

Verklaringen en effecten van de toename van kortdurende machtigingen gesloten jeugdhulp

Kortdurende machtigingen in de JeugdzorgPlus

Nina Esmeijer, Imke Schoppink & Coleta van Dam

Samenvatting

Een verblijf in de JeugdzorgPlus is een ingrijpende en kostbare maatregel; er wordt dan ook gestreefd naar zo min mogelijk en zo kort mogelijke gesloten plaatsingen. Om dit te bewerkstelligen worden de laatste jaren meer kortdurende machtigingen afgegeven. In dit onderzoek naar de duur van de machtigingen in de JeugdzorgPlus is informatie opgehaald bij kinderrechtshouders, professionals en jongeren. Hieruit bleek

dat korte machtigingen vaak verlengd worden, en dat verlengingen nadelige gevolgen hebben voor de voortgang van de behandeling en zorgen voor stress en valse hoop bij jongeren. Ook komt het voor dat korte machtigingen worden afgegeven vanwege een tekort aan passende alternatieven en vervolgplekken. Het onderzoek levert relevante aanbevelingen op voor de hulpverleningspraktijk.

Volgens het CBS krijgen jaarlijks ongeveer 20.000 jongeren te maken met een vorm van residentiële hulpverlening. Daarvan betreft 10% een plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdzorg; JeugdzorgPlus (CBS, 2020). Jongeren in de JeugdzorgPlus hebben complexe hulpbehoeften, waarbij vaak sprake is van ernstige emotionele problemen en gedragsproblemen. Lichtere vormen van hulp zijn voor hen niet (meer) toereikend en zonder behandeling vormen zij een risico voor

zichzelf of hun omgeving (Ten Brummelaar et al., 2011; De Kruijf, 2019). Voor plaatsing in een JeugdzorgPlus-instelling is een machtiging gesloten jeugdhulp nodig. Deze wordt door de kinderrechtshouders afgegeven en mag voor maximaal twaalf maanden worden uitgesproken. Tegen het einde van de duur van de machtiging kan de rechter deze verlengen als daartoe wordt verzocht door een gecertificeerde instelling (GI) of gemeente. De totale machtigingsduur kan daarmee langer dan een jaar zijn.

Het lijkt erop dat het verlengen van korte machtigingen uiteindelijk leidt tot een langer verblijf in de JeugdzorgPlus

Vrijheidsbeneming

Vanuit overheid en samenleving is de laatste tijd veel aandacht voor het nut en de noodzaak van vrijheidsbeneming van kwetsbare jongeren. In twee onlangs verschenen proefschriften wordt benadrukt dat gesloten jeugdzorg zo min mogelijk moet worden opgelegd en dat er betere alternatieven voor gesloten jeugdzorg moeten komen omdat, volgens het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, vrijheidsbeneming van minderjarigen zo min mogelijk en voor een zo kort mogelijke duur moet worden opgelegd (De Kruijf, 2019; De Valk, 2019). Dit is ook een van de beginselen van de Jeugdwet uit 2015, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting (2013): een machtiging gesloten jeugdhulp moet voor de kortst mogelijke passende duur worden afgegeven en besluitvormers moeten regelmatig evalueren of de gesloten plaatsing nog steeds noodzakelijk is. Om hier gehoor aan te kunnen geven, is door de Branches Gespecialiseerde Zorg voor Jeugd in 2019 het actieplan 'De best passende zorg voor kwetsbare jongeren' opgesteld. Doelen van dit actieplan zijn onder andere het terugdringen van het aantal plaatsingen in de JeugdzorgPlus en het verkorten van de verblijfsduur.

Duur van de machtigingen

Dit artikel beschrijft een deel van de resultaten van een door ZonMw gesubsidieerd onderzoek waarin de duur van de machtigingen JeugdzorgPlus een van de twee deelstudies betreft. In dat onderzoek zijn ook registratiegegevens van vier JeugdzorgPlus-instellingen geanalyseerd. Daaruit blijkt dat in de periode 2015-2019 de gemiddelde

machtigingsduur significant is gedaald van 4,5 maand naar 3,5 maand. Kinderrechters geven sinds 2015 vaker kortdurende machtigingen (1-3 maanden) af, en minder langere machtigingen (Van Dam et al., 2021). Tegelijkertijd worden deze korte machtigingen vaker verlengd, waardoor de totale machtigingsduur niet korter wordt. Het lijkt er zelfs op dat het verlengen van korte machtigingen uiteindelijk leidt tot een langer verblijf in de JeugdzorgPlus. Cijfers van Jeugdzorg Nederland (2020) ondersteunen dit: de gemiddelde plaatsingsduur van jongeren is licht gestegen van 5 maanden in 2017 naar 6,3 maanden in 2020. Dit roept vragen op: als korte machtigingen niet zorgen voor een korter verblijf, waarom worden er dan toch meer korte machtigingen afgegeven? En wat zijn de effecten van korte machtigingen op jongeren en hun behandeling? Korte machtigingen zouden een negatieve invloed kunnen hebben op de behandelmotivatie van jongeren ('over drie maanden ben ik hier toch weer weg'). Anderzijds ervaren jongeren langdurende machtigingen soms als 'uitzichtsloos', wat ook negatieve effecten kan hebben op hun behandelmotivatie (Ten Brummelaar et al., 2011).

Om antwoord te kunnen geven op bovenstaande vragen zijn bij kinderrechters en professionals hun verklaringen voor de toename van het aantal korte machtigingen in beeld gebracht. Daarnaast wordt inzicht gegeven in voor- en nadelen van korte machtigingen én in de ervaringen van jongeren zelf. Dit levert aanknopingspunten op om de besluiten van kinderrechters en professionals rondom de duur van de machtigingen gesloten jeugdhulp verder aan te scherpen en te verbeteren.

Deelnemers

Bij dertien kinderrechters zijn interviews afgenomen, waarin is gevraagd naar hun ervaringen met de duur van machtigingen gesloten jeugdhulp. Ze waren werkzaam bij zeven verschillende rechtbanken. Daarnaast is onder leden van het SKJ (Stichting Kwaliteitsregister Jeugd) een oproep gedaan om deel te nemen aan een enquête over

Een van de verklaringen voor de toename van het aantal korte machtigingen is het streven naar een zo kort mogelijk verblijf in de JeugdzorgPlus

verwijzen we naar de eindrapportage van het onderzoek (Van Dam et al., 2021). In die rapportage worden naast de resultaten rondom de duur van de machtigingen ook resultaten van de tweede deelstudie beschreven, rondom vrijwillige plaatsingen in de JeugdzorgPlus. In dit artikel gaan we in op de belangrijkste resultaten over de duur van de machtigingen.

Streven naar zo kort mogelijk verblijf

de plaatsing van jongeren in de JeugdzorgPlus; 274 professionals vulden de enquête in. Om inzicht te krijgen in de ervaringen van jongeren die verblijven in de JeugdzorgPlus is bij vier verschillende instellingen aan jongeren gevraagd of zij een enquête wilden invullen; in totaal vulden 41 jongeren de enquête in. In Tabel 1 zijn de kenmerken van de deelnemers weergegeven.

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering en financiering van jeugd- en opvoedhulp, waaronder gesloten jeugdhulp. Een van de belangrijkste verklaringen voor de toename van het aantal korte machtigingen die werd genoemd door kinderrechtshouders en professionals, is het streven naar een zo kort mogelijk verblijf in de JeugdzorgPlus. Dit is een van de uitgangspunten van de Jeugdwet. Daarnaast is er de laatste tijd toenemende aandacht voor de negatieve gevolgen van JeugdzorgPlus voor jongeren. Ook financiële

Voor de interviewtopics, alle vragen die middels de enquêtes zijn gesteld en uitgebreide resultaten

	Kinderrechtshouders N=13	Professionals N=274	Jongeren N=41
Geslacht			
• Man	2 (15%)	53 (19%)	22 (54%)
• Vrouw	11 (85%)	217 (79%)	19 (46%)
• Anders		4 (2%)	
Werkveld			
• Gecertificeerde instelling		113 (42%)	
• Gemeente		85 (31%)	
• JeugdzorgPlus-instelling		63 (23%)	
• Raad voor de Kinderbescherming		7 (3%)	
• Onafhankelijk gedragswetenschapper		6 (2%)	
Leeftijd (gemiddelde, min-max)			15,7 (8-17) jaar
Aantal machtigingen gesloten jeugdhulp (gemiddelde, min-max)			2,7 (1-10)
Verblijfsduur (gemiddelde, min-max)			9 (2-36) mnd

Tabel 1. Kenmerken deelnemers

overwegingen kunnen een rol spelen: sommige kinderrechtshouders en professionals hadden de indruk dat de hoge kosten van JeugdzorgPlus meespelen in de steeds korter wordende verzochte termijn. Enkele kinderrechtshouders gaven aan dat met name gemeenten aansturen op zo min mogelijk en zo kort mogelijke gesloten plaatsingen.

Vinger aan de pols

Er worden dus vaker korte machtigingen gesloten jeugdhulp aangevraagd en kinderrechtshouders kunnen geen langere machtiging verlenen dan verzocht. Daarnaast komt het voor dat kinderrechtshouders zelf besluiten om een kortere machtiging af te geven dan gevraagd. Een gedeelte van de machtiging wordt dan afgewezen of aangehouden. Door een deel van de machtiging aan te houden, kan een kinderrechtshouder tussentijds toetsen of het aangehouden deel van de machtiging nog noodzakelijk is. Is dit het geval, dan kan het aangehouden gedeelte worden toegekend zonder dat een nieuw verzoek om een gesloten machtiging moet worden ingediend. Een reden om een gedeelte van de machtiging aan te houden is dat kinderrechtshouders op die manier vinger aan de pols kunnen houden om ervoor te zorgen dat het verblijf niet langer duurt dan nodig. Bovendien kunnen kinderrechtshouders op die manier de druk proberen op te voeren bij de start van het verblijf, zodat de behandeling zo snel mogelijk van de grond komt. Een kinderrechtshouder lichtte dit toe: “Er is minder vertrouwen in de uitvoering van de jeugdhulp. Dat komt niet door de professionals, maar door wachtlijsten en gebrek aan voortgang, continuïteit en daadkracht, zowel bij de GI en gemeente als bij instellingen zelf. Toewerken naar een bepaalde

“Toewerken naar een bepaalde datum zorgt voor druk op de ketel, een urgentie om dan meer duidelijk te hebben”

Niels is klaar met zijn behandeling in de JeugdzorgPlus en kan naar een open behandelgroep. Omdat hij een-op-een behandeling nodig heeft, moest een besluit worden genomen door de wethouder over de bekostiging. Daar ging zo veel tijd overheen dat de plek op de groep al was opgevuld. Nu kan het nog wel een jaar duren voordat hij er terecht kan. Tot die tijd blijft Niels in de JeugdzorgPlus zitten.

- Voorbeeld van een kinderrechtshouder

datum zorgt voor druk op de ketel, urgentie om dan meer duidelijk te hebben.” Zowel kinderrechtshouders als professionals gaven aan dat dit een verklaring kan zijn voor de toename van het aantal korte machtigingen.

Verder bleek dat er verschillen zijn in de uitvoering van het beleid door kinderrechtshouders. Sommige kinderrechtshouders willen meer controle houden en geven daarom eerder korte machtigingen af, waar andere vinden dat ze een meer afstandelijke rol hebben en de JeugdzorgPlus-instelling de tijd en ruimte willen geven om de behandeling vorm te geven.

Gebrek aan geschikte zorg

Naast het streven naar een zo kort mogelijk verblijf en de tendens dat kinderrechtshouders vinger aan de pols willen houden en druk willen zetten, kan volgens de geïnterviewden een gebrek aan geschikte vervolgplekken of passende (intensieve) behandelgroepen een verklaring zijn voor de toename van korte machtigingen. Er is dan eigenlijk onvoldoende reden voor een (verlenging van) machtiging gesloten jeugdhulp, maar omdat er te lange wachtlijsten zijn voor alternatieve zorg geven kinderrechtshouders toch een machtiging af - maar dan wel voor korte duur. Een kinderrechtshouder vertelde voor welk dilemma zij soms staat: “Je wilt een kind na een goede behandeling niet op straat zetten of naar huis sturen als dat eigenlijk niet kan. De kans dat het voor niets is geweest is dan te groot. Het is

officieel geen grond voor een gesloten machtiging en heel onwenselijk, maar het gebeurt wel.”

Perspectief bieden

Soms wordt een korte machtiging afgegeven omdat dit voor perspectief kan zorgen bij de jongere. Zowel professionals als kinderrechtters noemden dit als voordeel van korte machtigingen: een kortere tijd is voor jongeren beter te overzien en kan helpen om jongeren te motiveren. Kinderrechtters maken een inschatting van het effect van hun beslissing op de jongere: zal de jongere bij een korte machtiging denken: “na drie maanden ben ik ervan af dus ik zit mijn tijd wel uit”, of komt de jongere door een korte machtiging juist in beweging?

Verlengingen van kortdurende machtigingen

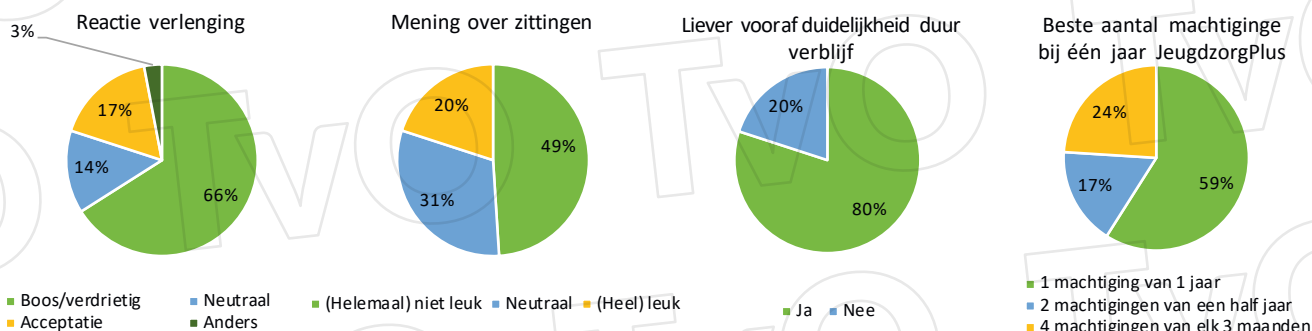
Als een korte machtiging eenmaal is afgegeven, is het echter vaak niet mogelijk om binnen drie maanden de behandeldoelen te behalen. Bovendien is er na drie maanden weinig nieuwe informatie over de voortgang van de behandeling beschikbaar, omdat gedragsverandering in korte tijd lastig te bewerkstelligen is. Korte machtigingen worden dan ook meestal verlengd. Kinderrechtters en professionals gaven aan dat het verlengen van machtigingen een negatieve invloed kan hebben op de behandelmotivatie en het zelfbeeld van de jongeren. Ook kan stapeling van korte machtigingen onzekerheid en valse hoop veroorzaken, en kunnen zittingen spanning

Jongeren gaven aan dat ze liever minder machtigingen hadden gehad die wat langer duurden

met zich meebrengen bij jongeren en ouders. Daarnaast kan een stapeling van machtigingen ten koste gaan van de voortgang van de behandeling, zowel omdat gewacht wordt op de uitkomst van de zitting en daardoor de behandeling stil ligt, als omdat er veel tijd verloren gaat aan het schrijven van rapporten.

Effect op jongeren

Om erachter te komen wat jongeren hier zelf van vinden, is hun met een enquête een aantal vragen voorgelegd over machtigingen en verlengingen. Het merendeel van de jongeren vond het aantal afgegeven machtigingen te veel en het verblijf in de JeugdzorgPlus te lang. Jongeren gaven aan dat ze liever minder machtigingen hadden gehad die wat langer duurden, dat het verblijf korter had kunnen duren als er sneller was gehandeld en dat er te weinig wordt toegewerkt naar een vervolgplek. In figuur 1 is te zien dat veel jongeren aangaven boos of verdrietig te zijn na een verlenging. Bijna de helft van de jongeren vond de zittingen (erg) vervelend. Enkele jongeren keken juist (erg) positief terug op de zitting, bijvoorbeeld omdat de



Figuur 1. Antwoorden van jongeren (N=41) op vragen over machtigingen, verlengingen en rechtszittingen (enquête)

machtiging voor kortere duur was dan verzocht of omdat de jongere hoorde dat er een plek beschikbaar was op een open groep. Veel jongeren hadden het fijner gevonden als ze vanaf het begin af aan hadden geweten hoe lang hun verblijf in de JeugdzorgPlus zou duren, onder andere omdat verlengingen onzekerheid en valse hoop kunnen geven. De meerderheid van de jongeren gaf aan dat ze, wanneer ze een jaar in de JeugdzorgPlus zouden moeten blijven, het liefst één machtiging van een jaar zouden krijgen. De jongeren die liever meerdere machtigingen zouden krijgen, gaven aan dat ze de tussentijdse evaluatiemomenten fijn vinden, omdat ze dan het gevoel krijgen dat het verblijf niet langer duurt dan noodzakelijk.

Conclusies

'Zo lang als nodig' in plaats van 'zo kort mogelijk'

Korte machtigingen worden onder andere afgegeven om het verblijf niet langer te laten duren dan nodig en om jongeren perspectief te bieden. Echter, korte machtigingen worden meestal verlengd en het opleggen van meerdere korte machtigingen kan dan uiteindelijk leiden tot een langere verblijfsduur in plaats van een kortere. Tevens zijn de effecten van verlengingen op jongeren en de behandeling vaak nadelig. Deze uitkomsten pleiten ervoor om niet zozeer te streven naar 'zo kort mogelijk', maar naar 'zo lang als nodig'. Door langere machtigingen af te geven, kan worden voorkomen dat kostbare behandelingsduur verloren gaat aan het steeds verlengen van machtigingen en wordt geen valse hoop en onzekerheid bij de jongeren gecreëerd. Tussentijdse evaluatiemomenten zijn belangrijk, maar kunnen ook op een andere manier worden vormgegeven dan door rechtbankzittingen,

Door langere machtigingen af te geven, kan worden voorkomen dat kostbare behandelingsduur verloren gaat

Kinderrechters moeten soms op basis van minimale documentatie en hetgeen ze tijdens de zitting horen een beslissing nemen

die vaak belastend zijn voor jongeren. Wanneer de behandelingsdoelen eerder zijn behaald dan van tevoren werd ingeschat, kan het traject eerder worden afgesloten. Dit biedt een vorm van perspectief en kan jongeren motiveren om zich in te zetten voor hun behandeling. De boodschap 'als je doelen niet zijn behaald, wordt je machtiging verlengd' verandert dan in het positievere 'als je doelen zijn behaald, wordt je machtiging ingekort'.

De rol van de kinderrechter

Van de geïnterviewde kinderrechters gaf een aantal aan zicht te willen houden op de voortgang van de behandeling of de druk op de behandeling op te willen voeren. Daarom geven zij korte machtigingen af of houden een gedeelte van de machtiging aan. Andere kinderrechters vinden dat het monitoren van de voortgang van de zorg niet onder hun rol als kinderrechter valt. Persoonlijke overwegingen en individuele verschillen tussen kinderrechters lijken daarmee een rol te spelen bij het vaststellen van de duur van de afgegeven machtiging.

Om een weloverwogen besluit te kunnen nemen, is het belangrijk dat de kinderrechter zo goed mogelijk geïnformeerd is en begrijpt waarom een machtiging voor een bepaalde duur is verzocht. Nu moeten kinderrechters soms op basis van minimale documentatie en hetgeen ze tijdens de zitting horen van de aanwezigen een ingrijpende beslissing nemen wat betreft (continuering van) de plaatsing in de JeugdzorgPlus. Het zou kinderrechters helpen om meer en recentere informatie tot hun beschikking te hebben ter voorbereiding op de zittingen. Te denken valt aan het toesturen van tussentijdse evaluaties, of

Het kan helpen
wanneer bij de zitting
begeleiders of
behandelaren van de
instelling aanwezig
zijn

het uitnodigen van kinderrechters op de locatie van de JeugdzorgPlus-instelling. Eveneens gaven kinderrechters aan dat het hen kan helpen wanneer bij de zitting begeleiders of behandelaren van de JeugdzorgPlus-instelling aanwezig zijn. Juist een begeleider of behandelaar van de JeugdzorgPlus-instelling die nauw betrokken is bij de behandeling van de jongere, kan vanuit een pedagogisch en psychologisch perspectief beargumenteren waarom een bepaalde duur nodig is voor de behandeling. Op deze manier krijgen kinderrechters meer zicht op de voortgang van de behandeling en voelen ze waarschijnlijk minder behoefte om middels extra zittingen vinger aan de pols te houden.

Alternatieven voor JeugdzorgPlus

Een andere reden waarom kinderrechters korte machtigingen afgeven, is het gebrek aan passende alternatieven. Een korte machtiging wordt dan afgegeven om hulpverleners de tijd te geven om op zoek te gaan naar andere mogelijkheden voor (tijdelijk) verblijf of behandeling van de jongere. Dit komt ook in het proefschrift van De Kruijf (2019) naar voren: een gebrek aan passende alternatieven is vaak een reden voor rechters om een machtiging gesloten jeugdhulp af te geven. De kleinschalige woonvoorzieningen die in ontwikkeling zijn, zouden deze passende alternatieven kunnen zijn (Van Schie et al., 2020). Wellicht sluiten deze beter aan bij de behandelbehoeften van een deel van de jongeren die nu wegens een gebrek aan geschikte zorg in een (slecht passende) JeugdzorgPlus-instelling terecht komen. Een verdere ontwikkeling van kleinschalige voorzieningen zou een betere aansluiting bij de behandelbehoeften van jongeren mogelijk kunnen maken

en kunnen voorkomen dat jongeren voor overbruggingsperiodes in de JeugdzorgPlus moeten verblijven.

Voor een aantal jongeren zal gesloten plaatsing voor kortere of langere tijd waarschijnlijk nodig blijven. Ook binnen de JeugdzorgPlus-instellingen wordt gezocht naar alternatief zorgaanbod om de plaatsing zo kort mogelijk te laten duren. Programma's als ThuisBest van Via Jeugd en Doen wat werkt van Elker zijn daar voorbeelden van. In deze programma's wordt een korte gesloten plaatsing gecombineerd met een intensief ambulante traject. De gesloten plaatsing wordt tijdig en strategisch ingezet om het ambulante traject te versterken en daarmee langerdurende gesloten plaatsingen te voorkomen. Deze inzet van JeugdzorgPlus wordt dan beschouwd als keerpunt in de zorg, in plaats van als eindstation. In de betreffende zorggebieden zou dit al geleid hebben tot afname van het aantal gesloten plaatsingen (Buysse et al., 2019).

Aanbevelingen

Concluderend kan gesteld worden dat het streven naar een zo kort mogelijk verblijf in de JeugdzorgPlus tot gevolg heeft dat meer kortdurende machtigingen worden afgegeven die vervolgens vaker worden verlengd, waardoor het verblijf niet korter wordt en kostbare behandeltijd verloren gaat.

Bovendien zorgen verlengingen voor onzekerheid en valse hoop bij jongeren. Het is dan ook aan te bevelen dat machtigingen gesloten jeugdhulp voor zo lang als nodig worden afgegeven, in plaats van zo kort mogelijk. Om er toch voor te zorgen dat jongeren zo min mogelijk en zo kort mogelijk in de geslotenheid zitten, is het belangrijk dat passende

Het is aan te bevelen dat
machtigingen gesloten
jeugdhulp voor zo
lang als nodig worden
afgegeven, in plaats van
zo kort mogelijk

alternatieven zoals kleinschalige voorzieningen verder worden ontwikkeld. Jongeren die eigenlijk niet in de JeugdzorgPlus thuishoren, hoeven er dan niet onnodig te verblijven. Ook een combinatie van intensieve ambulante hulp met korte time-outs in de JeugdzorgPlus kan helpen bij het verkorten van gesloten plaatsingen. Tot slot is het van belang dat kinderrechters voldoende recente informatie tot hun beschikking hebben om tot een goed besluit te kunnen komen wat betreft de machtigingsduur. Hierbij helpt het bijvoorbeeld als begeleiders of behandelaren van JeugdzorgPlus-instellingen vaker bij de zittingen aanwezig zijn.

Over de auteurs



Nina Esmeijer

(n.esmeijer@praktikon.nl) is onderzoeker bij Praktikon, zij doet met name praktijkgericht (kwalitatief) onderzoek. Daarnaast is ze verbonden aan de Academische Werkplaats Inside Out.



Imke Schoppink

is onderzoeker bij Praktikon, zij houdt zich bezig met praktijkgericht onderzoek en de implementatie van datagestuurde werken.



Coleta van Dam

is senior onderzoeker bij Praktikon, zij is projectleider van een aantal (ZonMw-)projecten naar het functioneren van jongeren. Tevens is ze verbonden aan enkele projecten binnen de Academische Werkplaats Inside Out.

**Geraadpleegde literatuur kunt u vinden op:
www.tijdschriftvoororthopedagogiek.nl**