

Samenvatting

De kinderrechter heeft de bevoegdheid om een minderjarige onder toezicht te stellen van een bureau jeugdzorg als de ontwikkeling van de minderjarige wordt bedreigd en andere middelen ter afwendings van die bedreiging hebben gefaald of naar verwachting zullen falen. Deze hulp in gedwongen kader wordt gezien als laatste redmiddel. Momenteel is een wetsvoorstel aanhangig dat de gronden van de ondertoezichtstelling aanscherpt. In dit voorstel wordt de mate van bereidheid van ouders om mee te werken aan hulpverlening in het vrijwillig kader een belangrijk criterium voor het al dan niet opleggen of verlengen van een OTS. In de huidige wetgeving wordt dit impliciet wel meegewogen. Het vermoeden bestaat dat een OTS wordt uitgesproken of verlengd omdat gezinsbegeleiding in het vrijwillig kader niet beschikbaar is. Binnen het nieuwe wetsvoorstel is het niet langer mogelijk om een OTS uit te spreken als de ouders bereid zijn om mee te werken aan de hulpverlening. Er is geen zicht op de mate waarin deze problematiek voorkomt.

In opdracht van het WODC en het ministerie van Justitie heeft DSP-groep onderzoek verricht met als doel enerzijds in beeld te brengen of en in welke mate de rechter de ondertoezichtstelling oplegt of verlengt terwijl ouders doordrongen zijn van de problemen en bereid zijn hulp in het vrijwillig kader te aanvaarden en anderzijds zicht te krijgen op het lokale, provinciaal en landelijk gefinancierde aanbod aan vrijwillige langdurige gezinsbegeleiding en de eventuele knelpunten die verhinderen dat daarvan gebruik kan worden gemaakt.

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet.

Er is een quickscan uitgevoerd om een schatting te maken van de omvang van het gebruik van een OTS of een verlenging van OTS in gevallen waarin ouders doordrongen zijn van de problemen en bereid zijn mee te werken aan vrijwillig hulpverlening door middel van 28 telefonische interviews met de locaties van Bureau Jeugdzorg (BJZ) en de Raad voor de Kinderbescherming en de William Schrikker Groep (WSG).

Via documentenanalyse, internetsearch en 20 telefonische interviews met de afdeling Toegang van BJZ, gemeenten en zorgkantoor is het aanbod langdurige gezinsbegeleiding in vijf regio's in kaart gebracht. In dezelfde vijf regio's hebben 26 interviews plaatsgevonden met gezinsvoogden (van BJZ en WSG) en de Raad voor de Kinderbescherming en is dossieronderzoek (n=38) uitgevoerd om de redenen voor het opleggen en verlengen van een OTS in gevallen waar ouders bereid zijn mee te werken aan vrijwillige hulpverlening te achterhalen.

Tevens hebben kinderrechters in 17 van de 19 arrondissementen van alle zaken op een zittingsdag de omstandigheden en overwegingen tot hun beslissing om een OTS op te leggen of te verlengen ingevuld in een schriftelijke vragenlijst. Het ging hierbij om 134 zaken.

Het is niet mogelijk gebleken om een exact aantal te noemen van gevallen waarbij ouders doordrongen zijn van de ernst van de problematiek en bereid zijn hulp hiervoor te aanvaarden in de vorm van gezinsbegeleiding en de kinderrechter een OTS oplegt of verlengt. Op basis van de gegevens uit het onderzoek kan een grove schatting worden gegeven. Bij het opleggen van een OTS komt het zelden voor: jaarlijks 100 tot 300 keer op een totaal van ruim 10.500 nieuwe OTS zaken. Bij verlenging komt het vaker voor: 10 tot 15%. Dit betekent dus de 1900 en 2850 zaken op een totaal van ongeveer 19.000 verlengingen.

Kinderrechters kijken met name naar de ernst en aard van de problematiek, de hardnekkigheid van de problemen, de onmacht en beperkingen van de ouders en de voorgeschiedenis van het gezin bij het opleggen van een OTS. De bereidheid van ouders om hulp in het vrijwillig kader te aanvaarden speelt slechts een beperkte rol. Het falen van eerdere hulpverlening of het vermoeden dat vrijwillige hulpverlening zal falen speelt de belangrijkste rol. Deze redenen worden ook door de RvdK en gezinsvoogden genoemd.

Als belangrijkste redenen om een OTS op te leggen, terwijl ouders bereid zijn om hulp te aanvaarden, worden door gezinsvoogden en de RvdK genoemd:

- Ernst en aard van de problematiek en de bedreiging van de ontwikkeling van de jeugdige. Dit is de meest doorslaggevende reden.
- Ouders willen wel maar kunnen niet. Ouders zijn wel bereid om mee te werken aan vrijwillige hulpverlening maar in de praktijk haken ze snel af, zijn wisselend gemotiveerd en/of lukt het hen niet om de hulpverlening te regelen of coördineren. Redenen hiervoor zijn de onmacht en beperkingen van ouders maar ook kenmerken van het aanbod in het vrijwillig kader.
- Falen van gezinsbegeleiding in het vrijwillig kader. Het aanbod in het vrijwillig kader sluit onvoldoende aan bij de behoeften van deze ouders en gezinnen: De hulpverlening is te vrijblijvend. Ouders moeten een hulpvraag formuleren en kunnen dit niet. De vrijwillig hulp is te kortdurend. Er zijn onvoldoende mogelijkheden voor zorgcoördinatie en casemanagement en de vrijwillige hulp is te weinig outreachend.
- Ontbreken van passend aanbod voor specifieke doelgroepen in het vrijwillig kader.
- OmgangsOTS: volgens gezinsvoogden heeft de gezagsbeperking in dit soort zaken weinig toegevoegde waarde. De kinderrechters onderschrijven wel het belang van een OTS bij omgangszaken.

De belangrijkste redenen om een OTS te verlengen is volgens de kinderrechters de hardnekkigheid van de problematiek, de ernst en aard van de problematiek, gezagsbeperking als stok achter de deur en het vermoeden dat vrijwillige hulpverlening zal falen. Deze factoren worden ook door gezinsvoogden genoemd. Aangevuld met het ontbreken van langdurig casemanagement in het vrijwillig kader. De gezinsvoogden geven aan dat bij de evaluatie van de OTS niet gekeken wordt naar of de gezinsbegeleiding naar het vrijwillig kader kan worden overgedragen. Er wordt gekeken of de doelen van de OTS gerealiseerd zijn en of de ontwikkeling van het kind nog bedreigd is.

In de vijf onderzochte regio's blijkt geen dekkend aanbod langdurige gezinsbegeleiding aanwezig te zijn. Er is nauwelijks aanbod in het vrijwillig kader dat overeenkomt met de taken van de gezinsvoogd. In de grote steden en de stadsregio's is vaak wel een gemeentelijk gefinancierd aanbod gezinscoaching. Dit lijkt het meest op het werk van de gezinsvoogd. In de geïnterviewde interventies ontbreekt vooral de functie coördinatie van zorg of staat deze niet duidelijk omschreven. Verdere knelpunten in het vrijwillig aanbod zijn wachtlijsten en capaciteit, verkokering van de jeugdzorg, er is een hulpvraag nodig voor indicatiestelling, ontbreken van stut en steun voor gezinnen met chronische problemen en het werken vanuit verschillende perspectieven. Bovendien blijkt het op de verschillende niveaus (lokaal, provinciaal en landelijk) niet duidelijk geregeld wie de verantwoordelijkheid heeft en neemt. De verschillende financieringsstromen bemoeilijken de coördinatie binnen het vrijwillig kader.

De knelpunten die door respondenten in het gedwongen en het vrijwillig kader worden genoemd ten aanzien van gezinsbegeleiding in het vrijwillig kader komen in grote lijnen overeen. De belangrijkste zijn het ontbreken van casemanagement en zorgcoördinatie en het ontbreken van langdurige stut en steunhulp. Er is een kloof tussen gezinsbegeleiding in vrijwillig en gedwongen kader. Er is duidelijk behoefte aan een variant van langdurende vrijwillige hulpverlening die minder vrijblijvend is en waar een vorm van drang wordt gebruikt.