

Samenvatting

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

Doel van de wet

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

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

De Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen heeft geleid tot ingrijpende wijzigingen in het materiele jeugdbeschermingsrecht. De verandering van de gronden van OTS in samenhang met het nieuwe wetsartikel om gezagsbeëindiging mogelijk te maken (en tegelijkertijd gezagsonthefving en -ontzetting af te schaffen) ziet op de eerste drie subdoelen (het centraal stellen van het de ontwikkeling van het kind, het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de (verlenging van) de OTS, en het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit in de opvoeding).

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

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

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

Om de transparantie van OTS te vergroten, is in artikel 1:255 lid 4 BW de verplichting opgenomen de concrete bedreiging in de ontwikkeling van het kind op te nemen in de beschikking. Om de ondertoezichtstelling

doelgerichter te maken heeft de jeugdbeschermer een aantal bevoegdheden gekregen, onder meer het toekennen van deelgezag bij een uithuisplaatsing, het verzoeken tot vaststelling van een omgangsregeling en het verzoeken tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing. Daarnaast mag informatie worden opgevraagd bij derden zonder toestemming van ouders.

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

Aanpak van het onderzoek

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

Het onderzoek bestond uit vier deelonderzoeken:

1. *Analyse van de registraties en dossiers*

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

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

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

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

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

4. *Focusgroepen*

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

Resultaten tussenevaluatie

Het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind

De grond 'acceptatie van hulp' in de rechtsgrond van de OTS wordt niet strikt toegepast. Naast acceptatie in de zin van 'bereidheid hulp te aanvaarden', wordt onder acceptatie ook verstaan 'het in staat zijn de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen'. In een derde van de verzoeken tot OTS door de Raad is sprake van een patroon van acceptatie van hulp, terwijl er toch een OTS wordt aangevraagd omdat er weliswaar sprake is van bereidheid, maar niet van in staat zijn de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen. Ook levert de term 'acceptatie van hulp' in de rechtspraak meer strijd op volgens betrokkenen. En in het vrijwillig kader bestaat verwarring over de term waardoor een verzoek tot onderzoek te lang achterwege kan blijven en pas bij ernstige crises om een (voorlopige) OTS met MUHP wordt gevraagd. Door veel betrokkenen wordt de term 'acceptatie van hulpverlening' daarom bestempeld als niet gelukkig gekozen.

Regioplan concludeerde dat de grond *'acceptatie van hulp'* in de praktijk werkbaar is. Uit deze tussenevaluatie komt echter een genuanceerder beeld naar voren. Deze onderzoeksresultaten geven aanleiding om bij het volgende evaluatiemoment nadrukkelijk aandacht te besteden aan de vraag of de rechtsgrond van de OTS op dit punt aanpassing behoeft.

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

De term *'aanvaardbare termijn'* wordt in geval van verlenging OTS met MUHP in samenhang met de vraag naar gezagsbeëindiging geïnterpreteerd. De gezagsbeëindigende maatregel heeft tot doel de minderjarige zekerheid te bieden over de plaats waar hij/zij opgroeit en oneigenlijke verlengingen van OTS tegen te gaan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Het waarborgen van de stabiliteit en continuïteit in de opvoeding

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

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

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

Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS

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

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

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

Een verbreding van de toegang tot kindbeschermingsmaatregelen

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

Een meer gedifferentieerd beeld

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