

SAMENVATTING

1 INLEIDING EN DOELSTELLING

In dit onderzoeksrapport wordt verslag gedaan van de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Op 1 januari 2015 is deze wet in werking getreden. Het hoofddoel van de wet was om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming. Dat houdt in dat tijdig de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Daartoe is onder meer de regeling van de OTS op belangrijke punten aangepast en zijn de maatregelen van ontheffing van en ontzetting uit het gezag samengevoegd tot één nieuwe maatregel, de gezagsbeëindiging. De rechtsgronden voor de OTS en de maatregel van gezagsbeëindiging zijn aangepast tot een kindgerichte formulering zodat het eenvoudiger is om te kiezen voor de maatregel die het meest aansluit bij de omstandigheden waarin het kind zich bevindt.

Bij de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is in opdracht van het WODC door Regioplan een evaluatiekader ontwikkeld om de wetswijziging te evalueren.² Daarbij zijn vijf hoofddoelen afgeleid uit de wet:

- de beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel (het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind);
- het verbreden van de toegang tot een kinderbeschermingsmaatregel;
- het voorkomen van oneigenlijk gebruik van een (verlenging van een) OTS;
- een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS;
- het waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijziging in het verblijf bij een uithuisplaatsing van een minderjarige.

Daarnaast is vastgesteld op welke wijze de doelen van de wet zouden moeten worden bereikt en met welke indicatoren dit kan worden gemeten. Aan de hand hiervan is door Regioplan een nulmeting en een meting van de stand van zaken uitgevoerd. Vervolgens heeft het Verwey-jonker Instituut in 2018 een tussenevaluatie van de wet uitgevoerd, waarbij het door Regioplan ontwikkelde evaluatiekader van vijf subdoelen met daaraan gekoppelde indicatoren als basis is gebruikt. De doelstelling van het huidige onderzoek was om te komen tot een eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Daartoe is opnieuw onderzoek gedaan naar de vraag of, en zo ja, in hoeverre, de doelen van de wet zijn behaald, waarbij dezelfde indicatoren zijn gebruikt.

2 Smit & Timmermans 2016.

In de afgelopen jaren is daarnaast gebleken dat verschillende factoren niet los gezien kunnen worden van de implementatie van de wetgeving. Daarbij gaat het zowel om juridische factoren die de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen beïnvloeden (zoals onduidelijkheid over onderdelen van de herziene wet of ontwikkelingen in de jurisprudentie) als context-factoren die van invloed zijn op de herziene kindbeschermingswetgeving en de toepassing daarvan, zoals de huidige zorgen over het jeugdhulpstelsel sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015. In deze evalueatie van de wet zijn dan ook niet alleen de doelen van de wet geëvalueerd met behulp van de daaraan gekoppelde indicatoren, maar zijn deze factoren ook nader onderzocht.

2 ONDERZOEKSVRAGEN EN OPZET VAN DE STUDIE

In deze evalueatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen staan de volgende vragen centraal:

1. Zijn de doelstellingen van de wet herziening kindbeschermingsmaatregelen behaald? Hierbij is in kaart gebracht hoe de situatie is ten aanzien van de door Regioplan ontwikkelde indicatoren vijf jaar na de invoering van de wet.
2. Hoe verloopt de uitvoering van deze wet en zijn er in dat opzicht nog knel- of aandachtspunten?
3. In hoeverre sluit deze wet aan bij de Jeugdwet en ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing daarvan?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende deelonderzoeken uitgevoerd: a) dossieronderzoek; b) jurisprudentieonderzoek; c) literatuuronderzoek; en d) interviews en focusgroepen. Een overzicht van deze onderzoeksmethoden is hieronder weergegeven:

Deelonderzoek	Overzicht van onderzoeksmethode
a) dossieronderzoek	Analyse dossiers (N=202) bij: – de Raad voor de Kinderbescherming (N=102) – gecertificeerde instellingen (N=100)
b) jurisprudentieonderzoek	Relevante tijdschriften en uitspraken – gepubliceerd in periode: januari 2015 – augustus 2021
c) literatuuronderzoek	Relevante juridisch-wetenschappelijke literatuur – gepubliceerd in periode: januari 2015 – december 2021

Deelonderzoek	Overzicht van onderzoeksmethode
d) interviews en focusgroepen	Interviews (N=56) met: <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="492 260 1072 333">– professionals bij de Raad voor de Kinderbescherming (N=12), gecertificeerde instellingen (N=15) en rechters (N=6) <li data-bbox="492 333 1072 387">– ervaringsdeskundigen, waaronder pleeg- en gezinshuisouders (N=15), ouders (N=3) en jongeren (N=5) Twee focusgroepen met: <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="492 405 1072 433">– experts in het werkveld van jeugdbescherming (N=13)

3 RESULTATEN

In de volgende paragrafen zullen de hoofdbevindingen van dit onderzoek beschreven worden, waarbij de resultaten van alle deelonderzoeken geïntegreerd weergegeven worden. Eerst worden de uitkomsten per doel van de wet weergegeven, gevolgd door de hoofdbevindingen ten aanzien van de factoren die de toepassing van de wet kunnen beïnvloeden.

Voordat nader wordt ingegaan op de hierboven genoemde onderzoeksvragen, moet worden opgemerkt dat uit deze evalueatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is gebleken dat de invloed van het huidige haperende jeugdbeschermingsstelsel en de problemen bij de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen dermate groot is, dat zonder verbeteringen de uitvoering van deze wet niet kan verbeteren, ook al worden ten aanzien van de wet aanpassingen doorgevoerd. De zorgen over het gebrekkige jeugdbeschermingsstelsel zijn dermate nijpend en zijn zo sterk bevestigd in dit onderzoek, dat noodgrepen en urgente actie noodzakelijk zijn.

Doel 1: De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor een maatregel

Het primaire doel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen was het centraal stellen van de beschermingsbehoefte van het kind bij de keuze voor een kindbeschermingsmaatregel. Om dit doel te realiseren is (1) de rechtsgrond voor de OTS aangepast; (2) een nieuwe gezagsbeëindigende maatregel ingevoerd; en (3) moet in het verzoek tot OTS opgenomen zijn of het verzoek met de minderjarige is besproken.

Aanpassing rechtsgrond OTS

De rechtsgrond voor de OTS is op twee punten aangepast, waarmee zowel de ondergrens als de bovengrens van de maatregel verduidelijkt werd. Om de ondergrens te verduidelijken, is de bepaling uit de oude grond voor de OTS – waarin stond dat de OTS alleen kon worden opgelegd wanneer andere middelen om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen, hebben gefaald of zullen falen – vervangen. Met de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen

is dat gewijzigd in de noodzakelijke hulp die niet of niet voldoende wordt geaccepteerd door de met gezag belaste ouders.

Uit het onderzoek is gebleken dat dit onderdeel van de nieuwe rechtsgrond in de praktijk wordt opgerekt. Met name de situaties waarin ouders de hulp wel accepteren, maar niet in staat zijn deze te benutten, bleken in de praktijk lastig te passen in de rechtsgrond. Na verduidelijking van dit criterium door de Hoge Raad is duidelijk dat deze situaties ook vallen onder de huidige rechtsgrond. Feitelijk lijkt daarmee toch de oude rechtsgrond te worden toegepast.

“Ik heb in het begin nog wel discussie gezien over ouders die hulp wél accepteren, maar inmiddels is dat minder. Er is nu wel duidelijkheid dat het erover gaat of de hulp wel of niet slaagt” (rechter)

Behalve de ondergrens is ook de bovengrens van de OTS verduidelijkt. Die bovengrens wordt bepaald door de aanvaardbare termijn. Bij de afweging of overgegaan moet worden tot een gezagsbeëindigende maatregel staat de vraag centraal of ouders in staat zijn om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen. Het invullen van de aanvaardbare termijn is een casuïstisch proces op basis van factoren als leeftijd en opvoedvaardigheden van de ouders. Invulling blijkt niet altijd gemakkelijk; de aanvaardbare termijn is een complex begrip dat tot interpretatievragen leidt. Onder jeugdbeschermers blijken er nog veel onduidelijkheden, zoals de verwarring over het verlengingsverzoek van een OTS dat na twee jaar ter toetsing aan de Raad voorgelegd moet worden. Ook is het onduidelijk waarom de aanvaardbare termijn is opgenomen in de rechtsgrond voor de OTS, terwijl deze feitelijk alleen van toepassing is bij uithuisplaatsingen in het kader van de OTS.

Een belangrijk knelpunt voor de toepassing van de voor het kind aanvaardbare termijn betreft de problemen in de uitvoeringspraktijk. Door wachtlijsten en tekorten in het hulpverleningsaanbod is het vaak niet haalbaar om binnen de voor het kind aanvaardbare termijn voldoende hulp te bieden. Dat leidt ertoe dat kinderrechters hun beslissing over de aanvaardbare termijn – die bepalend is voor de vraag of een OTS nog voldoende is of dat een maatregel van gezagsbeëindiging nodig is – moeten baseren op het verloop van de tijd en niet op de inzet en effectiviteit van hulp. Zeker waar het gaat om jonge kinderen is dit een probleem, juist omdat de aanvaardbare termijn voor hen maar kort is. Daarmee komt hun recht op gezinsleven met hun ouders al heel snel in het geding.

“Wachtlijsten zijn een knelpunt. Wat als er binnen de gestelde termijn geen hulp heeft kunnen starten? Wat doe je dan?” (medewerker GI)

Een nieuwe gezagsbeëindigende maatregel als spiegelbepaling van de OTS

Een tweede middel om de beschermingsbehoefte van het kind centraal te stellen, betreft de invoering van een gezagsbeëindigende maatregel. Daarin is net als in de grond voor de OTS de voor het kind aanvaardbare termijn opgenomen. Hier bepaalt de wet dat de gezagsbeëindiging kan worden opgelegd als er *geen* gerechtvaardigde verwachting is dat ouders in staat zullen zijn om de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen binnen een voor het kind aanvaardbare termijn.

Toepassing van deze rechtsgrond bij gezagsbeëindiging blijkt in de praktijk met veel dilemma's gepaard te gaan. Denk bijvoorbeeld aan eerdergenoemde problemen in de uitvoeringspraktijk (wat te doen als bij het verstrijken van de termijn nog onvoldoende hulp is ontvangen?), of aan de vraag of een gezagsbeëindigende maatregel wenselijk is wanneer een kind geen duurzame, gezinsvervangende opvoedplek heeft. Hoewel in een dergelijke situatie mogelijk wordt voldaan aan de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging, heeft de rechter op grond van de 'kan'-bepaling ruimte om verzoeken af te wijzen wanneer de maatregel niet passend of disproportioneel wordt geacht in een concrete situatie. Naast het gebrek aan een stabiele opvoedplek kan het ook gaan om een jeugdige die bijna meerderjarig is of wanneer ouders duurzaam instemmen met de uithuisplaatsing. In de praktijk wordt dan ook een terughoudendheid opgemerkt bij het uitspreken van maatregelen van gezagsbeëindiging.

Een belangrijk knelpunt ten aanzien van de toepassing van de aanvaardbare termijn betreft het in de praktijk ontstane perspectiefbesluit. Met dat besluit neemt de gecertificeerde instelling niet alleen een beslissing over het toekomstperspectief van het kind – terug naar huis of langdurig uit huis geplaatst – ook heeft dit verstrekkende gevolgen voor de hulpverlening die de gecertificeerde instelling inzet. Zo kan omgang met ouders bijvoorbeeld worden teruggeschroefd wanneer het perspectiefbesluit is genomen en besloten is dat het kind niet meer naar huis gaat. De kinderrechter kan zich hier vaak pas maanden later over uitspreken als het aan hem voorgelegd wordt, kortom, wanneer de wijziging in hulpverlening al gevolgen heeft gehad voor ouders en kind en een thuisplaatsing verder wordt bemoeilijkt.

“Het perspectiefbesluit is een soort schaduwtraject dat speelt, waar ouders niets van weten, en wat niet wordt getoetst door een rechter. Wij zien dan dat besluit al geruime tijd geleden is genomen, maar ouders denken nog steeds dat kinderen terug kunnen komen.” (rechter)

De mening van de minderjarige in het verzoekschrift

Een laatste middel dat is gekoppeld aan het eerste doel van de wetsherziening, het centraal stellen van de beschermingsbehoefte van het kind, betreft de verplichting om in het ver-

zoekschrift op te nemen of het verzoek met de minderjarige is besproken, en zo ja, wat zijn of haar reactie daarop was.

In dit onderzoek komt naar voren dat in de praktijk een onderscheid gemaakt lijkt te worden tussen minderjarigen die jonger zijn dan twaalf jaar en minderjarigen die ouder zijn dan twaalf jaar. Ten aanzien van de laatste groep wordt in veel gevallen inderdaad de mening van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift. Bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar gebeurt dit veel minder vaak. Wel spreekt de Raad voor de Kinderbescherming in het kader van zijn eigen onderzoek met bijna alle minderjarigen, ook wanneer zij jonger zijn dan twaalf jaar. Dit is belangrijk en hier zouden de gecertificeerde instellingen een voorbeeld aan kunnen nemen, aangezien de jongeren die aan dit onderzoek meewerkten, duidelijk aangaven dat zij vinden dat ze onvoldoende worden gehoord.

*“Dat is toch het rechtssysteem? Dat je het verhaal van beide kanten hoort?
Waarom is dat niet in de jeugdzorg?!”* (jongere)

Doel 2: Het verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel

Het tweede doel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen betreft het verbreden van de toegang tot de kindbeschermingsmaatregelen. Daartoe is allereerst zowel voor de burgemeester (bij een OTS) als voor de gecertificeerde instelling (bij een gezagsbeëindigende maatregel) een bevoegdheid opgenomen in de wet waarmee ze kunnen afdwingen dat de kinderrechtster zich toch buigt over de vraag of een maatregel noodzakelijk is, ondanks een beslissing van de Raad om *geen* verzoek daartoe in te dienen bij de kinderrechtster. Het tweede middel ziet op de mogelijkheid voor ouders om de kinderrechtster te verzoeken hun kind onder toezicht te stellen wanneer de Raad niet overgaat tot een verzoek. Het derde middel betreft de ambtshalve bevoegdheid van de rechtster om het verzoekschrift aan te vullen met broers en zussen.

Van de middelen die zijn ingevoerd om dit doel te bereiken, wordt weinig gebruik gemaakt in de praktijk. Toch wordt in de interviews wel de toegevoegde waarde van de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester benoemd. Ook de mogelijkheid voor de kinderrechtster om broers en zussen ambtshalve onder toezicht stellen wordt, ondanks zijn beperkte betekenis voor de praktijk, gewaardeerd. De nieuwe bevoegdheid van de gecertificeerde instelling ten aanzien van een verzoek tot een maatregel van gezagsbeëindiging blijkt het meest van toegevoegde waarde voor de praktijk. Uit het onderzoek komt enerzijds naar voren dat er slechts weinig gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid. Anderzijds is dit te verklaren doordat de Raad het vaak eens is met het verzoek van de gecertificeerde instelling. Als dat niet zo is, komen de partijen er meestal samen uit via een constructief overleg. Over het algemeen heerst het gevoel dat deze bevoegdheid de gecertificeerde instelling een sterkere positie ten opzichte van de Raad oplevert. Over de nieuwe regeling ten aanzien van de bevoegdheid van ouders om een OTS te verzoeken, moet ten slotte

opgemerkt worden dat dit in feite geen verbreding, maar juist een versmalling van de toegang voor ouders is. Waar ouders onder de oude regeling tot 2015 zonder meer bevoegd waren om een verzoek in te dienen, zijn zij dat nu alleen nog maar als duidelijk is dat de Raad zelf niet overgaat tot een verzoek tot OTS. In de praktijk blijkt veel onduidelijkheid te heersen over de weg die een ouder moet volgen om een verzoek voor te kunnen leggen aan de kinderrechter.

“Als de Raad en GI het oneens zijn en allebei overtuigd van hun gelijk, moet er een objectieve partij naar kunnen kijken.” (medewerker GI)

Doel 3: Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de OTS

Het derde doel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is het voorkomen dat maatregelen van OTS jarenlang verlengd kunnen worden. De OTS is immers bedoeld als een tijdelijke maatregel. Daartoe is zowel de ondergrens als de bovengrens van de maatregel verduidelijkt. Wanneer ouders en kinderen de hulp accepteren, is gedwongen hulpverlening niet meer noodzakelijk en was het de bedoeling van de wet dat zou worden afgeschaald naar een vrijwillig kader. Wanneer echter duidelijk is dat de gedwongen hulp niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn voldoende verbetering gaat opleveren en het kind niet meer thuis woont, zou moeten worden opgeschaald naar een maatregel van gezagsbeëindiging. Met dit doel is ook in de wet opgenomen dat bij verlenging van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar, het verlengingsverzoek gepaard moet gaan met een advies van de Raad over de vraag of de OTS nog steeds de geëigende maatregel is.

Verduidelijking onder- en bovengrens OTS

Ten aanzien van de verduidelijking van de ondergrens is onder doel 1 al geconcludeerd dat OTS-maatregelen regelmatig worden uitgesproken en verlengd in situaties waarbij ouders hulp accepteren. Toch vinden professionals de OTS dan effectiever dan het vrijwillig kader. In de praktijk komen langdurige OTS-maatregelen dan ook vaak voor. Ten aanzien van de bovengrens komt naar voren dat het op tijd doorschakelen naar een maatregel van gezagsbeëindiging veel obstakels kent. Dat heeft enerzijds te maken met de huidige problemen in de jeugdhulpverlening, waarbij kinderen die uit huis worden geplaatst niet direct op een stabiele plek in een gezinsvervangende omgeving terecht komen. Anderzijds zijn er ook situaties waarin duidelijk is dat het kind niet meer thuis kan wonen, maar een gezagsbeëindigende maatregel toch te vergaand wordt geacht, bijvoorbeeld wanneer ouders grote waarde hechten aan gezag en de uithuisplaatsing van hun kind duurzaam accepteren. Dit resulteert in een terughoudendheid om een maatregel van gezagsbeëindiging te zoeken of uit te spreken.

Adviserende taak Raad na twee jaar OTS met uithuisplaatsing

De meningen over de toetsende taak van de Raad na twee jaar OTS met uithuisplaatsing waren in dit onderzoek verdeeld. Enerzijds wordt het als positief ervaren dat een onafhankelijke partij meekijkt bij de uitvoering van een langdurige OTS. Anderzijds zijn er veel zorgen over de beperkte invulling die de Raad geeft aan de toetsing. Veelal beperkt de toetsing zich tot een 'check' op basis van de stukken die de gecertificeerde instelling aanlevert, hoewel er ook regio's zijn waar de Raad meer invulling geeft aan het onderzoek.

De meeste verzoeken voor [het toetsen van een] verlenging die we krijgen, is omdat de gecertificeerde instelling een gezagsbeëindiging wil verzoeken maar dat dit niet in de termijn van de OTS past. Vaak staat het verzoek tot gezagsbeëindiging dan bij ons op de wachtlijst, op het moment dat het verlengingsverzoek wordt ingediend.” (medewerker van de Raad)

Een ander probleem met deze toetsende taak is dat lopende OTS-maatregelen met een uithuisplaatsing regelmatig moeten worden verlengd omdat het onderzoek naar een gezagsbeëindiging nog niet is afgerond of het verzoek tot gezagsbeëindiging nog niet op zitting is behandeld. Een andere bijzondere situatie ontstaat als de Raad tegen het verlengen van de OTS met uithuisplaatsing adviseert omdat een gezagsbeëindiging zou moeten worden verzocht. In die gevallen is het te laat om nog een traject tot gezagsbeëindiging te starten en zal eerst alsnog de OTS met uithuisplaatsing verlengd moeten worden. Kortom, er zijn principiële vragen te stellen over deze toetsende taak van de Raad. Juist in een uitvoeringspraktijk die zeer onder druk staat en een tendens van terughoudendheid in gezagsbeëindigende maatregelen in het licht van proportionaliteit, is het de vraag of een dergelijke rol van de Raad nog wel noodzakelijk is.

Doel 4: Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS

Om de uitvoering van de OTS doelgerichter en transparanter te laten verlopen, zijn verschillende regelingen in de wet toegevoegd. Ten eerste is bepaald dat de kinderrechter de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking moet opnemen. Ook is een geschillenregeling geïntroduceerd zodat betrokkenen geschillen over de uitvoering van de OTS kunnen voorleggen aan de kinderrechter. Daarnaast moet een gezin bij de uitvoering van de OTS in de gelegenheid gesteld worden om een familiegroepsplan op te stellen. Ten slotte zijn er een aantal nieuwe mogelijkheden voor de jeugdbeschermer, namelijk de mogelijkheid om belast te worden met het deelgezag over de minderjarige, de mogelijkheid om een vaststelling van een omgangsregeling te verzoeken, de mogelijkheid om een schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen en de mogelijkheid om gegevens over de minderjarige in te zien zonder dat daarvoor toestemming is verleend door de ouders.

Voor een aantal nieuwe mogelijkheden blijkt dat zij een toegevoegde waarde hebben. Zo wordt positief geoordeeld over het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging in het verzoekschrift en de beschikking. Niet alleen maakt dit de motivering voor een maatregel transparant, ook ligt de focus van de besluitvorming hiermee op het kind. Toch wordt de formulering van de concrete ontwikkeling ook als knelpunt genoemd, wat deels te maken heeft met taal- en kennisverschillen tussen gedragswetenschappers en kinderrechtters, maar ook lastig kan zijn bij gebrek aan concrete kindsignalen.

“Wat ik zelf heel lastig vind [bij het formuleren van de concrete ontwikkelingsbedreiging], is dat je soms bij kinderen geen zichtbare kindsignalen ziet. Bijvoorbeeld als ouders heel veel ruzie maken, maar het een kind is dat het ogenschijnlijk best wel goed doet.” (medewerker van de Raad)

Ook over de mogelijkheid om informatie op te vragen bij derden zonder toestemming van ouders voor de uitvoering van een OTS zijn professionals positief. Deze regeling is nodig en lijkt veel gebruikt te worden, hoewel jeugdbeschermers in de praktijk tegen problemen aanlopen wanneer derden (zoals huisartsen of de GGZ) informatie niet willen vertrekken vanwege hun eigen beroepsgeheim. De nieuwe mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om een schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen, wordt in de praktijk steeds meer gebruikt. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de effectiviteit van het middel, net als over de effectiviteit van het koppelen van een dwangmiddel aan de naleving van een schriftelijke aanwijzing. Van andere regelingen wordt niet tot nauwelijks gebruik gemaakt, waaronder de mogelijkheid om deelgezag bij de gecertificeerde instelling te beleggen en het in de gelegenheid stellen om een familiegroepsplan op te stellen.

Ten slotte wordt ook de geschillenregeling nauwelijks gebruikt, wat verklaard kan worden doordat dit niet bekend is onder ouders en pleegouders. Ook voor professionals is het vaak niet duidelijk wat nu wel en niet onder de regeling valt. Dit terwijl men het wel belangrijk vindt dat een mogelijk geschil over de uitvoering van de OTS kan worden voorgelegd aan de kinderrechtter. In het onderzoek kwam naar voren dat dit ook zou moeten gelden voor voogdij, waar de geschillenregeling nu niet geldt.

“De mogelijkheid om de geschillenregeling bij een voogdij aan te vragen missen wij enorm.” (medewerker GI)

Doel 5: Het waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijziging in het verblijf bij een uithuisplaatsing van een minderjarige

Het vijfde en laatste subdoel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is het waarborgen van de stabiliteit en de continuïteit van de woonplek van de minderjarige. Concreet gaat het dan om het tegengaan van onnodige overplaatsingen van de minderjarige.

Als middel om dit te bereiken is een rechterlijke toets opgenomen bij terug- of overplaatsingen van minderjarigen na een verblijf van een jaar of langer in een pleeggezin.

Uit het onderzoek blijkt dat deze nieuwe verplichting van toegevoegde waarde wordt gezien en bijdraagt aan de bescherming van het gezinsleven van het kind in het pleeggezin. Toch wordt wel aangegeven dat de uitvoering van deze verplichting veel administratieve lasten voor de gecertificeerde instelling met zich meebrengt, wat mogelijk een verklaring is voor de bevinding dat niet alle terug- en overplaatsingen worden voorgelegd aan de kinderrechter. Professionals gaven bovendien aan onvrede te voelen over de beperking van deze regeling tot plaatsingen in het kader van een OTS en binnen een pleeggezin. Uit dit onderzoek blijkt dat het wenselijk is om de rechterlijke toetsing ook verplicht te maken bij een voogdijmaatregel (na gezagsbeëindiging) en bij plaatsing in een gezinshuis.

“Schandalig dat dit niet geldt voor kinderen in een gezinshuis!” (rechter)

Contextfactoren bij toepassing van de wet

Naast de vraag of de doelstellingen van de herziene wet zijn behaald, is in deze wetsevaluatie ook onderzocht in hoeverre deze wet aansluit bij de Jeugdwet en ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing daarvan.

Problemen in de praktijk en de Jeugdwet

Het onderzoek laat zien dat de randvoorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van de beoogde doelen sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zwaar onder druk staan en onvoldoende zijn. Duidelijk is geworden dat de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen onvoldoende kan worden uitgevoerd zoals dat was bedoeld vanwege contextfactoren die deels in het verlengde liggen van de Jeugdwet, die tegelijk met deze wet is ingevoerd, en de daarmee gepaard gaande problemen van de decentralisatie van jeugdhulp. Er spelen veel problemen in de praktijk, zoals financiële tekorten, aanbestedingsproblematiek, wachtlijsten en lange doorlooptijden, tekorten aan jeugdbeschermers, een ingewikkeld jeugdhulpstelsel met verschillende ketenpartners en een groot verloop en tekorten aan jeugdhulpaanbod.

De zorgen over het jeugdhulpstelsel en de uitvoering van de jeugdbescherming daarbij waren vanaf 2015 al groot, maar zijn in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Uit de resultaten van het literatuuronderzoek en het jurisprudentieonderzoek worden deze grote zorgen over een knellend jeugdhulpstelsel en uitvoeringsapparaat al duidelijk, maar de interviewresultaten en de resultaten uit de focusgroepen hebben deze grote zorgen nog eens pijnlijk versterkt. Het is overduidelijk dat het huidige stelsel de jeugdbescherming niet op orde is en onvoldoende kwaliteit kan garanderen. Dat roept vragen op over de legitimatie van overheidsbemoeienis in het gezinsleven, vooral waar dat leidt tot een uithuisplaatsing voor korte of lange termijn via een machtiging uithuisplaatsing bij een

maatregel van OTS of gezagsbeëindiging. Een dergelijk vergaand ingrijpen in het familieleven door de overheid is immers in het licht van mensenrechten alleen te legitimeren wanneer het doel van deze inbreuk, het beschermen van de ontwikkeling van het kind, ook daadwerkelijk bereikt kan worden. In de huidige context van de Jeugdwet en de daarbij behorende uitvoeringsproblemen kan de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen onvoldoende worden uitgevoerd.

“Ik wapper wel eens met mijn papiertje van machtiging uithuisplaatsing, maar dan is er geen plek.... Of ik kan de jeugdhulp wel bepalen, maar als er dan wachtlijsten zijn, of de gemeente heeft die hulp niet ingekocht of zegt dat dit te duur is.... dan is mijn papiertje op dat moment niet te verzilveren” (medewerker GI)

Zorgen over rechtsbescherming

De grote zorgen die er momenteel bestaan over de stand van de jeugdbescherming hebben er ook toe geleid dat in het afgelopen jaar in het publieke debat, gevoed door de media, een felle discussie is ontstaan over vermeende onvoldoende rechtswaarborgen en rechtsbescherming van ouders en kinderen die met een maatregel van kinderbescherming te maken krijgen, vooral als dat een uithuisplaatsing met zich brengt.

Ook in dit onderzoek zijn dit soort zorgen naar voren gekomen. Hierbij is onder meer genoemd de positie van ouders en kinderen bij voogdij, de bescherming van kinderen in gezinshuizen die minder goed is geregeld dan voor kinderen in pleeggezinnen, de wens tot juridische ondersteuning of bijstand van ouders en kinderen in dergelijke procedures en de zwakke positie van ouders en kinderen bij spoedmaatregelen en in het ‘drangkader’. Het drangkader lijkt niet direct van invloed te zijn op de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, maar roept wel veel vragen op ten aanzien van rechtswaarborgen.

“Ouders ervaren drang niet als vrijwillig, maar het komt over als gedwongen hulp.” (medewerkers GI)

Bij dit alles is sprake van een toegenomen aantal zaken van complexe scheidingsproblematiek waarvoor een maatregel van OTS en soms zelfs een machtiging uithuisplaatsing of een gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd. Deze zaken blijken uiterst complex te zijn en blijken niet goed aan te sluiten op de rechtsgronden voor een maatregel van kinderbescherming. De uitvoering van dergelijke maatregelen is zeer ingewikkeld en leidt veelal niet tot verbetering, maar kan zelfs averechts werken. Ook dit roept vragen op over de legitimiteit van overheidsinterventie in het gezinsleven.

“Dit [de conflicten tussen ex-partners en problemen omtrent de omgangsregeling] is een probleem wat de gezinsvoogd niet kan oplossen.” (ouder)

4 CONCLUSIE

Op basis van de bevindingen in het onderzoek zijn een aantal rode draden onderscheiden die door het hele onderzoek terugkomen. Het gaat daarbij om problemen met de rechtsgronden voor de OTS; de rechtsbescherming van ouders; de transparantie van de uitvoering van de OTS en het ingewikkelde jeugdbeschermingsstelsel. De bevindingen van dit onderzoek hebben geresulteerd in aanbevelingen op al deze gebieden, die uitgebreid worden besproken in hoofdstuk 8 van het onderzoeksrapport. Wij verwijzen naar dit hoofdstuk om inzicht te krijgen in deze aanbevelingen ter verbetering van de kinderbeschermingswetgeving.

Afsluitend

In deze evalueatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is uitvoerig onderzocht of de doelen van de wet gerealiseerd zijn en in welke mate de uitvoering van deze wet beïnvloed wordt door contextfactoren. Deze samenvatting geeft een beeld van de hoofdbevindingen van dit uitgebreide interdisciplinaire onderzoek. Duidelijk is geworden dat er ten eerste nog verschillende fundamentele knel- en aandachtspunten zijn die de uitvoering van de herziene wet bemoeilijken, zoals de genoemde problemen ten gevolge van de introductie van de Jeugdwet. Deze ontwikkelingen zijn niet zo zeer aan de doelen van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen te koppelen, maar leiden er wel toe dat deze wet onvoldoende tot zijn recht kan komen. Daarnaast zijn ook cruciale knelpunten binnen de wet zelf benoemd. Het hoofddoel van deze wet is om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, wat inhoudt dat tijdig de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Gesprekken met jongeren hebben laten zien dat hier nog veel winst te behalen is; zij benadrukken dat zij zich onvoldoende gehoord voelen.

“Mijn advies aan de overheid? Zorg dat er ook daadwerkelijk mét jongeren wordt gepraat en niet óver hen.” (jongere)

In de jeugdbescherming zijn op dit moment onvoldoende tijd en middelen beschikbaar om kinderen te kunnen bieden waar zij recht op hebben. De inzet van kinderbeschermingsmaatregelen en de rechtvaardiging daarvan staan daardoor sterk onder druk. Alleen als kinderen en ouders echt geholpen kunnen worden, is het te rechtvaardigen dat de overheid zich bemoeit met het gezinsleven.