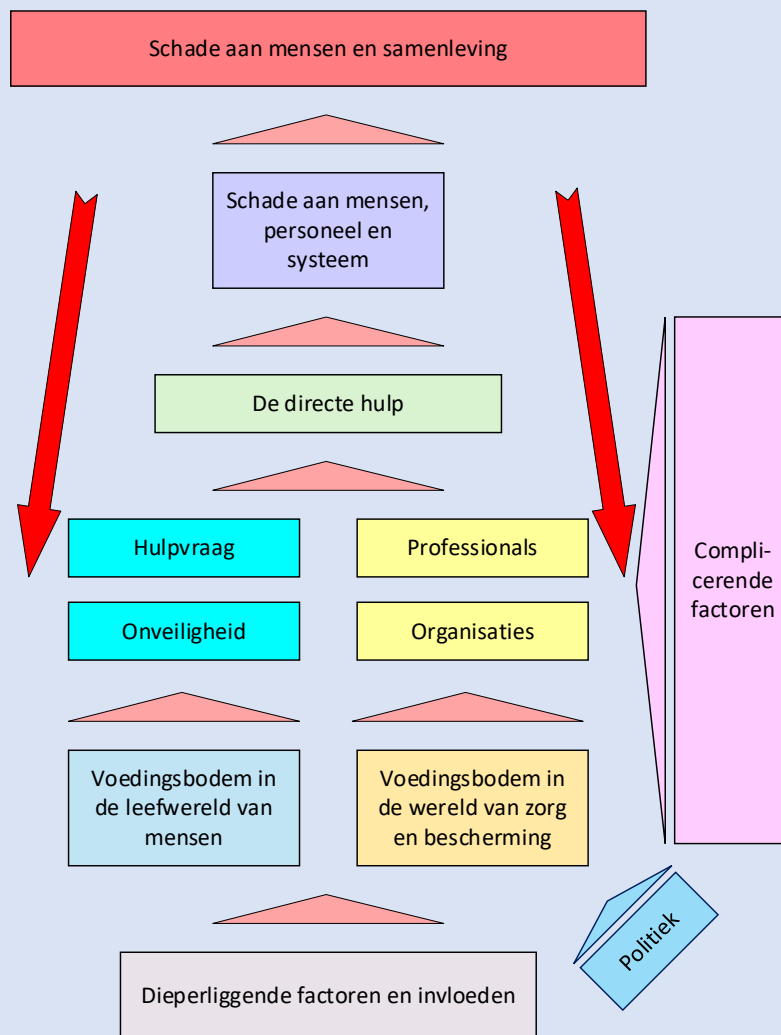


# Rapport actualisatie probleemanalyse kind- en gezinsbescherming



*De hulp en bescherming van kinderen en volwassenen in (potentieel) onveilige thuissituaties schiet tekort. Dat leidt tot schadelijke gevolgen voor individuen, hun omgeving, en de maatschappij.*

# **Inhoudsopgave**

## **Vooraf**

## **Managementsamenvatting**

### **1. Ondergrond**

- 1.1. Aanleiding
- 1.2. Doel en functies actualisatie en rapportage
- 1.3. De aanpak van de actualisatie
- 1.4. Wat is de relatie met probleemanalyses van 2020 en erna?
- 1.5. Hoe het rapport benutten voor het vervolg?
- 1.6. Leeswijzer en opbouw rapport

### **2. Probleem en oorzakenschema**

- 2.1. Inleiding en toelichting op de opbouw van het schema

### **3. Mogelijke interventiepunten**










- 3.1. De aard van de problematiek en de maatschappelijke context
- 3.2. Analyse, risicotaxatie en afwegingskader
- 3.3. Relaties
- 3.4. De werking van de directe hulp
- 3.5. Stelselproblemen en systeemfactoren

### **4. De voorliggende probleemanalyse en eerdere probleemanalyses**

### **5. Adviezen voor het vervolg van het proces**

- 5.1. Inleiding
- 5.2. Hoofdpijnen van advies

## BIJLAGEN

Bijlage A - Terminologie en afkortingen	 Bijlage A - Terminologie.docx
Bijlage B - Omgevingsinventarisatie	 Bijlage B - Omgevingsinventari
Bijlage C - Lijst met relevante openbare rapporten, onderzoeken en andere publicaties	 Bijlage C - Lijst met relevante openbare
Bijlage D - Oorspronkelijke en volgende probleemanalyse Toekomstscenario 2019 tot 2025	 Bijlage D - Oorspronkelijke en
Bijlage E - Probleem en oorzakenanalyse	 Bijlage E - Probleem- en oorza
Bijlage F - Factsheet feiten en cijfers	 Bijlage F - Factsheet feiten en cijfers.doc
Bijlage G - Beeld van de bloemlezingen: inhoudsopgaven van de bloemlezingen Problemen en oorzaken en Trends en ontwikkelingen	 Bijlage G - Inhoudsopgave Blo
Bijlage H - Bloemlezing Problemen en oorzaken	 Bijlage H - Bloemlezing Trends
Bijlage I - Bloemlezing Trends en ontwikkelingen	 Bijlage I - Bloemlezing Proble

## Vooraf

Voor u ligt het rapport over de analyse van problemen en oorzaken binnen de hulp en bescherming van kinderen en volwassenen in (potentieel) onveilige thuissituaties.

Dit rapport met de bijbehorende bijlagen is onderdeel van de ‘veranderstrategie’ en zal als bijlage bij de veranderstrategie gepresenteerd worden. Ons advies dat voortvloeit uit de analyse is verwerkt in hoofdstuk 2 van de veranderstrategie.

Het is opgesteld met als doel om inzicht te geven in de knelpunten, oorzaken en achterliggende mechanismen die spelen in het huidige systeem van hulp aan kinderen en gezinnen.

We hebben een ruime deskresearch gedaan en daarnaast zijn er meerdere consultatiesessies geweest met stakeholders. Door hun gedeelde expertise, ervaringen en inzichten is een breed en gedragen beeld ontstaan van de complexe werkelijkheid waarin hulp en bescherming van kinderen en volwassenen in (potentieel) onveilige thuissituatie functioneert.

Het rapport is tot stand gekomen dankzij de inzet en betrokkenheid van een werkgroep bestaande uit Tijne Berg-le Clerq (VNG), Christian Asche (VWS), Renate Beckers (Rijksconsultants), Aart-Jan Wijnbergen en Caroline Liberton (programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming), Monique Veldhuis en Marjorie Bulthuis (JenV), Jurensli Willems, Martin Gijzel en Ruth van Rossum (PPAC).

Wij hopen dat deze analyse bijdraagt aan verdere verdieping, bewustwording en uiteindelijk tot verbetering van het systeem en de ondersteuning aan huishoudens, gezinnen en kinderen.

Daarom geven we hier vast ons leesadvies: het rapport (inclusief probleem en oorzakenschema en managementsamenvatting) en de inhoudsopgave van de twee bloemlezingen (bijlage G) geven met elkaar het beste beeld van de problematiek.

Dank aan alle betrokkenen voor de tijd, deskundigheid en bijdragen die ze hebben geleverd aan dit proces en de uiteindelijke analyse.

# Managementsamenvatting

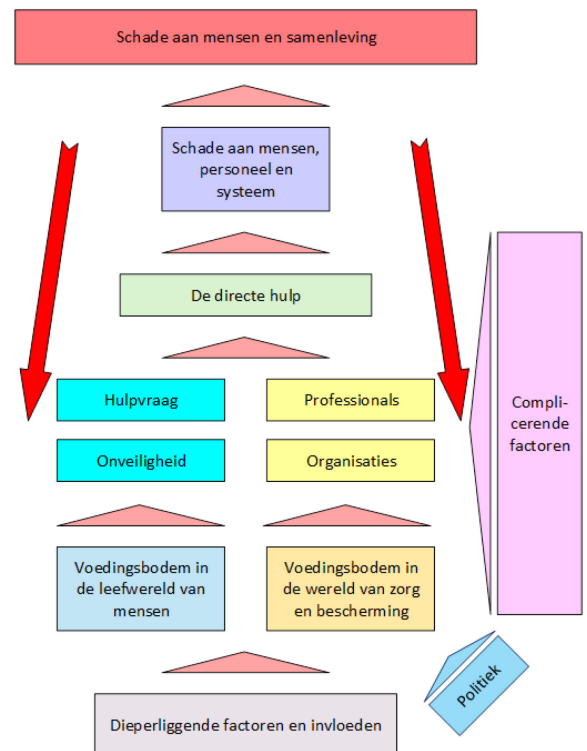
## Kernboodschap

De analyse laat zien dat de hulp en bescherming van kinderen en volwassenen in (potentieel) onveilige thuissituaties tekortschiet. De problematiek wordt in stand gehouden door een combinatie van complexe gezinsdynamiek, maatschappelijke ontwikkelingen, versnipperde sturing, personeelskrapte, onvoldoende gezamenlijke analyse en discontinuïteit in de directe hulp. Verbetering vraagt om een samenhangende aanpak op meerdere niveaus tegelijk: bij gezinnen, professionals, organisaties, het stelsel en de maatschappelijke context.

## Mogelijke interventiepunten

### Inleiding en toelichting op de opbouw van het schema.

Hoofdstuk 3 benoemt de voornaamste knooppunten waar interventies het meeste effect kunnen hebben. Het schema (zie hiernaast) ordent de problematiek als een samenhangend geheel van oorzaken, beïnvloedende factoren, schade en terugkoppelingen. Onderliggende factoren op individueel, maatschappelijk en stelselniveau werken door naar de directe hulp, terwijl ontstane schade vervolgens weer nieuwe problemen veroorzaakt. Dat maakt duidelijk dat losse verbeteracties onvoldoende zijn en dat een integrale veranderstrategie nodig is. Uiteindelijk zijn de mogelijke interventiepunten die uit het probleem- en oorzakenschema zijn gehaald geclusterd in 5 clusters. De interventiepunten komen ook terug in hoofdstuk 2 van de veranderstrategie. Hieronder een korte weergave van de clusters en de bijbehorende interventiepunten.



### 1. De aard van de problematiek en de maatschappelijke context

*Een breed vraagstuk in een complex stelsel.* De problematiek speelt zich af binnen een stelsel met veel wetten, domeinen, organisaties en verantwoordelijkheden. Risicofactoren zoals armoede, psychische problemen, stress en verslaving grijpen in elkaar, terwijl procedures en rechten voor betrokkenen vaak onvoldoende transparant zijn.

*Cirkel van schade.* Onveiligheid thuis leidt tot directe en langdurige schade voor kinderen en volwassenen, maar ook voor hun omgeving en voor professionals. Wanneer hulp uitblijft, vertraagt of niet passend is, verdiept die schade zich.

*Onvoldoende reflecteren en leren op alle niveaus.* Beleid, uitvoering en bestuur leren volgens het rapport onvoldoende van eerdere hervormingen en terugkerende patronen. Daardoor worden vergelijkbare oplossingen herhaald zonder de onderliggende mechanismen echt te doorbreken.

*Complicerende maatschappelijke factoren, waaronder digitalisering.* Digitalisering vergroot de complexiteit van het vraagstuk. Sociale media kunnen geweld normaliseren, druk en beïnvloeding vergroten, online onveiligheid versterken en agressie tegen hulpverleners aanjagen. Ook maakt digitalisering hulp vaker afstandelijker, terwijl AI zowel kansen als nieuwe risico's meebrengt.

## **2. Analyse, risicotaxatie en afwegingskader**

*Gemis van een gezamenlijke beeld over ingrijpen door de overheid.* Professionals, beleidsmakers en bestuurders missen vaak een gedeeld normatief kader over wanneer de overheid moet ingrijpen, wat onder veiligheid moet worden verstaan en welk risico aanvaardbaar is. Daardoor ontstaan uiteenlopende beoordelingen.

*Te beperkte analyse van de onveiligheid in het huishouden.* Voorgeschiedenis, gezinscontext, omgevingsfactoren en structurele stressoren worden niet altijd voldoende meegewogen, waardoor interventies te oppervlakkig of te laat zijn.

*Korte termijn handelen prevaleert.* In het stelsel overheerst een focus op snelle, kortetermijnoplossingen, zowel in de hulpverlening als in organisaties en op beleidsniveau. Daardoor krijgen structurele oorzaken te weinig aandacht en wordt na incidenten vooral ingezet op directe risicobeheersing, zonder de gevolgen op langere termijn voldoende mee te wegen.

*Geen goede risico-weging.* Risicotaxatie-instrumenten en gezamenlijke risicoafweging worden niet consequent benut. Daardoor ontbreekt regelmatig een gedeeld beeld van urgentie, ernst en noodzakelijke vervolgstappen.

*Onvoldoende aandacht voor voedingsbodem.* Onveiligheid komt in alle lagen van de bevolking voor, maar bestaansonzekerheid, armoede en sociale uitsluiting vergroten de kans dat problemen ontstaan of escaleren. Die voedingsbodem krijgt nog te weinig gewicht in analyse en besluitvorming.

*Veiligheidsparadox en risicomijding.* De sterke focus op veiligheid en het vermijden van verwijtbaarheid kan leiden tot defensief handelen. Beheersing en procedurele zekerheid wegen dan zwaarder dan relationeel en duurzaam helpen.

## **3. Relaties**

*Machtsongelijkheid.* Machtverschillen tussen gezinnen, professionals, organisaties en overheden beïnvloeden de kwaliteit van samenwerking. Het systeem is vaak meer gericht op sturen en verantwoorden dan op wederkerigheid en vertrouwen.

*Onvoldoende participatie.* Kinderen, volwassenen en gezinnen worden nog te weinig echt betrokken bij analyse, besluitvorming en uitvoering. Daardoor sluit hulp onvoldoende aan bij wat zij nodig hebben.

*Problemen bij hulp vragen en signaleren.* Onveiligheid thuis is vaak moeilijk zichtbaar en wordt niet snel gedeeld. Schaamte, afhankelijkheid, angst en onduidelijkheid over routes naar hulp bemoeilijken vroegsignalering en het stellen van gerichte vragen.

*Grote verschillen in beelden en taalgebruik.* Betrokken partijen hanteren verschillende definities, verwachtingen en professionele talen. Daardoor ontstaan misverstanden over begrippen als veiligheid, regie, risico en passende hulp.

## **4. De werking van de directe hulp**

*Problemen bij kwaliteit en inzet van de professional.* Professionals werken onder hoge druk, terwijl casuïstiek complexer wordt en agressie en administratieve lasten toenemen. Dat beperkt de ruimte voor reflectie, relationeel werken en maatwerk.

*Personeelskrapte.* De arbeidsmarkt staat onder zware druk. Tekorten leiden tot hoge werkdruk, verloop, minder continuïteit en moeilijkheden om specialistische kennis op peil te houden.

*Niet tijdige en/of passende hulp.* Veel kinderen en gezinnen wachten te lang op hulp of krijgen ondersteuning die niet goed aansluit bij hun situatie. Dat vergroot de kans op escalatie en verdiept bestaande schade.

*Discontinuïteit in de hulp.* Overdrachten tussen organisaties en wisselingen van professionals onderbreken relaties en voortgang. Daardoor gaat kennis verloren en moeten gezinnen hun verhaal opnieuw vertellen.

*Gebrek aan duurzame en gezinsgerichte begeleiding.* De hulp is te vaak gericht op korte trajecten en momentopnames, terwijl veel situaties vragen om langdurige, stabiele en gezinsgerichte begeleiding met nazorg en monitoring.

## 5. Stelselproblemen en systeemfactoren

*Onvoldoende rechtsbescherming binnen het huidige stelsel.* De rechtspositie van betrokkenen is niet in alle situaties voldoende geborgd, onder meer bij informatievoorziening, hoor en wederhoor en transparantie van besluiten.

*Waardendilemma's en tegenstrijdigheden.* Het stelsel kent spanningen tussen beschermen en autonomie respecteren, tussen snelheid en zorgvuldigheid en tussen standaardisering en maatwerk. Zolang die niet expliciet worden gemaakt, werken zij ondergronds door.

*Verschillende vormen van versnippering.* Taken, verantwoordelijkheden, toegangsroutes en aanbod zijn gefragmenteerd. Daardoor ontbreekt vaak één partij met integraal overzicht en regie, met hiaten, doublures en onduidelijkheid voor gezinnen tot gevolg.

*Discontinuïteit en ontbreken samenhang in sturing op verbetering.* Monitoring, evaluatie en verbetersturing zijn veelal tijdelijk, versnipperd en projectmatig georganiseerd. Daardoor ontbreekt een actueel en samenhangend leer- en stuurinstrument.

*Tegenwerkende financiële prikkels.* Bekostiging en sturing kunnen onbedoeld kortetermijnoplossingen, bureaucratie en risicoselectie bevorderen. Dat zet de beschikbaarheid van tijdige, specialistische en duurzame hulp onder druk.

*De ongelijke rol van overheid en burgers.* Diepgewortelde mensbeelden over verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en afhankelijkheid kleuren de inrichting van het stelsel. Daardoor wordt niet altijd uitgegaan van gelijkwaardigheid tussen overheid en burger.

## Betekenis voor de stelselverantwoordelijken en de partners

Voor de stelselverantwoordelijken en de partners betekent dit rapport dat verbetering alleen kansrijk is wanneer inhoud, uitvoering en sturing tegelijk worden aangepakt. In hoofdstuk 5 doen wij een aantal strategische aanbevelingen:

- **Stel de geactualiseerde probleem- en oorzakenanalyse vast** als gezamenlijk fundament voor alle vervolgstappen en keuzes in de aanpak.
- **Organiseer gezamenlijke herkenning en erkenning** van de problemen en oorzaken met betrokken departementen, overheden en organisaties.
- **Bepaal en prioriteer de belangrijkste interventiepunten** in de problematiek en werk van daaruit een gefaseerde mix van interventies uit.
- **Toets voorgenomen interventies systematisch aan de analyse**, zodat duidelijk is op welke problemen en oorzaken zij ingrijpen en waar aanvulling nodig is.

**Borg de analyse in strategie en uitvoering** door haar als vast referentiepunt te gebruiken, te verbinden aan de veranderstrategie en goede praktijken actief t

# 1. Ondergrond

## 1.1. Aanleiding

De drie stelselverantwoordelijken (VNG, VWS en JenV) van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (Toekomstscenario of TS) hebben afgesproken om de probleemanalyse die ten grondslag lag aan het TS te actualiseren. Zij hebben in het ambtelijke opdrachtgeversoverleg van september 2025 besloten om verdere stappen in het Toekomstscenario, beschreven in de 'veranderstrategie', te spiegelen aan en te funderen op een actuele probleem- en oorzakenanalyse. Hiermee willen zij recht doen aan de huidige inzichten over kwaliteit van beleid, zoals neergelegd in het Beleidskompas, en zeker zijn dat een pakket van interventies wordt ingezet dat gaat bijdragen aan beweging de goede kant op.

## 1.2. Doel en functies actualisatie en rapportage

Het doel van de actualisatie en dit rapport is daarmee, om een ondergrond en tevens spiegel te bieden voor het vervolg van het Toekomstscenario: welke problemen en oorzaken moeten aangepakt worden om tot verbetering te komen? De probleemanalyse is daarmee een checklist: hebben we de goede dingen te pakken? Gaan we met de voorgenomen interventies naar verwachting de problemen en de oorzaken daarvan wegnemen?

In dit rapport beschrijven we wat de problemen en de achterliggende oorzaken zijn, die ten grondslag liggen aan het onvoldoende functioneren van de kind- en gezinsbescherming. Als we weten wat die problemen en oorzaken precies zijn, weten we namelijk beter wat we moeten veranderen om de kind- en gezinsbescherming te verbeteren.

Bij de kind- en gezinsbescherming zijn heel veel verschillende partijen betrokken, die allemaal een stukje van de problemen en oorzaken zien. In dit rapport zijn al die stukjes samengevoegd en geactualiseerd, waardoor partijen samen een gedeeld beeld kunnen krijgen van de problemen en oorzaken.

Tenslotte zullen de diverse stukken als naslagwerk gebruikt kunnen worden, ook bij toekomstige behoefte aan inzicht in de problematiek.

## 1.3. De aanpak van de actualisatie

Voor de actualisatie hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Omdat er al veel is gepubliceerd, onderzocht en geraadpleegd, gebruiken we bestaand materiaal;
- daarnaast zoeken we actuele inbreng van een diversiteit aan stakeholders;
- we gaan ervan uit dat alle inbreng van waarde is;
- we laten het materiaal spreken, en sturen niet vanuit gewenste uitkomsten en belangen;
- we leggen - zo veel als mogelijk in de beschikbare doorlooptijd – tussenresultaten voor aan stakeholders ter versterking.

We doen recht aan het Beleidskompas (de verplichte werkwijze voor het maken/bijstellen van beleid en regelgeving) door de aanpak van Opgavegericht werken met het Beleidskompas te volgen.



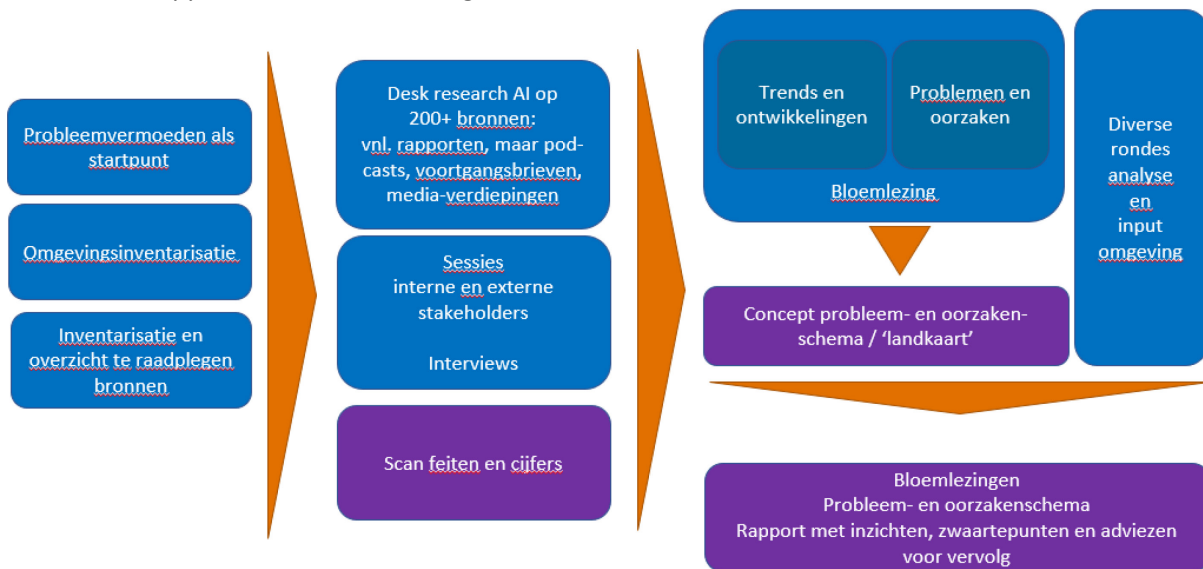
Deze aanpak borgt de beleidsanalytische fundering die het Beleidskompas vraagt, en borgt tevens de inbreng van de omgeving. Deze aanpak schetst stappen vanaf start tot implementatie om, met input van de omgeving, tot kwalitatief goed beleid en uitvoering te komen. Gezien onze opdracht richten we ons op de stappen van genoemde aanpak die gaan over de probleemanalyse. Dat zijn in bovenstaand schema de paarse stappen.

De aanpak van de actualisatie in het kort:

- Na het opzetten van een team voor de actualisatie hebben we een **startpunt** geformuleerd. Dit luidt: *De hulp en bescherming van kinderen en volwassenen in (potentieel) onveilige thuissituaties schiet tekort. Dat leidt tot schadelijke gevolgen voor individuen, hun omgeving, en de maatschappij.*
- Vervolgens hebben we een **omgevingsinventarisatie** uitgevoerd. Ten eerste om een breed beeld te hebben van relevante invalshoeken en stakeholders/deskundigen in dit vraagstuk. En ten tweede om te bezien wie we zouden willen raadplegen in live sessies en interviews. [Zie bijlage B.](#)
- Daarnaast hebben we een **inventarisatie en overzicht van relevante openbare bronnen** gemaakt t.b.v. onze deskresearch, en de voor ons onderzoek meest relevante gemarkeerd: circa 200+ voedingsbronnen, meest rapporten maar ook podcasts, kamerbrieven en media-verdiepingen. [Zie bijlage C.](#)
- Al deze bronnen (denk aan rapporten, onderzoeken, memo's, brieven, nota's, artikelen, podcasts, mediaverdiepingen, et cetera) bevatten informatie over problemen en oorzaken op het gebied van kind- en gezinsbescherming, jeugdzorg, gezondheidszorg, en huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze rapporten hebben we via een **deskresearch** gescand op informatie over enerzijds trends en ontwikkelingen, en anderzijds problemen en oorzaken.
- Parallel hebben we een factsheet gemaakt met beschikbare **cijfers** op de meest relevante punten. [Zie bijlage F.](#)
- Daarnaast hebben we mensen vanuit verschillende perspectieven uitgenodigd om hun actuele inzichten over ontwikkelingen, problemen en oorzaken op tafel te brengen, met

sessies en een aantal interviews. Tijdens deze **individuele interviews en groepsessies** hebben mensen vanuit verschillende perspectieven hun inbreng gegeven, zoals ervaringsdeskundigen, zorg- en hulpverleners, overheidsmedewerkers, juristen, wetenschappers, et cetera.

- Zo kwamen inzichten op tafel vanuit de deskresearch en vanuit stakeholders. Deze zetten we in twee **bloemlezingen**. De bloemlezingen vindt u in [bijlage H en I](#), [bijlage G](#) geeft het overzicht van de twee bloemlezingen middels een inhoudsopgave.
- Deze informatie hebben we vertaald in een **probleem- en oorzakenschema**: een schematische weergave van de problematiek, met symptomen, uiteenlopende aspecten van het vraagstuk, dieperliggende oorzaken, invloeden en patronen. [Zie bijlage E.](#)
- Op basis van de verschillende bouwstenen hebben we ons een beeld gevormd van de problematiek, en wat daarin cruciale punten zijn. Ook stakeholders hebben hier in diverse sessies hun analyses op meegegeven.
- Onze bevindingen hebben we neergelegd in dit **rapport**.
- We koppelen de inzichten terug aan de stakeholders die we hebben betrokken.



#### 1.4. Wat is de relatie met probleemanalyses van 2020 en erna?

Ten opzichte van de probleemanalyses die eerder zijn geschreven (zie bijlage D.) is de analyse die u in handen heeft, zowel een actualisatie, als een verbreding en verdieping. Nadrukkelijk zijn ook oorzakelijkheden, invloeden en patronen in beeld gebracht. Daarmee kan de analyse van het vraagstuk gelden als een actuele weergave van de gehele problematiek, vanzelfsprekend zover als deze analyse kon gaan in de beschikbare tijd. Rapporten vanaf 2015 (i.v.m. het ingaan van de decentralisaties) zijn input geweest voor onze deskresearch naar enerzijds trends en ontwikkelingen, en anderzijds problemen en oorzaken.

Aanvullend hebben we zoals eerder aangegeven stakeholders geraadpleegd in sessies en interviews. Zo is een breed beeld ontstaan van de actuele stand van de problematiek.

#### 1.5. Hoe het rapport benutten voor het vervolg?

Onze opdracht was: maak een actuele probleemanalyse. In dit rapport en de bijlagen vindt u deze probleemanalyse bestaande uit analyses, duidingen van de analyses en interventiepunten. Het feitelijke spiegelen van al binnen het Toekomstscenario ingezette en voorgenomen acties met de bevindingen van de analyse, en het wegen van mogelijke interventies, is geen deel van dit rapport.

We doen wel suggesties over interventiepunten in de problematiek die onzes inziens aandacht verdienen, en over hoe het opgeleverde materiaal te benutten bij vervolgstappen. De interventiepunten zijn gemarkeerd in hoofdstuk 2, en onze suggesties voor vervolgstappen vindt u in hoofdstuk 4.

## 1.6. Leeswijzer

### **Wat heeft u in handen?**

Een set stukken die bestaat uit

- een rapport, inclusief managementsamenvatting,
- een aantal bijlagen (A. tot en met I.).

*Voor het AOG zijn niet alle bijlagen toegevoegd.*

De managementsamenvatting in dit rapport geeft een zeer gecomprimeerd beeld van de interventiepunten die wij zien in de problematiek. Het rapport bevat de probleemanalyse. Het beschrijft de naar onze mening belangrijke interventiepunten, en onze adviezen voor het vervolg.

Naast het rapport zijn er diverse bijlagen, bijlage E is een omschrijving van de probleem- en oorzakenschema, bijlage H, I en G zijn de bloemlezingen en de inhoudsopgave van de bloemlezingen. Deze bijlagen geven een goed, diepgaand en volledig beeld van de problematiek die speelt bij dit vraagstuk.

### **Leesadvies**

Ons leesadvies: het rapport, inclusief managementsamenvatting en probleem en oorzakenschema, en Bijlage G geven met elkaar een goed beeld van de problematiek. Omwille van de hoeveelheid bijlagen hebben we alleen bijlage G meegestuurd. Ons leesadvies is daarom om het vooral niet te laten bij de managementsamenvatting: de problematiek verdient het, met het oog op verbetering, om goed te worden doorgrond en begrepen. Het schema is de ondergrond voor het rapport, en geeft inzicht in de problematiek én een overzicht van de door ons benoemde interventiepunten.

### **Opbouw rapport**

Hoofdstuk 2, probleem en oorzakenschema, leggen we beknopt uit hoe het blokkenschema eruit ziet.

Hoofdstuk 3, mogelijke interventiepunten, gaat in op de belangrijkste interventiepunten uit de analyse. We behandelen die interventiepunten langs de lijn van het probleem- en oorzakenschema. De interventiepunten zijn geclusterd in 5 thema's, dit zijn (1) De aard van de problematiek en de maatschappelijke context, (2) Analyse, risicotaxatie en afwegingskader, (3) Relaties, (4) De werking van de directe hulp en (5) Stelselproblemen en systeemfactoren.

Hoofdstuk 4, de voorliggende probleemanalyse en eerdere probleemanalyses, laat zien hoe de voorliggende probleemanalyse zich verhoudt tot eerdere probleemanalyses.

In Hoofdstuk 5, adviezen voor vervolg van het proces, leggen we in 4.1. de relatie tussen deze probleemanalyse en de sporen samenwerkingsmodel en vooral veranderstrategie die nu lopen. In 4.2. geven we suggesties voor de benutting van de analyse voor de veranderstrategie.

## 2. Probleem en oorzakenschema

### 2.1. Inleiding en toelichting op de opbouw van het schema

In een verbeteraanpak is het nodig problemen en oorzaken in beeld te brengen, en vervolgens deze problemen en oorzaken met elkaar te herkennen en erkennen. De schema's in dit rapport en vooral Bijlage E. zijn gemaakt in Visio.

Hiernaast een visuele weergave van hoe het probleem- en oorzakenschema is opgebouwd en hoe de schema's in dit rapport in relatie staan tot elkaar.

Voor de leesbaarheid zijn in Bijlage E. de schema's ook in PDF ingevoegd, zodat u deze op uw scherm kunt vergroten. Hieronder een uitleg van de opbouw van het schema.



### Uitleg opbouw schema

Onderin het schema staan, in het lila, diep liggende factoren die een voedingsbodem zijn voor of invloed hebben op het vraagstuk.

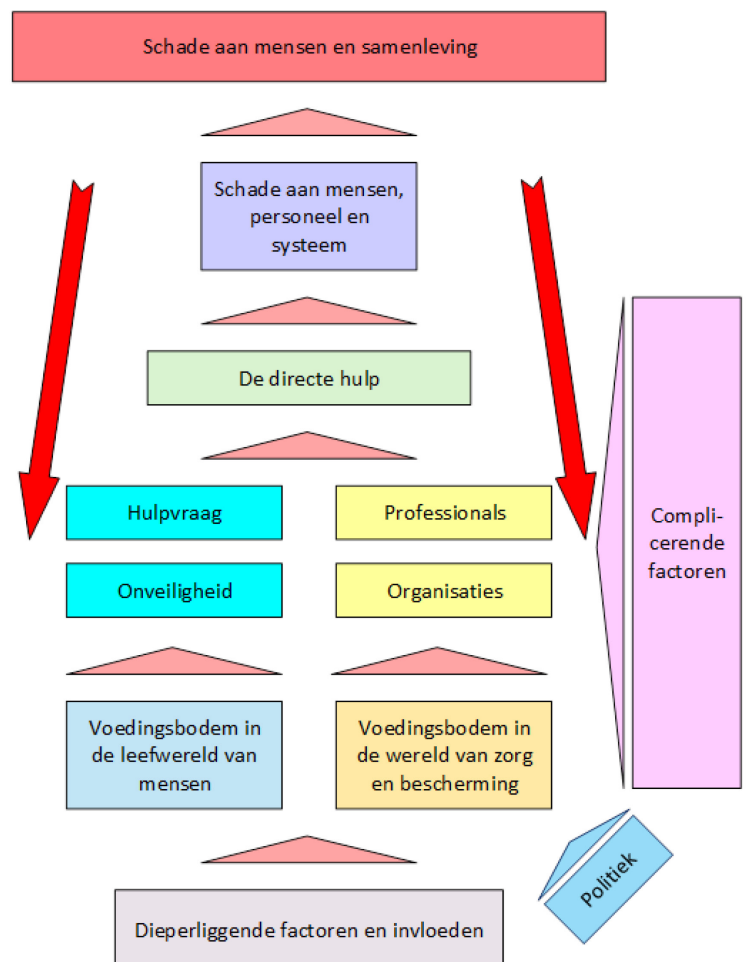
Rechtsonder is, met de blauwe pijl, te zien dat de politiek een factor kan zijn die de problemen in het zorg- en beschermingssysteem aanjaagt en/of in stand houdt.

Twee 'sporen' rusten op de lila ondergrond van diepere factoren.

Links, in blauwe tinten, het spoor van individu en gezin.

- Onderin, in turquoise, de diepewortelde factoren waarop onveiligheid kan ontstaan of die een voedingsbodem kunnen vormen.
- Daarboven, in turquoise, wat er kan gebeuren bij een individu of gezin waardoor onveiligheid kan ontstaan, en welke onveiligheid zich voordoet.
- Daarboven, blauw, waarom het lang kan duren dat er een signaal ergens landt waarop hulp kan worden ingeschakeld.

Rechts, in oranje en gele tinten, het spoor van het systeem van zorg en bescherming.



- Onderin, oranje, als diepste voedingsbodem, problemen op het niveau van het stelsel.
- Daarboven, geel, wat er door de stelsel-problemen kan gebeuren op het niveau van organisaties en instellingen.
- Daarboven, ook in geel, wat er daaruit voortvloeiend kan gebeuren op het niveau van medewerkers in organisaties.

Daarboven laat de groene laag zien wat er kan gebeuren met de mens die hulp of bescherming krijgt vanuit het systeem.

De lichtpaarse laag laat zien dat, als er dingen misgaan in de directe hulp, niet alleen meer schade kan ontstaan aan de mens die hulp zoekt, maar ook aan medewerkers, en aan het systeem zelf.

Aan de rechterkant staan, in roze ovalen, factoren die een soort zij-invloed vormen. Factoren die zich voordoen in het systeem, en die inzicht geven in de aard van het vraagstuk.

De twee roze-rode pijlen aan weerszijden, van boven naar onder, laten zien dat de schade aan mensen in onveilige thuissituaties, aan personeel in zorg en bescherming, en aan het stelsel, ook weer schade elders in het schema veroorzaakt.

Bovenin, in licht en donkerrood, wordt duidelijk wat de persoonlijke en maatschappelijke schade is die voortkomt uit onveiligheid en niet goed functionerende hulp en bescherming.

Naast het bloekenschema is er ook een schema gemaakt waarbij alle onderdelen de kernpunten van wat uit de deskresearch en consultatie naar voren is gekomen. Elk van deze punten rust op een serie teksten en uitspraken uit rapporten, en op gesprekken en sessies met stakeholders.

In het probleem- en oorzakenschema staan verwijzingen naar de betreffende onderdelen van de bloemlezingen, zodat je vanuit het schema kunt 'doorklikken' en inzoomen. Zo bieden de bloemlezingen diepgang bij de punten in het schema, en is ook te zien op welke inhoudelijke basis het schema rust.

Zoals eerder aangegeven staan op enkele plaatsen in het schema 'vierkante tekstballonnen' met feiten en cijfers.

Ook staan de zogenaamde interventiepunten die we uit de analyse hebben gedestilleerd (zie hiervoor hoofdstuk 7 van deze bijlage) als lichtgroene bollen in het schema.

Hieronder een pdf van het schema, zodat er goed ingezoomd kan worden.



20260324 Schema  
VISIO eindrapport nr

### 3. Mogelijke interventiepunten

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal belangrijke mogelijke interventiepunten die uit het probleem- en oorzakenschema oprijzen. We hebben gekeken naar de onderdelen van het schema.

Op basis van ons werk en de input uit de sessies kunnen wij een beeld geven van wat naar onze mening interventiepunten in het vraagstuk zijn: punten die als een cruciaal knooppunt in de problematiek te beschouwen zijn en die dus naar verwachting relevant zijn voor een aanpak ter verbetering. Uit het schema komt naar voren dat er op veel verschillende aspecten en lagen in samenhang interventies nodig zijn, en dat enkele interventies op zich niet voldoende zullen zijn.

Met een metafoor: we geven aan wat, in ons beeld, op basis van de analyse, de 'stations Utrecht' zijn. Dat wil niet zeggen dat busstation Wolvega niet ook relevant is. Maar we willen in ieder geval graag, als handvat, de 'stations Utrecht' benoemen die voor ons uit het materiaal oprijzen.

In de paragrafen hieronder benoemen we alle interventiepunten ('stations Utrecht'). We hebben deze punten geclusterd in 5 thema's. Naast elk cluster staat het schema waarin omcirkeld is over welke blokken de beschreven interventiepunten gaan. We hebben gemerkt dat de interventiepunten enorm op elkaar inhaken en dat bepaalde punten op meerdere plekken effect hebben en doorwerken, waardoor je ze ook op andere plekken zou kunnen benoemen. Uiteindelijk hebben we gekozen voor deze indeling, in het vertrouwen dat de lezer begrijpt dat problemen zich op meerdere plekken kunnen manifesteren. De interventiepunten zijn hieronder uitgebreid omschreven en we hebben bij sommige punten citaten uit de bloemlezing of stakeholdersessies toegevoegd om extra kleuring aan het punt mee te geven (zie de grijze kaders).

DRIFT hanteert een raamwerk waarin transities worden begrepen als met elkaar samenhangende fundamentele verschuivingen in structuur, cultuur, en werkwijze. De hieronder gemarkeerde interventiepunten raken aan alle drie deze aspecten.

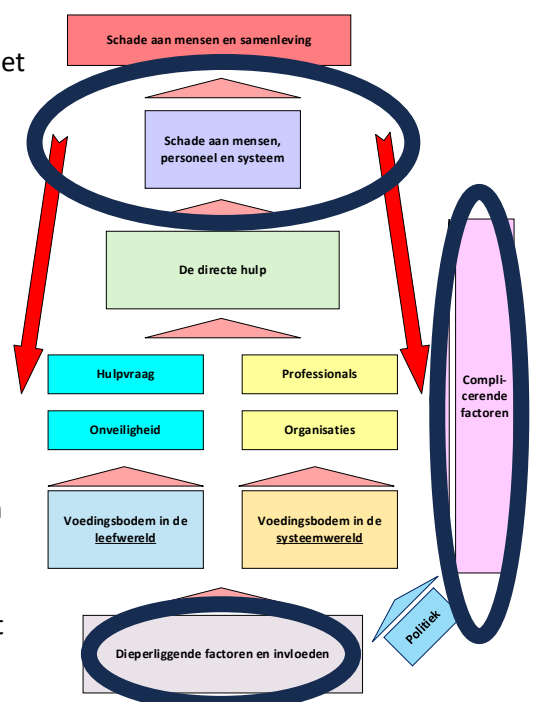
#### 3.1. De aard van de problematiek en de maatschappelijke context

Deze paragraaf gaat over de aard van het vraagstuk zelf. De problematiek kent veel oorzaken, invloeden en aspecten, die met elkaar in verbinding staan. Dat maakt dat voor verandering, meerdere aspecten op verschillende niveaus (zoals Rijk, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, inspecties) aangepakt moeten worden om de problemen te verminderen.



De rode pijlen van onder naar boven in het bijgevoegde schema laten zien hoe onderliggende lagen doorwerken in de lagen

erboven. Opvallend is dat de schade ook weer doorwerkt in het schema van boven naar onder, en zo de problemen en oorzaken nog eens aanwakkert. Dit laten we zien met de rode pijlen die in het schema langs de zijkant gebogen naar beneden lopen. Zo kan een incident leiden tot een toename van het indekken tegen toekomstige risico's of uitval van een professional. Of zo kan schade in de directe hulp, ook leiden tot schade aan het stelsel, doordat vertrouwen vermindert.



## Een breed vraagstuk in een complex stelsel

De hulp aan en bescherming van kinderen en volwassenen in (potentieel) onveilige thuissituaties is een vraagstuk dat zich afspeelt binnen een complex stelsel van verschillende domeinen, wetten, regels, kaders, actoren, organisaties, disciplines, etc. Dit stelsel wordt gekenmerkt door een veelheid aan:

- Risicofactoren (bestaansonzekerheid, verslaving, psychische problemen, armoede, stress, etc.),
- Maatschappelijke invloeden (o.a. veranderende normen en waarden binnen gemeenschap of samenleving en toenemende individualisering),
- Gelaagdheid en wisselwerkingen (verschillende oorzaken en gevolgen zijn complex met elkaar verweven),
- Onzekerheid en gebrekkige transparantie (o.a. over rechten, procedures en de te volgen stappen), wat kan leiden tot verwarring of zelfs het niet naleven van belangrijke regels en procedures.

Deze complexiteit maakt het moeilijk om te doorgronden hoe de verschillende aspecten van de problematiek zich met elkaar verhouden en welke invloed ze hebben op het grotere geheel. Het probleem- en oorzakenschema toont die complexiteit in een landkaart, zodat ze overzichtelijk wordt en zodat we vanuit een gedeeld overzicht kunnen bezien waar in de problematiek we moeten interveniëren.

*Er is een continue spanning tussen landelijke kaders en decentrale aansturing.*

*Mensen met meervoudige problemen ervaren het toegangsproces als een doolhof.*

## Cirkel van schade

Wanneer je thuis niet veilig bent en als je geweld wordt aangedaan, is dat schadelijk en traumatiserend. De schade van onveiligheid thuis en van het onvermogen om daarbij de juiste ondersteuning te kunnen ontvangen, is enorm vanwege de grote doorwerking op individuen, maar ook op de samenleving. Hulp en bescherming kán deze schade beperken, maar doet dat nu vaak onvoldoende, of maakt de schade zelfs groter. Dat leidt onder andere tot angst bij mensen om hulp te vragen.

De schade beperkt zich niet tot het heden. Op individueel niveau is er impact op de hele levensloop van individuen en ook op toekomstige generaties. Op samenlevingsniveau zijn er onder andere gevolgen voor toekomstige volksgezondheid, cohesie, en vertrouwen. Ook financieel gezien zijn de gevolgen groot.

*Er ontstaat steeds meer erkenning dat het huidige stelsel schade kan veroorzaken aan kinderen en gezinnen.*

## Onvoldoende reflecteren en leren op alle niveaus

Bij de overheid is een gebrek aan historisch besef over beleidshervormingen uit het verleden. Programma's met soms zeer vergelijkbare doelen worden steeds opnieuw opgezet, zonder dat voldoende geanalyseerd wordt hoe het komt dat destijds interventies ter verbetering blijkbaar niet het gewenste effect hadden. We bouwen voort op keuzes die eerder zijn gemaakt, waarmee we pleisters plakken in plaats van fundamentele keuzes te maken. Zowel bij de overheid als bij uitvoeringsorganisaties wordt onvoldoende ruimte gemaakt om te leren, en dit werkt door op de medewerkers in zorg en bescherming. Inspectierapporten leiden bovendien vaak niet tot wezenlijke aanpassingen. Organisaties stellen zich daarbij niet altijd toetsbaar op. Er wordt door de betrokken partijen veel naar elkaar gewezen voor de oplossing, en onvoldoende gekeken naar wat zij zelf beter kunnen doen. Er wordt onvoldoende ruimte gemaakt om op alle niveaus te reflecteren en te leren.

*Als je terug gaat kijken dan zie je dat er in de jaren '90 al hele mooie onderzoekjes waren over domeinoverstijgende samenwerking en het voorkomen van uithuisplaatsingen. Maar op de één of andere manier komen we niet verder dan goede proeftuinen en pilot, maar het wordt nooit echt beleid. Het stopt altijd.*

*De jeugdhulpsector is een vrij jonge sector. Kennis en wetenschap zijn nog in opbouw. De effectiviteit van interventies is vaak nog niet wetenschappelijk getoetst.*

*Er moet niet alleen gekeken worden naar de overheid, maar ook naar de sector zelf. De casus Vlaardingen laat wel weer zien dat toezicht al langer onvoldoende is. Als je dan niet handelt, dan moet je niet naar de overheid kijken. Dan moet je als professionele organisatie naar jezelf kijken. Iedereen bedoelt het goed, maar laat je toetsen.*

## Complicerende maatschappelijke factoren, waaronder digitalisering

Maatschappelijke factoren en ontwikkelingen spelen als onderlaag een rol in het vraagstuk en werken door in de verschillende aspecten en lagen van de problematiek. We zien dat digitalisering, één van de maatschappelijke factoren, op vele manieren invloed heeft:

- algoritmes op sociale media normaliseren geweld door extreme content te prioriteren;
- verslaving aan sociale media bij ouders/verzorgers kan bijdragen aan verwaarlozing van kinderen;
- sociale media kunnen sociale druk vergroten, mogelijkheden bieden om onder druk gezet te worden of anderen onder druk te zetten. Het internet kan ook bijdragen aan agressie tegen hulpverleners, die online steeds gemakkelijker doelwit worden van intimidatie;
- digitalisering geeft steeds meer mogelijkheden tot online onveiligheid en misbruik, en ronselen voor criminaliteit;
- de steeds grotere rol van AI die zowel kansen biedt, als risico's vormt;
- hulpverlening die steeds vaker digitaal en daarmee op afstand van kinderen en gezinnen plaatsvindt.

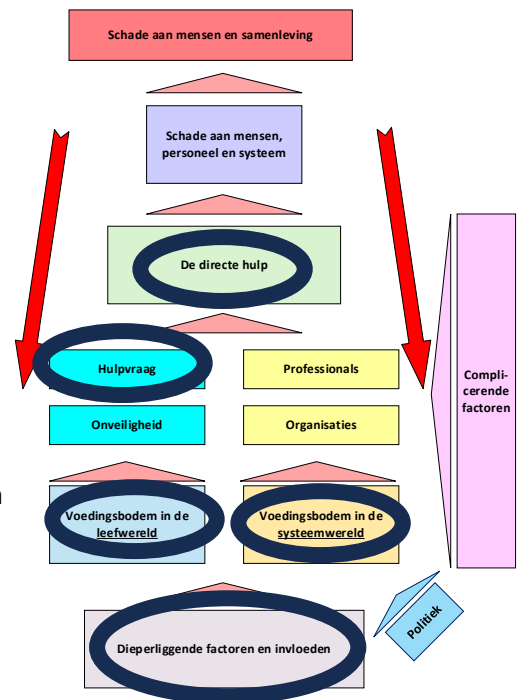
*De impact van de onlinewereld op kinderen is een blinde vlek – volwassenen en professionals hebben daar vaak geen zicht op of kunnen hiermee niet omgaan.*

### 3.2. Analyse, risicotaxatie en afwegingskader

In deze paragraaf gaat het over hoe professionals op uitvoerend, beleid en bestuurlijk niveau situaties beoordelen en besluiten nemen. Hoe professionals werken wordt ook deels bepaald hoe systeemfactoren de keuzen voor inzet hulp beïnvloeden, zie paragraaf 2.6.

#### Gemis van een gezamenlijke visie over ingrijpen door de overheid

Er ontbreekt een gezamenlijke visie op wanneer de overheid zich wel of niet mag bemoeien met het privéleven van gezinnen en huishoudens. Ook ontbreekt vaak een gedeeld beeld van wat onder onveiligheid moet worden verstaan en wanneer ingrijpen proportioneel is. Daardoor ontstaan verschillen in beoordeling, afweging en besluitvorming.



#### Te beperkte analyse van de onveiligheid in het huishouden

De analyse van onveiligheid in een gezin wordt vaak niet volledig uitgevoerd, omdat de bredere context, de omgeving en de voorgeschiedenis van de situatie vaak niet voldoende in ogenschouw worden genomen. Dit leidt ertoe dat de geboden hulp niet altijd aansluit bij de onderliggende oorzaken van de onveiligheid en vaak te beperkt is in zijn aanpak. In veel gevallen worden enkel de symptomen aangepakt, zonder te kijken naar de risicofactoren en diepere oorzaken van de onveiligheid. Dit heeft als gevolg dat de hulp vaak niet integraal is en geen duurzame verandering teweegbrengt, zowel voor de kinderen als voor de ouders en andere betrokkenen. Beschermende factoren rondom het gezin, zoals informele netwerken, worden bovendien vaak onvoldoende gemobiliseerd.

#### Korte termijn handelen prevaleert

De neiging om tot snelle oplossingen te komen, en daarmee de focus op de korte termijn, is zichtbaar door het gehele vraagstuk. Die focus manifesteert zich zowel op het niveau van de directe hulp bij onveiligheid, de betrokken organisaties als op hoe partijen op beleidsniveau omgaan met de wens tot verbeteringen. Er wordt bovendien vaak gekozen voor een bepaald hulpaanbod om op korte termijn in te kunnen zetten op verbetering, zonder dat voor de lange termijn wordt gekeken waar de directbetrokkenen nu echt het meest mee zijn geholpen. Risicofactoren en dieperliggende oorzaken zoals bestaansonzekerheid en (de gevolgen van) trauma's worden onvoldoende meegenomen. Na een incident is bovendien de neiging om vanuit een risico-regelreflex vooral te kijken naar wat er op korte termijn kan worden aangepast om een volgend incident te voorkomen. Daarbij wordt onvoldoende gekeken naar de impact op de lange termijn.

## Geen goede risico-weging

Er wordt regelmatig onvoldoende gebruik gemaakt van risicotaxatie-instrumenten om risico's binnen gezinnen en huishoudens op waarde te schatten en hierover als betrokken professionals bij een gezin/huishouden tot een coherente ondersteuning te komen. Er is steeds meer kennis over de risicofactoren van verschillende vormen van geweld, maar deze risicofactoren worden nog onvoldoende afgewogen. Dit kan ertoe leiden dat voorspelbare escalaties vooraf niet altijd in beeld waren, en deze meest kwetsbare gezinnen/huishoudens niet altijd de hulp krijgen die we nodig hebben.

## Onvoldoende aandacht voor voedingsbodem

Onveiligheid thuis komt voor in alle lagen van de bevolking. Tegelijkertijd is zichtbaar dat sociaal-economische status een verschil geeft in de mogelijkheden om onveiligheid te voorkomen en aan te pakken. Bestaansonzekerheid leidt tot stress en is daarmee een fundamentele voedingsbodem voor onveiligheid, wat de kans op problemen vergroot. We zetten nu vooral in op interventies aan de 'achterkant', wanneer het al mis is gegaan (reactief ondersteunen), in plaats van te kiezen voor (bewezen) preventieve aanpakken. Om stabiele veiligheid te creëren en herstel te bevorderen is een bredere blik nodig op de voedingsbodem en risicofactoren van onveiligheid. Er is ook onvoldoende aandacht voor de intergenerationele overdracht van geweld en trauma. Om stabiele veiligheid te creëren, is een bredere visie nodig die niet alleen kijkt naar de directe veiligheid, maar ook naar de structurele oorzaken en de risicofactoren die tot onveiligheid leiden.

*In onze 100 casussen actieonderzoek zagen we de oplossing bij wonen, schulden en onderwijs.*

## Veiligheidsparadox en risicomijding

Er is sprake van een veiligheidsparadox. Enerzijds ligt de nadruk sterk op het signaleren van risico's en het beschermen van kinderen en volwassenen tegen onveiligheid. Anderzijds kan die focus juist leiden tot extra beheersing, risicomijding en druk op professionals.

Door maatschappelijke, politieke en tuchtrechtelijke druk neemt de neiging toe om zich in te dekken tegen toekomstige risico's. Daardoor komt de nadruk te liggen op beheersing en het voorkomen van verwijtbaarheid, in plaats van op maatwerk en professionele afweging. Snel korte termijn handelen kan dan prevaleren boven goede analyse en een duurzame aanpak.

*We pakken liever aan, met risico op schade, dan dat we verantwoordelijk zijn voor wat er misgaat als we niet ingrijpen.*

*Het wordt niet geaccepteerd dat er incidenten zijn. Wij moeten durven zeggen: risico's horen bij het leven.*

*Op andere terreinen, bijvoorbeeld de curatieve zorg, wordt wel getolereerd dat het soms mis mag gaan, waarom mag dit hier niet?*

*Wij hebben een cultuur van opschalen en melden, maar waarom helpen wij niet samen als gemeenschap en als systeem?*

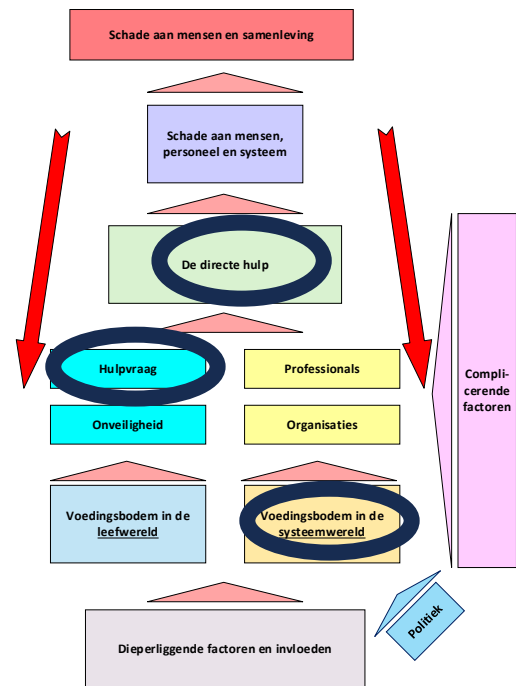
*Als in België iets misgaat, dan wordt gezegd: Waar was het eigen netwerk van het gezin/huishouden? In Nederland: Waar waren de overheidsorganisaties?*

### 3.3. Relaties

In deze paragraaf gaat het over de interactie tussen professionals en gezinnen, professionals onderling, organisaties onderling, respectievelijk tussen overheden. Die relaties worden beïnvloed door macht, vertrouwen en de verschillende beelden en taalgebruik.

#### Machtsongelijkheid

Over de gehele linie zien we patronen van machtsongelijkheid. Niet alleen tussen professional en gezin is er machtsongelijkheid, maar ook tussen de professionals en tussen de verschillende betrokken overheidslagen.



*Ik zie een sector die te bevoogdend is ('wij gaan het kind redden'), te belerend is ('wij weten wat goed is voor het kind') en beschermend is ('wij redden om een veilig thuis te bieden').*

*Beleidsmakers benadrukken gelijkwaardigheid, maar sturing blijft hiërarchisch.*

*Professionals plaatsen zich boven ouders in plaats van ernaast.*

*Er is ook een ongelijkheid in wie waar terecht komt. We bedenken oplossingen, en koppelen die aan ons beeld van mensen. Daarin erkennen we te weinig verschillen in macht en diversiteit van achtergronden.*

*Veiligheid gaat voor zorg. Zorg gaat voor welzijn. Dit blijft doorwerken en daar lopen dingen op vast.*

*We hebben het stelsel helemaal omgedraaid. De professionals die het werk doen zijn te weinig aan het woord en komen te weinig aan bod.*

#### Onvoldoende participatie

Het is in de kind- en gezinsbescherming bijzonder complex om de mens daadwerkelijk centraal te stellen en tot echte participatie te komen, mede omdat problematiek binnen huishoudens zich vaak uitstrekt over meerdere domeinen en uiteenlopende wettelijke en institutionele kaders. Hierdoor ontstaat het risico dat gezinnen vooral worden benaderd vanuit systemen en procedures, in plaats van vanuit hun leefwereld, behoeften en mogelijkheden. Dat vraagt van professionals dat zij steeds opnieuw verbinding zoeken tussen regels en relaties, tussen bescherming en zeggenschap, en tussen specialistische kennis en de ervaringskennis van gezinnen zelf. Het is moeilijk om volwaardige samenwerking en zelfbeschikking binnen het hulpverleningsproces te realiseren, en dit leidt tot een gevoel van verlies van controle en eigen regie bij de betrokkenen.

*We willen altijd samen met een gezin, maar we praten toch over het gezin.*

*We gaan te vaak aan de slag zonder aan te sluiten bij het gezin. Problemen worden vanuit een dossier opgepakt, niet in gesprek met het gezin.*

*Het verbaasde mij dat kinderen zelf aangeven dat er zo weinig met hen wordt gesproken, terwijl iedereen zegt in het belang van het kind te handelen.*

## Problemen bij hulp vragen en signaleren

De aard van onveiligheid in thuissituaties maakt dat deze problematiek vaak niet tot nauwelijks zichtbaar is. Letterlijk en figuurlijk vindt het geweld achter de voordeur plaats. Onveiligheid in de thuissituatie is veelal bij uitstek een taboeonderwerp. Hierdoor kunnen zaken lang onopgemerkt blijven. Ook het signaleren van de aard en de ernst van onveiligheid is moeilijk. De betrokken personen in de onveilige situatie vragen vaak geen hulp, omstanders komen niet in actie, signalen worden niet altijd goed ontvangen en opgevolgd. Ook kunnen professionals handelingsverlegenheid ervaren bij het bespreekbaar maken van onveiligheid.

*Zelfs de politie denkt soms: als we ons ermee bemoeien, lopen ze een maand later toch weer hand in hand.*

*Ouders durven vaak geen hulp te vragen, bang dat hun kind wordt weggehaald.*

*Als ouder wil je bewijzen dat je het kan. Het is dan heel schaamtevol als het je zelf niet lukt.*

## Grote verschillen in beelden en taalgebruik

Een complicerende factor is dat er verschillende beelden zijn over begrippen en termen of dat deze vaag zijn geformuleerd. Denk aan 'veiligheid': wat de één als goed genoeg ziet, ziet de ander als zeer onveilig. Dergelijke interpretatie- en taalverschillen bemoeilijken de samenwerking tussen organisaties, en kunnen leiden tot verschillen in handelen en beleid.

*Verschillende taal en perspectieven tussen beleid en praktijk. Het lijken gescheiden werelden die elkaar moeilijk vinden.*

*De rol van regisseur wordt niet altijd eenduidig begrepen, wat leidt tot terughoudendheid in besluitvorming.*

*We denken soms, dat als het over veiligheid gaat, dat iedereen begrijpt wat we daaronder verstaan. Maar als we het hebben over onveiligheid, dan verstaan we daar allemaal iets anders onder.*

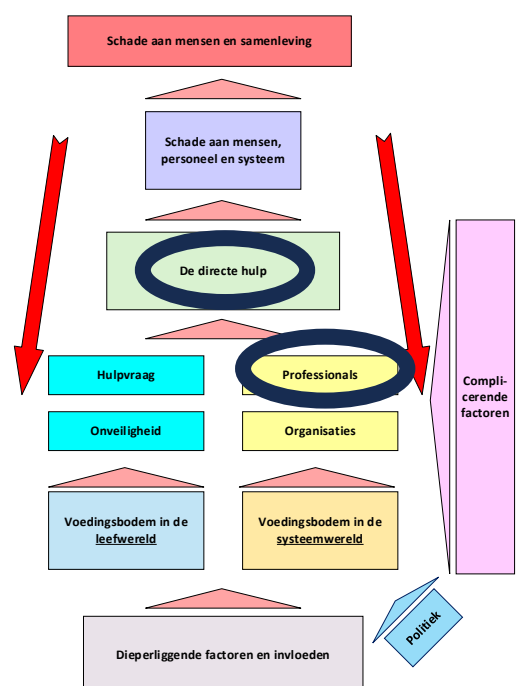
*Overheid bedenkt en stuurt, en adoptie in samenleving is 0,0. De verbinding mist met de maatschappij die ermee aan de slag zou moeten. En beleid wordt ook niet gebaseerd op de praktijk.*

## 3.4 De werking van de directe hulp

In deze paragraaf gaat het over hoe hulp daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De praktijk van hulpverlening wordt gekenmerkt door capaciteitsproblemen, gebrek aan continuïteit, gebrek aan ruimte om te leren en daarmee de kwaliteit te verbeteren.

### Problemen bij kwaliteit en inzet van de professional

Professionals in de zorg zetten zich dagelijks met grote inzet in om goede hulp te bieden, maar de voortdurende personele onrust en wisselingen op alle niveaus doen afbreuk aan continuïteit, vertrouwen en vakmanschap. Daarnaast worden professionals vaak onvoldoende gefaciliteerd om daadwerkelijk te doen wat nodig is, bijvoorbeeld door een gebrek aan passende opleiding,



begeleiding, coaching en structurele ondersteuning in de praktijk. Dit wordt extra zichtbaar in situaties van complexe en onveilige gezinsdynamiek, zoals bij intieme terreur. Kinderen en volwassenen voelen zich regelmatig niet gehoord. Ook de bejegening sluit niet altijd aan bij wat zij nodig hebben.

Tegelijkertijd zijn er bredere ontwikkelingen die de werkomstandigheden van professionals verder onder druk zetten. Zo neemt de complexiteit van casuïstiek toe, evenals de confrontatie met geweld en agressie. Ook worden professionals steeds vaker geconfronteerd met online blaming en shaming en met een groeiend aantal klachtenprocedures, al dan niet via het SKJ. Deze elementen kunnen leiden tot handelingsverlegenheid: professionals weten dan niet altijd goed hoe zij in ingewikkelde, escalerende of onveilige situaties passend moeten optreden, of voelen zich daarin onvoldoende gesteund door hun organisatie en het bredere systeem. Juist in zaken waarin sprake is van structureel geweld, dwang of intieme terreur kan die handelingsverlegenheid grote gevolgen hebben voor de veiligheid van betrokkenen.

Deze stapeling van factoren vergroot de werkdruk aanzienlijk en maakt het moeilijker om de menselijke maat centraal te houden in het contact met kinderen en gezinnen. Voor veel professionals is dit mede een reden om het vak te verlaten of elders werk te zoeken, omdat de inhoud en motivatie voor het beroep steeds vaker worden overschaduwd door onveiligheid, administratieve belasting en voortdurende druk. Daarmee staat niet alleen de inzetbaarheid van professionals onder spanning, maar ook hun motivatie om het beroep duurzaam te blijven uitoefenen.

*De zwaarte van het probleem leggen we bij de professional. De professional is meer een uitvoerder van de protocollen en richtlijnen, dan de vakmens die verbinding kan maken met een gezin of kind.*

*We verwachten van een goede professional dat hij/zij alles weet. Een professional mag niet twijfelen, vanwege de aan hem of haar toegeschreven alwetendheid. Vooral bij opschalen – daar zou dan “de professional die het weet” komen. Daardoor wordt opgeschaald naar een stap hoger in de keten, in plaats van expertise toevoegen bij de huidige ondersteuning.*

*Daarbij speelt mee dat gezinnen en huishoudens soms ook te hoge verwachten hebben. De professional als verlosser. Ook dat brengt druk en verantwoordelijkheid.*

## **Personeelskrapte**

De arbeidsmarkt staat steeds meer onder druk. Zo ook in de jeugd- en gezinsbescherming. De zorgvraag stijgt en de vraag naar professionals wordt alsmaar groter dan het aanbod. Ondertussen stappen meer en meer professionals over naar een alternatieve functie (regievoerder, indicatiesteller), met minder ‘handen aan het bed’ tot gevolg. Het vraagt bovendien steeds meer inzet om ontstane vacatures in te vullen met vakbekwame professionals. We zien verder hoge caseloads, structurele overbelasting, werkdruk, te weinig begeleiding en intervisie en uitstroom. Als er minder personeel is, is er bijvoorbeeld minder contact met directbetrokkenen, wat kan bijdragen tot minder goede analyses. De directbetrokkene krijgt ook steeds minder te maken met één vaste professional. Dit alles schaadt het vertrouwen in de hulpverlening. Ook kan hierdoor ontstane gebrek aan verbinding en contact ertoe leiden dat signalen van onveiligheid niet goed gesignaleerd worden.

## **Niet tijdige en/of passende hulp**

Er is zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht sprake van een gebrek aan tijdige en/of passende hulp. Kinderen en gezinnen in kwetsbare situaties moeten hierdoor te vaak en te lang wachten op ondersteuning die aansluit bij hun behoeften en de ernst van hun problematiek. Als gevolg daarvan stapelen problemen zich op, neemt de kans op escalatie toe en kan onveiligheid in gezinnen langer voortbestaan. Daarnaast ondermijnt dit het perspectief op duurzame verbetering, omdat zwaardere problematiek en ingrijpendere maatregelen soms mede het gevolg zijn van het uitblijven van tijdige, passende ondersteuning.

*Uit onmacht wordt soms ongepaste hulp ingezet ("beter iets dan niets"), maar onjuiste hulp kan schadelijker zijn dan wachten op passende hulp.*

*In ongeveer de helft van de gevallen lukt het niet om de eerste keus hulp in te zetten.*

## **Discontinuïteit in de hulp**

In de praktijk ontstaat discontinuïteit in de hulp en ondersteuning. Mensen worden namelijk vaak van organisatie naar organisatie verwezen, van instelling naar instelling, van begeleider naar begeleider. Dat belemmert de continuïteit die nodig is om een vertrouwensbasis te creëren en om kinderen en volwassenen langere tijd en met een integrale blik te volgen, te begeleiden en te helpen. Dit kan vervolgens leiden tot gebrek aan vertrouwen, trauma, hechtingsschade, schooluitval, psychische problemen, langere zorgcarrières en steeds grotere maatschappelijke kosten.

*Veel uithuisgeplaatste kinderen blijven niet op eenzelfde locatie wonen, maar moeten vaak van plek naar plek verhuizen.*

*Er zijn te weinig mogelijkheden voor langdurige gezinsgerichte trajecten.*

*We blijven steeds in het cirkeltje. Op het gehele probleem. Door langdurig stut en steun te blijven geven aan de meest kwetsbare gezinnen, kan je al veel doen. Maar nu doen we hele dure zorg.*

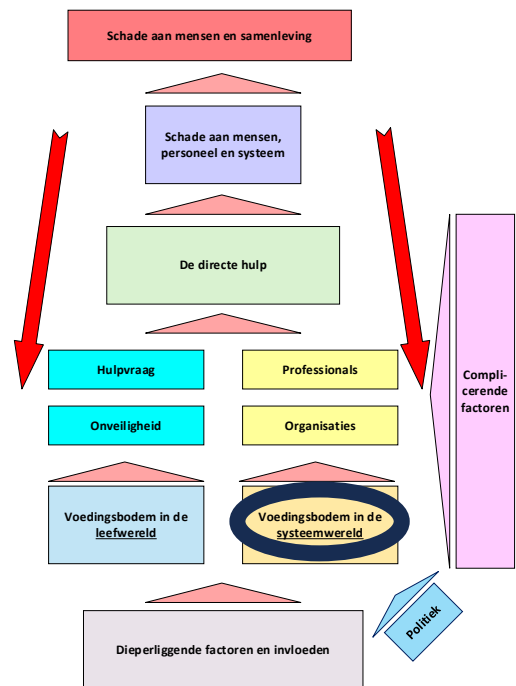
## **Gebrek aan duurzame en gezinsgerichte begeleiding**

De inzet van hulp is nog te vaak gericht op een momentopname, in plaats van op duurzame begeleiding van gezinnen over een langere periode. Daardoor ontbreekt het geregeld aan continuïteit, nazorg en monitoring, terwijl juist die elementen nodig zijn om te kunnen vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van blijvende verbetering. Tegelijkertijd blijft het in de praktijk lastig om integraal te analyseren wat er binnen een gezin speelt. De ondersteuning richt zich daardoor vaak op één afgebakende hulpvraag, zoals een opvoedvraag, terwijl de onderliggende problematiek meestal breder is en meerdere gezinsleden raakt. Dat maakt dat hulp niet altijd voldoende gezinsgericht, samenhangend en structureel wordt ingezet, waardoor duurzame verandering moeilijker te bereiken is.

*Er is vaak alleen ruimte om de directe veiligheid te garanderen, zonder dat gewerkt kan worden aan het wegnemen van onderliggende ontwikkelingsbedreigingen.*

### 3.5. Stelselproblemen en systeemfactoren

Deze paragraaf gaat over het systeem dat de ondersteuning bij (dreigende) onveiligheid organiseert. Er wordt vooral gedacht vanuit denken in wetten en kaders, waarbij vaak de nadruk ligt op de taken en verantwoordelijkheden van verschillende organisaties, maar niet op de daadwerkelijke behoeften van kinderen en volwassenen die in onveiligheid verkeren. Echter we moeten toewerken naar een benadering van de overheid dat niet alleen focust op het verbeteren van de hulpverlening aan slachtoffers, maar ook op het aanpakken van onderliggende factoren zoals armoede, werkloosheid, sociale isolatie, of gebrek aan toegang tot geestelijke gezondheidszorg.



#### Onvoldoende rechtsbescherming binnen het huidige stelsel

Binnen het huidige stelsel is de rechtsbescherming van betrokkenen in de jeugdzorg en jeugdbescherming onvoldoende gewaarborgd. Dat geldt ook voor vrijwillige uithuisplaatsingen, waar de rechtspositie van ouders en kinderen kwetsbaar kan zijn. Wettelijke termijnen worden geregeld overschreden en de feitenanalyse is niet altijd voldoende zorgvuldig, waardoor besluiten soms onvoldoende feitelijk zijn onderbouwd. Ook de beperkte behandeltijd tijdens zittingen kan ertoe leiden dat ouders en kinderen zich onvoldoende gehoord voelen.

Daarnaast is het recht om te worden gehoord niet altijd vanzelfsprekend geborgd en is de communicatie over besluiten geregeld summier, onduidelijk of traag. Hierdoor ontstaat het risico dat gezinsleden niet op basis van volledige en juiste feiten worden beoordeeld. Veel gezinnen ervaren hun rechten daardoor als vooral formeel van aard: procedures zijn onvoldoende transparant en besluiten worden niet altijd zichtbaar, zorgvuldig en tijdig getoetst of herzien. Dit kan leiden tot onjuiste besluiten, groeiend wantrouwen en versterking van de traumatiserende werking van het systeem.

Voor betrokkenen is bovendien niet altijd duidelijk waar zij terecht kunnen met een hulpvraag of hoe zij bezwaar kunnen maken. Dit vergroot de onzekerheid en belemmert een herstelgerichte aanpak. Een bijzonder aandachtspunt vormt het fenomeen drang, waarbij betrokkenen druk kunnen ervaren om mee te werken binnen een formeel vrijwillig traject. Daardoor ontstaat onduidelijkheid over hun rechten, hun positie en de vrijwilligheid van de geboden hulp.

*Bij de toeslagenaffaire zag je veel ouders die aanvankelijk meegingen in vrijwillige uithuisplaatsingen. Maar uiteindelijk leidde dit ook tot veel onvrijwillige plaatsingen. Gezinnen verliezen de regie. In dat verlies zit de crux.*

*Omdat we onveiligheid niet accepteren als er geweld is, zie je dat binnen 'drang' allerlei dingen worden gedaan waar eigenlijk geen bevoegdheden voor zijn.*

*Besluiten over hulp en maatregelen worden zelden herzien, zelfs niet na evidente fouten.*

*Ouders en jongeren ervaren dat de hulpverlening zelden excuses aanbiedt of fouten erkent.*

*Het ontbreken van erkenning belemmert nieuwe samenwerking tussen gezin en hulpverleners.*

*De GGZ doet het beter. De rechtsbescherming bij de WVGZ is veel beter geregeld. Ook onderdelen als proportionaliteit, diversiteit en de menselijke maat.*

*Zorgen over 'drang': grens tussen vrijwillig en dwang vervaagt; onduidelijkheid wat onder 'drang' moet worden verstaan.*

## **Waardendilemma's en tegenstrijdigheden**

Binnen het huidige zorg- en beschermingssysteem spelen op verschillende niveaus waardendilemma's en ogenschijnlijke tegenstrijdigheden. Zoals de spanning tussen beschermen en autonomie respecteren. Ook bestaat er een voortdurende spanning tussen professionele ruimte en systeemkaders, en tussen integraal werken en specialistische expertise.

*Waarden als vertrouwen en menselijke waardigheid komen in de uitvoering onder druk.*

*In situaties van onveiligheid schieten zowel professionals als organisaties in stressreacties, waardoor normerend handelen prevaleert boven begrijpen wat er onder gedrag ligt.*

## **Verschillende vormen van versnippering**

Versnippering binnen het zorg- en beschermingsstelsel vormt een wezenlijk knelpunt voor de effectiviteit van hulp aan kinderen en gezinnen. Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn verdeeld over verschillende organisaties, domeinen en bestuurslagen, waardoor samenhang in de organisatie en uitvoering van zorg en bescherming vaak ontbreekt. In de praktijk worden gezinnen daardoor regelmatig van instantie naar instantie verwezen, zonder voldoende integraal overzicht of regie.

Hulp wordt geregeld tussen organisaties overgedragen zonder dat één partij het geheel overziet. Dit vergroot de kans op miscommunicatie, hiaten in de ondersteuning en doublures in de aanpak. Kinderen, ouders en andere betrokkenen moeten daardoor vaak opnieuw hun verhaal doen, wat belastend is en het vertrouwen in de hulpverlening kan ondermijnen. Ook wordt de samenwerking tussen onder meer Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en jeugdhulpaanbieders bemoeilijkt door institutionele schotten en een werkwijze waarin verantwoordelijkheden wel worden doorgegeven, maar gezamenlijke regie onvoldoende tot stand komt.

De decentralisatie van de jeugdzorg heeft deze versnippering op onderdelen versterkt. Gemeenten maken verschillende beleidskeuzes en hanteren uiteenlopende procedures en toegangsroutes, waardoor regionale verschillen ontstaan in de beschikbaarheid, organisatie en toewijzing van hulp. Gezinnen met vergelijkbare problematiek worden daardoor niet altijd op gelijke wijze ondersteund en hun toegang tot passende hulp kan mede afhangen van de gemeente of regio waarin zij wonen.

Daarnaast leidt de versnippering van het zorgaanbod ertoe dat gezinnen vaak geen vast aanspreekpunt hebben en met meerdere hulpverleners tegelijk te maken krijgen. Wanneer regie en continuïteit ontbreken, wordt het moeilijker om problemen in samenhang te begrijpen en duurzaam aan te pakken. Daaronder ligt een hardnekkige systeemlogica, waarin nog te vaak wordt gedacht vanuit wetten, domeinen, taken en bestaand aanbod, in plaats van vanuit wat een kind, ouder of gezin nodig heeft om veiliger en stabiel te kunnen leven.

*Met de gedeelde verantwoordelijkheid voelt niemand zich echt verantwoordelijk. Wie heeft er buikpijn?*

*Al 30 jaar willen we de jeugdzorg en jeugdbescherming versimpelen. Maar we maken het niet gemakkelijker, maar moeilijker. Het systeem wordt alsmat complexer, het aantal aanbieders groeit. Er komen steeds nieuwe dingen bij, maar er gaat nooit iets af.*

*Una via- beginsel: Kies één weg. Als er nu huiselijk geweld is, dan komen verschillende partijen en rechtssystemen langs.*

*De impact op gezinnen is totale overkill.*

### **Discontinuïteit en ontbreken van samenhang in sturing op verbetering**

De sturing op kwaliteit en verbetering wordt bemoeilijkt door een gebrek aan continuïteit en samenhang. Evaluaties zijn vaak tijdelijk van aard en veelal verbonden aan een specifiek project, programma of thema. Daardoor ontbreekt het regelmatig aan een structurele en doorlopende manier van leren, volgen en bijsturen. Tegelijkertijd is sprake van versnipperde registraties en uiteenlopende definities.

Als gevolg hiervan bestaat er geen volledig, actueel en samenhangend beeld van belangrijke knoppen waaraan professionals, organisaties en beleidsmakers kunnen draaien om onveiligheid te voorkomen, te verminderen of tijdig te doorbreken. Ook is onvoldoende duidelijk welke interventies in welke situaties daadwerkelijk effectief zijn. Dit maakt het lastig om gericht te sturen, systematisch te leren en goed verantwoording af te leggen over de kwaliteit van de geboden hulp en bescherming.

Wanneer betrouwbare en vergelijkbare informatie ontbreekt, blijven belangrijke patronen bovendien te vaak buiten beeld. Dat geldt bijvoorbeeld voor terugkerende onveiligheid, doorlooptijden, terugplaatsingen en andere signalen die juist van belang zijn om de werking van het stelsel goed te begrijpen. Kwaliteitsverbetering wordt daardoor al snel afhankelijk van individuele professionals, teams of bestuurders, in plaats van dat zij structureel en stelselmatig wordt georganiseerd.

Monitoring is daarnaast nog te vaak een optelsom van losse onderdelen, en wordt zelden benut als een samenhangend leerinstrument dat daadwerkelijk bijdraagt aan verbetering. Data worden in de praktijk bovendien geregeld vooral verzameld en gebruikt om te voldoen aan de verantwoordings- en afrekenbehoefte van het systeem, in plaats van om inzicht te krijgen in wat kinderen en gezinnen nodig hebben en hoe de kwaliteit van hulp en bescherming duurzaam kan worden versterkt.

### **Tegenwerkende financiële prikkels**

Binnen het huidige stelsel werken financiële prikkels geregeld averechts uit op de kwaliteit van hulp en bescherming. De sturing door gemeenten op uitvoerende organisaties, en die van het Rijk op gemeenten, is vaak sterker gericht op productie, aantallen en kostenbeheersing dan op kwaliteit en duurzame verbetering voor kinderen en gezinnen. Ook de wijze van financieren versterkt deze nadruk, waardoor het soms aantrekkelijker is om hulp te laten doorlopen dan om deze tijdig en zorgvuldig af te ronden.

Dit leidt tot korte cycli, extra bureaucratie, hoge transactiekosten en noodoplossingen zoals crisisplaatsingen. Daarnaast kunnen aanbieders geneigd raken vooral minder complexe casuïstiek op te pakken, terwijl specialistische en intensieve zorg juist onder druk komt te staan. Daardoor trekken vooral de meest kwetsbare huishoudens vaak aan het kortste eind: gezinnen met meervoudige of langdurige problematiek krijgen moeilijker toegang tot passende hulp. Zo dragen financiële prikkels bij aan uitstel, ongelijkheid en verminderde effectiviteit van het stelsel.

*Problemen van mensen is een verdienmodel.*

*Het beleid spreekt over normaliseren, maar de praktijk medicaliseert*

*We bezuinigen vaak als eerste op waarmee de meeste winst kan worden behaald, zoals buurthuizen en preventie.*

*Budgettaire kaders dwingen tot keuzes die niet altijd in het belang van het kind zijn.*

*We kopen in Nederland geen veiligheid in. Bureaucratie (financiering, regelgeving, governance, accountability) is gericht op beheersing (financieel) en risicovermijding (maatschappelijk). Vanuit beheersingsbureaucratie kun je nooit innoveren.*

### **De ongelijke rol van overheid en burgers**

In dit vraagstuk werken diepgewortelde mensbeelden door in de inrichting van het stelsel en in de manier waarop direct betrokkenen worden bejegend. Een impliciete houding als ‘als wij helpen, moet daar dankbaarheid tegenover staan’ kan ongelijkwaardigheid in de hand werken. Ook kan bij hulpverleners soms sprake zijn van reddersyndroom: de neiging om problemen over te nemen of op te lossen vóór betrokkenen, in plaats van met hen samen te werken vanuit gelijkwaardigheid en eigen regie. Tegelijkertijd is onvoldoende duidelijk wat burgers van de overheid en professionals mogen verwachten en welke begrippen en uitgangspunten daarbij leidend zijn.

*Institutionele logica en formele processen sluiten slecht aan op de leefwereld van burgers.*

*Burgers raken verdwaald in een systeem met meerdere loketten, criteria en procedures.*

*Wantrouwen richting overheid en hulporganisaties belemmert mensen om hulp te zoeken*

## 4. De voorliggende probleemanalyse en eerdere probleemanalyses

Het maken van een probleemanalyse behoorde niet tot de opdracht van de opstellers van het toekomstscenario, dat in 2021 verscheen. Verschillende keren is er daarna wel aandacht geweest voor een probleemanalyse. De probleemanalyses die afgelopen jaren zijn opgeschreven in diverse stukken staan in bijlage D.

Zoals eerder aangegeven, is de analyse die u nu voor ogen heeft, een actualisatie én een verbreding en verdieping. Naast een analyse van de rapporten, hebben we aanvullend stakeholders geraadpleegd in sessies en interviews. Zo is een breed beeld ontstaan van de actuele stand van de problematiek. Daarmee kan de analyse van het vraagstuk gelden als een actuele weergave van de gehele problematiek, vanzelfsprekend zover als deze analyse kon gaan in de vier maanden tijd die de stelselverantwoordelijken ervoor uittrokken.

Voor deze analyse hebben we de startvraag verbreed, naar 'hulp en bescherming van kinderen en volwassenen in (potentieel) onveilige thuissituaties'. We hebben hiervoor gekozen, om de scope van het Toekomstscenario te volgen.

Door het uitvoeren van de actualisatie zijn we tot de conclusie gekomen dat de oorspronkelijke Toekomstscenario-analyse (versnippering, te laat/te weinig passend, gezin niet gehoord, gebrek aan transparantie/rechtsgelijkheid, te veel gedwongen) in algemene zin nog klopt. Ook laat deze analyse zien dat enkele centrale voornemens (doorbreken estafettemodel, lerend werken, rechtsbescherming in praktijk, echte vereenvoudiging) en in proeftuinen en regio's worden beproefd met nieuwe werkwijzen, nog niet structureel zijn gerealiseerd en verankerd.

In de voorliggende analyse zijn de diverse aspecten van de problematiek zichtbaar gemaakt, en zijn ook de oorzakelijkheden, invloeden en patronen in beeld gebracht. Door dit totaalbeeld ontstaat een beter zicht op het geheel van de problematiek. Bovendien zijn relevante zaken over de aard van de problematiek naar voren gekomen, zoals patronen die op alle niveaus voorkomen en het feit dat schade op alle niveaus terug kan slaan. We denken dat deze 'ontrafeling' het inzicht versterkt en helpt om handelingsperspectieven te bepalen.

## 5. Adviezen voor het vervolg van het proces

### 5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vertaalt de geactualiseerde probleem- en oorzakenanalyse naar adviezen voor de vervolgstappen. Het sluit aan op deze parallelle nu lopende sporen: (1) het versterken van de samenwerking tussen partners (duurzaam samenwerkingsmodel), (2) het ontwikkelen van een veranderstrategie (narratief, korte-termijnacties/doorbraakacties en benutting van inzichten uit proeftuinen en beproevende regio's), en (3) vervolg van het programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming per 1 juli 2026.

#### Kernboodschap

- Onze kernboodschap en belangrijkste advies is om de geactualiseerde probleemanalyse te gebruiken als ondergrond en toetsingskader voor keuzes in de aanpak.
- Allereerst gaat het dan om gezamenlijke (h)erkenning van problemen en oorzaken. Want voor verandering in een complex vraagstuk is het nodig dat alle partijen in een systeem het vraagstuk her- en erkennen en hun eigen aandeel daarin zien.
- Vervolgens kan de probleemanalyse een gedeeld fundament vormen om, vanuit een integraal beeld van de problematiek, een mix van interventies op verschillende niveaus en door verschillende partijen te bepalen. Benoem gezamenlijk de interventiepunten (de in de problematiek aan te pakken punten) en vorm een beeld van de prioritering daarin.
- Gebruik de probleemanalyse als checklist en toetsingskader voor voorgenomen interventies, zoals de doorbraakacties.

### 5.2 Hoofdpijnen van advies

1. Herkennen en erkennen van problemen en oorzaken:
  - Organiseer met betrokken departementen, overheden en organisaties een gezamenlijk vaststellingsmoment van deze probleem- en oorzakenanalyse.
2. Inventariseer, weeg en prioriteer interventiepunten:
  - Identificeer de interventiepunten die moeten worden aangepakt. Bezie daarbij ook de samenhang: welk interventiepunt is nauw verbonden met een ander interventiepunt?
  - Bouw zo een beeld van de benodigde mix aan interventies. Waar in de problematiek is wat nodig, en wie hebben daar een rol in?
  - Maak een fasering en prioritering: wat vraagt directe actie, wat kan in een volgende fase, wat wordt in samenhang aangepakt?
3. Toets al voorgenomen interventies aan het probleem- en oorzakenschema:
  - Weeg al voorgenomen interventies tegen de analyse: op welke problemen en oorzaken richten de voorgenomen interventies zich? Vul de voorgenomen interventies, zoals de doorbraakpunten, eventueel vanuit de analyse aan om de interventie te versterken, en benut de analyse om de interventie goed uit te werken.
4. Actualiseer en verrijk de doelstellingen die eerder zijn ontwikkeld:
  - In het verleden en ook onlangs zijn er diverse doelstellingen ontwikkeld. Kijk op basis van de interventiepunten of deze doelstellingen verrijkt moeten worden.
5. Markeer en borg de inzichten uit de analyse:

- Laat de analyse en de daaruit afgeleide interventiepunten vaststellen door de directeuren van de stelselvertegenwoordigers en de betrokken partners.
  - Maak de actualisatie een vast referentiepunt en bijlage in relevante overleggen en stukken.
  - Laat leden van de werkgroep actualisatie probleemanalyse participeren in volgende versies van de veranderstrategie, en benut hen om inzicht en input te geven in de teams rond de doorbraakacties.
6. Probleem- en oorzakenanalyse als ondergrond en checklist:
- Behoud de verbinding met het probleem- en oorzakenschema, zodat zichtbaar blijft op welke problemen en oorzaken de interventies zich richten.
  - Verbind analyse en strategie, zodat voor alle betrokkenen duidelijk is waarop keuzes zijn gebaseerd.
7. Benut goede praktijken en stille motoren:
- Zoals elders aangegeven is het belangrijk te bezien wat goede drijvers zijn in het systeem ('stille motoren' zoals de passie van hulpverleners), en wat bewezen goede praktijken zijn.
  - Deze zijn te benutten als bepaald is welke interventies ingezet gaan worden, om te bezien hoe de interventie zo effectief mogelijk kan zijn, op basis van ervaringen en kennis.

#### **Concreet voorgestelde vervolgstappen voor management**

- Stel de probleemanalyse vast als gemeenschappelijk fundament.
- Maak afspraken om op basis van de analyse het gesprek te voeren over een mix van interventies, en de fasering en prioritering daarin.
- Bezie ook de geïdentificeerde cultuurpatronen in het systeem, en bezie hoe eigen sturing van iedere betrokkenen kan bijdragen aan het doorbreken daarvan.
- Verbind de inzichten van de probleemanalyse aan (het narratief) van de veranderstrategie, om consistentie en draagvlak te borgen.