

# **Beter Beschermd**

**Programma voor een effectieve en efficiënte jeugdbescherming**

Ministerie van Justitie,

Directie Justitieel Jeugdbeleid

september 2004

bijgesteld: september 2005



## **INHOUDSOPGAVE**

Voorwoord	3
I Inleiding	4
II De aanleiding voor het programma	5
1. Waarom jeugdbescherming?	
2. Waarom het programma Beter Beschermd?	
3. Afbakening van het programma	
4. Beter Beschermd en andere programma's	
III Het doel van het programma	10
IV Korte weergave van de inhoud van het programma	11
V De verantwoordelijkheid	13
1. Voor de jeugdbescherming	
2. Voor het programma	

## VOORWOORD

Beter Beschermd ging feitelijk in januari 2005 van start met de eerste stuurgroepvergadering. Door recente ontwikkelingen, waaronder incidenten en acties van bij de jeugdzorg betrokken organisaties, kwamen in relatief korte tijd veel aanvullende rapporten beschikbaar die de nadruk leggen op de noodzaak tot snelle en intensieve veranderingen, een gevoel dat meteen werd overgenomen door professionals in de jeugdbescherming, bestuurders, politiek en media<sup>1</sup>.

Hoewel veel van de besproken knelpunten al onderdeel zijn van de plannen om de jeugdbescherming te verbeteren, vragen de (op)nieuw gesignaleerde problemen en de actualiteit om een intensivering in omvang en tijdsdruk van het oorspronkelijke programma. De actualiteit is in dat opzicht zeker niet te beschouwen als een 'verstoring' van het lopende proces maar veeleer als een kans om snelle verbeteringen door te kunnen voeren. De minister van Justitie heeft aangekondigd de veranderingen zo snel mogelijk te willen effectueren<sup>2</sup>. Het bestaande programma Beter Beschermd zal derhalve qua omvang en tijdsdruk worden geïntensiveerd.

Het doel van het programma blijft de kwaliteit van de jeugdbescherming vergroten. 'Kwaliteit' betekent in dit verband dat jeugdigen zo efficiënt en effectief mogelijk beschermd worden indien zij in hun ontwikkeling worden bedreigd. Efficiëntie en effectiviteit uiteten zich vooral in *snellheid* en *resultaat*. Daarop richten zich alle acties in het programma.

De organisaties die een bijdrage leveren aan het proces om te komen tot die efficiënte en effectieve bescherming zullen daartoe ieder afzonderlijk en als geheel al het mogelijke doen om de bedreiging zo snel mogelijk, liefst blijvend, op te heffen.

De minister van Justitie neemt het initiatief voor dit programma in nauwe samenspraak met de staatssecretaris van VWS en erkent daarbij de bijzondere verantwoordelijkheid van de provincies<sup>3</sup> in dit proces. Zij vormen de primair verantwoordelijke bestuurslaag voor de jeugdzorg en sturen in die hoedanigheid het regionaal beleid aan. Een gecoördineerde landelijke aanpak zal de provincies ondersteunen bij het realiseren van een versnelling van een effectieve werkwijze van en samenwerking

---

<sup>1</sup> Zie

\* 'Jeugdbescherming onder de loep, een casestudie van de regio Amsterdam' (B&A, Den Haag, 2005),

\* 'Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S.', (Inspectie Jeugdzorg, 2005)

\* De Eerste voortgangsrapportage van de Jeugdzorgbrigade (2005)

\* 'Kansen in de Keten, een onderzoek naar de keten in jeugdzorg' (Inspectie Jeugdzorg, 2005).

<sup>2</sup> Dit gebeurde bij de volgende gelegenheden:

\* tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 10 maart 2005, en in de brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van moties die tijdens dit overleg werden ingediend (TK 2004-2005, 29 815, nr. 27),

\* in de speech op 23 maart 2005 tijdens de landelijke manifestatie van de BMJ (Belangenvereniging voor Medewerkers in de Jeugdbescherming en de Jeugdreclassering) in de RAI te Amsterdam naar aanleiding van het gerechtelijk vooronderzoek naar de rol van een gezinsvoogd in de zaak van het meisje S.,

\* in de speech op 19 april 2005 na het in ontvangst nemen van het rapport 'Jeugdbescherming onder de loep'.

<sup>3</sup> Onder provincies worden in dit programma ook verstaan de grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden.

tussen alle partners in het proces waaronder uiteraard in het bijzonder de bureaus jeugdzorg. Het rijk is dus verantwoordelijk voor het landelijk kader en voor de ondersteuning van de provincies bij het uitvoeren van hún verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

## **I INLEIDING**

De jeugdbescherming ontmoet de laatste jaren veel kritiek. Deze kritiek richt zich op de wetgeving zelf, op de uitvoering van de wetgeving en op de aansluiting tussen de jeugdbescherming en overige (jeugd)zorg. Op sommige punten zijn al verbeteringen in gang gezet. Wat ontbreekt is een samenhangend pakket voor deze en andere activiteiten voor een effectieve jeugdbescherming. Het programma Beter Beschermd van de Directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ) voorziet in deze leemte.

Het doel van Beter Beschermd is een effectieve en efficiënte jeugdbescherming, dat wil zeggen een jeugdbescherming die zodra dat nodig is op basis van duidelijke maatstaven wordt toegepast en die zo snel mogelijk leidt tot de vereiste verbeteringen in de opvoedings- en leefsituatie van de minderjarige. Daarbij moeten de rechten van minderjarigen en andere betrokkenen bij de uitvoering van de jeugdbescherming worden gerespecteerd. Voorwaarde daarvoor is dat die rechten in de wet- en regelgeving duidelijk en toegankelijk zijn geformuleerd, zodat ook raadsonderzoekers en (gezins)voogdijwerkers deze rechten kennen en op een juiste wijze toepassen.

Een effectieve jeugdbescherming houdt ook in dat kinderbeschermingsmaatregelen worden beëindigd zodra de gestelde doelen zijn gehaald. En dat de overstap van een gezagsbeperkende naar een gezagsontnemende maatregel wordt gemaakt wanneer dat vanuit het gezichtspunt van de minderjarige noodzakelijk is. Met als sluitstuk dat de pleegouders van een kinderbeschermingspupil waar mogelijk en gewenst zelf met het juridisch gezag worden bekleed.

Beter Beschermd wil ten slotte bereiken dat de belemmeringen in de samenwerking tussen de ketenpartners bij de jeugdbescherming (te weten de Raad voor de Kinderbescherming, het bureau jeugdzorg<sup>4</sup> en de rechterlijke macht) zijn weggenomen. Dat kan door een grotere eenheid bij de uitvoering van de taken bij elk van deze partners afzonderlijk, en door een regelmatig gezamenlijk overleg over inhoudelijke thema's.

Een belangrijke rol bij het welslagen van de jeugdbescherming is weggelegd voor (jeugd)zorgvoorzieningen die aanvullende hulp bieden. In het programma ligt echter de nadruk op de jeugdbescherming, en op de ketenpartners bij de uitvoering van de kinderbeschermingswetgeving.

Het programma eindigt op 1 januari 2007. Op dat moment zal het eindverslag worden opgemaakt van de uitvoering van het programma. Daarin wordt aangegeven op welke wijze de projecten die binnen deze periode niet konden worden afgerond een vervolg krijgen en hoe toezicht wordt verkregen en gehouden op de uitvoering van de tijdens de programmaperiode ingezette veranderingen.

De opzet van deze nota is als volgt. In Hoofdstuk II is de aanleiding voor het programma, in hoofdstuk III het doel van het programma beschreven. Hoofdstuk IV bevat een korte beschrijving van de inhoud van het programma en hoofdstuk V gaat in op de verantwoordelijkheidsverdeling voor de jeugdbescherming en bij de uitvoering van Beter Beschermd.

## **II DE AANLEIDING VOOR HET PROGRAMMA**

---

<sup>4</sup> Onder bureaus jeugdzorg worden in dit programma ook verstaan de landelijk werkende instellingen die voogdij en gezinsvoogdij uitvoeren.

## 1 Waarom jeugdbescherming?

Kinderen hebben recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid. Dit recht is opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat ook door Nederland is ondertekend.

De ouders hebben de verantwoordelijkheid om dit recht te realiseren. Maar wanneer de ouders deze verantwoordelijkheid niet naar behoren vervullen, is het de plicht van de overheid om passende, dat wil zeggen *dwingende* maatregelen te nemen. Dan moet wel duidelijk zijn dat jeugdzorg in het vrijwillige kader niet mogelijk is, en de rechten van de minderjarige *ernstig* (dreigen te) worden geschonden.

Het gaat in de jeugdbescherming steeds om opvoedings- en leefsituaties die niet voldoen aan de minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling van een minderjarige. Bijvoorbeeld omdat de ouders hun kinderen mishandelen, misbruiken of aan hun lot overlaten. Of omdat een minderjarige – zonder dat de ouders dit kunnen verhinderen – al op jonge leeftijd de buurt onveilig maakt, zwerft of voor prostitutie wordt misbruikt.

De overheidsverantwoordelijkheid voor deze minderjarigen heeft geleid tot een systeem van jeugdbescherming. Dit systeem stelt de overheid in staat om een onderzoek in te stellen naar de opvoedings- en leefsituatie van de minderjarige en in te grijpen als dat nodig is. De werkwijze daarbij is de volgende.

Een vermoeden van een voor een minderjarige bedreigende situatie<sup>5</sup> wordt gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming (Raad) die deze melding onderzoekt. De Raad is in deze zaken procespartij, en is bevoegd bij de rechter te vragen om een kindbeschermingsmaatregel. Vervolgens kan de rechter een (voorlopige) ondertoezichtstelling (ots) opleggen, of de ouders het gezag over hun kind ontnemen middels een ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag. Deze maatregelen leiden doorgaans tot een voogdij. De uitvoering van de ots'en en de uitoefening van voogdijen is een taak van het bureau jeugdzorg (bjz)<sup>6</sup> en, in het geval van alleenstaande minderjarige asielzoekers, van Nidos.

Een aanzienlijk aantal minderjarigen en gezinnen komt in aanraking met de jeugdbescherming:

- de Raad handelt jaarlijks ongeveer 8.500 beschermingszaken af;
- in totaal zijn rond de 20.000 minderjarigen onder toezicht geplaatst;
- in totaal zijn zo'n 9000 minderjarigen onder voogdij gesteld<sup>7</sup>.

Het merendeel van deze minderjarigen (en hun ouders) heeft te maken met een ernstige ingreep van de overheid in hun persoonlijke levenssfeer.

Een dergelijke ingrijpende beslissing mag alleen genomen worden als daar voldoende reden toe is; de situatie moet ernstig zijn en hulpverlening in het vrijwillige kader is niet (meer) mogelijk of leidt niet tot het gewenste resultaat.

---

<sup>5</sup> Een dergelijk vermoeden wordt doorgaans gemeld door het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, onderdeel van het bjz. De Raad functioneert vooral als een tweedelijns organisatie.

<sup>6</sup> Naast andere taken als de uitvoering van jeugdreclassering en indicatiestelling voor aanvullende jeugdzorg.

<sup>7</sup> Dit is inclusief circa 4000 ama's; het aantal van deze voogdijen fluctueert sterk.

De andere kant van de zaak is dat het *niet* ingrijpen door de overheid ertoe kan leiden dat een situatie die voor een minderjarige onwenselijk is blijft voortbestaan of dat deze zelfs verergert. Ingrijpen moet soms, maar dan wel op een zo effectief mogelijke manier.

## 2 Waarom het programma Beter Beschermd?

Het aantal meldingen van kindermishandelingen – verwaarlozing, fysiek of psychisch geweld en seksueel misbruik – neemt de afgelopen jaren fors toe<sup>8</sup>. Naar verwachting zal het beroep op de jeugdbescherming niet afnemen. Wetenschappelijk onderzoek naar het functioneren van de jeugdbescherming<sup>9</sup> en thematisch onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg (Inspectie) naar de uitvoering van voogdijen en ots'en, brengen echter aanzienlijke problemen in de uitvoeringspraktijk aan het licht<sup>10</sup>.

Er is een ambtelijke analyse uitgevoerd naar de aanbevelingen voor de verbetering van de jeugdbescherming die in deze onderzoeksrapporten zijn gedaan<sup>11</sup>. Bij die analyse is gebleken dat het verschil tussen de mogelijkheden en de toepassing van de bepalingen in het BW in de loop der jaren steeds groter is geworden. De ots is veruit favoriet, ook wanneer er redenen zijn voor een gezagsontnemende maatregel en deze, gezien vanuit de rechten van een minderjarige, ook de voorkeur heeft. Daarnaast worden de wettelijke mogelijkheden van de ots onvoldoende benut door de geringe toepassing van de schriftelijke aanwijzing.

De ots is bedoeld voor gezinnen die voldoende geholpen zijn met het versterken van de opvoedingsvaardigheden van de ouders. Desondanks wordt de maatregel voortgezet bij bijvoorbeeld langdurige pleeggezinplaatsingen. Deze praktijk tast de stabiliteit en continuïteit in de opvoedingssituatie van het pleegkind aan. Daarnaast ontnemt zij de pleegouders de mogelijkheid het juridische gezag te verwerven dat nodig is om zelfstandig de voor hun pleegkind noodzakelijke beslissingen te nemen. Dit knelpunt vraagt om een betere toepassing van de ontheffing en aansluitende overdracht van de voogdij aan de pleegouders. Met als voorwaarde dat de ouders recht krijgen op informatie en op inspraak bij belangrijke beslissingen in het leven van hun kind.

---

<sup>8</sup> In 2002 is het aantal meldingen met 19.5% toegenomen naar ruim 7000.

<sup>9</sup> Te weten:

\* 'Met recht onder toezicht gesteld', evaluatie herziene ots-wetgeving (Verwey-Jonker Instituut, 2000),

\* '909 zorgen', een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling (VU, 2001),

\* 'Maatregel ... Regelmaat', reconstructie van (het doorbreken van) transgenerationale overdracht van kinderschermingsmaatregelen (Adviesbureau van Montfoort, 2001).

<sup>10</sup> Zo wordt een aanzienlijk deel van de ots'en niet opgeheven omdat de beoogde resultaten zijn behaald maar omdat de pupil meerderjarig is geworden, en kan van slechts 30% van de ots'en bij de afsluiting van de maatregel een verbetering van de situatie van de minderjarige worden aangetoond. In de voogdij hebben cliënten geen zicht op wat zij van de uitvoering van deze maatregel kunnen verwachten. De praktijk blijkt zeer divers te zijn, zonder dat deze diversiteit is verantwoord.

<sup>11</sup> Daarbij is tevens gebruik gemaakt van N.A. Stegerhoek: 'De publieke kant van het Jeugdrecht, publieke aspecten van het civiele jeugdrecht nader beschouwd' (Zwolle 1995), H. van Wijk 'Hoezo noodzakelijk? Rechtsgronden voor kinderschermingsmaatregelen' (Amsterdam, 1999) en M.R. Bruning: 'Rechtvaardiging van kinderscherming. Naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderscherming' (Amsterdam, 2001).



Uit de analyse is ook gebleken dat rechters in hun beschikkingen de abstracte gronden en doelen voor een kindbeschermingsmaatregel vaak niet vertalen naar de feitelijke omstandigheden. Dit tast de rechtszekerheid aan van de ouders en minderjarigen die betrokken zijn bij de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen.

Het treffen van een maatregel is een ernstige aantasting van de opvoedingsrechten van de ouders en van de privacy van het gezin. Ouders en minderjarigen hebben er recht op te weten welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen, welke hulp ze kunnen verwachten bij de oplossing van de problemen, en onder welke voorwaarden de maatregel weer ongedaan zal worden gemaakt.

Verbeteringen op dit punt vergen een goede, op de specifieke situatie afgestemde motivering van de rechter; deze motivering moet door de Raad en het b.j.z. worden voorbereid. Als dat gebeurt zal de keuze naar verwachting eerder op die maatregel vallen die het meest past bij de beschermingsbehoefte van de minderjarige.

De onderzoeken uit 2005 hebben aangetoond dat het vaak veel te lang duurt voordat ernstige problemen leiden tot het noodzakelijke ingrijpen in de opvoedings- en leefsituatie van een minderjarige. Hiervoor bestaat weinig begrip in de samenleving. Als het belang van de minderjarige werkelijk voorop staat moet de rechter zo snel mogelijk vast kunnen stellen dat ingrijpen noodzakelijk is en welke vorm dan de meest passende is. Deze doelen vragen om een verkorting van de doorlooptijden in de jeugdzorg- en jeugdbeschermingsketen, en een verbetering van de samenwerking van de ketenpartners.

De minister van Justitie heeft in zijn brief van 30 juni 2004 aan de Tweede Kamer laten weten dat de noodzakelijke activiteiten voor de verbetering van de jeugdbescherming zullen worden opgepakt<sup>12</sup>. Het belangrijkste doel is dat de condities voor de opvoeding van kindbeschermingspupillen aan bepaalde minimumeisen gaan voldoen. Daarbij zal ook expliciet aandacht worden gegeven aan de uit de jeugdbescherming voortvloeiende knelpunten voor de pleegzorg<sup>13</sup>.

### 3 Afbakening van het programma

Het doel van Beter Beschermd is een effectieve en efficiënte jeugdbescherming. In dit programma worden alleen die activiteiten opgenomen die bijdragen aan dit doel. Om de reikwijdte van het programma aan te geven volgt onderstaand een omschrijving van de beoogde jeugdbescherming.

#### *Jeugdbescherming*

Bepalend voor jeugdbescherming is de (dreigende) schending van de rechten van het kind en de noodzaak hieraan op een dwingende wijze een halt toe te roepen. Iedere minderjarige heeft volgens het IVRK recht op een opvoedings- en leefsituatie die aan zekere minimumeisen voldoet. Beter Beschermd heeft betrekking op activiteiten die gericht zijn op het opsporen en opheffen van situaties waarin sprake is van een (dreigende) ernstige schending van dit recht.

---

<sup>12</sup> TK 2003-2004, 28 600 29 200VI nr. 19.

<sup>13</sup> Zoals aangegeven in de Trillium-documenten 'Pleegzorg in een veranderende jeugdzorg' en 'Pleegzorg met visie', beiden uit 2000.

### *Effectief en efficiënt*

Aan 'effectieve' en 'efficiënte' jeugdbescherming zijn twee aspecten te onderscheiden:

- dat *tijdig* de *juiste* kinderschermingsmaatregel wordt getroffen. Dat wil zeggen dat de jeugdbescherming alle minderjarigen bereikt die ernstig bedreigd worden en hulp binnen het gedwongen kader nodig hebben, en dat in zo'n geval voor die maatregel wordt gekozen die nodig is om de bedreiging weg te nemen.
- dat de jeugdbescherminginstanties de schending van de rechten *sneller* en *vollediger* weten op te heffen.

## 4 Beter Beschermd en andere programma's

Het beleidsterrein 'jeugd' is volop in beweging; er worden tal van activiteiten ontplooid. De vraag naar de relatie tussen deze activiteiten en Beter Beschermd is dus relevant.

### *Het beleidsprogramma Jeugd terecht*

In 2003 is de uitvoering van het Justitieprogramma Jeugd terecht gestart. Jeugd terecht heeft tot doel het bestrijden en voorkomen van jeugdcriminaliteit. Het gaat met andere woorden om de jeugdige als dader. Beter Beschermd daarentegen richt zich op de minderjarige die het slachtoffer is van een falende opvoeding, en die daartegen beschermd moet worden. Toch zijn beide doelgroepen niet strikt te scheiden: er is overlap. Immers, sommige jongeren worden eerst slachtoffer en daarna ook dader. In dat opzicht zijn de activiteiten in Beter Beschermd óók te beschouwen als een preventief onderdeel van Jeugd terecht<sup>14</sup>. Er zijn tevens programmatische raakvlakken in de aandacht voor het preventief jeugdbeleid en voor het tijdig signaleren van risicosituaties.

### *Operatie JONG*

Operatie JONG beoogt meer samenhang te brengen in de aanpak van het jeugdbeleid door de diverse bij dit beleid betrokken departementen. Beter Beschermd beoogt een verdere verbetering te brengen binnen een belangrijke schakel in de jeugdzorg. Het is dan ook van belang de activiteiten uit dit programma af te stemmen met Operatie Jong.

Deze samenwerking zal gestalte krijgen op de volgende thema's van de Operatie Jong<sup>15</sup>:

- vergroten van het zicht op de kwaliteit en effectiviteit van preventieve, curatieve en repressieve programma's,
- de aansluiting van de zorgketen op de justitieketen.

### *Ondersteuningsprogramma Jeugdzorg*

---

<sup>14</sup> Volgens Van Montfoort (in zijn in 1994 gepubliceerde proefschrift 'Het topje van de ijsberg, kinderscherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief') speelde het beschermen van de samenleving tegen (potentieel) gevaarlijke kinderen zelfs een dominante rol bij het tot stand komen van het stelsel van kinderschermingsmaatregelen en bij latere aanpassingen daarvan.

<sup>15</sup> Bron: Proeve van de Jeugdagenda van 26 september 2003.

De MOgroep heeft in overleg met de rijksoverheid, een programma opgesteld voor de ondersteuning van de bhz en de aanbieders van jeugdzorg bij de invoering van de Wjz. Onderdelen van dit programma hebben een overlap met activiteiten van Beter Beschermd. Concreet gaat het om de activiteiten<sup>16</sup> casemanagement en vraaggericht werken.

Bij de verdere uitwerking van de activiteiten van Beter Beschermd zal worden aangesloten op de producten die in het kader van het Ondersteuningsprogramma Jeugdzorg zijn of worden ontwikkeld.

#### *Kwaliteitsimpuls jeugdzorg*

De Rijksoverheid trekt de komende jaren extra financiën uit om de kwaliteit van de jeugdzorg een impuls te geven. Een van de aandachtspunten zal zijn de effectiviteit van het stelsel, meer in het bijzonder de effectiviteit van hulpverleningsmethoden<sup>17</sup>. Ook op dit punt is afstemming nodig met Beter Beschermd.

---

<sup>16</sup> Bron: Ondersteuningsprogramma Jeugdzorg 2003-2005.

<sup>17</sup> Bron: Een kwaliteitsimpuls van 3 x 4 miljoen (versie 19 januari 2004).

### III HET DOEL VAN HET PROGRAMMA

Een effectieve en efficiënte jeugdbescherming betekent *tijdig* de *juiste* kinderbeschermingsmaatregel treffen, en deze maatregel *snel* en *resultaatgericht* uitvoeren. Voor het op tijd treffen van de juiste maatregel zijn nodig: duidelijk omschreven, door alle jeugdbeschermingorganisaties gedeelde maatstaven voor het opleggen, verlengen en opheffen van een gezagsbeperkende of gezagsontnemende maatregel. Snel en resultaatgericht wil zeggen dat de redenen voor het treffen van de maatregel op zo kort mogelijk termijn en zo volledig mogelijk worden weggenomen.

Een belangrijke voorwaarde voor het bereiken van een effectieve jeugdbescherming is het toepassen van aan de rechten van minderjarigen ontleende maatstaven voor het opleggen, uitvoeren en weer ongedaan maken van een kinderbeschermingsmaatregel<sup>18</sup>. Een andere is dat er voldoende controle is op de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen.

Een jeugdbescherming vanuit de rechten van minderjarigen vereist dat bij de keuze voor een maatregel het belang van de minderjarige de eerste overweging is, en niet of in mindere mate het recht van de ouders als eerstverantwoordelijken voor de opvoeding van hun kinderen. Dit uitgangspunt moet terug te vinden zijn in de wetgeving.

Wil de jeugdbescherming bovendien effectief zijn, dan zullen ook eisen gesteld moeten worden aan de tijd die mag liggen tussen het signaleren van een beschermwaardige situatie en het eerste contact van de (gezins)voogdijwerker met de minderjarige. Dit heeft consequenties voor de doorlooptijden van het b.j.z., de Raad en de rechterlijke macht.

Ook zal de afstemming tussen deze ketenpartners aan bepaalde eisen moeten voldoen. Bij de rechterlijke macht ligt het accent op een zo groot mogelijke eenduidigheid in procedures en in de interpretaties van de wet- en regelgeving. Verschillen kunnen immers nadelig zijn voor de rechtsgelijkheid van cliënten en / of het efficiënt functioneren van de Raad en het b.j.z.

De projecten van het programma zijn afzonderlijk beschreven. In het programma worden alleen projecten opgenomen waar Justitie de eindverantwoordelijkheid voor draagt of, in het geval van het b.j.z., de eerstverantwoordelijke voor is.

---

<sup>18</sup> Met deze maatstaven wordt invulling gegeven aan de zogenaamde ‘open gronden en doelen’ die kenmerkend zijn voor ons systeem van jeugdbescherming.

## **IV KORTE WEERGAVE VAN DE INHOUD VAN HET PROGRAMMA**

### 1 Project doorlooptijden

Resultaat: Vaststellen van de maximumdoorlooptijd tussen het moment waarop een kindbeschermsmaatregel wordt overwogen en, indien een maatregel aangewezen blijkt, het moment van de feitelijke start van de uitvoering van de maatregel. Uitgangspunt daarbij is dat deze doorlooptijd zo kort mogelijk is, en niet zo lang dat binnen die termijn de situatie van de minderjarige verder verslechtert. De resultaten van het project worden voor implementatie ingebracht in het project over afstemming van de werkwijze in de keten.

### 2 Project afstemming werkwijze in de keten

Resultaat: Afspraken tussen de ketenpartners in de jeugdbescherming die de snelle doorstroming van (potentiële) jeugdbeschermingszaken faciliteren en landelijke uitvoering van die afspraken. Gesignaleerde knelpunten lijken hun oorzaak te vinden in onvoldoende afstemming tussen deze ketenpartners. Zo zijn er overlappen geconstateerd bij het uitvoeren van onderzoek naar beschermwaardige situaties en lacunes, zoals het ontbreken van een toets bij de besluitvorming over individuele cases.

### 3 Project effectmeting

Resultaat: Periodieke meting van de effecten van de uitvoering van voogdijen en ots'en. Met effect wordt in dit verband bedoeld: het behalen van vooraf gestelde doelen. Met dit doel worden instrumenten voor een periodieke effectmeting ontworpen en geïmplementeerd.

De verantwoording van de resultaten kan alleen als er criteria zijn om, bij het afsluiten van de maatregel, de kwaliteit van de opvoedings- en leefsituatie van de betreffende pupil aan af te meten. Dat zijn dezelfde criteria die eerder gehanteerd kunnen worden om aan te geven of voor een bepaalde minderjarige een kindbeschermsmaatregel nodig is. Het ontwikkelen van criteria en van een instrument voor effectmeting liggen zo in elkaars verlengde.

De resultaten van dit project worden voor implementatie ingebracht in het project over de verbetering van de uitvoering kindbeschermsmaatregelen.

### 4 Project verbetering uitvoering kindbeschermsmaatregelen:

#### *a. ondertoezichtstelling*

Resultaat: Een effectieve uitvoering van ondertoezichtstellingen door de b.j.z. en de l.w.i. Hiertoe zal de in het project Deltaplan Gezinsvoogdij ontwikkelde werkwijze worden geïmplementeerd.

#### *b. voogdij*

Resultaat: Een visie op de voogdij, de omzetting van de visie in een werkwijze voor de uitvoering van voogdijen en de implementatie van de werkwijze bij de bjj en de lwi.

*c. implementatie instrument voor periodieke effectmeting*  
(resultaat project 3)

## 5 Project wetgeving

Resultaat: kindbeschermingswetgeving die voldoet aan de volgende voorwaarden:

1. bij de keuze voor een gezagsbeperkende of gezagsontnemende maatregel wordt voorrang gegeven aan het belang van de minderjarige,
2. de toetsing van de noodzaak tot voortzetting van een ondertoezichtstelling (ots) of instellingsvoogdij (voogdij) is volledig en eenduidig geregeld,
3. de rechtspositie van ouders, minderjarigen en belanghebbenden is duidelijk, eenduidig en eenvoudig geregeld.

## V DE VERANTWOORDELIJKHEID

### 1 Voor de jeugdbescherming

De jeugdbescherming heeft te maken met twee wettelijke kaders: het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Wet op de jeugdzorg (Wjz).

Het *opleggen* van een kinderbeschermingsmaatregel wordt geregeld in het BW. Veel problemen in de jeugdbescherming hangen samen met bepalingen uit dit wetboek, en met de manier waarop de ketenpartners in de jeugdbescherming deze bepalingen vormgeven.

De *uitvoering* van voogdijen en ondertoezichtstellingen is geregeld in de Wjz die op 1 januari 2005 in werking treedt. Er zijn ook problemen bij de manier waarop deze taken worden uitgevoerd.

Deze tweeledige positie weerspiegelt zich in de manier waarop de overheidsverantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming is geregeld. Eerstverantwoordelijk is het ministerie van Justitie, het departement dat verantwoording aflegt over de besteding van het geld voor de jeugdbescherming. Twee van de ketenpartners in de jeugdbescherming zijn nauw met dit departement verbonden:

de Raad die onderdeel van Justitie is, en de met Justitie verbonden Raad voor de rechtspraak die de organisatorische voorwaarden voor de rechterlijke macht regelt.

Na de invoering van de Wjz zijn de ministeries van VWS en Justitie samen eindverantwoordelijk voor de jeugdzorg. Vanaf dat moment is de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen een taak van de bjj. Deze bureaus worden binnen de kaders van de rijksoverheid aangestuurd door de provincies. De provincies ontvangen van het ministerie van Justitie het geld voor de uitvoering van de voogdij en gezinsvoogdij door het bjj; de provincies zijn vervolgens verantwoordelijk voor de financiering en aansturing van het bjj<sup>19</sup>.

In Beter Beschermd stellen de ministeries van Justitie en VWS de kaders voor het bereiken van een effectieve en efficiënte jeugdbescherming. De activiteiten waar het bjj verantwoordelijk voor is, zullen tevens worden opgenomen in het landelijk beleidskader jeugdzorg. De provincies stellen, met als leidraad dit landelijk beleidskader, een provinciaal beleidskader op. Daarin is ook het uitvoeringsbeleid voor onder andere het bjj opgenomen. Over de afstemming tussen het landelijke en de provinciale beleidskaders vindt overleg plaats met de provincies.

De verdere uitwerking van het programma is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bij de jeugdbescherming betrokken overheden en organisaties: de beleidsdirectie DJJ, de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor de rechtspraak, het ministerie van VWS, de provincies en de bjj. Trekkers van de verbeteractiviteiten zijn de uitvoeringsorganisaties zelf.

Verbetering en vernieuwing is een proces dat meerdere fasen doorloopt: eerst het benoemen, verkennen en verder uitwerken van een activiteit in een projectplan, vervolgens het uitvoeren van het projectplan en tenslotte het invoeren van de resultaten in de uitvoeringsorganisatie. Een activiteit is afgerond zodra deze

---

<sup>19</sup> Uitzondering hierop is Nidos, de organisatie voor de uitvoering van voogdijen en ondertoezichtstellingen t.b.v. alleenstaande minderjarige asielzoekers. Met deze organisatie onderhoudt Justitie een rechtstreekse relatie.

invoering een feit is. Bij iedere activiteit zal als onderdeel van het projectplan worden overwogen of, hoe, en wanneer evaluatie is vereist.

## 2 Voor het programma

De rol- en taakverdeling voor de uitvoering van Beter Beschermd is als volgt.

1. Het programma wordt uitgevoerd in opdracht van de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS.
2. De eerstverantwoordelijke voor het programma is de Directeur Generaal Preventie Jeugd en Sancties. Die verantwoordelijkheid houdt in:
  - a) het opstellen en actueel houden van het programma,
  - b) het in werking zetten van de uitwerking van de activiteiten en de implementatie van de resultaten,
  - c) de bewaking van de voortgang, en
  - d) het adviseren en rapporteren aan de opdrachtgevers.
3. De Stuurgroep Beter Beschermd heeft de taak de uitvoering van het programma te stimuleren en te coördineren. De voorzitter van de Stuurgroep is de Directeur Justitieel Jeugdbeleid; deelnemers zijn verder vertegenwoordigers van het ministerie van VWS, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor de rechtspraak en de MOgroep.
4. De onderdelen van het programma worden voorbereid in afzonderlijke projecten, die alle worden voorgezeten door een bij het programma betrokken mede-overheid of uitvoeringsorganisatie.
5. Voor het leggen van de noodzakelijke verbindingen en het onderhouden van de onderlinge contacten tussen de projecten is een programmateam ingesteld onder leiding van een programmamanager. Aan het programmateam nemen deel de voorzitters en secretarissen van de projectgroepen.
6. Bij de voorbereiding en uitwerking van de afzonderlijke activiteiten van het programma wordt de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk betrokken. Dat betekent dat vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties worden uitgenodigd tot deelname in de projectgroepen en / of dat voorstellen van de projectgroepen in de praktijk worden getoetst alvorens tot landelijke implementatie te besluiten.



## **Bijlage: Lijst van afkortingen**

Bjz	Bureau Jeugdzorg
BW	Burgerlijk Wetboek
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
MOgroep	Maatschappelijke Ondernemersgroep
ots	ondertoezichtstelling
Raad	Raad voor de Kinderbescherming
Wjz	Wet op de jeugdzorg