

Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen

Katinka Lünemann

Joost Huijer

Katrien Bel

Milou Lünemann



UCERF

Utrecht Centre for
European Research
into Family Law

*Verwey-
Jonker*
Instituut

Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen

Katinka Lünemann

Joost Huijer

Katrien Bel

Milou Lünemann

Met medewerking van:

Heleen Schoenmakers

Lisanne Drost

Wetenschappelijk adviseurs

Majone Steketee

Ido Weijers

Utrecht, Juli 2018

Inhoud

Samenvatting	4	3	Transparantie, doelgerichtheid en toegang tot de rechter	34
Doel van de wet	4	3.1	Inleiding	34
Aanpak van het onderzoek	5	3.2	Vergroten transparantie	34
Resultaten tussenevaluatie	6	3.2.1	Dossieronderzoek	34
1 Inleiding	9	3.2.2	Ervaringen in de uitvoering	35
1.1 Beleidscontext	9	3.3	Bevoegdheid jeugdbeschermer versterkt	38
1.2 Cijfermatige ontwikkelingen	10	3.3.1	Gebruik bevoegdheid volgens dossieronderzoek	38
1.3 Evaluatiekader Wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen	11	3.3.2	Ervaring met inzetten bevoegdheden	39
1.4 Probleem en vraagstelling	14	3.4	Toegang tot de rechter	40
1.5 Aanpak van het onderzoek	14	3.4.1	Geschillen voorgelegd aan de rechter door ouders	40
Leeswijzer	15	3.4.2	Verbreiding van de toegang	41
2 Het ontwikkelingsperspectief van het kind	16	3.5	Conclusie	41
2.1 Inleiding	16	4	Uitvoering van de wet: overige aspecten	42
2.2 Nieuwe gronden OTS : Acceptatie en aanvaardbare termijn	17	4.1	Inleiding	42
2.2.1 Dossieronderzoek: acceptatie	17	4.2	Veranderende rol van de Raad voor de Kinderbescherming	42
2.2.2 Acceptatie: analyse dossiers, interviews en focusgroepen	19	4.3	Afstemming tussen vrijwillige hulp en hulp in dwangkader	44
2.2.3 Dossieronderzoek: Aanvaardbare termijn voor OTS / MUHP	20	4.4	Knelpunten in de hulpverlening binnen het gedwongen kader	46
2.2.4 Aanvaardbare termijn OTS / MUHP: wetgeving, interviews, focusgroepen	22	4.5	Conclusie	48
2.3 Nieuwe rechtsgrond gezagsbeëindigende maatregel	24	5	Doelbereik en uitvoering van de wet	49
2.3.1 Dossieronderzoek bij de Raad	24	5.1	Inleiding	49
2.3.2 Gezagsbeëindiging: interviews, focusgroepen, jurisprudentie	25	5.2	Centrale positie van het kind	49
2.3.3 Voogdij bij pleegouders of toch niet	29	5.3	Voorkomen oneigenlijk gebruik OTS	52
2.4 Stem van het kind	30	5.4	Transparante en doelgerichte uitvoering van OTS	53
2.4.1 Dossieronderzoek Raad en GI: verzoekschrift bespreken met kinderen	30	5.5	Stabiliteit en continuïteit verblijf minderjarige	54
2.4.2 Wat zeggen rechters, raadsmedewerkers en medewerkers van GI	31	5.6	Verbreiding mogelijkheden tot verzoek kindbeschermingsmogelijkheden	54
2.4.3 Wat zeggen ouders, pleegouders en kinderen	32	5.7	Staat het ontwikkelperspectief van het kind meer centraal?	55
2.5 Conclusie	32			

Literatuurlijst	56
------------------------	-----------

Summary	57
----------------	-----------

Set-up of the study	58
---------------------	----

Results of the interim evaluation	59
-----------------------------------	----

Bijlagen	62
-----------------	-----------

I Leden Begeleidingscommissie	63
--------------------------------------	-----------

II Methodologische verantwoording	64
--	-----------

II.I Verantwoording analyse documenten en registraties	64
--	----

II.I.I Dossieronderzoek	64
-------------------------	----

II.I.II Jurisprudentieonderzoek	65
---------------------------------	----

II.I.III Registratiegegevens	65
------------------------------	----

II.I.IV Verantwoording verdiepende fase via interviews	65
--	----

II.I.V Medewerkers Raad, GI en rechters	66
---	----

II.I.VI Pleegouders, ouders en jongeren	66
---	----

II.I.VII Verantwoording proces onderzoek via focusgroepen	67
---	----

III Overzicht cijfers dossieronderzoek	68
---	-----------

Resultaten dossieronderzoek GI's	68
----------------------------------	----

Resultaten dossieronderzoek RvdK	72
----------------------------------	----

IV Overzicht cijfers in 2015, 2016 en 2017	76
---	-----------

Appendix	77
-----------------	-----------

1 Analysekers Dossieronderzoek	78
---------------------------------------	-----------

Analysekader Raad voor de Kinderbescherming	78
---	----

Analysekader GI	80
-----------------	----

2. Topiclijsten Interviews	82
-----------------------------------	-----------

Topiclijst Raad voor de Kinderbescherming	85
---	----

Topiclijst GI	88
---------------	----

Topiclijst ouders	91
-------------------	----

Topiclijst pleegouders	94
------------------------	----

Topiclijst jongeren	96
---------------------	----

Samenvatting

Het onderzoek naar de uitvoering van de gewijzigde jeugdbeschermingswetgeving is een tussenevaluatie. Regioplan heeft in 2015 een evaluatie kader vastgesteld inclusief een indicatorenset, en er is een nulmeting en een stand van zaken meting verricht. Deze tussenevaluatie bouwt hierop voort. In 2020 zal de eindevaluatie plaatsvinden. Het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de probleemstelling: *Hoe verloopt de uitvoering van de kindbeschermingswetgeving, zijn er knel- of aandachtspunten, wat zijn de (tussentijdse) resultaten van de kindbeschermingswetgeving en in hoeverre ontwikkelen deze zich in de richting van de nagestreefde doelen?*

Doel van de wet

De wetgever beoogde met de wetwijziging een meer effectieve en efficiënte jeugdbescherming. Een effectief en efficiënt functionerend systeem van jeugdbescherming kan worden bereikt door goed onderling afgestemde jeugdbeschermingsmaatregelen, een duidelijke grens tussen vrijwillige hulpverlening en hulpverlening in een gedwongen kader, en besluitvorming waarin het belang van het kind voorop staat.

Dit hoofddoel kent vijf subdoelen, namelijk: 1) het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind, 2) het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de (verlenging van) de Onder Toezicht Stelling (OTS), 3) het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit in de opvoeding, 4) een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS en 5) een verbreding van de toegang tot kindbeschermingsmaatregelen. Om deze doelen te bereiken is de wet aangepast.

De Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen heeft geleid tot ingrijpende wijzigingen in het materiële jeugdbeschermingsrecht. De verandering van de gronden van OTS in samenhang met het nieuwe wetsartikel om gezagsbeëindiging mogelijk te maken (en tegelijkertijd gezagsontheffing en -ontzetting af te schaffen) ziet op de eerste drie subdoelen (het centraal stellen van het de ontwikkeling van het kind, het voor-

komen van oneigenlijk gebruik van de (verlenging van) de OTS, en het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit in de opvoeding).

De rechtsgrond van de ondertoezichtstelling (art. 1: 255 lid 1 BW) bevat het nieuwe bestanddeel '*het niet of onvoldoende accepteren van de noodzakelijke hulpverlening*', ter vervanging van '*het (voorzienbaar) falen van hulpverlening*' in de oude rechtsgrond van de OTS. Dit is een accentverschuiving van resultaat van de hulp naar acceptatie van de hulp. De wetgever beoogt hiermee de grens tussen het vrijwillig kader en gedwongen hulpverlening te verduidelijken. Daarnaast zijn de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling en gezagsbeëindigende maatregel gewijzigd door toevoeging van het '*aanvaardbare termijn-criterium*'. Met de term aanvaardbare termijn wordt beoogd het belang van stabiliteit en continuïteit in de opvoeding van het kind te versterken en oneigenlijke verlengingen van de ondertoezichtstelling te voorkomen. Slechts indien de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders met gezag binnen een aanvaardbare termijn weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen, kan een OTS / machtiging uithuisplaatsing (MUHP) gerechtvaardigd zijn.

In het wetsartikel over gezagsbeëindiging (art. 1: 266 BW) wordt de term '*aanvaardbare termijn*' in spiegelbeeld van de OTS geformuleerd. Wordt de minderjarige ernstig in zijn of haar ontwikkeling bedreigd en zijn de ouder(s) met gezag niet in staat om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding (als bedoeld in artikel 1:247 lid 2 BW) te dragen binnen een (gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige) aanvaardbaar te achten termijn, dan is gezagsbeëindiging het uitgangspunt. Ook heeft de Raad een adviserende functie gekregen bij de (eventuele) verlenging van de OTS / MUHP na twee jaar om oneigenlijke ondertoezichtstelling tegen te gaan. En de kinderrechter dient toestemming te verlenen voor wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige indien de minderjarige langer dan een jaar in een pleeggezin verblijft (het zogenaamde blokkaderecht pleegouders) om de stabiliteit en continuïteit in de opvoe-

ding te versterken. Bovendien wordt verondersteld dat bij gezagsbeëindiging, het gezag (in de vorm van voogdij) waar mogelijk wordt neergelegd bij de feitelijke opvoeders (in de regel pleegouders).

Met het nieuwe artikel 799a lid 2 Rv wordt de mening van de minderjarige een meer centrale rol gegeven zodat de behoeften van het kind beter afgewogen kunnen worden.

Om de transparantie van OTS te vergroten, is in artikel 1:255 lid 4 BW de verplichting opgenomen de concrete bedreiging in de ontwikkeling van het kind op te nemen in de beschikking. Om de ondertoezichtstelling doelgerichter te maken heeft de jeugdbeschermers een aantal bevoegdheden gekregen, onder meer het toekennen van deelgezag bij een uithuisplaatsing, het verzoeken tot vaststelling van een omgangsregeling en het verzoeken tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing. Daarnaast mag informatie worden opgevraagd bij derden zonder toestemming van ouders.

Tot slot heeft de wetswijziging gezorgd voor een duidelijke hiërarchie met betrekking tot het indienen van een verzoek en is de toegang tot de kinderrechter verbreed. De Raad is primair verantwoordelijk voor het indienen van een verzoek tot OTS of een gezagsbeëindigende maatregel (hoewel het OM dit ook direct kan verzoeken). Indien de Raad niet overgaat tot indiening van een verzoek, is ook de ouder of verzorger van het kind bevoegd een OTS of gezagsbeëindiging te verzoeken. Ook de burgemeester is bevoegd de Raad te verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen over de noodzaak van een OTS indien de Raad niet tot een verzoek wenst over te gaan.

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek levert een tussentijds periodiek beeld op en is zoveel mogelijk aangesloten bij de onderzoeksmethode en -instrumenten zoals deze door Regioplan ontwikkeld zijn. Het opnieuw meten van de indicatorscores en het vergelijken van de scores met de nulmeting laat zien of de beweging in de beoogde richting is.

Het onderzoek bestond uit vier deelonderzoeken:

1. Analyse van de registraties en dossiers

De relevante gegevens zijn zo veel mogelijk via het CBS verzameld. Daarnaast zijn landelijke gegevens opgevraagd bij de Raad. Tevens heeft een dossieronderzoek plaatsgevonden bij de Raad (N=100) en GI's (N=102).

2. Jurisprudentie onderzoek t.a.v. de aanvaardbare termijn

Doel van het jurisprudentieonderzoek is het geven van een globaal overzicht van de manier waarop in de rechtspraak met '*de aanvaardbare termijn*' wordt omgegaan. Binnen het rechtsgebied '*civil recht*' is voor de periode mei 2015 tot april 2017 gekeken naar zaken waarin op grond van art. 1:266 BW een verzoek tot gezagsbeëindiging is gedaan. De uitspraken voor het jurisprudentieonderzoek zijn verkregen via Rechtspraak.nl.

3. Interviews met betrokkenen: professionals Raad/GI, kinderrechters, ouders, pleegzorgouders en kinderen.

Om na te gaan in hoeverre de wet voldoet aan de doelstelling is onderzocht wat de ervaringen zijn van de betrokken instanties en personen. Hiertoe zijn interviews gehouden met professionals van de Raad (n=19) en GI's (n=18) en met kinderrechters (n=6). Ook zijn pleegzorgouders (n=18), ouders (n=18) en vier kinderen (van twaalf jaar en ouder) gesproken.

4. Focusgroepen

Tijdens de focusgroepen is meer inzicht verkregen in de bedoelde en onbedoelde effecten van de nieuwe wet op de uitvoeringspraktijk. Er zijn in totaal vijf focusgroepen georganiseerd: met medewerkers van de Raad (N=5), met medewerkers van de GI (N=6), met kinderrechters (N=2), met medewerkers van organisaties uit het lokale veld (N=8) en een afsluitende gezamenlijke bijeenkomst (N=7).

Resultaten tussenevaluatie

Het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind

De grond ‘acceptatie van hulp’ in de rechtsgrond van de OTS wordt niet strikt toegepast. Naast acceptatie in de zin van ‘bereidheid hulp te aanvaarden’, wordt onder acceptatie ook verstaan ‘het in staat zijn de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen’. In een derde van de verzoeken tot OTS door de Raad is sprake van een patroon van acceptatie van hulp, terwijl er toch een OTS wordt aangevraagd omdat er weliswaar sprake is van bereidheid, maar niet *van in staat zijn* de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen. Ook levert de term ‘acceptatie van hulp’ in de rechtszaal meer strijd op volgens betrokkenen. En in het vrijwillig kader bestaat verwarring over de term waardoor een verzoek tot onderzoek te lang achterwege kan blijven en pas bij ernstige crises om een (voorlopige) OTS met MUHP wordt gevraagd. Door veel betrokkenen wordt de term ‘acceptatie van hulpverlening’ daarom bestempeld als niet gelukkig gekozen. Regioplan concludeerde dat de grond ‘acceptatie van hulp’ in de praktijk werkbaar is. Uit deze tussenevaluatie komt echter een genuanceerder beeld naar voren. Deze onderzoeksresultaten geven aanleiding om bij het volgende evaluatiemoment nadrukkelijk aandacht te besteden aan de vraag of de rechtsgrond van de OTS op dit punt aanpassing behoeft.

De grond ‘aanvaardbare termijn’ wordt enerzijds beredeneerd vanuit het specifieke belang van het kind en beschouwd als een pedagogische term, waarbij verschillende factoren tegen elkaar worden afgewogen. In het recht wordt dit een ‘casuïstische invulling door de rechter’ genoemd. Anderzijds wordt uitgegaan van standaardtermijnen. Uit de cijfers van CBS komt een gestage daling naar voren van de gemiddelde duur van de lopende OTS.

De term ‘aanvaardbare termijn’ wordt in geval van verlenging OTS met MUHP in samenhang met de vraag naar gezagsbeëindiging geïnterpreteerd. De gezagsbeëindigende maatregel heeft tot doel de minderjarige zekerheid te bieden over de plaats waar hij of zij opgroeit en oneigenlijke verlengingen van OTS tegen te gaan. Gezagsbeëindiging is geïndiceerd als ouders niet in staat zijn om binnen een aanvaardbare termijn de

verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de minderjarige op zich te nemen. Er is een toename van het aantal voogdijpupillen van 9320 in 2015 naar 10.080 in 2017. De instroom neemt na een eerste toename weer af. Dit is conform de verwachting. De wet impliceert dat tot gezagsbeëindiging moet worden overgegaan als ouder(s) niet in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de minderjarige op zich te nemen. Na 2015 zijn waarschijnlijk vele OTS dossiers die in de jaren ervoor meermaals verlengd werden, in het licht van de herziene wetgeving omgezet in een verzoek tot gezagsbeëindiging. In het jaar erna was dit grotere aantal dat zich had opgestapeld verwerkt en zijn daardoor weer minder gezagsbeëindigingen uitgesproken.

Daarnaast kan het duiden op de genuanceerde manier waarop gezagsbeëindiging wordt ingezet. Uit het onderzoek komt naar voren dat indien het opvoedperspectief van de minderjarige niet bij de ouders ligt, gezagsbeëindiging vaak, maar niet altijd in het belang van het kind is.

De redenen die daarvoor worden aangedragen zijn divers. Leeftijd en het wel of niet ervaren van onzekerheid over het opvoedperspectief kan een reden zijn. Als het kind een goede band heeft met pleegouders en met de biologische ouder(s) en geen onzekerheid over het opvoedperspectief ervaart (en wil dat het gezag bij de ouders blijft) is gezagsbeëindiging niet in het belang van het kind. Een andere reden kan zijn dat de ouder weliswaar nooit de verantwoordelijkheid kan dragen, maar dat er geen stabiele situatie is buiten de ouder en de ouder in feite de enige stabiele factor voor het kind is. Ook de opstelling van de ouder kan een rol spelen, bijvoorbeeld als de opvoedkwaliteit nog kan worden verbeterd. Voor ouders heeft het ouderlijk gezag grote emotionele waarde en het in stand houden hiervan kan in het belang van het kind zijn. Tot slot speelt de afwezigheid van voldoende hulp een rol, hoewel dit meer een knelpunt is in de uitvoering, en geen reden om niet tot gezagsbeëindiging over te gaan, zo komt uit de jurisprudentie naar voren. Bovenstaande laat zien dat de term ‘aanvaardbare termijn’ noodzakelijkerwijs casuïstisch moet worden ingevuld en dat het doel van zorgdragen voor meer stabiliteit niet altijd wordt gediend met het ontnemen van gezag. Of de minderjarige onzekerheid ervaart over de plaats van opvoeding is afhankelijk van de situatie.

Het evaluatieonderzoek laat eveneens zien dat de afwegingen die worden gemaakt, heel verschillend zijn. En dit komt niet alleen omdat de factoren die worden afgewogen per casus verschillen, maar vooral omdat er onduidelijkheid is over hoe de factoren moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de aanvaardbare termijn. De wet biedt ruimte aan de rechter om in concrete gevallen niet over te gaan tot gezagsbeëindiging ook al ontbreekt het perspectief op terugkeer naar huis. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er verschil van inzicht bestaat over de vraag hoe groot die ruimte mag zijn. Het verdient aanbeveling dat de verschillende partners (Raad, GI, sociale wijkteams, VT) in de regio's met elkaar in gesprek gaan over de afwegingen die worden gemaakt om te komen tot een gezamenlijk afwegingskader, hetgeen een consistentere besluitvorming kan bevorderen.

Naast de meer op het kind gerichte formulering van de gronden voor een beschermingsmaatregel wordt het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind ook vergroot door de verplichting om aan te geven of de minderjarige vanaf twaalf jaar is gehoord en welke reactie hij of zij heeft gegeven op het verzoekschrift. Rechter benadrukt dat de professionaliteit in het spreken met kinderen in (bepaalde rechtbanken) is toegenomen. Soms is bij een duidelijke mening van een minderjarige deze mening doorslaggevend om bijvoorbeeld geen gezagsbeëindigende maatregel op te leggen. Hoewel er volgens de professionals een vooruitgang is in het horen van kinderen van twaalf jaar en ouder, laat het dossieronderzoek zien dat niet alle kinderen boven twaalf jaar worden gesproken (een vijfde bij de Raad en een derde bij de GI wordt niet gesproken). Soms, maar zeker niet in alle gevallen, wordt een valide reden aangedragen voor het niet horen van de minderjarige.

Er is een verschil tussen de intentie van de ketenpartners om het kind te horen en het spreken met kinderen in de praktijk. Er zijn goede initiatieven, maar het spreken met kinderen behoeft zowel in frequentie als wat betreft de kwaliteit verbetering; hoe kan de minderjarige (beter) gestimuleerd worden om zijn of haar mening te geven en hoe kan deze mening worden betrokken in de besluitvorming. En dit geldt ook voor kinderen beneden de twaalf jaar, die vaker gesproken zouden moeten worden ook al is dit niet verplicht volgens de wet, zo wordt in de focusgroepen naar voren gebracht.

Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de (verlenging van) de OTS

De nieuwe gronden voor OTS hebben ook als doel oneigenlijk gebruik van OTS tegen te gaan en een duidelijke scheiding te bieden tussen vrijwillige en gedwongen hulp. De Raad heeft daarom de verplichting gekregen om te toetsen of een verdere verlenging van de OTS / MUHP wenselijk is indien de maatregel twee jaar of langer heeft geduurd. De Raad toetst op grond van het door de GI aangeleverde dossier. Uit het onderzoek komt naar voren dat de Raad vaker meer zou kunnen doen dan alleen toetsen op grond van het dossier en op meer momenten met ouders en kinderen zou kunnen spreken. Overigens kan het vaker spreken met ouders en kinderen door betrokkenen worden opgevat als weer een onderzoek in plaats van concrete hulp. In de eindevaluatie zou nader aandacht kunnen worden besteed aan de vraag of het dossier van de GI voldoende van kwaliteit is om als grond te dienen voor een marginale toetsing.

De OTS moet erop zijn gericht zodanige hulp te bieden dat de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige binnen de duur van de maatregel is weggenomen. Dit betekent wel dat de hulp aan het gezin dan op orde moet zijn. Dit is echter een punt van zorg, zoals ook uit de tussenevaluatie van de Jeugdwet naar voren komt. Uit het onderzoek komt eveneens naar voren dat er situaties zijn waar een gezin geholpen is met een langdurige OTS zonder uithuisplaatsing. Momenteel heeft de nadruk op een korte OTS als gevolg dat gezinnen, nadat de OTS is opgeheven, en waar na een half jaar weer een crisis is, in dat geval opnieuw de procedure start voor een OTS (na een VOTS). Het zou meer rust kunnen brengen als de ketenpartners zich realiseren dat de wetgever heeft benadrukt dat een langdurige OTS zonder MUHP gewoon tot de mogelijkheden behoort onder de nieuwe kindbeschermingswetgeving. Het zou ook kunnen dat deze gezinnen door een jeugdbeschermer worden ondersteund in een drangtraject. Momenteel is de invulling van een drangtraject echter niet duidelijk en heel verschillend in de regio's. Ook zijn er vragen rondom de rechtswaarborgen in een drangtraject.

Het doel van de wet, een duidelijke scheiding tussen vrijwillig en gedwongen kader lijkt met de nieuwe gronden 'acceptatie' en 'aanvaardbare termijn' niet bereikt te worden. Nader onderzoek naar de reikwijdte van drangtrajecten en de rechtswaarborgen in verhouding tot de rechtsgronden is gewenst.

Het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit in de opvoeding

Het criterium ‘concrete bedreigingen’ heeft eraan bijgedragen dat in de adviezen van de Raad en de beschikkingen meer concreet wordt aangegeven wat de bedreigingen en werkdoelen zijn. In de beschikkingen omtrent de verlenging van de OTS wordt minder vaak de ernstige bedreiging aangegeven (die wordt aangenomen), maar wel de concrete doelen waaraan gewerkt moet worden.

Het familieplan lijkt in deze fase niet erg van de grond te komen. De meningen over nut en noodzaak zijn flink verdeeld onder de medewerkers van GI. Het nut van het betrekken van het sociale netwerk wordt wel meer algemeen gedeeld. Het maken van een familiegroepsplan en het betrekken van het sociale netwerk vergt een cultuuromslag waarin medewerkers moeten worden ondersteund en geschoold. Ouders vinden het vooral belangrijk om met de jeugdbeschermer het plan van aanpak te maken, maar hebben niet altijd behoefte aan een familiegroepsplan.

Jeugdbeschermers maken gebruik van hun nieuwe bevoegdheden, vooral als het gaat om het inschrijven in onderwijsinstellingen. Vergeleken met de cijfers van Regioplan is er een lichte stijging. Ook het opvragen van informatie aan derden is makkelijker geworden. Als het gaat om het afdwingen van de naleving van aanwijzingen, lijkt er in de praktijk niet veel veranderd.

Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS

Als een minderjarige wordt opgevoed in een pleeggezin ontstaat een familieband, in het recht aangeduid met ‘family life’ (artikel 8 EVRM). Vanuit de gedachte dat het kind een band opbouwt met de pleegouders is het blokkaderecht voor pleegouders in het leven geroepen. Pleegouders zijn hier doorgaans van op de hoogte, maar de gesproken pleegouders hebben er nooit gebruik van gemaakt.

Een ander punt is dat feitelijke opvoeding en gezag in één hand zouden moeten zijn, gedacht vanuit de stabiliteit en continuïteit van het verblijf van de minderjarige, zoals wordt verondersteld in de wetswijziging. Dit is doorgaans niet het geval. In de praktijk wordt na de gezagsbeëindiging het gezag niet bij de pleegouders gelegd, maar bij de

GI. Regioplan brengt in hun bevindingen naar voren dat het blokkaderecht onnodige uitvoeringslasten met zich meebrengt. Dit komt niet uit de tussenmeting naar voren.

Een verbreding van de toegang tot kinderschermingsmaatregelen

Het verbreden van de toegang tot de rechter al dan niet via de Raad lijkt in de praktijk niet tot nauwelijks te worden toegepast. Gemeente en instellingen zijn niet altijd op de hoogte van deze mogelijkheid, en een herkenbare procedure voor de gemeente ontbreekt. De vraag is of geïnvesteerd moet worden in verduidelijking van deze verbreding van de toegang of in een goede dialoog tussen Raad en ketenpartners over redenen om wel of niet tot het indienen van een verzoek tot OTS over te gaan.

Een meer gedifferentieerd beeld

Vergeleken met de uitkomsten van Regioplan is er na twee jaar een meer gedifferentieerd beeld over de ontwikkelingen na de wetswijziging. In de eindevaluatie zou nader onderzocht moeten worden of door meer onderlinge discussie tussen de beroepsgroepen (raadsmedewerkers, medewerkers GI, VT, lokale teams) de invulling van deze term beter aansluit bij het uiteindelijke doel, het wegnemen van de ernstige dreiging van de ontwikkeling van het kind. Ook moet worden onderzocht of daarnaast een wetswijziging is gewenst wat betreft de term ‘acceptatie van hulp’. Bovendien is meer inzicht vereist in de ruimte die er bestaat om van gezagsbeëindiging af te zien ook als er geen opvoedperspectief bij de ouder(s) ligt. Daarnaast verdient de groep die langdurig ondersteuning nodig heeft aandacht: is langdurige OTS oneigenlijk of noodzakelijk voor deze groep? Een ander punt dat aandacht behoeft is het in gesprek gaan met het kind. Dit is van essentieel belang om tot een goede bescherming van het kind te komen, niet alleen met kinderen vanaf twaalf jaar, maar ook op jongere leeftijd. De frequentie en vooral de kwaliteit van de gesprekken verdient aandacht. Tot slot, deze evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat in de toekomst meer aandacht moet worden besteed aan de vraag of (meer) wettelijke regulering in het voogdijkader noodzakelijk is.

1 Inleiding

In 2015 heeft Regioplan de aanzet gegeven tot de evaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Zij hebben een evaluatiekader ontwikkeld, een eerste stand van zaken gegeven van de uitvoeringspraktijk na 1 januari 2015, evenals een beschrijving van de situatie en implementatie van de wetswijziging vlak voor de invoering van de wetswijziging. Deze tussenevaluatie bouwt voort op de basis die is gelegd.

In deze inleiding geven we eerst de beleidscontext weer (1.1), en gaan vervolgens in op het evaluatiekader (1.2). In paragrafen 1.3 en 1.4 worden respectievelijk de vraagstelling en de aanpak van het onderzoek beschreven. We sluiten af met een leeswijzer.

1.1 Beleidscontext

Na een lang wetgevingstraject treden op 1 januari 2015 de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen (Stb. 2014, 130) en de Jeugdwet (Stb. 2014, 105) tegelijkertijd in werking, evenals de invoeringswetten (Stb. 2014, 131 en Kamerstukken II 2013/14, 33983, nr. 1-4). De nieuwe wet past binnen het streven van de overheid naar een effectieve en efficiënte jeugdbescherming, zoals is vormgegeven in het beleidsprogramma Beter Beschermd. Effectief betekent op tijd de juiste kindbeschermingsmaatregel treffen en dit vereist een goede samenwerking tussen de ketenpartners. Daarnaast past ook een betere onderlinge afstemming tussen de kindbeschermingsmaatregelen binnen dit streven. (TK 32 015, nr. 3: MvT).

Met inwerkingtreding van de Jeugdwet is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, waaronder de uitvoering van de jeugdbescherming, neergelegd bij gemeenten. De Jeugdwet neemt als uitgangspunt dat de eigen kracht van het kind en het probleemoplossend vermogen van het gezin en de bredere sociale omgeving maximaal worden benut. Vroegtijdig en laagdrempelig ingrijpen moet zo het beroep op

specialistische en gedwongen jeugdhulp waar mogelijk voorkomen. De eerste evaluatie van deze wet heeft inmiddels plaatsgevonden.¹

De Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen heeft primair gezorgd voor wijzigingen in het materiële kindbeschermingsrecht en beoogt daarnaast een transparante en doelgerichte procedure inzake kindbeschermingsmaatregelen te bevorderen. De maatregelen van kindbescherming vormen voor de overheid het belangrijkste instrumentarium om in te kunnen grijpen als kinderen in hun lichamelijke en/of geestelijke ontwikkeling ernstig worden bedreigd of geschaad. Doel van de wet is om een aantal geconstateerde knelpunten in de kindbeschermingswetgeving weg te nemen, zodat kinderen beter beschermd worden tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren. De herziening van de kindbeschermingsmaatregelen heeft gezorgd voor een aantal ingrijpende wijzigingen met als doel meer dan voorheen aan te sluiten bij de omstandigheden waarin het kind zich bevindt.

In het eerste voorontwerp van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen in 2007 werd ook uitgegaan van preventieve gezinsbemoediging maar dan juist door het eerder inzetten van kindbeschermingsmaatregelen.² Onder invloed van de ontwikkelingen in het kader van de Jeugdwet is echter in de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen het accent verschoven naar het benutten van de mogelijkheden van het kind en zijn sociale omgeving in het vrijwillig kader. Zo is uiteindelijk via amendement bepaald dat de ouders met gezag voor aanvang van de ondertoezichtstelling zelfstandig de kans moeten krijgen om met de sociale omgeving een hulpverleningsplan op te stellen.³

1 Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie (2018). Den Haag: Zonmw.

2 Vgl. Bruning & Kok (red) 2008, p.1-7.

3 Uiteindelijk wordt het verplichte netwerkberaad zoals voorgesteld, door de regering uitgesteld. In de Jeugdwet heeft het voorstel alsnog zijn weerslag gekregen in de vorm van het familiegroepsplan, art. 4.1.2. Jeugdwet.

Beide wetten moeten daarom in samenhang met elkaar worden gezien: de Jeugdwet heeft het systeem van jeugdhulp gewijzigd, met als uitgangspunt preventie en vroeghulp, hetgeen in een later stadium de inzet van zware, specialistische zorg in het gedwongen kader beoogt te voorkomen. De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen heeft primair wijzigingen ten aanzien van de inhoud van de maatregelen tot gevolg gehad, met als doel een verduidelijking van de grens tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening en een betere afstemming van de kinderbeschermingsmaatregelen onderling.

1.2 Cijfermatige ontwikkelingen

Het CBS geeft in haar rapportage *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016* aan dat op 31 december 2016 het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen is gedaald met bijna 2 procent ten opzichte van 1 januari 2016. Dit wordt vooral veroorzaakt door de afname van het aantal ondertoezichtstellingen (hierna: OTS). Dit is met ruim 5 procent gedaald. Daarentegen is het aantal voogdijmaatregelen toegenomen met ruim 6 procent. Deze trend wijkt niet af van de voorgaande jaren: Het aantal OTS neemt vanaf 2009 gestaag af en het aantal jongeren met voogdij neemt vanaf 2005 toe.

Echter, als gekeken wordt naar de in- en uitstroomcijfers van OTS⁴ voor de jaren 2015 en 2016 zien we een andere trend. In 2015 ging het volume van OTS op de peildatum fors naar beneden (-3885), terwijl in de loop van 2016 het volume aanmerkelijk minder slonk (-1260). Dit werd enerzijds veroorzaakt doordat in 2015 bijna de helft van de OTS gedurende het jaar uitstroomde (-49%), anderzijds omdat de instroom relatief laag was. Dit proces herhaalde zich echter in 2016 niet opnieuw. In dat jaar is de in en uitstroom meer in evenwicht met elkaar. De uitstroom blijft relatief ten opzichte van de peildatum rond de 50 procent, maar daar tegenover staat een forse toename van de instroom. Op grond van de (voorlopige) CBS-cijfers over 2017 zien we voor het eerst dat de instroom groter is dan de uitstroom. Gedurende 2017 is het volume van de instroom de uitstroom gaan overtreffen. Ook in absolute aantallen zien we in 2017 dat het volume op de peildatum toeneemt. Na een jarenlange daling van de OTS is nu sprake van een stijging. (Zie bijlage 4.)

Als gekeken wordt naar de in- en uitstroomcijfers van voogdijpupillen is te zien dat in 2016 de instroom met 16 procent en de uitstroom met 12 procent gestegen is ten opzichte van 2015. De voorlopige cijfers over 2017 geven aan dat de instroom afneemt met 18 procent, en de uitstroom met minder dan één procent.

Kijken we naar de duur van de OTS, dan zien we dat de gemiddelde duur van de lopende OTS gestaag afneemt tot onder de 1000 in 2017 (1060 dagen in 2015; 1027 dagen in 2016; 932 in 2017). (Zie bijlage 4.)

In de rapportage *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016* van het CBS worden nader cijfers gegeven over de beëindiging van de jeugdbeschermingsmaatregelen. De duur van OTS -maatregelen die in 2016 werden beëindigd, was in 76 procent één jaar of langer. De belangrijkste reden van beëindiging van de OTS is dat aan het opgestelde plan is voldaan (61%). Andere redenen zijn het bereiken van de meerderjarigheid (15%), of een gezagsbeëindiging (15%). Het aantal OTS dat eindigt door gezagsbeëindiging was in 2015 1130, en stijgt in 2016 naar 1570, terwijl het in 2017 weer is gedaald naar 1245 (zie Bijlage 4).

In 2016 duurde 87 procent van de voogdijmaatregelen die werden beëindigd één jaar of langer. De voogdij wordt meestal beëindigd door het bereiken van de meerderjarige leeftijd (70%). Daarnaast wordt de voogdij beëindigd omdat het gezag aan de pleegouder wordt overgedragen (18%, ongeveer 300 keer)⁵ of omdat het gezag wordt hersteld (12%, 200 keer)⁶.

Tot slot enkele CBS-cijfers over de jeugdbeschermingsmaatregel die samenvalt met 'jeugdhulp met verblijf', dat wil zeggen dat de jeugdige niet thuis woont.⁷ In 2016 waren bijna 20.000 jeugdigen die niet thuis woonden, waarvan de groOTS te groep verblijft in een pleeggezin (66%, 13.205). Daarnaast verblijven jeugdigen in een gezinsgerichte voorziening (11%, 2210) of een gesloten plaatsing (8%, 1540). De categorie andersoortig

5 In 2015 was dit net boven de 300, namelijk 315 en in 2017 is het verder gedaald naar 265 keer (Zie Bijlage 4).

6 In 2015 was dit 150 keer (van totaal voogdij) en in 2017 is het 200 keer (Zie Bijlage 4).

7 Ook als de jongere alleen door de week niet thuis slaapt, of elk weekend elders overnacht, is sprake van 'jeugdhulp met verblijf'. Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016, CBS, p.10.

verblijf is met 31 procent vrij groot: 6265, zo komt uit de rapportage *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016* naar voren.

1.3 Evaluatiekader Wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen

Met de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen wordt gestreefd naar het wegnemen van een aantal geconstateerde knelpunten in de kinderbeschermingswetgeving. De belangrijkste wijzigingen die zijn doorgevoerd betreffen het meer centraal stellen van de ontwikkeling van het kind door een kindgerichte formulering van de wettelijke gronden; een vereenvoudiging van het wettelijk kader door de ontheffing en de ontzetting te vervangen door één gezagsbeëindigende maatregel; een duidelijkere verbinding tussen de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindigende maatregel; een verbeterde rechtspositie van de pleegouders en positie van cliënten (ouders en kinderen); en tot slot uitbreiding van de toegang tot de verzoekschriftprocedure inzake kinderbescherming.

Regioplan heeft in 2015 een evaluatiekader ontwikkeld waarbinnen de wetwijziging geëvalueerd kan worden. Deze tussenevaluatie bouwt hierop voort. Het evaluatiekader kent vijf subdoelen onder het algemene hoofddoel: een meer effectieve en efficiënte jeugdbescherming. Dit hoofddoel betekent in feite dat kinderbeschermingsmaatregelen onderling goed afgestemd zijn zodat de ontwikkeling van het kind leidend is in de besluitvorming en er een duidelijke grens is tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening. Het hoofddoel valt uiteen in vijf subdoelen:

- Centraal stellen ontwikkeling van het kind.
- Voorkomen oneigenlijk gebruik (verlenging) OTS.
- Waarborgen stabiliteit en continuïteit.
- Transparante en doelgerichte uitvoering OTS.
- Verbreden toegang kinderbeschermingsmaatregelen.

Wij gaan hieronder in op de betekenis van deze vijf subdoelen.

Centraal stellen ontwikkeling van het kind

Het eerste subdoel is het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind: de ontwikkeling van het kind is bepalend voor de vraag of, en zo ja welke kinderbeschermingsmaatregel gerechtvaardigd is. Om dit doel te bereiken zijn de rechtsgronden van de diverse kinderbeschermingsmaatregelen ingrijpend gewijzigd.

In de eerste plaats bevat de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling (art. 1: 255 lid 1 BW) het nieuwe bestanddeel *'het niet of onvoldoende accepteren van de noodzakelijke hulpverlening'*, ter vervanging van *'het (voorzienbaar) falen van hulpverlening'* in de oude rechtsgrond van de OTS. Een accentverschuiving van resultaat naar acceptatie. De wetgever beoogt hiermee de grens tussen het vrijwillig kader en gedwongen hulpverlening te verduidelijken.⁸ In het onderzoek van Regioplan wordt geconstateerd dat hier sprake is van een nuanceverschil ten opzichte van de oude wetgeving. Tegelijkertijd laten verschillende onderzoeken zien dat in de praktijk voor inwerkingtreding van de wet met enige regelmaat een ondertoezichtstelling werd verzocht en opgelegd ondanks dat kind en ouders de noodzakelijke hulp *wel* accepteren.⁹ In dit onderzoek wordt aan de hand van het dossieronderzoek en de visie van professionals gekeken hoe deze grond wordt toegepast en of de wijziging op dit punt inderdaad heeft gezorgd voor een verduidelijking van de grens tussen gedwongen en vrijwillige hulpverlening.

In de tweede plaats heeft het ontwikkelingsperspectief van het kind een centrale positie gekregen in de gewijzigde rechtsgronden van de ondertoezichtstelling en gezagsbeëindigende maatregel, door toevoeging van het *'aanvaardbare termijn-criterium'*. Het aanvaardbare termijn criterium geeft uitdrukking aan het belangrijke uitgangspunt dat kinderen zijn gebaat bij stabiliteit en continuïteit in de opvoeding. De toevoeging van dit criterium heeft de afweging tussen een ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging echter ook aanzienlijk complexer gemaakt. Een ondertoezichtstelling is thans mogelijk als de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, de noodzakelijke zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd en het ernaar uitziet dat de ouder(s) met gezag

⁸ Kamerstukken II 2008/9, 32 015, nr.3 (MvT).

⁹ Vgl. W. Buysse, A. Broeders & N. Hilhorst, *Gezinsbegeleiding in gedwongen en vrijwillig kader*, Amsterdam: DSP-groep, april 2010; J. Huijter, 'Herziening kinderbeschermingsmaatregelen: naar een nieuwe ondertoezichtstelling', FJR 2015/8.

binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn weer in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding zelfstandig te dragen. (art. 1:255 lid 1 BW).

In het wetsartikel over gezagsbeëindiging (art. 1: 266 BW) wordt de term ‘aanvaardbare termijn’ in spiegelbeeld geformuleerd. Wordt de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling bedreigd en zijn de ouder(s) met gezag niet in staat om de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, als bedoeld in artikel 1:247 lid 2 BW, te dragen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, dan is gezagsbeëindiging het uitgangspunt. Regioplan heeft in het eerste onderzoek geconstateerd dat in de praktijk (raadsonderzoekers, rechters) nog wordt geworsteld met de interpretatie en toepassing van het aanvaardbare termijn criterium. Deze tussenevaluatie beoogt meer duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de inhoud (wat voor termijn is aanvaardbaar, en welke elementen spelen een rol bij de bepaling van de aanvaardbare termijn?) en de wijze van toepassing (wat zijn juridische consequenties van een dergelijke termijnstelling?), van het aanvaardbare termijn criterium.

Tot slot veronderstelt een centrale positie voor het kind dat afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van het kind passend belang wordt gehecht aan zijn mening (Vgl. art. 12 IVRK). De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen voorziet hierin door invoering van door nieuw artikel 799a lid 2 Rv.: het verzoekschrift vermeldt of, en zo ja, op welke wijze de inhoud dan wel strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en welke reactie hierop is gegeven. Uit het onderzoek van Regioplan is gebleken dat de Raad en GI in de meeste gevallen voldoen aan dit wettelijk vereiste. In dit onderzoek wordt gekeken of de inhoud dan wel strekking van het verzoekschrift met de minderjarige is besproken en zo ja, op welke wijze de mening van de minderjarige in het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) en de Gecertificeerde Instelling (hierna: GI) wordt verwerkt.

Voorkomen oneigenlijk gebruik (verlenging) OTS

Het tweede subdoel is het voorkomen van oneigenlijk gebruik of verlenging van de OTS. Met name de invoering van het aanvaardbare termijn criterium moet, met het

oog op het belang van stabiliteit en continuïteit in de opvoeding van het kind, oneigenlijke verlengingen van de ondertoezichtstelling voorkomen. De ondertoezichtstelling behoort een tijdelijke maatregel te zijn gericht op het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging en het bieden van hulp en steun aan kind en ouders (vgl. art. 1:262 BW). Voor invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen werden ondertoezichtstellingen veelal verlengd, ook in zaken waarin het opvoedperspectief van het kind elders, bijvoorbeeld in het pleeggezin lag.¹⁰

Een dergelijke situatie kan voor de minderjarige onzekerheid met zich meebrengen omdat het opvoederschap van de pleegouders niet samenvalt met de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding (gezag ouder). Onder de nieuwe wetgeving geldt dat indien de verwachting *niet* gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag, binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen, gezagsbeëindiging in beginsel is aangewezen. Aannemelijk is daarom dat gezagsbeëindiging onder nieuwe wetgeving eerder, soms zelfs zonder voorafgaande ondertoezichtstelling, wordt toegewezen.¹¹

In gevallen waarin de minderjarige duidelijk in onzekerheid verkeert levert de interpretatie van het aanvaardbare termijn criterium vermoedelijk weinig problemen op. De wetgever heeft vastgesteld dat indien de minderjarige op jeugdige leeftijd in een perspectief biedend pleeggezin is geplaatst, spoedig duidelijkheid dient te bestaan over het opvoedings- en ontwikkelingsperspectief van de minderjarige.¹² Maar de afweging wordt complex indien de onzekerheid bij het kind lijkt te ontbreken, bijvoorbeeld in de situatie waarin het kind al vele jaren in een pleeggezin verblijft, ook weet dat het daar tot meerderjarigheid zal blijven, maar alle betrokkenen in het kader van de ondertoezichtstelling goed samenwerken.¹³ Ook kan het voorkomen dat de plaatsing van de minderjarige niet kan worden aangemerkt als ‘*perspectiefbiedend*’, bijvoorbeeld omdat het kind in een residentiële instelling of tijdelijk pleeggezin verblijft. Gezagsbeëindiging brengt

¹⁰ Zie hierover bv. Bruning, AA 2011/779.

¹¹ Kamerstukken II 2008/9, 32 015, nr.3 (MvT).

¹² Kamerstukken II 2008/9, 32 015, nr.3 (MvT).

¹³ Zie bv. rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3361 en Rb. Overijssel 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5764.

in zo'n geval niet per definitie de gewenste stabiliteit en continuïteit maar een terugkeer van de minderjarige naar de ouder met gezag is in veel gevallen ook geen reële optie. In de rechtspraak is zichtbaar dat rechters wisselend oordelen over de vraag of gezagsbeëindiging in zo'n geval wel is gelegitimeerd.¹⁴

Omdat onder de huidige wetgeving de rechtsgronden van de OTS en gezagsbeëindigende maatregel fungeren als spiegelbepalingen moeten beide bepalingen ook in samenhang worden gezien. Anders gesteld, de vraag of er sprake is van oneigenlijk(e) gebruik/verlenging van de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing valt onder de nieuwe wetgeving samen met een oordeel omtrent de wenselijkheid *en* rechtmatigheid van een gezagsbeëindigende maatregel.

Om oneigenlijke ondertoezichtstelling tegen te gaan heeft de Raad een adviserende functie gekregen bij de (eventuele) verlenging van de OTS / MUHP na twee jaar. De Raad geeft in dit advies zijn visie omtrent de vraag of de ondertoezichtstelling niet onnodig wordt verlengd. Op deze manier moet de rechter tot een goede afweging kunnen komen ten aanzien van de vraag welke maatregel het belang van het kind dient. Het onderzoek van Regioplan geeft nog geen inhoudelijk beeld van deze adviesfunctie vanwege onvolledige registratie door de Raad. In deze tussenevaluatie wordt ingegaan op de aard en inhoud van het advies en eventuele dilemma's die spelen rond deze afweging. Aanvullend wordt ook relevante jurisprudentie besproken waarin de afweging tussen een verdere verlenging van de OTS / MUHP en gezagsbeëindiging centraal staat.

Waarborgen stabiliteit en continuïteit

Het derde subdoel gaat om het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijzigingen in het verblijf van de minderjarige. Indien de minderjarige langer dan een jaar in een pleeggezin verblijft dient de kinderrechter toestemming te verlenen voor wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige. De grondgedachte is dat de minderjarige mogelijk 'family life' kan hebben opgebouwd in het pleeggezin en bij een eventuele verplaatsing alle belangen zorgvuldig moeten worden gewogen.

In het licht van stabiliteit en continuïteit in de opvoeding is echter nog een element van belang. De Wet herziening kinderschermingsmaatregel beoogt een duidelijker onderscheid te maken tussen feitelijk opvoederschap en ouderschap. Dit veronderstelt dat bij gezagsbeëindiging, het gezag (in de vorm van voogdij) waar mogelijk wordt neergelegd bij de feitelijke opvoeders (in de regel pleegouders). Zo valt de juridische verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding samen met het feitelijk opvoeden van de minderjarige.

In de praktijk blijkt de voogdij doorgaans te worden toegewezen aan de GI.¹⁵ In de tussenevaluatie wordt aandacht besteed aan de vraag welke redenen hieraan ten grondslag liggen en wordt gekeken of betrokkenen het problematisch vinden dat op dit punt (kennelijk) niet overeenkomstig de visie van de wetgever wordt gehandeld.

Transparante en doelgerichte uitvoering OTS

Het vierde subdoel gaat om transparantie en doelgerichte uitvoering van de OTS. Op basis van art. 1:255 lid 4 BW is de kinderrechter verplicht de concrete bedreiging in de ontwikkeling van het kind op te nemen in de beschikking. Het inzichtelijk maken van bedreiging bevordert de transparantie richting kind en ouders en geeft concrete sturing ten aanzien van de uitvoering van de hulpverlening. Voor de kinderrechter biedt het tevens de mogelijkheid (enigszins) grip te houden op de uitvoering van de maatregel.

Om de ondertoezichtstelling doelgerichter te maken heeft de jeugdbeschermer een aantal bevoegdheden gekregen, onder meer het toekennen van deelgezag bij een uithuisplaatsing, het verzoeken tot vaststelling van een omgangsregeling en het verzoeken tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing. Daarnaast mag informatie worden opgevraagd bij derden zonder toestemming van ouders. Dit laatste kan ertoe leiden dat professionals worden geacht hun plicht tot geheimhouding te doorbreken.

¹⁴ Vgl. Hof Amsterdam 2 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3205; Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6134, r.o. 4.9.

¹⁵ Van de 7904 pleegkinderen met een gezagsbeëindigende maatregel in 2014, ligt voor 6367 kinderen (81%) de voogdij bij een GI. Zie: Pleegouders over gezag en adoptie, onderzoek door Regioplan in opdracht van het WODC, juli 2015, p. 24.

Verbreden toegang kinderbeschermingsmaatregelen

Het vijfde subdoel is de verbreding van de toegang tot de kinderbeschermingsmaatregel: mogelijk bedreigende situaties worden in beginsel door de Raad en (heel soms) door het OM aan de kinderrechter voorgelegd. Indien de Raad niet overgaat tot indiening van een verzoek tot OTS dan zijn een ouder en degene die niet de ouder is en de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt bevoegd tot het doen van het verzoek (art. 1:255 lid 2 BW). Ook kan de burgemeester de Raad verzoeken het oordeel van de kinderrechter over de noodzaak van een OTS te vragen indien de Raad niet tot een verzoek wenst over te gaan (art. 1:255 lid 3 BW). Hiermee wordt beoogd de hiërarchie ten aanzien van het indienen van een verzoek tot kinderbeschermingsmaatregel te verduidelijken. De Raad is primair verantwoordelijk voor het indienen van een verzoek tot OTS en gezagsbeëindigende maatregel en slechts indien de Raad tegen de zin van voornoemde partijen afziet hiervan, kunnen zij – al dan niet via de Raad – het oordeel van de kinderrechter vragen. Deze constructie is gekozen om potentieel bedreigende situaties te allen tijde aan de rechter voor te kunnen leggen. De tussenevaluatie gaat in op de vraag of deze verbreding van de toegang tot de kinderbeschermingsmaatregelen wordt benut, en in hoeverre alle betrokken partijen van oordeel zijn dat de verbreding bijdraagt aan de bescherming van kinderen.

1.4 Probleem en vraagstelling

Het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de onderstaande probleemstelling:

Hoe verloopt de uitvoering van de kinderbeschermingswetgeving, zijn er knel- of aandachtspunten en wat zijn de (tussentijdse) resultaten van de kinderbeschermingswetgeving en in hoeverre ontwikkelen deze zich in de richting van de nagestreefde doelen?

Wat betreft het doelbereik van de wet zijn er twee hoofdvragen.

1. Hoe is de situatie t.a.v. indicatoren twee jaar na de invoering van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving op 1 januari 2015 (1-meting)?
2. In hoeverre ontwikkelt de situatie zich in de richting van de nagestreefde doelen met de kinderbeschermingswetgeving?

De procesevaluatie kent een hoofdvraag:

3. Hoe verloopt de uitvoering van de kinderbeschermingswetgeving? Zijn er knel- of aandachtspunten? Wat is de stand van zaken t.a.v. eerder geconstateerde aandachtspunten m.b.t. de uitvoering van de kinderbeschermingswetgeving?

1.5 Aanpak van het onderzoek

Het door Regioplan ontwikkelde evaluatiekader van vijf subdoelen met daaraan gekoppelde indicatoren vormen de basis voor deze evaluatie. Het onderzoek levert een tussentijds periodiek beeld op en is zoveel mogelijk aangesloten bij de onderzoeksmethode en -instrumenten zoals deze door Regioplan ontwikkeld zijn. Het opnieuw meten van de indicatorscores en het vergelijken van de scores met de nulmeting laat zien of de beweging in de beoogde richting is. De vraag is echter hoe geconstateerde veranderingen in indicatorscores kunnen worden verklaard of begrepen, en wat de relevantie is van die veranderingen in het licht van de subdoelstellingen en vooral van de hoofddoelen van de wetswijziging: een effectieve en efficiënte jeugdbescherming, waarin de ontwikkeling van het kind bepalend is, er een duidelijke grens is tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening en waarin kinderbeschermingsmaatregelen onderling goed afgestemd zijn.

Het onderzoek bestaat uit vier deelonderzoeken¹⁶:

1. *Analyse van de registraties en dossiers.*

De relevante gegevens zijn zo veel mogelijk via het CBS verzameld. Daarnaast zijn landelijke gegevens opgevraagd bij de Raad.

Omdat niet alle benodigde gegevens uit de registraties te verkrijgen waren, heeft er tevens een dossieronderzoek plaatsgevonden bij de Raad en GI's. In totaal zijn er 100 dossiers onderzocht bij de Raad en 102 bij de GI's.

2. *Jurisprudentie onderzoek t.a.v. de aanvaardbare termijn.*

De uitspraken voor het jurisprudentieonderzoek zijn verkregen via Rechtspraak.nl. Doel van het jurisprudentieonderzoek is het geven van een globaal overzicht van de manier waarop in de rechtspraak met 'de aanvaardbare termijn' wordt omgegaan. Binnen het rechtsgebied 'civiel recht' is voor de periode van 01-05-2015 tot 12-04-2017 gekeken naar zaken waarin op grond van art. 1:266 BW een verzoek tot gezagsbeëindiging is gedaan. De eerste maanden na inwerkingtreding van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen zijn niet meegenomen omdat in deze periode nog veel zaken worden afgehandeld waarin het verzoek is gedaan op grond van de oude wetgeving. De periode waarin uitspraken zijn geanalyseerd eindigt in april 2017 aangezien op dat moment dit onderzoek van start is gegaan.

3. *Interviews met betrokkenen (professionals Raad en GI, kinderrechters en (pleegzorg) ouders/kinderen).*

Om na te gaan in hoeverre de wet voldoet aan de doelstelling is onderzocht wat de ervaringen zijn van de betrokken instanties en personen. Hiertoe zijn interviews gehouden met professionals en kinderrechters. Met negentien medewerkers van de Raad, achttien van de GI's en zes kinderrechters zijn interviews gehouden.

Ook zijn pleegzorgouders, ouders en kinderen (van twaalf jaar en ouder) gesproken. Er zijn achttien ouders, achttien pleegouders en vier jongeren geïnterviewd.

4. *Focusgroepen.*

Er zijn in totaal vijf focusgroepen georganiseerd, een met medewerkers van de Raad (5 medewerkers), een met medewerkers van de GI (6 medewerkers), een met kinderrechters (2 rechters), een met medewerkers van organisaties uit het lokale veld (8 medewerkers) en een afsluitende gezamenlijke bijeenkomst (7 medewerkers). Tijdens de focusgroepen is meer inzicht verkregen in de bedoelde en onbedoelde effecten van de nieuwe wet op de uitvoeringspraktijk.

Leeswijzer

In dit inleidende hoofdstuk hebben we de beleidscontext en het evaluatiekader uiteen gezet. In hoofdstuk 2 staat het ontwikkelingsperspectief van het kind centraal. Eerst gaan we in op de toepassing van de rechtsgronden voor OTS / MUHP ('acceptatie van hulp' en 'aanvaardbare termijn') met aandacht voor het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de OTS. Daarna gaan we in op de toepassing van de rechtsgronden van gezagsbeëindiging ('aanvaardbare termijn'), waarbij ook aandacht is voor de stabiliteit en continuïteit van verblijf voor de minderjarige. Tenslotte gaan we in hoofdstuk 2 in op het spreken met de minderjarigen. In hoofdstuk 2 worden daarmee de eerste drie subdoelstellingen van de wet behandeld.

In hoofdstuk 3 gaan we in op het vergroten van de transparantie door het aangeven van de concrete bedreiging en concrete werkdoelen. Daarnaast gaan we in op de toepassing van de gewijzigde bevoegdheden van de jeugdbeschermer en het verbreden van de toegang tot de rechter. In dit hoofdstuk is op de vierde en vijfde subdoelstelling ingegaan.

Hoofdstuk 4 betreft de overige aspecten van de uitvoering van de wet, zoals samenwerking in de keten, de afstemming tussen het vrijwillige en gedwongen kader en de (nieuwe) rol van de Raad.

In hoofdstuk 5 komen we tot een conclusie. Voor alle vijf de subdoelen van de wet geven we de stand van zaken weer en komen tot een slotconclusie.

¹⁶ In bijlage 2 geven we een verantwoording van de aanpak van het onderzoek.

2 Het ontwikkelingsperspectief van het kind

2.1 Inleiding

Het belangrijkste doel van de herziening van de wet is het centraal stellen van het ontwikkelingsperspectief van het kind. Dit betekent dat alleen een ondertoezichtstelling kan plaatsvinden als een minderjarige ernstig in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd, de gezagsdragende ouder en/of de minderjarige geen hulp accepteert en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen.¹⁷ Met het nieuwe bestanddeel *'het niet of onvoldoende accepteren van de noodzakelijke hulpverlening'* beoogt de wetgever te verduidelijken dat de grens tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening ligt bij acceptatie door de minderjarige en zijn of haar ouders van de noodzakelijke geachte zorg. Met de toevoeging van het *'aanvaardbare termijn-criterium'* wordt het ontwikkelingsperspectief van het kind centraal gesteld omdat dit criterium uitdrukking geeft aan het belangrijke uitgangspunt dat kinderen zijn gebaat bij stabiliteit en continuïteit in de opvoeding, zoals we hiervoor in hoofdstuk 1 uiteen hebben gezet.

De nieuwe rechtsgronden van de gezagsbeëindiging conform artikel 1:266 Burgerlijk Wetboek luiden dat de rechtbank het gezag van een ouder kan beëindigen als een minderjarige zodanig opgroeit dat hij of zij in zijn of haar ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en dat de gezagsdragende ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van

de minderjarige aanvaardbare termijn.¹⁸ Dit betekent dat wanneer de minderjarige in het kader van de ondertoezichtstelling uit huis wordt geplaatst, de vraag moet worden beantwoord waar het opvoedingsperspectief van de minderjarige ligt. Die vraag valt uiteen in twee delen: in de eerste plaats moet worden gekeken wat, gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige, een aanvaardbare termijn is om in onzekerheid te blijven ten aanzien van de vraag waar de minderjarige opgroeit. Ten tweede moet de vraag worden beantwoord of de verwachting gerechtvaardigd is dat ouders binnen die gestelde termijn weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

In dit hoofdstuk staan we stil bij de implicaties van de gewijzigde rechtsgronden van de OTS en maatregel van gezagsbeëindiging. We gaan eerst in op de acceptatie van de hulp. Vervolgens staan we stil bij de aanvaardbare termijn in de rechtsgronden van de OTS en maatregel van gezagsbeëindiging. De aanvaardbare termijn speelt met name een rol in geval van een uithuisplaatsing, omdat de aanvaardbare termijn de periode betreft waarin het kind in onzekerheid verkeerd over de vraag in welke gezin het zal opgroeien. Daarom hebben we het dossieronderzoek alleen gericht op de aanvaardbare termijn in geval een OTS gepaard gaat met een uithuisplaatsing. De overkoepelende vraag is of het ontwikkelingsperspectief inderdaad meer centraal staat in de besluitvorming door wijziging van de wetgeving. Tot slot wordt gekeken of de minderjarige wordt gehoord en of de mening van de minderjarige in het verzoekschrift is opgenomen. In elke paragraaf geven we eerst de bevindingen weer uit het dossieronderzoek bij de Raad en GI en vervolgens geven we aan wat de gevonden resultaten betekenen voor de praktijk op grond van de interviews en het jurisprudentieonderzoek.

¹⁷ Art. 1:255 BW. De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een gecertificeerde instelling indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en:

a. de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en
b. de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat zijn te dragen.

¹⁸ Art. 1:266 lid 1 sub a. De rechtbank kan het gezag van een ouder beëindigen indien:

a. een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en de ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat is te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of
b. de ouder het gezag misbruikt.

2.2 Nieuwe gronden OTS : Acceptatie en aanvaardbare termijn

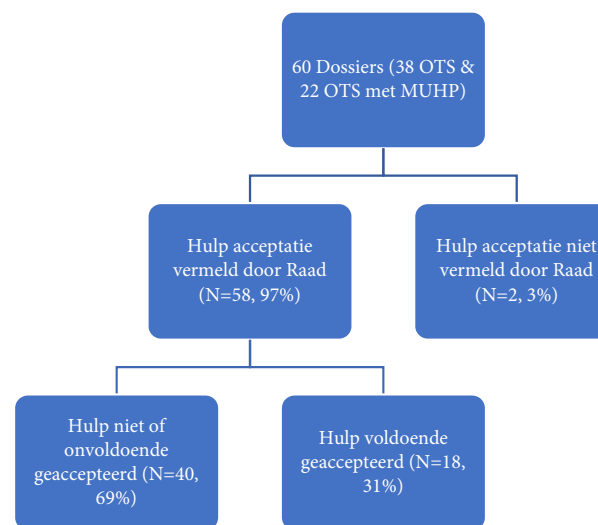
2.2.1 Dossieronderzoek: acceptatie

Wij hebben via een dossieronderzoek bij de Raad in totaal 100 dossiers bekeken. In 38 dossiers betreft het een verzoek tot OTS , in 22 dossiers een verzoek tot OTS met MUHP (totaal 60) en in 40 dossiers betreft het een verzoek tot gezagsbeëindiging. Bij negen GI's zijn 102 dossiers onderzocht. Afhankelijk van de grootte van de betreffende GI hebben we een willekeurige steekproef getrokken waarbij de door Regioplan gehanteerde 50/50 verhouding ten aanzien van OTS -zaken en OTS / MUHP-zaken is aangehouden. Uiteindelijk zijn er dus 51 OTS -zaken en 51 OTS / MUHP-zaken geanalyseerd.

De Raad

Het door de Raad gehanteerde rapportageformat dwingt de raadsonderzoeker aandacht te besteden aan de bereidheid om hulpverlening te accepteren. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat in vrijwel alle OTS -zaken wordt ingegaan op de vraag of de noodzakelijke hulpverlening door de minderjarige of ouders niet of onvoldoende wordt geaccepteerd (97%) (zie figuur 1). Dit is een iets hoger percentage dan is gemeten in de meting van Regioplan (91,7%). In 69 procent van de zaken waarin aandacht is besteed aan de acceptatie van hulp komt de Raad tot de conclusie dat de noodzakelijke hulpverlening niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. In 31 procent van de zaken laten ouders een consistent patroon zien dat zij de hulp accepteren, dus ook voorafgaand aan het raadsonderzoek in het hulpverleningsproces. Toch wordt om een OTS verzocht. Dit percentage wijkt af van het gevonden percentage (18,5%) door Regioplan. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat Regioplan in de analyse is uitgegaan van een bredere definitie van 'acceptatie van hulpverlening', overeenkomstig de visie van de Raad. De Raad stelt de in de rapportage de vraag of ouders *bereid en in staat* zijn de noodzakelijke hulpverlening te accepteren en te benutten. Wij hebben in de analyse gekeken of ouders 'duurzaam bereid' zijn gebleken om mee te werken aan de noodzakelijke hulpverlening. Indien echter ook wordt meegewogen of ouders *in staat* zijn onder eigen regie en verantwoordelijkheid de hulpverlening te benutten dan is het aannemelijk dat het percentage ouders dat noodzakelijke hulp 'accepteert', daalt. Dit cruciale verschil tussen *willen* en

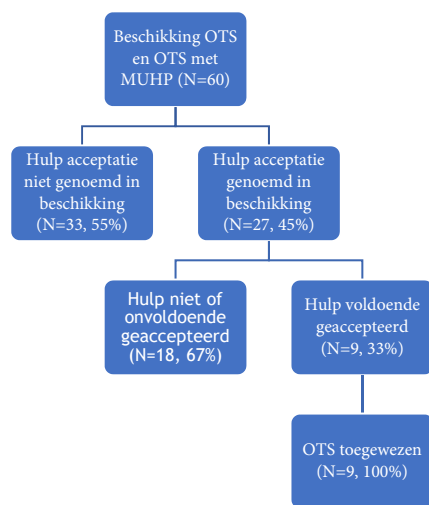
kunnen speelt een belangrijke rol in een recentelijk verschenen beschikking van de Hoge Raad waarin de uitleg van het vereiste dat de noodzakelijke zorg 'niet of onvoldoende moet worden geaccepteerd', centraal staat.¹⁹ In paragraaf 2.2.2 gaan wij aan de hand van de visie van betrokkenen verder in op de interpretatie van het begrip 'acceptatie' in de rechtsgrond van de OTS .



Figuur 1: verzoek van de Raad: acceptatie of niet.

¹⁹ Hoge Raad 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

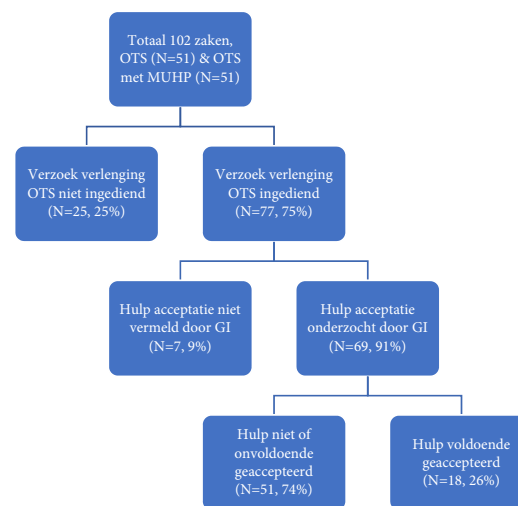
Uit de beschikkingen van de kinderrechter komt naar voren dat in minder dan de helft (45%) van de zaken de rechter expliciet in de beschikking toetst of de noodzakelijke hulpverlening niet of onvoldoende wordt geaccepteerd (zie figuur 2). Daar waar de toetsing wel plaatsvindt, wordt in een derde van de gevallen geconstateerd dat de minderjarige en ouders bereid zijn mee te werken aan de noodzakelijke hulpverlening (33%). In alle geanalyseerde zaken waarin wordt geconcludeerd dat de minderjarige en ouders bereid zijn mee te werken aan de noodzakelijke hulpverlening, wordt het verzoek tot OTS toegewezen.



Figuur 2. Beschikking op het verzoek van de Raad: acceptatie of niet.

De GI

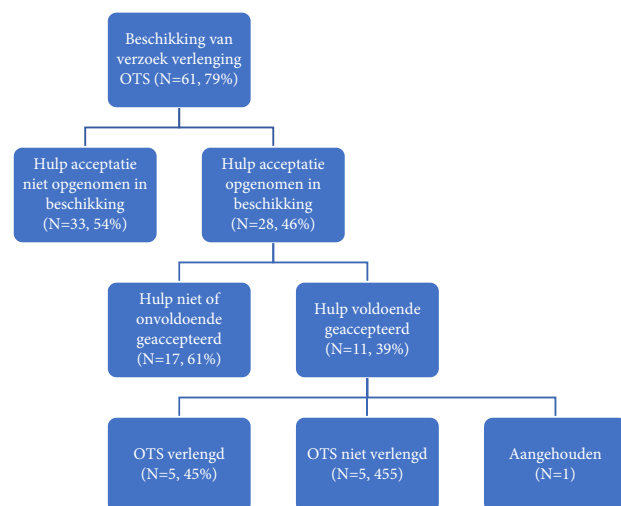
Het dossieronderzoek bij de GI's laat eenzelfde beeld zien wat betreft de mate waarin minderjarigen en ouders de hulp niet of onvoldoende accepteren in geval van verlenging van de OTS.²⁰ In 75 procent van de zaken wordt verzocht om een verlenging van de OTS, en in 91 procent gaat de GI in op de vraag of de noodzakelijke hulp niet of onvoldoende wordt geaccepteerd (zie figuur 3). In 74 procent van deze zaken is sprake van het niet of onvoldoende accepteren van de noodzakelijke hulp. Dit betekent dat in 26 procent van de gevallen de minderjarige en ouders de hulp accepteren, en er toch om verlenging van de OTS wordt verzocht. Hiertoe worden verschillende redenen naar voren gebracht, voornamelijk dat monitoring noodzakelijk is om zicht te houden op het belang van het kind, en de ouder weliswaar meewerkt, maar er onvoldoende vooruitgang is, waardoor de ouder (nog) niet in staat is een voldoende veilige en stabiele opvoedingssituatie te bieden.



Figuur 3 Verlengingsverzoek van de GI: acceptatie of niet.

²⁰ De GI moet in geval het verzoek om verlenging van de OTS beargumenteren waarom de gronden van de maatregel zoals genoemd in art. 1: 255 BW nog steeds aanwezig zijn.

In 79 procent van de GI-dossiers is een beschikking aangetroffen (zie figuur 4). Als het gaat om een verlengingsverzoek OTS wordt in ongeveer de helft van de beschikkingen (46%) aandacht besteed aan de vraag of de minderjarige en ouder de noodzakelijke hulp niet of onvoldoende accepteren. In ruim de helft daarvan (61%) wordt de noodzakelijke hulp onvoldoende geaccepteerd. Van de zaken waar sprake is van acceptatie (11 beschikkingen, 39%), wordt in de helft ervan de OTS verlengd. Dit betekent dat ondanks dat minderjarige en ouder hulp accepteren, de rechters een verzoek tot OTS toekennen. Dit was eveneens het geval bij het eerste verzoek tot OTS door de Raad.



Figuur 4 Beschikking op het verlengingsverzoek van de GI: acceptatie of niet.

2.2.2 Acceptatie: analyse dossiers, interviews en focusgroepen

Onder de oude wet was de vraag of vrijwillige hulpverlening heeft gefaald, of naar is te voorzien, zal falen. De vraag of het falen van de vrijwillige hulp kon worden toegeschreven aan de opstelling van de ouders was daarbij van ondergeschikt belang. Nu gaat het erom of de ouder(s) bereid zijn om mee te werken aan de hulpverlening. Dit is strikter geformuleerd dan onder oude wetgeving; De regel is: als ouders (en kinderen) consistent meewerken om bedreiging weg te nemen, dan is er in principe geen OTS.

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de nieuwe rechtsgrond ‘acceptatie van hulp’ niet strikt wordt opgevat; ook als er een patroon is in het aanvaarden van de hulp door de minderjarige en ouder(s), wordt verzocht om een (verlenging van) OTS door de Raad (en GI) en ook opgelegd door de rechter. De belangrijkste reden is dat, ondanks de bereidheid van ouder(s) en minderjarige, zij onvoldoende ‘in staat zijn’ om onder eigen regie en verantwoordelijkheid de zorgen over de ontwikkeling van de minderjarige weg te nemen. “Dit is een pedagogische vertaalslag van de wet en dit is niet identiek aan de wet”, aldus een medewerker van de Raad. Een voorbeeld hiervan is de groep van mensen met een licht verstandelijke beperking die bereid is om mee te werken aan noodzakelijke hulp, maar niet in staat is de ernstige ontwikkelingsdreiging zelf weg te nemen. Ook wordt een OTS opgelegd of verlengd omdat er onvoldoende vooruitgang is geboekt, ondanks de bereidheid. Wat ook voorkomt is dat ouders hulp accepteren, maar de minderjarige niet. Daarnaast kan het zijn dat de ouders tijdens de zitting zeggen de hulp te accepteren, maar op grond van eerder gedrag voorzienbaar is dat zij zullen afhaken. Zowel de raadsmedewerkers, medewerkers van de GI’s als rechters geven aan dat het uiteindelijk gaat om het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging. Zoals een rechter zei: “Als er wel acceptatie van hulp is, maar de ontwikkelingsdreiging blijft bestaan, dan geeft dat laatste de doorslag.”

Een dilemma vormt ook het feit dat ouders bereid zijn mee te werken, maar de hulp niet op gang komt. Het is in dat geval niet aan hen te wijten, dat de ontwikkelingsbedreiging binnen de duur van de OTS nog niet, of onvoldoende is weggenomen.

Bij de eerste OTS wordt door de rechter onderzocht waarom het gemeentelijke vrijwillige kader niet gewerkt heeft. Als ouders aangeven dat ze de hulp aanvaarden en het in een vrijwillig kader kunnen, beslissen rechters ook wel om de zaak aan te houden voor drie maanden of een half jaar, zodat ouders kunnen laten zien dat ze met hulp de ontwikkelingsdreiging kunnen wegnemen. Er zijn echter ook rechters, bijvoorbeeld jongere rechters die niet onder de oude wet hebben gewerkt, die zich strikter aan de wet te houden en bij acceptatie van hulp in principe geen OTS opleggen, aldus een rechter.

Uit de gesprekken met raadsmedewerkers, medewerkers van de GI, rechterlijke macht en de focusgroepen komt naar voren dat de rechtsgrond ‘acceptatie van hulp’ niet tot

veel problemen leidt omdat het doorgaans niet strikt wordt toegepast. Dit neemt niet weg dat er in de praktijk wel degelijk verschil van interpretatie is tussen de rechters die het meer strikt interpreteren (bij acceptatie in principe geen OTS) en rechters die naast bereidheid ook kijken naar voldoende in staat zijn en uiteindelijk de doorslag geven aan de rechtsgrond *‘ontwikkelingsdreiging’*. Ook zijn er interpretatieverschillen tussen de raadsmedewerkers en medewerkers van een GI en zien we dat rechters ouders nog een kans bieden in het vrijwillige kader, terwijl de raadsmedewerker of medewerker van de GI hier geen heil meer in zien (zie hoofdstuk 4). De term leidt nog steeds tot verwarring, zeker onder professionals werkzaam in het vrijwillige kader. Medewerkers van sociale wijkteams of andere professionals veronderstellen dat zolang ouders open staan voor hulp, er geen reden is om een melding te doen. Hierdoor wordt te laat, bijvoorbeeld pas als er een ernstige crisis is, gemeld, zo wordt door de medewerkers van Raad en GI naar voren gebracht in de interviews en focusgroepen (zie ook hoofdstuk 4). Ook levert de rechtsgrond *‘acceptatie van hulp’* meer strijd op in de rechtszaal volgens de rechters en raadsmedewerkers; ouders en zeker advocaten voeren vaker het verweer dat de noodzakelijke hulp wordt geaccepteerd en OTS daarom niet opgelegd (of verlengd) kan worden.

Het niet of onvoldoende accepteren van de noodzakelijke hulpverlening geldt als cumulatieve grond voor oplegging van de OTS, maar de focus lijkt vooral te liggen op de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige. Als de ontwikkelingsbedreiging voortduurt dan – zo lijkt uit de analyse te volgen – wordt niet strikt aan het acceptatiecriterium vastgehouden. Desondanks wordt de rechtsgrond zowel door rechters, medewerkers van de Raad en GI bestempeld als ongelukkig gekozen. Sommige raadsmedewerkers willen expliciet terug naar het oude criterium, omdat daar een “interactioneel” element in zit: de hulpverlening heeft gefaald, los van wiens schuld dat is. Bovendien betekent *‘acceptatie’* niet dat dit altijd direct leidt tot een verbetering voor het kind, daar is meer voor nodig. “Het is een overschatting dat hulp alles kan oplossen.” In een gedwongen kader heeft de jeugdbeschermer meer mogelijkheden om hulp voor elkaar te krijgen bij andere hulpverleners en de jeugdbeschermer heeft een steviger positie naar de ouders, bijvoorbeeld als er verschil van mening is over de hulp. Dit vergroot de kans dat de juiste hulp kan worden ingezet om de ontwikkelingsbedreiging af te doen

nemen. Een raadsmedewerker: “OTS is geen geneesmiddel, maar een OTS en inzet van een jeugdbeschermer kunnen ervoor zorgen dat de wegen worden bewandeld die moeten worden bewandeld. (...) de jeugdbeschermer heeft het mandaat om te zeggen: dit moet nu gebeuren en daar gaan we werk van maken.” De GI-medewerkers lopen er tegenaan dat er een groep ouders is die ambivalent is in de acceptatie van de hulp. Als zij een verzoek bij de Raad voor een OTS doen, wordt dit vaak afgewezen omdat het niet voldoende is onderbouwd dat er geen sprake is van acceptatie. Ook als het voor de rechter komt, wordt het verzoek tot OTS afgewezen: ouders krijgen nog een kans in het vrijwillige kader. Hierdoor wordt pas een OTS verzocht als het echt mis gaat.

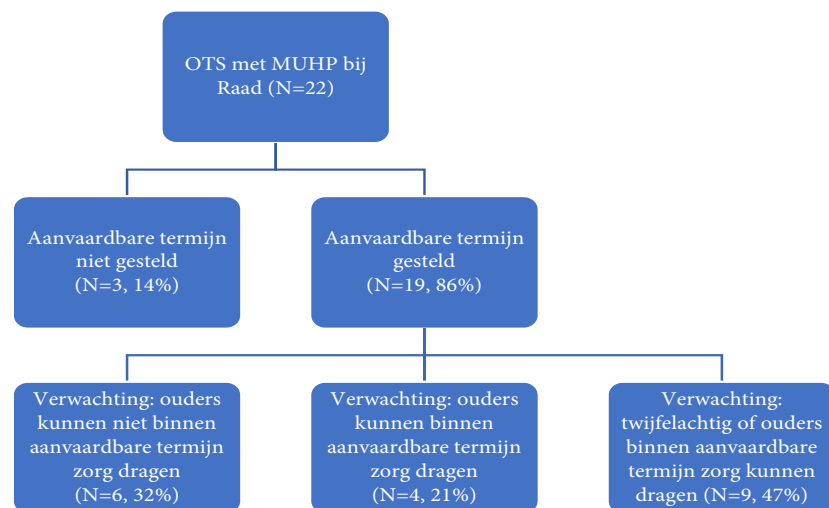
Gezien bovenstaande knelpunten stelt één van de rechters voor de term acceptatie uit de wet te halen en aan te sluiten bij de Jeugdwet als het gaat om plaatsing in een jeugdinstelling (art. 6.1.6). Daar staat niet de acceptatie van hulp centraal, maar de vraag of de ontwikkelingsdreiging kan worden weggenomen buiten de instelling. In dit geval zou het dan moeten gaan om de vraag of de ontwikkelingsdreiging alleen kan worden weggenomen door OTS (met MUHP).

2.2.3 Dossieronderzoek: Aanvaardbare termijn voor OTS / MUHP

Naast de rechtsgrond *‘acceptatie van de noodzakelijke hulp’* is ook *‘de aanvaardbare termijn’* een grond voor oplegging van de OTS. Is het waarschijnlijk dat het ouders lukt om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn weer zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding te dragen. De aanvaardbare termijn valt uiteen in twee sub vragen: ten eerste, wat is een aanvaardbare termijn voor de minderjarige om in onzekerheid te blijven over de plaats van opgroeien? En ten tweede, kunnen ouders binnen een aanvaardbare termijn weer de verantwoordelijkheid voor de opvoeding op zich nemen? We gaan achtereenvolgens in op de resultaten van het dossieronderzoek bij de Raad en bij de GI, waar we hebben onderzocht hoe de *‘aanvaardbare termijn’* wordt gehanteerd in geval een OTS met uithuisplaatsing wordt verzocht.

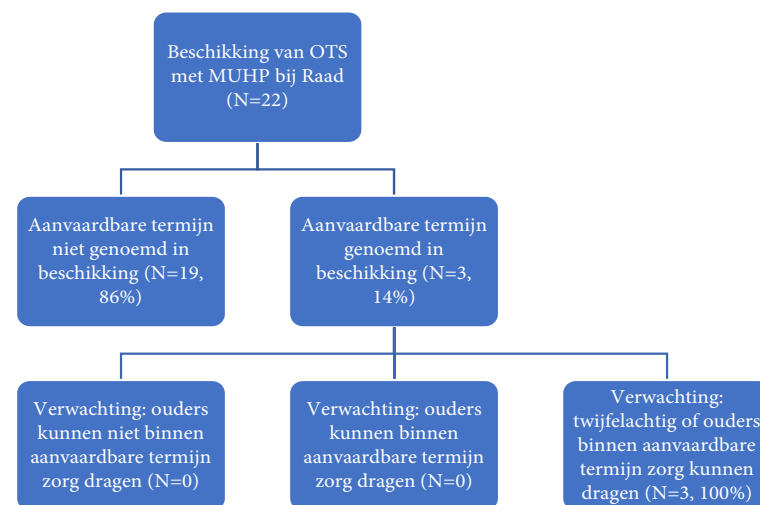
De Raad

In de analyse is gekeken naar 22 van de dossiers bij de Raad waarin een OTS en machtiging uithuisplaatsing wordt verzocht (zie figuur 5). In 86 procent van de zaken stelt de Raad een aanvaardbare termijn en beargumenteert waarom deze termijn de maximaal aanvaardbare termijn is voor de minderjarige. Dat percentage komt overeen met de meting van Regioplan. De analyse ten aanzien van de vraag of de verwachting gerechtvaardigd is dat ouders met gezag binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen, laat een wisselend beeld zien. In 21 procent van de zaken acht de Raad de verwachting gerechtvaardigd; in 47 procent van de zaken is de verwachting twijfelachtig en doet de Raad hier nog geen uitspraak over, en in 32 procent van de zaken is de verwachting niet gerechtvaardigd. Het percentage zaken waarin de verwachting niet gerechtvaardigd is maar toch een OTS / MUHP wordt verzocht is opvallend hoog nu hier volgens de wettelijke systematiek gezagsbeëindiging het uitgangspunt is. Een verklaring zou kunnen zijn dat de Raad omdat het eerste verzoeken tot OTS / MUHP betreft, in het licht van subsidiariteit de voorkeur geeft aan minder ingrijpende maatregel.



Figuur 5 Verzoek tot OTS / MUHP door de Raad: aanvaardbare termijn.

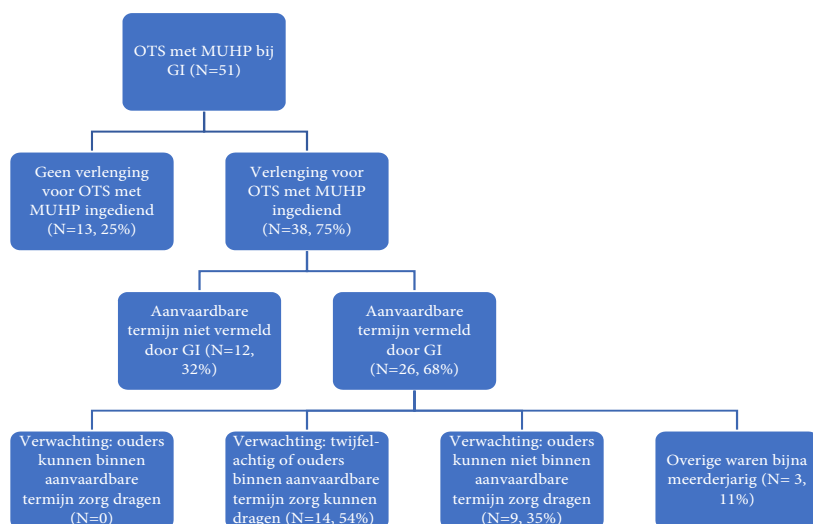
Ten aanzien van de beschikking op het verzoek tot OTS / MUHP door de Raad is onderzocht of de rechter aandacht heeft besteed aan de verwachting dat ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen. De rechter blijkt in veertien procent van de zaken (3 van de 22) aandacht te besteden aan deze vraag (zie figuur 6). In alle drie de zaken is de verwachting nog twijfelachtig of ouders weer de verantwoordelijkheid kunnen dragen. Dit item is alleen gescoord indien de rechter op basis van de feiten en omstandigheden van het geval tot een inhoudelijk oordeel komt ten aanzien van de vraag of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoorde-lijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen. Dit kan een verklaring zijn voor het gevonden percentage. Zichtbaar is namelijk dat in verschillende zaken wel de wettekst van art. 1:255 lid 1 BW wordt weergegeven in de beschikking zonder nadere toelichting ten aanzien van de aanvaardbare termijn. Deze zaken zijn nu gescoord onder 'aanvaardbare termijn niet genoemd'.



Figuur 6 Beschikking op verzoek tot OTS met MUHP door de Raad: aanvaardbare termijn.

De GI

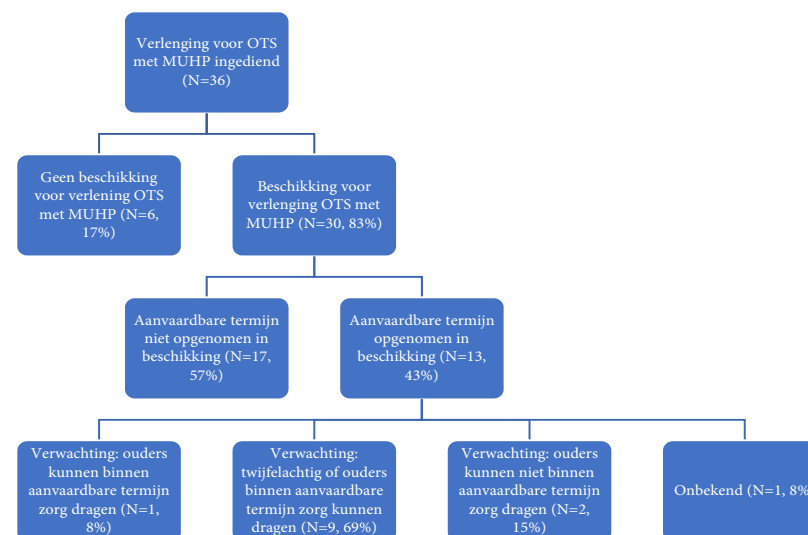
Onderzocht is of de GI in zijn verzoek tot (verlenging van) OTS / MUHP heeft getoetst of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen. In 75 procent van de zaken (38 van de 51) verzocht de GI tot verlenging OTS / MUHP (zie figuur 7). In 68 procent van de dossiers (26 van de 38) wordt door de GI expliciet aandacht besteed aan termijn waarbinnen ouders weer zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding kunnen dragen. In ruim de helft van deze zaken (n=14) is het twijfelachtig of de ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de opvoeding weer kunnen dragen, en in een derde van de zaken (9 van de 26) kunnen ouders niet de verantwoordelijkheid voor de opvoeding binnen een aanvaardbare termijn dragen. De overige drie zaken betroffen bijna meerderjarige jongeren die niet meer naar huis wilden.



Figuur 7 Verzoek verlenging OTS / MUHP door de GI: aanvaardbare termijn.

Ten aanzien van de beschikking op het verzoek tot OTS / MUHP door de GI is onderzocht of de rechter aandacht heeft besteed aan de verwachting dat ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen. De rechter blijkt in 43

procent van de zaken (13 van de 30) aandacht te besteden aan deze vraag (zie figuur 8). In acht procent van de zaken is de verwachting dat ouders de verantwoordelijkheid weer kunnen dragen (1 van de 13), in 69 procent van de zaken (9 van de 13) is de verwachting twijfelachtig, in vijftien procent is de verwachting dat ouders dit niet kunnen en in acht procent is de verwachting onbekend (1 van de 13). Dit item is alleen gescoord indien de rechter op basis van de feiten en omstandigheden van het geval tot een inhoudelijk oordeel komt ten aanzien van de vraag of ouders binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige, aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.



Figuur 8 Beschikking op verzoek verlenging OTS / MUHP door de GI: aanvaardbare termijn.

2.2.4 Aanvaardbare termijn OTS / MUHP: wetgeving, interviews, focusgroepen
Zoals toegelicht aan het begin van dit hoofdstuk begrenst de aanvaardbare termijn de maximale periode voor een kind om in onzekerheid te verkeren ten aanzien van de vraag in welk gezin het opgroeit. Het onderzoek heeft uitgewezen dat er onder professionals verschillend wordt gedacht over de vraag of de aanvaardbare termijn alleen invulling krijgt indien de minderjarige in het kader van een OTS uit huis wordt geplaatst, of

ook een rol moet spelen indien het alleen een OTS betreft. De aanvaardbare termijn geldt als cumulatieve voorwaarde voor oplegging van de OTS op grond van art. 1:255 lid 1 onder b BW, en is niet neergelegd in de rechtsgrond van de uithuisplaatsing. De omschrijving van de aanvaardbare termijn door de wetgever (*‘periode van onzekerheid over de vraag in welk gezin het kind opgroeit’*) lijkt echter te verwijzen naar een situatie waarin de minderjarige uit huis is geplaatst. Bij een OTS staat immers de vraag in welk gezin de minderjarige opgroeit niet ter discussie. Indien de aanvaardbare termijn wordt beschouwd als een instrument om de minderjarige sneller duidelijkheid te verschaffen over de plaats waar hij of zij zal opgroeien, thuis, in een pleeggezin of elders, dan ligt het niet voor de hand inhoudelijk invulling te geven aan dit vereiste in OTS -zaken. Dit betekent niet dat termijnstelling geen enkele rol speelt in zogenaamde *‘kale’* OTS -zaken. Op grond van art. 1:255 lid 4 BW dient de kinderrechter de duur van de OTS af te stemmen op de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige. Het doel van de OTS is om de geconstateerde bedreiging binnen de door de kinderrechter gestelde duur weg te nemen (op grond van art. 1:262 lid 1 BW).

Indien de ernstige ontwikkelingsdreiging niet kan worden weggenomen binnen enkel een OTS, en een MUHP wordt overwogen dan staat de vraag waar het opvoedperspectief van de minderjarige ligt wel direct ter discussie. De wetgever heeft dit verschil tussen OTS en OTS met MUHP ook expliciet aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel:

“Indien een kind bij zijn ouders woont en er geen noodzaak is tot uithuisplaatsing is per definitie aan het tweede vereiste (aanvaardbare termijn) voldaan omdat de ouders in deze situatie hun kind verzorgen en opvoeden. Een ondertoezichtstelling kan in die gevallen blijven doorlopen totdat het kind meerderjarig wordt”.²¹

In de praktijk is zichtbaar dat de aanvaardbare termijn ook overeenkomstig voornoemde visie van de wetgever wordt toegepast. Zo gaan de raadsmedewerkers er in het beschermingsonderzoek vanuit dat de verwachting gerechtvaardigd is dat ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen, indien alleen een OTS wordt verzocht. Is daarnaast een

machtiging uithuisplaatsing noodzakelijk dan wordt een aanvaardbare termijn gesteld en gekeken of ouders binnen die termijn weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

De inhoudelijke invulling van de aanvaardbare termijn stelt de praktijk voor uitdagingen en dwingt de professional in het belang van het perspectief van de minderjarige meer toekomstgericht te denken, zo komt uit de interviews naar voren. De OTS wordt na de wetwijziging vaker voor een kortere tijd opgelegd; per casus wordt gekeken welke tijd nodig is om tot een goede hulp te komen zodat ouders de ontwikkelingsbedreiging kunnen wegnemen, zo wordt naar voren gebracht door een deel van de raadsonderzoekers, medewerkers van GI en rechters. Anderen geven aan dat er redelijk standaard termijnen zijn, vaak minimaal een jaar omdat het in de praktijk niet haalbaar is om in kortere tijd iets aan de situatie te veranderen.

De betekenis van *‘aanvaardbare termijn’* in geval van OTS / MUHP blijft voor uitvoerders lastig. Het gaat niet om een harde termijn, een aanvaardbare termijn betreft een afweging van allerlei verschillende aspecten, zoals kind aspecten, bijvoorbeeld leeftijd, persoonskenmerken, persoonsontwikkeling en draagkracht kind; de relatie tussen minderjarige en ouders; oudersaspecten; en de sociale context van het gezin. Een enkele keer is aangedragen dat de aanvaardbare termijn er niet altijd voor zorgt dat het ontwikkelingsperspectief van het kind centraal staat, omdat de aandacht zich verlegt naar de opvoedingsvaardigheden van de ouders. In dat licht is het belangrijk om te benadrukken dat het moet gaan om *‘een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige’* aanvaardbare termijn waarbinnen de ouders weer zelfstandig de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding moeten dragen. Het ontwikkelingsperspectief van het kind vormt het primaire uitgangspunt in de besluitvorming en daarna volgt de vraag of ouders voldoende in staat zijn om tegemoet te komen aan de ontwikkelingsbehoeften van het kind.

21 Kamerstukken II 2009/10, 32 015, nr. 3 (MVT), par. 5.2.

2.3 Nieuwe rechtsgrond gezagsbeëindigende maatregel

Een gezagsbeëindiging heeft tot doel de minderjarige zekerheid te bieden over de plaats waar hij of zij opgroeit en oneigenlijke verlengingen van OTS / MUHP tegen te gaan. Als tot gezagsbeëindiging wordt besloten, zal ook besloten moeten worden wie dan het gezag krijgt. De wetgever heeft nadrukkelijk beoogd feitelijk opvoederschap en wettelijk gezag samen te laten vallen na gezagsbeëindiging.²² Dit betekent dat waar mogelijk moet worden gestreefd naar gezagsoverdracht aan de pleegouders. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre deze doelstelling wordt behaald.

In deze paragraaf staan we eerst stil bij de bevindingen van het dossieronderzoek bij de Raad. Vervolgens gaan we in op de bevindingen uit de interviews en jurisprudentie.

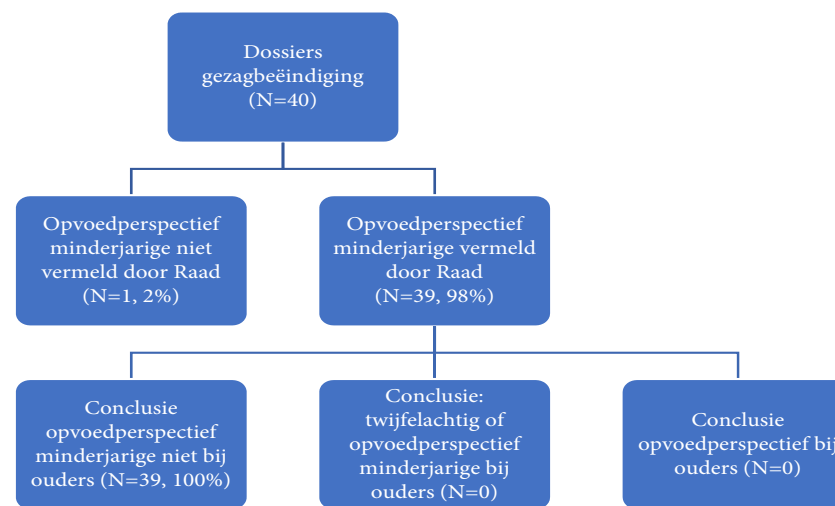
2.3.1 Dossieronderzoek bij de Raad

In de meeste gevallen, verzoekt de GI om het onderzoek naar de noodzaak van een gezagsbeëindigende maatregel door de Raad. In dit onderzoek heeft de GI in 36 van de 40 zaken om een gezagsbeëindiging verzocht terwijl de minderjarige onder toezicht staat (uit huis is geplaatst) en in dat kader wordt begeleid door de GI. Als de GI tot de conclusie komt dat gezagsbeëindiging is aangewezen dan wordt een verzoek tot onderzoek (VTO) ingediend bij de Raad. De GI zelf is niet gemachtigd een dergelijk verzoek aan de kinderrechter voor te leggen. In het dossieronderzoek is gekeken of de GI in zijn verzoek tot onderzoek (VTO) aan de Raad gemotiveerd heeft waarom ouders met gezag niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen. In 4 van de 40 zaken is de Raad zelf tijdens het onderzoek tot de conclusie gekomen dat gezagsbeëindiging is aangewezen zonder dat er voorafgaand sprake was van een OTS.

Uit de analyse blijkt dat in 84% van de zaken de GI in het VTO heeft beargumenteerd waarom de verwachting niet gerechtvaardigd is dat de ouders met gezag binnen een aanvaardbare termijn weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen. Dit percentage is aanzienlijk gestegen ten opzichte van het percentage

in de eerdere meting door Regioplan, waar in 42,5% van de zaken de GI in het VTO heeft beargumenteerd waarom eerdergenoemde verwachting niet gerechtvaardigd is.

In de 40 zaken waarin een verzoek tot gezagsbeëindiging is gedaan door de Raad is gekeken of aandacht wordt besteed aan de vraag of de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders met gezag binnen een (gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige) aanvaardbaar te achten termijn niet in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen (zie figuur 9). Uitkomst is dat de Raad in 39 van de onderzochte 40 zaken (98%) de vraag over het opvoedperspectief van de minderjarige heeft beantwoord. In alle 39 zaken concludeert de Raad dat de verwachting dat ouders het binnen een aanvaardbare termijn weer zelfstandig kunnen, niet gerechtvaardigd is. Een logische uitkomst aangezien het voor de toewijzing van het verzoek tot gezagsbeëindiging noodzakelijk is dat het opvoedperspectief niet bij de ouders met gezag ligt. Dit komt overeen met de resultaten van Regioplan (zie bijlage 2, onder 1.2).



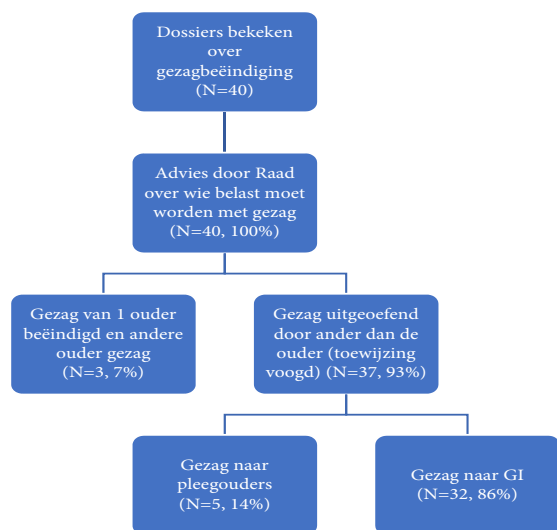
Figuur 9 Verzoek gezagsbeëindiging door de Raad: opvoedperspectief.

In het dossieronderzoek is bovendien gekeken of de Raad in de rapportage aangeeft wie – indien de maatregel zou worden toegewezen – het beste met het gezag (meestal in de vorm van voogdij) kan worden belast. In alle 40 onderzochte zaken geeft de Raad

22 Kamerstukken II 2008/9, 32 015, nr.3 (MvT).

een advies over de toewijzing van het gezag na gezagsbeëindiging van de ouder(s) (zie figuur 10). In drie van de 40 zaken luidt het advies van de Raad dat het gezag van een van de ouders wordt beëindigd en wordt geadviseerd dat de andere ouder alleen het gezag uitoefent. In de overige zaken wordt geadviseerd over toewijzing van de voogdij (gezag uitgeoefend door een ander dan de ouder). Uit de dossieranalyse blijkt dat de Raad in vijf van de 37 zaken (14%) adviseert de voogdij bij de pleegouders te leggen. In 32 van de 37 zaken (86%) wordt geadviseerd de voogdij aan de GI toe te wijzen. Deze percentages komen in grote lijnen overeen met de gevonden resultaten in een groot onderzoek naar de positie van pleegouders in opdracht van het WODC.²³

Geconcludeerd kan worden dat nog relatief weinig pleegouders direct bij gezagsbeëindiging met de voogdij worden belast. De redenen die hiervoor worden aangedragen komen in het vervolg aan bod.



Figuur 10 Verzoek gezagsbeëindiging door de Raad: wie belasten met gezag.

2.3.2 Gezagsbeëindiging: interviews, focusgroepen, jurisprudentie

De verzoeker van een kinderschermingsmaatregel is onder de gewijzigde wetgeving verplicht aandacht te besteden aan de vraag wat voor dit specifieke kind een aanvaardbare termijn is om in onzekerheid te blijven over de vraag waar hij of zij opgroeit. En daarnaast, of de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag binnen die gestelde termijn in staat zijn verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen. De aanvaardbare termijn moet voor elk kind apart worden bepaald, waarmee ‘aanvaardbare termijn’ geen algemeen geldende termijn is; ieder zaak vraagt om een afweging van de verschillende aspecten die een rol spelen. In deze paragraaf gaan we hierop in. Ook gaan we in op de vraag welke redenen ten grondslag liggen aan het feit dat na gezagsbeëindiging de voogdij in het overgrote deel van de gevallen wordt toegewezen aan de GI.

Betekenis aanvaardbare termijn

De wetgever heeft de invulling van het aanvaardbare termijn criterium grotendeels overgelaten aan de rechtspraak. Volstaan is met vaststelling dat hoe jonger het kind is, hoe korter de aanvaardbare termijn doorgaans zal zijn. Ook zijn enkele factoren benoemd die een rol spelen in de afweging omtrent gezagsbeëindiging, namelijk plaatsing van de minderjarige in pleeggezin of elders, mate van onzekerheid die de minderjarige ervaart, de verwachting omtrent de opvoedcapaciteiten van de ouders/perspectief op terugkeer naar huis, de opstelling van de ouder met gezag, en proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel.²⁴ Deze factoren zijn in de interviews met de professionals aan de orde gekomen, en vormden het uitgangspunt van de jurisprudentieanalyse.

De rechters geven aan dat de term ‘aanvaardbare termijn’ het belang van het kind voorop heeft gezet, dat wil zeggen dat zo snel mogelijk duidelijkheid moet komen over het opvoedperspectief. Het uitgangspunt is dat kinderen teruggaan naar huis, dus dit moet zo snel mogelijk worden uitgezocht. Als blijkt dat het kind niet teruggeplaatst kan worden naar huis, dan is het door de herziening van de wet makkelijker geworden om tot gezagsbeëindiging over te gaan. De invulling van ‘aanvaardbare termijn’ is casu-

23 Smit et. al (2015), p.24..

24 Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr.3 (MvT).

istisch, dat wil zeggen op grond van de verschillende factoren in die specifieke zaak (casus) (hier komen we op terug).

De raadsmedewerkers hebben lang geworsteld met de rechtsgrond ‘aanvaardbare termijn’ (zie ook het onderzoek van Regioplan). Raadsmedewerkers beschouwen het als een juridische term die pedagogisch wordt ingevuld, zoals hiervoor is aangegeven voor OTS met uithuisplaatsing: kindfactoren, ouderfactoren, ouder-kind relatie en sociale context spelen mee in de afweging. Een deel van de raadsmedewerkers vindt dat gezagsbeëindiging moet volgen als er thuis geen stabiele situatie mogelijk is, terwijl anderen ook kijken naar de situatie van de minderjarige op dat moment: verkeert het kind in een stabiele opvoedsituatie elders. Daarnaast geven medewerkers van de Raad aan dat de rechtsgrond ‘aanvaardbare termijn’ eraan heeft bijgedragen dat er nu veel gevarieerder een periode wordt afgesproken. Vroeger was het standaard een jaar, nu is het ook korter.

Onder de medewerkers van de GI is onzekerheid over de term merkbaar. Lang niet iedereen weet wat eronder wordt verstaan; of het juridisch of pedagogisch moet worden ingevuld, en of het vanuit het kindperspectief of het perspectief van de ouders moet worden ingevuld. Er zijn GI-medewerkers die de termijn vaststellen vanuit het perspectief van de ouder: hoe lang hebben ouders nodig om tot een verandering te komen en is dit nog acceptabel voor het kind? De meerderheid geeft echter aan dat de aanvaardbare termijn dwingt om het kind meer centraal te stellen, in tegenstelling tot de periode voor de wetsherziening waar de focus meer lag op de vraag of de ouders tot verandering zouden komen. Sommigen werken met standaard termijnen bij bepaalde leeftijden, bijvoorbeeld: “Kinderen onder de vijf jaar mogen niet langer dan een halfjaar perspectiefloos zijn” of hanteren voor een aanvaardbare termijn als standaard de termijn van een jaar. Een deel van de GI-medewerkers hanteert als stelregel dat om gezagsbeëindiging verzocht moet worden als na twee jaar de situatie niet is verbeterd. Daarentegen maken andere GI-medewerkers vooral een afweging per casus.

Als we de drie bovenstaande perspectieven vergelijken dan zien we dat de rechters het meest duidelijk zeggen dat het perspectief van het kind meer centraal is komen te staan door de herziening en dat de aanvaardbare termijn casuïstisch wordt ingevuld. Onder de raadsmedewerkers tekent zich na een periode van verwarring over de term

‘aanvaardbare termijn’ nu meer consensus af. Onder de GI-medewerkers lijkt nog steeds onzekerheid te bestaan over de betekenis van de term.

Factoren gezagsbeëindiging

De aanvaardbare termijn is geen vaststaande termijn, en de vraag is of er zich bepaalde richtlijnen aftekenen in de (rechts)praktijk. We gaan in op de volgende factoren: kindfactoren zoals leeftijd en onzekerheid over het opvoedperspectief dat het kind ervaart, wel of geen stabiliteit opvoedperspectief elders, verwachting omtrent de opvoedcapaciteiten van de ouders en houding ouders, en ontbreken van juiste hulp. Deze factoren kunnen nooit op zichzelf worden beschouwd; het zijn factoren die onderdeel zijn van een afweging. In de gesprekken hebben we geprobeerd te achterhalen welk belang wordt gehecht aan bepaalde factoren. Daarnaast vormen deze factoren het uitgangspunt voor de jurisprudentieanalyse.

Leeftijd beschouwt iedereen als een factor, die een rol speelt: bij een jong kind zal de aanvaardbare termijn korter zijn. Als een kind ouder is, is de mening van het kind belangrijker in de afweging die wordt gemaakt. Als een jongere heel goed kan bargumenteren waarom het gezag bij de ouder moet blijven, ook al woont hij of zij in een stabiel pleeggezin, kan hier gehoor aan worden gegeven als dit in het belang is van het kind. Ook de GI-medewerkers geven aan gezagsbeëindiging minder snel te overwegen als het kind wil dat het gezag bij de ouder blijft. Ook in de rechtspraak is zichtbaar dat de mening van de minderjarige een belangrijke rol kan spelen in de afweging omtrent de noodzaak van gezagsbeëindiging. Zo betreft het hof Den Haag in een uitspraak van 31 augustus 2016 nadrukkelijk de mening van een bijna 17-jarig meisje in de besluitvorming.²⁵ De minderjarige heeft in dit geval te kennen gegeven zeer veel waarde te hechten aan het feit dat de moeder met het gezag belast blijft maar wenst tevens in het pleeggezin te blijven tot meerderjarigheid. Omdat daarnaast blijkt dat alle betrokkenen goed samenwerken wijst het hof het verzoek tot gezagsbeëindiging af.²⁶

25 Hof Den Haag 31 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2643, r.o.7.

26 Hof Den Haag 31 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2643.

Een ander punt is de **'mate van onzekerheid'** die de minderjarige ervaart. De wetgever veronderstelt dat bij een jaarlijkse verlenging van de OTS / MUHP de minderjarige in onzekerheid verkeert ten aanzien van de vraag waar hij of zij opgroeit. De minderjarige groeit immers (veelal) op in een pleeggezin, terwijl de gezagsdragende ouders formeel nog verantwoordelijk zijn voor belangrijke beslissingen inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige. Komt de rechter dan tot het oordeel dat de aanvaardbare termijn gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige is verstreken dan mag worden verondersteld 1) dat het aannemelijk is dat de minderjarige onzekerheid ervaart ten aanzien van zijn opvoedperspectief, en 2) dat deze onzekerheid gelet op de persoon van de minderjarige niet langer kan voortduren.

Uit de rechtspraakanalyse blijkt dat rechters in de meeste zaken aansluiten bij de memorie van toelichting en wordt de verwachting uitgesproken dat het voortduren van het gezag van de ouder, terwijl het perspectief van het kind in het pleeggezin ligt, nu en in de toekomst veel onrust en onzekerheid met zich mee zou kunnen brengen.²⁷ Dit geldt des te meer voor minderjarigen die de wettelijke leeftijd hebben bereikt waarop zij in gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord.²⁸ In een aantal uitspraken is zichtbaar dat rechters nog een stap verder gaan door de onzekerheid van de minderjarige te expliciteren in plaats van het aan te nemen als vaststaand gegeven.²⁹

Een belangrijke vraag is of gezagsbeëindiging moet volgen als de minderjarige niet meer terug gaat naar de ouder(s).³⁰ Op grond van de wet is dit het uitgangspunt, en de vraag is hoeveel ruimte er is om hiervan af te wijken. Lang niet altijd is er sprake van een plaatsing in een pleeggezin waar het kind is gehecht en waar het perspectief heeft om daar op te groeien tot tenminste meerderjarigheid; een **'stabiele opvoedsituatie'** ontbreekt. Beëindiging van het gezag van de ouders maakt voor de minderjarige dan niet noodzakelijkerwijs een einde aan de onzekerheid over de vraag waar hij of zij kan

opgroeien. Als het kind niet meer zal terugkeren naar de ouder(s) maar er is op dat moment geen stabiliteit elders, dan zijn er rechters die dit een reden kan zijn om het gezag niet te ontnemen. Ook raadsmedewerkers vinden het dan minder voor de hand liggen om gezagsbeëindiging te verzoeken. In sommige gevallen is de ouder dan de meest stabiele factor; de enige figuur die steun en houvast biedt aan de minderjarige. Uit het jurisprudentieonderzoek komt naar voren dat rechters veel belang hechten aan de vraag of de minderjarige op een stabiele plek verblijft. In meerdere uitspraken is zichtbaar dat het ontbreken van stabiliteit, bijvoorbeeld omdat het kind residentieel of in een tijdelijk pleeggezin verblijft, direct aanleiding kan geven tot aanhouding of afwijzing van het verzoek tot gezagsbeëindiging.³¹

In geval er wel sprake is van een stabiele opvoedsituatie elders, en ontbreekt het perspectief op terugkeer naar huis, dan is een maatregel tot gezagsbeëindiging geïndiceerd. Er zijn rechters die bij een goed contact tussen ouders en kind, en ouders en pleeggezin, niet overgaan tot gezagsbeëindiging. De jaarlijkse zitting wordt dan beschouwd als een formaliteit waar de minderjarige geen last van hoeft te hebben. Ook kan meespelen dat de minderjarige zelf wil dat de ouder(s) het gezag behouden, zoals hierboven aangegeven. Andere rechters gaan ervan uit dat het contact tussen de biologische ouders en het kind altijd belast is: ouders trekken (onbewust) altijd aan het kind. Daarom leggen zij in principe altijd de maatregel gezagsbeëindiging op.

De opvoedcapaciteiten van de ouder en de **opstelling van de ouders** is een andere factor van belang. Er zijn omstandigheden waarin de opvoedkwaliteiten van de ouder(s) met hulp nog kunnen worden verbeterd, zoals een jonge moeder van een kind van twee jaar die leerbaar is. In dat geval is de afweging omtrent de aanvaardbare termijn lastiger dan in het geval dat de ouder(s) nooit de verantwoordelijkheid voor opvoeding op zich kunnen nemen. Zoals hierboven al naar voren kwam kan de houding van de ouder van invloed zijn om niet tot gezagsbeëindiging over te gaan terwijl het kind een stabiel opvoedperspectief elders heeft. Dit blijkt ook uit de jurisprudentieanalyse waarin is gekeken of de opstelling van de ouder met gezag een belangrijke rol speelt in de besluit-

27 Zie Bv. Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119, en Hof 's-Hertogenbosch 16 maart 2017, ECLI:GHSHE:2017:1058.

28 Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2058, r.o. 5.5.

29 Zie bv. zeer uitgebreid Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1428, r.o. 4.12 – 4.13.

30 Als thuisplaatsing bij de ouders met gezag niet meer tot de mogelijkheden behoort dan dient in beginsel het gezag van de ouder te worden beëindigd, aldus de wetgever. Dit moet ertoe leiden dat verlengingen van de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing zonder reëel perspectief op een terugkeer bij de ouder met gezag binnen de gewijzigde kinderschermingswetgeving niet meer voorkomen. Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr.3 (MvT), par. 5.2.

31 Zie o.a. Hof Amsterdam 2 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3205; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9065; Hof Den Haag 17 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2418, r.o.15.

vorming. Overeenkomstig de visie van de wetgever is in de meeste zaken zichtbaar dat de opstelling van de ouder met gezag wel wordt betrokken in de besluitvorming, maar geen doorslaggevende rol speelt ten aanzien van de vraag of gezagsbeëindiging is aange-
wezen.³²

Toch zijn er ook enkele uitspraken waarin de bereidheid van de ouder zich niet te verzetten wel een prominente rol lijkt te spelen in de besluitvorming. Zo heeft de rechtbank Overijssel meerdere malen geoordeeld dat indien de ouder met gezag zich meewerkend opstelt en niet 'trekt' aan de minderjarige, de noodzaak tot gezagsbeëindiging ontbreekt.³³ Het hof Den Haag redeneert in een uitspraak van 28 september 2016 overeenkomstig: "Zolang de moeder de plaatsing in het huidige pleeggezin ondubbelzinnig blijft steunen en ook aan de overige hulpverlening voor de minderjarige meewerkt, is naar het oordeel van het hof derhalve ook ten aanzien van de moeder niet voldaan aan het vereiste van artikel 1:266 BW en levert gezagsbeëindiging een schending van artikel 8 EVRM op".³⁴

De vraag of gezagsbeëindiging gerechtvaardigd is indien er sprake is van een goede verstandhouding tussen de ouder met gezag en de pleegouders, is voorgelegd tijdens de focusgroepen. Uit de focusgroep met de Raad kwam naar voren dat de ouder(s) veel waarde hechten aan het gezag; het is hun enige strohalm. Ouders ervaren de gezagsbeëindiging als een straf, zeker wanneer ze meewerkend zijn en niet proberen het kind terug naar huis te krijgen. Er bestaat overigens ook de mogelijkheid om in dat geval in het vrijwillig kader door te gaan in plaats van het opleggen van een gezagsbeëindigende maatregel. Voorwaarde is wel dat de ouders hier echt achter staan, aldus een raadsmedewerker. Een gezagsbeëindiging kan ouders enorm emotioneel raken.³⁵ Medewerkers van de GI's geven aan dat als ouders helemaal dreigen te zullen afhaken als ze geen gezag

meer hebben, dit voor hen een argument is om geen verzoek tot gezagsbeëindiging te doen als dit in het belang van het kind is.

We constateren een discrepantie in visie op de betekenis van de gezagsbeëindiging. Rechter benadrukt dat het gaat om een formaliteit: de ouders van wie het gezag wordt ontnomen blijven juridisch ouder en hebben daaruit voortvloeiend nog steeds recht op omgang met hun kind (art. 1:377a BW). Maar zoals bovenstaande laat zien, ervaren ouders dit doorgaans toch heel anders. Ouders zien dat de inspanning van de GI om het contact tussen kind en ouder te effectueren na gezagsbeëindiging wordt teruggebracht tot een minimum. In de afsluitende focusgroep wordt deze zorg door de professionals gedeeld.

De GI is verplicht om na gezagsbeëindiging het contact tussen juridische ouders en kind te stimuleren. Lang niet alle ouders zijn zelfredzaam genoeg om dit contact te onderhouden, of ze hebben geen (financiële) mogelijkheid om hun kind te bezoeken. Wat wel en niet onder die taak moet worden verstaan, en in hoeverre de GI ook praktische taken daarin moet uitvoeren is onduidelijk. Een GI-medewerker geeft bijvoorbeeld aan dat het kind van de ene naar de andere plek brengen, niet onder haar taak valt, terwijl vanuit de focusgroep naar voren wordt gebracht dat dit soort concrete handelingen soms noodzakelijk zijn om het contact te waarborgen. Omdat de rechtswaarborgen binnen een voogdijmaatregel een stuk beperkter zijn dan wanneer een OTS loopt heeft de kinderrechtster beduidend minder zicht op de uitvoering van de maatregel.

Een factor van overweging is ook de **afwezigheid van voldoende hulp**, waardoor ouders niet de kans hebben gekregen hun opvoedingskwaliteiten te verbeteren. Het niet tijdig op gang komen van de afgesproken hulp wordt regelmatig door de rechters als knelpunt naar voren gebracht. Het belang van het kind vraagt om een aanvaardbare termijn die liefst zo kort mogelijk is, maar binnen die periode is nauwelijks geïnvesteerd in een terugkeer van het kind naar huis. Het huidige beleid inzake de aanvaardbare termijn vereist de intensieve inzet van hulpverlening vanaf dag één, maar in de praktijk kan daar lang niet altijd aan worden voldaan.

32 Gerechtshof 's Hertogenbosch 2 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:843; Gerechtshof Den Haag 5 oktober 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:3073.

33 Rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3361 en Rb. Overijssel 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5764.

34 Gerechtshof Den Haag 28 september 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2919.

35 Een van de medewerkers van de Raad brengt naar voren dat ze in twee gevallen heeft meegemaakt dat moeders zelfmoord pleegden na oplegging van een gezagsbeëindigende maatregel. In deze gevallen werd bij het ongeboren kind al een VOTS opgelegd. Nadat de moeders uiteindelijk meewerkten aan de OTS en uithuisplaatsing, werd alsnog een GZBM opgelegd wat de moeders onverteerbaar vonden.

Gezagsbeëindigende maatregel zonder voorafgaande OTS / MUHP

De gezagsbeëindigende maatregel kan ook worden opgelegd zonder een voorafgaande ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing. De door rechters naar voren gebrachte voorbeelden zijn de moeders van wie al eerder meerdere kinderen onder toezicht zijn gesteld en uit huis geplaatst in verband met een licht verstandelijke beperking of verslaving. Dan is op voorhand duidelijk dat de moeder de verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding niet kan dragen. De beslissing tot gezagsbeëindiging voorkomt valse hoop, zegt een rechter. Vanuit de Raad wordt naar voren gebracht dat het nooit gebeurt dat gezagsbeëindiging wordt verzocht direct vanuit het vrijwillig kader: “Dan komt het erop neer dat je vanuit vrijwillige hulpverlening constateert dat er geen gerechtvaardigd vertrouwen is dat ouders de opvoeding niet kunnen dragen. Dit wordt nooit zo zwart-wit gezegd. Er wordt dan liever met een OTS begonnen.” Ook wordt door raadsmedewerkers aangegeven dat een onderzoek naar gezagsbeëindiging als heel hard wordt ervaren door ouders en dat het voor hen makkelijker te accepteren is als eerst een OTS en MUHP wordt aangevraagd. Verder zouden rechters volgens sommige medewerkers ook liever zien dat er toch eerst een OTS voorafgaat aan een gezagsbeëindiging. Rechters willen dan bewijs hebben van het feit dat vaststaat dat ouders in de toekomst niet voor hun kinderen kunnen zorgen. Dat kan lastig zijn met zekerheid te zeggen zonder dat er een OTS heeft gelopen. Dan wordt er toch een OTS aangevraagd en is het aan de GI om een dossier op te bouwen en concreet te maken waarom ouders het niet kunnen, aldus een medewerker van de Raad.

Sommige medewerkers van de GI lijken nog steeds te denken dat pas na twee jaar OTS met MUHP een gezagsbeëindiging kan worden aangevraagd. Anderen geven aan dat een gezagsbeëindiging al kan worden aangevraagd nog voordat er twee jaar OTS met MUHP is geweest.

2.3.3 Voogdij bij pleegouders of toch niet

Onder stabiliteit en continuïteit in de opvoeding hoort ook het samenvallen van feitelijke opvoeding en gezag. De herziening van de wet veronderstelde dat bij een stabiele opvoedsituatie elders na gezagsbeëindiging het gezag bij de pleegouders zou komen te

liggen, zodat feitelijk opvoederschap en gezag in een hand komen. In hoofdstuk 1 kwam naar voren dat jaarlijks ongeveer 300 keer het gezag naar pleegouders gaat nadat het gezag bij de voogdijinstelling lag.³⁶

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat toewijzing van het gezag in de vorm van voogdij aan de pleegouders na gezagsbeëindiging slechts in een klein deel van de onderzochte zaken voorkomt (14%). De belangrijkste reden is dat pleegouders het (nog) niet willen, omdat zij een buffer willen hebben tussen henzelf en de biologische ouder(s). Op die manier is het de voogd die de beslissingen neemt waar ouders het niet mee eens zijn, en wordt de vertrouwensband tussen pleegouders en biologische ouders behouden.

Ook uit de interviews blijkt dat het gezag bijna altijd naar de GI gaat en niet naar de pleegouders zelf. Redenen die worden genoemd zijn met name dat er geen goede relatie is tussen ouders en pleegouders en de GI als neutrale partij betrokken dient te blijven. Wanneer ouders het niet eens zijn met de maatregel blijft het gezag sowieso vaak bij de GI, zelfs als pleegouders het gezag wel zouden willen. Er wordt een voorbeeld genoemd van een verslaafde moeder die buiten de afgesproken tijden bij pleegouders aan de deur komt, dan is het vaak makkelijker als de jeugdbeschermer moeder hierop aanspreekt dan dat de pleegouders dit zelf moeten doen. Tot slot kan het lastig zijn voor pleegouders wanneer er veel hulpverlening bij een kind betrokken is om het overzicht te houden en de zorg goed te organiseren. Pleegouders zelf willen meestal het gezag ook niet, omdat ook zij het prettig vinden dat de GI als neutrale partij betrokken is. Daarnaast krijgen pleegouders vaak ook begeleiding vanuit de GI waar ze baat bij hebben, en dit zou wegvallen op het moment dat zij zelf het gezag krijgen. Sommigen geven aan wel graag het gezag te willen, vanwege praktische redenen als handtekeningen die nodig zijn voor school e.d. Tot slot zijn sommige pleegouders in de veronderstelling dat het financiële consequenties kan hebben wanneer de voogdij niet bij hen ligt. Een pleegmoeder was bijvoorbeeld niet op de hoogte van het feit dat zij een PGB kon aanvragen voor haar pleegzoon terwijl het gezag bij de GI lag.

36 CBS: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82974NED&D1=67,70,78-82,84,87,95-99,101,104,112-116,118,121,129-133&D2=3,6&HDR=G1&STB=T&VW=T> geraadpleegd februari 2018.

In de afsluitende focusgroep was men het erover eens dat het begrijpelijk is dat pleegouders niet direct het gezag willen na gezagsbeëindiging van de ouders. Een aantal deelnemers gaf aan dat het uitgangspunt een goed uitgangspunt is; misschien niet direct na de gezagsbeëindiging van de ouder(s), maar op langere termijn zou het gezag daar moeten liggen waar ook de feitelijke opvoeding ligt, als dit in het belang van het kind is. Dat betekent dat er een plan gemaakt moet worden door GI met pleegouders onder welke voorwaarden het gezag over kan gaan naar de pleegouders. En dit gebeurt nu niet. Gezag bij een instelling is eigenlijk niet wenselijk, merkt een deelnemer op. Als de pleegouders het gezag niet willen, zou moeten worden gekeken of er mogelijkheden in het netwerk zijn, bijvoorbeeld een vertrouwenspersoon van het kind.

2.4 Stem van het kind

Een centrale positie voor de ontwikkeling van het kind veronderstelt dat de mening van de minderjarige serieus wordt genomen. Op grond van art. 12 IVRK heeft ieder kind dat in staat is zijn of haar mening te vormen het recht deze mening te uiten in alle aangelegenheden die hem of haar betreffen. Daarnaast dient aan de mening van het kind passend belang te worden gehecht afhankelijk van zijn of haar leeftijd en rijpheid. In de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen komen deze uitgangspunten terug in art. 799a lid 2 Rv. Op grond van dit artikel dient het verzoekschrift tot (verlenging van) ondertoezichtstelling te vermelden of, en zo ja, op welke wijze, de inhoud dan wel strekking van het verzoek met de minderjarige is besproken en welke reactie hij of zij hierop heeft gegeven.

2.4.1 Dossieronderzoek Raad en GI: verzoekschrift bespreken met kinderen

Het kind informeren over het verzoekschrift moet worden onderscheiden van het horen van de minderjarige tijdens het raadsonderzoek. Tijdens het lopende onderzoek spreekt de Raad indien mogelijk met ieder kind over zijn ontwikkeling, opvoedingssituatie en de hulpverlening (vgl. Kwaliteitskader Raad 2016, p.7.). Het informeren van de minderjarige over het verzoek kan pas plaatsvinden na afloop van het onderzoek door de Raad, op het moment dat er een besluit is genomen.

Uit de eerdere meting van Regioplan blijkt dat raadsonderzoekers in meer dan driekwart van de situaties waarin het noodzakelijk en mogelijk was, het verzoek met de minderjarige hebben besproken. In het verzoekschrift wordt met regelmaat verwezen naar het rapport ter onderbouwing van het verzoek, dus beide documenten zijn geanalyseerd om te achterhalen of de minderjarige is gesproken en welke reactie hij of zij heeft gegeven. Alleen minderjarigen van twaalf jaar en ouder zijn meegenomen in de analyse (37 van de 100 zaken). In 29 van de 37 zaken (78%) wordt in het verzoekschrift of de bijgesloten rapportage aangegeven dat de minderjarige is gesproken. Dit aantal komt vrijwel overeen met de resultaten van de eerdere meting door Regioplan. In de zaken waarin de minderjarige niet is gesproken is in de meeste gevallen wel duidelijk welke redenen daaraan ten grondslag ligt. Genoemde redenen zijn dat de minderjarige expliciet heeft aangegeven niet te willen spreken over het verzoekschrift of het is niet gelukt contact te krijgen met de minderjarige na afronding van het onderzoek. Aandachtspunt is dat in de zaken waarin is aangegeven dat de minderjarige wel is gesproken niet altijd is te achterhalen welke reactie de minderjarige heeft gegeven. In het verzoekschrift wordt soms verwezen naar de rapportage waarin vervolgens geen informatie is te vinden over de reactie van de minderjarige op het verzoek en ook wordt een enkele keer volstaan met de mededeling dat de minderjarige is gesproken.

In 41 dossiers waarin een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling door de GI is gedaan, is sprake van een minderjarige van twaalf jaar of ouder. In dertien van deze 41 (32%) zaken is het verzoek tot verlenging niet met de minderjarige van twaalf of ouder besproken (of is dit niet als zodanig geregistreerd), dus in ruim de meerderheid wel. De aangedragen redenen om het kind niet te spreken zijn uiteenlopend. In de meeste gevallen wordt verwezen naar de kwetsbaarheid van de minderjarige waardoor het te belastend zou zijn om het verzoekschrift te bespreken. Dit argument is niet sterk, aangezien de minderjarige van twaalf jaar en ouder immers enkele weken later op zitting alsnog met het verzoek wordt geconfronteerd.³⁷ Ook komt het voor dat het niet lukt het verzoekschrift voor de zitting met de minderjarige te bespreken omdat het niet mogelijk is gebleken een afspraak met de minderjarige/het gezin te maken. Van de 23

³⁷ Er van uitgaande dat het verlengingsverzoek op zitting wordt behandeld.

zaken waarin de GI het verzoek tot verlenging wel met de minderjarige van twaalf en ouder is besproken, is hun reactie in het verzoekschrift opgenomen op een zaak na. Hier beperkt de toelichting zich tot de mededeling dat de minderjarige conform art. 799a Rv is gesproken. In vijf zaken is het item niet gescoord omdat het verzoekschrift ontbrak of omdat informatie hierover niet aanwezig was.

Conclusie: De raadsmedewerkers spreken meestal het kind over het verzoekschrift, dit komt min of meer overeen met de resultaten beschreven door Regioplan. De medewerkers van de GI spreken minder vaak het kind afgaande op het dossieronderzoek.

2.4.2 Wat zeggen rechters, raadsmedewerkers en medewerkers van GI

Kinderen vanaf twaalf jaar werden ook al voor de herziening van de wet door de rechter en de Raad gesproken, zo komt uit de interviews naar voren.

Rechters geven aan dat vooral het IVRK eraan heeft bijgedragen dat de stem van het kind beter wordt gehoord en dat zij de mening van kind serieus nemen. Soms geeft een uitgesproken mening van het kind de doorslag in een afweging, bijvoorbeeld over de gezagsbeëindiging: als de minderjarige goed kan aangeven waarom dit niet wenselijk is, ziet de rechter ervan af, zo gaven we al eerder in dit hoofdstuk aan. Een rechter geeft aan dat het spreken met kinderen professioneler is geworden. De rechter spreekt meestal het kind apart. “We vragen aan de kinderen wat wel en wat niet mag worden besproken op de zitting. Soms zeggen kinderen “dit mag niet” en dan vragen we waarom en hoor je bijvoorbeeld dat ze bang zijn dat hun vader boos wordt. Dan kan je hierover doorpraten.” Een rechter geeft aan dat er iemand van de Raad bij is, en die kan naar aanleiding van het gesprek het een en ander oppakken. In de meeste rechtbanken is het volstrekt ongebruikelijk dat een ketenpartner aanschuift bij het kindgesprek, met het oog op de vertrouwelijkheid van het gesprek.

Kinderen vanaf twaalf jaar worden bijna altijd gesproken, aldus de raadsmedewerkers, hoewel door de tijdsdruk het niet altijd lukt om minderjarigen te spreken. Sommige medewerkers geven aan dat er te veel focus is op productie en doorlooptijden, waardoor het kind niet wordt gesproken. Een andere reden die raadsmedewerkers noemen is dat ouders soms zo boos zijn, dat ze niet willen dat het kind wordt gesproken. In dat

geval is het voor raadsmedewerkers niet mogelijk en vermoedelijk ook niet zinvol om een gesprek te forceren. Met name wanneer kinderen al ouder zijn (een jaar of 16 wordt vaak genoemd) heeft hun mening vaker invloed op het advies dat wordt gegeven, dan als kinderen jonger zijn. Kinderen zijn loyaal aan hun ouders en het is vaak lastig te peilen wat ze werkelijk vinden, zo wordt naar voren gebracht.

Volgens de medewerkers van de GI's wordt na de herziening meer gesproken met kinderen, omdat tegenwoordig in het verzoek beargumenteerd moet worden waarom het kind niet is gesproken (bijvoorbeeld wegens jonge leeftijd of omdat een kind er geen behoefte aan heeft). Andere redenen waarom het kind niet wordt gesproken is de hoge caseload. Dan staat in het rapport dat het verzoekschrift nog besproken moet gaan worden met het kind. “Rechters zijn hier soms streng in en berispen de jeugdbeschermers op dit punt”, aldus een van GI-medewerkers. Tegenwoordig worden ook kinderen die jonger zijn dan twaalf aangemoedigd hun mening te laten horen aan de rechter als ze dat willen, bijvoorbeeld in een brief. Of als zij aangeven een gesprek te willen met de rechter, gebeurt dit meestal ook, zo wordt naar voren gebracht. Daarnaast wordt de uitspraak van de rechter vaak besproken met het kind. Al met al komt uit de interviews naar voren dat bij de GI-medewerkers meer bewustzijn is gekomen over het belang kinderen te spreken over het verzoekschrift. Soms wordt de mening van het kind echt meegenomen in de afweging. Maar net als de raadsmedewerkers ervaren medewerkers van de GI dat kinderen soms verschillende dingen tegen verschillende mensen zeggen. Dit maakt het lastig om in te schatten wat ze nu echt willen.

Uit de focusgroep met de gemeentelijke instellingen komt naar voren dat er nog te vaak over kinderen wordt gesproken, en te weinig met kinderen. Er is sprake van handelingsverlegenheid: hulpverleners vinden het lastig om bij ouders aan te geven dat ze graag een gesprek willen met de kinderen zonder ouders erbij, hulpverleners weten niet hoe ze ouders moeten motiveren om toestemming hiervoor te geven, en hulpverleners vinden het ook lastig om moeilijke onderwerpen te bespreken met kinderen. Daarnaast is de informatievoorziening naar kinderen toe slecht. Kinderen van 16 jaar en ouder horen altijd een eigen brief te ontvangen, maar dit gebeurt vrijwel nooit, zo wordt naar voren gebracht.

Uit de afsluitende focusgroep kwam het grote belang van het spreken met kinderen naar voren, en al eerder dan vanaf twaalf jaar. In Amsterdam loopt een pilot waar rechters met kinderen praten vanaf acht jaar.

Uit de interviews komt naar voren dat er meer aandacht is voor de stem van het kind. Het dossieronderzoek laat zien dat het spreken met het kind nog steeds niet altijd gebeurt (in een vijfde bij de Raad tot een derde van de zaken bij GI niet). Er zijn verschillende redenen waarom het kind niet wordt gehoord over het verzoekschrift, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen redenen die met kind te maken hebben, met ouders of door redenen die samenhangen met hoge caseload/werkdruk.

2.4.3 Wat zeggen ouders, pleegouders en kinderen

Ouders geven vaak niet aan of kinderen wel of niet gesproken zijn. Als dat wel zo is, was het meestal tijdens het onderzoek. Een moeder geeft aan dat haar zoon van 10 jaar oud, is gesproken terwijl hij op school zat zonder dat zij hier toestemming voor heeft gegeven. Daar was ze zeer ontevreden over. Het is onduidelijk of dit gesprek tijdens het onderzoek plaatsvond of om hem te informeren over het verzoekschrift. Een aantal ouders geeft aan dat hun kinderen gesproken zijn tijdens het onderzoek, een aantal van deze kinderen was nog geen twaalf jaar. Er zijn geen ouders die aangeven dat het verzoekschrift is besproken met de kinderen. Veel van de kinderen van de gesproken ouders waren echter nog geen twaalf jaar. Van de vier gesproken jongeren zelf geeft er een aan dat hij het rapport van de Raad heeft gezien, hij weet niet of het met hem besproken is. Wel heeft hij aangegeven via zijn moeder dat hij het er niet mee eens was. Het rapport is naar zijn weten niet aangepast daarna. Een andere jongere geeft aan tijdens het onderzoek meerdere keren te zijn gesproken op school, hij weet niet of iemand van de Raad was. Het rapport heeft hij nooit gezien, het zou kunnen dat de jongere tijdens het onderzoek nog onder de twaalf jaar was.

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de gewijzigde rechtsgronden van de OTS en gezagsbeëindigende maatregel en de vraag hoe de stem van het kind een rol speelt in de kinderbeschermingsprocedure.

Ten aanzien van de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling kunnen we concluderen dat acceptatie van hulpverlening door veel betrokkenen wordt bestempeld als niet gelukkig gekozen. Het gaat in veel gevallen niet sec om acceptatie. Naast acceptatie van de hulp is ook van belang of ouders in staat zijn om onder eigen regie en verantwoordelijkheid de zorgen voor de ontwikkeling van het kind weg te nemen. Het gaat niet alleen om bereid zijn, maar ook om in staat zijn. In de rechtspraktijk wordt de term *'acceptatie van hulp'* niet strikt gehanteerd. Gekeken wordt of de eerder ingezette hulpverlening heeft geleid tot een vermindering van de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige.

Indien een strikte interpretatie van het begrip *'acceptatie'* zou worden aangehouden dan levert dit knelpunten op in de praktijk, gezien het hoge percentage van 30 procent waarin wel sprake is van acceptatie, en toch tot een ondertoezichtstelling wordt besloten. Het roept de vraag op of het *'accepteren van hulp'* zoals nu uitgelegd in de praktijk niet vrijwel overeenkomt met het *'falen van hulpverlening'* onder de oude wetgeving. Tegelijkertijd levert de term *'acceptatie van hulp'* in de rechtszaal meer strijd op. En in het vrijwillig kader bestaat verwarring over de term waardoor een verzoek tot onderzoek te lang achterwege kan blijven. Deze onderzoeksresultaten geven aanleiding om bij het volgende evaluatiemoment nadrukkelijk aandacht te besteden aan de vraag of de rechtsgrond van de OTS op dit punt aanpassing behoeft.

Naast acceptatie heeft de wetgever het aanvaardbare termijn criterium neergelegd in de rechtsgrond van de OTS, met als doel het ontwikkelingsperspectief van het kind meer op de voorgrond te zetten en het belang van de ouder naar de achtergrond te verschuiven. Binnen een aanvaardbare termijn moeten de ouders weer de verantwoordelijkheid voor de zorg en opvoeding van het kind kunnen dragen. Het gaat erom dat *gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige* de ouders binnen een aanvaardbare termijn weer zelfstandig de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding moeten dragen. Het ontwikkelingsperspectief van het kind vormt hierbij het primaire uitgangspunt in

de besluitvorming en daarna volgt de vraag of ouders voldoende in staat zijn om tegemoet te komen aan de ontwikkelingsbehoeften van het kind. Dit heeft ertoe geleid dat nu vaker een op de situatie toegesneden termijn wordt opgelegd, variërend van enkele maanden tot een jaar.

Ook als er geen verwachting is dat de ouder(s) de verantwoordelijkheid voor het kind binnen een aanvaardbare termijn weer op zich kunnen nemen in geval het kind uit huis is geplaatst, wordt een OTS met MUHP soms verlengd, zo komt uit het dossieronderzoek naar voren.

De aanvaardbare termijn speelt dus met name een rol als het gaat om een OTS met MUHP. Het is in spiegelbeeld terug te vinden in de rechtsgrond van de maatregel van gezagsbeëindiging. Ontbreekt de gerechtvaardigde verwachting dat de minderjarige binnen een aanvaardbare termijn kan terugkeren naar de ouder met gezag dan is gezagsbeëindiging het uitgangspunt. Echter, indien de minderjarige (nog) niet op een stabiele, perspectief biedende plek verblijft dan voldoet de gezagsbeëindiging niet aan zijn belangrijkste doelstelling, namelijk het creëren van duidelijkheid voor de minderjarige over zijn opvoedperspectief. Met andere woorden, er kan (nog) geen stabiele opvoedsituatie worden gecreëerd, noch bij ouders, noch elders. De kritische houding van rechters ten aanzien van de plaatsing van de minderjarige is gebaseerd op de argumentatie dat als de ouders met gezag de benodigde stabiliteit en continuïteit onvoldoende kunnen bieden, en dit evenmin van overheidswege kan worden geborgd, er moet worden getwijfeld aan de legitimiteit van de inzet van een gezagsbeëindigende maatregel.

Een andere reden om niet tot gezagsbeëindiging over te gaan terwijl de ouders onvoldoende stabiliteit kunnen bieden, en er wel een andere stabiele opvoedsituatie aanwezig is, is gestoeld op het feit dat de minderjarige zelf aangeeft dat gezagsbeëindiging niet is gewenst. Er is dan geen sprake van onzekerheid bij de minderjarige over zijn of haar opvoedsituatie. Een rechterlijke motivering waarin niet alleen wordt vastgesteld dat de minderjarige in onzekerheid verkeert, maar ook waarom de minderjarige in onzekerheid verkeert, draagt bij aan de legitimatie voor de inzet van een verstrekkende maatregel als gezagsbeëindiging.

Uit de dossieranalyse blijkt dat de Raad in 14 procent van de zaken omtrent gezagsbeëindiging adviseert de voogdij bij de pleegouders te leggen. In 86 procent van de zaken wordt geadviseerd de voogdij aan de GI toe te wijzen. De doelstelling om gezag in de vorm van voogdij en feitelijk opvoederschap door de pleegouders waar mogelijk samen te laten vallen wordt dus maar in een klein deel van de gevallen bereikt. Veelal geven pleegouders zelf aan het wenselijker te vinden dat de voogdij door de GI wordt uitgeoefend zodat in geval van conflict met de juridische ouder(s) de GI min of meer als buffer kan fungeren.

Tot slot, onder invloed van het IVRK lijken alle betrokken partijen in de kinderbeschermingsprocedure de intentie te hebben het kind te horen en belang te hechten aan de mening van de minderjarige. Op grond van art. 799a lid 2 Rv dient het verzoekschrift tot (verlenging van) ondertoezichtstelling te vermelden of, en zo ja, op welke wijze, de inhoud dan wel strekking van het verzoek met de minderjarige is besproken en welke reactie hij of zij hierop heeft gegeven. Het dossieronderzoek laat zien dat het spreken met het kind nog steeds niet altijd gebeurt, zeker niet door de medewerkers van de GI. In een op de drie zaken wordt het verzoek tot verlenging van de maatregel niet met de minderjarige heeft besproken. Uit de interviews met ouders komt naar voren dat kinderen regelmatig niet of pas laat in het traject worden gesproken of gezien door de jeugdbeschermer. De interviews met de professionals geven het beeld dat medewerkers het uitgangspunt hebben om kinderen te spreken, ook kinderen jonger dan twaalf jaar. Meer aandacht lijkt gewenst naar de mate waarin kinderen worden gehoord en de manier waarop het gesprek met het kind wordt gevoerd. Hoofdstuk 3 Transparantie, doelgerichtheid en toegang tot de rechter

3 Transparantie, doelgerichtheid en toegang tot de rechter

3.1 Inleiding

De herziening van de wet heeft als doel de transparantie en doelgerichtheid van de uitvoering van de OTS te verbeteren, onder meer door de verplichtstelling om de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind op te nemen in de beschikking (art. 1:255 lid 4 BW). Door meer duidelijkheid over de concrete bedreigingen en werkdoelen weten ouders en kind, en ook de professionals (de jeugdbeschermer) waaraan gewerkt moet worden: het geeft inzicht in de concrete bedreigingen voor ouders en concrete sturing ten aanzien van de uitvoering van de hulpverlening. Ook een familie-groepsplan is een manier om transparantie en doelgerichtheid te vergroten.

De jeugdbeschermer heeft bovendien een aantal bevoegdheden gekregen om de OTS meer doelgericht te kunnen uitvoeren. Naast een aantal bevoegdheden om op deelgebieden gezag uit te oefenen zoals een beslissing waar het kind naar school gaat, of goedkeuring voor medische handelingen, kan de jeugdbeschermer verzoeken tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing. Daarnaast mag informatie worden opgevraagd bij derden, zoals leerkrachten, huisartsen en wijkagent, zonder toestemming van ouders.

Ook de toegang tot de rechter is verbreed. Mogelijk bedreigende situaties kunnen door burgemeester, de GI of ouder/opvoeder aan de kinderrechter worden voorgelegd, in situaties waarin de Raad niet tot indienen van een verzoekschrift voor de OTS respectievelijk gezagsbeëindigende maatregel overgaat.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op het vergroten van de transparantie, en vervolgens op de bevoegdheden van de jeugdbeschermer en tot slot op de verbreding van de toegang tot de rechter.

3.2 Vergroten transparantie

Eerst gaan we in op de resultaten uit het dossieronderzoek wat betreft de aanwezigheid van ‘concrete bedreigingen’ in de beschikking en de aanwezigheid van een familie-groepsplan. Vervolgens gaan we in op de bevindingen uit de interviews.

3.2.1 Dossieronderzoek

Via het dossieronderzoek bij de Raad zijn de beschikkingen gescoord op de vraag of de concrete bedreigingen worden aangegeven in de beschikking. In het merendeel (52 v.d. 60) zaken waarin een OTS / MUHP is verzocht, is aangegeven wat de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige is, namelijk in 87% van de zaken.³⁸

Ook via het dossieronderzoek bij de GI zijn de beschikkingen gescoord op de *aanwezigheid van concrete bedreigingen*. Het betreft hier beschikkingen op het verzoek tot verlenging OTS (met of zonder MUHP). In de beschikkingen die aanwezig waren in de dossiers van de GI (N=61), is in ongeveer de helft (29 van de 61 zaken, 47,5%) door de rechter een concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige benoemd. Het benoemen van de concrete bedreigingen betekent dat duidelijk wordt welke specifieke opgroei- en/of opvoedproblemen hebben geleid tot de conclusie dat (nog steeds) sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige. Dit zorgt er waarschijnlijk voor dat er meer richting wordt gegeven aan het handelen van de GI en ouders. Het is bij de verlenging van de OTS niet verplicht de concrete bedreiging aan te geven. In ongeveer de helft van de beschikkingen tot verlenging van de OTS zijn concrete bedreigingen niet benoemd. Rechters geven kortweg aan dat er nog steeds sprake is van een ontwikkelingsbedreiging zonder specifieke zorgen te benoemen of er wordt voor een overzicht van de problematiek verwezen naar het plan van aanpak van de GI.

38 Dit kon door Regioplan nog niet onderzocht worden.

Wel zien we in de dossiers dat de concrete ontwikkelingsbedreiging is vertaald naar werkdoelen in het plan van aanpak van de GI, namelijk in 95 van de 102 zaken (93,1%). In 7 procent van de zaken is slechts een enkel algemeen doel opgenomen of zijn helemaal geen doelen zichtbaar in het plan van aanpak. Het lijkt erop dat in geval van een verzoek om verlenging van de OTS de rechter niet altijd opnieuw expliciet de concrete bedreigingen aangeeft, maar wel de werkdoelen.

Via het dossieronderzoek bij de GI's is ook gescoord of een *familiegroepsplan* is opgesteld. Dit is niet vaak het geval. In acht van de 102 zaken (8%) is een familiegroepsplan opgesteld. In 92 procent is geen familiegroepsplan opgesteld, althans is geen enkele informatie terug te vinden in het dossier over een mogelijk familiegroepsplan. In negen zaken is wel de mogelijkheid geboden aan ouders en het netwerk om een familiegroepsplan op te stellen, maar om uiteenlopende redenen is geen werkbaar plan van de grond gekomen. Redenen die genoemd worden zijn: vader heeft een aanbod gekregen, maar geen gehoor gegeven; moeder heeft aangegeven nog niet klaar te zijn voor contact met vader; gezamenlijkheid is momenteel niet haalbaar; vader heeft beperkte mogelijkheid in Nederlandse taal en schrijfvaardigheid; ouders zijn bang dat er een conflict ontstaat als zij het plan samen maken. In drie gevallen staat genoemd dat het netwerk wel betrokken is bij het maken van het plan van aanpak.

Regioplan constateerde dat in bijna twaalf procent van de bestudeerde dossiers een familiegroepsplan is opgesteld.

3.2.2 Ervaringen in de uitvoering

De wet heeft bijgedragen aan het beter verwoorden van de concrete bedreigingen en werkdoelen, vinden de rechters. Zij geven aan dat er ook meer ondersteuning is gekomen voor het goed motiveren van de beschikkingen. Overigens is er de laatste jaren in het algemeen ook meer aandacht gekomen voor het goed motiveren van rechterlijke beslissingen. Rechters ervaren wel een verschil in ervarenheid van de jeugdbeschermers; de nog onervaren jeugdbeschermers vinden het lastig om concreet te worden, en dan moet de rechter hierop doorvragen, zo brengt een rechter naar voren.

Met de Raad zijn afspraken gemaakt over hoe de adviezen worden opgesteld zodat de adviezen aansluiten op de gewijzigde wet. In de adviezen moeten de doelen en de ontwikkelingsdreigingen apart geformuleerd worden. Daarnaast is meer aandacht gekomen voor het onderscheiden van feiten en meningen, aldus de raadsmedewerkers. Raadsonderzoekers geven aan dat zij tegenwoordig de concrete bedreigingen duidelijk aangeven in de rapportages. Het gedrag van ouders wordt bijvoorbeeld benoemd en er wordt minder in algemeenheden gesproken. In de sector is men gewend 'container' begrippen te gebruiken en nu is er de noodzaak om concrete feitelijke omschrijvingen te gebruiken, zo brengt een landelijk beleidsmedewerker van de Raad naar voren op een focusgroep.

Ongeveer evenveel medewerkers van de GI geven aan dat er ook voor de wetsherziening al werd gewerkt met het concretiseren van de bedreiging, als dat er nu meer aandacht voor is gekomen. De laatste groep vindt dat zij nu worden aangemoedigd om de ontwikkelingsbedreigingen gezamenlijk met professionals te formuleren. Het op papier zetten van de concrete bedreigingen biedt meer helderheid naar ouders toe en helpt om de ontwikkeling van het kind meer centraal te zetten. Het kan echter ook tot meer discussie met ouders leiden, wordt door een van de medewerkers naar voren gebracht, zeker als er andere bedreigingen worden genoemd door de GI dan door de Raad, of wanneer bedreigingen worden veranderd. Ouders willen daar dan een verklaring voor. De ervaring is dat de rechtbank de concrete bedreigingen altijd overneemt uit het rapport van de Raad of de GI. De concrete bedreiging in de beschikking levert meer duidelijkheid op voor de GI; zij weten nu concreter waaraan gewerkt moet worden en de concrete bedreigingen komen terug in het plan van aanpak dat wordt opgesteld. Het kan een tijd duren voor de beschikking bij de GI is, nadat de uitspraak is gedaan. De ene GI wacht de beschikking toch af en de andere GI gaat vast aan de slag.³⁹

Door het concreter maken van de bedreiging in de beschikking geeft de rechter aan wat de GI dan precies moet doen. Een minderheid van de gesproken medewerkers van de GI geeft aan dat zij het niet altijd passend vinden in het traject dat wordt doorlopen of het

39 Het feit dat de helft van de beschikkingen niet aanwezig is in het dossier wil niet zeggen dat de beschikking niet wordt gebruikt als grondslag voor het handelen.

door de rechter opgelegde traject wordt niet haalbaar geacht. Met name in echtscheidingszaken (maar ook daarbuiten) worden activiteiten of hulp opgelegd, die men niet haalbaar vindt. Ook wordt naar voren gebracht dat door de tendens de OTS voor een kortere termijn uit te spreken, vooral als het jonge kinderen betreft, de GI-medewerkers in een lastig situatie worden gebracht. Zij ervaren het soms als onmogelijk: het is niet haalbaar complexe problematiek op te lossen in bijvoorbeeld maar vier maanden tijd. Ook wordt de werkdruk enorm verhoogd als er zo'n korte termijn geldt.

Familiegroepsplan

De medewerkers van de GI zijn niet eensluidend over de inzet van het familiegroepsplan. Er zijn grofweg vier meningen te onderscheiden, die ongeveer gelijk zijn verdeeld (telkens 3 of 4 medewerkers). Enkele medewerkers vinden het familiegroepsplan het meest passend in het vrijwillig kader. Wanneer het familiegroepsplan al is toegepast in het vrijwilliger kader dan zien medewerkers geen meerwaarde in het nogmaals opstellen van het plan, omdat het de vorige keer ook niet gewerkt heeft. Andere medewerkers vinden een familiegroepsplan juist een goed instrument om de ondersteuning en hulpverlening op het eind van een traject te borgen, terwijl weer anderen zowel voor- als nadelen aangeven van het familiegroepsplan.

Tot slot zijn er medewerkers die het inzetten van een familiegroepsplan niet nuttig vinden, maar zij zien wel de meerwaarde in van het betrekken van het sociale netwerk. In de slotbijeenkomst was men van mening dat het betrekken van het sociale netwerk en het vaststellen van een familiegroepsplan belangrijk is, maar dat dit een cultuuromslag vergt. Medewerkers moeten erin worden ondersteund en geschoold. Uit de gesprekken met de 19 ouders komt naar voren dat nauwelijks een familiegroepsplan wordt aangeboden. De meeste ouders hebben nog niet van een familiegroepsplan gehoord. Een enkeling stelde zelf voor een plan op te stellen met het netwerk, maar dit werd niet positief ontvangen door de GI-medewerker: aan hen werd aangegeven dat dit niet de werkwijze was van de GI en zij moesten werken met het plan dat de GI-medewerker zou opstellen. Sommige ouders gaven aan wel tevreden te zijn over het opstellen van het plan van aanpak, ook al was het geen familiegroepsplan. Zij werden betrokken bij het opstellen van het plan, konden meedenken en konden zich vinden in de opgestelde doelen.

Gezinsvoogd op de zitting

Een gesprek met de gezinsvoogd op de zitting vergroot de transparantie; zowel ouders als de rechter hebben dan dezelfde informatie. In de praktijk is de gezinsvoogd niet altijd aanwezig. Via het dossieronderzoek kan echter niet goed inzicht worden verkregen in de vraag of de gezinsvoogd wel of niet aanwezig is op de zitting. In de beschikking staat enkel aangegeven dat er een vertegenwoordiger van de GI aanwezig is geweest, maar niet met naam en toenaam, waardoor onduidelijk is of dit de uitvoerende gezinsvoogd is geweest. Of er staat helemaal niet vermeld wie er op de zitting aanwezig waren. In 35 procent van de zaken (27 van de 77 verleningen) was duidelijk dat de uitvoerende gezinsvoogd op zitting is geweest. In vier gevallen werd duidelijk dat de uitvoerende gezinsvoogd niet op zitting was. Ook was er een aantal zaken waarin (nog) geen zitting was geweest (8). Tot slot was bij 16 zaken alleen duidelijk dat een vertegenwoordiger van de GI op zitting was, maar niet of dit de uitvoerende gezinsvoogd was. Bij de overige zaken was onduidelijk of er mensen van de GI bij de zitting waren (21).

Uit de gesprekken met de rechters en medewerkers van de GI komt naar voren dat iedereen de aanwezigheid van de gezinsvoogd op de zitting ambieert. In de praktijk echter is de gezinsvoogd niet altijd aanwezig op zitting.

Enkele gezinsvoogden maken onderscheid in “Ik moet er echt zijn.”, en “Een andere gezinsvoogd die al aanwezig is op de rechtbank kan het ook aan de hand van schriftelijke informatie doen.” Alle medewerkers van de GI geven aan dat in principe geprobeerd wordt de eigen gezinsvoogd naar de zitting te laten gaan maar dat dit om praktische redenen niet altijd lukt, bijvoorbeeld door ziekte, vakantie en caseload.

Rechters benadrukken dat het voor hun afweging belangrijk is dat de gezinsvoogd aanwezig is. Soms wordt een zaak aangehouden om alsnog de gezinsvoogd te kunnen horen. Een rechter schetst het volgende: “Van de 10 zaken komt bijna bij de helft een vervanger. Je hebt wel een vervangende gezinsvoogd in verschillende gradaties, degene die wel iets van de zaak weten tot helemaal niets.” Maar er zijn ook rechtbanken waar de gezinsvoogd c.q. jeugdwerker vaker aanwezig is, bijvoorbeeld omdat rekening wordt gehouden met de agenda van de medewerker via een format waarin dit is opgenomen.

Een rechter: “Met de lopende zaken lukt het vaak wel dat de jeugdwerker aanwezig is, maar bij nieuwe zaken niet en dat is heel frustrerend vooral voor de ouders.”

Duidelijk is dat het belang van de gezinsvoogd op de zitting wordt onderschreven, maar dat dit in veel gevallen niet lukt. Het is ook afhankelijk van het beleid van de GI of Rechtbank of de gezinsvoogd van het betreffende gezin regelmatig aanwezig is. Om meer duidelijkheid te krijgen over de praktijk en mogelijke oplossingen is nader onderzoek wenselijk.

Onderzoeksrechter gewenst?

De notie van waarheidsvinding is de laatste jaren een steeds belangrijkere rol gaan spelen in het systeem van kinderscherming.⁴⁰ De discussie over de vraag of in het systeem van kinderscherming aan waarheidsvinding gedaan zou moeten worden en zo ja, op welke manier, is met name ingegeven door aanhoudende kritiek uit maatschappelijke kring. Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is in artikel 3.3 Jeugdwet de verplichting opgenomen voor de Raad en GI om feiten ‘*volledig en naar waarheid*’ aan te voeren (ook wel de waarheidsplicht genoemd). De discussie over waarheidsvinding is daarmee niet ten einde. Een terugkerende klacht is dat feiten en meningen in de rapportages onvoldoende worden onderscheiden.⁴¹

In 2015 is een traject ingezet rond waarheidsvinding in geval van jeugdbescherming, naar aanleiding van een algemeen overleg over de decentralisatie van de jeugdzorg.⁴² Via de motie van kamerlid Klein, van 23 februari 2017, wordt aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om een onafhankelijk onderzoeksrechter te betrekken in de toetsing van de feiten in de onderzoeksrapportages van de Raad en GI.⁴³ De motie gaat uit van de hypothese dat thans geen effectieve toetsing plaatsvindt of feiten in de rapportage inderdaad naar waarheid zijn weergegeven.

Aan de rechters is de vraag voorgelegd of zij een toegevoegde waarde zien in het benoemen van een onafhankelijke onderzoeksrechter in kinderschermingszaken (naar men mag aannemen analoog aan een rechter-commissaris in strafzaken).

Hoewel rechters het knelpunt herkennen dat er in rapportages soms onderdelen onduidelijk zijn of worden betwist, heeft geen van de zes gesproken rechters vertrouwen in een onderzoeksrechter als oplossing. Er zijn drie argumenten te onderscheiden. Het eerste argument betreft de veranderingen van de afgelopen jaren naar meer bewustzijn over het onderscheid feiten en meningen. Ten tweede wordt een extra rechtsgang niet efficiënt genoemd en ten derde wordt gewezen op het toepassen van huidige mogelijkheden.

Allereerst geven rechters aan dat tegenwoordig meer aandacht is voor het onderscheid tussen feiten en meningen.⁴⁴ Deze worden beter uit elkaar getrokken, zeker bij de Raad, waar onafhankelijk onderzoek plaatsvindt. De GI's hebben hier nog meer in te leren. Maar dat vereist betere scholing, en wordt niet opgelost met een onderzoeksrechter. Daarnaast wijst een rechter erop dat het meningsverschil niet over de feiten gaat, maar over de interpretatie van de feiten, en daar biedt een onderzoeksrechter geen oplossing voor. “Wat is een bedreiging in de ontwikkeling van het kind? Dat is niet feitelijk, maar een inschatting, mede op grond van feiten, zoals het feit dat een kind niet of nauwelijks naar school gaat.”

Wat betreft het tweede argument wordt vooral benadrukt dat een onderzoeksrechter een extra procedure is, waardoor er vertraging ontstaat, of ‘*de procedure wordt stroperig*’; er komen twee parallelle processen en dat is niet efficiënt. Bovendien brengt het extra kosten met zich mee.

Ten derde wordt gesteld dat het ook niet nodig is om een onderzoeksrechter in te stellen, omdat er voldoende mogelijkheden zijn. In geval van betwisting van de feiten kan een aanvullend onderzoek worden gedaan door de Raad. Ook kan een verzoek deels worden

40 Zie voor meer achtergronden: Huijer, NJB 2014/13.

41 Kamerstukken II 2015/2016, 31839, nr. 510.

42 TK 29.538, nr. 198 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/31839/kst-31839-510.html>).

43 Er was een moeder die vertelde dat zij hoopte dat er een onderzoeksrechter komt die zaken kan heropenen.

44 Zie hierover ook de evaluatie van de Jeugdwet (p. 68). In de Jeugdwet is aangegeven (art. 3.3) dat GI en Raad naar waarheid feiten moeten weergeven. De onderzoekers geven aan welke inspanningen zijn verricht, zoals scholing en landelijke richtlijnen, om feiten en meningen beter te leren onderscheiden.

toegewezen en voor het overige aangehouden, bijvoorbeeld om de GI de ruimte te geven om met een meer feitelijk verhaal te komen.

3.3 Bevoegdheid jeugdbeschermer versterkt

De jeugdbeschermer heeft een aantal extra bevoegdheden gekregen om de ondertoezichtstelling doelgerichter te kunnen inzetten. Via het dossieronderzoek bij de GI is onderzocht of hiervan gebruik is gemaakt.

3.3.1 Gebruik bevoegdheid volgens dossieronderzoek

De jeugdbeschermer maakt af en toe gebruik van de bevoegdheid om deelgezag uit te oefenen. Uit het dossieronderzoek bij de GI komt naar voren dat in geval het kind leerplichtig is (83 van de 102 zaken) de GI in twee zaken de rechter heeft verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI. In een zaak is het verzoek toegewezen en in de andere zaak is het verzoek aangehouden.

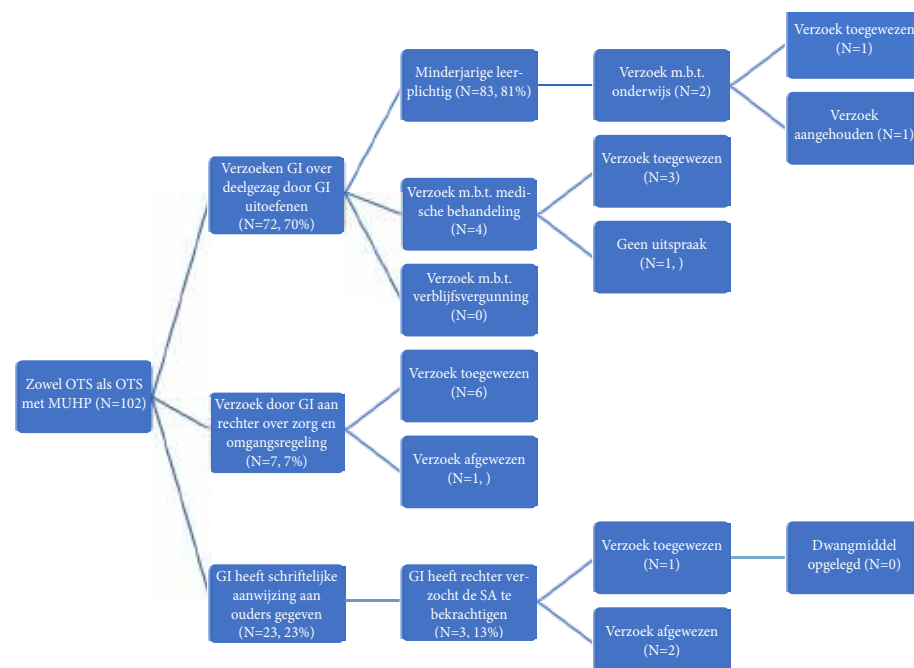
Wat betreft het geven van toestemming voor een medische behandeling heeft in vier procent van de zaken (4 van de 102) de jeugdbeschermer hiertoe verzocht bij de rechter. In drie zaken is het verzoek toegewezen en in de vierde zaak was nog geen uitspraak gedaan door de rechter. Geen enkele keer is verzocht tot het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

De jeugdbeschermer heeft de rechter in zeven zaken verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen, en in zes ervan is de zorg- of omgangsregeling conform het verzoek van de jeugdbeschermer vastgesteld of gewijzigd. In één zaak is het verzoek afgewezen.

Hoewel deelgezag niet vaak wordt verzocht, is dit vergeleken met de meting van Regio-plan wel iets vaker ingezet. In 2015 is niet verzocht om aanmelding bij een onderwijsinstelling, en twee keer is verzocht om toestemming voor een medische behandeling, waarvan er een is toegekend. Er is vijfmaal verzocht om vaststelling van een zorg- of omgangsregeling, en dit is in vier gevallen toegekend. (Zie Bijlage 2, onder 4.2 en 4.3)

Sinds de nieuwe wet heeft de jeugdbeschermer de bevoegdheid om bekrachtiging bij de rechter te vragen van schriftelijk aanwijzingen. In 23 procent van de zaken (23 van de 102) heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding. Af en toe wordt aan de rechter gevraagd deze te bekrachtigen, namelijk in drie procent van de zaken (3 van de 102). In twee daarvan is het verzoek afgewezen. In het geval dat de aanwijzing is bekrachtigd is geen dwangmiddel opgelegd. In de meting van Regio-plan in 2015 is er eenmaal om bekrachtiging gevraagd, en dit is toegewezen, en er is geen dwangmiddel opgelegd. (Zie Bijlage 2, onder 4.4.)

In onderstaande figuur wordt het bovenstaande verhaal met betrekking tot de drie bevoegdheden van de jeugdbeschermer (verzoek om deelgezag, om omgangsregeling en bekrachtiging aanwijzing) in één figuur inzichtelijk gemaakt.



Figuur 11 Bevoegdheden GI.

3.3.2 Ervaring met inzetten bevoegdheden

De meeste GI-medewerkers zelf ervaren de extra bevoegdheden om deelgezag uit te oefenen positief. “Jeugdbeschermers hebben meer handige en nuttige tools gekregen. De gedeeltelijke gezagsoverheveling is een toegevoegde waarde, zeker de inschrijving bij scholen. De (medische) behandeling komt nauwelijks voor maar is wel nuttig.” Anderen geven aan niet veel te merken van de nieuwe bevoegdheden of het lastig te vinden de instrumenten in te zetten. Door onbekendheid met de nieuwe bevoegdheden en door te weinig kennis over de bevoegdheden worden de bevoegdheden niet ingezet. Anderen geven aan de bevoegdheden niet te hoeven gebruiken omdat ze er met ouders onderling wel uitkomen.

De jeugdbeschermers maken vooral gebruik van hun bevoegdheid tot het geven van schriftelijke aanwijzingen, maar dit is niet nieuw. In geval van een OTS, wordt vaker een schriftelijke aanwijzing gegeven omdat hiermee concreet wordt gemaakt wat van ouders wordt verwacht. Ook worden schriftelijke aanwijzingen gegeven voor de dossiervorming. Schriftelijke aanwijzingen worden af en toe ter bekrachtiging voorgelegd aan de rechter, zo blijkt uit het dossieronderzoek en dit wordt ook door de jeugdbeschermers naar voren gebracht. Of dit verzoek ook wordt toegewezen verschilt. De ene jeugdbeschermer geeft aan dat als er om bekrachtiging wordt gevraagd, dit bijna altijd lukt. De ander geeft aan dat de aanwijzingen steeds vaker op formele gronden worden afgewezen. Ook wordt opgemerkt door een beleidsmedewerker van de GI dat schriftelijke aanwijzingen goed zijn om te gebruiken maar dat jeugdbeschermers geen juristen zijn en het gebruik van schriftelijke aanwijzingen als lastig wordt beschouwd. Er wordt dan gezocht naar alternatieven.

Als om bekrachtiging bij de rechter wordt gevraagd, moet, wanneer een dwangsom (of andere civiel dwangmiddel) gewild is, dit tegelijkertijd met de schriftelijke aanwijzing worden gevraagd aan de rechter, anders kan de rechter dit niet opleggen, aldus de rechter. In de praktijk wordt zelden om een dwangsom gevraagd, en dan kunnen de rechters ook geen dwangsom opleggen. De vraag is of een dwangsom veel meerwaarde heeft als ouders de financiële middelen niet hebben, aldus enkele medewerkers van de GI. Jeugdbeschermers lijken niet veel waarde te hechten aan de dwangsom.

De jeugdbeschermer heeft in het kader van de OTS meer bevoegdheden gekregen, terwijl dit niet geldt in geval er een voogdijmaatregel is, zo wordt in de focusgroep van de GI naar voren gebracht. De toegang tot de rechter is voor de GI in geval een voogdijmaatregel beperkter, terwijl in dit geval de GI als wettelijk vertegenwoordiger de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige.⁴⁵ Als er bijvoorbeeld een verschil van mening is over de verblijfplaats van het kind, kan dit niet aan de rechter worden voorgelegd, behoudens het blokkaderecht zoals neergelegd in art. 1:336a BW.⁴⁶ Een ander punt dat wordt aangedragen door Kramer is de gebrekkige mogelijkheid om informatie te delen tussen professionals. Op grond van art. 7:3,11 lid 4 Jeugdwet zijn derden verplicht de informatie te verstrekken aan de GI die noodzakelijk is voor de uitvoering van de OTS. Ten aanzien van de voogdijmaatregel ontbreekt wetgeving op dit punt professional, bijvoorbeeld een arts, zich tegenwoordig niet beroepen op zijn beroepsgeheim in geval informatie wordt gevraagd in het kader van de OTS. De jeugdbeschermers maken wisselend gebruik van deze mogelijkheid. De ene jeugdbeschermer vindt het belangrijk toestemming te vragen aan de ouders voor de ‘werkrelatie’, de ander vraagt geen toestemming omdat toestemming vragen niet nodig is. Als er informatie wordt opgevraagd bij een andere hulpverlener wordt het meestal gegeven, hoewel het soms even duurt. Af en toe is het lastig om aan informatie te komen, met name in geval van medische gegevens en GGZ, dan beroept de professional zich op de privacywetgeving en wordt de informatie niet of moeilijk verkregen.

45 Zie voor een uitgebreide toelichting hieromtrent: M. Kramer (2017), 236-238.

46 Kramer (2017), p. 236-238.

Eerder in het onderzoek hebben wij al geconcludeerd dat de positie van de ouder waarvan het gezag is beëindigd, maar die nog wel recht heeft op contact, omgang en informatie, aandacht behoeft bij de volgende evaluatie. Op basis van het voorgaande lijkt het echter belangrijk dat de positie van alle betrokkenen bij de voogdijmaatregel kritisch wordt geëvalueerd, waarbij ook wordt bekeken of aanvullende wetgeving noodzakelijk is. Onder oude wetgeving speelde de voogdijmaatregel een marginale rol aangezien de ontheffing en zeker de ontzetting in verhouding zeer weinig werden toegepast. Nu gezagsbeëindiging eerder wordt toegepast en daarmee ook de verhouding tussen de OTS en voogdij is veranderd, zullen kinderen vaker en langer worden geconfronteerd met een voogdijmaatregel.

3.4 Toegang tot de rechter

3.4.1 Geschillen voorgelegd aan de rechter door ouders

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat een geschil over de uitvoering van de OTS (op grond van art. 1:262b BW) door de ouder wordt voorgelegd aan de rechter, namelijk in 7 van de 102 zaken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de omgangsregeling van een van de ouders in kader van echtscheiding, of de omgangsregeling met het kind. Ook wordt een geschil over de verblijfplaats van het kind voorgelegd, of er is grote ontevredenheid over de jeugdbeschermer en het niet nakomen van afspraken, zoals het ontbreken van de beloofde diagnostiek. In 2015 heeft één ouder een geschil voorgelegd (m.b.t. de verlenging van de OTS), aldus het onderzoek van Regioplan. Geen enkele minderjarige heeft een geschil voorgelegd aan de rechter. (Zie Bijlage 2, onder 4.5.)

Wat betreft de geschillenregeling: naast de reeds bestaande mogelijkheid tot bezwaar en beroep tegen een schriftelijke aanwijzing (art. 1:264 jo. 1:265 BW) en de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de gecertificeerde instelling (par. 4.2a Jeugdwet) — bestaat de mogelijkheid om geschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voor te leggen aan de kinderrechter (art. 1:262b BW). Dit kan worden gedaan door de GI, de minderjarige van twaalf en ouder, de ouders met gezag, pleegouders en de zorgaanbieder die betrokken is bij het kind. (art. 1:262b BW). Een verkennende jurisprudentieanalyse heeft uitgewezen dat de geschillenregeling met name wordt gebruikt bij

omgangsconflicten en in algemene zin maar beperkt wordt gebruikt.⁴⁷ Deze bevoegdheid om een geschil aan de rechter voor te leggen geldt alleen in het kader van de ondertoezichtstelling. Als er een voogdijmaatregel is, kunnen GI, ouders, minderjarigen en pleegouders conflicten niet aan de kinderrechter voorleggen.

Voor ouders, zo komt uit de interviews met hen naar voren, bestaat onduidelijkheid over de manieren waarop klachten kunnen worden ingediend of geschillen kunnen worden voorgelegd aan de rechter. Pleegouders met wie is gesproken in dit onderzoek geven aan dat zij op de hoogte zijn van hun blokkaderecht, maar dat zij hier nooit gebruik van hebben gemaakt. Regioplan brengt in hun bevindingen naar voren dat het blokkaderecht onnodige uitvoeringslasten met zich meebrengt. Het zijn vooral de ouders in conflictscheidingen die gebruik van maken van de mogelijkheden van beroep en klacht. En dat is niet de bedoeling volgens de rechters en Raad. De groep conflictscheidingen vraagt veel capaciteit, zo wordt door rechters en in de focusgroepen naar voren gebracht.

De professionals die hebben deelgenomen aan de focusgroepen geven aan dat de gezag en omgang problematiek veel capaciteit kost. De wet is volgens de Raad en GI niet toereikend in het oplossen hiervan. Nu wordt soms een OTS ingezet om een omgangsregeling af te dwingen. Een jeugdbeschermer heeft eigenlijk geen middelen om in een echtscheiding de problematiek te verminderen. Soms worden kinderen tijdelijk uit huis geplaatst, geeft een GI-medewerker aan, zodat het kind in een neutrale positie kan komen. In de focusgroepen werd dit niet wenselijk geacht. Dit sluit aan bij het uitgangspunt zoals geformuleerd door de Hoge Raad ten aanzien van de inzet van een OTS om (primair) een omgangsregeling te effectueren. Omdat de inzet van een kinderschermingsmaatregel een inmenging in het gezinsleven betreft van kind en ouder kan de maatregel slechts worden opgelegd indien voldaan is aan de wettelijke gronden. Concreet betekent dit dat het enkele ontbreken van omgang onvoldoende is om een OTS op te leggen; het ontbreken van een omgangsregeling moet zodanige conflicten of problemen opleveren dat de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd.⁴⁸ Ook de rechters geven aan dat er meer complexe scheidingen voorkomen en dat er

47 Kok, FJR 2017/36.

48 HR 13 april 2001, ECLI:NL:HR:2001:AB1009, NJ 2002/4.

wordt geworsteld met de oplossing hiervoor. Daarnaast wordt door hen gewezen op de lastige combinatie van wetgeving over omgang en gezag enerzijds en die over geschillen in uitvoering van de OTS anderzijds. Als er een OTS loopt dan zouden alle procedures van contact en omgang ook bij de kinderrechter moeten worden neergelegd. Nu is het versplinterd.

3.4.2 Verbreding van de toegang

Wat betreft de hiërarchie voor het indienen van een verzoek tot OTS : het verzoek tot OTS wordt gedaan door de Raad of het OM. Daaraan is niets veranderd. Maar als de Raad niet overgaat tot indiening van een verzoek OTS kan een verzoek ook worden gedaan door de ouder, of degene die het kind verzorgt en opvoedt. En als de Raad geen verzoek tot OTS indient terwijl het verzoek tot onderzoek (naar de noodzaak van een OTS) komt van het college van burgermeesters en wethouders, dan kan het college na weigering van de Raad, deze verzoeken het oordeel van de rechter te vragen omtrent de noodzaak van een OTS . De Raad moet dit binnen twee weken aan de kinderrechter voorleggen, die ambtshalve een beslissing kan nemen (art. 1: 255 BW).

Uit het onderzoek komt naar voren dat het verbreden van de toegang in de praktijk zelden wordt gebruikt. Rechter geven aan dat zij het in de praktijk niet hebben meegeemaakt. Ook vinden ze het vreemd dat het verzoek om OTS of een gezagsbeëindigende maatregel, waar de Raad het niet mee eens is, vervolgens via de Raad moet worden ingediend. De GI ervaart soms dat de Raad een OTS niet nodig vindt, terwijl zij dit zelf wel vinden. Vaak wordt dan een gesprek aangegaan met de Raad, maar ze blijven afhankelijk van de beslissing die bij de Raad ligt. In de focusgroep met de GI wordt aangegeven dat men geen weet heeft van het feit dat ze via de Raad ook het verzoek bij de rechter kunnen indienen. Er wordt geen gebruik gemaakt van de verbreding van de toegang naar de rechter. Uit de focusgroep met organisaties die onder de gemeenten vallen, kwam één voorbeeld naar voren waarin de gemeente een verzoek tot OTS via de Raad wilde indienen. Volgens de medewerker was het erg ingewikkeld om uit te zoeken hoe dit dan moest worden ingediend. In de afsluitende focusgroep wordt eveneens aangegeven dat het zelden voorkomt dat een zaak via de burgemeester bij de Raad en vervolgens bij de rechter komt. De mogelijkheid is in de wet vastgelegd, maar een concrete procedure

(waar en hoe dien je het verzoek in) lijkt te ontbreken. In deze focusgroep wordt door de Raad aangegeven dat het beter is om systematisch een dialoog te organiseren tussen GI en Raad, of tussen gemeente en Raad, over de zaken waar de meningen over verschillen.

3.5 Conclusie

De transparantie is door de verplichting de concrete bedreigingen in de beschikking op te nemen, verbeterd, zeker als het gaat om de eerste OTS die wordt opgelegd. Bij de verlenging van de OTS is dit minder, maar dan worden wel meestal de werkdoelen benoemd. Het criterium *'concrete bedreigingen'* heeft eraan bijgedragen dat in de adviezen van de Raad en de beschikkingen meer concreet wordt aangegeven wat de bedreigingen en werkdoelen zijn. Niet alleen de ouders en minderjarigen weten daarvoor beter waar ze aan toe zijn, maar ook voor de medewerkers van de GI is het daarvoor duidelijker waaraan gewerkt moet worden.

Wat betreft het familiegroepsplan, dit lijkt in deze fase niet erg van de grond te komen. De meningen over nut en noodzaak van een familieplan zijn zeer divers onder de medewerkers van de GI; er zitten voor en nadelen aan. Een meerderheid is wel voor het betrekken van het sociale netwerk. Ouders vinden het vooral belangrijk dat zij betrokken worden bij het maken van het plan van aanpak, maar dit hoeft niet altijd via een familiegroepsplan. Er wordt gebruik gemaakt van de nieuwe bevoegdheden door de jeugdbeschermer, vooral als het gaat om het inschrijven in onderwijsinstellingen, zo komt uit het dossieronderzoek naar voren en wordt bevestigd in de interviews met de jeugdbeschermers. Ook het opvragen van informatie aan derden is makkelijker geworden. Als het gaat om het afdwingen van de naleving van aanwijzingen, lijkt er in de praktijk niet veel veranderd. De aanwezigheid van de uitvoerende gezinsvoogd op de zitting (en de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de GI) als algemeen uitgangspunt wordt door iedereen onderschreven, maar in de praktijk lukt het (lang) niet altijd.

Het verbreden van de toegang tot de rechter via de Raad lijkt in de praktijk niet tot nauwelijks te worden toegepast, mede door onbekendheid met de mogelijkheid en hoe de procedure dan verloopt (er is geen werkprocedure hierover vastgelegd).

4 Uitvoering van de wet: overige aspecten

4.1 Inleiding

De invoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen vond tegelijkertijd plaats met de invoering van de Jeugdwet. De Wet herziening kinderschermingsmaatregelen heeft veelal materiële wijzigingen in het kinderschermingskader tot gevolg gehad, terwijl de Jeugdwet het systeem van jeugdhulp ingrijpend heeft veranderd. De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg is verschoven van de provincie naar de gemeente, waarbij de bureaus jeugdzorg werden afgeschaft en gecertificeerde instellingen hun intrede deden op de markt. De gemeente werd niet alleen verantwoordelijk voor vrijwillige hulp, maar ook voor de hulp in het gedwongen kader en de jeugdreclassering. Dit had tot gevolg dat de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeenten nu meer intensief met elkaar te maken krijgen en de rol van de Raad in het sociale domein verandert.⁴⁹

Naast de transitie is de Jeugdwet gericht op het realiseren van een aantal doelstellingen, ook wel transformaties genoemd, namelijk de juiste hulp op maat met minder dure gespecialiseerde hulp, meer samenhang in de jeugdhulp en meer ruimte voor de professional om de juiste hulp op maat te kunnen bieden. De eerste twee transformatiedoelen zijn in dit kader relevant. Het transformatiedoel betere samenhang tussen de jeugdhulp betreft niet alleen de hulp binnen het vrijwillig kader, maar ook samenhang tussen het vrijwillige kader en hulp in een gedwongen kader. Dit betekent afstemming tussen jeugdhulporganisaties in het vrijwillig kader, zoals de sociale wijkteams, met organisaties rondom veiligheid, zoals jeugdbescherming, jeugdreclassering, Veilig Thuis, en justitiële ketenpartners. Bovendien zijn gemeenten verplicht zorg te dragen voor zowel de toegang als een toereikend aanbod van voorzieningen, en zijn zij verantwoordelijk

voor het waarborgen van de kwaliteit. Dit geldt ook voor de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (Evaluatie Jeugdwet, 2018, p. 11-13).

In dit hoofdstuk komen die aspecten aan bod, die niet direct onder de vijf subdoelstellingen vallen, zoals verwoord in hoofdstuk 2 en 3, maar die wel relevant zijn in het kader van de uitvoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen. Deze aspecten kwamen vooral naar voren in de focusgroepen, maar ook uit de interviews.

We gaan eerst in op de rol van de Raad in het veld van de jeugdzorg en vervolgens op de samenwerking tussen de verschillende organisaties. Daarna staan we stil bij de naar voren gebrachte knelpunten in de hulpverlening in relatie tot de gedwongen hulpverlening en het fenomeen *'preventieve jeugdbescherming'* (drang). We besluiten met een conclusie.

4.2 Veranderende rol van de Raad voor de Kinderbescherming

De gemeente is verantwoordelijk voor de toeleiding naar het gedwongen kader. Door de decentralisatie zijn de lokale teams verantwoordelijk voor de signalering en aanpak van onveiligheid. Er zijn gemeenten waar de lokale teams gemandateerd zijn om een verzoek bij de Raad in te dienen (een Verzoek Tot Onderzoek, VTO). De toeleiding naar het gedwongen kader kan dus op verschillende manieren, via het lokale team, via Veilig Thuis of een aangewezen zorgaanbieder (Zie ook evaluatie van de Jeugdwet, p. 334-135). In deze paragraaf staan we stil bij de veranderde taak van de Raad.

In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet wordt aangegeven dat de Raad meer naar voren moet komen door ook voorafgaand aan een verzoek tot onderzoek mee te denken over het traject dat het meest wenselijk is. Daarmee krijgt de Raad ook een adviserende taak in het sociale veld: de Raad geeft advies over de wenselijkheid om een verzoek tot OTS te doen of mogelijke inzet in het vrijwillige kader.

⁴⁹ De VNG en Raad hebben gezamenlijk een handleiding voor samenwerking en een model samenwerkingsprotocol geschreven om inzicht te geven in de soort afspraken die gemaakt moeten worden tussen gemeente (instellingen) en de Raad. Zie: Jeugdhulp onder dwang: Terughoudend waar het kan, doorpakken waar nodig. 2014.

Toetsende taak

Met invoering van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen heeft de Raad ook een adviserende rol gekregen bij de verlenging van de OTS / MUHP in het licht van de gewijzigde verhouding tussen gezagsbeperking en gezagsbeëindiging. Tegenwoordig moet veel eerder worden gekeken of het in het belang van de minderjarige is dat de OTS blijft doorlopen⁵⁰ (zie ook hoofdstuk 2). Hoewel de wet nadrukkelijk spreekt van advies over de verlenging na twee jaar OTS / MUHP is er feitelijk sprake van toetsing van het voorgenomen besluit van de GI de OTS / MUHP verder te verlengen. De toetsing van het verlengingsverzoek vindt in principe plaats op grond van het aangeleverde dossier door de GI.

De Raad heeft gegevens verstrekt over het advies verlenging OTS / MUHP na twee jaar over de jaren 2015, 2016 en 2017. Hieruit komt naar voren dat er een dalende lijn is als het gaat om het aantal adviezen van 3442 in 2015 naar 1901 in 2017 (zie tabel). In bijna alle gevallen geeft de Raad een positief advies op grond van de stukken, (soms na telefonisch contact). Zelden, namelijk in (ruim) één procent wordt een aanvullend onderzoek gedaan en uiteindelijk een positief advies gegeven over de verlenging van de betreffende OTS / MUHP. Bijna nooit is sprake van het eindbesluit *‘geen overeenstemming met de GI’* (zie tabel). Dus bijna altijd wordt het advies van de GI overgenomen.

	2015	2016	2017
Advies verlenging OTS / MUHP	3442	2405	1901
Positief Advies	3385	2371	1880
Aanvullend onderzoek	50	31	20
Geen overeenstemming GI	7	3	1

Uit de interviews met de raadsmedewerkers komt naar voren dat zij het soms lastig vinden om te bepalen wat in de twee jaar van de maatregel werkelijk aan hulpverlening is ingezet en wat de resultaten daarvan zijn. Het is erg wisselend wat door een GI wordt aangeleverd aan informatie, aldus de raadsmedewerkers. Dit wordt ook door de rechters naar voren gebracht. Zij vinden de kwaliteit van de jeugdbeschermers wisselend.

In de afsluitende focusgroep wordt aangegeven dat de Raad altijd onderzoek zou moeten doen bij de toetsing, zodat beter achterhaald kan worden wat er in de praktijk is gebeurd, en of de GI de juiste ondersteuning heeft geboden. “Eigenlijk zouden altijd kind en ouders moeten worden gezien als er een handtekening wordt gezet.”, zo wordt geopperd. Dit gesprek met ouders en minderjarigen is belangrijk om de afspraken te borgen. Ook rechters achten het van belang dat de Raad een eigen onderzoek kan doen, en dat de Raad zelf moet afwegen of een gezagsbeëindigende maatregel wenselijk is (zie ook hoofdstuk 2). Het moet overigens niet weer een extra onderzoek zijn zonder dat de hulp erdoor verbeterd, zo brengt een deelnemer van de afsluitende focusgroep naar voren, want dit is een belangrijk kritiekpunt van ouders: veel onderzoek, weinig hulp.

Adviestaak

De invoering van de Jeugdwet heeft ertoe geleid dat de Raad nadrukkelijker is geen adviseren aan de gemeentelijke instelling indien een jeugdbeschermingsmaatregel wordt overwogen. Er zijn adviesteams ingesteld naast de afdeling onderzoek, en medewerkers van het adviesteam sluiten aan bij de jeugdbeschermingstafel. Dit is een samenwerkingsverband van verschillende hulpverleningsinstellingen, zoals CJG, GI, Veilig Thuis (hierna: VT), sociale wijkteam en Raad. Ook de ouders en minderjarige nemen (meestal) deel aan de jeugdbeschermingstafel. Hoewel de startcriteria om de Raad in te roepen over het algemeen overeenkomen in de verschillende regio's, namelijk “Er is sprake van een ernstige ontwikkelingsbedreiging voor het kind en de hulpverlening komt niet verder.”, zijn er verschillen tussen de regio's in wanneer de Raad erbij wordt betrokken. In sommige regio's zit de Raad altijd aan tafel. Anderen vinden dat niet gewenst, omdat de Raad zich dan niet meer beperkt tot de vraag of een verzoek tot OTS noodzakelijk is, maar zich over hulpverleningsvragen gaat buigen. De Raad weigert ook weleens deelname aan gesprekken wanneer ouders niet weten dat de Raad bij het proces is betrokken. “We willen transparant werken.”, aldus een raadsmedewerker.

De medewerkers van de Raad geven aan dat zij een toegevoegde waarde hebben in het adviesstadium. Doordat zij meer op afstand zijn en minder dan de GI betrokken zijn bij het gezinssysteem, kunnen raadsleden beter vanuit een helicopterview de problematiek bezien. Zij hebben de (juridische) expertise, kennis van kwetsbare doelgroepen en

50 Vgl. Kamerstukken II 2008/9, 32 015, nr.3 (MvT), toelichting onder art. 1:265j BW.

kunnen de hulpverlening toetsen. Door betrokkenheid bij de jeugdbeschermingstafels is de Raad beter bereikbaar voor ketenpartners. En er is contact met ouders, zoals een medewerker zegt: “Er wordt nu met de mensen gepraat en niet over hen.”

De vraag is of de onafhankelijkheid van de Raad door deze adviserende taak in het gedrang komt. De raadsmedewerkers verschillen hierover van mening. Ongeveer een derde van de gesproken medewerkers vindt dat de adviserende rol van de Raad en de aanwezigheid bij een beschermingstafel de onafhankelijkheid niet aantast. Maar er zijn ook medewerkers die vinden dat de kritische en onafhankelijke rol in het gedrang komt doordat deze rol lastig kan zijn in de samenwerking met ketenpartners. Als er geen respect is voor elkaars rol en argumenten, kan een besluit van de Raad dat niet voldoet aan de wens van de ketenpartner, problemen aan de jeugdbeschermingstafel opleveren, zo wordt naar voren gebracht.

Uit de gesprekken met de medewerkers van de GI komt naar voren dat het moment waarop de Raad betrokken moet worden niet altijd duidelijk is. Er is behoefte om vaker met de cliënt en de Raad aan de beschermingstafel te zitten om de zorgen te bespreken in plaats van in een later stadium als er al crisis is.⁵¹ Ditzelfde komt ook naar voren uit de focusgroep met de gemeentelijke instellingen; ook het lokale veld heeft behoefte aan contact met de Raad in een eerder stadium. De sociale wijkteams en Veilig Thuis hebben nu nauwelijks direct contact met de Raad. De route loopt in de praktijk via de GI en dit is een extra schakel die belemmerend kan werken, zo wordt naar voren gebracht in de focusgroep met gemeentelijke instellingen. Momenteel wordt nagedacht over hoe het lokale veld gebruik kan maken van de expertise van de Raad en hoe nauwer samengewerkt kan worden.

Een verbetering in de afstemming kan bijdragen aan de vermindering van spoedzaken bij Veilig Thuis, die dan vervolgens de Raad moeten inschakelen. De reden dat er een OTS aangevraagd wordt is vaak dat er iemand regie moet voeren. Dit zou de wijkcoach ook moeten kunnen in theorie. Bij de wijkteams ontbreekt echter jeugdexptertise en de

wijkcoaches kampen met een te hoge caseload, wat juist sneller leidt tot een uiteindelijke OTS, zo komt uit de focusgroepen naar voren. De verwachting wordt uitgesproken dat als er meer expertise is binnen de lokale teams, er meer in het vrijwillige kader kan blijven.

Nader onderzoek naar de adviserende rol van Raad lijkt gewenst, om zo meer duidelijk te krijgen of de Raad zich meer naar de fase voor een verzoek tot OTS moet verplaatsen en direct contact moet hebben met de verschillende gemeentelijke instellingen of juist richting meer nadruk op de toetsende rol.

4.3 Afstemming tussen vrijwillige hulp en hulp in dwangkader

De gemeente is verantwoordelijk voor een goede samenwerking tussen de verschillende jeugdhulporganisaties. Uit de evaluatie van de Jeugdwet komt naar voren dat er nog veel in beweging is en verbeterd kan worden.⁵² Ook uit de gesprekken die wij hebben gevoerd en de focusgroepen komt eveneens naar voren dat nog veel onduidelijk is over de samenwerking tussen GI, VT, de wijkteams en het samenwerken en afstemmen met zorgaanbieders. In het lokale veld is men zoekende hoe zorg gedragen kan worden voor de veiligheid in gezinnen op lange en korte termijn en wie daar verantwoordelijk voor is. De samenwerking tussen GI en VT verschilt per regio; in de ene regio is meer duidelijkheid over wie wat wanneer doet.

Er is veel personeelsverloop, zeker bij de GI's, wat de professionaliteit en ervaringen niet ten goede komt, terwijl de lokale teams nog niet altijd de expertise hebben als het gaat om het herkennen van veiligheidsproblematiek en competenties om complexe problematiek aan te pakken.⁵³ Er is frictie tussen de instellingen als het gaat om de vraag wie verantwoordelijk is voor de hulp. Dit geldt voor de afstemming tussen lokale teams en GI, maar ook tussen VT en GI. Juist op het grensgebied tussen vrijwillig kader en gedwongen kader speelt deze discussie. Vanuit de GI's wordt erop gewezen dat er binnen de lokale teams te weinig expertise is voor gezinnen met een complexe problematiek,

51 In die zaken volgt dikwijls een VOTS met MUHP, waarbij de crisisuithuisplaatsing ernstige nadelige gevolgen heeft voor het kind (ernstiger dan een gearrangeerde uithuisplaatsing) en onnodig kan zijn (kinderen worden weer thuisgeplaatst na de crisis omdat de hulp op gang is gekomen), zo is een veelgehoord geluid in focusgroepen. Zie ook: Eerste evaluatie Jeugdwet (2018), waar gewezen wordt op signalen van toenemend aantal spoedverzoeken en crisisplaatsingen (p. 529).

52 Eerste evaluatie Jeugdwet (2018). Voor een heldere samenvatting en conclusie, zie hoofdstuk 8: Samenvatting, conclusie en aanbevelingen, p. 523-551.

53 Zie ook de Eerste evaluatie Jeugdwet (2018), p. 338.

waardoor te snel wordt overgedragen naar de GI. Aan de andere kant wordt er te lang in een vrijwillig kader hulp geboden, waardoor er in crisissituaties te snel naar voorlopige OTS (VOTS) met een uithuisplaatsing wordt gegrepen. Dit brengt ons bij de discussie over drang, of ook wel preventieve jeugdbescherming genoemd.

De discussie over drang, en daarmee de verhouding tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening is niet nieuw. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen is uitvoerig gesproken over de grens tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening. In het eerste voorstel van wet werd beoogd de drempel voor het opleggen van een OTS te verlagen door verruiming van de rechtsgrond.⁵⁴ Tijdens de parlementaire behandeling is echter gekozen voor invoering van een nieuwe, lichtere kinderbeschermingsmaatregel naast de OTS. Via het amendement Dijsselbloem/Van Toorenburg werd de zogenaamde maatregel van opgroeiondersteuning geïntroduceerd.⁵⁵ Deze maatregel was bedoeld voor de situatie waarin de minderjarige in zijn ontwikkeling werd bedreigd maar de situatie nog niet ernstig genoeg was voor een OTS. De maatregel van opgroeiondersteuning is echter bij de behandeling van de Jeugdwet via amendering uit het wetsvoorstel verwijderd.⁵⁶ Ontwikkelingen in het vrijwillig kader zouden de introductie van een extra maatregel onnodig en ongewenst hebben gemaakt. Die ontwikkelingen betreffen met name de inzet van verschillende vormen van intensieve hulpverlening in het vrijwillig kader om zo gedwongen hulpverlening te voorkomen. Het voorstel tot invoering van een extra kinderbeschermingsmaatregel werd destijds kritisch ontvangen, maar de rechtswaarborgen voor de minderjarige en zijn ouders waren wel wettelijk verankerd.⁵⁷ Ten aanzien van de inzet van 'drang' in het vrijwillig kader zijn er blijvende zorgen over de inzet van bevoegdheden en de rechtswaarborgen voor kind en ouders.⁵⁸

In de Jeugdwet wordt expliciet aangegeven dat de GI-medewerker (jeugdbeschermer) kan worden ingezet nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken om

ouders te bewegen mee te werken aan vrijwillige hulp teneinde jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen.⁵⁹ Dit wordt in het sociale veld drang genoemd of preventieve jeugdbescherming. Drang wordt ook beschreven als: een situatie waarin een zekere druk op de ouders wordt uitgeoefend om mee te werken aan de voorgestelde hulpverlening, en maakt onderdeel uit van die intensieve hulpverlening. Dus hoewel drang formeel onder het vrijwillig kader valt, is in feite de grens tussen hetgeen als vrijwillig kan worden beschouwd en gedwongen hulpverlening met drangtrajecten eerder vertroebeld dan verduidelijkt. Wat onder drang moet worden begrepen is niet geheel duidelijk.⁶⁰

In focusgroep met gemeentelijke instellingen wordt naar voren gebracht dat als ouders zijn aangesproken op hun verantwoordelijkheden en de hulpverleners vastlopen, zij naar de GI gaan voor preventieve jeugdbescherming. De GI wordt dan ingezet als stok achter de deur; de GI motiveert het gezin voor hulpverlening. "Drang is vrijwillig maar niet vrijblijvend.", wordt gezegd. Preventieve jeugdbescherming wordt gedefinieerd als jeugdbescherming zonder maatregel; de methodiek vanuit de OTS-aanpak wordt gebruikt, zonder dat een OTS wordt opgelegd.

Juridisch is dwang een grijs gebied, er is bijvoorbeeld sprake van vrijwillige uithuisplaatsing naast hulpverlening. Als een GI betrokken is, hoort er een toetsing van de Raad te zijn, geeft een van de rechters in de focusgroep aan, het is vals vrijwillig. Volgens de rechters moeten alle uithuisplaatsingen getoetst worden door de kinderrechter, ook in het drangkader. Voor de situatie waarin de minderjarige onder toezicht is gesteld geldt sinds de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen dat een uithuisplaatsing slechts is toegestaan indien de kinderrechter een machtiging heeft verleend.⁶¹

Uit de focusgroep met gemeentelijke instellingen komt naar voren dat het lokale veld zich niet begrepen voelt als zij een verzoek tot OTS doen dat afgewezen wordt, zeker als er een drangtraject is geweest. Dan is alles gedaan wat mogelijk was en is een OTS

54 Vgl. voor een uitgebreide analyse van het wetsvoorstel: Bruning & Kok 2008.

55 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 40.

56 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 99.

57 Zie ook Cardol in Bruning & Liefwaard 2013, p. 147 e.v.

58 Eerste evaluatie Jeugdwet (2018). Hoofdstuk 3, Juridische deelstudie, p. 41-43 en het concluderende hoofdstuk (p. 532-533).

59 Niet alle GI's hebben drangtrajecten, soms zijn drangtrajecten belegd bij de gemeente, zo wordt in de focusgroep van GI's naar voren gebracht.

60 Zie ook de Eerste evaluatie Jeugdwet (2018), p. 348 ev. En de conclusie dat het schemergebied tussen vrijwilligheid en dwang nog om betere oplossingen vraagt (p.531).

61 Vgl. *Kamerstukken II* 2008/9, 32 015, nr.3 (MvT).

het laatste redmiddel. Er kunnen twee redenen zijn voor afwijzing van het verzoek. Een verzoek wordt niet gehonoreerd als de bereidheid van ouders voldoende is om het in het vrijwillig kader te proberen. Of het verzoek tot OTS is onvoldoende gedocumenteerd, het gelopen traject is onvoldoende uitgewerkt en er is onvoldoende concreet aangegeven wat de bedreigingen zijn. Het lokale veld zou graag zien dat dit verhaal ook in een gesprek toegelicht kan worden. Professionals die een verzoek tot OTS indienen (op de jeugdbeschermingstafels) voelen zich machteloos als dit verzoek niet wordt gehonoreerd. Ouders hebben bij een afwijzing van de OTS namelijk het gevoel dat ze gelijk hebben gekregen, waardoor ze minder bereid zijn om mee te werken. Daarom is het zo belangrijk dat bij een afwijzing van het verzoek er wel een duidelijk plan ligt met concrete doelen en voorwaarden waaraan de ouders zich committeren. Als een verzoek tot OTS wordt afgewezen zou de Raad een monitorfunctie moeten hebben op een regie plan met duidelijke afspraken over wat er moet gebeuren als ouders niet meewerken. Daarom wordt in de focusgroep geopperd om de Raad een monitorfunctie te geven als een OTS wordt afgesloten.

In de focusgroepen wordt geconstateerd dat sneller een OTS wordt afgesloten dan vroeger, maar er voor onvoldoende inbedding is gezorgd van goede ondersteuning. Een gezin wordt vervolgens binnen enkele weken opnieuw gemeld bij VT en dan wordt weer van voor af aan begonnen met een onderzoek. Daarom zou het bij het afsluiten van de OTS belangrijk zijn een nabespreking met het lokale veld, de GI en de Raad te plannen om te bespreken of het nodig is dat nog een vervolgplan of monitorfunctie behouden wordt.

4.4 Knelpunten in de hulpverlening binnen het gedwongen kader

De evaluatie van de Jeugdwet laat zien dat passende hulpverlening binnen het gedwongen kader nog onvoldoende lukt, dat de noodzakelijke expertise en ervaring mist in lokale teams en rechters worden geconfronteerd met het feit dat bepaalde noodzakelijke hulp niet (voldoende) is ingekocht door de gemeenten. Er wordt een magere zes gegeven voor de kwaliteit van de hulp in het gedwongen kader door de GI's en VT.⁶²

Uit de focusgroepen en interviews komt eenzelfde beeld naar voren. Daarnaast zijn er een aantal aspecten die we expliciet naar voren willen brengen.

Ten eerste wordt aangegeven in de focusgroepen van het lokale veld en de GI's dat de toegang tot de hulp is door de verschillende organisaties en de verschillende benamingen voor dezelfde soort hulp er niet transparanter op is geworden. Het hulpaanbod is versplinterd geraakt. Het is lastiger geworden om de juiste hulp te vinden. Specifiek wordt aandacht gevraagd voor kinderen met ernstige stoornissen; zij komen in de knel omdat er geen pleeggezinnen zijn waar ze kunnen worden geplaatst en de specifieke opvangplekken die er voor hen waren, zijn opgeheven. In de eerste evaluatie van de Jeugdwet komt dit eveneens naar voren.⁶³

Ten tweede komt specifiek voor de hulp in het gedwongen kader de spanning naar voren tussen wat de rechter oplegt in de beschikking en de mogelijkheden die er in de praktijk zijn. Enerzijds is er een spanning tussen het vereiste dat de gemeente een verleningsbesluit moet afgeven aan de Raad (of OM) omdat alleen de gemeente bevoegd is een jeugdhulpverleningsvoorziening in te zetten.⁶⁴ Hoewel het in de praktijk geen groot probleem lijkt te zijn, omdat de meeste gemeenten een algemene machtiging hebben afgegeven, zo komt uit de afsluitende focusgroep naar voren, blijft de constructie wringen. In de eerste evaluatie van de Jeugdwet wordt aanbevolen het verleningsbesluit dat de Raad moet toevoegen aan het verzoek tot MUHP af te schaffen en te onderzoeken hoe de

62 Zie het concluderende hoofdstuk (8) van de Eerste evaluatie Jeugdwet (2018), en meer specifiek p. 529-530).

63 Eerste evaluatie Jeugdwet (2018), p72.

64 VNG ambtelijk advies toepassing artikel 265b (2015). Zie: https://vng.nl/files/vng/2015_vng_ambtelijk_advies_toepassing_artikel_265b.pdf.

gemeentelijke regie op een andere manier kan worden vormgegeven. Bovendien wordt aanbevolen dat de Raad en GI in hun verzoek het lokale aanbod moeten betrekken.⁶⁵

Anderzijds komt uit de gesprekken met rechters naar voren dat er een discrepantie is tussen de door de rechter opgelegde hulp en de door de gemeente ingekochte hulp. De hulp is niet altijd ingekocht, of het aantal ingekochte hulptrajecten is op. Dit kan een groot probleem opleveren in het licht van de aanvaardbare termijn; wanneer de hulp niet gerealiseerd wordt tikt de klok wel door. Mogelijk verstrikt op deze manier de aanvaardbare termijn terwijl ouders hier geen invloed op hebben (zie ook hoofdstuk 2). Bovendien komt het voor dat een kind wel hulp krijgt, maar hierin geen continuïteit geboden kan worden vanwege het inkoopbeleid. Een rechter geeft als voorbeeld: “Soms zijn kinderen op plek A geplaatst, vervolgens gaan zij terug naar ouders maar dit mislukt. Dan beslist de rechter dat het kind terug moet naar plek A. Als de GI dit vervolgens wil regelen geeft de gemeente aan dat deze plek niet meer is ingekocht en dan moet het kind naar plek B. Dit is onaanvaardbaar.” Volgens de rechter zou de GI nu moeten ingrijpen en desnoods een procedure moeten starten tegen de gemeente. De ervaring is echter dat de GI dit niet aandurft en de relatie met de gemeente goed wil houden. Hierdoor wordt niet altijd gedaan wat het beste is voor het kind.

Dit punt komt ook uit de evaluatie van de Jeugdwet naar voren; de jeugdhulp in het kader van de jeugdbescherming blijkt niet altijd op tijd beschikbaar en de vraag is of de GI wel voldoende opkomt voor de belangen van de betrokken kinderen, omdat de GI afhankelijk is van de gemeente. Overigens is de gemeente verplicht de jeugdhulp die de rechter oplegt, alsnog in te kopen, aldus de staatsecretaris van J&V. Juist omdat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de hulp in het gedwongen kader wordt gepleit voor een nader onderzoek naar de positie van de GI als marktpartij. Het is tenslotte de overheid die bescherming moet bieden.⁶⁶

Ten derde wordt een toename gesignaleerd van het aantal spoedplaatsingen in de gesloten jeugdhulp, zowel rechters als medewerkers van de Raad geven dit aan. Het lokale veld geeft aan dat in sommige gevallen te lang wordt doorgegaan met hulp in

het vrijwillig kader en daardoor op een gegeven moment een gesloten plaatsing wordt aangevraagd, terwijl het beter was geweest als eerder in het traject preventieve jeugdbescherming ingezet was. Een andere reden die wordt genoemd is het voorkomen van een heftigere psychiatrische problematiek, vooral in de puberleeftijd, waar sprake is van heftige agressie, suïcidepogingen, en geen gezag van wie dan ook accepteren. Ook in de Evaluatie van de Jeugdwet wordt hierop gewezen en verwezen naar literatuur en de Kinderombudsman. Er zijn overigens geen harde cijfers over de toename van spoedplaatsingen in de gesloten jeugdhulp.⁶⁷

Naast toename van spoedplaatsingen wordt ook gewezen op het ontbreken van een vervolgplek na de gesloten plaatsing. Kinderen gaan nu van de ene naar de andere plek, passende hulpverlening is niet beschikbaar. Dit alles komt volgens de rechters puur vanwege het gebrek aan financiële middelen.

Ten vierde, tot slot, zowel medewerkers van de GI als van de Raad geven aan dat er minder vaak onafhankelijke diagnostiek wordt gedaan door het NIFP dan voorheen. Dit maakt het voor ouders soms moeilijk te accepteren dat een jeugdbeschermingsmaatregel wordt opgelegd; er ontbreekt een onafhankelijk oordeel naar hun gevoel, omdat er slechts een paar mensen gesproken zijn. Een gedegen onderzoek door het NIFP zou vaker moeten plaatsvinden, zo komt uit de focusgroepen naar voren. Dit is ook belangrijk in zaken waar alleen nog vermoedens bestaan van bijvoorbeeld seksueel misbruik of geweld en ouders geen openheid van zaken geven. Een probleem met zo'n onderzoek is vaak de financiering die niet rondkomt. Rechters oordelen weleens dat er een onderzoek gedaan moet worden door het NIFP, maar dan krijgt de GI het vervolgens financieel niet voor elkaar. Een van de rechters geeft zelf ook aan dat het een probleem is dat er gebrekkige financiering is voor dit soort onderzoeken.

65 Eerste evaluatie Jeugdwet (2018). P 52-56.

66 Eerste evaluatie Jeugdwet (2018). P 52-56.

67 Zie ook: Eerste evaluatie Jeugdwet (2018), m.n. hoofdstuk 6 (p339), en p60-65 over gesloten jeugdhulp).

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk stonden we stil bij de veranderde rol van de Raad in het sociale domein en de knelpunten in de hulpverlening binnen het gedwongen kader. De afstemming tussen lokale teams, Veilig Thuis, Gecertificeerde Instelling en Raad is nog niet uitgekristalliseerd en verschilt per regio. De adviesrol aan gemeentelijke instellingen van de Raad wordt verschillend ingevuld, in de ene regio wordt meer afstand bewaard om de onafhankelijkheid te waarborgen terwijl in andere regio's de Raad meer in contact is met de instellingen en ouders, onder meer tijdens de jeugdbeschermingstafels.

Een duidelijke scheiding tussen vrijwillig kader en gedwongen kader is niet aanwezig. Er is veel onduidelijkheid over de betekenis van *'preventieve jeugdbescherming'* en de aansluiting van *'preventieve jeugdbescherming'* met het gedwongen kader. Het lokale veld voelt zich niet gehoord als na een drangtraject een verzoek tot OTS wordt afgewezen, mede omdat er dan geen duidelijk plan wordt vastgesteld. Voorgesteld wordt om bij een afwijzing van verzoek tot OTS een plan op te stellen waarbij, bijvoorbeeld de Raad, een monitorfunctie heeft, zodat geborgd is dat een onafhankelijk instelling meekijkt of er verbetering optreedt in de ontwikkeling van het kind. Door de onduidelijkheid over de betekenis van *'preventieve jeugdbescherming'* en het ontbreken van rechtswaarborgen is het gewenst nader onderzoek te doen naar de vormen van drang en in hoeverre er betere rechtswaarborgen moeten worden geregeld.

Daarnaast komt naar voren dat er een discrepantie is tussen de door de rechter opgelegde maatregelen en de in de gemeente aanwezige hulptrajecten. Hoewel inmiddels duidelijk is dat de gemeente dan alsnog de hulp moet inkopen die is opgelegd, is hiermee het probleem niet direct opgelost. Het niet (tijdig) inzetten van de benodigde zorg is problematisch in het licht van de gewijzigde kinderschermingswetgeving. Indien een minderjarige uit huis is geplaatst wordt een aanvaardbare termijn gesteld waarbinnen de ouders met gezag zich dusdanig moeten verbeteren in pedagogisch opzicht dat zij zelf weer de minderjarige kunnen verzorgen en opvoeden. Dat veronderstelt ook dat vanaf dag één na de uithuisplaatsing alles in het werk wordt gesteld om een hereniging van kind en ouder mogelijk te maken. Het uitblijven van de benodigde zorg kan dan betekenen dat het kind inmiddels is ingegroeid in het pleeggezin zonder dat de ouders

een reële kans hebben gehad om zelf weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen.

Zorgelijk zijn de signalen over een toename van het aantal spoedplaatsingen in de gesloten jeugdhulp, hoewel harde cijfers ontbreken. Spoedplaatsingen vinden in de regel plaats als de situatie rond de minderjarige al ernstig is geëscaleerd en zijn buitengewoon ingrijpend voor de minderjarige in kwestie.

5 Doelbereik en uitvoering van de wet

5.1 Inleiding

Dit evaluatieonderzoek is een tussenevaluatie. Regioplan heeft in 2015 een evaluatie kader vastgesteld inclusief een indicatorenset, en er is een nulmeting en een stand van zaken meting verricht.⁶⁸ Deze tussenevaluatie bouwt hierop voort. Het onderzoek is gericht op het beantwoorden van de probleemstelling: *Hoe verloopt de uitvoering van de kindbeschermingswetgeving, zijn er knel- of aandachtspunten en wat zijn de (tussentijdse) resultaten van de kindbeschermingswetgeving en in hoeverre ontwikkelen deze zich in de richting van de nagestreefde doelen?*

De wetgever beoogde met de wetwijziging een meer effectieve en efficiënte jeugdbescherming, dat wil zeggen goed onderling afgestemde jeugdbeschermingsmaatregelen waar de ontwikkeling van het kind leidend is in de besluitvorming en er een duidelijke grens is tussen vrijwillige hulpverlening en hulpverlening in een gedwongen kader. Dit hoofddoel kent vijf subdoelen, namelijk:

1. Het centraal stellen van het de ontwikkeling van het kind.
2. Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de (verlenging van) de OTS
3. Het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit in de opvoeding.
4. Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS.
5. Een verbreding van de toegang tot kindbeschermingsmaatregelen.

Wat betreft het doelbereik van de wet zijn er twee hoofdvragen die we in dit samenvattende en concluderende hoofdstuk zullen beantwoorden. Hoe is de situatie t.a.v. indicatoren twee jaar na de invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving op 1 januari 2015 (1-meting)? Met andere woorden, in hoeverre zijn er veranderingen te constateren t.o.v. de nulmeting van Regioplan in deze tussenevaluatie. En hoe verloopt de uitvoering van de kindbeschermingswetgeving? Zijn er knel- of aandachtspunten?

Wat is de stand van zaken t.a.v. eerder geconstateerde aandachtspunten m.b.t. de uitvoering van de kindbeschermingswetgeving?

De tweede vraag betreft de vraag of en zo ja hoe de geconstateerde veranderingen in indicatorscores kunnen worden verklaard en begrepen. Wat is de relevantie van die veranderingen in het licht van de subdoelstellingen en vooral van de hoofddoelen van de wetwijziging: een effectieve en efficiënte jeugdbescherming, waarin de beschermingsbehoefte van het kind bepalend is, er een duidelijke grens is tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening en waarin kindbeschermingsmaatregelen onderling goed afgestemd zijn.

We gaan eerst in op de vijf subdoelen; wat is de stand van zaken en hoe kunnen we de wel of niet veranderde situatie interpreteren in het licht van de doelstellingen van de wet?

5.2 Centrale positie van het kind

De wetgever heeft met de wetsherziening beoogd de positie van het kind meer centraal te zetten. Daartoe heeft het de gronden voor OTS (met MUHP) gewijzigd en een gezagsbeëindigende maatregel ingevoerd ter vervanging van de ontheffing en de ontzetting. Ook na de wetwijziging staat het uitgangspunt voorop dat de inzet van een kindbeschermingsmaatregel moet worden gezien als ultimum remedium. Door de introductie van 'de aanvaardbare termijn' wordt benadrukt dat de OTS in beginsel een kortdurende maatregel is, gericht op het spoedig wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige. Is de verwachting gerechtvaardigd dat de ouders met gezag binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor het kind weer kunnen dragen, wordt de noodzakelijke hulp niet of onvoldoende geaccepteerd en is er sprake van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, dan is een OTS gerechtvaardigd.

De spiegelbepaling in de gezagsbeëindigende maatregel duidt erop dat in geval de ouder(s) niet binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en zorg voor het kind op zich kunnen nemen, een gezagsbeëindigende maatregel is geïndiceerd. Uiteindelijk moet de vraag worden beantwoord of de gewijzigde gronden van beide maatregelen bijdragen aan het centraal stellen van het ontwikkelingsperspectief van het kind in de besluitvorming.

68 Smit & Timmermans (2015).

Acceptatie van hulp

De grond ‘acceptatie van hulp’ wordt niet strikt toegepast. Naast acceptatie in de zin van ‘bereidheid hulp te aanvaarden’, wordt onder acceptatie ook verstaan ‘het in staat zijn de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen’. In een derde van de verzoeken tot OTS door de Raad is sprake van een patroon van acceptatie van hulp, terwijl er toch een OTS wordt aangevraagd omdat er weliswaar sprake is van bereidheid, maar niet *van in staat zijn* de ernstige ontwikkelingsdreiging van het kind weg te nemen. Ook de GI verzoekt om verlenging OTS bij de rechter, waarbij in een kwart van de zaken sprake is van bereidheid tot hulp, maar toch verlenging noodzakelijk wordt geacht. In die gevallen wordt monitoring noodzakelijk geacht om zicht te houden op het belang van het kind, of er is nog onvoldoende vooruitgang zichtbaar. Ook rechters besluiten tot een (verlenging van) OTS (met MUHP) als sprake is van acceptatie van hulp. Duidelijk is dat het voldoen aan de grond ‘acceptatie’ niet strikt wordt toegepast. Uiteindelijk gaat het in de praktijk om het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging en de vraag of dit met vrijwillige hulpverlening mogelijk is. De uitleg die in de praktijk momenteel wordt gegeven aan het begrip ‘acceptatie’ is daarmee vrijwel gelijk aan het begrip ‘falen van hulpverlening’ zoals neergelegd in de oude rechtsgrond van de OTS.

Regioplan concludeerde dat de grond ‘acceptatie van hulp’ in de praktijk werkbaar is. Uit deze tussenevaluatie komt een genuanceerder beeld. De grond ‘acceptatie van hulp’ levert wel degelijk problemen op, omdat strikt genomen bij acceptatie van hulp in principe geen OTS opgelegd kan worden. De ruimere uitleg, zoals hierboven beschreven, wordt niet door iedereen gehanteerd. Binnen de rechtspraak zijn rechters die een strikte interpretatie hanteren, ook in geval ouders ambivalent zijn wordt geen OTS opgelegd. Dit kan ertoe leiden dat weer een OTS wordt verzocht als er flinke crisis is. In de uitvoering, met name in het lokale veld, leidt het criterium ertoe dat niet tot een verzoek tot OTS wordt overgegaan totdat het ernstige crisis is in zo’n geval is een spoedmaatregel noodzakelijk en dit kan een grote negatieve impact op het kind hebben.

Een ander nadeel van de term acceptatie is dat ouders die wel hulp accepteren, meer onbegrip hebben voor de opgelegde maatregel en advocaten ook vaker verweer voeren op dit punt. Het begrip ‘acceptatie’ verlegt daardoor de discussie meer naar het gedrag

van de ouders (staan ze open voor hulp) dan naar de ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind.

Een meerderheid van de gesproken personen vindt de term ongelukkig gekozen. Een deel van de mensen wil terug naar het oude criterium. Een andere manier om beter aan te sluiten bij de ruime interpretatie van de grond ‘acceptatie van hulp’ is om analoog aan de grond voor gesloten plaatsing (art 6.1.6 Jeugdwet) de grond voor OTS te wijzigen: buiten de OTS is het niet mogelijk de ernstige ontwikkelingsdreiging van het kind weg te nemen. In de eindevaluatie is nadrukkelijk aandacht voor de vraag of de rechtsgrond op dit punt gewijzigd moet worden, gewenst.

Aanvaardbare termijn

Naast acceptatie moet ook de grond ‘aanvaardbare termijn’ bijdragen aan het belang van het kind. Als ouders binnen een aanvaardbare termijn weer de verantwoordelijkheid voor de opvoeding op zich kunnen nemen, moet de hulp erop gericht zijn dit mogelijk te maken. De aanvaardbare termijn is vooral van belang in geval het kind uit huis is geplaatst: is het mogelijk dat het kind binnen aanvaardbare termijn weer terug kan naar de ouders. Als de inschatting is dat dit niet het geval is, is een gezagsbeëindiging geïndiceerd.

Dit betekent overigens niet dat termijnstelling geen rol speelt indien een OTS zonder uithuisplaatsing wordt opgelegd. Ook dan geldt dat de GI tracht binnen de duur van de OTS de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen. De aanvaardbare termijn speelt echter indien het kind uit huis wordt geplaatst aangezien dan zijn opvoedperspectief ter discussie staat. Dit heeft ertoe geleid dat meer toekomstgericht wordt gedacht. De term ‘aanvaardbare termijn’ wordt in geval van de vraag naar verlenging OTS met MUHP in samenhang met de vraag naar gezagsbeëindiging geïnterpreteerd (zie hieronder).

We zien dat rechters en raadsonderzoekers de term aanvaardbare termijn invullen vanuit het perspectief van het kind, waarbij verschillende factoren tegen elkaar worden afgewogen. Per casus kan de afweging verschillend uitvallen, dat wordt ook wel een ‘casuïstische invulling’ genoemd. Daarnaast zijn er ook raadsmedewerkers en rechters

die standaardtermijnen gebruiken, bijvoorbeeld bij een jong kind onder de vijf jaar een half jaar, of standaard twee jaar.

De verwarring onder raadsmedewerkers over de interpretatie van de term zoals geconstateerd in het onderzoek van Regioplan lijkt grotendeels verdwenen. De medewerkers van GI zijn nog wel vaker zoekende over de term; tussen de GI-medewerkers komen grote verschillen naar voren wat betreft de interpretatie van ‘aanvaardbare termijn’.

Gezagsbeëindigende maatregel

De gezagsbeëindigende maatregel heeft tot doel de minderjarige zekerheid te bieden over de plaats waar het opgroeit en oneigenlijke verlengingen van OTS tegen te gaan. Gezagsbeëindiging is geïndiceerd als ouders niet in staat zijn om binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van de minderjarige op zich te nemen. Er is een toename van het aantal ingestroomde voogdijpupillen tussen 2015 en 2016), maar dit daalt in 2017. Het aantal pupillen dat onder voogdij staat neemt wel toe vanaf 2015, omdat de instroom groter is dan de uitstroom.

Als de ouder niet in staat is binnen een aanvaardbare termijn de opvoeding weer op zich te nemen, impliceert de wet gezagsbeëindiging. De vraag is echter of gezagsbeëindiging altijd wenselijk is in het belang van het kind; er zijn namelijk redenen om van gezagsbeëindiging af te zien, zo laat de rechtspraktijk zien. Leeftijd en het wel of niet ervaren van onzekerheid over het opvoedperspectief speelt een rol in de afweging om wel of niet tot gezagsbeëindiging over te gaan. Als het kind een goede band heeft met pleegouders en met de biologische ouder(s) en geen onzekerheid over het opvoedperspectief ervaart (en wil dat het gezag bij de ouders blijft) is gezagsbeëindiging niet in het belang van het kind. Een andere reden kan zijn dat de ouder weliswaar nooit de verantwoordelijkheid kan dragen, maar er geen stabiele situatie is buiten de ouder en de ouder in feite de enige stabiele factor voor het kind is. Ook de opstelling van de ouder kan een rol spelen, bijvoorbeeld als de opvoedkwaliteit nog kan worden verbeterd, of als de ouder meewerkend is, op geen enkele manier aan het kind trekt en er een goede verstandhouding is met pleegouders, zoals hiervoor genoemd. Voor ouders heeft het ouderlijk gezag grote emotionele waarde en het in stand houden ervan kan in het belang van het kind zijn. Tot

slot speelt de afwezigheid van voldoende hulp een rol, hoewel dit meer een knelpunt is in de uitvoering, en geen reden om niet tot gezagsbeëindiging over te gaan, zo komt uit de jurisprudentie naar voren.

Het doel, zorgdragen voor meer stabiliteit, wordt niet altijd gediend met het ontnemen van gezag. De aanvaardbare termijn is nooit een vast gegeven, er moet altijd een afweging van factoren plaatsvinden en daarmee moet het noodzakelijkerwijs casuïstisch ingevuld worden. Het is maatwerk en daarom wordt ook wel gezegd dat de termijn pedagogisch is. Of de minderjarige onzekerheid ervaart over de plaats van opvoeding is afhankelijk van de situatie. Enkele rechters geven daarom een inhoudelijke toelichting over de mate van onzekerheid bij de minderjarige. Niet in alle gevallen is namelijk die onzekerheid bij de minderjarige evident.⁶⁹

Daarnaast laat het onderzoek zien dat de afwegingen die worden gemaakt, niet hetzelfde zijn. En dit komt niet alleen omdat de factoren die worden afgewogen per casus verschillen, maar vooral omdat er onduidelijkheid is over hoe de factoren moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de aanvaardbare termijn. De wet biedt ruimte aan de rechter om in concrete gevallen niet over te gaan tot gezagsbeëindiging ook al ontbreekt het perspectief op terugkeer naar huis. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er verschil van inzicht bestaat over de vraag hoe groot die ruimte mag zijn. Het verdient aanbeveling dat de verschillende partners (Raad, GI, sociale wijkteams, VT) in de regio's met elkaar in gesprek gaan over de afwegingen die worden gemaakt om te komen tot een consistentere wijze van het beoordelen van de noodzaak tot gezagsbeëindiging.

Er is nog een aspect rond de gezagsbeëindiging relevant. Door rechters wordt naar voren gebracht dat gezagsbeëindiging niet betekent dat de ouder geen rechten meer heeft. De ouders die het gezag verliezen blijven de juridische ouders. En het gezag kan ook weer hersteld worden. Dit gebeurt ook: in 2016 en 2017 rond de twee honderd keer. Maar door veel ouders wordt het beëindigen van het gezag gevoeld alsof het ouderschap is ontnomen. Bovendien nemen de mogelijkheden tot contact, omgang en informatie ook daadwerkelijk af. Ouders kunnen het contact met hun kinderen verliezen, mede omdat de GI te weinig moeite doet om het contact levend te houden. Het verdient daarom

69 Vgl. Huijjer & Weijers, FJR 2016/40.

aanbeveling dat nu gezagsbeëindiging veel eerder en vaker wordt ingezet ook meer aandacht komt voor de rechtswaARBorgen van de juridische ouders, de minderjarige en de pleegouders en dat tevens wordt gekeken naar de specifieke bevoegdheden die de GI toekomt op het moment dat een voogdijmaatregel loopt.

Spreeken met minderjarigen

Naast de gronden voor een beschermingsmaatregel wordt het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind ook vergroot door de verplichting om aan te geven of de minderjarige vanaf twaalf jaar is gehoord en welke reactie hij of zij heeft gegeven op het verzoekschrift mede op grond van het IVRK was de afgelopen jaren al meer aandacht voor de mening van de minderjarige gekomen. De wetswijziging heeft dit versterkt. In het format van de Raad dat de raadsonderzoeker moet invullen, staat dat het kind gesproken moet worden, en uit het dossieronderzoek komt naar voren dat dit doorgaans (rond de 80%) door de raadsmedewerkers wordt gedaan. Dit constateerde ook Regioplan in hun onderzoek. De GI spreekt minder vaak het kind, in een op de drie zaken werd het verzoek tot verlenging van de maatregel niet met de minderjarige besproken, zo komt uit het dossieronderzoek naar voren. Rechters benadrukken dat de professionaliteit in het spreken met kinderen in (bepaalde rechtbanken) is toegenomen. Soms is bij een duidelijke mening van een minderjarige deze mening doorslaggevend om bijvoorbeeld geen gezagsbeëindigende maatregel op te leggen. Hoewel er volgens de professionals een vooruitgang is in het horen van kinderen van twaalf jaar en ouder, laat het dossieronderzoek zien dat niet alle kinderen worden gesproken. Er is een verschil tussen de intentie van de ketenpartners en het daadwerkelijk voldoen aan het hoorrecht. De deelnemers in de focusgroepen geven aan dat er goede initiatieven zijn, maar dat het spreken met kinderen zowel in frequentie, als wat betreft de kwaliteit, verbetering behoeft. Uitgangspunt voor die verbetering zou kunnen zijn dat eerst goed wordt nagedacht hoe de minderjarige (beter) gestimuleerd kan worden om zijn mening te geven en vervolgens, hoe zijn mening kan worden betrokken in de besluitvorming. Bovendien wordt erop gewezen dat de leeftijd van 12 jaar arbitrair is en dat ook jongere kinderen vaker gesproken zouden moeten worden.

Vergeleken met de uitkomsten van Regioplan is er na twee jaar een meer gedifferentieerd beeld over de ontwikkelingen na de wetwijziging wat betreft dit subdoel. De term acceptatie is werkbaar maar levert wel degelijk knelpunten op. En de aanvaardbare termijn als grond voor de OTS en als spiegelbeeld bij de gezagsbeëindigende maatregel geeft onduidelijkheid, onder meer over de ruimte die er is voor langdurige OTS en het niet overgaan tot gezagsbeëindiging ook al is er geen opvoedperspectief bij de ouder(s). Het belang van het horen van kinderen wordt door iedereen onderschreven, maar de praktijk laat zien dat het horen van kinderen lang niet altijd gebeurt.

5.3 Voorkomen oneigenlijk gebruik OTS

De nieuwe gronden voor OTS hebben ook als doel oneigenlijk gebruik van OTS tegen te gaan en een duidelijke scheiding tussen vrijwillige hulp en hulp in een gedwongen kader aan te brengen. In principe is de OTS een tijdelijke maatregel zodat het gezin door hulp weer de verantwoordelijkheid zelf kan dragen. Door de grond aanvaardbare termijn wordt nu meer toekomstgericht gedacht, en wordt vaker een termijn van enkele maanden of een half jaar opgelegd door de rechter. De gemiddelde duur van de OTS over lopende zaken is gedaald van 1060 dagen in 2015 naar 1027 dagen in 2016 en 932 dagen in 2017 (CBS-cijfers).

De Raad heeft de verplichting gekregen om te toetsen of verlenging van de OTS / MUHP wenselijk is indien de maatregel twee jaar of langer heeft geduurd. De Raad toetst op grond van het door de GI aangeleverde dossier. Vanuit de rechters komt de vraag of de Raad niet vaker meer zou moeten doen dan alleen toetsen op grond van het dossier (marginale toetsing); een zelfstandig onderzoek en oordeel vinden zij wenselijk. Ook in de focusgroepen wordt, vooral door vertegenwoordigers van de Raad, aangegeven dat het goed zou zijn als de Raad altijd het kind en ouders zou spreken. Nu is er wel meer contact met kind en ouders aan de start van een OTS, bijvoorbeeld aan de jeugd-beschermingstafels, maar niet meer na twee jaar bij een verlengingsverzoek. Indien de Raad op dat moment met ouders en kinderen zou spreken kan al worden geanticipeerd op de situatie waarin onvoldoende hulp is geboden aan de ouders en/of het kind. Op het moment dat dit pas duidelijk wordt bij het onderzoek naar gezagsbeëindiging kan

weinig meer worden gedaan omdat het perspectief van het kind niet zelden in het pleeggezin ligt. Overigens kan het vaker spreken met ouders en kinderen door betrokken ouders en kinderen worden opgevat als weer een onderzoek in plaats van concrete hulp. In de eindevaluatie zou nader aandacht kunnen worden besteed aan de vraag of het dossier van de GI voldoende van kwaliteit is om als grond te dienen voor een marginale toetsing.

De OTS moet erop zijn gericht zodanige hulp te bieden dat de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige binnen de duur van de maatregel is weggenomen. Dit betekent wel dat de hulp aan het gezin dan op orde moet zijn. Dit is echter een punt van zorg, zoals ook uit de tussenevaluatie van de Jeugdwet naar voren komt. Dit kan ertoe leiden dat een OTS wordt verlengd om het gezin alsnog de kans te geven de ernstige ontwikkelingsbedreiging weg te nemen.

Uit het onderzoek komt eveneens naar voren dat er situaties zijn waar een gezin geholpen is met een langdurige OTS zonder uithuisplaatsing. In sommige situaties, bij een groep ouders met licht verstandelijke beperking of ouders met psychiatrische problematiek, is vrijwillige hulp niet altijd wenselijk. Met een jeugdbeschermer kan het gezin voldoende worden ondersteund en is er voldoende veilige opgroeisituatie voor de kinderen. Wellicht dat in de toekomst deze gezinnen in het vrijwillige kader kunnen worden begeleid als de kwaliteit van de hulpverlening in de sociale wijkteams erop is afgestemd. Momenteel heeft de nadruk op een korte OTS als gevolg dat gezinnen nadat de OTS is opgeheven, na een half jaar weer in crisis kan zijn en dan opnieuw de procedure start voor een OTS (na een VOTS). Het zou meer rust kunnen brengen als de ketenpartners zich realiseren dat de wetgever heeft benadrukt dat een langdurige OTS zonder MUHP gewoon tot de mogelijkheden behoort onder de nieuwe kindbeschermingswetgeving. Wordt de minderjarige binnen de OTS uit huis geplaatst dan ligt een langdurige verlenging van de maatregel veel minder voor de hand.

Het zou ook kunnen dat deze gezinnen door een jeugdbeschermer worden ondersteund in het vrijwillig kader. Momenteel is de invulling van een drangtraject niet duidelijk en heel verschillend in de regio's. Ook zijn er vragen rondom de rechtswaarborgen in een drangtraject. Het doel van de wet, een duidelijke scheiding tussen vrijwillig kader

en gedwongen kader, lijkt met de nieuwe gronden 'acceptatie' en aanvaardbare termijn' niet bereikt te worden. Nader onderzoek naar de reikwijdte van drangtrajecten en de rechtswaarborgen in verhouding tot de rechtsgronden is gewenst.

Ook wat dit subdoel betreft zien we na twee jaar een meer gedifferentieerd beeld vergeleken met de resultaten van Regioplan: er is een groep waar langdurige OTS wenselijk is. Bovendien is de scheiding tussen vrijwillig en dwangkader niet helder.

5.4 Transparante en doelgerichte uitvoering van OTS

De transparantie is door de verplichting de concrete bedreigingen in de beschikking op te nemen, verbeterd. Het criterium 'concrete bedreigingen' heeft eraan bijgedragen dat in de adviezen van de Raad en de beschikkingen meer concreet wordt aangegeven wat de bedreigingen en werkdoelen zijn. In de beschikkingen omtrent de verlenging van de OTS wordt minder vaak de ernstige bedreiging aangegeven (die wordt aangenomen), maar wel de concrete doelen waaraan gewerkt moet worden. Niet alleen de ouders en minderjarigen weten daardoor beter waar ze aan toe zijn, maar ook voor de medewerkers van de GI is het daardoor duidelijker waaraan gewerkt moet worden. Rechterers geven zo meer sturing. Gezinsvoogden voelen zich soms wel met een onmogelijke opdracht opgezadeld en vinden dat de rechter te veel op detail stuurt.

Het familiegroepsplan lijkt in deze fase niet erg van de grond te komen en het aantal opgestelde familiegroepsplannen is zelfs iets afgenomen vergeleken met de cijfers van Regioplan. De meningen over nut en noodzaak zijn flink verdeeld onder de medewerkers van GI. Het nut van het betrekken van het sociale netwerk wordt wel meer algemeen gedeeld. Het maken van een familiegroepsplan en het betrekken van het sociale netwerk vergt een cultuuromslag waarin medewerkers moeten worden ondersteund en geschoold. Ouders vinden het vooral belangrijk om met de jeugdbeschermer het plan van aanpak te maken, maar hebben niet altijd behoefte aan een familiegroepsplan.

Er wordt gebruik gemaakt van de nieuwe bevoegdheden van de jeugdbeschermer bij OTS, vooral als het gaat om het inschrijven in onderwijsinstellingen, maar ook het aanvragen van een medische behandeling komt voor, evenals het vaststellen van een zorg en omgangsregeling. Vergeleken met de cijfers van Regioplan is er een lichte stij-

ging. Ook het opvragen van informatie aan derden is makkelijker geworden. Als het gaat om het afdwingen van de naleving van aanwijzingen, lijkt er in de praktijk niet veel veranderd. De aanwezigheid van de gezinsvoogd op de zitting vergroot de transparantie omdat dan alle partijen dezelfde informatie hebben. Het uitgangspunt dat de gezinsvoogd op de zitting aanwezig moet zijn, wordt door iedereen onderschreven. In de praktijk is echter niet altijd de gezinsvoogd aanwezig, zeker niet de uitvoerende gezinsvoogd. Op sommige rechtbanken wordt bij het inplannen van de zitting rekening gehouden met de werktijden van de gezinsvoogden. Het verdient aanbeveling om meer duidelijkheid te krijgen over de praktijk en mogelijke oplossingen.

5.5 Stabiliteit en continuïteit verblijf minderjarige

Als een minderjarig wordt opgevoed in een pleeggezin ontstaat een familieband, in het recht aangeduid met ‘family life’ (artikel 8 EVRM). Vanuit de gedachte dat het kind een band opbouwt met de pleegouders is het blokkaderecht voor pleegouders in het leven geroepen. Met de wetswijziging is bepaald dat de GI aan de rechter moet voorleggen of de verandering van plaatsing in gezin of instelling noodzakelijk is. Pleegouders zijn hier doorgaans van op de hoogte, maar de gesproken pleegouders hebben er nooit mee te maken gehad. Regioplan brengt in hun bevindingen naar voren dat het blokkaderecht onnodige uitvoeringslasten met zich meebrengt, maar dit komt niet uit de tussenmeting naar voren.

Een ander punt is dat feitelijke opvoeding en gezag in één hand zouden moeten zijn, gedacht vanuit de stabiliteit en continuïteit van het verblijf van de minderjarige, zoals wordt verondersteld in de wetswijziging. Dit is doorgaans niet het geval. In de praktijk wordt na de gezagsbeëindiging het gezag niet bij de pleegouders gelegd, maar bij de GI. Uit de CBS-cijfers komt een lichte afname naar voren van 315 maal in 2015, 295 maal in 2016 en 265 maal in 2017. De belangrijkste reden om het gezag niet naar de pleegouders over te hevelen hangt samen met het feit dat de GI een belangrijke bemiddelende rol heeft tussen biologische ouders en pleegouders. Zeker als de gezagsbeëindiging net heeft plaatsgevonden, en ouders hier boos over zijn, is hier behoefte aan. De vraag is of na enige tijd de feitelijke opvoeding en gezag wel bij de pleegouders moet liggen. Het

verdient aanbeveling zicht te krijgen op de voorwaarden waaronder pleegouders wel het gezag willen en of het gezag bij pleegouders daadwerkelijk bijdraagt aan de stabiliteit en continuïteit van verblijf.

5.6 Verbreding mogelijkheden tot verzoek kinderbeschermingsmogelijkheden

Uitgangspunt is dat de Raad (en zeer incidenteel het OM) een eerste verzoek tot OTS kunnen indienen. Met de nieuwe wetgeving is de mogelijkheid gecreëerd dat ook ouders en verzorgenden een verzoek tot OTS kunnen doen, als de Raad niet overgaat tot het indienen van een verzoek. Ook het college van burgemeester en wethouders kan via de Raad een verzoek tot OTS indienen bij de rechter als de Raad niet tot een verzoek tot OTS wenst over te gaan. Het verbreden van de toegang tot de rechter via de Raad lijkt in de praktijk niet tot nauwelijks te worden toegepast. Gemeente-instellingen zijn niet altijd op de hoogte van de mogelijkheid. Daarnaast is er geen herkenbare procedure als de gemeente een verzoek tot OTS wil instellen.

De Raad benadrukt dat het vooral belangrijk is dat er regelmatig met de verschillende organisaties wordt geëvalueerd over zaken waarover meningsverschillen zijn om op die wijze van elkaar te leren. Dit kwam ook naar voren in het onderzoek van Regioplan; er moet helderheid over en weer zijn waarom een verzoek tot OTS gewenst is en waarom de Raad een verzoek niet overneemt van de GI. De vraag is of geïnvesteerd moet worden in verduidelijking van deze verbreding van de toegang of in een goede dialoog tussen Raad en ketenpartners over redenen om wel of niet tot het indienen van een verzoek tot OTS over te gaan.

Een ander punt is het gebruik maken van de nieuwe bevoegdheden voor ouders. Ketenpartners geven aan dat de nieuwe bevoegdheden vooral door ouders in conflictscheidingen wordt toegepast om hun onderlinge conflicten uit te vechten. Hier zijn die bevoegdheden niet voor bedoeld. Regioplan constateerde dit eveneens: dit werd als een gevaar naar voren gebracht door raadsmedewerkers.

5.7 Staat het ontwikkelperspectief van het kind meer centraal?

In deze tussenevaluatie ontstaan de contouren van de ontwikkelingen na de wetwijziging. Is het ontwikkelperspectief van het kind meer centraal komen te staan in vergelijking met de oude wetgeving twee jaar na de invoering van de wet? Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen ontwikkelingen die samenhangen met de formulering van de wet en maatschappelijke ontwikkelingen. Het gaat in deze tussenevaluatie om de veranderingen door de wet.

Er zijn een aantal positieve ontwikkelingen door de wijziging van de wet. Er is meer aandacht gekomen voor concrete bedreigingen en concrete werkdoelen in de beschikkingen, waardoor voor ouders en ook GI-medewerkers meer duidelijkheid is; de transparantie is toegenomen. Ook wordt meer vanuit een toekomstgericht perspectief naar de aanvaardbare termijn van een OTS gekeken, waardoor er vaker voor een kortere periode OTS wordt opgelegd.

Of de term *'acceptatie van hulp'* een bijdrage levert aan het vergroten van het ontwikkelperspectief van de minderjarige is de vraag, omdat deze grond er ook aan bijdraagt dat te lang in een vrijwillig kader wordt doorgegaan, en de ernstige dreiging van de ontwikkeling van het kind naar achter verschuift. Met de gezagsbeëindigende maatregel wordt beoogd de minderjarige meer zekerheid te bieden over het opvoedperspectief. De gronden van de gezagsbeëindigende maatregel hebben eraan bijgedragen dat eerder dan vroeger tot gezagsbeëindiging wordt overgegaan vanuit het opvoedperspectief van het kind. Eveneens wordt duidelijk dat er ook gegronde redenen kunnen zijn om bij een opvoedperspectief elders toch het gezag bij de ouder(s) te houden.

In de eindevaluatie zou nader onderzocht moeten worden of een wetwijziging is gewenst wat betreft de term *'acceptatie van hulp'* of dat door meer onderlinge discussie tussen de beroepsgroepen (raadsmedewerkers, medewerkers GI, VT, lokale teams) de invulling van deze term beter aansluit bij het uiteindelijke doel, het wegnemen van de ernstige dreiging van de ontwikkeling van het kind. Bovendien is meer inzicht vereist in de ruimte die er bestaat om van gezagsbeëindiging af te zien ook als er geen opvoedperspectief bij de ouder(s) ligt. Daarnaast verdient de groep die langdurig ondersteuning nodig heeft aandacht; is langdurige OTS oneigenlijk of noodzakelijk voor deze groep?

Een ander punt dat aandacht behoeft is aandacht voor het in gesprek gaan met het kind, niet alleen vanaf twaalf jaar, maar ook op jongere leeftijd. Dit is van essentieel belang om tot een goede bescherming van het kind te komen. Niet alleen de frequentie maar vooral de kwaliteit van de gesprekken verdient aandacht. Tot slot, deze evaluatie heeft duidelijk gemaakt dat in de toekomst meer aandacht moet worden besteed aan de vraag of (meer) wettelijke regulering in het voogdijkader noodzakelijk is.

Literatuurlijst

Bruning, M. (2011). De ondertoezichtstelling herzien: snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen. *Ars Aequi* 2011/779.

Bruning, M. & Kok, J. (2008). *Commentaren op het voorontwerp van wet*. Deventer: Wolter Kluwer.

Buysse, W., Broeders, A. & Hilhorst, N. (2010). *Gezinsbegeleiding in gedwongen en vrijwillig kader*. Amsterdam: DSP-groep, april 2010.

Cardol, G. In Bruning, M. & Liefwaard, T. (red.). (2013). *De ondertoezichtstelling 90 jaar: versleten of vitaal*. Amsterdam: SDU uitgevers.

Huijter, J. Waarheidsvinding in de jeugdbescherming. *NJB* 2014/13.

Huijter, J. Herziening kindbeschermingsmaatregelen: naar een nieuwe ondertoezichtstelling. *FJR* 2015/8.

Huijter, J. & Weijers, I. (2016). De aanvaardbare termijn in jeugdbeschermingszaken. *FJR* 2016/40.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2016. CBS: Den Haag: 2016.

Kamporst, G., de Volder, C. & Dijkman, K., (2013). *Jeugdhulp onder dwang: Terughoudend waar het kan, doorpakken waar nodig*. Den Haag.

Kok, J., Beëindiging van het gezag. *FJR* 2017/36.

Kramer, J. De voogdijmaatregel na de herziening kindbeschermingsmaatregelen, *FJR* 2017/236.

Smit, W. & Timmermans, M. (2015). *Voorbereiding evaluatie wetswijziging jeugdbescherming*. Amsterdam: Regioplan.

Smit, W., van den Tillaart, J., Bertling, L., van der Woude, F., & Santpoort, R., (2015). *Pleegouders over gezag en adoptie*. Amsterdam: Regioplan.

ZonMw (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet*. Den Haag: ZonMw.

Summary

This study into the implementation of the revised child protection legislation is an interim evaluation. In 2015, Regioplan has established an evaluation framework, including a set of indicators. It has also carried out a baseline measurement and a state-of-affairs measurement. The present interim evaluation builds on this. The concluding evaluation will take place in 2020. This study aims to find answers to the following problem definition: *How does the implementation of the child protection legislation proceed? Are there bottlenecks or key considerations to pay attention to? What are the interim results of the child protection legislation and to what extent do these results approximate the intended goals?*

Goal of the legislation

With the legislative amendment, the legislator aimed at a more effective and efficient child protection system. An effectively and efficiently functioning child protection system can be attained by child protection measures that are well aligned, a clear distinction between voluntary assistance and assistance in a compulsory context, and decision-making centring on the child's interest.

This primary goal consists of five subgoals:

1. To make the child's development central.
2. To prevent the improper use of (the extension of) the family supervision order.
3. To guarantee the stability and continuity of the child's upbringing
4. A transparent and goal-oriented execution of the family supervision order.
5. A broadening of the access to child protection measures. To attain these goals, the legislation has been adapted.

The Revised Child Protection Measures Act has resulted in far-reaching changes in the material child protection legislation. The changes in the grounds for a family supervision order, related to the new article that makes it possible to terminate parental authority, take care of the first three subgoals.

The legal base of the family supervision order (Art. 1: 255, paragraph 1 Civil Code) has been given a new component, *'the refusal to (sufficiently) accept the necessary assistance'*, to replace *'the (foreseeable) failure of assistance'* included in the old legal grounds for a family supervision order. This is a shift in emphasis, from the result of the assistance to the acceptance of assistance. Thus, the legislator aims to make a clear distinction between a voluntary context and compulsory assistance. Furthermore, the legal grounds for the family supervision order have been changed by means of the addition of the *'acceptable term criterion'*. The aim of the concept of the acceptable term is to strengthen the interest of stability and continuity in the child's upbringing and to prevent improper extensions of the family supervision order. A family supervision order with an out-of-home placement is legal only when it is reasonable to expect that the parents in authority will again be capable of taking responsibility for the child's care and education within an acceptable period.

In the article on the termination of parental authority (Art. 1:266 Civil Code), the term *'acceptable period'* has been formulated as a mirror image of the family supervision order. If the minor is seriously threatened in his or her development, while the parent(s) in authority are unable to take responsibility for the care and education (as meant in Art. 1:247, paragraph 2 Civil Code) within a period that is acceptable in view of the person and development of the minor, then termination of parental authority is the starting point. In addition, the Child Care and Protection Board [called 'the Board' from now on] has been given an advisory function in case of a (possible) extension of a family supervision order with an out-of-home placement after two years, to prevent an improper family supervision order. The juvenile court judge must grant permission to change the minor's residence when the minor has stayed with a foster family for more than a year (the foster parents' so-called right of blockade), to enhance the stability and continuity in the child's upbringing. Point of departure is, furthermore, that in case of a

termination of parental authority, the authority (in the form of custody) is assigned to the actual carers (usually the foster parents).

With the new Article 799a paragraph 2 Civil Procedures Code, the opinion of the minor has been given a more central role, to make an improved weighing of the child's needs possible.

To increase the transparency of the family supervision order, an obligation has been included in Article 1:255 paragraph 4 Civil Code to include the actual threat to the child's development in the decision. To make the family supervision order more goal-oriented, child protection has been granted a number of powers, such as the assignment of partial authority in case of an out-of-house placement, the request to establish a parental access arrangement and the request to confirm the written instruction. Child protection has also been authorized to request information from third parties without the parents' consent.

To conclude, the amended legislation has generated a clear hierarchy regarding the submission of a request, while access to the family court judge has been broadened as well. The Board is the primary institution responsible for submitting a request for a family supervision order or a measure to terminate parental authority (although the Public Prosecutor can submit a direct request as well). If the Board decides not to submit such a request, the child's parent or carer is also authorised to request a family supervision order or a termination of parental authority. In addition, the mayor is authorised to request that the Board asks the family court judge to assess the necessity of a family supervision order when the Board has decided to refrain from making such a request.

Set-up of the study

This study has yielded an interim, periodical picture. As much as possible, our research method and instruments have been in line with those developed by Regioplan. Our remeasuring of the indicator scores and the comparison with the scores of the baseline measurement show whether the child protection system is indeed moving in the intended direction.

The study consisted of four substudies:

1. Analysis of the registrations and files.

We have collected the relevant data as much as possible through the Central Bureau of Statistics. In addition, we have requested nation-wide data from the Board. We have also conducted a study of the files, both from the Board and from Certified Institutions of Youth Protection.

2. Research on jurisprudence regarding the acceptable period.

The objective of the substudy on jurisprudence was to provide a global overview of the ways in which legal practice deals with '*the acceptable period*'. Within the legal area of '*civil law*', we have examined cases in which a request for the termination of parental authority has been submitted, based on Art. 1:266 Civil Code, between May 2015 and April 2017. We have obtained the verdicts for the jurisprudence study at Rechtspraak.nl.

3. Interviews with those involved (professionals of the Board and Certified Institutions, family court judges, and (foster) parents/children.

To establish to what extent the revised Act meets the goal, we have examined the experiences of the institutions and people involved. To this end, we have conducted interviews with professionals from the Board (n=19), from Certified Institutions of Youth Protection (n=18) and with family court judges (n=6). We have also talked to foster parents (n=18), parents (n=18) and 4 children (aged 12 and older).

4. Focus groups.

During the focus group sessions, we have gained more insight into the intended and unintended effects of the new Act on the implementation practice. We have organised five focus group sessions in total: with Board staff members, Certified Institutions staff members, family court judges, staff members of organisations from the local field and, finally, a collective concluding meeting.

Results of the interim evaluation

Making the child's development central

The ground of '*acceptance of assistance*', included in the legal base of the family supervision order, is not strictly applied. Beside acceptance in the sense of '*the willingness to accept help*', acceptance is also understood to mean '*being capable of taking away the serious threat to the child's development*'. One third of the requests for a family supervision order submitted by the Board show a pattern of acceptance of help and willingness, with the Board nonetheless asking for a family supervision order because the carers are *incapable* of taking away the serious threat to the child's development. According to those involved, the term '*acceptance of assistance*' gives rise to more contestation in court. In the voluntary context, the term causes confusion. This can lead to situations in which cases remain uninvestigated for too long, while a (temporary) family supervision order with an out-of-house placement is only requested when crises get very serious. For this reason, many people involved think the term '*acceptance of assistance*' is ill chosen. Regioplan has concluded that, in practice, the ground of '*acceptance of assistance*' is workable. Yet, this interim assessment presents a subtler picture. These research results give cause to pay serious attention at the next evaluation to the question whether, on this point, the legal base of the family supervision order needs to be adapted.

The ground of the '*acceptable period*' is argued, on the one hand, from the specific perspective of the child and is seen as a pedagogical term, as various factors are weighted against one another. In law, this is called a '*casuistic interpretation by the judge*'. On the other hand, standard periods are taken as a starting point. Figures also show a steady decrease in the average length of ongoing family supervision orders.

In case of requests for extension of a family supervision order with an out-of-house placement, the term '*acceptable period*' is interpreted in relation to requests for the termination of parental authority. The measure ending parental authority aims to offer the minor certainty about the location where he or she will be growing up and to prevent improper extensions of family supervision orders. The termination of parental authority is indicated when parents are incapable of taking up their responsibility for the upbring-

ing of the minor within an acceptable period. There has been an increase in the number of custody pupils from 9,320 in 2015 to 10,080 in 2017. After an initial increase, the intake has decreased again, in keeping with expectations. The Act implies that parental authority must be terminated when parents are unable to take responsibility for the minor's upbringing. After 2015, in light of the revised Act, many files concerning family supervision orders that had been extended multiple times in the years before, have been converted into requests to terminate parental authority. The next year this accumulated larger number had been processed, resulting in fewer terminations of parental authority. It might also have been caused by the subtler way in which the procedure to terminate parental authority is started. The study reveals that the termination of parental authority is often, but not always, in the child's interest if the parents are not taking care of the minor. The reasons given for this are diverse.

The reason may be age and whether or not insecurity is experienced about childrearing. When the child has a good relationship with both his or her foster parents and biological parent(s) and does not feel insecure about his or her upbringing perspective (and wants the parents to remain in authority), a termination of parental authority is not in the child's interest. Another reason may be that, although the parent will never be capable of taking responsibility, there is no stable situation to be found except with the parent. That parent is, in fact, the only stable factor for the child. The attitude of the parent can play a role as well, for instance when the quality of the education can still be improved. For parents, parental authority is of great emotional value and sustaining it may be in the child's interest. Finally, the absence of sufficient assistance plays a role, although this is more of a bottleneck in the execution and not a reason to refrain from a termination of parental control, as the jurisprudence shows. The above proves that the term '*acceptable period*' must be interpreted casuistically, and that the goal, seeing to more stability, is not always served by taking away parental authority. Whether or not the minor experiences insecurity about the location of his or her upbringing depends on the situation.

The assessment study also shows that the concerns in the balance are very diverse. This is not only caused by the fact that the factors involved are different for each case, but most of all because it is unclear how the factors should be interpreted in view of the

acceptable period. The Act leaves room for the judge to refrain from a termination of parental authority in concrete cases, even though there is no chance that the child will return home. This study has established that a difference of opinion exists with respect to the question how much room there should be for this. We recommend that the different partners in the regions (the Board, the Certified Institutions of Youth Protection, social district teams, Safe at Home) enter into a dialogue about the considerations weighted against one another, to come to a collective deliberative framework that may foster a more consistent decision-making process.

Beside the more child-oriented formulation of the grounds for a protective measure, making the child's development central is also promoted by the obligation to indicate whether a minor older than twelve has been heard and how he or she has responded to the application. Judges emphasize that (in specific courts), professionalism has increased in talking with children. Sometimes, when a minor expresses a clear opinion, this opinion is decisive, for instance in the decision to not impose a termination of parental authority. Although, according to the professionals, the hearing of children aged twelve and older means progress, the study of the files shows that not all children older than twelve are heard (a fifth at the Board and a third at the Certified Institutions). Sometimes, a valid reason is given for not hearing a minor, but this certainly does not happen in all cases.

There is a difference between the chain partners' intention to hear the child and talking to the children involved in actual practice. Good initiatives do occur, but hearing the children needs improvement with respect to both frequency and quality; how can the minor be (further) encouraged to offer his or her opinion? And how can this opinion be part of the decision-making? This also applies to children younger than twelve, who should be heard more often even though this is not required by law, as the focus groups have pointed out.

Prevention of the improper use of (extension of) the family supervision order

The new grounds for the family supervision order have the additional goal of prevention of the improper use of the family supervision order and of presenting a clear distinc-

tion between voluntary and compulsory assistance. For this reason, the Board has been required to assess whether a further extension of the family supervision order with out-of-house placement is desirable when the measure has been in effect for two years or longer. The Board tests this based on the file provided by the Certified Institutions of Youth Protection.. In the final assessment, closer attention might be paid to the question whether the file is of sufficient quality to serve as the base for a marginal assessment.

The aim of the family supervision order should be to provide the kind of assistance that will take away the serious threat to the minor's development within the duration of the measure. This does mean that the assistance provided to the family needs to be in order. This is a concern, however, as has come up in the interim evaluation of the Child Protection Act as well. Our study also shows that there are situations in which a family has been helped with a lengthy family supervision order without an out-of-home placement. At the moment, the current emphasis on a short family supervision order has an adverse effect. When the family supervision order has been lifted and the family goes through a crisis once again within half a year, a new procedure is started for another family supervision order (after a temporary family supervision order). It might bring more peace if the chain partners were to realise that the legislator has emphasized that a long-lasting family supervision order without an out-of-home placement is a real option under the new child protection legislation. These families might also be supported by the child protection system in a so called 'preventive trajectory'. At the moment, however, it is unclear what a preventive trajectory entails and there are great differences between the regions. There are also questions about the legal safeguards in a preventive trajectory. It seems that the goal of the Act, to make a clear distinction between a voluntary and compulsory framework, is not getting accomplished based on the new grounds of 'acceptance' and 'acceptable period'. More research into the reach of preventive trajectories and the relation between their legal basis and safeguards is recommended.

Safeguarding the stability and continuity in the upbringing

The criterion of 'actual threats' has contributed to a more concrete indication in the Board's opinions and decisions of what the threats and working objectives are. In the decisions made on the extensions of family supervision orders, the serious threat is indi-

cated less often (it is assumed to be present), but they do indicate the actual objectives that need to be worked on.

At this stage, the family plan does not seem to take much shape. The views on its usefulness and necessity among the employees of Certified Institutions of Youth Protection are strongly divided. However, they do generally acknowledge the usefulness of involving a family's social network. Drawing up a family group plan and involving the social network requires a change of culture in which staff members need to be supported and trained. Parents' main interest is to draw up a plan of approach with the child protection worker, but they do not always feel the need for a family group plan.

Child protection workers make use of their new powers, especially where enrolling children in educational institutions is concerned. Compared to the figures of Regioplan, a slight increase has occurred. Requesting information from third parties has also become easier. Yet, with respect to enforcing compliance with indications, in practice not much seems to have changed.

A transparent and goal-oriented execution of the family supervision order

When a minor is brought up in a foster family, family ties ensue, which in law is called 'family life' (Art. 8 ECHR). Based on the idea that the child develops family ties with his or her foster parents, the right of blockade has been created for foster parents. Although foster parents usually are aware of this right, the foster parents we talked to have never made use of it. In its findings, Regioplan has argued that the right of blockade generates needless execution costs. Our interim measurement does not confirm this.

Another issue is that, when we start from the need for stability and continuity regarding the minor's residence, as assumed in the amended Act, the actual childrearing and authority should be in one hand. Generally, however, this is not what happens. In practice, after a termination of parental authority, that authority is not invested in the foster parents but in the Certified Institutions.

Broadened access to child protection measures

In practice, broadening access to the judge, through the Board or otherwise, is not or very seldom applied. Municipal institutions are not always aware of the possibility, while a recognisable procedure for municipalities is lacking. This gives rise to the question whether an investment is needed in making this broadened access to the judge clearer. Another option is to invest in a sound dialogue between the Board and the chain partners on the reasons for either submitting a request for a family supervision order or refraining from it.

A more differentiated picture

After two years, compared to the outcomes of Regioplan, the developments after the legislative amendment show a more differentiated picture. During the final evaluation, the desirability should be examined of a renewed amendment with respect to the term 'acceptance of assistance', against the alternative: more debate among the professions (Board staff, Certified Institutions staff, Safe at Home staff, local teams) about how to make the term fit better to the ultimate goal, which is taking away the serious threat to a child's development. Furthermore, additional insight is needed into the existing room to refrain from the termination of parental authority, even when the parents do not offer any child-rearing perspective. Attention should also be paid to the group in need of long-term support; is a long-term family supervision order improper or necessary for this group? Another issue in need of attention is the insight that talking with the child is of vital importance to bringing about his or her thorough protection. Such talks should take place, not only with children aged twelve and older, but also with younger children. The frequency and, most importantly, the quality of such conversations needs attention. Finally, this evaluation has made clear that in the future, more attention should be paid to the question whether the custody context is in need of (more) legal regulation.

Leden Begeleidingscommissie

Voorzitter

De heer prof. dr. N.W. Slot Vrije Universiteit

Leden

Mevrouw drs. E.M.H. van Dijk Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum (WODC)

De heer dr. E.J. de Wilde Nederlands Jeugdinstituut (Nji)

De heer H.C. van den Bosch Nederlands Jeugdinstituut (Nji) tot 1 februari
2018

Mevrouw drs. C.C.M. Carati Ministerie van Justitie en Veiligheid -
Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen

Mevrouw mr. R. de Boer Hogeschool Leiden

II Methodologische verantwoording

In deze bijlage geven we een verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden. Eerst geven we een verantwoording van de documentanalyse en registratie. Vervolgens gaan we in op de verdiepende fase.

De opzet van deze tussenevaluatie is volgens het evaluatiekader met daaraan gekoppeld een indicatorenset zoals ontwikkel door Regioplan.

II.1 Verantwoording analyse documenten en registraties

Allereerst is een dossieronderzoek uitgevoerd bij de Raad voor de Kinderbescherming en negen Gecertificeerde Instellingen (GI). Tegelijkertijd is gestart met een jurisprudentie onderzoek en het achterhalen van registratiegegevens.

II.1.1 Dossieronderzoek

Het doel van het dossieronderzoek is duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de wijze waarop de uitvoering van de op 1 januari 2015 in werking getreden Wet herziening kinderschermingsmaatregelen verloopt. Het door Regioplan ontwikkelde evaluatiekader vormt de basis voor deze evaluatie. Wel zijn enkele aanvullende/verdiepende vragen gesteld, die passen bij het doel van dit onderzoek om belangrijke veranderingen in de uitvoeringspraktijk te verklaren en te begrijpen.

Bij de Raad zijn in totaal 100 dossiers geanalyseerd. De steekproef van dossiers is getrokken uit de totale set aan zaken waarin de Raad in 2016 een advies heeft uitgebracht of een rekest heeft ingediend binnen de categorie *‘opvoedingsproblemen’*. Vervolgens is onderscheid gemaakt tussen zaken waarin een rekest OTS is ingediend (6730 zaken), waarin een rekest tot OTS met MUHP is ingediend (2378 zaken), en waarin een rekest gezag beëindigende maatregel is ingediend (1867 zaken). Verder heeft op twee punten nadere selectie plaatsgevonden; namelijk op regio en op spreiding over het jaar 2016. Per regio is eerst gekeken naar het aandeel zaken op het landelijk totaal en op

basis daarvan is het aantal zaken bepaald. Als de steekproef voor regio X bestond uit vier zaken, dan is per kwartaal één zaak geselecteerd. Met inachtneming van deze criteria zijn per categorie 38 zaken getrokken waarin een rekest tot OTS is ingediend, 22 zaken waarin een rekest OTS met MUHP is ingediend en 40 zaken waarin een rekest gezag beëindigende maatregel is ingediend. Deze verhouding tussen de kinderschermingsmaatregelen binnen de steekproef komt overeen met de meting van Regioplan.

De dossiers konden digitaal worden ingezien op het ministerie van Justitie en Veiligheid in Den Haag, waar de Landelijke staforganisatie van de Raad is gevestigd. In enkele gevallen bleek het raadsrapport ter onderbouwing van het rekest en/of de beschikking op het rekest van de Raad niet digitaal gearchiveerd te zijn, waardoor analyse niet mogelijk was. Voor deze zaken zijn, rekening houdend met voornoemde criteria, vervangende zaken geselecteerd.

Het dossieronderzoek bij de GI's bestond uit het analyseren van 102 dossiers bij negen verschillende GI's, namelijk: Expertisecentrum William Schrikker Groep (landelijk), Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond, Leger des Heils (landelijk), Stichting Gereformeerde Jeugdbescherming (landelijk), BJZ Limburg, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, De Jeugd-en gezinsbeschermers (Noord-Holland), Regiecentrum Bescherming en Veiligheid (Friesland) en Intervence (Zeeland). Deze negen GI's zijn respectievelijk onderverdeeld in groot, middelgroot en klein en de verdeling van het aantal dossiers naar instellingsgrootte is gelijk aan de verdeling bij meting van Regioplan: zestien dossiers bij de drie *‘grote’* instellingen, twaalf dossiers bij de drie *‘middelgrote’* instellingen en zes dossiers bij de drie *‘kleine’* instellingen.

De selectie van dossiers is echter op een andere manier vormgegeven dan bij de meting door Regioplan. Regioplan heeft eerst 51 jeugdbeschermers geselecteerd en vervolgens per jeugdbeschermers twee dossiers geselecteerd, die vervolgens samen met de betrokken jeugdbeschermers werden geanalyseerd. De onderzoekers hoefden op deze manier de

dossiers niet zelf in te zien en bevroegen de jeugdbeschermers over de verschillende items uit het dossieronderzoek.⁷⁰ Wij hebben ervoor gekozen per GI een lijst op te vragen met dossiernummers van zaken waarin in 2016 een OTS of een OTS + MUHP is gestart. Hierbij zijn de volgende inclusiecriteria opgegeven: in de dossiers moest sprake zijn van een OTS of OTS en MUHP gestart in 2016, daarbij gold dat het niet mocht gaan om een verlenging van een eerder gestarte maatregel. In de OTS -dossiers mocht geen sprake zijn van een uithuisplaatsing van welke duur dan ook in het jaar 2016. Vervolgens hebben we afhankelijk van de grootte van de betreffende GI een willekeurige steekproef getrokken waarbij de door Regioplan gehanteerde 50/50 verhouding ten aanzien van OTS -zaken en OTS / MUHP-zaken is aangehouden. Uiteindelijk zijn er dus 51 OTS -zaken en 51 OTS / MUHP-zaken geanalyseerd. De dossiers zijn geanalyseerd zonder de aanwezigheid van medewerkers van de GI om de onafhankelijkheid van het onderzoek te garanderen.

II.I.II Jurisprudentieonderzoek

Het doel van het jurisprudentieonderzoek is om ontwikkelingen in de rechtspraak met betrekking tot het *'aanvaardbare termijn-criterium'* te identificeren. De aanvaardbare termijn begrensd de periode van onzekerheid die het kind verdragen ten aanzien van de vraag hij of zij opgroeit en wijzigt de verhouding tussen de ondertoezichtstelling en maatregel van gezagsbeëindiging. Uit de nulmeting van Regioplan volgt dat de interpretatie en toepassing van het aanvaardbare termijn criterium een van de belangrijkste aandachtspunten is waaraan in vervolgmetingen aandacht moet worden besteed. Met name vanuit de Raad is aangegeven dat het voor raadsonderzoekers een uitdaging is om tot een bepaling te komen wat voor een kind in een specifieke situatie aanvaardbaar is

De uitspraken voor het jurisprudentieonderzoek zijn verkregen via Rechtspraak.nl. Binnen het rechtsgebied *'civiel recht'* is voor de periode van 01-05-2015 tot 12-04-2017 gekeken naar zaken waarin op grond van art. 1:266 BW een verzoek tot gezagsbeëindiging is gedaan. De eerste maanden na inwerkingtreding van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen zijn niet meegenomen omdat in deze periode nog

veel zaken zijn afgehandeld waarin het verzoek is gedaan op grond van de oude wetgeving. De periode waarin uitspraken zijn geanalyseerd eindigt in april 2017 aangezien op dat moment dit onderzoek van start is gegaan. In totaal zijn 73 beschikkingen op een verzoek tot gezagsbeëindiging geanalyseerd (26 in eerste aanleg, 46 in hoger beroep, 1 in cassatie). De uitspraak van de Hoge Raad blijft buiten beschouwing aangezien de zaak is afgedaan met toepassing van art. 81 Wet RO (aangevoerde klacht kan niet leiden tot cassatie). De zaken in eerste aanleg en hoger beroep zijn geanalyseerd en de resultaten van deze analyse zullen waar relevant worden besproken bij de analyse van de gewijzigde gronden van de OTS en maatregel van gezagsbeëindiging.

II.I.III Registratiegegevens

Dezelfde registratiegegevens als bij de meting van Regioplan zijn achterhaald, alleen dan voor het jaar 2016. Regioplan heeft deze registratiegegevens via de GI's opgehaald, via een query die de GI's konden draaien. Wij hebben de meeste gegevens via het CBS verzameld. Reden hiervoor was ten eerste is dat de GI's (nog) verschillende registratiesystemen gebruiken, waardoor het lastig is dezelfde cijfers te genereren. Maar daarnaast betekent een query draaien voor de GI's een extra belasting, en was er weerstand om eraan mee te doen. Ook bleek uit het dossieronderzoek dat niet iedere GI de registratie op orde heeft. Omdat de meeste cijfers ook via het CBS zijn te verkrijgen, is in afstemming met de begeleidingscommissie er voor gekozen om via het CBS-cijfers te verkrijgen over 2016. Hierbij is gebruik gemaakt van StatLine voor elf van de cijfers en vier cijfers zijn via een maatwerkverzoek geleverd vanuit CBS. Daarnaast is één cijfer opgehaald bij de Raad. Aangezien grote verschillen bestonden tussen de cijfers die Regioplan over 2015 heeft verzameld en de cijfers die wij over 2016 hebben verzameld, is besloten om via het CBS ook de cijfers van 2015 te achterhalen. In dit onderzoek worden alleen de CBS-cijfers met elkaar vergeleken, tenzij er relevante andere cijfers zijn. Een overzicht van deze cijfers staat in bijlage 4.

II.I.IV Verantwoording verdiepende fase via interviews

In de verdiepende fase vonden semigestructureerde interviews plaats. Enerzijds met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, medewerkers van de GI en

70 Rapport voorbereiding evaluatie wetswijziging jeugdbescherming.

kinderrechters. Daarnaast zijn pleegouders, ouders en jongeren die te maken hebben (gehad) met de jeugdbeschermingswetgeving gesproken. Ook zijn focusgroepen gehouden.

II.I.V Medewerkers Raad, GI en rechters

Met negentien medewerkers van de Raad is een interview gehouden. De medewerkers zijn geworven door een e-mail met informatie intern te verspreiden via een contactpersoon binnen de Raad. Bij interesse kon men zich opgeven voor deelname en werden de contactgegevens doorgegeven aan de onderzoekers voor het maken van een afspraak. Onder de geïnterviewden bevonden zich vijf juridisch deskundigen, elf kernfunctionarissen en drie gedragsdeskundigen. Met nog één kernfunctionaris stond een interview gepland, maar die heeft uiteindelijk aangegeven niet te kunnen deelnemen vanwege drukte. Er is met vijftien vrouwen en drie mannen tussen de 30 en 60 jaar gesproken die gemiddeld elf jaar bij de Raad werken (range: 6 – 22 jaar).

Met 17 medewerkers van de vijf GI's Bureau Jeugdzorg Limburg (4), Jeugdbescherming Regio Amsterdam (3), Jeugdbescherming Gelderland (2), Expertisecentrum William Schrikker (5) en Jeugdbescherming Regio Noord (3) is een interview geweest. Deze vijf GI's zijn geselecteerd om een spreiding te krijgen over Nederland, daarnaast is een deel van de GI's geïnccludeerd in het dossieronderzoek en een deel niet. De werving gebeurde op dezelfde wijze als bij de Raad, via een contactpersoon bij elke GI en een interne informatiemail. Onder de geïnterviewde medewerkers waren 8 jeugdbeschermers (gezinsvoogden), 4 juridisch adviseurs, 1 beleidsadviseur, 2 gedragsdeskundigen, 1 gebiedsmanager en 1 gezinsmanager. Er is met 14 vrouwen en 3 mannen gesproken tussen de 20 en 60 jaar die gemiddeld 10 jaar binnen de jeugdbescherming werken (range: 2 – 18 jaar).

Tot slot is er met 6 rechters gesproken. De respondenten zijn geworven via de Raad voor de rechtspraak. De contactpersoon heeft een mail verstuurd aan alle kinderrechters. Hier hebben zes rechters op gereageerd. Dit waren allemaal vrouwen. Hun ervaring als (kinder)rechter varieerde: de langste benoeming is vanaf 1995 en de kortste van 2010.

II.I.VI Pleegouders, ouders en jongeren

De ervaring van pleegouders, ouders en jongeren met de herziening van de kinderbeschermingswetgeving is onderzocht door semigestructureerde interviews. Bij ouders en pleegouders vond het interview telefonisch plaats en jongeren hadden de keuze uit: de onderzoeker komt langs of telefonisch.

De bedoeling was om ouders, pleegouders en jongeren via enkele GI's te werven. Daartoe hebben de GI's een brief met informatie ontvangen die ze konden verspreiden onder cliënten. Bij interesse in deelname konden cliënten dit doorgeven aan de GI en daarop zouden de onderzoekers de contactgegevens ontvangen voor het maken van een afspraak. Deze aanpak bleek echter niet succesvol: er kwam nauwelijks respons. Een oproep op de website van Verwey-Jonker en sociale media leverde direct respons op. Ouders en pleegouders ontvingen als dank voor deelname een vergoeding in de vorm van een cadeaubon van twintig euro. Jongeren ontvingen een cadeaubon van tien euro.

Uiteindelijk zijn er in totaal zeventien ouders geïnterviewd. Eén ouder is via de landelijke WSG geworven, drie ouders via de JBRA en dertien ouders via sociale media. Gezien de doelgroep van de WSG benaderden medewerkers zelf ouders waarvan zij dachten dat deze in staat zouden zijn geïnterviewd te worden. Ook de JBRA heeft een aantal ouders benaderd. Enkele ouders zijn afgefallen omdat de gemaakte afspraak niet doorgegaan was doordat ouders de telefoon niet opnamen op het moment van afspraak of afzeiden omdat het bijvoorbeeld toch niet uitkwam. Deze ouders waren vervolgens onbereikbaar.

Er is met dertien moeders en vier vaders gesproken tussen de 32 en 57 jaar oud (gemiddeld 46 jaar) met kinderen tussen de vier en zeventien jaar. Bij vijf gezinnen is of was sprake van een OTS met MUHP, bij elf gezinnen is of was sprake van een OTS en bij één gezin is sprake van gezag beëindiging. Sommige ouders die gereageerd hadden op de oproep waren erg boos over de manier waarop de kinderbeschermingsmaatregel bij hen was opgelegd of uitgevoerd. In elf van de gevallen was sprake van rechtszaken tussen ouders rondom omgang en gezag, werd dit als reden benoemd voor de start van een raadsonderzoek en of werd er gesproken over een vechtscheiding.

Alle pleegouders zijn via sociale media geworven. Enkele pleegouders hadden zich per mail aangemeld, maar waren daarna onbereikbaar. Er is met zestien pleegmoeders en twee pleegvaders gesproken tussen de 28 en 52 jaar (gemiddeld 40 jaar). Dit waren veertien bestandpleegouders, twee netwerkpleegouders, één crisisleegouder en één bestandspleegouder die ook crisisplaatsingen heeft. De pleegouders zijn tussen de één jaar en tien jaar pleegouders (gemiddeld vier jaar).

Jongeren zijn geworven via het sociale netwerk en de oproep die verspreid is op sociale media. Met tien jongeren zijn in eerste instantie afspraken gemaakt voor een interview, maar bij zes van deze jongeren kregen we tijdens het proces van het maken van een afspraak, geen reactie meer. De drie jongens en het ene meisje die geïnterviewd zijn waren tussen de twaalf en zestien jaar (gemiddeld veertien jaar). Bij één iemand was sprake van een OTS die ondertussen is gestopt, twee jongeren wonen bij pleegouders en bij één iemand was sprake van een vrijwillige plaatsing in een crisisopvang en daarvoor bij pleegouders.

II.I.VII Verantwoording proces onderzoek via focusgroepen

Tot slot zijn vijf focusgroepen georganiseerd. In alle gevallen waren er uiteindelijk minder mensen aanwezig dan de lijst met toezeggingen. Deels door het weer (code rood), of ziekte, of spoedzittingen.

De focusgroep met vijf medewerkers van de Raad (juridisch deskundige, kernfunctionarissen en adviseurs beleid), waarbij ingegaan is op het ontwikkelperspectief van het kind en de rol van de Raad als verzoekende en toetsende instantie en als ketenpartner in het jeugd(beschermings)veld. Een focusgroep met zes medewerkers van de GI (jeugdbeschermers, een gedragswetenschapper en een jurist), met als doel het ontwikkelingsperspectief van het kind en de rol van de GI's in het jeugd(beschermings)veld te bespreken. Een focusgroep met twee kinderrechters, waarbij de thema's het ontwikkelingsperspectief van het kind en de gronden voor de beschermingsmaatregelen en knelpunten in de uitvoering besproken zijn. Een focusgroep met acht medewerkers van organisaties uit het lokale veld, waarbij ingegaan is op het ontwikkelingsperspectief van het kind en de afweging om van vrijwillig naar een gedwongen kader op te schalen en

de samenwerking in het jeugd(beschermings)veld. En tot slot is een afsluitende bijeenkomst gehouden met zeven medewerkers. Op het laatste moment konden GI-medewerkers en de rechter niet aanwezig zijn, waardoor alleen mensen van de Raad (3) en organisaties van de gemeenten (4) aanwezig waren. In deze afsluitende bijeenkomst stonden de bevindingen wat betreft de vijf subdoelstellingen van de Wet centraal.

Overzicht cijfers dossieronderzoek

Resultaten dossieronderzoek GI's

N=99: dossiers waarin de OTS -maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015 (onderzoek Regioplan).

In 46 cases (46,5%) betrof het een OTS en in 53 cases (53,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

N=102; dossiers waarin de OTS -maatregel is opgelegd in 2016 (huidig onderzoek).

In 51 cases (50%) betrof het een OTS en in 51 cases (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING
4.7_a Is er een familiegroepsplan opgesteld?	11 (11,1%)	83 (83,8%)	5 (5,1%)
4.7_a Is er een familiegroepsplan opgesteld?	8 (8%)	94 (92%)	-
4.2_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI? N.v.t.: niet leerplichtig.	0 (0%)	81 (81,8%)	18 (18,2%)
4.2_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI? N.v.t.: niet leerplichtig.	2 (2%)	81 (79%)	19 (19%)
4.2_b Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	-	-	-
4.2_b Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	1 (50%)	0 (0%)	-
4.2_d Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI?	2 (2%)	97 (98%)	-
4.2_d Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI?	4 (4%)	98 (96%)	-
4.2_e Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	1 (50%)	1 (50%)	-
4.2_e Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	3 (75%)	-	-
4.2_g Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning te laten uitoefenen door de GI? N.v.t.: minderjarige is geboren in NL.	0 (0%)	99 (100%) ⁷¹	0 (0%)
4.2_g Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning te laten uitoefenen door de GI? N.v.t.: minderjarige is geboren in NL.	0 (0%)	0 (0%)	-
4.3_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?	5 (5,1%)	94 (94,9%)	-
4.3_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?	7 (7%)		-
4.3_b Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	4 (80%)	1 (20%)	-

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING
4.3_b Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	6 (86%)	1 (14%)	-
4.4_a Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige?	16 (16,2%)	83 (83,8%)	-
4.4_a Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige?	23 (23%)	79 (77%)	-
4.4_c Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen?	1 (6,3%)	15 (93,8%)	-
4.4_c Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen?	3 (13%)	20 (87%)	-
4.4_d Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	1 (100%)	-	-
4.4_d Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	1 (33%)	2 (67%)	-
4.4_f Heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd?	0 (0%)	1 (100%)	-
4.4_f Heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd?	0 (0%)	1 (100%)	-
4.5_a Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter?	1 (1%)	98 (99%)	-
4.5_a Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter?	7 (7%)	95 (93%)	-
4.5_c Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	99 (100%)	-
4.5_c Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	102 (100%)	-
4.5_e Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	52 (52,5%)	47 (47,5%)
4.5_e Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	45 (44%)	57 (56%)
4.5_g Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter?	1 (1%)	98 (99%)	-
4.5_g Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	102 (100%)	-
4.5_i Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	99 (100%)	-
4.5_i Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	102 (100%)	-
4.6_a Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekt aan de gezinsvoogd? ⁷²	89 (89,9%)	10 (10,1%)	-
4.6_a Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekt aan de gezinsvoogd?	79 (77%)	23 (23%)	-

71 Antwoordmogelijkheid 'nee' is gedurende het dossieronderzoek niet consequent onderscheiden van antwoordmogelijkheid 'n.v.t.' Onbekend is daarom hoeveel 'nee-tjes' daadwerkelijk een 'n.v.t.' zouden moeten zijn.

72 Indicator had eigenlijk moeten luiden: hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen verstrekt zonder instemming van ouders. Nu is ook 'ja' gescoord in situaties waarin ouders hebben ingestemd met het verstrekken van inlichtingen door derden.

N=38: dossiers waarin de OTS -maatregel is opgelegd na 1 januari 2015 (onderzoek Regioplan).

In 18 cases (47,5%) betrof het een OTS en in 20 cases (52,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

N=102; dossiers waarin de OTS -maatregel is opgelegd in 2016 (huidig onderzoek).

In 51 cases (50%) betrof het een OTS en in 51 cases (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING
4.1_a Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen? (n= 36) ⁷³	30 (83,3%)	6 (16,7%)	-
4.1_a Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen? (n=61) ⁷⁴	29 (47,5%)	32 (52,5%)	-
4.1_b En de daarop afgestemde duur van de OTS ? (n= 36)	25 (69,4%)	11 (30,6%)	-
4.1_b En de daarop afgestemde duur van de OTS ?			
4.1_d Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak? (n=36)	32 (88,9%)	4 (11,1%)	-
4.1_d Zijn de concrete bedreigingen vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak? ⁷⁵			

73 In twee cases is dit onbekend in verband met ontbreken van de beschikking.

74 In 77 van de 102 zaken is een verlengingsverzoek ingediend en bij 61 van deze 77 zaken was een beschikking in het dossier te vinden.

75 Alleen gekeken naar concrete werkdoelen, niet of deze overeenkomen met de concrete bedreiging in de beschikking.

N=61: dossiers waarin de OTS -maatregel is opgelegd voor 1 januari 2015.

In 28 cases (45,9%) betrof het een OTS en in 33 cases (54,1%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

N=102; dossiers waarin de OTS -maatregel is opgelegd in 2016 (huidig onderzoek).

In 51 cases (50%) betrof het een OTS en in 51 cases (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? N.v.t.: minderjarige 12< (n=55).	16 (29,1%)	5 (8,2%)	34 (61,8%)
1.3_b Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? N.v.t.: minderjarige 12< (n=55). ⁷⁶	16 (29,1%)	5 (8,2%)	34 (61,8%)
1.3_c Is de ondertoezichtstelling in het verleden reeds verlengd?	43 (70,5%)	18 (29,5%)	-
1.3_c Is voor de ondertoezichtstelling een verlengingsverzoek ingediend?	77 (75%)	25 (25%)	-
1.3_c Is de ondertoezichtstelling in het verleden reeds verlengd? N.v.t.: geen beschikking.	54 (70%)	6 (8%)	17 (22%)
1.3_d Indien ja; heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? N.v.t.: minderjarige 12<.	22 (51,2%)	1 (2,3%)	20 (46,5%)
1.3_d Heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? N.v.t.: minderjarige 12<.	17 (22%)	13 (17%)	47 (61%)
1.3_e Heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? N.v.t.: minderjarige 12<.	18 (41,9%)	5 (11,6%)	20 (46,5%)
1.3_e Heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? N.v.t.: minderjarige 12<.	16 (21%)	14 (18%)	47 (61%)
6.1_a Heeft de rechter zich uitgesproken over het beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar? N.v.t.: jeugdige verblijft <1 jaar in pleeggezin / jeugdige verblijft niet in pleeggezin?	1 (1,6%)	12 (19,7%)	48 (78,7%)
6.1_a Heeft de rechter zich uitgesproken over het beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar? N.v.t.: jeugdige verblijft <1 jaar in pleeggezin / jeugdige verblijft niet in pleeggezin (n=100)?	0 (0%)	25 (25%)	76 (75%)
6.1_b Indien ja; heeft de rechter de beëindiging van de plaatsing gehonoreerd?	1 (100%)	-	-
6.1_b Indien ja; heeft de rechter de beëindiging van de plaatsing gehonoreerd?	-	-	-

⁷⁶ In zes cases ontbrak het raadsrapport en kon dit niet meer worden achterhaald.

Resultaten dossieronderzoek RvdK

N=58: dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2015 (onderzoek Regioplan).

In 36 cases (62,1%) betrof het een OTS en in 22 cases (37,9%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing. N=60; dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2016 (huidig onderzoek).

In 38 cases (63,3%) betrof het een OTS en in 22 cases (36,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING.
1.1_a Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?	54 (93,1%)	4 (6,9%)	-
1.1_a Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?	58 (97%)	2 (3%)	-
1.1_b Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag?			
• Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 44 (81,5%).			
• Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 10 (18,5%).			
1.1_b Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag?			
• Benodigde hulp wordt niet of onvoldoende geaccepteerd: 40 (69%).			
• Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 18 (31%).			
1.1_c Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS?	10 (100%)	0 (0%)	-
1.1_c Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS?	17 (94%)	1 (6%)	-
1.1_e Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is?	17 (29,3%)	5 (8,6%)	36 (62,1%)
1.1_e Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is? N.v.t.: = alleen OTS	19 (32%)	3 (5%)	38 (63%)
1.1_f Indien ja; heeft de raadsonderzoeker onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen?	17 (100%)	0 (0%)	-
1.1_f Indien ja; heeft de raadsonderzoeker onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen?	19 (100%)	0 (0%)	-

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING.
1.1_g Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag?			
- De verwachting is dat ouders het zelf weer kunnen binnen de aanvaardbare termijn: 4 (21%). - De verwachting is twijfelachtig: 9 (47%). - De verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid zelf te dragen: 6 (32%).			
1.1_h Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS ?	6 (100 %)	0 (0 %)	-
1.1_h Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS ?	5 (83%)	0 (0 %)	-
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? N.v.t.: minderjarige 12<.	26 (44,8%)	8 (13,8%)	24 (41,4%)
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? N.v.t.: minderjarige 12<.	15 (25%)	4 (7%)	41 (68%)
1.3_b Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? N.v.t.: minderjarige 12<.	26 (44,89%)	8 (13,8%)	24 (41,4%)
1.3_b Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? N.v.t.: minderjarige 12<.	13 (87%)	2 (13%)	-
1.1_i Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?	25 (43,1%)	33 (56,9%)	-
1.1_i Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?	27(45%)	33 (55%)	-
1.1_j Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets?			
- Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 19 (76 %). - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 6 (24 %).			
1.1_j Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets?			
- Benodigde hulp wordt niet of onvoldoende geaccepteerd: 18 (67 %). - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 9 (33 %).			
3.1_a Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd en 0_f = gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd?	4 (100 %)	-	-
3.1_a Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd en 0_f = gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd?	8 (89%)	1 (11%)	-
1.1_k Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	4 (6,9%)	18 (31%)	36 (62,1%)
1.1_k Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? N.v.t.= alleen OTS .	3 (14%)	19 (86%)	38 (63%)

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING.
1.1_l Wat is de uitkomst?			
- Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 3 (50%). - De verwachting is twijfelachtig: 2 (33,3%). - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 1 (16,7%).			
1.1_l Wat is de uitkomst?			
- Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0%). - De verwachting is twijfelachtig: 3 (100%). - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0%).			
3.1_c Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_f=gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd?	0 (0 %)	1 (100 %)	-
3.1_c Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_f=gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd?	-	-	-
2.1_a Heeft de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht gesteld? N.v.t.: jeugdige heeft geen broertjes/zusjes?	0 (0 %)	17 (29,3%)	41 (70,7%)
2.1_a Heeft de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht gesteld? N.v.t.: jeugdige heeft geen broertjes/zusjes?	0 (0%)	44 (73%)	16 (27%)

N=40 waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel na 1 januari 2015 (Onderzoek Regioplan).

N=40 waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel na 1 januari 2016 (huidig onderzoek).

	JA	NEE	NIET VAN TOEPASSING
1.2_a Heeft de jeugdbeschermer in zijn verzoek tot onderzoek aan de RvdK gemotiveerd waarom ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? N.v.t.: RvdK is ambtshalve onderzoek gestart.	17 (42,5 %)	17 (42,5%)	6 (15 %)
1.2_a Heeft de jeugdbeschermer in zijn verzoek tot onderzoek aan de RvdK gemotiveerd waarom ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (n=35) ⁷⁷ N.v.t.: RvdK is ambtshalve onderzoek gestart.	26 (74%)	5 (14%)	4 (11%)
1.2_b Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	38 (95 %)	2 (5 %)	-
1.2_b Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	39 (97,5%)	1 (2,5%)	-
1.2_c Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 38 (100 %). - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0 %).			
1.2_c Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 39 (100 %). - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0 %).			
1.2_d Heeft de rechter in zijn oordeel over voogdij getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	32 (80 %)	8 (20 %)	-
1.2_d Heeft de rechter in zijn oordeel over voogdij getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	34 (85%)	6 (15%)	-
1.2_e Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 32 (100 %). - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0 %).			
1.2_e Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 34 (100 %). - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0 %).			
1.2_f Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_e= niet gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom geen gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd?	0 (0 %)	0 (0 %)	-
1.2_f Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_e= niet gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom geen gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd?	0 (0 %)	0 (0 %)	-

77 Bij 5 zaken ontbrak de VTO, waardoor dit niet bekeken kon worden.

IV Overzicht cijfers in 2015, 2016 en 2017

Peildatum: 31 december	Cijfers Regioplan 2015	Cijfers CBS 2015	Cijfers CBS 2016	Cijfers CBS 2017 (voorlopig)
Pupillen begeleidt zonder kb-maatregel.	10719			
Pupillen onder toezicht.	23443	21670	20410	20635
<i>Reguliere ondertoezichtstelling.</i>		21395	20085	20305
<i>Voorlopige ondertoezichtstelling.</i>		285	325	330
OTS -pupillen ingestroomd.	8181	8580	10035	10325
<i>Reguliere ondertoezichtstelling.</i>		7240	8480	8775
<i>Voorlopige ondertoezichtstelling.</i>		1340	1560	1550
OTS -pupillen uitgestroomd.	11296	12465	11115	10185
<i>Reguliere ondertoezichtstelling.</i>		11165	9620	8645
<i>Voorlopige ondertoezichtstelling.</i>		1300	1495	1540
OTS -pupillen uitgestroomd t.g.v. voogdij maatregel.	1175	1130	1570	1245
Gemiddelde duur OTS lopende zaken - <i>in dagen.</i>	866	1060	1027	932
OTS -pupillen uithuisgeplaatst met machtiging.	8340	7285	6665	X
OTS -pupillen met MUHP ingestroomd.	1658	6515	6130	X
OTS -pupillen met MUHP uitgestroomd.	3220	6825	6700	X
OTS -en verlengd.	13046			
Adviezen RvdK verlenging OTS - MUHP.*		3442	2405	1901
Pupillen onder voogdij.	8708	9320	9895	10080
<i>Reguliere voogdij.</i>		9205	9755	9950
<i>Voorlopige voogdij.</i>		115	110	100
Voogdijpupillen ingestroomd.	1733	1970	2280	1875
<i>Reguliere voogdij.</i>		1720	1975	1595
<i>Voorlopige voogdij.</i>		250	300	270
Voogdijpupillen ingestroomd, zonder voorafgaande OTS	558	515	410	X
.				
Voogdijpupillen uitgestroomd.		1525	1710	1695
<i>Reguliere voogdij.</i>		1280	1400	1395
<i>Voorlopige voogdij.</i>		225	290	285
Voogdijpupillen uitgestroomd a.g.v. pleegoudervoogdij.	259	315	295	265
Voogdijpupillen uitgestroomd a.g.v. herstel van gezag.	101	150	195	200
Voogdijpupillen uitgestroomd a.g.v. overdracht naar een ander natuurlijk persoon (niet zijnde pleegouder).	54	0	0	0

*Cijfer verkregen door de RvdK

Appendix

1 Analysekaders Dossieronderzoek

Analysekader Raad voor de Kinderbescherming

Analysekader OTS

In het algemeen geldt (anders aangegeven bij de vraag):

0 = nee

1 = ja

N.v.t. = niet van toepassing.

Raad: N= 38 (kale OTS)

1. Leeftijd kind.
2. Regulier onderzoek of onderzoek bij lopende VOTS / MUHP.

0 = regulier onderzoek, 1 = OTS na VOTS

3. Heeft de raadsonderzoeker in het verzoek tot OTS onderzocht of **noodzakelijke** hulp **niet** of onvoldoende wordt geaccepteerd? Ja/Nee.
4. Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag?
 - Noodzakelijke hulp wordt niet of onvoldoende geaccepteerd. *Dit item wordt gescoord indien er sprake is van geen bereidheid of een wisselende bereidheid bij kind en/of ouders om de noodzakelijke hulp te accepteren. Het betreft alleen de acceptatie van hulpverlening die in het licht van de ontwikkelingsbedreiging van het kind noodzakelijk wordt geacht. Het niet nakomen van een vastgestelde omgangsregeling valt hier bijvoorbeeld niet onder.*
 - Noodzakelijke hulp wordt geaccepteerd. *Dit item wordt alleen gescoord indien kind en/of ouders blijken geven van een consistente bereidheid om mee te werken aan de hulpverlening teneinde de ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen.*

0 = niet of onvoldoende geaccepteerd, 1 = hulp wordt geaccepteerd

5. Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS? Ja/Nee.
6. Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder.
7. Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige ,gelet op de persoon en leeftijd, een aanvaardbare termijn is? Ja/Nee/N.v.t. *In de analyse van de kale OTS zaken wordt dit item gescoord onder N.V.T. en blijven de overige vragen tav de aanvaardbare termijn buiten beschouwing.*
8. Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige van 12 jaar en ouder besproken? Ja/Nee/N.v.t. *<12. Het bespreken van het verzoekschrift vindt plaats nadat het rapport is afgerond en moet onderscheiden worden van het horen tijdens het onderzoek. Indien in het rapport duidelijk wordt genoemd dat het bespreken van het verzoekschrift via mail of telefoon heeft plaatsgevonden dan scoor je dit item onder 'ja'. Indien in het rapport slechts wordt vermeld dat het rapport is opgestuurd maar geen reactie is gegeven, dan scoor je dit item onder 'nee'.*
9. Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? Ja/Nee/N.v.t. *<12. De reactie van de minderjarige – indien gegeven – is te vinden onder aan het rapport. Voor de zekerheid checkt de onderzoeker ook onder documenten in KBPS of het verzoekschrift/rekest is bijgevoegd en of deze een reactie bevat van de minderjarige.*

Beschikking

N=38 (Kale OTS). De beschikking volgt doorgaans enkele weken na afronding van het rapport beschermingszaken. Indien de beschikking niet wordt gevonden onder 'kindzaak => documenten' dan kijkt de onderzoeker onder 'kinddossier'. Wordt de beschikking ook hier niet gevonden dan maakt de onderzoeker hier een aantekening van.

1. **Wat is het oordeel van de rechter ten aanzien van het verzoek tot ondertoezichtstelling?** *Toewijzing/afwijzing/gedeeltelijke toewijzing/(gedeeltelijke)aanhouding*
1= toewijzing, 2= afwijzing, 3=gedeeltelijke toewijzing, 4=(gedeeltelijke)aanhouding
2. **Heeft de rechter in de beschikking op het verzoek tot ondertoezichtstelling de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige opgenomen?**
Ja/Nee.
3. Heeft rechter in zijn beschikking op het verzoek tot OTS **inhoudelijk beargumenteerd** of noodzakelijke hulp niet of onvoldoende wordt geaccepteerd? *Ja/Nee.*
Inhoudelijk argumenteren betekent een op de zaak toegespitste toelichting, niet slechts het herhalen van de wettelijke grond.
4. Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? *Benodigde hulp wordt niet of onvoldoende geaccepteerd/benodigde hulp wordt geaccepteerd.*
0 = niet of onvoldoende geaccepteerd, 1 = hulp wordt geaccepteerd
5. Indien de noodzakelijke hulp wordt geaccepteerd en het verzoek tot OTS wordt toegewezen, wordt beargumenteerd waarom het verzoek wordt toegewezen?
Ja/Nee.
6. Indien ja; hoe luidt de motivatie? *Toelichting hieronder.*
7. Heeft de rechter in zijn oordeel getoetst of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen? *Ja/Nee/N.v.t. Dit item wordt gescoord onder N.v.t in kale OTS zaken.*
8. Heeft de rechter ambtshalve broertjes en/of zusjes onder toezicht gesteld?
Ja/Nee/N.v.t. - N.v.t. wordt gescoord indien de minderjarige geen broertjes of zusjes heeft.
Ambtshalve betekent dat de rechter zonder dat voor het broertje of zusje een verzoek tot

OTS is ingediend besluit de maatregel op te leggen. Indien de Raad dus voor verschillende kinderen afzonderlijke verzoeken heeft ingediend dan scoor je dit item onder nee.

Analysekader GZBM

Raad: N=40

1. Leeftijd kind.
2. Onderzoek kb-maatregel of verderstrekkende maatregel. *In het eerste geval wordt tijdens het reguliere kb-onderzoek besloten het onderzoek te richten op de noodzaak van een gezagsbeëindigende maatregel. Er is dan dus geen lopende maatregel (OTS / MUHP) van kracht. In onze steekproef zitten als het goed is 6 van de zaken.*

In het tweede geval loopt er een maatregel en komt het verzoek (VTO) van de GI om onderzoek te doen naar de wenselijkheid van een gezagsbeëindigende maatregel. De overige 34 zaken vallen hieronder.

3. Heeft de jeugdbeschermer in zijn verzoek tot onderzoek (VTO) aan de Raad gemotiveerd waarom ouders niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen? *Ja/Nee. In 34 zaken zou dus een VTO aanwezig moeten zijn. Kijk in KBPS onder documenten. Ontbreekt het VTO maak hier dan een aantekening van.*

Als het gaat om een KB-maatregel, dan N.V.T. opschrijven. Als het om een verderstrekkende maatregel gaat en de VTO ontbreekt in het dossier, dan een 2 noteren.

4. Heeft de raads onderzoeker onderzocht of ouders niet binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen? *Ja/Nee.*

Dezelfde variabele als bij MUPH.

5. Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag?
 - Ouders kunnen binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid dragen =(0).
 - Ouders kunnen niet binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid dragen =(1).

Dezelfde variabele als bij MUPH.

6. **Heeft de raadsonderzoeker – in de 6 zaken waarin zonder voorafgaande maatregel wordt besloten tot een verzoek GZBM – beargumenteerd waarom van een OTS / MUHP geen resultaat valt te verwachten?** *Ja/Nee. Een gezagsbeeindiging zonder voorafgaande maatregel mag alleen in uitzonderlijke gevallen. Een stevige argumentatie van de Raad is hier dus vereist.*
7. **Indien ja, hoe luidt deze argumentatie?** *Toelichting hieronder.*
8. **Heeft de raadsonderzoeker in zijn rapport aangegeven wie het beste met de voogdij over het kind kan worden belast?** *Ja/Nee.*
9. **Indien ja, hoe luidt het advies van de raad?** *Voogdij bij de (netwerk)pleegouder. Voogdij bij de GI. Voogdij aan andere ouder zonder gezag.*
10. **Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige van 12 jaar en ouder besproken?** *Ja/Nee/N.v.t.<12. Het bespreken van het verzoekschrift vindt plaats nadat het rapport is afgerond en moet onderscheiden worden van het horen tijdens het onderzoek. Indien in het rapport duidelijk wordt genoemd dat het bespreken van het verzoekschrift via mail of telefoon heeft plaatsgevonden dan scoor je dit item onder 'ja'. Indien in het rapport slechts wordt vermeld dat het rapport is opgestuurd maar geen reactie is gegeven, dan scoor je dit item onder 'nee'.*

Dezelfde variabele als bij OTS / MUHP.

11. **Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift?** *Ja/Nee/N.v.t. <12. De reactie van de minderjarige – indien gegeven – is te vinden onder aan het rapport. Voor de zekerheid checkt de onderzoeker ook onder documenten in KBPS of het officiële verzoekschrift/rekest is bijgevoegd en of deze een reactie bevat van de minderjarige.*

Dezelfde variabele als bij OTS / MUHP.

Beschikking

N=40 (allemaal Dezelfde variabele als bij MUHP).

1. **Wat is het oordeel van de rechter ten aanzien van het verzoek tot gezagsbeeindiging?**

Toewijzing/afwijzing/aanhouding

2. Heeft de rechter in zijn beschikking op het verzoek tot gezagsbeeindiging getoetst of ouders niet binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen? *Ja/Nee.*
3. Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets?
 - Ouders kunnen niet binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid dragen.
 - Ouders kunnen binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid dragen.
4. Indien ouders niet binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen, maar het verzoek wordt afgewezen, wordt beargumenteerd waarom geen gezagsbeeindigende maatregel wordt opgelegd? *Ja/Nee.*
5. Indien ja, hoe luidt de motivatie? *Toelichting hieronder.*

Analysekader GI

Kale OTS en OTS / MUHP

Beschermingsbehoefte is bepalend voor de keuze van maatregel

1. Is de ondertoezichtstelling reeds verlengd? *Ja/nee. Indien nee wordt gescoord op dit item dan kunnen vraag 2 t/m 17 worden overgeslagen.*
2. Indien ja; heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? *Ja/Nee/N.v.t. indien minderjarige 12<.*
3. Heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? *Ja/Nee/N.v.t. minderjarige 12<.*

4. Heeft de GI in het verzoek tot verlenging van de OTS / MUHP onderzocht of de noodzakelijke hulp niet of onvoldoende wordt geaccepteerd? *Ja/Nee. Deze vraag moet worden beantwoord voor kale OTS en OTS / MUHP zaken.*
5. Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag?
 - Noodzakelijke hulp wordt niet of onvoldoende geaccepteerd. Dit item wordt gescoord indien er sprake is van geen bereidheid of een wisselende bereidheid bij kind en/of ouders om de noodzakelijke hulp te accepteren. Het betreft alleen de acceptatie van hulpverlening die in het licht van de ontwikkelingsbedreiging van het kind noodzakelijk wordt geacht. Het niet nakomen van een vastgestelde omgangsregeling valt hier bijvoorbeeld niet onder.
 - Noodzakelijke hulp wordt geaccepteerd. Dit item wordt alleen gescoord indien kind en/of ouders blijken geven van een consistente bereidheid om mee te werken aan de hulpverlening teneinde de ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen.
6. Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek verlenging wordt ingediend voor OTS / MUHP?
7. Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder.
8. Heeft de GI in zijn verzoek tot verlenging van de OTS / MUHP getoetst of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen? *Ja/Nee/N.v.t. Dit item wordt gescoord onder N.v.t. in kale OTS zaken. Het is niet noodzakelijk dat 'aanvaardbare termijn' letterlijk wordt genoemd. Het draait hier om een oordeel over het opvoedperspectief van de minderjarige. Indien dus aandacht wordt besteed aan de vraag of ouders voorzienbaar zelf weer het kind kunnen opvoeden of er wordt genoemd dat het perspectief in het pleeggezin ligt dan scoort dit item onder 'ja'.*
9. Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag?
 - Ouders kunnen binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid dragen =(1).
 - Het is twijfelachtig of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen (2).
 - Ouders kunnen niet binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid dragen =(3)
10. Indien de verwachting NIET gerechtvaardigd is maar toch een verzoek tot verlenging wordt ingediend, wordt gemotiveerd waarom? *Ja/Nee.*
11. Indien ja bij 10; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder.
12. Heeft de rechter in de beschikking op het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling de concrete bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige opgenomen? *Ja/Nee.*
13. Heeft rechter in zijn beschikking op het verzoek tot verlenging OTS inhoudelijk beargumenteerd of noodzakelijke hulp niet of onvoldoende wordt geaccepteerd? *Ja/Nee. Inhoudelijk argumenteren betekent een op de zaak toegespitste toelichting, niet slechts het herhalen van de wettelijke grond.*
14. 14. Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? Benodigde hulp wordt niet of onvoldoende geaccepteerd/benodigde hulp wordt geaccepteerd.
0 = niet of onvoldoende geaccepteerd, 1 = hulp wordt geaccepteerd.
15. Indien de noodzakelijke hulp wordt geaccepteerd en het verzoek tot OTS wordt toegewezen, wordt beargumenteerd waarom het verzoek wordt toegewezen? *Ja/Nee.*
16. Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder.
17. Heeft de rechter in zijn oordeel getoetst of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen? *Ja/Nee/N.v.t. Dit item wordt gescoord onder N.v.t. in kale OTS zaken.*

2. Topiclijsten Interviews

Topiclijst rechters

Graag willen we met u in gesprek over de nieuwe rechtsgronden, en in hoeverre u anders bent gaan redeneren of een andere afweging bent gaan maken door de wijzigingen in de wet. Om een goed beeld te krijgen willen we ook graag ingaan op een aantal voorbeelden.

Algemeen

1. Wat is volgens u de bedoeling van de wet? Is uw manier van denken en afwegen veranderd door de wet? Loopt u tegen knelpunten op (interpretatieproblemen)? Welke?

Gronden voor OTS en MUHP/gezagsbeëindiging

- Acceptatie hulp (bereidheid/willen versus kunnen) in relatie tot het ontwikkelingsperspectief van het kind (rol familiegroepsplan).

1. Acceptatie

Casus verstandelijk beperkte moeder

Ineke is 26 jaar en heeft een driejarig zoontje. Ineke is een alleenstaande moeder met verstandelijke beperking. Zij heeft zelf het initiatief genomen om hulpverlening in te schakelen en sindsdien werkt zij ook consistent mee aan de hulpverlening. Toch lukt het onvoldoende de ontwikkelingsbedreiging bij de minderjarige weg te nemen omdat aanwijzingen vanuit de hulpverlening niet beklijven bij Ineke.

Wat willen we weten ten aanzien van de acceptatie?

- Of het criterium 'acceptatie van hulpverlening' duidelijker is dan 'het resultaat van hulpverlening' (oude wetgeving):

2. Vindt u het criterium 'acceptatie van hulpverlening' het juiste criterium om de afweging te maken tussen het gedwongen kader (OTS) en vrijwillige hulpverlening? (vergelijk oude criterium: het (voorzienbaar) falen van vrijwillige hulpverlening)
 - Of rechters ook zaken tegenkomen waarin de ouders en minderjarige onder dreiging van een OTS besluiten overal aan te werken en of rechters zaken tegenkomen waarin ouders wel bereid maar niet in staat zijn om de noodzakelijke hulpverlening te benutten:
- 3a. Hoe gaat u om met de situatie waarin ouders en de minderjarige de hulpverlening accepteren maar de ontwikkelingsbedreiging blijft bestaan? Wat betekent dit voor uw beslissing op het verzoek tot ondertoezichtstelling?
- 3b. Maakt de leeftijd van het kind hierbij uit?
- 3c. En maakt het uit dat ouders wel alle hulp accepteren, maar niet in staat om de noodzakelijke hulpverlening te benutten?
- 3d. Kunt u voorbeelden geven dat de Raad een verzoek tot ondertoezichtstelling indient terwijl de benodigde hulp in voldoende mate door kind en ouders wordt geaccepteerd?

2. Aanvaardbare termijn

Casus Jongen van 12 in pleeggezin

Kamiel, een 12-jarige jongen is in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis geplaatst omdat er sinds zijn geboorte weinig veiligheid, structuur en begrenzing aanwezig was. Kamiel verblijft sinds zijn achtste in een perspectief biedend pleeggezin. De GI geeft aan dat moeder op een juiste manier invulling geeft aan haar rol als ouder op afstand maar ziet geen perspectief op een terugkeer van Kamiel naar huis. Na onderzoek verzoekt de Raad een gezagsbeëindigende maatregel.

Wat willen we weten ten aanzien van de aanvaardbare termijn?

- Of door introductie van de aanvaardbare termijn in de wet u nu beter in staat bent om het ontwikkelingsperspectief van de minderjarige als uitgangspunt voor de beslissing te nemen:

- 4a. Lukt het onder de nieuwe wet om het ontwikkelingsperspectief als uitgangspunt te nemen.
- 4b. Kan U een voorbeeld geven van de oude wet en de nieuwe wet om het verschil aan te geven?

Opvoedperspectief van de minderjarige

Of bij het ontbreken van een perspectief op een terugkeer naar huis van het kind te allen tijde gezagsbeëindiging zou moeten volgen?

- 5a. Als er geen perspectief is op terugkeer naar de gezagsdragende ouders, beslist u dan altijd tot gezagsbeëindiging?
- 5b. Wanneer wel of niet, welke factoren spelen een rol bij deze afweging?

Stabiliteit van de plaatsing

Variant: Kamiel verblijft niet in een perspectief biedend pleeggezin maar is sinds zijn uithuisplaatsing op verschillende plekken geplaatst. Momenteel verblijft hij in pleeggezin waar de pleegouders hebben aangegeven niet langdurig voor hem te kunnen zorgen.

6. Is de stabiliteit en continuïteit van de plaatsing van de minderjarige (zeg alle plekken die niet perspectief biedend zijn) een factor die meespeelt bij de afweging of gezagsbeëindiging gewenst is?

Investerings van de GI in de opvoedcapaciteiten van de gezagsdrager

Variant: Kamiel verblijft in een perspectief biedend pleeggezin. Uit het verzoek tot gezagsbeëindiging over Kamiel blijkt dat moeder niet binnen een aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding kan dragen. Echter blijkt ook dat binnen de OTS / MUHP om uiteenlopende redenen niet of nauwelijks is geïnvesteerd in contactherstel en een terugkeer van Kamiel naar huis.

7. Speelt dit contactherstel (of voldoende is geïnvesteerd in een terugkeer van het kind naar de ouder met gezag) een rol bij de afweging of gezagsbeëindiging gerechtvaardigd is?

Opstelling van de ouder met gezag, bereidheid om mee te werken en niet te 'trekken aan de minderjarige'

De wetgever heeft gesteld dat de enkele bereidheid van de ouder met gezag zich niet te verzetten tegen de uithuisplaatsing van het kind, niet doorslaggevend mag zijn bij afweging omtrent de noodzaak tot beëindiging van het gezag.

- 8a. Betreft u de wijze waarop de ouder met gezag invulling geeft aan zijn rol als ouder bij een uithuisplaatsing in beoordeling over gezagsbeëindiging?
- 8b. Zijn er situaties denkbaar waarin de ouder met gezag dusdanig goed samenwerkt met de pleegouders en GI dat de noodzaak tot gezagsbeëindiging ontbreekt?

Mate van onzekerheid die de minderjarige ervaart

9. Bent u van mening dat de minderjarige bij een langlopende OTS / MUHP per definitie in onzekerheid verkeert over zijn opvoedperspectief? Zo nee, wat betekent dat voor uw afweging omtrent gezagsbeëindiging?

3. Concrete bedreiging in beschikking

In de herziene wet is bepaald dat u verplicht bent de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige op te nemen in de beschikking.

- 10. Heeft deze wijziging consequenties gehad voor de wijze waarop u beschikkingen motiveert?
- 11. Hoe komt u tot een bepaling van de mate van concreetheid van bedreiging in de ontwikkeling? (aangezien niet door de wetgever is aangegeven hoe concreet de ontwikkelingsbedreiging moet worden beschreven).

4. Positie pleegouders

De gewijzigde wetgeving heeft als uitgangspunt dat opvoederschap en gezag zoveel mogelijk samenvallen. Dit veronderstelt dat eerst wordt gekeken of pleegouders de voogdij op zich willen nemen. In de praktijk wordt de voogdij meestal aan de GI toegewezen.

- 12. Welke redenen liggen ten grondslag aan het toekennen van de voogdij aan de GI, ook als het kind bij een perspectief biedend pleeggezin woont?

5. Geschillen voorgelegd

De jeugdbeschermer heeft meer bevoegdheden gekregen. Nieuwe bevoegdheden zijn: bekrachtiging aanwijzing (tav verzorging opvoeding bv zorg of omgangsregeling); ontnemen gezag op onderdelen, bv aanmelden onderwijsinstelling, medische handeling, verblijfsvergunning; geschillenregeling.

- 13a. Is er bij u wel eens om bekrachtiging van een aanwijzing door de gezinsvoogd gevraagd? Kunt u voorbeelden geven?
- 13b. Is er wel eens om gedeeltelijk gezag verzocht? Zo, ja, welk onderdeel (onderwijs, medisch, verblijf), waarom? Wanneer wijst u het toe of af?
- 13c. Is er wel eens om verzocht om een zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen? Worden de verzoeken gehonoreerd? Waarom wel/niet?

- 14. Heeft een ouder/minderjarige/opvoeder wel eens een geschil voorgelegd? Waarover? Hoe gaat u daarmee om?

De gemeente en onder haar vallende instellingen als GI, Veilig Thuis kunnen een verzoekschrift indienen bij rechter via de RvdK.

- 15a. Gebeurt dit ook in de praktijk, heeft u voorbeelden?
- 15b. Betekent zo'n verzoek dat de Raad zijn werk niet goed heeft gedaan?
- 15c. Wordt het verzoek doorgaans gehonoreerd? Wanneer wel, wanneer niet?

6. Overig punten

- 16a. Spreekt u als rechter het kind? Wanneer wel, wanneer niet? Voorafgaand aan de zitting?
- 16b. Heeft u het gevoel dat sinds de wetswijziging de mening van de minderjarige een belangrijkere factor is geworden in de besluitvorming?
- 17. Is de gezinsvoogd van het kind altijd op de zitting aanwezig? Vind u dat de gezinsvoogd er altijd moet zijn, of kan het ook met een vervanger?

In de tweede kamer is de motie van het lid Klein aangenomen. In deze motie wordt verzocht een onafhankelijke onderzoeksrechter in te zetten om controle uit te oefenen op de feiten die in de rapportages van de Raad en de GI worden opgevoerd. Zijn deze feiten wel naar waarheid ingevoerd? De onderzoeksrechter zou dit moeten toetsen.

- 18. Wat vindt u daarvan, moet er een onderzoeksrechter komen? Waarom wel/niet?

7. Ter afsluiting

- 19a. Als u nu terugkijkt op de afgelopen periode, is er dan een verandering te constateren ten opzichte van de periode voor 2015 wat betreft het verzoek tot OTS / MHUP (vaker of minder vaak OTS / MUHP) en waarom?
- 19b. En is er een verandering te constateren wat betreft het verzoek tot gezagsbeëindiging?
- 19c. Vind je de herziene wet een hulpmiddel voor je werk? Of zou je liever terug willen naar de oude wet?

Topiclijst Raad voor de Kinderbescherming

Deel 1

In deel 1 gaat het om de afweging om wel of niet een ondertoezichtstelling/ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing/gezagsbeëindiging te verzoeken bij de rechter, en of de afweging door de veranderde wetgeving na 2015 anders verloopt.

1. Acceptatie

Casus verstandelijk beperkte moeder

Ineke is 26 jaar en heeft een driejarig zoontje. Ineke is een alleenstaande moeder met verstandelijke beperking. Zij heeft zelf het initiatief genomen om hulpverlening in te schakelen en sindsdien werkt zij ook consistent mee aan de hulpverlening. Toch lukt het onvoldoende de ontwikkelingsbedreiging bij de minderjarige weg te nemen omdat aanwijzingen vanuit de hulpverlening niet beklijven bij Ineke.

Wat willen we weten ten aanzien van de acceptatie?

- Of het criterium 'acceptatie van hulpverlening' duidelijker is dan 'het resultaat van hulpverlening' (oude wetgeving):
1. Biedt het criterium 'acceptatie van hulpverlening' de mogelijkheid een afweging te maken tussen het gedwongen kader (OTS) en vrijwillige hulpverlening?
 - Of de Raad ook ouders treft die onder druk van het raadsonderzoek besluiten overal aan te werken:
 2. Hoe ga je als Raad om met ouders, zoals Ineke, die overal aan meewerkt, terwijl de ontwikkelingsbedreiging bij haar zoontje blijft bestaan? En maakt de leeftijd van het kind hierbij uit? (voor deze vraag kun je eventueel variëren in de casus ten aanzien van acceptatie van Ineke)
 - Of de Raad zaken tegenkomt waarin ouders wel bereid maar niet in staat zijn om de noodzakelijke hulpverlening te benutten:

3a. Wanneer oordeelt u dat ouders wel bereid zijn, maar niet in staat?

3b. En wat betekent dit voor uw beslissing/verzoek aan de rechter?

3c. Komt het voor dat de Raad een verzoek tot ondertoezichtstelling indient terwijl de benodigde hulp in voldoende mate door kind en ouders wordt geaccepteerd? Voorbeelden?

2. Aanvaardbare termijn

Casus Jongen van 12 in pleeggezin

Kamiel, een 12-jarige jongen is in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis geplaatst omdat er sinds zijn geboorte weinig veiligheid, structuur en begrenzing aanwezig was. Kamiel verblijft sinds zijn achtste in een perspectief biedend pleeggezin. De GI geeft aan dat moeder op een juiste manier invulling geeft aan haar rol als ouder op afstand maar ziet geen perspectief op een terugkeer van Kamiel naar huis. De GI verzoekt de Raad dan ook onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel te doen.

Wat willen we weten ten aanzien van de aanvaardbare termijn?

- Of door introductie van de aanvaardbare termijn in de wet men nu beter in staat is om het ontwikkelingsperspectief van de minderjarige als uitgangspunt te nemen:
- 4a. Lukt het onder de nieuwe wet om het ontwikkelperspectief als uitgangspunt te nemen.
 - 4b. Kan U een voorbeeld geven van de oude wet en de nieuwe wet om het verschil aan te geven?
 - Of bij het ontbreken van een perspectief op een terugkeer naar huis van het kind te allen tijde gezagsbeëindiging zou moeten volgen?

5a. Als er geen perspectief is op terugkeer naar, verzoekt u dan altijd tot gezagsbeëindiging?

5b. Wanneer wel of niet, welke factoren spelen een rol bij deze afweging?

Variant: Kamiel verblijft niet in een perspectief biedend pleeggezin maar is sinds zijn uithuisplaatsing op verschillende plekken geplaatst. Momenteel verblijft hij in pleeggezin waar de pleegouders hebben aangegeven niet langdurig voor hem te kunnen zorgen.

6. Is de stabiliteit en continuïteit van de plaatsing van de minderjarige (zeg alle plekken die niet perspectiefbiedend zijn) een factor die meespeelt bij de afweging of gezagsbeëindiging gewenst is?

Variant: Kamiel is onder toezicht gesteld en uit huis geplaatst waarbij de Raad een aanvaardbare termijn heeft gesteld van 12 maanden. Kamiel verblijft in een perspectief biedend pleeggezin. De GI verzoekt de Raad voor afloop van de OTS onderzoek te doen naar de noodzaak van een gezagsbeëindiging omdat moeder niet binnen een aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding kan dragen. Uit de rapportage van de GI blijkt echter dat niet of nauwelijks is geïnvesteerd in een terugkeer van Kamiel naar huis.

7a. In bovenstaande casus heeft de GI nauwelijks geïnvesteerd in de terugkeer van Kamiel naar huis, in hoeverre speelt dit (niet effectief geboden hulp) een rol bij de bepaling van de aanvaardbare termijn?

7b. Speelt dit contactherstel (of voldoende is geïnvesteerd in een terugkeer van het kind naar de ouder met gezag) een rol bij de afweging of gezagsbeëindiging gerechtvaardigd is?

3. Concrete bedreigingen

8. In de herziene wet is bepaald dat de rechter verplicht is de concrete bedreigingen op te nemen in de beschikking. Heeft deze wijziging voor jullie ook consequenties gehad?

Afsluitende vraag van dit onderdeel

9. Als je nu terugkijkt op de afgelopen periode, is er dan een verandering te constateren ten opzichte van de periode voor 2015 wat betreft het verzoek tot OTS / MHUP (vaker of minder vaak OTS / MUHP) en waarom?

10. En is er een verandering te constateren wat betreft het verzoek tot gezagsbeëindiging?

Deel 2

In dit deel gaan we in op de verschillende aspecten die in de wet zijn veranderd.

Positie minderjarige

11a. Wordt het besluit tot een verzoek OTS / MUHP/gezagsbeëindiging met de minderjarige besproken?

11a. Welke factoren bepalen of je wel of niet met de minderjarige spreekt? Als je met de jongere spreekt over het verzoek, hoe verloopt dan zo'n gesprek?

11c. Wordt, indien met de minderjarige is gesproken, zijn of haar mening opgenomen in het verzoekschrift en zo ja, op welke manier?

11d. Heb je het gevoel dat sinds de wetswijziging de mening van de minderjarige een belangrijkere factor is geworden in de besluitvorming?

Positie pleegouders

12. Heb je contact met pleegouders, bespreek je hun visie op gezagsbeëindiging en voogdij?

13. De gewijzigde wetgeving heeft als uitgangspunt dat opvoederschap en gezag zoveel mogelijk samenvallen. Dit veronderstelt dat eerst wordt gekeken of pleegouders de voogdij op zich willen nemen. In de praktijk adviseert de Raad echter meestal de voogdij aan de GI toe te wijzen. Welke redenen liggen daaraan ten grondslag?

Raad in het veld van jeugdzorg en jeugdbescherming (beleid)

14. Zijn er knelpunten in de uitvoering van kinderbeschermingswet die samen hangen met de uitvoering van de gewijzigde Jeugdwet?

De rol Raad is veranderd doordat de Raad duidelijker ook een adviesfunctie heeft naar andere professionals. De Raad is ook in de preventieve fase betrokken om advies te geven.

- 15a. Wat betekent deze verandering voor het werk van de Raad?

- 15b. Maakt het inbreuk op de onafhankelijkheid van de Raad?

- 15c. Is er nu een ander contact met ketenpartners en levert dit spanning op in de onafhankelijkheid van de Raad en het samen komen tot een preventieve aanpak?

- 15d. Is er na 2015 sprake van meer zware zaken omdat de lichte zaken in het vrijwillige kader worden aangepakt?

De gemeente en onder haar vallende instellingen als GI, Veilig Thuis kunnen een verzoekschrift indienen bij rechter via de Rvdk.

- 16a. Gebeurt dit ook in de praktijk en wat is dan jullie rol?

- 16b. Betekent zo'n verzoek dat jullie je werk niet goed hebben gedaan?

- 16c. Weet je of in die gevallen het verzoekschrift door de rechter werd gehonoreerd?

Terugblik

17. Vind je de herziene wet een hulpmiddel voor je werk? Of zou je liever terug willen naar de oude wet?

18. Heb je het idee dat de gewijzigde wetgeving heeft bijgedragen aan het beter beschermen van kinderen?

19. En heb je nog een tip voor de overheid?

Deel 1

In deel 1 gaat het om de afweging om wel of niet een ondertoezichtstelling/ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing/gezagsbeëindiging te verzoeken bij de rechter, en of de afweging door de veranderde wetgeving na 2015 anders verloopt.

1. Acceptatie

Casus verstandelijk beperkte moeder

Ineke is 26 jaar en heeft een driejarig zoontje. Ineke is een alleenstaande moeder met verstandelijke beperking. Zij heeft zelf het initiatief genomen om hulpverlening in te schakelen en sindsdien werkt zij ook consistent mee aan de hulpverlening. Toch lukt het onvoldoende de ontwikkelingsbedreiging bij de minderjarige weg te nemen omdat aanwijzingen vanuit de hulpverlening niet beklijven bij Ineke.

Wat willen we weten ten aanzien van de acceptatie?

- Of het criterium 'acceptatie van hulpverlening' duidelijker is dan 'het resultaat van hulpverlening' (oude wetgeving):
1. Biedt het criterium 'acceptatie van hulpverlening' de mogelijkheid een afweging te maken tussen het gedwongen kader (OTS) en vrijwillige hulpverlening?
 - Of de GI ook ouders treft die onder druk van het raadsonderzoek besluiten overal aan te werken:
 2. Hoe ga je als GI om met ouders, zoals Ineke, die overal aan meewerkt, terwijl de ontwikkelingsbedreiging bij haar zoontje blijft bestaan? En maakt de leeftijd van het kind hierbij uit? (Voor deze vraag kun je eventueel variëren in de casus ten aanzien van acceptatie van Ineke).
 - Of de GI zaken tegenkomt waarin ouders wel bereid maar niet in staat zijn om de noodzakelijke hulpverlening te benutten:

3a. Wanneer oordeelt u dat ouders wel bereid zijn, maar niet in staat?

3b. En wat betekent dit voor uw beslissing/verzoek aan de Raad?

3c. Komt het voor dat de GI een verzoek tot ondertoezichtstelling indient terwijl de benodigde hulp in voldoende mate door kind en ouders wordt geaccepteerd? Voorbeelden?

2. Aanvaardbare termijn

Casus Jongen van 12 in pleeggezin

Kamiel, een 12-jarige jongen is in het kader van een ondertoezichtstelling uit huis geplaatst omdat er sinds zijn geboorte weinig veiligheid, structuur en begrenzing aanwezig was. Kamiel verblijft sinds zijn achtste in een perspectief biedend pleeggezin. De GI geeft aan dat moeder op een juiste manier invulling geeft aan haar rol als ouder op afstand maar ziet geen perspectief op een terugkeer van Kamiel naar huis. De GI verzoekt de Raad dan ook onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel te doen.

Wat willen we weten ten aanzien van de aanvaardbare termijn?

- Of door introductie van de aanvaardbare termijn in de wet men nu beter in staat is om het ontwikkelingsperspectief van de minderjarige als uitgangspunt te nemen:
- 4a. Lukt het onder de nieuwe wet om het ontwikkelperspectief als uitgangspunt te nemen.
 - 4b. Kan U een voorbeeld geven van de oude wet en de nieuwe wet om het verschil aan te geven?
 - Of bij het ontbreken van een perspectief op een terugkeer naar huis van het kind te allen tijde gezagsbeëindiging zou moeten volgen?

5a. Als er geen perspectief is op terugkeer naar de ouders, verzoekt u dan altijd tot gezagsbeëindiging?

5b. Wanneer wel of niet, welke factoren spelen een rol bij deze afweging?

Variant: Kamiel verblijft niet in een perspectief biedend pleeggezin maar is sinds zijn uithuisplaatsing op verschillende plekken geplaatst. Momenteel verblijft hij in pleeggezin waar de pleegouders hebben aangegeven niet langdurig voor hem te kunnen zorgen.

6. Is de stabiliteit en continuïteit van de plaatsing van de minderjarige (zeg alle plekken die niet perspectief biedend zijn) een factor die meespeelt bij de afweging of gezagsbeëindiging gewenst is?

Variant: Kamiel is onder toezicht gesteld en uit huis geplaatst waarbij de Raad een aanvaardbare termijn heeft gesteld van 12 maanden. Kamiel verblijft in een perspectief biedend pleeggezin. De GI verzoekt de Raad voor afloop van de OTS onderzoek te doen naar de noodzaak van een gezagsbeëindiging omdat moeder niet binnen een aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding kan dragen. Uit de rapportage van de GI blijkt echter dat niet of nauwelijks is geïnvesteerd in een terugkeer van Kamiel naar huis.

7a. In bovenstaande casus heeft de GI nauwelijks geïnvesteerd in de terugkeer van Kamiel naar huis. Heeft u ervaring met bovenstaande situatie? Als besloten wordt daarom niet tot gezagsbeëindiging over te gaan, wat vindt u daarvan? Hoe wordt hier dan mee omgegaan binnen de GI? Heeft u andere voorbeelden rond dit spanningspunt: investeren in terugkeer en gezagsbeëindiging (tegen het licht van de bepaling van de aanvaardbare termijn)?

7b. Speelt dit contactherstel (of voldoende is geïnvesteerd in een terugkeer van het kind naar de ouder met gezag) een rol bij de afweging of gezagsbeëindiging gerechtvaardigd is?

3. Concrete bedreigingen

8. In de herziene wet is bepaald dat de rechter verplicht is de concrete bedreigingen op te nemen in de beschikking. Heeft deze wijziging voor jullie ook consequenties gehad?

Afsluitende vraag van dit onderdeel

9. Als u nu terugkijkt op de afgelopen periode, is er dan een verandering te constateren ten opzichte van de periode voor 2015 wat betreft het verzoek tot OTS /MHUP (vaker of minder vaak OTS / MUHP) en waarom?

10. En is er een verandering te constateren wat betreft het verzoek tot gezagsbeëindiging?

Deel 2

In dit deel gaan we in op de verschillende aspecten die in de wet zijn veranderd, namelijk positie jeugdbeschermer, positie minderjarige, positie (pleeg)ouders en positie jeugdbeschermer in het veld.

Extra bevoegdheden jeugdbeschermer

11a. Kan je uitleggen of er een verschil is tussen jeugdbeschermer en gezinsvoogd? (En klopt het dat de extra bevoegdheden alleen de gezinsvoogd betreffen?)

11b. Is je rol als gezinsvoogd veranderd door de nieuwe bevoegdheden? Waarom wel/niet?

12a. Wanneer ga je over tot 'het geven van aanwijzingen' of 'ontnemen deel van gezag'? En wanneer laat je de regie bij de ouder(s)? Kan je voorbeelden geven van twijfelgevallen?

12b. Heb je wel eens bij de rechter om bekrachtiging van schriftelijke aanwijzing gevraagd?

12c. En om gedeeltelijk gezag verzocht?

Zo, ja, welk onderdeel (onderwijs, medisch, verblijf), waarom?

12d. En om zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?

12e. Worden de verzoeken gehonoreerd door rechter? Waarom wel/niet?

13a. Een familiegroepsplan is verplicht. Wat vind je hiervan, wat is je ervaring ermee?

- 13b. Wanneer wordt een familieplan opgesteld (op welk moment, in vrijwillige kader of als OTS dreigt?) en wat zijn criteria om het te initiëren?
- 13c. Heeft een familiegroepsplan invloed op jouw beslissing/afweging om wel of niet te verzoeken tot OTS / MUHP?
- 14. Heb je wel een informatie over het gezin bij derden ingewonnen terwijl ouders daar geen toestemming voor hadden gegeven? Wat is je ervaring?
- 15a. Ben je wel eens betrokken geweest bij een geschil dat de ouder/opvoeder/minderjarige aan de rechter heeft voorgelegd.
- 15b. Heeft GI wel eens geschil voor de rechter gebracht? Wanneer zou de GI een geschil voor de rechter brengen (anders dan hiervoor onder vraag 14)?
- 16a. Als de zitting is, ben je als jeugdbeschermer dan altijd aanwezig of word je ook wel eens vervangen?
- 16b. Wat zijn redenen om wel of niet aanwezig te zijn?
- 16c. Hoe vaak ben je zelf aanwezig en hoe vaak word je vervangen (schatting)?

Positie minderjarige

- 19a. Spreek je altijd met de minderjarige over het eventuele verzoek tot OTS / MUHP of gezagsbeëindiging?
- 19b. Heeft de mening van het kind invloed op jouw afweging voor verzoek OTS / MUHP? En verlengingsverzoek?
- 19c. Wordt het gezichtspunt van de minderjarige in het verzoekschrift opgenomen, op welke manier?
- 20a. Wordt de uitspraak van de rechter met kinderen besproken?
- 20b. Weet je of de minderjarige altijd door de rechter wordt gesproken?
- 20c. Bespreek je de gang van zaken op de zitting met het kind?
- 20d. Is het kind aanwezig op de zitting, en zo ja, wat valt je op tijdens de zitting over het contact tussen rechter en kind? (wordt er geluisterd naar het kind door de rechter?)

Positie pleegouders

- 21a. Heb je contact met pleegouders, in welke zin?
- 21b. Bespreek je hun visie op gezagsbeëindiging en voogdij?
- 21c. Een van de doelen van de wet is om feitelijke opvoeding en gezag in een hand te brengen. In de praktijk komt bij gezagsbeëindiging vaak het gezag bij de voogdij instelling te liggen. Waarom is dit?
- 21d. De positie van pleegouders is versterkt in de wet, merk je dat hun positie is versterkt? Kan je daar voorbeelden van geven?

GI in het veld van jeugdzorg en jeugdbescherming (beleid)

- 22. Zijn er knelpunten in de uitvoering van kindbeschermingswet die samen hangen met de uitvoering van de gewijzigde Jeugdwet? Welke?
- 23. Volgens de nieuwe wet is het mogelijk dat meer instanties (gemeente, veilig thuis) een verzoekschrift bij de rechter kunnen indienen via de Rvdk. Heb je hier ervaring mee, ken je voorbeelden?

Terugblik

- 24. Vind je de herziene wet een hulpmiddel voor je werk? Of zou je liever terug willen naar de oude wet?
- 25. Heb je het idee dat de gewijzigde wetgeving heeft bijgedragen aan het beter beschermen van kinderen?
- 26. En heb je nog een tip voor de overheid?

Topiclijst ouders

Intro onderzoek:

In 2015 is er een nieuwe kinderschermingswetgeving gekomen. Deze nieuwe wet moet een aantal knelpunten wegnemen en zorgt voor een betere positie voor de kinderen/jongeren en hun (pleeg)ouders. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit van Utrecht gevraagd om te kijken hoe het met de wet in de praktijk gaat. Ook kijken de onderzoekers of de nieuwe wet daadwerkelijk een verbetering brengt in de positie van de kinderen, ouders en pleegouders.

Voor dit onderzoek spreken we o.a met ouders, pleegouders en jongeren die daadwerkelijk met de kinderschermingswetgeving te maken hebben. U kunt als ouder immers goed vertellen wat goed gaat en wat beter kan. Alles wat u mij nu vertelt is anoniem, dat wil zeggen dat niemand weet dat we u gesproken hebben en nergens schrijven we uw naam op. Voor uw medewerking ontvangt u een VVV bon ter waarde van €20, deze bon sturen wij per post naar u toe. Alleen hiervoor heb ik uw adres gegevens nodig.

Als u verder geen vragen heeft, laten we dan beginnen. Als u een vraag niet weet of het lastig vindt om de vraag te beantwoorden, kunt u dat aangeven en gaan we door naar een volgende vraag. Ik zal ondertussen uw antwoorden direct invoeren in de computer.

Algemeen:

1. Man/Vrouw.
2. Leeftijd.
3. Kunt u iets meer vertellen over de situatie? Bij welke GI (via welke instantie loopt de maatregel?) zit u? Kunt u iets vertellen over waarom u contact heeft met de XX(GI)?

Gehoord voelen door gezinsvoogd, raadsonderzoeker en rechter

Ik ga nu wat vragen stellen over de hulp die u kreeg in het vrijwillig kader en hoe deze overging naar gedwongen kader:

4. Heeft u hulp gehad in het vrijwillig kader (dus voordat er een maatregel is opgelegd)? Kunt u vertellen over de hulp die u kreeg in het vrijwilliger kader en hoe / waarom besloten is tot hulp in gedwongen kader? (Hoe lang kreeg u hulp in vrijwillig kader?)
5. Werd u duidelijk waarom u hulp moest krijgen in het gedwongen kader? Wat was de rol van de gezinsvoogd hierbij? Voelde u zich gehoord en begrepen door de gezinsvoogd?

Vragen mbt raadsonderzoek:

6. De raad voor de kinderscherming heeft onderzocht wat er precies speelt in uw gezin / met uw kind. Heeft u de raadsonderzoeker gesproken? Wat vond u van dat gesprek? Wat vond u prettig / minder prettig? Voorbeelden vragen.
7. De raadsonderzoeker heeft ook een rapport van het onderzoek gemaakt. Heeft u dat rapport met de raadsonderzoeker besproken? Hoe verliep de bespreking?
8. Was u het eens met wat er in stond? Wat wel / niet en heeft u dit ook besproken? Met wie? Is er toen nog wat aangepast?

Vragen m.b.t. zitting oplegging OTS door rechter:

9. Heeft u tijdens de OTS zitting gelegenheid gekregen om uw verhaal te vertellen? heeft u dit ook gedaan?
10. Werden er vragen aan u gesteld door de kinderrechter? Wat vond u van de vragen?
11. Had u het idee dat er naar u geluisterd werd door de kinderrechter? Kunt u dit toelichten?

12. Was dit anders dan bij de verlenging van de OTS (indien verlenging van toepassing)
13. De rechter heeft besloten uw kind onder toezicht te stellen. Bent u het eens met deze beslissing? Waarom niet?
14. Indien u het niet eens was met deze beslissing, heeft u dit kenbaar gemaakt? Hoe en bij wie? Veranderde er iets?
15. Indien verlenging OTS ; was u het eens met de verlenging? Waarom wel niet?
16. Indien u het niet eens was met deze beslissing, heeft u dit kenbaar gemaakt? Hoe en bij wie? Veranderde er iets?

Huidige hulp / situatie

Ik ga u nu wat vragen stellen over hoe het nu gaat .

De volgende vragen hebben betrekken op de gezinsvoogd.

17. Bij een OTS begeleid een gezinsvoogd u en uw kind. Heeft u een gezinsvoogd? (let op soms heet dit jeugdbeschermer!
18. Hebben jullie steeds dezelfde gezinsvoogd gehad? of verschillende? Reden? Vond u een bepaalde gezinsvoogd nog het prettigst om hulp van te krijgen? Waarom?
19. Wat houdt de begeleiding van de gezinsvoogd in praktijk in? (hoe veel contact momenten, wat doet de gezinsvoogd dan etc.?)
20. Als het goed is zijn er in het kader van de OTS ook werkdoelen opgesteld. Zijn deze besproken met de gezinsvoogd?
21. Wat vindt u van de werkdoelen (helder, haalbaar? Etc.)
22. Welk doel is het lastigst? Waarom?
23. Bent u tevreden over de hulp? Of zijn er nog dingen die niet zo goed gaan of die u mist? Kunt u dit toelichten?
24. Gaat het nu beter met uw kind / u en uw kind nu er een OTS in ingesteld en er wordt gewerkt aan de werkdoelen? Kunt u hier wat over vertellen? wat gaat goed / niet goed?

25. Ervaart u een continuïteit in de hulp die u krijgt? Heeft u zicht wanneer de hulp / OTS is afgerond? (vraag ahv opmerking begcie over aanvaardbare termijn). Kunt u dit toelichten?
26. Hoe lang vindt u dat de hulp nog moet duren? Toelichten? Wanneer duurt de hulp voor u echt te lang? (mbt aanvaardbare termijn)

Indien kind bij pleegouders zit:

De volgende vragen gaan over het contact met de pleegouders:

27. Heeft u contact met de pleegouders van uw kind? Hoe verloopt dit contact? Met betrekking tot welke onderwerpen heeft u contact met de pleegouders? (bv school, medische)
28. Welke rol speelt de gezinsvoogd bij het contact met de pleegouders?
29. Zijn er wel eens schriftelijke aanwijzingen gegeven? Was dit bij de rechter geweest?
30. Heeft u het gevoel dat u nog beslissingen kunt nemen over het kind? Voorbeelden vragen, evt vragen naar gezag ontnemen.

Familiegroepsplan

31. Met de invoering van de nieuwe wet dient de gezinsvoogd ouders, familieleden en / of andere personen uit het netwerk in de gelegenheid te stellen om zelf een plan van aanpak op te stellen voor de OTS . Ook wel het familiegroepsplan genoemd. Heeft de gezinsvoogd u op deze mogelijkheid gewezen? heeft u ook een familiegroepsplan gemaakt? Waarom wel / niet? Wat vond u ervan om dit te doen?

Geschillenregeling

- 32. Sinds de invoering van de nieuwe wet is er ook een mogelijkheid gekomen om meningsverschillen over de uitvoering van de OTS voor te leggen aan de kinderrechter. Wist u dat dit mogelijk was?
- 33. Heeft u van deze mogelijkheid gebruik gemaakt? Heeft u hiervoor een advocaat ingeschakeld? Kunt u hier iets meer over vertellen?
- 34. Indien niet; Zou u dit indien nodig in de toekomst alsnog doen?
- 35. Als u het met zaken rondom de OTS oneens bent of u het niet goed vindt gaan met uw kind, bespreekt u dit dan met de gezinsvoogd of met iemand anders? Wordt hier dan ook iets aan gedaan? Voorbeelden?

Tot slot:

- 36. Hoe denkt u dat de situatie over XX maanden zal zijn? wat zou u het liefste willen?
- 37. Heeft u nog tips voor ouders die in een vergelijkbare situatie zitten als u?

Topiclijst pleegouders

Intro onderzoek:

In 2015 is er een nieuwe kinderschermingswetgeving gekomen. Deze nieuwe wet moet een aantal knelpunten wegnemen en zorgt voor een betere positie voor de kinderen/jongeren en hun (pleeg)ouders. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit van Utrecht gevraagd om te kijken hoe het met de wet in de praktijk gaat. Ook kijken de onderzoekers of de nieuwe wet daadwerkelijk een verbetering brengt in de positie van de kinderen, ouders en pleegouders.

Voor dit onderzoek spreken we dan ook met ouder, pleegouders en jongeren die daadwerkelijk met de kinderschermingswetgeving te maken hebben. U kunt als (pleeg)ouder immers goed vertellen wat goed gaat en wat beter kan. Alles wat u mij nu vertelt is anoniem, dat wil zeggen dat niemand weet dat we u gesproken hebben en nergens schrijven we uw naam op. Voor uw medewerking ontvangt u een VVV bon ter waarde van €20, deze bon sturen wij per post naar u toe. Alleen hiervoor heb ik uw adres gegevens nodig.

Als u verder geen vragen heeft, dan kunnen we beginnen. Als u een vraag niet weet of het lastig vindt om de vraag te beantwoorden, kunt u dat aangeven en gaan we door naar een volgende vraag. Ik zal ondertussen uw antwoorden direct invoeren in de computer.

Let op: Gesprek hoeft niet te gaan over 1 kind, maar kan ook over meerdere kinderen en ervaringen in de loop der jaren en het verschil met oude en nieuwe wet. Gaat om hun rol en ervaringen als pleegouder in algemeenheid.

Algemeen:

1. Man / vrouw.
2. Leeftijd.
3. Bent u netwerkleegouder, bestandspleegouder, of crisis? Of beide?
4. Hoe lang bent u al pleegouder? Heeft u meerdere pleegkinderen? Merkt u verschil sinds de nieuwe wet?
5. Kun u iets vertellen over leeftijd en achtergrond van het kind(eren)
6. Kunt u vertellen waarom XX bij jullie woont?

Stabiliteit & continuïteit voor het kind / kinderen

7. Wat is de verwachting hoe lang XX nog bij u blijft wonen? Is de verwachting dat het kind weer terug gaat naar de ouders? is er gezegd wanneer? (m.b.t. aanvaardbare termijn)
8. Wilt u graag weten of en wanneer het kind terug gaat? Is er een reden gegeven waarom nog niet duidelijk is waarom er nog geen tijdsindicatie is gegeven? (vraag van begcie)

Huidige hulp / situatie (Werkdoelen en rol gezinsvoogd)

Ik ga u nu wat vragen stellen over hoe het nu gaat .

De volgende vragen hebben betrekking op de gezinsvoogd van uw pleegkind.

9. Is er een gezinsvoogd betrokken bij jullie en hoe is het contact met de gezinsvoogd? (let op soms heet dit jeugdbeschermer!)
10. Heeft het kind steeds dezelfde gezinsvoogd gehad? of verschillende? Reden? Vond u een bepaalde gezinsvoogd nog het prettigst om hulp van te krijgen? Waarom?

11. Wat houdt de begeleiding door de gezinsvoogd met het kind in praktijk in? (weet hoe veel contact momenten, wat doet de gezinsvoogd dan etc?)
12. Als het goed is zijn er in het kader van de OTS ook werkdoelen opgesteld. Waar zijn deze werkdoelen opgericht? Wat is jullie rol? Werkdoelen gericht op terugplaatsing of bij pleegouders blijven.
13. Wat vind u van de werkdoelen (helder, haalbaar? Etc)
14. Welk doel is het lastigst? Waarom?
15. Bent u tevreden over de hulp? Of zijn er nog dingen die niet zo goed gaan of die u mis? Kunt u dit toelichten?
16. Als u ontevreden bent over bepaalde dingen bespreekt u dit dan ook met de gezinsvoogd? of met iemand anders? Wordt hier wat aangedaan?
17. Ziet u verbetering ten opzichte vanaf begin dat XX bij u kwam wonen? Kunt u hier wat over vertellen? wat gaat goed / niet goed?

Contact met ouders

18. Heeft u contact met de ouders van XX? Hoe verloopt dit contact? Kunt u iets vertellen over wat u bespreekt met de ouders?
19. Is uw pleegkind op de hoogte van dit contact, wordt hij betrokken bij de gesprekken met zijn ouders?
20. Als er een beslissing voor een medische behandeling o.i.d. gemaakt moet worden, heeft u hierover dan contact met de ouders? hoe verloopt dat dan?"
21. Heeft de gezinsvoogd of andere hulpverlener nog een rol bij het contact met de ouders?

Geschillenregeling en Blokkaderecht

22. Sinds de invoering van de nieuwe wet is er ook een mogelijkheid gekomen om meningsverschillen over de uitvoering van de OTS voor te leggen aan de kinderrechter. Wist u dat dit mogelijk was?
23. Heeft u van deze mogelijkheid gebruik gemaakt? Kunt u hier iets meer over vertellen?

24. Indien niet; Zou u dit indien nodig in de toekomst alsnog doen?

25. Als u het met zaken rondom de OTS oneens bent of u het niet goed vindt gaan met uw pleegkind, bespreekt u dit dan met de gezinsvoogd of met iemand anders? Voelt u zich hierin gehoord?
26. Sinds de nieuwe wet is ook ingevoerd dat een kind dat langer dan een jaar in het pleeggezin woont niet zonder toestemming van de pleegouder kan worden weggehaald door een ouder of gezinsvoogd. Wist u van deze verandering?
27. Heeft u van deze mogelijkheid gebruik gemaakt? Kunt u hier iets meer over vertellen?

Familiegroepsplan

28. Met de invoering van de nieuwe wet dient de gezinsvoogd ouders, familieleden en / of andere personen uit het netwerk in de gelegenheid te stellen om zelf een plan van aanpak op te stellen voor de OTS . Ook wel het familiegroepsplan genoemd. Is er voor uw pleegkind zo'n familiegroepsplan opgesteld?
29. Was u als pleegouder betrokken bij het opstellen van een familie groepsplan? Wat vond u hiervan?

Toekomst

30. Hoe denkt u dat de situatie over XX maanden zal zijn? Bent u nog pleegouder van XX? Wat denkt u dat het beste is voor uw pleegkind?
 31. Als wat u denkt dat het beste is voor uw pleegkind, anders is dan de visie van de gezinsvoogd en of andere betrokken hulpverleners, bespreekt u dit dan? kunt u dit toelichten? Voelt u zich hierin gehoord?
 32. Zou u willen dat XX voorgoed bij u komt wonen? Maw dat u de volledige voogdij krijgt? Waarom wel niet?
 33. Heeft u nog tips voor pleegouders die in een vergelijkbare situatie zitten als u?
- Dit waren alle vragen. heeft u nog vragen of wilt u nog iets kwijt wat niet aan bod is gekomen? Dan wil ik u hartelijk bedanken voor u tijd.

Topiclijst jongeren

Intro onderzoek:

In 2015 is er een nieuwe kinderschermingswetgeving gekomen. Deze nieuwe wet moet een aantal knelpunten wegnemen en zorgt voor een betere positie voor de kinderen/jongeren, er zou bijvoorbeeld meer naar de kinderen moeten worden geluisterd. Nu heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut en de Universiteit van Utrecht gevraagd om te kijken hoe het met de wet in de praktijk gaat. Daarom willen graag jullie mening horen over een aantal onderdelen die in de wetgeving zijn aangepast.

We spreken met kinderen/jongeren, maar ook met ouders en pleegouders die allemaal met de kinderschermingswetgeving te maken hebben. Jullie hebben met de wet te maken dus kunnen ons goed vertellen wat goed gaat en wat beter kan. Alles wat je mij nu vertelt is anoniem, dat wil zeggen dat niemand weet dat we jou gesproken hebben en nergens schrijven we jou naam op. Voor je medewerking krijg je aan het einde van het interview een VVV-bon van €15,- daar kan je wat leuks voor kopen.

Als je verder geen vragen hebt, laten we dan snel beginnen. Als je een vraag niet weet of het lastig vindt om de vraag te beantwoorden moet je dat gewoon zeggen en gaan we door naar een volgende vraag.

Algemeen:

1. Man / vrouw.
2. Leeftijd.
3. Waar woon je op dit moment? -ouders, -pleegouders, instelling, -anders namelijk (bij pleegouders informeren of dit bekenden /netwerk is of vreemden)?
4. Hoe lang woon je daar al? (heb je hiervoor altijd thuis gewoond ? of al eerder in instelling / pleegouders gewoond)

5. Waarom heb je contact met of zit je in de jeugdinstelling XX / waarom zit je bij pleegouders? Wil je hier wat over vertellen?

Behoeften kind / Gehoord voelen

Ik ga nu wat vragen stellen over het begin van de OTS .

6. De raad voor de kinderscherming heeft onderzocht wat er precies aan de hand is. Heb jij met een raadsonderzoeker gesproken?
7. Kon je je verhaal goed vertellen en had je het gevoel dat er naar jou geluisterd werd? Waaraan merkte je dat er naar je geluisterd werd of juist niet?
8. Wat vond je het fijnst aan het gesprek? Wat vond je niet zo leuk aan het gesprek? Waarom?
9. De raadsonderzoeker heeft ook een rapport van het onderzoek gemaakt. Heb je dat rapport met de raadsonderzoeker besproken? Wat vond je ervan, begreep je wat hij/zij had opgeschreven?
10. Was je het eens met wat er in stond? Wat wel / niet en heb je dit ook besproken? Met wie? Is er toen nog wat aangepast?
11. Heb je met een kinderrechter gesproken over jouw situatie? Wat vond je van dit gesprek?
12. Luisterde de kinderrechter goed naar je? Begreep de rechter jou? Waaraan merkte je dat de rechter je begreep? Stelde hij lastige vragen? kan je en voorbeeld geven?
13. Wat vond jij het fijnst en minst leuk aan het gesprek? Kan je hiervan een voorbeeld geven?

Over de OTS

14. De rechter heeft besloten jou onder toezicht te stellen? (en evt naar pleeggezin / jeugd instelling moest), wat vond je daar toen van? Snapte je waarom je een OTS kreeg (en evt naar pleeggezin / jeugd instelling moest), Wist je wat dat betekende en wat er ging gebeuren?
15. Weet je of de OTS nog een keer is verlengd? (door gezinsvoogd? Wat vond je hiervan? Was dit met jou besproken?

Huidige hulp / situatie

Ik ga je nu wat vragen stellen over hoe het nu gaat . We vragen onder andere naar de gezinsvoogd, dit kan ook een jeugdbeschermer zijn. (check hoe het heet!)

Vragen aanpassen aan situatie kind.

Alleen OTS (bij ouders)

16. Bij een OTS begeleid een gezinsvoogd jou en ouders. Heb je een gezinsvoogd?
17. Wat vind je van hem / haar? (naar voorbeelden vragen) Worden jij en je ouders goed door haar/hem geholpen? (hoe doet hij of zij dat?) voorbeelden?
18. Heb je steeds dezelfde gezinsvoogd gehad? of verschillende? Reden? Wie was de fijnste? Waarom?
- Vervolg vanaf vraag 27.

Pleegouders

19. Wat vind je ervan dat je nu bij je pleegouders zit?? snap je waarom je hier zit?
20. Hoe gaat het? Vind je het fijn om in een pleeggezin te zitten? Wat vind je fijn / niet fijn; naar voorbeelden vragen.
21. Worden jij en je pleegouders begeleid door een gezinsvoogd?
22. Wat vind je van hem / haar? Worden jij en je pleegouders goed door haar/hem geholpen? Wat doet hij / zij dan? voorbeelden vragen.

23. Heb je steeds dezelfde gezinsvoogd gehad? of verschillende? Reden? Wie was de fijnste? Waarom?
24. Heb je nog contact met je ouders? hoe verloopt het contact?
25. Wil je weer terug naar je ouders?
26. Hoe lang denk je dat je nog in dit pleeggezin zit?

Voor ouders en pleegouders

27. Heb je met de gezinsvoogd ook doelen besproken om aan te werken? Wat voor doelen zijn dat?
28. Welk doel is het lastigst? Waarom? en welke het makkelijkst?
29. Gaat het nu beter met je dan een aantal maanden terug? Kan je daar wat meer over vertellen?
30. Weet je of er voor het plan met de doelen ook een gesprek is geweest met bv ooms / tantes en je opa en oma om de problemen eerst thuis op te lossen en is hier toen ook een plan voor gemaakt?
31. Ben je tevreden over de hulp? Of zijn er nog dingen die niet zo goed gaan of die je mist? Voorbeelden vragen.
32. Als je vindt dat iets niet goed gaat, praat je hier met iemand over? Is er toen iets aan gedaan/ verandert?
33. Met wie praat je hierover? Is er nog iemand naast je gezinsvoogd met wie je praat over je problemen / hoe het gaat?
34. Aan welke hulp heb je het meeste gehad? is er een tip die je bijvoorbeeld heb gekregen en waar je nog vaak aan moet denken?
35. Hoe denk je dat de situatie over XX maanden zal zijn? wat zou je het liefste willen (bv weer terug naar ouders, bij pleegouders blijven etc.)
- Vervolg vraag 46.

Jeugdinstelling

- 36. Wat vind je ervan dat je nu in een instelling XXX zit?? snap je waarom je hier zit?
- 37. Wordt je hier goed geholpen? Wat voor hulp krijg je precies? Welke problemen worden aangepakt? Door wie?
- 38. Krijg je ook hulp van een gezinsvoogd? Nog andere hulpverleners? Heb je steeds dezelfde hulpverlener of wisselt dit? welke hulpverlener / voogd vind je het fijnst? Waarom?
- 39. Gaat het nu beter met je dan toen je hier net kwam / of hoe het thuis ging?
- 40. Ben je tevreden over de hulp? wat vind je goed gaan? Voorbeelden vragen.
- 41. Zijn er dingen die niet zo goed gaan? voorbeelden?
- 42. Bespreek je de dingen die niet goed gaan met iemand? wie? Is er toen iets aangepast / verandert.
- 43. Aan welke hulp / hulpverlener heb je het meeste gehad? is er een tip die je bijvoorbeeld heb gekregen en waar je nog vaak aan moet denken?
- 44. Hoe denk je dat de situatie over XX maanden zal zijn? Wat zou je het liefste willen?

Als laatste vraag:

- 45. Als andere jongeren in deze situatie zitten heb je dan nog tips voor ze? (b.v. Is dit een goede plek om te worden geholpen?)

Colofon

Opdrachtgever	WODC
Auteurs	Dr. mr. K.D. Lünemann J.I. Huijer, LL.M. K. Bel, MSc. M. K. M. Lünemann, MSc.
Met medewerking van	H.E. Schoenmakers, LLB Mr. drs. L.F. Drost
Wetenschappelijk adviseurs	Prof. dr. M.J. Steketee I. Weijers
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-895-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2018.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction
of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

De maatregelen van kinderscherming (ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging) vormen voor de overheid het belangrijkste instrumentarium om in te kunnen grijpen als kinderen in hun lichamelijke en/of geestelijke ontwikkeling ernstig worden bedreigd of geschaad. In 2015 is de kinderschermingswet herzien, met als doel om een aantal geconstateerde knelpunten in de kinderschermingswetgeving weg te nemen. Deze herziening heeft ervoor gezorgd dat de gronden om tot een kinderschermingsmaatregel over te kunnen gaan ingrijpend veranderd zijn. Het doel van de wet is meer dan voorheen om aan te sluiten bij de omstandigheden waarin het kind zich bevindt, en het kind meer centraal te stellen bij het opleggen van de kinderschermingsmaatregelen.

Deze tussentijdse evaluatie geeft inzicht in hoe de uitvoering van de kinderschermingswetgeving verloopt. Dit als vervolg op de nulmeting van Regioplan in 2015. We brengen de ontwikkelingen na de wetswijziging in kaart. We hebben nu een meer gedifferentieerd beeld van deze ontwikkelingen, bijvoorbeeld als het gaat om de gronden van ondertoezichtstelling of de invulling van aanvaardbare termijn in relatie tot de gezagsbeëindiging. In het rapport doen we een aantal aanbevelingen over welke aspecten in de eindevaluatie aandacht zouden moeten krijgen.