



Nederlands
Jeugdinstituut

Onderlegger voor interviews project normering jeugdbescherming

22 augustus 2019

Opgesteld door Brigit Rijbroek, projectleider

Harry van den Bosch, onderzoeker

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het Nederlands Jeugdinstituut gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar de (on)mogelijkheden om de gronden voor het opleggen van een maatregel van kinderbescherming aan te scherpen en op te nemen in een toetsingskader, de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbescherming te verbeteren en naar het normeren van feitenonderzoek in de jeugdbescherming. U bent uitgenodigd om mee te doen aan een interview in dit kader. In de onderliggende notitie schetsen we kort de kaders waarbinnen we de opdracht gaan vormgeven. Het vormt de basis voor het interview.

Aanleiding en probleemstelling

De RvdK, VT en GI hebben gezamenlijk het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek Jeugdbescherming begin 2019 in uitvoering genomen. De uitvoering richt zich op verbeteringen in de uitvoeringspraktijk (kwaliteit van rapportages en verzoekschriften, bejegening van kinderen en ouders en informatie/ondersteuning kinderen en ouders). De uitvoering loopt door tot en met 2021. In een motie van de leden Bergkamp (D66) en Van der Staaij (SGP) wordt aanvullend verzocht om verdere aanscherpingen van het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek Jeugdbescherming. In deze motie wordt aangekaart dat de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' voor het opleggen van een ondertoezichtstelling (en gezag beëindiging van de ouders) door sommigen als 'vaag' wordt beschouwd en dit mogelijk kan leiden tot onterechte beschuldigingen. In dit kader wordt gevraagd om een verkenning met verschillende partijen (deskundigen en cliëntengroepen) naar de (on)mogelijkheden van het aanscherpen van de rechtsgrond "ernstig bedreigde ontwikkeling", normering van feitenonderzoek binnen de jeugdbeschermingsketen en een toetsingskader voor rechters. Voorts wordt gevraagd op welke onderdelen de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbeschermingsketen verbeterd kan worden en hierbij een vergelijking met andere rechtsgebieden te maken.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft het Nederlands Jeugdinstituut verzocht om deze verkenning uit te voeren. Het resultaat moet bij voorkeur uiterlijk 1 november opgeleverd worden.

De opdracht gaat in op 3 thema's/vragen.

1. Analyseer bestaande documenten en heersende opvattingen over de rechtsgronden voor het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel (OTS en gezag beëindiging), vanuit juridisch en pedagogisch perspectief; is het mogelijk om hiervoor een vastomlijnd toetsingskader op te stellen?
2. Inventariseer de (on)mogelijkheden tot verdere normering van feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen en een toetsingskader op dit punt voor kinderrechters;
3. Inventariseer op welke onderdelen de rechtsbescherming van kinderen en ouders in de jeugdbescherming verder verbeterd kan worden en betrek hier overige rechtsgebieden bij.

Methode van onderzoek

Voor het beantwoorden van bovenstaande vragen houden we een literatuur deskstudie en voeren we 15-20 interviews uit met belanghebbenden, praktijkdeskundigen en experts. De interviews

worden zo veel mogelijk in de volgende volgorde gehouden (rekening houdend met de korte doorlooptijd van de opdracht).

Fase 1: oriënterende deskstudie

Fase 2: interviews met ervaringsdeskundigen

Fase 3: interviews met praktijk-, beleids-, en wetenschappelijke deskundigen

Fase 4: verdiepende deskstudie

Het gaat om een semi gestructureerd interview. Dat betekent dat een aantal vragen in alle interviews terug zal komen, maar er ook ruimte is voor individuele inbreng. Verderop in het document vindt u de vragen. Het interview neemt 1 à 2 uur in beslag.

Van het interview maakt de onderzoeker binnen een week een samenvatting. Dit verslag wordt als concept aan u voorgelegd met het verzoek hierop te wijzigen wat u wenst en toestemming te geven voor de definitieve versie, het gebruik van uw interview voor publicaties die betrekking hebben op deze opdracht (beleids, wetenschappelijke en publieke rapportages of bijdrages anderszins). Tot slot wordt u gevraagd om aan te geven of u anoniem of in persoon genoemd kunt worden in het rapport en publicaties.

Na afronding van de interviews en deskstudies zal het concept rapport aan alle respondenten worden voorgelegd en is er gelegenheid om hierop feedback te geven. Deze meningen zullen meegenomen worden in de eindrapportage.

Uitwerking van de thema's ten behoeve van de gesprekken met deskundigen en belanghebbenden.

Thema A. Analyseer bestaande documenten en heersende opvattingen over de rechtsgronden voor het opleggen van een kinderbeschermingsmaatregel (OTS en gezag beëindiging), vanuit juridisch en pedagogisch perspectief;

1. Vindt u de huidige omschrijving van de drie gronden (ernstige bedreiging, onvoldoende aanvaarden van hulp en aanvaardbare termijn) voor een maatregel voldoende? Waarom wel of waarom niet? Welke knelpunten vragen het meest om een oplossing?
2. De opdracht omvat oriëntatie op de mogelijkheden van een concreter toetsingskader voor kinderrechters als het gaat om de grond ernstige bedreiging van de ontwikkeling. Onderschrijft u de noodzaak of wenselijkheid hiervoor, waarom wel of juist niet?
3. Acht u het opstellen van zo'n toetsingskader realistisch en haalbaar?
4. Stel dat het ontwikkeld zou worden, heeft u dan ideeën of suggesties hoe een toetsingskader er uit zou moeten zien? Bijvoorbeeld een lijst, of reeds bestaand instrument. Moet dit een juridisch dwingende limitatieve lijst zijn of juist niet? Wie zou dat moeten ontwikkelen? Zie de toelichting hieronder
5.

Toelichting.

Over de rechtsgrond "ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de minderjarige" is ook in de wetsgeschiedenis veel gesproken en geschreven. In het begin van de jaren 10 bestond juist behoefte om de term "ernstig" niet te bezigen. Men wilde juist meer kinderen potentieel beschermen. De uitkomst van de discussies was dat de term "ernstig" werd gehandhaafd en er een "ots-light" werd geïntroduceerd: wel bescherming maar met minder juridische mogelijkheden.



Uiteindelijk werd ook dit niet haalbaar geacht en onwenselijk. Ingrijpen moet gereserveerd blijven voor de gevallen waarin dit echt noodzakelijk is. Het bleef "ernstig bedreigd" zonder nadere concretisering. De praktijk en de wetenschap hebben een eventuele nadere concretisering van deze bedreiging in een normenstelsel, tot nu toe altijd afgewezen. Er moet ruimte zijn om per geval te beoordelen of de gronden voor een maatregel aanwezig zijn. Doel van het onderhavige onderzoek is om deze vraag tegen het licht te houden en te heroverwegen.

Ter oriëntering en gespreksstof enige mogelijkheden.

- Wat biedt het IVRK voor mogelijkheden? Dit geeft het kind een aantal concrete rechten, zoals het recht op bescherming, contact met beide ouders, recht op onderwijs.
- Een instrumenten als de CAP-J geeft een gestandaardiseerde beschrijving van problemen waar kinderen mee kunnen kampen. Biedt dit voldoende basis om als toetsingskader te gaan dienen?
- Diverse risicotaxatie instrumenten kindermishandeling bieden kaders om risico's in te schatten. Na onderzoek vastgestelde risicofactoren zouden wellicht mogelijkheden bieden om om te vormen tot een toetsingskader voor kinderrechters en beroepskrachten.
- Zou het helpend zijn om in een nader toetsingskader alleen een aantal ontwikkelingsgebieden te benoemen, zoals cognitieve ontwikkeling, sociaal emotionele ontwikkeling, hechtingsontwikkeling met daarbij de verplichting van de rekestant om aan te geven op welke gebieden de ontwikkeling bedreigd wordt en op welke wijze, dan wel welke rechten ogv het IVRK geschonden worden
- We merken op dat de wet als grond voor een maatregel niet de veiligheid van het kind benoemd. Is het wenselijk om dit aan de wettekst toe te voegen?

Thema B. Inventariseer de (on)mogelijkheden tot verdere normering van feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen en een toetsingskader voor kinderrechters;

6. Het actieprogramma feitenonderzoek in de jeugdbescherming ontwikkelt en bevordert beter en adequater feitenonderzoek door professionals op niet juridische wijze (bijv door opleiding en training, aanpassing van werkprocessen etc). Dit interview gaat over verdere normering. Acht u dit nodig en nuttig?
7. Heeft u concrete suggesties voor het (juridisch) normeren van feitenonderzoek. Wat zijn de grenzen hiervan? Wat vindt u bijvoorbeeld van het voorstel om meer aansluiting te zoeken bij de bewijsregels zoals die in het strafrecht gelden?
8. Bijlage 1 somt een aantal concrete voorstellen op, die uit de voorstudie gehaald zijn. Die willen we graag bespreken op hun consequenties voor de praktijk.
9. ...



Thema C. Inventariseer op welke onderdelen de rechtsbescherming van kinderen en ouders in de jeugdbescherming verder verbeterd kan worden en betrek hier overige rechtsgebieden bij.

10. Wat vindt u van de huidige rechtsbescherming? (Adequaat en voldoende; te weinig en tekortschietend, zo ja op welke punten; al te ver doorgeschoten en belemmerend voor de uitvoering van de maatregel).
11. Wat ziet u als mogelijke voordelen of nadelen van verdergaande rechtsbescherming, bijvoorbeeld meer aansluiten bij het systeem van het strafrecht.
12. Heeft u eventueel suggesties voor verbetering van de rechtsbescherming als gekeken wordt naar andere rechtsgebieden.
13. Ook voor dit onderwerp geldt de lijst met concrete voorstellen van bijlage 1.
14. ...

Bijlage 1. Overzicht verbetervoorstellen uit desk studie.

NB alleen die voorstellen in deze lijst opgenomen die een herziening of aanvulling van het wettelijk systeem inhouden. Knelpunten die bijvoorbeeld samenhangen dat in de praktijk niet gewerkt wordt zoals het wel in de wet staat, worden in een ander traject opgepakt.

- a) Vastomlijnd, normatief kader ontwikkelen met duidelijke en inzichtelijke criteria voor: a. rechtsgrond ots en uhp en b. feitenonderzoek.
- b) Wettelijke eisen aan kwaliteit gedragswetenschapper. Elk onderzoek van de Raad moet door zo'n gedragswetenschapper gedaan worden. Hetzelfde geldt voor het verzoek tot uhp. Dus niet alleen voor gesloten plaatsing.
- c) Duidelijker onderscheid, of keuze, tussen civiel recht en bestuursrecht bij ots en uhp (knelpunt verschillende rechtssystemen)
- d) Invoering van wettelijk bewijsstelsel, zoals bijvoorbeeld ook in strafvordering (Sv 338-344)
- e) Altijd toevoeging raadsman bij verzoek ots en verzoek uhp
- f) Invoering onderzoeksrechter
- g) Wettelijke plicht tot het doen van AFO (Adequaat Feiten Onderzoek). Vraag: is dit anders dan art 3.3. Jw?
- h) Maak grove schending van art 3.3 Jw strafbaar
- i) Roep een onafhankelijk orgaan in het leven dat collectief ouders en kinderen ondersteunt met informatie over regelingen en rechten etc. Zou AKJ kunnen zijn. (vraag: kinderombudsman doet min of meer hetzelfde?)
- j) Specialistische, onafhankelijke entiteit voor feitenonderzoek in complexe situaties. Ism politie, door juristen, accountants, gecertificeerde jeugdzorgverleners.
- k) Versterking rol en rechten en plichten cliëntondersteuners (bijv aanwezig op zitting)
- l) Verkort de tijd voor zitting van voorlopige maatregelen van 14 naar 3 of 5 dagen
- m) Stel wettelijke kaders aan de inhoud van het dossier (cf art 7.3.11 lid 5 Jw)



Bijlage 2. Lijst van reeds geraadpleegde literatuur en documenten

Actieplan verbetering feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen, met bijbehorende positionpapers.

Salverda, S. Schema Erasmus School of Law: Inventarisatie knelpunten en verbetermaatregelen jeugdbescherming

Groenen, A. en Van Doremalen, D. Namens cliëntorganisaties. Notitie 14 juni aan leden Tweede Kamer over Adequaat Feiten Onderzoek

Prinsen, P. De rechtsstaat is ook voor kinderen, 18 mei 2019

Prinsen, P. Rechtsbescherming in de justitiële jeugdketen

Verweij Jonker/WODC. Tussenevaluatie Herziening kindbeschermingsmaatregelen

Tweede Kamer. Modernisering burgerlijk bewijsrecht

Van Montfoort, A. Professionele oordeelsvorming in het sociaal domein. Uitgeverij deViervensters

Kinderrechtencomité. General comment nr 14 over het belang van het kind

Kinderombudsman. Is de zorg gegrond?

