

Vergaderjaar 2007–2008

31 001

Programma voor Jeugd en Gezin

Nr. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2007

1. Inleiding

Kinderen moeten kunnen rekenen op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid. Ouders hebben de taak er voor te zorgen dat hun kinderen die ontwikkeling en zelfstandigheid bereiken. Slagen de ouders daar niet in, dan helpt de overheid. Uit het programma «Alle kansen voor alle kinderen», dat ik op 28 juni jl. aan uw Kamer zond (TK 2006–2007, 31 001, nr. 5), mag blijken dat ik in de periode 2007–2011 veel wil investeren in het nog beter beschikbaar maken van hulp aan ouders, van lichte vormen van opvoedingsondersteuning via de Centra voor Jeugd en Gezin tot specialistische vormen van zorg via de bureaus jeugdzorg. Ouders moeten dan wel, eventueel na enige drang, open staan voor die hulp. Is dat niet het geval, omdat ze niet willen of niet kunnen, en wordt de ontwikkeling van het kind bedreigd, dan grijpt de overheid in en past maatregelen toe om de zorg die het kind nodig heeft toch te kunnen bieden. Vanuit het brede jeugdveld gezien is dit, in het gedwongen kader van de jeugdbescherming, het laatste middel dat ingezet kan worden om te waarborgen dat een kind onbedreigd kan opgroeien. Wanneer zetten we dit kader in?

Hier doet zich een dilemma voor. Enerzijds zijn er de belangen van de ouders die de plicht en het recht hebben om hun kinderen te verzorgen en op te voeden op de manier die hen goed dunkt. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt het recht van de ouders tegen ongefundeerd ingrijpen door de overheid. Anderzijds is er het belang van het kind bij een opvoeding en verzorging die aan bepaalde minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling voldoet. In het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) is het recht van het kind op welzijn, ontwikkeling en vrijwaring van mishandeling vastgelegd. De overheid heeft ook krachtens het IVRK de plicht om ouders die problemen ondervinden bij de verzorging en opvoeding van hun kinderen te ondersteunen. De beslissing om al dan niet in te grijpen kan door deze verschillende verdrags-

verplichtingen soms ingewikkeld zijn. Daarom zal altijd een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden of de situatie in het gezin ingrijpen nodig maakt.

Zowel het proces van besluitvorming als de uiteindelijke uitvoering van de jeugdbeschermingsmaatregel moet daarom aan hoge eisen voldoen. Enkele jaren geleden is dan ook gestart met een meerjarig programma dat de kwaliteit van het besluitvormingsproces en van de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen moet verhogen, het programma Beter Beschermd.¹ Een analyse van knelpunten die uit onderzoek en in de praktijk bleken vormde de basis voor de verbeteracties. De knelpunten bleken vooral te zitten in de samenwerking tussen de ketenpartners, in de wetgeving en bij de toepassing van de kindbeschermingsmaatregelen door de (gezins)voogdijwerkers.² In mijn programma «Alle kansen voor alle kinderen» heb ik in paragraaf 5.2. enkele belangrijke elementen uit Beter Beschermd genoemd.

Ik kondigde u deze brief aan tijdens het Algemeen Overleg over kindermishandeling op 18 oktober jl. (Kamerstuk 31 015, nr. 25) Met deze brief, die ik u mede namens de minister van Justitie toezend, wil ik u vooral informeren over de beleidswijzigingen in de jeugdbescherming die met het programma Beter Beschermd in gang zijn gezet. De beleidsontwikkelingen zijn nu in een dusdanig vergevorderd stadium dat de uitvoeringspraktijk er vanaf 2008 veel van zal gaan merken. In een op 26 november a.s. te houden conferentie over het programma Beter Beschermd zullen de veranderingen aan de uitvoeringspraktijk worden gepresenteerd door leidinggevendenden van de uitvoeringsorganisaties die steeds hebben geparticipeerd in de beleidsontwikkeling. Tevens benut ik deze brief om in te gaan op actuele ontwikkelingen die tijdens het spoeddebat van 6 september jl. en het Algemeen Overleg met uw Kamer op 18 oktober jl. aan de orde kwamen en op de tijdens die overleggen en enkele eerder gedane toezeggingen om u nader te informeren.³

Na een algemene beschrijving van de kenmerken van jeugdbescherming in paragraaf 2. noem ik in paragraaf 3 van deze brief de uitgangspunten die bij de (overwegingen rond de) inzet van kindbeschermingsmaatregelen belangrijk zijn en die leidend waren voor de ontwikkelde veranderingen. In de beschrijving van de uitgangspunten volg ik de opeenvolgende relevante stappen in het proces van besluitvorming over en uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel.

Het betreft de volgende uitgangspunten:

- Besluiten worden snel en zorgvuldig genomen.
- De (mate van) beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor het besluit.
- Na een genomen besluit volgt ook meteen actie.
- «Gedwongen kader» is voor niemand vrijblijvend.
- Ouders blijven ouders.
- Zorgvuldige besluitvorming over opheffen maatregel.

Waar ook andere trajecten, naast Beter Beschermd, een bijdrage zullen gaan leveren aan een betere uitvoering van de jeugdbescherming, zal ik daarnaar verwijzen. In paragraaf 4 heb ik de actuele informatie over de aantallen kindbeschermingsmaatregelen opgenomen, zoals ik u tijdens het spoeddebat van 6 september heb toegezegd.

De activiteiten die in het kader van het programma Beter Beschermd worden uitgevoerd, zijn in de eerste bijlage nog afzonderlijk, per project, beschreven.⁴ De tweede bijlage bevat meest actuele cijfers over de jeugdbescherming.⁴

¹ Zie TK 2005–2006, 29 815, nr. 76.

² Knelpunten zijn bijv. gesignaleerd in de volgende rapporten:

* «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 kindbeschermingsmaatregelen (Adviesbureau van Montfoort, 2001).

* «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 rapportages van de Jeugdzorgbrigade (2005 en 2006)

* «Kansen in de Keten, een onderzoek naar de keten in jeugdzorg» (Inspectie Jeugdzorg, 2005)

* «De positionering van de jeugdrechter», (Raad voor de Rechtspraak, Den Haag 2006).

³ Zie TK 2005–2006, 29 815, nr. 76.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

2. Algemeen over jeugdbescherming

Met een kindbeschermingsmaatregel wordt het gezag van ouders beperkt of wordt het hen ontnomen. Het gaat in de jeugdbescherming doorgaans om zeer problematische opvoedingssituaties met (mogelijk) ingrijpende gevolgen voor het kind. Kinderbeschermingsmaatregelen worden overeenkomstig de bepalingen van het IVRK uitgesproken door een kinderrechter; het verzoek daartoe wordt bijna altijd voorbereid door de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad).¹

Bij de kindbeschermingsmaatregel die het gezag van de ouders beperkt, wordt het kind voor een periode van maximaal één jaar **onder toezicht gesteld** van een bureau jeugdzorg of van Nidos². Deze termijn kan jaarlijks door de kinderrechter worden verlengd, in principe totdat het onder toezicht gestelde kind de meerderjarigheid heeft bereikt. De instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert, wijst een gezinsvoogdijwerker aan met als taak de hulp en steun te verlenen die nodig is om de ouders in staat te stellen hun pedagogische verantwoordelijkheid (weer) volledig op zich te nemen. Gedurende dit traject kan het kind uit huis worden geplaatst. Daarvoor is meestal een machtiging van de kinderrechter nodig.³ Begin 2007 waren ruim 26 000 jongeren onder toezicht gesteld.

Bij de kindbeschermingsmaatregel waarbij **het gezag van de ouders over een kind wordt beëindigd** (in de huidige wetgeving via een ontheffing of ontzetting⁴), wijst de kinderrechter in de meeste gevallen een bureau jeugdzorg of landelijk werkende instelling voor voogdij en gezinsvoogdij aan om de **voogdij** over het kind uit te oefenen. De gezinsproblemen zijn dan zo ernstig dat de ouders niet meer zelf voor hun kind kunnen zorgen. Vaak blijft het kind tot het bereiken van de meerderjarige leeftijd onder de voogdij van de desbetreffende instelling. Ouders kunnen de rechter wel vragen om hersteld te worden in het gezag over het kind. Ook komt het voor dat de voogdij na verloop van tijd wordt overgedragen aan de pleegouders. De instelling die de voogdij uitoefent wijst een voogdijwerker aan met als taak de belangen van het kind te behartigen. Het kind heeft voor zijn verzorging en opvoeding in de eerste plaats belang bij plaatsing in een pleeggezin («opgroeien doe je in een gezin»⁵ geldt in principe voor ieder kind) of in een tehuis als plaatsing in een gezin niet mogelijk is. De voogdijwerker verzorgt deze plaatsing, en houdt toezicht op de ontwikkeling van het kind. Waar nodig wordt specialistische zorg voor het kind geregeld. Andere taken van de instelling zijn: de bewindvoering over het vermogen van het kind, en de vertegenwoordiging van het kind in burgerlijke handelingen. Begin 2007 stonden ca. 7000 jongeren onder voogdij (waarvan ca. 2500 alleenstaande minderjarige vreemdelingen).

3. Uitgangspunten bij jeugdbescherming

Een verantwoorde uitvoering van jeugdbescherming vraagt om medewerkers die gemotiveerd en professioneel zijn, om organisaties die hun medewerkers daarin ondersteunen en faciliteren en om een overheid die, op haar beurt, de organisaties daarin bijstaat met middelen als adequate regelgeving, beleid en financiering. Het kabinet zal zich, samen met de provincies en grootstedelijke regio's, ervoor inspannen dat alle betrokkenen bij de jeugdbescherming daarbij in ieder geval de volgende uitgangspunten (gaan) hanteren.

3.1. Besluiten worden snel en zorgvuldig genomen.

Als een kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en volwassenen in zijn omgeving krijgen daar weet van, dan moet het kind er op kunnen rekenen

¹ Ook het Openbaar Ministerie, een ouder en degene die de minderjarige opvoedt in zijn gezin, zijn bevoegd een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken.

² Art. 1:254 BW jo. 1:256 BW. Waar in het vervolg van deze brief wordt gesproken over bureau jeugdzorg worden mede bedoeld het Nidos en de overige landelijk werkende instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij (WSG, Leger des Heils, Joods Maatschappelijk Werk en SGJ).

³ Hoewel dat formeel niet nodig is, wordt ook bij vrijwillige medewerking aan een uithuisplaatsing nagenoeg altijd een machtiging aan de kinderrechter gevraagd.

⁴ Van een ontheffing is sprake als de ouder ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen (art. 1:266 BW), bij ontzetting is altijd sprake van een ernstige verwijtbare gedraging van de ouder zoals slecht levensgedrag, misbruik van gezag of grove verwaarlozing van het kind of een onherroepelijke veroordeling voor een misdrijf (art. 1:269 BW).

⁵ Uit «Alle kansen voor alle kinderen».

dat binnen de kortst mogelijke tijd actie wordt ondernomen. Dat is een verantwoordelijkheid van iedere volwassene: de burens, de huisarts, de hulpverlener van moeder of vader, de leraar, enzovoorts. In het Actieplan Aanpak Kindermishandeling heb ik activiteiten aangekondigd die het herkennen en handelen door iedere volwassene moeten doen toenemen.¹

Hoewel het Actieplan een zeer ruime definitie hanteert, zijn niet alle «bedreigende opvoedingssituaties» waarmee de jeugdbescherming te maken krijgt, terug te voeren op een vorm van kindermishandeling.² Te denken valt aan situaties waarin het kind zich, al dan niet verwijtbaar, zelf in problemen brengt door bijvoorbeeld een zwerfend, crimineel of anderszins risicovol bestaan te verkiezen. Ook dan kan sprake zijn van een zorgelijke opvoedingssituatie en zal snel en adequaat handelen erger moeten voorkomen en ertoe moeten leiden dat het leven van de jongere zo veel als mogelijk wordt omgebogen naar een positieve ontwikkeling. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord en in diverse programma's, trajecten aangekondigd om ook deze jongeren weer in het gareel te krijgen.³ Ongeveer gelijktijdig met deze brief ontvangt uw Kamer daarover al concrete voorstellen.

Als een kind in beeld is, moet zo snel mogelijk duidelijk zijn wat de aard van de problemen is en hoe ernstig deze problemen zijn om te kunnen beoordelen welke hulp nodig is. Voor die situaties waar mogelijk sprake is van kindermishandeling geldt bijvoorbeeld dat de huidige doorlooptijd voor onderzoeken door het Advies- en meldpunt kindermishandeling (maximaal dertien weken ingevolge het Uitvoeringsbesluit bij de Wet op de Jeugdzorg) verder bekort wordt. Uit de beleidsinformatie over de eerste twee kwartalen van 2007 blijkt dat er AMK's zijn met een gemiddelde onderzoeksdoorlooptijd van acht weken. Ik wil dan ook in ieder geval toe naar een maximale doorlooptijd van acht weken. Met de MOgroep en het Interprovinciaal Overleg zal ik bovendien spreken over de mogelijkheden tot verdere aanscherping van de doorlooptijd. Bij het bepalen van de uiteindelijke norm zal ik vanzelfsprekend ook rekening houden met de normen die naar aanleiding van de proefprojecten voor de doorlooptijden jeugdbescherming (programma Beter Beschermd) worden vastgesteld (waarover later in deze paragraaf meer).

Om snel onderzoek te kunnen uitvoeren en dus snel in te kunnen schatten of het kind hulp nodig heeft moet in de eerste plaats alle relevante informatie beschikbaar zijn. De informatie die gebruikt wordt bij de beoordeling van de situatie en de beoordeling van de hulpvraag, moet betrouwbaar, actueel en gemakkelijk beschikbaar zijn. Inmiddels zijn veel activiteiten in gang gezet om de informatie-uitwisseling tussen de organisaties die bij het kind betrokken zijn of moeten zijn, te verbeteren, zoals het traject van de Verwijsindex Risicjongeren. De Verwijsindex draagt bij aan de verbetering van de samenwerking tussen hulpverleners die zich met de risicjongere bezighouden. Immers, als meerdere signalen samenkomen, beschikken zij direct over de juiste contactgegevens van melders van andere instellingen en kunnen zij de hulpverlening afstemmen, waardoor ook de kwaliteit van het werk toeneemt. Ook de activiteiten van de Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin helpen daarbij. De helpdesk ondersteunt professionals bij de afweging of persoonsgegevens al dan niet uitgewisseld mogen worden. Specifiek voor de organisaties die moeten oordelen over de inzet van een kindbeschermingsmaatregel voorziet het project Informatiemanagement van het programma Beter Beschermd in belangrijke verbeteracties binnen de jeugdbeschermingsketen. Het project sluit vanzelfsprekend aan bij de andere hier genoemde ontwikkelingen op het gebied van informatie-uitwisseling. Zo werkt de Raad voor de Rechtspraak bijvoorbeeld aan verbetering van de informatievoorziening binnen de

¹ Actieplan Aanpak Kindermishandeling, 5 juli 2007, TK 2006–2007, 31 015, nr. 16, par. 3.3.

² «Elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andre personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel.»

³ Bijv. Het programma «Alle kansen voor alle kinderen», hoofdstuk 7 Van school naar werk (TK 2006–2007, 31 001, nr. 5).

rechtspraak, waardoor kinderrechtshouders kunnen beschikken over alle rechtsrelevante informatie uit zowel het civiele als strafproces.

Verder is van belang dat betrouwbare instrumenten gebruikt worden om de beoordeling van de situatie van een kind te objectiveren en te verifiëren zodat niet enkel op de waarneming en interpretatie van een persoon wordt geoordeeld. De bureaus jeugdzorg werken landelijk aan de invoering van één set van criteria voor het uitvoeren van onderzoek en het nemen van besluiten bij vermoedens van kindermishandeling.¹ Zo is in het kader van het traject Verbetering indicatiestelling bureau jeugdzorg besloten dat de instrumenten Gestructureerde Checklist Toegang (GCT) en een Licht Instrument Risicotaxatie Kindermishandeling (LIRIK) verplicht door de Toegang van het bureau jeugdzorg gebruikt zullen worden. Een meer verdiepend instrument voor de Advies- en meldpunten kindermishandeling is de CARE (Child Abuse Risk Evaluation). De ontwikkelingen in het beschikbaar krijgen van goede instrumenten in de jeugdzorg is nog maar net gestart en zal de komende jaren intensief worden voortgezet.

In die gevallen, waarin de ouders en/of het kind de benodigde hulp niet accepteren en een gedwongen kader voor die hulp nodig is, moet zonder onnodige vertraging de meest passende kindbeschermingsmaatregel kunnen worden ingezet. Aan niemand valt uit te leggen dat de situatie te ernstig is om te laten voortduren, terwijl het gehele proces over de inzet van een kindbeschermingsmaatregel, vanaf het moment van bekend worden van de zorgen over het kind bij bureau jeugdzorg (via het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming, de besluitvorming door de rechter tot en met de start van de gezinsvoogdijwerker) vervolgens een jaar kan duren.² Het project Afstemming werkwijze in de keten van het programma Beter Beschermd beoogt de doorlooptijd van dit besluitvormingsproces over jeugdbescherming structureel en aanmerkelijk te verkorten door de invoering van een nieuwe vorm van samenwerking tussen de betrokken organisaties. Tussen het moment dat de zorgen over een bedreigde ontwikkeling van een kind bekend worden bij bureau jeugdzorg en de beslissing van de kinderrechter mag maximaal 2 maanden zitten. Dat is de normtijd waarmee in de proefprojecten in het kader van het programma wordt gewerkt. De verkorting wordt vooral bereikt door efficiënter samen te werken, zoveel mogelijk parallel te werken en geen dubbel werk te doen³. Ook hiervoor is een snelle en accurate informatievoorziening cruciaal, reden waarom het project informatiemanagement in de jeugdbescherming onderdeel uitmaakt van het programma.

Specifiek met betrekking tot het onderzoek dat de Raad voor de Kinderbescherming uitvoert in potentieel beschermwaardige zaken vroeg de heer Çörüz (CDA) tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 18 oktober jl. naar de behoefte aan een zelfstandige titel voor de Raad om onderzoek te kunnen doen bij cliënten thuis, in gevallen dat zij de raadsmedewerker de toegang weigeren. Het landelijk bureau van de Raad stelt dit probleem als zodanig niet te herkennen. In de regel werken ouders en kinderen mee aan de raadsonderzoeken en ervaren de raadsonderzoekers hun op grond van het Burgerlijk Wetboek gegeven bevoegdheden als voldoende om aan de benodigde informatie te komen. In de enkele gevallen dat ouders of kinderen de Raad geen informatie willen verschaffen of niet binnen willen laten kan de Raad ook zonder toestemming of informatie van ouders een kindbeschermingsmaatregel vragen. Als de Raad vreest voor risico's voor het kind, zal zij dat te allen tijde doen.

In het kader van zorgvuldige besluitvorming is ten slotte nog een verwijzing op zijn plaats naar een traject dat de Raad voor de rechtspraak in gang heeft gezet naar aanleiding van de bevindingen in het rapport «De

¹ Onderdeel van Actie 1 van het Landelijk Actieprogramma Jeugdzorg 2007–2008, Aanpak kindermishandeling.

² Eigen onderzoek van het ministerie van Justitie op basis van de gegevens van 2005 wees uit dat de gemiddelde duur van het besluitvormingsproces over het al dan niet inzetten van een maatregel zo'n 320 dagen bedraagt.

³ Het Verweij Jonker Instituut bracht begin dit jaar een studie uit naar de onderzoekstaak van de Raad voor de Kinderbescherming en de afstemming van die taak met de bureaus jeugdzorg (Steketee, M. c.s., De onderzoekstaak van de Raad voor de Kinderbescherming, Utrecht, 2007).

positionering van de jeugdrechter». ¹ Het treffen van ingrijpende maatregelen vraagt een grote mate van professionaliteit. Een werkgroep van de Raad voor de rechtspraak heeft het curriculum van de kinderrechter onder de loep genomen waarbij specialistische kennis en vaardigheden zijn geformuleerd die in aanvulling op het algemene profiel van de rechter verlangd worden. ²

Programma Beter Beschermd:

Project Informatiemanagement

– Vanaf eind 2007: verbeteringen in informatie-uitwisseling tussen ketenpartners jeugdbescherming.

Project Afstemming werkwijze in de keten

– December 2007: Besluitvorming over invoering landelijke werkwijze voor goede samenwerking tussen bureau jeugdzorg/advies- en meldpunt kindermishandeling, Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechter.

– Vanaf januari 2008: start van de invoering van de nieuwe werkwijze.

– Vóór de zomer 2008: Besluitvorming over norm doorlooptijd besluitvormingsproces kinderbescherming (werknorm in proefprojecten bedraagt twee maanden maximaal) en start invoering.

– Mede aan de hand van deze besluitvorming, vaststelling nieuwe maximumnorm voor de doorlooptijd van onderzoek door AMK.

– Vanaf 2009: monitoring van de doorlooptijden voor besluitvorming over inzet jeugdbescherming en terugbrengen doorlooptijd tot vastgestelde norm.

3.2. *De (mate van) beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor het besluit.*

Een van de doelstellingen van het project Wetgeving van het programma Beter Beschermd is het belang van het kind beter in de wet tot uitdrukking te brengen. In het ontworpen wetsvoorstel voor de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving zal daarom «het belang van het kind» (bij stabiliteit en continuïteit in de opvoeding) bepalend worden voor de keuze tussen een gezagsbeperkende of een gezagsbeëindigende maatregel. Een belangrijk criterium om dat vast te kunnen stellen, wordt of de ouders in een voor het kind aanvaardbare termijn in staat zullen zijn de opvoedingsverantwoordelijkheid weer op zich te nemen. De huidige bepaling dat een ouder moet instemmen met een gezagsbeëindiging zal worden geschrapt. Dat betekent dat al meteen bij de aanvang van een kinderbeschermingstraject gekozen kan worden voor de in de voorgelegde situatie meest geëigende kinderbeschermingsmaatregel, gezagsbeperving (ondertoezichtstelling, al dan niet met uithuisplaatsing) of gezagsbeëindiging (gevolgd door voogdij).

Ook de grond voor de ondertoezichtstelling zal in het voorstel worden gewijzigd, zodat deze beter aansluit bij de in de Wet op de jeugdzorg gedefinieerde groep voor geïndiceerde jeugdzorg. Dit leidt tot een verruiming van de grond voor de ondertoezichtstelling waardoor ook voor relatief lichtere zaken het gedwongen kader kan worden benut. ³ In het implementatietraject voor de nieuwe wetgeving zal er veel aandacht aan worden besteed dat niet automatisch een ondertoezichtstelling voor de maximumperiode van één jaar wordt opgelegd (wat momenteel meestal het geval is). Gezien de diversiteit in de zaken is het mogelijk om ook de tijdsduur voor deze maatregel «op maat» vast te stellen. Het spreekt voor zich dat juist voor het bieden van maatwerk, grote zorgvuldigheid een vereiste is; pas als je precies weet wat er aan de hand is, kun je gerichte keuzes maken en bepalen wat de doelen van de maatregel zijn.

In het wetsvoorstel zal ook worden opgenomen dat bij een ondertoezichtstelling de pleegouders bij wie of de instelling waar het kind dat uit huis is

¹ S. Verberk en K. Fuhler, De positionering van de jeugdrechter, Den Haag, 2006 (gepubliceerd op rechtspraak.nl onder: Raad voor de Rechtspraak, Publicaties, Research Memoranda).

² Handelingen TK, 18 januari 2007, 32e vergadering, blz. 2108.

³ Conform voornemen uit het Coalitieakkoord, pijler IV, Jeugd en Gezin.

geplaatst verblijft, na één jaar het recht krijgen een voorgenomen beëindiging of wijziging van de uithuisplaatsing door het bureau jeugdzorg, voor te leggen aan de kinderrechter (het zogenaamde blokkaderecht).¹ Het wetsvoorstel wil op die manier uitdrukking geven aan het belang dat een kind heeft bij continuïteit in zijn verzorging en opvoeding. Dit belang voor het kind zal dan ook een grotere rol moeten gaan spelen bij verzoeken van ouders om hersteld te worden in het ouderlijk gezag over hun kinderen. Dat kan ertoe leiden dat, vaker dan nu het geval is, ervoor gekozen wordt het kind niet terug te plaatsen bij de ouders.

Duurt een uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling langer dan twee jaar, dan zal bij de rechter extra gemotiveerd moeten worden waarom het nodig is de ondertoezichtstelling nog verder te verlengen en waarom niet overwogen wordt het gezag van de ouders helemaal te beëindigen. Dat bij die keuze nadrukkelijk wordt stilgestaan is met name van belang bij langdurige pleegzorgplaatsingen. Een gezagsbeëindiging biedt meer adequate juridische basis voor het zogenaamde «opvoedbesluit», het besluit dat in de praktijk van de pleegzorg het overgangsmoment markeert van de «hulpvariant» (waarbij een kind tijdelijk in de pleegzorg verblijft en gewerkt wordt aan de verbetering van de opvoedingssituatie bij de ouders) naar de «opvoedingsvariant» (als een kind permanent geplaatst wordt in de pleegzorg). Hiermee wordt invulling gegeven aan de toezegging van de toenmalige minister van Justitie aan uw Kamerlid Çörüz (CDA) in juni 2006.² De heer Çörüz bepleitte het opvoedbesluit te gebruiken om een einde te maken aan de onzekere situatie voor uithuisgeplaatste kinderen in het kader van een ondertoezichtstelling. In die gevallen moet de rechter namelijk ieder jaar de noodzaak van de plaatsing toetsen, waardoor ieder jaar opnieuw onzekerheid ontstaat over de continuering van de plaatsing in het pleeggezin.

Programma Beter Beschermd:

Project Wijziging van de kinderbeschermingswetgeving

- De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor de keuze van de maatregel.
- De grond voor de ondertoezichtstelling wordt verruimd.
- Instemming van de ouder voor gezagsbeëindiging is niet langer nodig.
- Introductie van blokkaderecht voor pleegouders na één jaar.
- Extra motivering nodig bij verlenging ondertoezichtstelling na twee jaar.
- In november 2007: start consultatieronde wetsvoorstel.
- In het voorjaar 2008: Toezending wetsvoorstel aan Raad van State voor advies.

3.3. Na een genomen besluit volgt ook meteen actie.

Als de rechter een kinderbeschermingsmaatregel heeft opgelegd moeten het kind en de ouders meteen het verschil merken. Waar de zorg in het gezin niet langer wordt toegelaten, zal de (gezins)voogdijwerker zich snel moeten laten zien. Het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg schrijft voor dat het bureau jeugdzorg binnen vijf dagen nadat de rechter het kind onder toezicht of voogdij heeft gesteld, een (gezins)voogdijwerker aanstelt en daarvan mededeling doet aan de ouder of voogd. Deze norm laat teveel ruimte. Helder moet zijn dat de (gezins)voogdijwerker niet alleen wordt aangesteld maar dat deze binnen vijf dagen na de uitspraak van de rechter ook zijn eerste bezoek heeft afgelegd aan de ouders en/of het kind. Deze norm maakt, naast de twee-maanden-norm voor de besluitvorming, ook deel uit van het project van het programma Beter Beschermd dat de doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen beoogt te verkorten. Aan de hand van de resultaten van het project zal ik beoordelen of ik de norm uit het Uitvoeringsbesluit zal aanpassen.

¹ De mogelijkheid een uitplaatsing te blokkeren is er nu al voor pleegouders bij een plaatsing in het vrijwillige kader en als zij de voogdij uitoefenen.

² TK 2005–2006, 29 815, 29 284, nr. 83, PA 14-6-2006 (AO jeugdzorg)

De (gezins)voogdijwerker verleent aan het gezin hulp en steun maar kan dit niet alleen. Vaak is de inzet van (meer gespecialiseerde) hulp nodig. Dat betekent dat niet alleen de (gezins)voogdijwerker beschikbaar moet zijn, maar dat het kind (of zijn ouders) ook zo snel mogelijk gebruik kunnen maken van het noodzakelijke hulp. Over de beschikbaarheid van het hulpaanbod in de jeugdzorg heb ik uw Kamer op 20 juni jl. een brief gezonden¹. Ik heb daarin toegezegd extra financiële middelen beschikbaar te zullen stellen en aan te zullen sturen op zaken als efficiëntieverbeteringen, meer preventie en een andere financieringssystematiek. In mijn programma «Alle kansen voor alle kinderen» heb ik bovendien gemeld dat het Kabinet de sector heeft gevraagd de maximale wachttijden voor de geïndiceerde jeugdzorg, die nu negen weken is, tegen het licht te houden en nieuwe normen te stellen. Daarbij moet het vanzelfsprekend mogelijk blijven om in crisissituaties onmiddellijk hulp in te zetten zonder voorafgaande indicatiestelling. Ik heb de provinciale bestuurders gevraagd tot het moment waarop nieuwe normen worden vastgesteld, nauwlettend te bewaken dat de termijn van negen weken niet wordt overschreden. Waar de geïndiceerde hulp in een jeugdbeschermingskader moet worden gegeven, zal onmiddellijk bij het bekend worden van de bedreiging, het proces van indicatiestelling in gang worden gezet zodat de hulp op de kortst mogelijke termijn na de vaststelling van de noodzaak, beschikbaar is. Geïndiceerde zorg kan ook zijn een uithuisplaatsing. Echter, vanuit het oogpunt van continuïteit in de opvoeding zal steeds bij een voorgenomen uithuisplaatsing of een gezagsbeëindiging zorgvuldig overwogen moeten worden of het de juiste stap is voor het desbetreffende kind en zal een kind dus nooit lichtvaardig bij de ouder(s) weggehaald mogen worden. Maar als geconcludeerd wordt dat uithuisplaatsing aangewezen is, dan zal ik bevorderen dat de termijnen van de machtiging van de kinderrechter en het indicatiebesluit, nodig voor residentiële zorg of pleegzorg, gelijk lopen.

Dat de jeugdzorgsector bereid is alles op alles te zetten om snel en adequaat te reageren, wordt voor mij onder meer geïllustreerd door de vanaf december 2006 door bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders massaal ondertekende Landelijk Actieprogramma Aanpak Kinder mishandeling waarin heldere afspraken staan over snelle en goede besluitvorming en zorgverlening.

Programma Beter Beschermd:

Project Afstemming werkwijze in de keten

- In 2008: start werkzaamheden (gezins)voogdijwerker binnen vijf dagen na uitspraak kinderrechter.
- In 2008: termijnen machtiging van de kinderrechter en indicatiebesluit bureau jeugdzorg voor residentiële zorg of pleegzorg zullen gelijk lopen.

3.4. «Gedwongen kader» is voor niemand vrijblijvend

Als de rechter geoordeeld heeft dat een ondertoezichtstelling nodig is om de hulp aan het kind of het gezin op gang te brengen, dan impliceert dat dat alle betrokkenen aan die uitspraak gebonden zijn: de overheid die de hulp vervolgens ook moet bieden, de ouders en het kind die de hulp moeten accepteren én de gezinsvoogdijwerker die daarmee de opdracht krijgt om toe te werken naar een voor het kind acceptabele opvoedings-situatie.

Ingevolge de methode die alle gezinsvoogdijwerkers vanaf eind 2008 toepassen, de zgn. Deltamethode, zullen zij steeds heldere afspraken met de ouders maken over wat de ouders moeten veranderen om de ondertoezichtstelling te kunnen beëindigen. Die afspraken zijn de zogenoemde

¹ TK 2006–2007, 29 815/31 015, nr. 106.

«werkdoelen». De «werkdoelen» zullen in de toekomst afgeleid moeten zijn van de doelen die de kinderrechter in zijn beschikking opneemt. Zo maakt de rechter aan ouders, kind en gezinsvoogdijwerker goed helder waaraan zij *moeten* werken. Vaak zal de gezinsvoogdijwerker in zijn Plan van Aanpak ook andere doelen opnemen die de ouders moeten motiveren om mee te werken aan de in de beschikking van de kinderrechter opgenomen doelen. Werken de ouders onvoldoende mee aan het bereiken van de noodzakelijke doelen, dan kan de gezinsvoogdijwerker hen een zogenaamde schriftelijke aanwijzing geven die door de ouders moet worden opgevolgd. Nu al kunnen de ouders deze laten beoordelen door de kinderrechter. In de toekomst zal het ook mogelijk zijn dat het bureau jeugdzorg de schriftelijke aanwijzing ter bekrachtiging aan de rechter voorlegt. Ook voorziet het wetsvoorstel tot aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving er in dat het bureau jeugdzorg bij de uitvoering van ondertoezichtstellingen de bevoegdheid krijgt om bij derden informatie in te winnen, eventueel ook zonder toestemming van de ouders. Tevens wordt geregeld dat bij uithuisplaatsingen onderdelen van het gezag van ouders overgeheveld kunnen worden naar het bureau jeugdzorg. Al deze mogelijkheden maken de positie van de gezinsvoogdijwerker tegenover de ouder(s) steviger waardoor de gezinsvoogdijwerker gemakkelijker in staat is daadwerkelijk het belang van het kind te dienen.

Een stevige positie voor de medewerkers die de kinderbeschermingsmaatregelen uitvoeren, is essentieel. Zij worden daarbij niet alleen ondersteund met de verbetertrajecten voor de uitvoering van ondertoezichtstellingen (Deltaplan) en de uitoefening van voogdijen. Ook het traject «professionalisering» dat ik in mijn programma «Alle kansen voor alle kinderen» heb aangekondigd draagt daaraan bij. Dat traject voorziet in een aanmoediging tot registratie van sociaal agogische werkers in de jeugdzorg die, willen zij opgenomen blijven in het register, hun deskundigheid op peil moeten houden. Voor de (gezins)voogdijwerkers wil ik onderzoeken of, gezien hun bijzondere gezagstaken, een verplichte registratie meer geëigend is. Het actieplan professionalisering jeugdzorg heb ik op 28 september jl. aan uw Kamer aangeboden.¹

Gezinsvoogdijwerkers kunnen ook een steviger positie in het gezin hebben als zij meer tijd voor hulp aan het gezin hebben. Naast een verlaging van de caseload die dat mogelijk moet maken, benadrukken zij ook het belang van vermindering van administratieve lasten voor een gezinsvoogdijwerker. In het convenant «verlaging caseload gezinsvoogdij» dat in januari dit jaar werd afgesloten met de provincies/grootstedelijke regio's en de bureaus jeugdzorg is afgesproken dat de bureaus jeugdzorg «zoveel mogelijk in onderlinge afstemming zorgen voor vermindering van administratieve lasten in de uitvoering door een gezinsvoogdijwerker teneinde de cliëntcontacttijd hierdoor te vergroten». Op basis van het convenant hebben de provincies afspraken gemaakt met de bureaus jeugdzorg en houden zij toezicht op de realisatie ervan. Afgesproken is dat de provincies hierover aan het Rijk rapporteren in het uitvoeringsprogramma 2008. Maar ook op landelijk niveau worden de nodige acties in gang gezet om de regeldruk te verminderen. Zo zal het project informatie-management van het programma Beter Beschermd de uitvoeringspraktijk fors ondersteunen door, onder andere, de uitwisseling van informatie gemakkelijker te maken en door de informatiebehoefte en -voorziening van de ketenpartners beter op elkaar af te gaan stemmen. Het door mij tijdens het spoeddebat op 6 september aangekondigde actieplan over regeldruk en onnodige bureaucratie zal hier uitvoeriger op ingaan.

¹ TK 2007–2008, 29 815, nr. 116.

Programma Beter Beschermd:

Project Wijziging van de kindbeschermingswetgeving

- de beschikking van de kinderrechter bevat de doelen voor de ondertoezichtstelling.
- bureau jeugdzorg kan schriftelijke aanwijzing aan rechter voorleggen.
- bureau jeugdzorg mag ook zonder toestemming van ouders relevante informatie inwinnen bij derden.

Project Uitvoering kindbeschermingsmaatregelen

- Vanaf eind 2008: alle gezinsvoogdijwerkers passen de Deltamethode toe en werken met een gemiddelde case-load van 15 kinderen per fte.

Project Informatiemanagement

- Vanaf eind 2007: snelle informatie-uitwisseling tussen ketenpartners.
- Begin 2008: start informatieanalyse voor afstemming informatiebehoefte en -voorziening.

3.5. Ouders blijven ouders.

Bij de ondertoezichtstelling heeft de gezinsvoogdijwerker als eerste taak: het verlenen van hulp en steun aan de ouders met het doel hun opvoedingsvaardigheden te vergroten. De motiverende en begeleidende activiteiten van de gezinsvoogdijwerker zijn dan ook vooral op de ouders gericht; vanzelfsprekend houdt de gezinsvoogdijwerker tevens toezicht op de minderjarige en bekijkt steeds of de situatie thuis nog wel veilig genoeg is. Is dat niet het geval, dan zal een – liefst tijdelijke – uithuisplaatsing uitkomst moeten bieden. Maar ook in die situatie blijven de inspanningen van de gezinsvoogdijwerker gericht op het realiseren van een aanvaardbaar opvoedingsklimaat bij de ouders.

Is een kind uit huis geplaatst en is er weinig zicht op dat de ouders de verantwoordelijkheid voor de opvoeding weer op zich kunnen nemen ook nadat ze daarin ondersteund werden, dan zal in de toekomst, eerder dan thans gebruikelijk is, een gezagsbeëindiging van de ouders overwogen moeten worden. Het wetsvoorstel voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving zal zo worden ingericht dat het gemakkelijker wordt om waar dat nodig is het ouderschap en opvoederschap van elkaar te scheiden. Daartoe zullen de gronden voor de ondertoezichtstelling en die voor de gezagsbeëindigende kindbeschermingsmaatregel beter op elkaar worden afgestemd. In de grond voor beide maatregelen zal duidelijk worden dat het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit in zijn verzorging en opvoeding doorslaggevend moet zijn¹. Een belang dat tenslotte ook meegewogen zal gaan worden wanneer de ouders vragen weer het gezag over hun kind uit te mogen oefenen indien hen dat gezag eerder was ontnomen.

Na een gezagsbeëindiging gebeurt de dagelijkse opvoeding van het kind dan niet meer door de ouders zelf. Echter, ook als het kind opgroeit in een andere omgeving dan bij zijn ouders, blijven zij toch een belangrijke rol spelen in het leven van een kind. Die rol mag nooit ontkend of gebagatelliseerd worden. De vorm waarin en de frequentie waarmee het contact met de ouders blijft bestaan zal per situatie beoordeeld moeten worden. Het invullen van de rol van de ouders maakt een vast onderdeel uit van het voogdijtraject waarvoor op dit moment een nieuwe werkwijze wordt ontwikkeld in één van de projecten van het programma Beter Beschermd.

Programma Beter Beschermd:

Project Wijziging van de kindbeschermingswetgeving

- De gronden voor de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindiging sluiten op elkaar aan. Stabiliteit en continuïteit in de opvoeding geven de doorslag.

¹ Uit veel wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat voorspelbaarheid, regelmaat en structuur belangrijke voorwaarden zijn om uit te groeien tot een evenwichtige persoon.

- Werkwijze voogdij: aandacht voor de (blijvende) rol van de ouder in het leven van het kind maakt onderdeel uit van de nieuwe werkwijze voor de uitvoering van voogdijen.
- Vanaf begin 2008 start scholing van voogdijwerkers bij Nidos.
- Vanaf eind 2008: start scholing van voogdijwerkers bij bureaus jeugdzorg in de nieuwe werkwijze voor voogdijen bij de bureaus jeugdzorg.

3.6. Zorgvuldige besluitvorming over opheffen maatregel

Het besluit van bureau jeugdzorg om geen verlenging van de ondertoezichtstelling of van de machtiging uithuisplaatsing te vragen dan wel om een uithuisplaatsing tussentijds te beëindigen, is niet aan rechterlijke controle onderworpen. Tijdens het Algemeen overleg over kindermishandeling van 18 oktober jl. refereerde de heer Çörüz (CDA) hieraan waarop ik uw Kamer aankondigde in deze brief daarop in te zullen gaan.

Hoewel er geen rechterlijke controle plaatsvindt, heeft de Raad voor de Kinderbescherming, een instantie die niet de uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt en in die zin onafhankelijk is, wel de zogenoemde «toetsende taak» in zulke gevallen.

De toetsende taak is bedoeld om na te gaan of er eveneens naar het oordeel van de Raad, geen gronden meer bestaan – zowel oude als eventuele nieuwe – voor een verlenging van de ondertoezichtstelling respectievelijk voor de voortzetting van de uithuisplaatsing. Als die gronden er naar het oordeel van de Raad wél zijn, kan de Raad «correctief» optreden door gebruik te maken van zijn rekestrerende bevoegdheid. Daarmee wordt over het voorgenomen besluit van het bureau jeugdzorg om de ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing niet te continueren, alsnog het oordeel van de rechter ingeroepen.

De toetsende taak van de Raad leidde tot vorig jaar een min of meer sluimerend bestaan.

In het programma Beter Beschermd is vorig jaar een deelproject Herinvoering Toetsende Taak opgenomen. In dit deelproject is samen met de MOgroep actie ondernomen om de toetsende taak weer in alle gevallen uit te voeren. Met behulp van een monitor is gevolgd hoe de herinvoering van de toetsende taak is uitgevoerd en welke resultaten zichtbaar werden. Dit leidde tot de conclusie dat het onderwerp structureel op de agenda moet staan bij de reguliere overleggen tussen de betrokken ketenpartners en dat de besturing en verantwoording in de P&C-cyclus van de staande organisaties moet worden opgenomen. Thans blijkt in circa 95% van de geraamde toetsingsverzoeken een melding aan de Raad plaats te vinden. Dit leidt in een aantal gevallen tot nader overleg en onderlinge toelichting tussen de Raad en bureau jeugdzorg. Hieruit kan voortvloeien:

- dat de Raad instemt met het voornemen van bureau jeugdzorg
- dat het bureau afziet van de beëindiging of niet verlenging van de maatregel/machtiging uithuisplaatsing of
- dat bij blijvend verschil van inzicht de Raad alsnog een onderzoek uitvoert.

Naar de effectiviteit van de toetsing door de Raad wordt opnieuw gekeken als de komende gewijzigde kindbeschermingswetgeving én de Delta-methode (volledig) zijn ingevoerd. Vanaf dat moment wordt immers gewerkt met goed omschreven doelen die moeten worden behaald, waardoor de toetsing zich vooral daarop zal kunnen richten.

In het wetsvoorstel voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving is opgenomen dat de bestaande bevoegdheden van de Raad

voor de Kinderbescherming bovendien verder worden aangescherpt. Deze aanscherping houdt in dat de Raad in de toekomst toestemming zal moeten geven voor een beëindiging van de maatregel of van een uithuisplaatsing die in dat kader plaatsvond. Ook zal de Raad na een periode van twee jaar de rechter adviseren over de jaarlijkse verlengingen van een ondertoezichtstelling.

In het wetsvoorstel is verder een toetsende rol voor de Raad opgenomen bij de uitvoering van voogdijen. Die houdt in dat de Raad jaarlijks op de hoogte wordt gesteld over het verloop van de voogdij. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in de vorm van de jaarlijkse bijstelling van het voogdijplan, zoals is voorgeschreven in het Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg.¹

Programma Beter Beschermd:

Deelproject Herinvoering toetsende taak

– Gerealiseerd: herinvoering uitvoering en monitor via P&C op toetsing door de Raad van besluiten van bureau jeugdzorg tot niet continuering ondertoezichtstelling/uithuisplaatsing.

Project Wijziging kinderbeschermingswetgeving

– Uitbreiding toetsende rol van de Raad.

4. Discussie spoeddebat: toename van kinderbeschermingsmaatregelen

Op 6 september heb ik u tijdens het door uw Kamerlid Agema (PVV) aangevraagde spoeddebat over jeugdzorg toegezegd mij nader te laten informeren door de Raad voor de Kinderbescherming naar aanleiding van berichten dat steeds meer kinderen onder toezicht van het bureau jeugdzorg worden gesteld.²

In bijlage 2 bij deze brief treft u actuele cijfers aan van onder andere de instroom bij de bureau's jeugdzorg en het aantal door de Raad voor de Kinderbescherming gerekestreerde beschermingsmaatregelen. Uit deze cijfers komt een zelfde beeld naar voren als geschetst in de brief die u voorafgaand aan voornoemd spoeddebat van mij hebt ontvangen.³ Deze cijfers bevestigen dat het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen weliswaar in absolute zin toeneemt maar de verhouding tussen de indicatoren (hogere instroom/hoger aantal beschermingsonderzoeken/aantallen maatregelen) geeft geen aanwijzing dat er te voortvarend wordt opgetreden en dat ten onrechte maatregelen worden gevraagd. Relatief gezien blijft de toename van het aantal door de Raad gerekestreerde maatregelen namelijk in ongeveer dezelfde verhouding tot de grotere instroom bij de bureaus jeugdzorg.

Dit neemt niet weg dat in individuele gevallen natuurlijk de mogelijkheid bestaat dat gezinsvoogdijwerkers geen enkel risico durven te nemen en sneller een uithuisplaatsing tijdens een lopende ondertoezichtstelling vragen, uitsluitend omdat zij terugschrikken voor het risico er op aangesproken te worden als er iets mis gaat in het gezin. Ook ik vind dat, evenals uw Kamer, onwenselijk. Met bovengenoemde ontwikkelingen in wetgeving, beleid en uitvoeringspraktijk denk ik dat de kans op dergelijk handelen aanmerkelijk wordt verkleind. Bovendien zal de kinderrechter ervoor waken dat een kind te snel uit huis wordt geplaatst, zo werd mij desgevraagd bevestigd.

Dat ik bij de kinderrechtters navraag liet doen, hield mede verband met het tijdens het spoeddebat opgeroepen beeld dat de kinderrechtters 50% van de door de Raad voor de Kinderbescherming gevraagde voorlopige ondertoezichtstellingen afwijzen. Dat beeld wordt evenmin herkend, zo

¹ Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg, Artikel 40.

² Handelingen TK, 6 september 2007, 93e vergadering blz. 5255.

³ TK 2006–2007, 29 815, nr. 113.

blijkt uit de berichten die de Raad voor de Rechtspraak ontving van kinderrechtshouders, verspreid over het land. Uit de ontvangen reacties kan worden opgemaakt dat in de afgelopen jaren ook door kinderrechtshouders een toename van zaken wordt waargenomen. Dat betreft overigens alle typen zaken, niet uitsluitend spoedzaken. Uit de ontvangen reacties blijkt verder dat kinderrechtshouders rekestten voor (voorlopige) ondertoezichtstelling niet vaak afwijzen. De Raad voor de Kinderbescherming bevestigt dat dit slechts in een zeer beperkt aantal gevallen voorkomt. Kinderrechtshouders zeggen met name streng te zijn op de beoordeling van (procedurele) spoedverzoeken. Dit zijn verzoeken om spoedmachtigingen voor de uithuisplaatsing in het kader van een voorlopige ondertoezichtstelling. Die worden alleen gegeven in noodsituaties; situaties waarin «direct gevreesd wordt voor lijf en leven van de kinderen»¹.

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer over de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg afgelopen dinsdag 13 november, kwam bovendien een ander actueel thema aan de orde: het verloop onder gezinsvoogdijwerkers. Uit navraag bij de MOgroep is mij het volgende gebleken. Bij bureau jeugdzorg Noord-Holland is in de eerste drie maanden van dit jaar een uitstroom geweest van 19,6%. Het aantal nieuw aangenomen gezinsvoogdijwerkers bedroeg er 21,5%. Bij de andere bureaus jeugdzorg varieert de uitdiensttreding: 0% in Friesland, 1% in Zuid-Holland, 1,3% in Groningen, 2,3% in Amsterdam, 3,4% in Rotterdam, 5,3% in Haaglanden, 6% (over de eerste vijf maanden) in Gelderland, 6,2% in Overijssel, 12% in Flevoland. In alle regio's is het aantal indiensttredingen groter geweest dan het aantal uitdiensttredingen. Die trend heeft zich in de volgende maanden van dit jaar voortgezet. Het signaleren van die trend is temeer belangrijk gezien de toegenomen vraag naar jeugdzorg met, daaraan gerelateerd, een toename van het aantal maatregelen én omdat het een voorwaarde is voor het realiseren van de lagere caseload voor gezinsvoogdijwerkers.

In mijn brief van 5 september jl. heb ik aangegeven op welke wijze ik meer inzicht wil krijgen in de oorzaken van de vraagontwikkeling. Ik heb daarvoor verwezen naar het TNO-rapport over het toenemende gebruik van jeugdzorg en andere geïndiceerde voorzieningen voor jongeren². Het TNO-rapport is op 28 september aan uw Kamer aangeboden als bijlage bij het kabinetsstandpunt over participatie van jongeren met een beperking. Over de noodzaak van een toespitsing van dit rapport op het jeugdzorgdomein, waarover ik het SCP advies heb gevraagd heb ik u op 12 november jl. schriftelijk geïnformeerd (DJB/JZ-2809687).

Uw Kamerlid mw. Bouchibti (PvdA) vroeg mij tijdens het spoeddebat van 6 september jl. of er zicht is op de relatie tussen het aantal ondertoezichtstellingen en het aantal gevallen van kindermishandeling dat gesignaleerd wordt bij de spoedeisende hulp van ziekenhuizen.³ Een dergelijke relatie is niet vast te stellen. Echter ook hier, zo laten enkele ziekenhuizen desgevraagd weten, geldt een grotere alertheid op gevallen van kindermishandeling. Zo zijn inmiddels signaleringsinstrumenten ontwikkeld die verpleegkundigen op de spoedeisende hulp gebruiken om dergelijke gevallen op het spoor te komen. Dat zal dus eerder leiden tot een toename van het aantal vermoedens dan een afname. Inmiddels hebben enkele ziekenhuizen het initiatief genomen om te komen tot een onderzoek naar de effectiviteit van de gebruikte instrumenten.

¹ Aldus een kinderrechtshouder van de rechtbank te Alkmaar.

² TNO, april 2007: «Toename gebruik ondersteuning voor jongeren met een gezondheidsbeperking».

³ Handelingen TK, 6 september 2007, 93e vergadering, blz. 5258.

5. Tot slot

Van alle in gang gezette verbeteringen in de jeugdbescherming verwacht ik dat ze nog vóór het eind van deze kabinetsperiode zijn ingevoerd in de uitvoeringspraktijk en tot merkbare verbeteringen voor de cliënten van de

jeugdbescherming leiden: doortastender en gezamenlijk optreden door de betrokken organisaties, maatwerk voor iedere cliënt, snellere en betere resultaten bij de uitvoering van maatregelen. Ik ben daarover mede zo optimistisch omdat de maatregelen voor de kwaliteitsverbetering allemaal in nauwe samenwerking met de uitvoeringspraktijk zijn bedacht en getest. Onder meer via het programma Beter Beschermd verbinden de betrokken bestuurders én de leiding van de uitvoeringsorganisaties zich aan het bereiken van de beoogde resultaten volgens de daarvoor opgestelde planning. Op basis van de goede samenwerking bij de ontwikkeling van het beleid heb ik hoge verwachtingen over de invoering van dat beleid.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

Bijlage 1

Het programma Beter Beschermd

In een brief van 8 juni 2006 (TK 2005-2006, 29 815, nr. 76) ontvingen de Kamerleden informatie over de activiteiten die in gang werden gezet om de jeugdbescherming beter te organiseren, sneller en effectiever te maken. De brief beschrijft de gesignaleerde problemen en de beoogde oplossingen. De gekozen werkwijze voor het ontwerpen van de oplossingen bestond uit een programmastructuur met daarbinnen drie projecten. Het programma 'Beter Beschermd' zou, aldus de brief, in beginsel eindigen tegen het voorziene einde van de vorige kabinetsperiode. Ik stel echter vast dat de gekozen werkwijze, waarbij uitvoeringspartners en medebestuurders intensief betrokken zijn bij probleemanalyses en bij het ontwerpen – en niet alleen invoeren – van de verbeteracties, leidt tot positieve en snelle veranderingen. Ik vind het daarom niet verstandig die programmatische werkwijze nu te veranderen. In de komende jaren zal het accent minder komen te liggen bij het ontwikkelen van nieuwe activiteiten maar meer bij de invoering van het nieuw ontwikkelde beleid en de nieuwe wetgeving.

De structuur van het programma is wel aangepast aan de stand van de ontwikkelingen. Het programma omvat thans vier projecten die zich alle richten op de uitvoering van belangrijke aspecten van de in de brief genoemde uitgangspunten.

1. Besluitvorming over inzet van kindbeschermingsmaatregelen

Project: 'Afstemming werkwijze in de keten'

Doel

Als een ernstig opvoedingsprobleem voor of met een kind niet in een vrijwillig hulptraject kan worden opgelost, moet er snel duidelijkheid komen over de vraag of een kindbeschermingsmaatregel uitkomst biedt. Met zo'n maatregel zal de benodigde hulp en ondersteuning dan toch geboden kunnen worden. Snelle – maar zorgvuldige – besluitvorming over het inzetten van een maatregel is alleen mogelijk als de organisaties die bij die besluitvorming betrokken zijn, efficiënt samenwerken.

Aan die samenwerking kon nog het nodige verbeteren, zo rapporteerde de minister van Justitie vorig jaar in zijn brief aan uw Kamer.¹ Er bleken, behalve in crisissituaties, gemiddeld zeker 320 dagen te verlopen vanaf het bekend worden van een zorgelijke situatie van een minderjarige, totdat op grond van onderzoek van bureau jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming, de kinderrechter een maatregel had opgelegd en een (gezins)voogdijwerker zijn eerste contact had met het gezin of het kind. De minister meldde de start van zes proefprojecten in het land die informatie zouden moeten opleveren over aanmerkelijk kortere doorlooptijden en *good-practices*.

Resultaat

Inmiddels hebben niet zes maar zeven regionale proefprojecten laten zien dat er in ieder geval één werkwijze is die de samenwerking aanmerkelijk verbetert tussen de betrokken afdelingen van de bureaus jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming én de kinderrechter. De proefprojecten hebben vastgesteld dat het "casusoverleg bescherming" de kern van de nieuwe werkwijze moet vormen. Dit leidde ertoe dat sinds april van dit jaar alle proefprojecten vanuit deze kern werken aan de beschrijving van een 'Best Practice' die vanaf begin 2008 landelijk zal

¹ TK 2005-2006, 29 815, nr. 76, onderdeel 3.B.

worden ingevoerd bij alle bureaus jeugdzorg en alle vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming en met betrokkenheid van alle rechtbanken. Het gaat bij die werkwijze om andere situaties dan de crisisgevallen, waarin ook nu al bijzonder snel wordt gehandeld en partijen elkaar goed weten te vinden.

De werknorm voor de doorlooptijd in de proefprojecten bedraagt maximaal twee maanden. Dit betreft de doorlooptijd vanaf het bekend worden van een probleemsituatie bij het bureau jeugdzorg tot de beslissing van de kinderrechter. Vervolgens moet de (gezins)voogdijwerker binnen vijf dagen persoonlijk contact hebben met het gezin of het kind. Deze werknorm kwam voort uit een vóór de start van het project belegde expertbijeenkomst met deelnemers uit de uitvoeringspraktijk, de wetenschap en het beleid. Er zijn aanwijzingen dat de werknorm een goede doorlooptijd voor het merendeel van de gevallen is: snel maar lang genoeg om de benodigde informatie beschikbaar te kunnen hebben. Het lijkt de juiste balans om de belangen van kinderen te kunnen waarborgen. Alvorens de werknorm officieel vast te stellen, wil ik echter een goed onderbouwde analyse of deze doorlooptijd inderdaad de belangen van het kind het beste dient. Vóór de zomer van volgend jaar zal ik daarover een besluit nemen, in overleg met de provinciale en regionale bestuurders.

2. Zorgvuldige en snelle informatie-uitwisseling tussen de partners

Project: 'Informatiemanagement'

Doel

Om snel besluiten te kunnen nemen over de inzet van kinderschermingsmaatregelen moet de benodigde informatie tijdig voor handen én juist zijn. Om dat structureel voor elkaar te krijgen, is in het begin van dit jaar het project 'Informatiemanagement' gestart.

De activiteiten richten zich zowel op verbetering van het proces van informatieoverdracht als op de kwaliteit van de informatie die overgedragen wordt.

Het proces wordt verbeterd door de uitwisseling van informatie tussen de bureaus jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbanken gemakkelijker te maken. De kwaliteit van de informatie wordt verbeterd door helder te maken wie, welke informatiebehoefte heeft en door een gedeeld begrippenkader te ontwikkelen. Zodoende zal informatie die uitgewisseld wordt helder en betrouwbaar zijn.

Resultaat

Nog dit najaar zal beveiligd e-mailverkeer tussen de organisaties in de jeugdbeschermingsketen mogelijk worden. Ook zal tegen het eind van dit jaar een internetapplicatie beschikbaar komen die voorziet in beantwoording van vragen uit de uitvoeringspraktijk over privacykwesties.

Daarnaast is het de bedoeling dat één van de proefprojecten voor verbeterde afstemming van de werkwijze gaat fungeren als een proeftuin voor de verwijzindex risicjongeren.

Verder zijn er verbeteracties gericht op de standaardisering van de informatieoverdracht tussen organisaties. Aan de basis daarvan staat een informatie-analyse die in het voorjaar van 2008 start. Het is in ieder geval zeker dat een ondersteunend systeem voor het casusoverleg wordt ontwikkeld. Het is de bedoeling dat een basisversie voor de ondersteuning van het casusoverleg al beschikbaar is als de landelijke invoering van de nieuwe werkwijze van start gaat, dus in de eerste helft van 2008. De structurele verbeteringen in de informatievoorziening zullen in 2008 en 2009 geïmplementeerd worden.

3. Professionele uitvoering van de gezinsvoogdij en de voogdij

Project: 'Uitvoering kindbeschermingsmaatregelen'

a. Deelproject 'ondertoezichtstelling'

Doel

De ondertoezichtstelling wordt uitgevoerd door gezinsvoogdijwerkers. Zij hebben veel professionele bagage nodig om dat goed te kunnen doen. Zij moeten immers in een gezin of met een kind aan de slag dat de noodzakelijke hulp niet vrijwillig accepteert. Het Deltaplan biedt de gezinsvoogdijwerker een nieuwe werkwijze waarvan tijdens een evaluatie is vastgesteld dat deze tot grotere tevredenheid leidt bij cliënten én bij de gezinsvoogdijwerkers dan de traditionele manier van werken. Een belangrijk aspect van de werkwijze is dat meteen duidelijk is aan welke doelen het gezin moet werken om de ondertoezichtstelling niet langer nodig te maken. Het doel van het project is om ervoor te zorgen dat alle gezinsvoogdijwerkers volgens deze methode gaan werken. Daarbij hoort ook een verlaging van de zogenoemde 'caseload' tot gemiddeld 15 kinderen per (full-time) werker. Met dit aantal kinderen heeft de gezinsvoogdijwerker voldoende contacttijd met het kind en het gezin om de methode effectief te kunnen toepassen.

Resultaat

Ondanks de grote druk op de bureaus jeugdzorg door de grote instroom van zaken, door de wisselingen van personeel en door diverse verandertrajecten, wordt in 2007 en 2008 volop geïnvesteerd in de landelijke invoering van de werkwijze. Scholing van gezinsvoogdijwerkers, maar ook van teamleiders en gedragsdeskundigen vindt overal plaats. Dit zal ertoe leiden dat tegen het eind van 2008 alle medewerkers die op 1 januari 2008 in dienst zijn, getraind zullen zijn in de toepassing van de Deltamethode. Iedereen die in de eerste acht maanden van 2008 in dienst treedt, zal de training op 1 april 2009 hebben doorlopen.

Om wederzijdse garanties te verkrijgen voor het invoeren van het Deltaplan, inclusief het terugdringen van de 'caseload', heeft de minister voor Integratie, Jeugdbescherming, Preventie en Reclassering op 25 januari van dit jaar een convenant ondertekend met de provincies en de besturen van de bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen. In het convenant is afgesproken dat de 'caseload' eind 2007 gemiddeld 17,5 zal bedragen en eind 2008 moet zijn gedaald tot gemiddeld 15 per (full-time) werker. Naar het zich thans laat aanzien zal het merendeel van de provincies/grootstedelijke regio's de afspraak kunnen nakomen. Inmiddels is ook overeenstemming bereikt tussen mijn departement, de provinciale en regionale bestuurders en de bureaus jeugdzorg over de financiering.

Verder is de voorbereiding gestart voor een evaluatieonderzoek dat in 2010 inzicht moet geven in de manier waarop de nieuwe werkwijze wordt uitgevoerd en of de nieuwe werkwijze leidt tot een verkorting van de gemiddelde looptijd van de ondertoezichtstellingen, een daling van het aantal uithuisplaatsingen en een verkorting van de duur van de uithuisplaatsingen.

b. Deelproject 'Voogdij'

Doel

De voogdijwerkers voeren de gezagstaken uit als de rechter een voogdij heeft opgedragen aan een instelling. Kinderen kunnen om meerdere redenen onder het gezag van een bureau jeugdzorg of een landelijk werkende instelling voor voogdij en gezinsvoogdij worden geplaatst. Dat gebeurt bijvoorbeeld als de ouders het gezag is ontnomen, of als er geen volwassene is die het gezag op zich neemt. Voor deze belangrijke en moeilijke taak moeten voogdijwerkers goed zijn toegerust. In het kader van dit deelproject wordt nu, analoog aan het Deltaplan, een

werkwijze ontwikkeld voor de uitvoering van voogdijen. Instellingsvoogdijen worden uitgeoefend door het Nidos (in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen) en de bureaus jeugdzorg (in alle andere gevallen).

Resultaat

Inmiddels is gestart met de ontwikkeling van de werkwijze waarvoor nu eerst een theoretische onderbouwing wordt gemaakt. De werkwijze voor Nidos wordt ontwikkeld door Pro Education en voor de bureaus jeugdzorg door een consortium van Collegio en CoAct Consult. Dit najaar zal de theoretische onderbouwing gereed zijn. Intussen worden ook voorbereidingen getroffen voor de start van pilots. Op basis van de ervaringen in de pilots wordt de beschrijving van de nieuwe werkwijze gemaakt. Naar verwachting is het Handboek Methodiek Voogdij, bestemd voor de voogdijwerkers bij de bureaus jeugdzorg, rond de zomer van 2008 gereed en start de scholing in de methodiek eind 2008. Bij de bureaus jeugdzorg is bewust even gewacht met het voogdij-traject omdat een gelijktijdige invoering met de werkwijze voor gezinsvoogdij een te grote druk zou leggen op de personele capaciteit van de bureaus.

Bij Nidos is de oplevering van de vernieuwde methodiek voogdij gepland in februari 2008 en zal vanaf eind 2008 de methodiek door alle voogdijwerkers worden toegepast.

4. Wijziging van de kindbeschermingswetgeving

Doel

De kindbeschermingswetgeving moet zodanig zijn dat er in de uitvoeringspraktijk geen belemmeringen zijn om te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen van Nederland en aan de gerechtvaardigde verwachtingen die onze samenleving heeft ten aanzien van het beschermen van kinderen. Dat betekent dat de wetgeving onder meer moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Bij de keuze voor een gezagsbeperkende of gezagsontnemende maatregel wordt voorrang gegeven aan het belang van de minderjarige;
- De toetsing van de noodzaak tot voortzetting van een ondertoezichtstelling of instellingsvoogdij is volledig en eenduidig geregeld;
- De rechtspositie van ouders, minderjarigen, verzorgers en belanghebbenden is duidelijk, eenduidig en eenvoudig geregeld.

Resultaat

Een werkgroep heeft in augustus 2006 het advies 'Kinderen Eerst' aangeboden aan de minister van Justitie. Dit advies vormt de basis voor een voorstel waarmee de kindbeschermingswetgeving zal worden aangepast. De belangrijkste elementen uit het concept-voorstel zijn in deze brief beschreven bij de uitgangspunten 2, 4, 5 en 6 hierboven. Tijdens de consultatieronde, die in november a.s. zal starten, zullen betrokken organisaties en inspecties de regering adviseren over het voorstel. Meteen na de consultatieronde, als duidelijk is voor welke onderdelen van het voorstel veel draagvlak bestaat, zal een aanvang worden gemaakt met het implementeren van die onderdelen van het wetsvoorstel voor zover daar geen wetswijziging voor is vereist. Tijdens de consultatieronde zal de betrokken uitvoeringsorganisaties meteen worden gevraagd naar de te verwachten gevolgen voor hun organisaties indien het voorstel wet zal worden. Naar verwachting zal het wetsvoorstel in de eerste maanden van 2008 voor advies aan de Raad van State worden gezonden en rond de zomer van 2008 aan uw Kamer

Bijlage 2

	2004	2005	2006	2007 (geëxtrapoleerd)*	Bron
totaal aantal geaccepteerde aanmeldingen BJZ/AMK	86.304	97.450	103.508	129.286	MO groep
<i>procentuele stijging/daling</i>	100	113%	106%	125%	
Aantal door BJZ/AMK aan RvdK gevraagde onderzoeken	8.261	9.913	10.295	11.524	Raad vd Kinderbescherming
<i>procentuele stijging/daling</i>	100	120%	104%	112%	
Aantal door RvdK uitgevoerde opvoedingsonderzoeken	10.935	12.064	13.820	15.585	Raad vd Kinderbescherming
<i>procentuele stijging/daling</i>	100	110%	115%	113%	
Aantal door RvdK ingediende rekestten	7.108	8.324	9.812	11.533	MO groep
<i>procentuele stijging/daling</i>	100	117%	118%	118%	
Aantal door BJZ gestarte (V)OTS/UHP	7.797	8.934	10.057	12.274	MO groep
<i>procentuele stijging/daling</i>	100	115%	113%	122%	

Opmerking: Alle cijfers zijn exclusief de aantallen afkomstig van Landelijk Werkende Instellingen.
De cijfers over 2007 zijn geëxtrapoleerd op basis van de meest recente cijfers beschikbaar bij bronnen.

Toelichting:

1e regel betreft alle meldingen van ouders en kinderen bij BJZ/AMK. Dit zijn eigen vragen om hulp, meldingen van derden en consultatie- en adviesvragen.

2e regel betreft het aantal meldingen bij de Raad door BJZ/AMK, dus waarbij BJZ/AMK gedwongen hulp wenselijk acht. 95% van deze meldingen leiden daadwerkelijk tot een onderzoek van de Raad.

3e regel betreft de 95% meldingen BJZ/AMK + spoedmeldingen door derden + meldingen door de Raad zelf, bijvoorbeeld naar aanleiding van de noodzaak onderzoek broertje/zusje, of vanuit de straf- en scheiding/omgangs onderzoeken.

4e regel betreft het aantal ingediende verzoeken tot een kindbeschermingsmaatregel. Dit is gemiddeld over de jaren heen 69% van de onderzoeken in opvoedingssituaties. In de resterende gevallen acht de Raad een kindbeschermingsmaatregel niet nodig, veelal doordat alsnog vrijwillige hulpverlening op gang is gebracht.

5e regel betreft het aantal gestarte (v)ots + het aantal uithuisplaatsingen. Aangezien het moment van uithuisplaatsing ook later nog kan plaatsvinden komt het totale aantal gestarte maatregelen hoger uit.