ Medewerker gecertificeerde instelling B.

⁴⁸ Medewerker RvdK C.

⁴⁹ Medewerker RvdK C.

⁵⁰ Medewerker RvdK F.

De vergrote inzet van het vrijwillige kader kan volgens een aantal respondenten ook worden geplaatst tegen de achtergrond van het Toekomstscenario en de Hervormingsagenda Jeugd:

‘Heel Nederland wil een terugloop in jeugdbeschermingsmaatregelen. En in het Toekomstscenario en in de Hervormingsagenda staat het versterken van lokale teams centraal. Dus het moet ook helemaal niet meer naar een gecertificeerde instelling, het moet bij het lokale team blijven en dat moet versterkt worden.’⁵¹

Ook in de onderzochte proeftuin komt de vergrote inzet van het vrijwillige kader daarmee sterk naar voren. Een geïnterviewde professional vanuit het wijkteam beschrijft in dit verband de langdurige inzet van het wijkteam:

‘Negen van de tien keer als wij om een maatregel verzoeken komt ie er wel. Dat zegt wel iets over hoe lang we doorgaan. We hebben mensen in huis die kennis en kunde hebben op dit gebied. Het duurt lang voordat we naar het Regionaal Veiligheidsteam gaan.’⁵²

Een andere respondent vanuit de proeftuin beschrijft in het verlengde hiervan ‘niet snel onder de indruk’ te zijn ‘van bepaalde onveiligheid waardoor je meer kan normaliseren. Sommige zaken hoeven dan niet meer te worden overgedragen aan het Regionaal Veiligheidsteam.’⁵³ In het verlengde hiervan wijzen ook andere respondenten op het belang van ‘verdragen’ en ‘vertragen’:

‘Een ondertoezichtstelling is niet de oplossing voor onveiligheid. Dus je probeert veel meer een stukje in die vertraging te gaan en te verdragen dat het niet direct opgelost is.’⁵⁴

De inzet van het vrijwillige kader en ontwikkelingen die daarbij zichtbaar zijn om dit kader te versterken – zowel op kwaliteit als duur en intensiteit van de betrokkenheid – blijken kortom een eerste belangrijke factor voor de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen:

‘Ik denk dat gewoon vanwege de intentie van het stelsel het heel logisch is dat de jeugdbeschermingsmaatregelen in Nederland dalen. We zijn in het preventieve stuk heel erg aan het innoveren, op allerlei manieren. Maar dat is ook echt de bedoeling’.⁵⁵

Preventieve jeugdbescherming en drangmaatregelen

In het verlengde van de vergrote inzet van het vrijwillige kader wordt door diverse respondenten gewezen op de invloed van preventieve jeugdbescherming dan wel het drangkader op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Verschillende respondenten brengen naar voren dat een vroegtijdige inzet van in het bijzonder een jeugdbeschermer bijdraagt aan een daling van het aantal

⁵¹ Medewerker gecertificeerde instelling A.

⁵² Medewerker proeftuin C.

⁵³ Medewerker proeftuin B.

⁵⁴ Medewerker proeftuin A.

⁵⁵ Medewerker gecertificeerde instelling A.

jeugdbeschermingsmaatregelen. Een jeugdbeschermer bijvoorbeeld beschrijft over zaken waarin de GI ‘preventief’ wordt aangesteld:

‘Niet al die zaken zijn ook maatregelen geworden. Er wordt dan terugverwezen naar het voorliggend veld. Ook in preventief kader was het dus druk, maar het kan helpend zijn zodat zaken terug kunnen naar het voorliggend veld.’⁵⁶

Een andere medewerker van een GI bevestigt dit beeld:

‘Als je een x aantal zaken eerst preventief oppakt en probeert preventief te houden, dan zou het kunnen zijn dat deze zaken bij een jeugdbeschermingstafel niet tot een onderzoek leiden.’⁵⁷

In het verlengde hiervan wordt in bijvoorbeeld het interview met de rechters de invloed van het ‘drangkader’ op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen naar voren gebracht, waarbij bovendien wordt gewezen op het belang van rechtsbescherming (zie verder par. 4.6):

‘Als er een heel sterk drangkader is, wat mij betreft helemaal niet de bedoeling hoort te zijn gezien het gebrek aan rechtsbescherming, dan heb je natuurlijk minder ondertoezichtstellingen.’

Voorts komt uit de interviews naar voren dat binnen een aantal regio’s de GI’s zijn gestopt met de preventieve inzet van jeugdbeschermers vanwege een tekort aan medewerkers. Een aantal respondenten spreekt in dit verband de verwachting uit dat daardoor mogelijk eerder een jeugdbeschermingsmaatregel wordt verzocht. Zo stelt een medewerker van een gemeente bijvoorbeeld dat door het wegvallen van deze ‘tussenstap’ wellicht eerder wordt toegekomen aan een jeugdbeschermingsmaatregel.⁵⁸

Tegelijkertijd wordt in de interviews door een enkele respondent beschreven dat doordat een jeugdbeschermer niet meer vroegtijdig is betrokken het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen juist is gedaald:

‘Wat we zagen toen dat [inzet van de gecertificeerde instelling in het drangkader] nog werd uitgevoerd, is dat wijkteams zaken heel snel naar de jeugdbeschermingstafel doorstuurden, omdat er voor ouders nog niet zo heel veel ellende werd veroorzaakt omdat het nog in een vrijwillig-achtig kader bleef. Daardoor liep bij ons de wachtlijst in de regio enorm op. Wij zagen wel vaak aanleiding voor raadsonderzoek. Daardoor liep ook de RvdK helemaal vast in wachtlijsten. Onze regio heeft toen gezegd dat we gingen stoppen met drang, want dat is eigenlijk ook niet waar jeugdbescherming voor is bedoeld. Wij zouden eigenlijk gewoon alleen gedwongen maatregelen moeten uitvoeren die door een kinderrechtster zijn uitgesproken. Sinds mijn regio is gestopt met drangzaken, is er een significante afname in de instroom van kinderbeschermingszaken. [...] Wijkteams kunnen een minder goede analyse van zaken uitvoeren, omdat het vrijwillige hulpverlening is en ouders aan zet zijn. Het sociaal team is dienstverlenend, maar vergeten daardoor heel vaak de juiste analyse te maken van een gezin en herkennen ook patronen niet. Als zo’n zaak dan bij ons kwam in een drangkader vonden wij een zaak

⁵⁶ Medewerker gecertificeerde instelling B.

⁵⁷ Medewerker gecertificeerde instelling A.

⁵⁸ Medewerker gemeente B.

heel zorgelijk. Als zes maanden dan te weinig is om een patroon te keren, konden wij niet anders dan de RvdK verzoeken om een maatregel, en die volgde dan ook vaak.⁵⁹

Ook keuzes rond het al dan niet (meer) preventief inzetten van jeugdbeschermers en het aantal zaken dat zich in het zogenaamde drangkader bevindt, spelen zodoende een rol bij de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, zo laten de interviews zien.

4.3.2 Fundamenteel kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen

De interviews bevestigen het beeld uit de tussenrapportage dat bij professionals in de jeugdbeschermingsketen sprake is van een kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen. Door middel van de verdiepende interviews in dit deel van het onderzoek is nader inzicht gekregen in deze toegenomen kritische houding en met name in de vraag of het hierbij gaat om een meer fundamenteel standpunt ten aanzien van overheidsingrijpen in opvoedsituaties en/of de resultaten van dergelijk overheidsingrijpen, of dat dit vooral een toegenomen kritische houding betreft die het gevolg is van uitvoeringsproblemen in de jeugdbeschermingsketen. Uit de interviews komen beide grondslagen naar voren, waarbij respondenten aangeven dat zij een toegenomen kritische houding ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen herkennen die niet alleen voortkomt uit praktische of uitvoeringsproblematiek (zie verder par. 4.3.3), maar dat ook sprake is van een meer fundamentele denkomslag. Deze denkomslag ligt daarbij in het verlengde van de ontwikkeling die in de voorgaande paragraaf (par. 4.3.1) is beschreven, namelijk de vergrote inzet van het vrijwillige kader. Een respondent vanuit de RvdK bijvoorbeeld beschrijft deze veranderende houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, die niet alleen voortkomt uit praktische overwegingen:

‘Ik zie in de loop van de jaren een verandering in hoe je zaken kan aanvliegen. Dat komt door praktische problemen, namelijk het gebrek aan jeugdbeschermers, maar ik denk dat we ook op een andere manier naar zaken zijn gaan kijken. Dat [gedwongen] kader is ook niet zaligmakend en we kijken wat er toch nog kan in het voorliggend veld. Dat ligt heel erg aan de gemeente hoe ze de hulp hebben ingericht, maar soms valt er nog best wat te halen. Dus een bredere blik. De praktische kant is één, maar ook wel hoe we in het werk staan. Een maatregel lost ook niet alles op. Dus we proberen echt naar de krachten en mogelijkheden van het gezin en de hulpverlening te kijken. Ik denk dat dat een andere manier van werken is. Heel vaak zijn de gronden voor een maatregel er wel.’⁶⁰

Bijna alle respondenten merken een dergelijke toegenomen kritische houding ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen, waarbij de kritische houding zichtbaar lijkt in de gehele jeugdbeschermingsketen. Zo beschrijft een medewerker van een gemeente:

⁵⁹ Medewerker gecertificeerde instelling C.

⁶⁰ Medewerker RvdK C.

‘Ik denk dat [...] iedereen ook wel een beetje overtuigd is dat een ondertoezichtstelling niet heilig is. Het doel heiligt niet per se de middelen. Maar dat we gewoon meer een soort vraagstuk hebben van hoe dan wel?’⁶¹

Een andere medewerker van een gemeente spreekt in het verlengde hiervan van het steeds meer meewegen van de ‘negatieve effecten’ van gedwongen overheidsoptreden.⁶²

Ook bij de RvdK is een kritischere houding ten opzichte van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen zichtbaar, zo blijkt uit de interviews. Daarbij gaat het niet alleen om een kritischere benadering ten aanzien van het verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel; de interviews laten zien dat bij de RvdK ook een meer terughoudende benadering zichtbaar is ten aanzien van het aannemen van een raadsonderzoek. Een raadsonderzoeker beschrijft in dit verband:

‘In de afgelopen drie jaar zie ik wel dat we wat strikter zijn in wat voor soort onderzoeken we aannemen, of we echt wel zien of er voldoende is geprobeerd. Iedereen is zich bewuster van het recht van ouders en gezinnen om toch nog eens iets te proberen.’⁶³

In het verlengde hiervan beschrijft een andere raadsonderzoeker dat niet alle verzoeken tot onderzoek ook daadwerkelijk een raadsonderzoek worden; de verzoeken tot onderzoek worden tijdens de jeugdbeschermingstafel beoordeeld en als deze niet worden meegenomen voor een raadsonderzoek worden er afspraken gemaakt over welke stappen er in het vrijwillige kader nog mogelijk zijn. Ook andere ketenpartners herkennen deze kritischere houding van de RvdK bij het aannemen van onderzoeken. Zo beschrijft een respondent vanuit een gemeente:

‘Soms is er een jeugdbeschermingstafel, dat de RvdK meeluistert. Soms gaan ze over tot een onderzoek, maar ook dan hoeft de uitkomst natuurlijk geen ondertoezichtstelling te worden. Maar we merken ook dat het bij een jeugdbeschermingstafel soms alsnog bij ons in het vrijwillige kader blijft. Ook al denken wij soms dat er geen progressie meer in zit. En ik snap ook dat je denkt, wat is de toegevoegde waarde van een ondertoezichtstelling?’⁶⁴

Ook in de onderzochte proeftuin komt deze terughoudendheid bij de RvdK ten opzichte van het starten van een raadsonderzoek duidelijk naar voren. Beschreven wordt dat de RvdK ‘minder happig’ is op het doen van onderzoek⁶⁵ en ‘terughoudender is met het aannemen van onderzoeken’:

‘Bij het Regionaal Veiligheidsteam zitten twee mensen van de RvdK en die zeggen nu bijna standaard dat een ondertoezichtstelling niet zaligmakend is. Maar wij vragen niet om een ondertoezichtstelling wij vragen om een onderzoek. Het kan zijn dat dit komt door de opdracht aan de proeftuin maar dat weet ik niet zeker.’⁶⁶

⁶¹ Medewerker gemeente A.

⁶² Medewerker gemeente B.

⁶³ Medewerker RvdK E.

⁶⁴ Medewerker gemeente A.

⁶⁵ Medewerker proeftuin A.

⁶⁶ Medewerker proeftuin B.

Ook na het uitvoeren van een raadsonderzoek lijkt de RvdK – zowel in de proeftuin als de andere onderzochte regio's – kritischer te zijn op het verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel, zo laten de interviews zien. Diverse raadsmedewerkers geven aan dat ze 'met zijn allen kritischer zijn op helpen die ingrijpende maatregelen nou echt?'⁶⁷ of beschrijven dat 'iedereen' kritischer lijkt geworden op het verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel, want 'het moet wel iets toevoegen want het is iets heel groots'.⁶⁸ Een van de gesproken raadsonderzoekers stelt in het verlengde hiervan bovendien dat het 'serieuzer genomen wordt dat overheidsingrijpen heel groot is'.⁶⁹

Tot slot is ook binnen de rechtspraak de toegenomen kritische houding ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen zichtbaar, zo laten de interviews zien. Ten aanzien van specifiek gezagsbeëindigingen wordt in het interview met de rechters bijvoorbeeld aangegeven dat verzoeken vaker worden afgewezen vanwege jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook andere respondenten geven aan dat 'de rechtspraak heel kritisch is' ten aanzien van het uitspreken of verlengen van jeugdbeschermingsmaatregelen in het algemeen.⁷⁰

In het verlengde hiervan blijkt uit de interviews dat veel respondenten twijfelen aan de toegevoegde waarde van jeugdbeschermingsmaatregelen. Meerdere keren wordt aangegeven dat een gedwongen kader 'niet zaligmakend'⁷¹ is, niet altijd nut heeft of dat het 'geen alles oplossend middel is'.⁷²

'Een maatregel lost onveiligheid niet op. Je voegt stress toe waardoor het onveiliger kan worden. Je moet proberen uit die overtuiging te blijven.'⁷³

Een gesproken raadsonderzoeker stelt zich op een soortgelijk standpunt en wijst bovendien op de toegevoegde waarde en mogelijk negatieve gevolgen van jeugdbeschermingsmaatregelen:

'De hulpverlening denkt soms dat een ondertoezichtstelling alles oplossend is, maar dat is het niet. In veel gevallen integendeel zelfs. Zeker als het ook zit in wantrouwen naar hulpverlening, als ouders dat al heel erg hebben en er is net geen klik met de gezinsvoogd wordt het alleen maar vergroot en bevestigd naar ouders. Dus krijg je alleen maar een grotere splitsing en raken ze verder weg van de samenwerking.'⁷⁴

Door diverse respondenten wordt er in dit kader op gewezen dat een jeugdbeschermer ook niet altijd over voldoende middelen of 'mandaat' beschikt voor een effectieve uitvoering van een maatregel:

⁶⁷ Medewerker RvdK B.

⁶⁸ Medewerker RvdK D.

⁶⁹ Medewerker RvdK E.

⁷⁰ Medewerker gecertificeerde instelling C.

⁷¹ Medewerker RvdK C en medewerker proeftuin B.

⁷² Medewerker RvdK E.

⁷³ Medewerker proeftuin A.

⁷⁴ Medewerker RvdK E.

‘Als wij bijvoorbeeld als gezinswerkers dachten, het zou fijn zijn als er een ondertoezichtstelling was omdat de gezinsvoogd dan wat voor elkaar kan krijgen... maar ik heb een keer gemerkt in een hele moeilijke casus, waarvan beide ouders psychiatrische problematiek hadden die nooit was vastgesteld, ook niet wilden meewerken dat er binnen de ondertoezichtstelling een persoonlijkheidsonderzoek afgenomen werd. Maar dat heeft dan vervolgens ook geen consequentie. Ja, dan is zo'n gezin wel aan het zwemmen. En dan denk ik, deze kinderen zijn echt te kort gekomen, dus ook al is er een ondertoezichtstelling, dan kan je dat dus ook niet bewerkstelligen. Dan denk ik, dan hebben we er ook niks aan gehad. Dat klinkt een beetje flauw, maar ik denk als er een ondertoezichtstelling is, dan heb je een soort mandaat, dan kan je ook veel. Maar dat is dan ook niet waar.’⁷⁵

In de interviews worden verschillende factoren aangehaald die volgens respondenten van invloed zijn op de toegenomen kritische houding. In de eerste plaats worden in dit kader veranderingen in beleid binnen de organisaties zelf naar voren gebracht. Een medewerker van de onderzochte proeftuin beschrijft bijvoorbeeld dat de gemeente aangeeft dat gezinswerkers ‘meer zelf moeten doen, of meer moeten inzetten zoals preventie.’⁷⁶ Ook een raadsonderzoeker wijst op veranderingen in beleid binnen de eigen organisatie:

‘Ik denk dat het serieuzer genomen wordt dat overheidsingrijpen heel groot is. Vroeger zat drang en dwang dicht bij elkaar. Ik merk in de cultuur op kantoor dat het menselijker wordt. We zijn steeds minder overheid. Meer begrip voor de situatie, voor ouders. Ik heb de indruk dat het eerder een meer statiger functie was en nu een menselijker functie is. Een oorzaak is beleid. Hier is de locatiemanager daar druk mee bezig. De sfeer verandert, we mogen meer tijd nemen voor sommige dingen in plaats van druk en productie. De cijfers worden minder van belang, je wordt daar minder op afgerekend. Sommige gezinnen vragen meer tijd en aandacht om te komen tot wat je wilt. Hoeveel investeren we? Ik durf en kan meer de tijd nemen om dingen voor elkaar te krijgen. Om toch de relatie aan te gaan, om dat stapje dichterbij te komen om het beter te laten gaan. Het is minder afstandelijk dan vroeger, toen was het denk ik meer: hier komt de RvdK het even vertellen. Dat maakt dat ouders eerder meewerken. Dan heb je die maatregel dus niet meer nodig. Weerstand zorgt niet dat iemand komt waar je wilt dat ie komt.’⁷⁷

Dit beeld wordt niet door alle geïnterviewde raadsmedewerkers herkend. Een andere raadsmedewerker geeft juist aan steeds meer in de knel te komen met het aantal uren dat vanuit de organisatie beschikbaar is:

‘Wij hebben productie, je moet een x aantal zaken doen per jaar en elk type product daar heb je een bepaald aantal uren voor. Daar zie ik wel verschil in. Ik merk steeds meer dat het aantal uren dat wij krijgen voor onderzoeken te kort is, omdat onderzoeken steeds meer uren kosten. [...] Dus je bent aan hetzelfde onderzoek meer tijd kwijt ten opzichte van een aantal jaren geleden en die tijd is er eigenlijk niet vanuit de organisatie. Red je het niet binnen die uren, dan word je aangesproken op waarom je een lage productie hebt en wordt er ook aangestuurd op een goede productie.’⁷⁸

⁷⁵ Medewerker gemeente A.

⁷⁶ Medewerker proeftuin B.

⁷⁷ Medewerker RvdK E.

⁷⁸ Medewerker RvdK D.

Tegelijkertijd wordt in de interviews ook meermaals gewezen op invloeden van buiten de betrokken organisaties, zoals politieke of maatschappelijke druk ('de maatschappelijke tendens om kritisch te zijn op jeugdbeschermingsmaatregelen'⁷⁹) of de invloed van (berichtgeving in) de media. Een medewerker vanuit de onderzochte proeftuin beschrijft bijvoorbeeld de invloed van sociale media:

'Ik vind het heel interessant om allerlei kritische noten op LinkedIn te lezen. Omdat ik ze ook wel terecht vind. [...] Mogelijk is de kinderrechter daardoor kritischer, dat merk je wel. Ouders zijn zelf kritischer en werken niet mee en vinden medestanders waardoor sommige maatregelen niet uitvoerbaar zijn. Met medestanders bedoel ik hen die een kritische visie op de jeugdbescherming hebben, uit een netwerk of op sociale media. Ik vind dat heel goed dat die kritische noot er is, maar dat belemmert soms wel de samenwerking en vooral bij ouders die wat minder in staat zijn om te kijken naar zichzelf. Ik denk dat dat vaker voorkomt dat een ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing niet uitvoerbaar is door de houding van een ouder.'⁸⁰

Ook een raadsmedewerker wijst op het toegenomen wantrouwen bij ouders onder meer door berichtgeving in de media, maar stelt juist dat dit ook tot een toename van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen kan leiden:

'Wat lastig is in het werk is dat, ook door dingen als de toeslagenaffaire maar ook doordat hulp zo lastig op gang komt, ouders heel wantrouwend worden naar hulpverlening. Dat is voor alle ketenpartners lastig. Ook ongenueanceerde berichten in de media helpen niet. Het zijn natuurlijk ook allemaal politieke besluiten en bezuinigingen geweest waardoor de keten er zo uitziet op dit moment. Dat is best naar voor de mensen die in de keten werken, vooral hulpverleners. Als ouders meewerken, verzoeken wij geen maatregel want dan is er geen dwangkader nodig. Maar als ouders veel wantrouwen voelen, gaan ze ook niet meewerken met ons. Dan kom je dus sneller op een punt dat er een maatregel nodig is. Dat zal ongetwijfeld wel iets van invloed hebben.'⁸¹

Een jeugdbeschermer benadrukt in dit verband dat de kritiek ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen niet los kan worden gezien van bredere tekortkomingen in het stelsel:

'Er worden in het land ook wel 'fouten' gemaakt, niemand wil dat. Kritiek is ook niet helemaal eerlijk, wij hebben het ook maar te doen met het stelsel en de protocollen die er liggen.'⁸²

Ten aanzien van specifiek uithuisplaatsingen wordt in de interviews meermaals de invloed van de kinderopvangtoeslagenaffaire genoemd. Een jeugdbeschermer beschrijft bijvoorbeeld dat de toeslagenaffaire heeft bijgedragen aan een 'toegenomen kritische houding in algemene zin ten aanzien van uithuisplaatsingen' en voegt daaraan toe: 'Vooral rechters zijn kritischer, binnen de organisatie gaan we ook wel met de *trend* [cursivering toegevoegd] mee.'⁸³

⁷⁹ Medewerker RvdK D.

⁸⁰ Medewerker proeftuin A.

⁸¹ Medewerker RvdK A.

⁸² Medewerker gecertificeerde instelling C.

⁸³ Medewerker gecertificeerde instelling C.

In de onderzochte proeftuin wordt tot slot verschillende keren gewezen op een ‘onderliggend streven’ van de proeftuin om minder ondertoezichtstellingen uit te voeren:

‘Bij de start van de proeftuin werd er steeds gezegd dat het doel niet is dat er minder ondertoezichtstellingen komen, maar het wordt wel steeds gemeld dat er minder ondertoezichtstellingen zijn. Ik denk dat het een soort bezuinigingsmaatregel is. [...] Minder ondertoezichtstellingen zijn financieel gezien wel handig. Ik denk wel dat het een soort van verborgen agenda onder het Toekomstscenario is en een bezuinigingsmaatregel.’⁸⁴

De interviews laten zodoende zien dat de waargenomen toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen zich afspeelt tegen de achtergrond van diverse invloeden, zowel binnen als buiten de betrokken organisaties.

Jeugdbeschermingsmaatregelen en complexe scheidingen

Ten aanzien van de toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen verdient de inzet bij specifiek complexe scheidingen bijzondere aandacht. In bijna alle interviews werden complexe scheidingen in de context van de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen aangehaald. Daarbij beschrijven diverse respondenten veel of zelfs in toenemende mate jeugdbeschermingszaken te zien waarin (complexe) scheidingsproblematiek een rol speelt of de belangrijkste oorzaak van de jeugdbeschermingsmaatregel is. Zo geeft een raadsonderzoeker aan steeds meer complexe scheidingszaken te zien en stelt daarbij dat ook de problematiek in die zaken toeneemt. Dit beeld wordt door diverse andere respondenten – ook buiten de RvdK – bevestigd, waarbij ook wordt ingegaan op een aantal knelpunten dat deze specifieke problematiek meebrengt:

‘Wat ik wel zie is bijna alle zaken die ik doe, daar zit een scheiding in. Ik heb zelden nog een clientgesprek waarin ik de ouders gezamenlijk kan spreken. Dat is wel iets dat opvalt. Dat maakt het voor het voorveld denk ik ook best wel lastig, want je hebt altijd een extra contactpersoon, je kan heel weinig communiceren gewoon met een ouder en alles moet dubbel gecheckt worden. Dat bemoeilijkt het werk.’⁸⁵

‘Met name bij scheidingsproblematiek is het lastig om iets te doen. Dan wordt er wel een ondertoezichtstelling geadviseerd, maar daar is het voor de jeugdbescherming heel lastig om mee aan de slag te gaan. Dat zijn ingewikkelde zaken. Als ouders niet direct naar de rechtbank gaan, nemen we die zaken tijdens de jeugdbeschermingstafel wel mee. Dat zijn best een aantal zaken. Er komen dan wel allerlei dingen bij waardoor de zorgen oplopen. Deze zaken lijken meer te worden. Ook in onze reguliere zaken komt het terug. Ouders die het niet geregeld krijgen samen zijn echt een groot probleem.’⁸⁶

Ook een respondent vanuit de gemeente gaat in op de toegevoegde waarde van een jeugdbeschermingsmaatregel bij complexe scheidingszaken:

⁸⁴ Medewerker proeftuin C.

⁸⁵ Medewerker RvdK A.

⁸⁶ Medewerker RvdK C.

‘Ik denk soms wel eens, als ouders in vechtscheidingen er niet uitkomen over welke middelbare school, dat er dan een voogd kan zijn om te zeggen, nou hij gaat naar die school, want dit is de dichtstbijzijnde school. Als bij dit soort kleine futiliteiten dan een hele ondertoezichtstelling nodig is.... Maar goed, dat kan dan soms helpend zijn.’⁸⁷

Een andere respondenten spreekt tegen deze achtergrond van ‘brandjes blussen op het gebied van volwassenproblematiek’.⁸⁸

In het verlengde van deze bedenkingen brengen meerdere respondenten tijdens de interviews naar voren dat er juist bij complexe scheidingen sprake is van een toegenomen kritische houding ten opzichte van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen. Beschreven wordt dat er de afgelopen jaren sprake is geweest van een ‘omslag’ – vooral bij rechters – ten opzichte van de inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel bij deze specifieke problematiek. Zo geeft een jeugdbeschermer aan:

‘Het enige wat ik wel positief vind is dat de echtscheiding wel wat minder bij ons aanwezig is, omdat de kinderrechter door heeft dat die zaken niet bij jeugdbescherming thuishoren. Dat is namelijk volwassenproblematiek. Daar zie je een afname in. Ik hoop dat de RvdK daar ook kritischer op is geworden, maar dat weet ik niet. Maar bij verlengingen van de echtscheidingszaken die wij nog hebben, is de kinderrechter wel heel kritisch over wat jeugdbescherming nog kan. De rechtspraak in [regio] is bijvoorbeeld heel duidelijk over omgangsondertoezichtstellingen, dat willen we eigenlijk gewoon niet meer.’⁸⁹

Een raadsonderzoeker beschrijft de invloed van de kritische houding bij rechters op het werk van de RvdK:

‘Ten aanzien van de conflictscheidingen krijgen wij interne berichten vanuit de rechtbank dat – en dat is volgens mij ook landelijk bekend – kinderrechters hier niet op zitten te wachten en dat zo’n verzoek wordt afgewezen. Dus ik merk dat collega’s die bij ons bij de jeugdbeschermingstafels zitten daar kritisch op zijn. [...] Ik denk dat die routes wat scherper zijn geworden.’⁹⁰

Daar voegt deze raadsonderzoeker bovendien aan toe dat een ondertoezichtstelling in dergelijke zaken vaak ‘niet het juiste middel’ en ‘niet helpend’ is. Een andere respondent stelt in het verlengde hiervan dat scheidingsproblematiek ‘niet thuishoort in de jeugdbeschermingsketen’.⁹¹ In het interview met de rechters wordt ook gewezen op een toegenomen kritische blik ten aanzien van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen bij scheidingsproblematiek, waarbij vooral wordt ingegaan op de verlenging van maatregelen:

‘Als wij bij complexe scheidingen die op een gegeven moment in een ondertoezichtstelling eindigen, zien dat dit twee, drie of vier jaar geen enkel effect lijkt te hebben of we zien juist dat het erger wordt, bijvoorbeeld dat de jeugdbescherming ingezogen is in het systeem, dan kijken we kritischer of we

⁸⁷ Medewerker gemeente A.

⁸⁸ Medewerker gecertificeerde instelling B.

⁸⁹ Medewerker gecertificeerde instelling C.

⁹⁰ Medewerker RvdK B.

⁹¹ Medewerker RvdK F.

moeten stoppen. Maar dat blijft een hele lastige, en soms stop je dan of wil de gecertificeerde instelling zelf ook stoppen, maar dan is de ernstige ontwikkelingsbedreiging niet weg. Daar is ook in de literatuur het nodige over geschreven: moet je nou wel of niet die complexe scheiding in de ondertoezichtstelling hebben? Daar zijn we op zitting wel kritischer op. Wat voegt die ondertoezichtstelling nou eigenlijk nog toe? En dat kan dan leiden tot een afronding zonder dat de problemen opgelost zijn.'

Ook de bevraagde rechters brengen in dit kader naar voren dat complexe scheidingen eigenlijk niet in de jeugdbescherming thuishoren:

'Ik wil niet bagatelliseren dat die complexe scheidingen geen problematiek zijn, maar die horen eigenlijk niet daar thuis. Hoewel er natuurlijk wel sprake is van een ernstige bedreiging, moet je dat denk ik op een andere manier oplossen. Maar die instroom is groot, niemand weet wat ze moeten doen met de vreselijke gevolgen voor de kinderen van die complexe scheidingen. En dus ga je uit nood, omdat er wel sprake is van een bedreiging, zeggen in godsnaam dan die gecertificeerde instelling, maar die kan er ook niks mee.'

In de onderzochte proeftuin wordt eveneens een meer kritische houding ten opzichte van complexe scheidingen opgemerkt:

'In complexe scheidingen worden steeds minder ondertoezichtstellingen gevraagd. Niet omdat ouders beter met elkaar omgaan. Een aantal partijen benadert het zakelijker en laat de regie bij ouders. Die moeten dan maar zelf naar de rechtbank voor de omgang bijvoorbeeld. Schrijnend voor het kind dat ouders zoveel ruzie maken maar niet direct schadelijk. De gecertificeerde instelling bijvoorbeeld heeft heel veel tijd en energie in verschillende methodieken gestoken dat maar heeft geen effect gehad. Soms geef je mensen te veel podium om te blijven strijden door heel veel hulp op te tuigen. Ik denk dat minder ondertoezichtstellingen in deze zaken een gezonde ontwikkeling is.'⁹²

Ook diverse andere respondenten geven aan deze kritischere houding ten opzichte van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen bij specifiek complexe scheidingen een positieve ontwikkeling te vinden, zodat de jeugdbescherming – zo stellen respondenten – zich meer kan richten op de 'echte' of 'zuivere' jeugdbeschermingszaken.

4.3.3 Toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen door uitvoeringsproblematiek

Naast een fundamentele denkomslag liggen aan de toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen ook meer praktische redenen ten grondslag, zo laten de interviews zien. Eerder kwam al in de tussenrapportage naar voren dat uitvoerings- en ketenproblemen door professionals als belangrijke factor worden beschouwd voor de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Ook in de verdiepende interviews wordt veelvuldig gewezen op diverse problemen in de jeugdbeschermingsketen, zoals financiële krapte (onder andere als gevolg van bezuinigingen), wisselingen van personeel en personeelstekorten, de beschikbaarheid van (passende) hulpverlening en hiermee gepaard gaande wachtlijsten in de gehele keten. Daarbij komt uit de

⁹² Medewerker proeftuin C.

interviews het beeld naar voren dat deze uitvoeringsproblematiek heeft bijgedragen aan een meer kritische houding ten opzichte van gedwongen overheidsingrijpen door middel van een jeugdbeschermingsmaatregel. In het bijzonder wachtlijsten bij GI's, maar ook doorlooptijden bij de rechtbank of wachtlijsten voor specialistische hulpverlening, lijken te zorgen voor deze kritischere blik. Diverse raadsonderzoekers geven dan ook aan wachtlijsten of de beschikbaarheid van een jeugdbeschermer mee te wegen in hun afweging om al dan niet een verzoek om een ondertoezichtstelling in te dienen:

'Met name in [regio] zat de jeugdbescherming vol dus zij konden de zaken niet oppakken. Dat hield in dat deze mensen – het gaat nu wat beter – op een wachtlijst kwamen te staan en dan wordt er een prioritering aan gehangen. Daardoor kwam het zelfs voor dat op de zitting de kinderrechter specifiek vroeg of een zaak opgepakt kon worden. Dat zijn wel dingen die we in het onderzoek meenemen als het gaat om de afweging.'⁹³

Een andere raadsonderzoeker bevestigt dit beeld en wijst daarbij bovendien op de doorlooptijden bij de rechtbank:

'Ik merk bij ons – ik weet niet of dat landsbreed is – dat er een grote drukte is bij de rechtbank en ook een enorm groot tekort aan jeugdbeschermers. Dat maakt dat je soms gaat kijken of het wel zin heeft om een jeugdbeschermingsmaatregel te verzoeken, want er is niemand om daar uitvoering aan te geven. Dit is iets van ongeveer de laatste twee jaar en het wordt steeds meer. Het zou eigenlijk niet moeten meewegen in de afweging die wij maken, maar dat doet het toch wel. Ook rechters kunnen hier kritisch op zijn.'⁹⁴

Andere medewerkers van de RvdK beschrijven tegen de achtergrond van wachtlijsten kritischer te kijken of er in het vrijwillige kader nog mogelijkheden zijn:

'Bij de gecertificeerde instellingen zijn ook wachtlijsten dus dan ga je kritisch kijken naar wat voegt een ondertoezichtstelling dan toe op dit moment? Dan ga je kijken of je het nog kan proberen vanuit het vrijwillige kader met een plan of kaders die wij dan meegeven en een soort terugmeldtermijn. Hierdoor kan de hulpverlening wel doorlopen, anders val je toch vaak in een soort wachtstand omdat er een zitting gepland moet worden, de maatregel moet uitgesproken worden en vervolgens moet er een gezinsvoogd gekoppeld worden. Dus als je dan nog een beetje twijfelt, dan neem ik dit soms wel mee.'⁹⁵

Een andere raadsmedewerker beschrijft in dit verband het lastige dilemma dat door de wachtlijsten voor raadsonderzoekers kan ontstaan:

'Ik werk in [regio] en omstreken en daar zijn heel lange wachtlijsten. Dat betekent dat als ik een ondertoezichtstelling verzoek, dat ik weet dat een gezin dat in mijn ogen op dat moment hulp nodig heeft, daar maandenlang op moet wachten. Dat is een gewetenskwestie, want het raakt aan de kern van wat wij doen. Wij verzoeken omdat wij dat echt nodig vinden, omdat wij vinden dat er hulp nodig is.

⁹³ Medewerker RvdK C.

⁹⁴ Medewerker RvdK D.

⁹⁵ Medewerker RvdK B.

Tegelijkertijd willen wij graag dat het goed gaat met onze cliënten. Op het moment dat ik weet dat mijn verzoek maandenlang niet zal worden uitgevoerd, ga ik wel nadenken over wat ik dan kan doen om op dit moment wel bij te dragen voor het gezin. Ik merk dat ik nu vaker probeer contact te leggen met het vrijwillige kader dat al betrokken is bij het gezin. Ik probeer die contacten beter te onderhouden en daarmee te schakelen, te kijken wat zij in de tussentijd zouden kunnen doen. Er wordt nu extra geleund op het vrijwillige kader, terwijl zij al een melding maken omdat zij het niet kunnen bolwerken. Dat is best wel vervelend want zij moeten met het gezin verder en blijkbaar liep dat al niet goed genoeg. Dan doe je best een groot beroep op hen. Daarnaast zijn zij er ook niet altijd op uitgerust. Soms verwijzen we ook terug naar het vrijwillige kader omdat we zien dat het echt te lang gaat duren voor het gezin en er iets anders nodig is. [...] Het is elke keer opnieuw bekijken, want als het echt nodig is, gaan we verzoeken. Die gezinnen hebben recht op die goede bescherming. We proberen wel gewoon onze verzoeken te blijven doen, maar je merkt dat je soms toch gaat uitwijken.’⁹⁶

Ook in andere interviews met raadsmedewerkers wordt benadrukt dat wachtlijsten weliswaar een rol spelen bij de afweging om een jeugdbeschermingsmaatregel te verzoeken, maar stellen daarbij voorop dat een maatregel wordt verzocht als dat nodig is:

‘Ik vind dat we het niet zouden moeten meewegen of er een jeugdbeschermer beschikbaar is, maar ik doe het wel. Dat ik toch in mijn onderzoek op zoek ga naar is er niet toch nog wat mogelijk in het vrijwillige kader? Dat doe ik altijd wel, maar nu nog iets meer omdat je weet dat het heel lang duurt voordat er daarna iets gebeurt. Je gaat op zoek naar stut- en -steunachtige constructies. Het is lastig, want als je een maatregel vraagt is deze echt nodig, anders vragen we het niet. In sommige zaken is de maatregel dan meer nodig dan in andere, meer snel en meer urgent. Maar als een maatregel nodig is, wordt die natuurlijk wel verzocht.’⁹⁷

Andere raadsonderzoekers benadrukken dat ‘als er een verzoek moet komen, komt dat er zeker’⁹⁸ of ‘als er een ondertoezichtstelling nodig is, is er een ondertoezichtstelling nodig’.⁹⁹

Ook rechters lijken de beschikbaarheid van een jeugdbeschermer of passende hulp mee te nemen in hun afweging bij het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel. Een medewerker van een GI geeft aan dat rechters bij wachtlijsten kritisch zijn en voegt daaraan toe:

‘Er worden soms maatregelen afgesloten of niet uitgesproken omdat er een wachtlijst is, want er is toch geen vast aanspreekpunt. Dat gebeurt niet dagelijks, maar het gebeurt wel steeds meer.’¹⁰⁰

Ook uit het interview met de rechters komt deze kritischere houding door uitvoerings- of ketenproblemen naar voren:

‘Door enorme wachtlijsten bij de gecertificeerde instelling kijk je bij de eerste ondertoezichtstelling ook hoe effectief het zal zijn. Zeker als ouders zich ook verzetten, wat heeft het dan voor zin als mensen op

⁹⁶ Medewerker RvdK A.

⁹⁷ Medewerker RvdK D.

⁹⁸ Medewerker RvdK C.

⁹⁹ Medewerker RvdK F.

¹⁰⁰ Medewerker gecertificeerde instelling C.

een wachtlijst komen? Maar zeker ook bij lopende ondertoezichtstellingen kijk je hoe effectief is dit nou eigenlijk nog?’

Daaraan wordt bovendien toegevoegd:

‘Misschien dat we nu iets meer afwijzen omdat we kritischer zijn. Als er een ernstige ontwikkelingsbedreiging is, dan moet je eigenlijk gewoon toewijzen. [...] Dat kritische zit dan op het feit dat je al kan voorzien dat er een jaar lang amper wat gaat gebeuren omdat er geen vaste jeugdbeschermer is of omdat de hulp die ingezet moet worden toch niet beschikbaar is. Dus dat je verwacht dat de ondertoezichtstelling eigenlijk niet effectief zal zijn voor dit gezin.’

Uit de interviews ontstaat zodoende het beeld dat uitvoeringsproblematiek een rol speelt bij de afweging om al dan niet een jeugdbeschermingsmaatregel te verzoeken of op te leggen. Tegelijkertijd wordt in de interviews benadrukt dat praktische problemen niet tot gevolg hebben dat er geen jeugdbeschermingsmaatregel wordt verzocht of uitgesproken in gevallen waarin dat volgens respondenten noodzakelijk is. Problematiek in de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel lijkt dan ook met name de vergrote inzet van het vrijwillige kader en de kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen te versterken.

4.4 Invloed van de Covid-periode

De invloed die Covid op de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen heeft gehad, lijkt volgens respondenten gering te zijn, zo laten de interviews zien. De Covid-pandemie wordt tijdens de interviews slechts zeer beperkt in verband gebracht met de geconstateerde daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. In het verlengde van de resultaten van de tussenrapportage beschrijft een klein aantal respondenten dat door de Covid-maatregelen mogelijk minder problematiek is opgemerkt:

‘Tijdens de pandemie viel school weg als belangrijk zichtveld voor de jeugdzorg. Ik denk dat hiermee een grote signalerende factor is weggevallen, waardoor er minder zorgen rondom kinderen zijn opgemerkt in die periode. Daardoor hebben we wel zaken gezien die eerder gemeld hadden kunnen worden bij de RvdK (bijvoorbeeld rondom verzuim of verwaarlozing), maar die simpelweg buiten het zicht zijn gebleven. Op dit moment zie ik dit soort zaken niet meer.’¹⁰¹

Ook een andere raadsmedewerker geeft aan dat zaken door de Covid-periode later aan het licht zijn gekomen:

‘Door Covid zijn er zaken blijven liggen die dan ook bij de jeugdbescherming niet opgepakt zijn in die tijd. Covid heeft geen goed gedaan. Ik denk dat zorgen minder concreet zijn geworden. Ik hoor vaak dat zorgen nu naar voren komen over kinderen die in die periode niet naar school zijn geweest. Die problemen komen een paar jaar later. Veel jongeren lopen nu vast.’¹⁰²

¹⁰¹ Medewerker RvdK B.

¹⁰² Medewerker RvdK C.

Andere respondenten linken Covid in het geheel niet aan de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen (het overgrote deel) of beschrijven vooral dat problemen van jongeren hierdoor juist zijn vergroot:

‘We hebben heel veel puberproblematiek dat echt wel gerelateerd is aan corona. Kinderen nu tussen veertien en achttien hebben soms geen enkel normaal jaar op de middelbare school gehad. Daar zie je heel veel depressie en heel veel thuiszitters. Thuiszitters zijn echt een gigantisch probleem, ik denk wel top vijf problematiek. Kinderen zijn door corona veel minder weerbaar geworden en kunnen minder goed omgaan met tegenslag, waardoor hun draagkracht heel fragiel is.’¹⁰³

4.5 Verwachtingen voor de nabije toekomst

Net als in de resultaten van de tussenrapportage leveren de verwachtingen over het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst in de interviews een wisselend beeld op. Diverse respondenten stellen daarbij voorop dat de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen lastig te voorspellen is. Een raadsmedewerker vertelt bijvoorbeeld ‘geen idee’ te hebben ‘hoe de toekomst eruit zal zien’, maar voegt daaraan toe:

‘Toch denk ik niet dat het aantal maatregelen in de nabije toekomst zal dalen, gelet op de steeds heftiger en complexer wordende problematiek die er bij gezinnen en kinderen speelt. Dat zien wij ook in onze onderzoeken. Het leven is ook veel ingewikkelder geworden.’¹⁰⁴

Ook andere respondenten wijzen op de toegenomen complexiteit van problematiek of een stijging van het aantal mensen dat hulp nodig heeft.

Tegelijkertijd geven diverse respondenten aan een verdere daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te verwachten wanneer de ontwikkelingen rond de vergrote inzet van het vrijwillige kader en de meer kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen doorzetten. Een medewerker van de onderzochte proeftuin stelt bijvoorbeeld:

‘Ik denk dat het heel erg afhankelijk is van wat de lokale teams de komende periode gaan doen. Als het hen lukt om op formatie te komen en zij zaken zelf op durven pakken. Ik verwacht wel dat het dan blijft dalen.’¹⁰⁵

Ook een medewerker van een gemeente stelt zich op het standpunt dat niemand weer terug wil ‘naar vroeger, naar veel ondertoezichtstellingen of drangmaatregelen’,¹⁰⁶ maar laat juist weten hierdoor te verwachten dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de toekomst niet heel veel gaat veranderen en gelijk blijft aan het huidige aantal.

¹⁰³ Medewerker gecertificeerde instelling C.

¹⁰⁴ Medewerker RvdK C.

¹⁰⁵ Medewerker proeftuin A.

¹⁰⁶ Medewerker gemeente A.

Andere respondenten brengen naar voren dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen altijd aan schommelingen onderhevig is of altijd op en neer zal gaan:

‘Sinds ik in de jeugdzorg werk, zie ik dat het eigenlijk altijd een heel wisselend patroon is. Ik denk wel dat de vechtscheidingen wat meer stabiliseren. Ik denk dat het wel weer gaat oplopen, misschien niet zover als het in het verleden heeft gedaan, maar het schommelt altijd een beetje. De daling zal wel iets blijven omdat we met zijn allen kritischer zijn op helpen die ingrijpende maatregelen nou echt?’¹⁰⁷

Een medewerker van de onderzochte proeftuin stelt in het verlengde van deze schommelingen:

‘Als ik ervan uitga dat het Toekomstscenario goed werkt en we inderdaad sterke lokale teams krijgen, dan zou het naar beneden moeten gaan. Maar ik weet niet of je wel eens van het boemerangeffect hebt gehoord? Ik ben bang dat we daar een beetje in zitten, dus dat we nieuw sausje doen over meer van hetzelfde. Dat we uiteindelijk weer terugkomen op waar we waren.’¹⁰⁸

De verwachtingen van professionals ten aanzien van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de nabije toekomst lopen kortom uiteen, waarbij verwachtingen ook afhankelijk zijn van de manier waarop het jeugdbeschermingsstelsel zich de komende jaren ontwikkelt (zie ook eerder de tussenrapportage).

4.6 Kanttekeningen bij de geschetste ontwikkelingen

In de interviews wordt tot slot een aantal belangrijke kanttekeningen naar voren gebracht ten aanzien van de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en de ontwikkelingen zoals eerder die in dit hoofdstuk zijn geschetst. Ten eerste wijzen verschillende respondenten op het risico dat door de vergrote inzet van het vrijwillige kader en de toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen gezinnen ‘blijven hangen’ in het vrijwillige kader of dat het vrijwillige kader ‘te lang doorgaat’. Een medewerker van een GI geeft bijvoorbeeld aan:

‘Gezinnen die niet in het vrijwillige kader kunnen blijven omdat het veel te complex is, blijven nu een beetje hangen in het wijkteam, terwijl daar vaak geen specialistische kennis is.’¹⁰⁹

Ook een medewerker van de onderzochte proeftuin wijst op deze kanttekening:

‘Ik herken ook dat het vrijwillige kader soms te lang doorgaat. Als je betrokken bent in een casus ben je geneigd om dingen te proberen om het beter te krijgen. Soms moet je ingrijpen en stelling durven nemen richting het gezin. Dat er iets anders nodig is. Eerst zien, erkennen en dan uit durven spreken. Als het al lukt om het te zien, is het soms makkelijker om steeds hulp in te zetten en door te gaan dan om een ondertoezichtstelling te vragen. Dan krijg je een afname van ondertoezichtstellingen en een toename van de inzet van begeleidingskosten, ambulante kosten, behandelingskosten.’¹¹⁰

¹⁰⁷ Medewerker RvdK B.

¹⁰⁸ Medewerker proeftuin C.

¹⁰⁹ Medewerker gecertificeerde instelling C.

¹¹⁰ Medewerker proeftuin C.

Een andere medewerker vanuit de proeftuin geeft ten aanzien van de toegenomen kritische houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen aan dat men soms ook 'te kritisch is', waardoor 'we te lang ergens in hangen zonder actie.' Deze respondent voegt daar bovendien aan toe:

'Er zijn ook genoeg zaken waarvan wij echt wel vinden dat er een ondertoezichtstelling op moet en dat we dat heel goed kunnen uitleggen. Maar ik heb echt wel moet lullen als Brugman om het voor elkaar te krijgen. En dan zit je bij de rechter en vraagt de rechter waarom kom je niet eerder? Dat is wel een beetje frustrerend af en toe [...].'¹¹¹

Een aantal respondenten wijst tegen deze achtergrond op het risico van meer spoedmaatregelen. Zo beschrijft een jeugdbeschermer:

'Ik weet niet of ik het een goede trend vind dat het is afgenomen, want het voorveld is niet verstevigd. Zij blijven zitten met die heel ingewikkelde zaken en op het moment dat wij ze krijgen is het geklapt of misschien al een spoedmaatregel. Al moet ik zeggen dat ik de instroom van spoedmaatregelen erger had verwacht.'¹¹²

Diverse respondenten wijzen in dit kader bovendien op een risico dat gezinnen 'toch weer terugkomen' of op een later moment 'weer in beeld' komen, doordat er geen jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd of maatregelen eerder worden beëindigd:

'Je moet dan wel kijken of er toch niet op een dag ergens een stijgend lijntje komt, omdat je toch niet helemaal hebt gedaan wat een jeugdbeschermer zou doen.'¹¹³

Ook wijzen sommige respondenten in het kader van de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen op de rechtsbescherming van ouders en kinderen en brengen daarbij naar voren dat bij een jeugdbeschermingsmaatregel meer rechtsbescherming wordt geboden dan in het vrijwillige kader.

Diverse respondenten benadrukken tot slot dat de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen niet per se betekent dat problematiek of zorgen rondom gezinnen minder zijn geworden. Zo stelt een medewerker vanuit de onderzochte proeftuin dat minder ondertoezichtstellingen niet wil zeggen 'dat het beter gaat met de kinderen in [regio]'.¹¹⁴ In het verlengde hiervan benadrukt een jeugdbeschermer:

'Kritisch zijn is altijd goed, maar dat betekent niet dat de zorgen minder zijn en dat er minder aanleiding is voor een gedwongen maatregel. Dat zijn twee verschillende dingen.'¹¹⁵

¹¹¹ Medewerker proeftuin B.

¹¹² Medewerker gecertificeerde instelling C.

¹¹³ Medewerker gecertificeerde instelling A.

¹¹⁴ Medewerker proeftuin C.

¹¹⁵ Medewerker gecertificeerde instelling C.

Daar voegt deze respondent bovendien aan toe niet te geloven ‘alle ouders in onze regio plotseling adequaat kunnen opvoeden’. Ook de geïnterviewde rechters benadrukken niet de indruk te hebben ‘dat als bij mirakel de problematiek is opgelost’:

‘Dat je toevallig bij de instroom aan ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingszaken een daling ziet, is niet gelijk aan het probleem dat is opgelost. Of de zaken worden niet opgepakt omdat er een capaciteitsprobleem is. Als je onvoldoende poppetjes hebt om een onderzoek te doen, dan zijn die problemen er misschien nog wel.’

Daaraan wordt bovendien de bedenking toegevoegd dat jeugdbeschermingszaken ‘verspringen’:

‘Naar strafzaken, naar de curatele en bewind zaken, naar de verplichte GGZ opnames. Dus de problemen komen dan op een ander rechtsgebied naar voren. Want de problemen worden zeker niet minder. De maatschappij wordt complexer, de angst en het wantrouwen richting de overheid neemt toe, het accepteren van hulp wordt steeds zwaarder. [...] Het zou best zo kunnen zijn dat het getalletje nog steeds blijft dalen voor de instroom waar we het nu over hebben, maar het probleem is niet opgelost. En als we zouden inzetten op meer capaciteit voor de jeugdzorg, er moet meer geld bij en al die dingen, dan gaat het getalletje omhoog. Maar dat is niet omdat er meer problemen zijn, maar dat is omdat het bloed kruipt waar het niet gaan kan, dan gaat het daar naartoe, dus dat is denk ik ongeveer de lijn. Dus de problemen zijn niet weg, zeker niet. Het belangrijkste is dat je van dat frame afkomt: het getal daalt, dus het valt wel mee, maar het valt helemaal niet mee.’

4.7 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de verdiepende interviews met professionals uit de jeugdbeschermingsketen uiteengezet ($N=18$). Hoewel de resultaten van de interviews door het relatief beperkte aantal respondenten per organisatie niet representatief zijn voor de gehele organisatie of beroepsgroep, komt op basis van de interviews met de respondenten vanuit de uiteenlopende organisaties en in combinatie met de resultaten uit de tussenrapportage een algemeen en ketenbreed beeld naar voren van belangrijke factoren en ontwikkelingen die volgens professionals van invloed zijn op het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Op basis van de interviews zijn drie belangrijkste verklaringen te onderscheiden voor de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en in het bijzonder de daling zoals die in het voorgaande hoofdstuk is geschetst. Deze belangrijkste factoren zijn: (1) een vergrote inzet van het vrijwillige kader, (2) een fundamenteel kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen, waarbij in het bijzonder gewezen kan worden op een kritischere houding bij complexe scheidingen en (3) een kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen door uitvoeringsproblematiek in de jeugdbeschermingsketen. Waar deze factoren volgens respondenten een belangrijke rol spelen bij de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen, komt uit de interviews tegelijkertijd een aantal fundamentele kanttekeningen bij de geschetste ontwikkelingen naar voren. Zo roepen de ontwikkelingen vragen op rond het mogelijk te lang ‘blijven hangen’ van problematiek in het vrijwillige kader en in het verlengde daarvan de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen. Ook wordt er in de interviews op gewezen dat een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen niet betekent dat ook de problematiek in gezinnen is afgenomen; professionals lijken juist een toename van complexe problematiek te zien. De

daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen wijst daarmee mogelijk vooral op een verschuiving van problematiek binnen de jeugdbeschermingsketen.

Hoofdstuk 5: Deelonderzoek D - Synthese en duiding van de bevindingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de drie deelonderzoeken (A, B en C) samengebracht. Doel is om te bezien in hoeverre de ontwikkelingen die in deel B cijfermatig zichtbaar zijn, aansluiten bij de verklaringen die professionals hebben aangedragen in deel A en die verder zijn uitgediept in deel C (onderzoeksvraag D1). Omdat verklaringen niet los kunnen worden gezien van de beleidsontwikkelingen in de afgelopen jaren, is in dit hoofdstuk ook een inventarisatie van relevante beleidswijzigingen en systeemveranderingen opgenomen. Deze beleidscontext helpt de kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen beter te duiden. Het hoofdstuk heeft een beschouwend karakter. Waar de voorgaande delen zich richtten op afzonderlijke invalshoeken, wordt hier de samenhang geduid. Daarbij is het van belang te benadrukken dat de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen niet op zichzelf staat, maar het resultaat is van een samenspel van beleidsmatige, organisatorische, maatschappelijke en registratieve factoren.

5.2 Overkoepelend beeld

5.2.1 Daling jeugdbeschermingsmaatregelen

Wanneer de gehele periode 2015–2024 in beschouwing wordt genomen, lijkt het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen te dalen met 20% over tien jaar. Dit cijfer verhuult echter een meer complexe dynamiek. Een nadere analyse van subperiodes laat zien dat de ontwikkeling niet lineair is, maar gekenmerkt wordt door een piekfase rond 2020, gevolgd door een versnelde daling vanaf circa 2021. Deze trend is statistisch onderbouwd door een kwadratisch regressiemodel ($R^2 = 0,71$), dat een duidelijke kromming in het verloop van de instroom bevestigt (zie figuur 2).

De afname in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen is niet gelijkmatig verdeeld over de keten. Zo is het totaal aantal verzoeken bij de RvdK in 2024 ongeveer 20% lager dan in 2021, terwijl het aandeel meldingen bij Veilig Thuis dat tot een onderzoek leidt tussen 2019 en 2024 eerder licht stijgt. Dit wijst op een selectie-effect vóór de aanlevering aan de RvdK: de signalering van zorgen blijft op peil, maar casussen worden vaker binnen het vrijwillige kader opgepakt, of anders geregistreerd. Tegelijkertijd daalt het aantal maatregelverzoeken dat de RvdK bij de kinderrechter indient sterker dan het aantal verzoeken tot onderzoek dat de RvdK ontvangt. Dit duidt op een verandering in de werkwijze van de RvdK, met een toenemende terughoudendheid of selectiviteit in de stap van onderzoek naar juridisch ingrijpen. Deze verschuiving is het meest uitgesproken bij gezagsbeëindigende maatregelen. Hoewel de jaarlijkse uitstroom van voogdijzaken bij de RvdK de afgelopen jaren sterk is afgenomen (tot wel 70%), laten de landelijke CBS-cijfers een veel gematigder daling zien van het totaal aantal jeugdigen onder voogdij, namelijk ongeveer 10% sinds 2015. Dit verschil ontstaat doordat de CBS-cijfers het totaal aantal actieve voogdijmaatregelen op een peildatum weergeven, inclusief lopende dossiers die nog niet zijn afgesloten. Daarentegen registreren de RvdK-uitstroomcijfers jaarlijkse afrondingen van dossiers, waardoor korte termijn schommelingen veel sterker zichtbaar zijn. Bovendien duren veel

voogdijtrajecten meerdere jaren, waardoor het landelijk totaal slechts langzaam verandert, ook wanneer de jaarlijkse afrondingen bij de RvdK sterk variëren.

Professionals uit deel A en C van het onderzoek bevestigen deze verklaring. Zij signaleren een kritischere houding ten aanzien van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen en een grotere inzet op vrijwillige hulpverlening. Daarbij speelt ook de uitvoeringsproblematiek een rol: capaciteitsdruk, wachtlijsten en beperkte beschikbaarheid van gespecialiseerde hulp beïnvloeden de afweging om wel of geen maatregel te verzoeken. Tegelijkertijd benadrukken respondenten dat deze praktische problemen niet leiden tot het achterwege laten van noodzakelijke jeugdbeschermingsmaatregelen. In plaats daarvan versterken ze de inzet op het vrijwillige kader en dragen ze bij aan een kritischere houding ten opzichte van gedwongen maatregelen.

Samenvattend wijst deze combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve inzichten op een verschuiving in de ketenlogica. De daling in het aantal maatregelen lijkt niet te duiden op een afname van problematiek, maar eerder op een herijking van de balans tussen vrijwillige hulp en jeugdbeschermingsmaatregelen. Er wordt zorgvuldiger gekeken naar de noodzaak van gedwongen maatregelen, mede onder invloed van maatschappelijke discussies en beleidsmatige ontwikkelingen. Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden bij het interpreteren van deze trends, gezien de beperkingen in de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van data.

5.2.2 Regionale patronen en context

De daling in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen is landelijk zichtbaar, maar het tempo en de omvang van die daling verschillen aanzienlijk per regio. Uit de regionale analyses blijkt dat regio's E en B de sterkste afnames laten zien. In regio's A en C is de daling gematigder. Deze verschillen wijzen op een regionaal gedifferentieerde ketenlogica. Regiokenmerken – zoals stedelijkheid/dichtheid, beschikbaarheid van preventieve voorzieningen, sociaal-economische context en deelnamestatus aan proeftuinen – spelen hierin vermoedelijk een rol. In de focusgroep werd benadrukt dat sommige regio's actief inzetten op vroegtijdige signalering en lokale opvang, bijvoorbeeld via het voorveld, proeftuinen of versterkte wijkteams. Hierdoor worden casussen vaker en voor langere tijd lokaal opgepakt, zonder dat ze doorstromen naar de RvdK. Dit leidt tot een selectie-effect vóór RvdK-aanlevering, waarbij signalering wel op peil blijft, maar de formele route naar een jeugdbeschermingsmaatregel minder vaak wordt gevolgd. Professionals uit de interviews bevestigen dit beeld. Zij wijzen op een kritischere houding ten aanzien van de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen, mede ingegeven door capaciteitsdruk, wachtlijsten en beperkte beschikbaarheid van gespecialiseerde hulp. Daarnaast is sprake van een vergrote inzet van het vrijwillige kader, waarbij het vrijwillige kader langer en intensiever betrokken is. Uit de interviews blijkt tegelijkertijd dat de kwaliteit en inzet van het vrijwillige kader sterk per regio kan verschillen, wat van invloed is op de hoeveelheid zaken die in het gedwongen kader terecht komen. Daarbij benadrukken respondenten dat de praktische omstandigheden niet leiden tot het achterwege laten van noodzakelijke jeugdbeschermingsmaatregelen. In plaats daarvan dragen de capaciteitsproblemen in de keten bij aan een herijking van de balans tussen vrijwillige en gedwongen hulp.

Hoewel de kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen consistent lijken, is het belangrijk om ze met de nodige voorzichtigheid te interpreteren, gezien de beperkingen in de beschikbaarheid, kwaliteit en vergelijkbaarheid van regionale data alsook het beperkt aantal afgenomen interviews.

5.3 Duiding van de bevindingen in beleidscontext

De daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen sinds 2021 en regionale verschillen hierin kunnen slechts worden begrepen wanneer kwantitatieve trends, verklaringen van professionals en ontwikkelingen in wet- en regelgeving in samenhang worden beschouwd. Zowel de statistische analyses als de interviews en de focusgroep laten zien dat deze daling niet uitsluitend wijst op een afname van problematiek, maar veeleer op een complex samenspel van beleidsaccenten, organisatorische factoren en veranderingen in registratie en uitvoeringspraktijk. De beleidsontwikkelingen van de afgelopen tien jaar vormen hierin een cruciale achtergrond.

Preventiegerichte beleidskeuzes en verschuiving naar het vrijwillige kader

Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 is sterk ingezet op preventie, vroegsignalering en ondersteuning binnen het gemeentelijke domein. Gemeenten hebben meer ruimte gekregen om hulp in te zetten voordat een jeugdbeschermingsmaatregel in beeld komt, wat heeft geleid tot een substantiële uitbreiding van (de rol van) het vrijwillige kader. Respondenten uit de interviews bevestigen dat dit kader de afgelopen jaren over het algemeen professioneler is geworden en dat wijkteams in bepaalde gemeenten beter toegerust zijn om complexe casuïstiek langer vast te houden. Tegelijkertijd laten de interviews zien dat de kwaliteit van het wijkteam sterk per regio kan verschillen. De kwantitatieve gegevens laten zien dat de grootste daling zit in de instroom naar het gedwongen kader, terwijl meldingen bij Veilig Thuis stabiel blijven. Dit beeld strookt met de ervaringen van professionals dat steeds meer casussen al in het voorveld worden opgevangen en dat hulpvormen in het vrijwillige kader – waaronder ambulante intensieve hulp, regionale pilots, maar ook drangtrajecten – worden ingezet in situaties die eerder mogelijk tot een maatregel hadden geleid.

Tegelijkertijd is een meer terughoudende opstelling zichtbaar ten aanzien van gedwongen maatregelen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat niet alleen de effectiviteit van maatregelen, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire, berichtgeving in de media en jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, hebben geleid tot een kritischere houding ten aanzien van gedwongen overheidsingrijpen. Deze verschuiving is zichtbaar in de cijfers: vooral gezagsbeëindigingen zijn sinds 2015 sterk afgenomen en worden minder snel toegepast. Ook dit draagt bij aan de dalende instroom in het gedwongen kader.

Capaciteitsdruk en verschuiving in prioritering

Een tweede, structurele factor betreft registratieve en administratieve ontwikkelingen. Sinds 2015 zijn meerdere registratiewijzigingen doorgevoerd, waaronder de herziening van definities, digitalisering van systemen en verschillen in peildata binnen de keten. Professionals herkennen dat nieuwe systemen soms tot achterstanden of verschuivingen in coderingen hebben geleid, en dat innovatieroutes of pilots niet altijd op dezelfde manier worden geregistreerd als reguliere jeugdbeschermingsmaatregelen. Hierdoor ontstaat een dempend effect op landelijke trendcijfers, zonder dat dit noodzakelijk wijst op een verandering in de onderliggende problematiek of in de intensiteit van hulp.

Verschuiving naar lichtere interventies in plaats van afname van problematiek

Daarnaast speelt capaciteitsdruk binnen de keten een belangrijke rol. Zowel de interviews als de focusgroep signaleren dat GI's, de RvdK en rechtbanken de afgelopen jaren hebben geworsteld met personeelstekorten, hoge *caseloads* en hoge doorlooptijden. Deze druk leidt tot meer selectiviteit en andere afwegingen bij het doorgeleiden van zaken. Respondenten beschrijven dat de capaciteitsproblemen een rol spelen bij hun afweging om al dan niet een jeugdbeschermingsmaatregel te verzoeken of op te leggen, maar benadrukken ook dat als dit noodzakelijk is 'gewoon' een maatregel wordt ingezet. In de kwantitatieve gegevens komt deze ontwikkeling tot uiting in een structureel hogere uitstroom dan instroom van ondertoezichtstellingen sinds 2021. De daling in maatregelen lijkt daarmee mede het gevolg van noodzakelijke keuzes in prioritering en uitvoerbaarheid.

Opvallend is dat professionals benadrukken dat de aard of ernst van de problematiek bij gezinnen niet wezenlijk is afgenomen en mogelijk zelfs is toegenomen. De ervaren verschuiving betreft vooral de wijze waarop wordt geïntervenieerd. Waar mogelijk wordt (langduriger) gekozen voor lichtere of preventieve interventies voordat een jeugdbeschermingsmaatregel wordt overwogen. Dit wordt versterkt door de groei van gemeentelijke innovaties en proeftuinen gericht op integrale aanpak van complexe casuïstiek. Regio's die sterk inzetten op dergelijke initiatieven, zoals regio E, laten in de kwantitatieve analyses ook de grootste dalingen zien.

Vertraagde doorwerking van hervormingen en lokale innovaties

Tot slot lijkt sprake van vertraagde effecten van beleidshervormingen die in eerdere jaren zijn ingezet. Zowel de decentralisatie, de herziening van de jeugdbeschermingsmaatregelen als de recente Hervormingsagenda Jeugd hebben en koerswijziging bewerkstelligd die pas na verloop van tijd volledig in de cijfers zichtbaar wordt. De samenloop van deze beleidsontwikkelingen met geregistreerde dalingen maakt het aannemelijk dat een deel van de trend eerder een weerspiegeling is van veranderingen in interventielogica en werkprocessen dan van een daadwerkelijke afname in de behoefte aan jeugdbescherming.

De beleidsinventarisatie in tabel 4 onderstreept deze samenhang: structurele beleidsverschuivingen, regionale variatie, registratieve aanpassingen, capaciteitsvraagstukken en lokale innovatieroutes hebben elk op hun eigen manier invloed op de instroom in de jeugdbeschermingsketen. In combinatie met de kwalitatieve informatie uit de interviews en focusgroep ontstaat zo een consistent beeld waarin de daling vooral kan worden gezien als het resultaat van een verschuiving van het gedwongen kader naar het vrijwillige domein, van veranderende opvattingen over gedwongen overheidsingrijpen en van praktische uitvoeringsproblematiek. Dit beeld maakt duidelijk dat de huidige daling niet zonder meer kan worden geïnterpreteerd als een indicator van verbeterde veiligheid van jeugdigen of afgenomen problematiek, maar eerder moet worden gezien als een structurele herpositionering van de jeugdbescherming binnen het bredere jeugdhulplandschap.

Tabel 4. Overzicht van beleidswijzigingen met mogelijke invloed op fluctuaties in de jeugdbeschermingsketen (2015–2024)

Categorie	Maatregel / verandering	Jaar (start / periode)	Waarom dit fluctuaties kan veroorzaken
Structurele beleidsverschuivingen / organisatie	Inwerkingtreding Jeugdwet (decentralisatie) ¹¹⁶	2015	Verandert verwijzingsroutes en registratie; lichte trajecten blijven lokaal, waardoor instroom (VT→RvdK) daalt.
	Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen ¹¹⁷	2015	Aanpassing in gronden en procedures beïnvloedt aantal en timing van verzoeken (met name ten aanzien van gezagsbeëindigingen).
	Regionale inkoop en gemeentelijke beleidsvariatie ¹¹⁸	2016–2023	Regionale verschillen in toegang en doorverwijzingen veroorzaken variatie in RvdK-instroom.
	Hervormingsagenda Jeugd ¹¹⁹	2023–2028	Beleid gericht op preventie vermindert mogelijk instroom.
Registratieve en administratieve artefacten	Wijzigingen in registratie en definities ¹²⁰	2015–2024	Verschillen in meetwijze kunnen trendcijfers vertekenen.
	Digitalisering van ketenprocessen ¹²¹	2016–2024	Migratieperiodes leiden tot tijdelijke fluctuaties in aantallen.
Externe schokken en capaciteitsfactoren	COVID-19-pandemie ¹²²	2020–2022	Tijdelijke daling/verschuiving in meldingen en doorlooptijden.
	Capaciteitsdruk bij GI's, RvdK en rechtbanken ¹²³	2018–heden	Vertraagde of selectieve aanlevering kan instroom dempen.
Lokale innovaties en alternatieve routes	Pilottrajecten en proeftuinen ¹²⁴	2015–heden	Veranderende rol van het vrijwillige kader kan instroom beïnvloeden.

¹¹⁶ Jeugdwet inwerkingtreding (*Stb.* 2014, 443).

¹¹⁷ Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen (*Stb.* 2014, 130/131).

¹¹⁸ VNG-dossier Jeugdwet: wetteksten/handreikingen; regionale beleidsvariatie.

¹¹⁹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Hervormingsagenda Jeugd 2023–2028*, Rijksoverheid 2023, bijlage bij voortgangsbrief van Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport en Staatssecretaris Rechtsbescherming van 23 juni 2025, 412078 – 1083713 – J (rijksoverheid.nl).

¹²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek: Beleidsinformatie Jeugd – methoden/onderzoeksomschrijvingen; methodologische toelichtingen in rapportages.

¹²¹ Centraal Bureau voor de Statistiek /NJI publicaties en Jeugdmonitor 2024 als context voor digitalisering/registratie en publicatievormen.

¹²² Rapportages Centraal Bureau voor de Statistiek: duiding coronaperiode in jeugdbescherming/-reclassering (o.a. 2021).

¹²³ O.a. Algemene Rekenkamer, *Georganiseerde onmacht*, Den Haag: april 2023 en Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht: november 2019.

¹²⁴ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Hervormingsagenda Jeugd 2023–2028*, Rijksoverheid 2023, bijlage bij voortgangsbrief van Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport en Staatssecretaris Rechtsbescherming van 23 juni 2025, 412078 – 1083713 – J (rijksoverheid.nl), Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 31 839, nr. 771 en diverse VNG-documenten.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Deze eindrapportage vormde een vervolg op en verdieping van de tussenrapportage (deel A), waarin een eerste kwantitatieve verkenning was uitgevoerd en aanvullende informatie was verzameld via een vragenlijst onder 55 professionals en een focusgroep. In deze rapportage werd het onderzoek uitgewerkt langs drie deelstudies. Deel B bestond uit een nadere kwantitatieve trendanalyse over de periode 2015–2024, waar mogelijk aangevuld met gegevens over instroom, uitstroom, totale populatie en duur van maatregelen. Deel C omvatte een kwalitatieve verdieping via interviews met professionals uit de jeugdbeschermingsketen. Deel D bracht de bevindingen van deel A, B en C samen en bekeek deze in samenhang met een beknopte analyse van relevante beleidsontwikkelingen. Ook vond een aanvullende focusgroep plaats met professionals, waarin de resultaten van deel B en C werden besproken. Gezamenlijk boden deze deelstudies inzicht in factoren die samenhangen met de volumeontwikkeling van jeugdbeschermingsmaatregelen.

In dit hoofdstuk volgt eerst een samenvatting van de uitkomsten van de drie deelonderzoeken. Vervolgens worden enkele voorzichtige conclusies getrokken over de factoren die de daling van het aantal maatregelen het meest waarschijnlijk verklaren. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek en beleidsontwikkeling.

6.2 Algemene conclusie

6.2.1 Kwantitatieve bevindingen (deel A en B)

Over 2015–2024 daalde het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen met circa 20%. Dit gemiddelde verhuult echter een fluctuerend verloop. De trend kenmerkt zich door een opeenvolging van fasen: een eerste daling (2015–2017), gevolgd door een stijging (2017–2020) en vanaf 2021 een versnelde afname. De kwadratische trendanalyse bevestigt deze fluctuerende ontwikkeling. De ontwikkeling was geen rechte lijn maar een golfbeweging. Daarom zegt één enkel percentage ('x% meer/minder') te weinig; het verhuult de piek, het kantelpunt en het tempo van de daling.

De daling hangt in belangrijke mate samen met een veranderde werkwijze binnen de RvdK. Het aantal maatregelverzoeken aan de kinderrechter neemt sneller af dan het aantal uitgevoerde onderzoeken, wat wijst op een selectiever en terughoudender afwegingsproces (meer nadruk op hulp binnen het vrijwillige kader waar mogelijk). Tegelijkertijd tekent de daling zich ook aan de voorkant van de keten af: de instroom vanuit de gemeentelijke toegang naar de RvdK loopt terug, terwijl zowel het aantal meldingen bij Veilig Thuis als het aandeel meldingen dat Veilig Thuis overdraagt aan de RvdK stabiel blijft. Dit patroon duidt niet op minder signalering of minder onderliggende problematiek, maar op een verplaatsing van de casusafhandeling: meer zaken worden binnen het vrijwillige domein opgepakt en afgerond. Per saldo resulteert dit in minder jeugdigen met een gedwongen maatregel, gedreven door veranderde beslispraktijken en positionering in de keten, niet door een afname van signalen.

Daarnaast zijn duidelijke regionale verschillen zichtbaar. De kwantitatieve regionale analyses bevestigden dit beeld. Met name regio E (proeftuin) en regio B (sterk verstedelijkte kern met suburbane schil) kenden een relatief sterke daling in het aantal jeugdbeschermingstrajecten (respectievelijk circa

–37% en –28%), terwijl in regio A (overwegend ruraal) de afname beperkter bleef (circa –10%) en regio C ondanks een daling relatief hoog bleef uitkomen. Deze patronen wijzen erop dat de landelijke trend zich regionaal weliswaar overal manifesteerde, maar sterk werd gemedieerd door contextuele en organisatorische factoren.

6.2.2 Kwalitatieve bevindingen (deel C)

De interviews bieden – in aanvulling op de eerdere resultaten uit de tussenrapportage – inzicht in de factoren die volgens professionals ten grondslag liggen aan de recente daling. Deze verklaringen sluiten nauw aan op de patronen die in hoofdstuk 5.3 in beleidsmatige en organisatorische context zijn beschreven. Op basis van de interviews zijn drie belangrijke verklaringen te onderscheiden voor de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en in het bijzonder de daling zoals die in dit onderzoek is geschetst. (1) Allereerst komt een vergrote inzet van het vrijwillige kader uit de interviews naar voren als belangrijke factor voor de daling. Volgens veel professionals is het vrijwillige kader niet alleen kwalitatief beter geworden, er is ook een ontwikkeling gaande waarbij het vrijwillige kader langer betrokken blijft bij gezinnen. Daarbij laten de interviews wel zien dat de kwaliteit van het vrijwillige kader sterk per gemeente verschilt, wat mede van invloed lijkt te zijn op de hoeveelheid zaken dat in het gedwongen kader terecht komt.

In het verlengde hiervan lijkt in de hele keten sprake te zijn van een meer kritische houding ten opzichte van gedwongen maatregelen. Uit de interviews komt meermaals naar voren dat in het bijzonder de RvdK kritisch kijkt welke zaken ze ‘meenemen’ vanuit een jeugdbeschermingstafel. Volgens respondenten wordt vaker dan voorheen gekeken wat er nog mogelijk is in het vrijwillige kader. De oorzaken van deze kritische houding zijn tweeledig: (2) een meer fundamenteel standpunt ten aanzien van overheidsingrijpen in opvoedingssituaties en/of de resultaten van dergelijk gedwongen overheidsingrijpen (onder meer waar het gaat om complexe scheidingen), en (3) een kritische houding die het gevolg is van de (praktische) uitvoeringsproblemen in de jeugdbeschermingsketen. Door diverse respondenten wordt expliciet getwijfeld aan de toegevoegde waarde van een ondertoezichtstelling. Dit lijkt zich mede af te spelen tegen de achtergrond van diverse maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de kinderopvangtoeslagenaffaire en berichtgeving in de media. Naast een meer fundamentele kritische houding geven respondenten ook aan kritischer te zijn op de inzet van gedwongen maatregelen door de problemen in het huidige stelsel. Als een maatregel niet ten uitvoer kan worden gelegd door wachtlijsten of personeelstekort, heeft het verzoeken van een maatregel volgens hen soms weinig zin. Toch geven vooral medewerkers van de RvdK heel stellig aan dat ‘als het echt nodig is’ altijd om een maatregel wordt verzocht.

Uit de interviews komt ook een aantal belangrijke kanttekeningen bij de geschetste ontwikkelingen naar voren, waaronder het mogelijk te lang ‘blijven hangen’ van problematiek in het vrijwillige kader en in het verlengde daarvan de rechtsbescherming van ouders en jeugdigen (ook in het zogenoemde drangkader). Ook wordt er in de interviews op gewezen dat een daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen niet betekent dat ook de problematiek in gezinnen is afgenomen; professionals lijken juist een toename van complexe problematiek te zien.

6.2.3 Voorzichtige prognoses

Een expliciete doelstelling van dit onderzoek was om inzicht te bieden in factoren die kunnen bijdragen aan beleidsvorming en het anticiperen op toekomstige volumeontwikkelingen van jeugdbeschermingsmaatregelen. Op basis van de beschikbare gegevens kan echter worden vastgesteld dat het opstellen van betrouwbare prognoses op dit moment niet goed mogelijk is.

De kwantitatieve analyses laten zien dat de ontwikkeling in de periode 2015–2024 wordt gekenmerkt door een niet-lineair en fluctuerend patroon, met opeenvolgende fasen van daling en stijging. De recente afname sinds 2021 volgt op een eerdere piekperiode. Hierdoor is extrapolatie op basis van historische trends methodologisch kwetsbaar en bestaat een reëel risico op vertekening. Daarnaast blijkt uit de resultaten dat de waargenomen daling mede samenhangt met beleidsmatige en organisatorische veranderingen binnen de jeugdbeschermingsketen, waaronder de versterking van het vrijwillige kader, een kritischere houding ten aanzien van gedwongen maatregelen, regionale innovaties en aanpassingen in registratiepraktijken. Deze factoren werken met vertraging door en laten zich niet eenduidig kwantificeren. Ook lopende beleidsontwikkelingen, zoals het Toekomstscenario, kunnen de instroom beïnvloeden, maar de effecten daarvan zijn vooralsnog onzeker.

De mogelijkheden voor prognoses worden verder beperkt door registratieve en administratieve verschillen tussen regio's en ketenpartners, evenals door het ontbreken van landelijke data over het voorveld. Een toenemend deel van de casuïstiek wordt lokaal en binnen het vrijwillige kader opgepakt, waardoor geen volledig zicht bestaat op de totale instroomdynamiek binnen de keten. Tot slot is gebleken dat externe en moeilijk voorspelbare factoren, zoals capaciteitsdruk binnen de keten, maatschappelijke opvattingen over overheidsingrijpen en onverwachte externe gebeurtenissen in het verleden invloed lijken te hebben gehad op het aantal maatregelen. Dergelijke factoren kunnen ook in de toekomst tot veranderingen leiden.

Op basis van de huidige inzichten kan uitsluitend een voorzichtige kwalitatieve inschatting worden gemaakt voor de korte termijn (circa twee tot drie jaar). Daarbij ligt een voortzetting van de dalende trend vooral bij gezagsbeëindigende maatregelen het meest voor de hand. Voor ondertoezichtstellingen is het beeld minder eenduidig; stabilisatie is niet uitgesloten, mede afhankelijk van regionale verschillen, ketencapaciteit en lokale uitvoeringspraktijken. Regionale variatie zal naar verwachting blijven bestaan. De ontwikkeling zal dus sterk afhangen van regionale uitvoeringspraktijken en ketencapaciteit. Daarnaast zal de ontwikkeling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen ook afhankelijk zijn van landelijke keuzes en ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en beleid, bijvoorbeeld ten aanzien van het Toekomstscenario, maar ook het wetsvoorstel Wet versterking rechtsbescherming in de jeugdbescherming, waarin onder meer de rechtsgronden van de gezagsbeëindigende maatregel lijken te worden aangescherpt en er als alternatief voor de gezagsbeëindiging een wettelijke mogelijkheid tot ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing voor onbepaalde tijd is voorgesteld.

Deze inschattingen zijn indicatief van aard en berusten op samenhang tussen beleidsontwikkelingen, praktijkervaringen en de in dit onderzoek geanalyseerde trends. Zij dienen nadrukkelijk niet te worden geïnterpreteerd als voorspellingen, maar als aandachtspunten voor monitoring en beleidsmatige duiding.

6.3 Interpretatiekaders en onderzoeksbependingen

Bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten is het belangrijk om rekening te houden met enkele methodologische en inhoudelijke beperkingen. Ten eerste zijn de aantallen respondenten in zowel de interviews als de focusgroep beperkt. Hoewel de gesprekken waardevolle inzichten opleveren, zijn ze niet representatief voor de gehele organisatie of beroepsgroep van de deelnemers. De bevindingen moeten daarom worden gezien als indicatief en illustratief, niet als generaliseerbaar.

Daarnaast vraagt de interpretatie van cijfers over jeugdbescherming om een expliciete contextuele duiding. Registraties kunnen immers worden beïnvloed door veranderende definities en administratieve verschuivingen. Daarnaast kan een stijging in maatregelen voortkomen uit gewijzigde taakverdeling of verhoogde meldingsbereidheid, niet uit een toename van feitelijke problematiek. Ook spelen maatschappelijke opvattingen over wat een ‘goede’ opvoeding is en hoe opvoedingsvrijheid zich verhoudt tot gedwongen overheidsingrijpen een rol. Dit kan leiden tot een bredere interpretatie van risico's en een lagere drempel voor interventie, terwijl in andere perioden juist terughoudendheid wordt bepleit om ouderlijke autonomie te respecteren. Deze factoren beperken het onderzoek niet, maar geven richting aan een genuanceerde duiding van trends en voorkomen dat cijfers geïsoleerd worden geïnterpreteerd.

Een belangrijke beperking van dit onderzoek is het ontbreken van gegevens uit het gemeentelijk domein, oftewel het voorveld. De jeugdbeschermingsketen begint niet bij Veilig Thuis of de RvdK, maar eerder – bij wijkteams, jeugdconsulenten, scholen of andere lokale voorzieningen. Zonder data over deze eerste lijn is het niet mogelijk om goed zicht te krijgen op de mate waarin problematiek vroegtijdig wordt gesignaleerd, afgehandeld of juist doorverwezen. Dit beperkt de mogelijkheid om ketenbreed conclusies te trekken over instroomdynamiek en de effectiviteit van preventieve interventies.

De gekozen onderzoeksinsteek speelt een belangrijke rol in de duiding van de resultaten. Dit onderzoek richt zich primair op trends en ketenprocessen binnen de jeugdbescherming, met specifieke aandacht voor instroom, uitstroom en doorlooptijden van jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarmee ligt de focus vooral op het systeem- en ketenperspectief, zoals dat relevant is voor ketenpartners en beleidsmakers. Andere invalshoeken, zoals die van jeugdigen en ouders, zijn in deze studie daarmee minder uitgewerkt. Ook in de focusgroep is dit benoemd: deelnemers onderkenden de waarde van de cijfers en analyses, maar gaven aan dat deze slechts één deel van het verhaal laten zien. Vervolgonderzoek kan dit beeld verdiepen door aanvullende kwalitatieve duiding te bieden, bijvoorbeeld over de aard en complexiteit van de casuïstiek, de afwegingen in besluitvorming en de ervaringen van betrokken jeugdigen en ouders.

Tot slot geldt dat de data afkomstig zijn van een beperkt aantal GI's. De landelijk opererende GI werkt bovendien met een specifieke doelgroep. Hierdoor zijn de uitkomsten niet zonder meer representatief voor alle GI's, en kunnen op basis van deze gegevens geen generieke conclusies worden getrokken over het landelijke beeld.

6.4 Beleids- en onderzoeksaanbevelingen

De bevindingen laten zien dat sinds 2021 zowel de instroom als de uitstroom binnen de jeugdbeschermingsketen structureel is afgenomen. Deze trend lijkt niet direct te worden veroorzaakt door veranderingen bij Veilig Thuis of de rechtspraak. De daling lijkt eerder te wijzen op: a) verschuivingen in het gemeentelijke voorveld, zoals strengere triage aan de voorkant, een hogere drempel voor doorgeleiding naar de RvdK en een vergrote inzet op vrijwillige hulp en b) een relatieve afname van het aantal verzoeken tot jeugdbeschermingsmaatregelen door de RvdK aan de kinderrechter. Het onderzoek heeft daarbij laten zien dat de geobserveerde daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen primair wijst op een herpositionering van de balans tussen vrijwillige hulp en gedwongen maatregelen, en niet zozeer op een directe afname van problematiek. Om te kunnen beoordelen wat deze ontwikkeling concreet betekent voor de bescherming en rechtspositie van jeugdigen en hun gezinnen, zijn gerichte beleidsinterventies en verdiepend onderzoek noodzakelijk.

Van beleidszijde is het allereerst belangrijk om het voorveld beter in beeld te brengen. Steeds vaker lijken zorgen over de veiligheid van jeugdigen en gezinnen lokaal te worden opgepakt in het vrijwillige kader. De invulling van het vrijwillige kader en de manier waarop de doorstroom naar het gedwongen kader is geregeld, verschillen echter per gemeente. Meer inzicht in invulling van het vrijwillige kader en de doorstroom richting het gedwongen kader is nodig om de gehele jeugdbeschermingsketen in kaart te kunnen brengen. Bijvoorbeeld een landelijke monitor kan hierbij helpen. Het actieonderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de werking van de proeftuinen binnen het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming laat zien dat deze lokale aanpak kan bijdragen aan een kritischere houding ten opzichte van jeugdbeschermingsmaatregelen en meer samenwerking in het vrijwillige kader. Tegelijkertijd vraagt deze ontwikkeling om meer transparantie en eenduidige monitoring ten aanzien van het vrijwillige kader.

Daarnaast is het wenselijk om te investeren in uniforme registratie en definities binnen de jeugdbeschermingsketen. Verschillen in registratiesystemen, peildata en coderingen bemoeilijken een betrouwbare trendanalyse en kunnen leiden tot schijnbare dalingen. Landelijke afstemming via een datastandaard voor de jeugdbescherming kan de vergelijkbaarheid en transparantie vergroten.

Tegelijkertijd verdient de capaciteitsdruk binnen de keten aandacht. De daling in instroom kan deels het gevolg zijn van voorselectie of vertraging, waarbij praktische problemen de afweging om al dan niet een maatregel te verzoeken of in te zetten beïnvloeden. Structurele monitoring van de ketencapaciteit — bij het gemeentelijke voorveld, Veilig Thuis, RvdK, rechtbanken en GI's — is nodig om te voorkomen dat capaciteitsproblemen leiden tot 'onzichtbare wachtlijsten' of risicoaccumulatie bij gezinnen met complexe problematiek. Om deze effecten te voorkomen, is structurele en systematische monitoring van de ketencapaciteit noodzakelijk, bij alle schakels van de keten: het gemeentelijke voorveld, Veilig Thuis, RvdK, de kinderrechter en GI's. Alleen zo kunnen beleidsmakers tijdig signaleren of capaciteitsproblemen leiden tot 'onzichtbare wachtlijsten' en kan worden gewaarborgd dat de meest kwetsbare gezinnen adequate en tijdige bescherming ontvangen.

Voor onderzoek ligt de prioriteit bij het ontleden van de ketendynamiek achter de daling. Ketenbrede analyses van instroom, doorlooptijden, beslismomenten en uitstroom zijn noodzakelijk om

te bepalen of de daling het gevolg is van minder aanmeldingen, een lagere verzoekratio, een verlenging van de doorlooptijd (waardoor zaken later tot besluitvorming komen), of een verschuiving naar andere vormen van hulp. Alleen door deze stromen en voorraden in samenhang te analyseren kan worden vastgesteld of sprake is van een daadwerkelijke afname van maatregelen of van een temporele verschuiving in besluitvorming.

Ook is vervolgonderzoek nodig naar de kwaliteit van het voorveld: hoe worden casussen lokaal opgepakt en leidt dit tot duurzame veiligheid of vooral tot verplaatsing van gedwongen naar vrijwillige trajecten en welke rol spelen rechtsbescherming, het 'drangkader' en jeugdbeschermingstafels daarin? Daarnaast is het van belang om de invloed van beleidswijzigingen en regionale verschillen te onderzoeken, aangezien lokale verschillen in capaciteit en samenwerkingsafspraken mogelijk een belangrijke verklaring vormen.

Tot slot verdient het aanbeveling om de betrouwbaarheid van registraties zelf te bestuderen, om beter te kunnen onderscheiden in hoeverre trends feitelijke veranderingen weerspiegelen of (mede) registratieve artefacten zijn. Tabel 5 biedt een overzicht van mogelijke onderzoekslijnen die kunnen bijdragen aan een beter begrip van de dalende trend in jeugdbeschermingsmaatregelen. Per onderzoeksvraag worden voorbeeldmethoden geschetst, mogelijke datapartners benoemd (zoals gemeenten, Veilig Thuis, RvdK, Raad voor de rechtspraak, GI's en CBS), en kanttekeningen meegegeven die relevant zijn voor interpretatie en uitvoering.

Gezamenlijk kunnen deze beleids- en onderzoeksinspanningen helpen om te bepalen of de waargenomen daling duidt op een gewenste versterking van preventie, of juist op structurele kwetsbaarheden in de jeugdbeschermingsketen die nu minder zichtbaar worden.

Tabel 5. Inventarisatie onderzoeksmethoden, mogelijke datapartners en kanttekeningen¹²⁵

Onderzoek	Voorbeeldmethoden	Mogelijke datapartners	Kanttekeningen
Ketenbrede analyses van doorlooptijden en trajecten	- Longitudinale dossieranalyse; - Koppelanalyse VT-RvdK-GI.	Veilig Thuis, RvdK, Raad voor de rechtspraak, GI's	- Registraties moeten goed gekoppeld kunnen worden; - Privacy- en AVG-issues.
Onderzoek naar het voorveld (gemeenten, wijkteams, CJG's)	- Casusonderzoek; - Interviews met jeugdconsulenten; - Interviews met ouders en jeugdigen; - Effectevaluatie lokale interventies; - Monitoring herhaalde meldingen.	Gemeenten, wijkteams, CJG's	- Geen landelijke uniforme data; - Verschillen in registratiesystemen.
Invloed van beleidswijzigingen en regionale verschillen	- Vergelijkende regiostudie; - Documentanalyse convenanten; - Capaciteitsanalyse.	Regio's, gemeenten, GI's	- Interpretatie vereist contextkennis; - Causale verbanden lastig vast te stellen.
Betrouwbaarheid van registraties	- Audit van registratiesystemen; - Vergelijking registraties met casusinhoud; - Analyse definities en indicatoren.	GI's, RvdK, Veilig Thuis, CBS	- CBS kan rol spelen in uniformeren definities en datakwaliteit; - Verschillen in systemen bemoeilijken vergelijking.

¹²⁵ Deze inventarisatie is bedoeld als vertrekpunt voor vervolgonderzoek en beleidsontwikkeling en sluit aan bij de aanbevelingen uit de focusgroep om trends niet alleen kwantitatief te duiden, maar ook kwalitatief te verklaren.

Summary

Introduction

Since 2021, a nationwide decline can be observed in the number of children subject to a child protection order (Dutch: *jeugdbeschermingsmaatregel*) (supervision order or a termination of parental responsibilities). This development takes place against the backdrop of continuing capacity pressure within the child protection system and while there are no indications of less reporting of insecurity and developmental threats among children. This development raises questions about the nature and causes of the decline in child protection orders and about the implications for policy, implementation, and future capacity planning. The following question is central to this study:

What factors explain the development in the volume of child protection orders and are useful for further policy development and for anticipating future volume developments?

Research design

To answer this research question, this report is structured into four sub-studies:

- A. **Exploration** – An initial exploration of explanatory factors behind changes in the volume of child protection orders and youth probation trajectories (*jeugdreclasseringstrajecten*). Between mid-June and early September 2024, questionnaires were administered to professionals working in the child protection and youth probation system. In addition, existing data from Statistics Netherlands (CBS) for the period 2021–2024 were analysed to examine trends. The results were included in an interim report and are summarised in Chapter 2 of the present report.
- B. **Quantitative in-depth analysis** – A national and regional, child protection system-wide in-depth picture of the scale and development of the volume of child protection orders in recent years. For the period 2015–2024, national and regional CBS data were analysed, supplemented with data requested from municipalities, Safe at Home (*Veilig Thuis*), the Child Care and Protection Board (*Raad voor de Kinderbescherming*), the Council for the Judiciary (*Raad voor de rechtspraak*), and Certified Institutions (*gecertificeerde instellingen, GI's*) based on a selection of four regions and one pilot region (*proeftuinregio*).
- C. **Qualitative in-depth analysis** – An in-depth investigation of the development of the volume of child protection orders, based on qualitative insights from practice. To explore in more depth which factors professionals believe affect the number of child protection orders, semi-structured interviews ($N=18$) were conducted between May and October 2025 with professionals working within the child protection system in the four selected regions and the selected pilot region.
- D. **Integrated analysis and forecast** – An integrated explanatory analysis of relevant factors and developments in the volume of child protection orders, including a forecast for the next two to three years. The outcomes of analyses A, B, and C were discussed with a focus group of experts active in the field of child protection, and a concise policy analysis was conducted.

Despite repeated attempts to obtain data for the quantitative analyses and to recruit respondents for the interviews, the response rate for some organisations remained limited. Furthermore, the datasets

received differed significantly in design and definitions. This limits their comparability. Therefore, the quantitative analyses in this study are indicative and, like the findings from the interviews, should be interpreted with caution.

National patterns and chain logic (2015–2024)

When considering the entire 2015–2024 period, the total number of child protection orders – supervision orders (*ondertoezichtstellingen*) and guardianship orders (*voogdijmaatregelen*) – declines by 20%. At first glance, this overall decrease suggests a steady downward trend, but the underlying development is more complex. The trajectory is not linear: up to 2020, the number of orders initially increases, but from 2021 onward, a clear turning point occurs, followed by an accelerated decline.

This decline is related to changes in inflow and outflow. From 2021 onward, the inflow of new orders decreases sharply and subsequently stabilises at a lower level. The outflow – the number of orders that are terminated – initially remains relatively stable, but also begins to decline from 2022 onward. In 2024, inflow and outflow are close to each other, indicating a new balance at a lower overall level of total child protection orders.

When broken down by type of child protection order, the number of supervision orders decreases nationally by approximately 24%, while the number of guardianship orders declines by around 10%. The overall decrease appears to be mainly explained by a reduced inflow of new orders.

Within the child protection system, no evidence was found of fewer reports to Safe at Home. That is, the number of reports and advice remains at a stable level. The main shift occurs at the Child Care and Protection Board. Specifically, the number of requests to conduct an investigation to the necessity of a child protection order decreases slightly, whereas the number of requests for an order submitted to the courts decreases more strongly. This points to increased selectivity or restraint in the step from investigation to legal intervention, particularly in terms of requests for termination of parental responsibilities. Although the analysis provides insight into Safe at Home and other formal links in the child protection system, a complete picture of the voluntary care domain (*voorveld*) – via municipalities and local teams – is lacking. This part is crucial, because often a first assessment is made at this stage as to whether a case should be escalated to a compulsory child protection order.

The Council for the Judiciary follows this lower inflow of requests for child protection orders almost one-on-one. At the Certified Institutions, there is a slight decrease in the number of supervision orders and a structural reduction in the number of orders of guardianship, due to lower inflow combined with increasing case duration. Together, these patterns point to a shift primarily driven by changes in selection and decision-making, rather than by a decrease in reporting at the start of the child protection chain.

Regional differences

The decline is visible nationwide but varies strongly by region. The studied urban regions and the pilot region show the largest decreases (–27% to –37%), while the rural areas show more moderate declines (–10% to –22%). Regions with a strong preventive infrastructure, pilot regions (*proeftuinen*), or strengthened local teams show sharper declines, partly because cases are handled longer locally and

within the voluntary domain. Quality, deployment, and registration in this domain differ between regions, which complicates comparability.

Explanatory factors

The interviews provide insight into three main factors that, according to professionals in the child protection system, contribute to the observed decline. First (1), professionals report an increased emphasis on the voluntary care domain. According to many professionals, the voluntary care domain has not only improved in quality in recent years, but cases are also kept outside the compulsory child protection domain for longer periods. However, the interviews show that the quality of the voluntary care domain varies significantly by municipality, which appears to partly influence the number of cases that end up in the child protection system.

Furthermore, professionals report a more critical attitude toward the use of compulsory child protection orders. The causes of this critical attitude are twofold: (2) a more fundamental position on government intervention in the upbringing of children and/or the results of such compulsory government intervention (including in high complex separation cases), and (3) a critical attitude resulting from (practical) implementation problems within the child protection system. This development appears to be unfolding partly against the backdrop of various societal developments, such as the childcare allowance scandal (*kinderopvangtoeslagenschandaal*) and media attention. In addition to a more fundamental critical position, professionals are more critical of the use of compulsory orders due to problems in the current system (financial constraints, staff turnover and shortages, the availability of (appropriate) support services, and waiting lists).

The interviews also raise several important concerns about the developments outlined, including the possibility that problems may ‘linger too long’ within the voluntary framework, and the legal protection of parents and young people (including within the so-called ‘drangkader’). The interviews also point out that a decrease in the number of child protection orders does not mean that problems within families have decreased; in fact, professionals appear to be seeing an increase in complex problems.

Tentative forecast (2–3 years)

A robust quantitative forecast of the volume of child protection orders in the coming years is currently not possible. Trends fluctuate, policy changes take time to have an effect, and national data on the voluntary care context are lacking. Based on current patterns and signals, a cautious qualitative picture emerges for 2026–2028. A further decline seems most plausible for the termination of parental responsibilities orders; for supervision orders, stabilisation cannot be ruled out. Regional differences are expected to persist. Future legislation and further implementation of national policies may significantly influence developments.

Conclusions and recommendations

The observed decline in child protection orders primarily points to a repositioning of the balance between voluntary care and compulsory child protection orders, rather than a direct decrease in underlying problems. To safeguard the actual protection of children, it is important to gain insight into the entire child protection chain. It is therefore essential to get a better view on the voluntary care

context and the transition to the compulsory child protection domain. A national monitor, for example, can be helpful in this regard. Furthermore, it is important to standardise registrations and definitions within the child protection system and develop data standards for the voluntary care domain, Safe at Home, the Child Care and Protection Board, the Council for the Judiciary, Certified Institutions, and Statistics Netherlands, so that trend analyses become more reliable. Structural monitoring of chain capacity, inflow, processing times, and outflow at each link within the child protection system is necessary to prevent invisible waiting lists and risk accumulation, and thereby ensuring that the most vulnerable families receive adequate and timely protection, both now and in the future.

Bijlage: Topiclijst interviews (deelonderzoek C)

Voorstellen respondent. Waar werkzaam? Welke functie? Welke regio? Eerdere relevante ervaring?

A. Inleiding: geconstateerde daling in aantal maatregelen

Dit onderzoek gaat over de daling van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Een vraag die centraal staat is welke factoren deze daling mogelijk kunnen verklaren. In de inleiding op de vragen wordt door de onderzoeker een korte schets gegeven van de geconstateerde daling op basis van de cijfers uit deel A van het onderzoek.

- *Zijn deze bevindingen herkenbaar in uw werkpraktijk? Waarom wel/niet? Hoe herkent u deze bevindingen?*

B. Verklarende factoren

Uit de vragenlijst van het verkennende deel van het onderzoek zijn verschillende factoren naar voren gekomen die volgens de respondenten de daling van het aantal jeugdbeschermings-maatregelen kunnen verklaren. De onderzoekers houden tijdens het interview deze factoren aan de respondenten voor.

- *Hoe denkt u dat het komt dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen daalt?*
- *Herkent u de genoemde factoren vanuit uw werkpraktijk? Zijn een of meerdere van deze factoren ook in uw werkpraktijk van toepassing?*
- *Zijn er nog andere factoren die mogelijk bijdragen aan de daling van het aantal maatregelen?*
- *Kunt u daarbij een onderscheid maken tussen in- en uitstroom? Waarom is dat zo?*
- *Hoe dragen die factoren volgens u bij aan de instroom dan wel uitstroom in de jeugdbeschermingsketen?*

C. Lengte van de maatregelen

De onderzoekers geven een korte toelichting op de bevindingen uit deel A van het onderzoek ten aanzien van de lengte van jeugdbeschermingsmaatregelen.

- *Herkent u dit in uw werkpraktijk?*
- *Hoe komt dit denkt u?*

D. Regionale verschillen

- *Heeft u de indruk, voor zover u dat kunt inschatten, dat de situatie in uw regio verschilt ten opzichte van andere regio's en/of de landelijke situatie?*
- *Heeft u daar een mogelijke verklaring voor?*

E. Verwachtingen voor de toekomst

- *Wat denkt u dat er gaat gebeuren met het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen in de komende 2 à 3 jaar? Verwacht u een (verdere) daling/stijging?*
- *Waarom denkt u dat?*