

Vergaderjaar 2013–2014

32 015

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kindbescherming

G

TWEEDE NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 februari 2014

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het tweede nader voorlopig verslag van de leden van de fracties van de SP en GroenLinks. Graag beantwoord ik, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de gestelde vragen.

Algemeen

In de nadere memorie van antwoord zet de regering uiteen waarom zowel de beantwoording als de nadere beantwoording zo lang op zich hebben laten wachten. In beide gevallen heeft het, zo begrijpen de leden van de fractie van GroenLinks, onder andere te maken met onderzoek naar de uitvoerbaarheid van de door de Tweede Kamer aangenomen nader gewijzigde motie Voordewind en Ypma en de invoering van het netwerkberaad zoals vastgelegd in artikel 262a van het wetsvoorstel. De mededeling in de nadere memorie van antwoord van het instellen van nog een onderzoek doet wel de vraag rijzen of dit nieuwe onderzoek nog niet voorzien was op het moment dat de memorie van antwoord geschreven werd. De aan het woord zijnde leden verzoeken de regering om een toelichting.

Bij het opstellen van de memorie van antwoord speelde het vraagstuk van de financiële onderbouwing van het wetsvoorstel. Mede naar aanleiding van de aangenomen amendementen is voor deze onderbouwing een ex ante onderzoek uitgevoerd. Dit wees uit dat aan het verplicht inzetten van het netwerkberaad bij aanvang van een ondertoezichtstelling substantiële kosten waren verbonden. Voor deze uitgaven zou aanvullende financiële dekking moeten worden gevonden.

Een inhoudelijke discussie over het netwerkberaad in de jeugdbescherming is na de memorie van antwoord actueel geworden en heeft geresulteerd in het WODC-onderzoek zoals dit momenteel wordt verricht. De motie van de leden Voordewind en Ypma (aanvaard op 20 december 2012) dateert eveneens van na de memorie van antwoord (uitgebracht op 27 juli 2012). In de nadere memorie van antwoord wordt ingegaan op het WODC-onderzoek en de samenhang met de uitvoering van genoemde motie.

Inwerkingtreding

In de nadere memorie van antwoord geeft de regering aan dat de toetsende taak voogdij vooralsnog niet ingevoerd wordt en misschien wel helemaal niet zal worden ingevoerd vanwege het feit dat er een methodisch fundament is gekomen onder de uitvoering, waardoor het toetsen wellicht niet meer nodig is. De indruk wordt gewekt dat die nieuwe methodiek inhoudt dat de voogdij zo snel mogelijk aan pleegouders wordt overgedragen. Zien de leden van de SP-fractie dat goed? Zo ja, hoe ziet de regering dat met betrekking tot kinderen die in instellingen wonen en nooit bij pleegouders hebben gewoond of niet meer bij pleegouders wonen? Hoeveel jongeren betreft dit? En is de regering het met de aan het woord zijnde leden eens dat voor deze kinderen toezicht op de uitoefening van de voogdij van belang blijft?

Medio 2012 is gestart met de implementatie bij de bureaus jeugdzorg van de nieuwe methode voogdij. Dit traject omvat ook de training en scholing van de voogdijwerkers aan de hand van de nieuwe methodiek. Een belangrijk onderdeel van de nieuwe methodiek is dat in een vroeg stadium met alle betrokkenen (in een zogeheten perspectiefbijeenkomst) wordt gekeken waar de toekomst van het kind ligt. Als een pleeggezin langdurig de zorg op zich neemt voor het pleegkind, komt ook de vraag aan de orde of de pleegouders op termijn het gezag over de minderjarige kunnen en willen uitoefenen. Of overdracht van de voogdij mogelijk en gewenst is, zou ook onderdeel uitmaken van de toetsende taak voogdij en is bij een goede uitvoering van de methodiek derhalve dubbelop. Het klopt dat niet in alle gevallen verblijf van een minderjarige onder voogdij in een pleeggezin mogelijk zal zijn. Dat neemt niet weg dat ook bij verblijf anders dan in een pleeggezin de nieuwe methode voogdij van toepassing is en conform dit methodisch fundament moet worden gewerkt. Ook voor deze kinderen staan het streven naar zo snel mogelijk duidelijkheid over het toekomstperspectief en een goed plan van aanpak onder de uitvoering van de voogdij centraal. Voor kinderen die zijn aangewezen op residentiële zorg moet bovendien actief worden gestuurd op voogdij-overdracht aan een zogenaamde burgervoogd. Het is belangrijk dat de kwaliteit van de voogdij-uitoefening op orde is en ik weet dat er hard gewerkt wordt om de beoogde veranderingen in de uitvoering van de voogdij inhoud te geven. Met deze leden ben ik het eens dat toezicht op de uitvoering van de voogdij door een instelling van belang blijft. Hiervoor bestaat het reguliere toezicht vanuit de Inspectie jeugdzorg.

Uit gegevens van het derde kwartaal 2013 komt naar voren dat 5411 jeugdigen met een (voorlopige) voogdij in een pleeggezin verblijven. Daarnaast verblijven er 989 jongeren in een residentiële instelling, 86 in de gesloten jeugdzorg en 987 jongeren verblijven in een ggz-instelling.

In de tweede helft van 2014 (twee jaar na de start van de invoering van de nieuwe methode voogdij) zal ik onderzoek laten doen naar de uitvoering van de voogdij. Op basis van dit onderzoek moet een actueel beeld worden verkregen van de uitvoering van de voogdij en moeten we bepalen of de invoering van de toetsende taak alsnog geïndiceerd is.

De leden van de SP-fractie constateren voorts dat er een veegwet nodig zal zijn, omdat in een aantal artikelen de maatregel van opvoedingsondersteuning nog nodig is. Zal daar snel in worden voorzien? Zowel het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (32 015) als het wetsvoorstel Aanpassingswet (33 061) voorzien in een gedifferentieerde inwerkingtredingsbepaling. Beide wetten treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de

verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld (zie Artikel XII, Onderdeel B en Artikel XIII wetsvoorstel Aanpassingswet). De artikelen die betrekking hebben op de maatregel van opgroei ondersteuning zullen niet in werking treden. In de Invoeringswet Jeugdwet zullen de (onderdelen van) artikelen die verwijzen naar de maatregel van opgroei-ondersteuning verwijderd worden.

In de nadere memorie van antwoord geeft de regering aan dat met het oog op de inwerkingtreding van artikel 262a onderzoek wordt gedaan, waarvan de resultaten in het voorjaar van 2015 worden verwacht. Zij vermeldt hierbij echter niet of het feit dat dit onderzoek plaatsvindt en de resultaten eerst in 2015 bekend zullen zijn, gevolgen heeft voor de datum van inwerkingtreding van artikel 262a. Meer in zijn algemeenheid geldt dat het wetsvoorstel al tamelijk complex was voor wat betreft de verschillende data van inwerkingtreding voor verschillende onderdelen en dat de grote vertraging de inzichtelijkheid hierin niet heeft vergroot. De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering een helder en eenduidig overzicht te geven van de inwerkingtredingsdata die thans voor de verschillende onderdelen van de wet zijn beoogd, onder vermelding van de factoren waarvan de datum eventueel nog afhankelijk is. Het streven is dat de gehele wet op één datum, namelijk 1 januari 2015, in werking zal treden. Alleen voor de toetsende taak voogdij en het netwerkberaad gelden uitzonderingen. Ten aanzien van de voogdijen is er het nodige veranderd ten opzichte van de situatie ten tijde van het ontwerp van dit wetsvoorstel. Zo is er een methodisch fundament gekomen onder de uitvoering van de voogdij en wordt deze nieuwe methode voogdij sinds medio 2012 geïmplementeerd door de bureaus jeugdzorg. Inhoudelijk is het nu de vraag of het zinvol is vast te houden aan het voornemen om een nieuw instrument in te zetten (toetsende taak voogdij) terwijl het nieuwe methodisch fundament naar verwachting juist tot die verbeteringen hebben geleid die met het betreffende instrument werden beoogd. Bij deze stand van zaken vind ik het raadzaam om af te wachten of de nieuwe methode voogdij de gewenste verbeteringen in gang heeft gezet voordat wederom een nieuw instrument wordt ingezet. Voor het netwerkberaad geldt dat de resultaten van het WODC-onderzoek naar de effectiviteit van netwerkberaad in de jeugdbescherming eerst bekend moeten zijn voordat over inwerkingtreding een besluit kan worden genomen. Inwerkingtreding is nu voorzien op 1 juli 2015.

	Beoogde datum inwerkingtreding	Factoren waarvan afhankelijk
Wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen m.u.v. netwerkberaad en toetsende taak voogdij	1 januari 2015	Nvt
Netwerkberaad in jeugdbescherming	1 juli 2015	WODC-onderzoek naar de effectiviteit van netwerkberaad in de jeugdbescherming (voorjaar 2015)
Toetsende taak voogdij	n.v.t.	Resultaten nieuwe methode voogdij (voorjaar 2015)

Artikelsgewijs

Artikel 262a (netwerkberaad)

Uit de nadere memorie van antwoord maken de leden van de fractie van GroenLinks op dat de aanleiding voor het (nadere) onderzoek naar het netwerkplan de bovengenoemde motie Voordewind en Ypma is, waarin wordt verzocht om versnelde invoering van het werken met dit plan.

Hieruit concluderen de aan het woord zijnde leden dat niet ter discussie staat dat artikel 262a wordt ingevoerd, maar slechts wanneer dat het geval zal zijn. Kan de regering aangeven of deze conclusie juist is?

De aanleiding van het WODC-onderzoek is met name gelegen in de tegenstrijdige signalen die ik heb ontvangen over de effectiviteit van het netwerkberaad binnen de jeugdbescherming. Hoewel de onderzoeken van VanBeek/WESP positieve uitkomsten laten zien, is er ook onderzoek dat in tegenovergestelde richting wijst. De kern van de zorg is dat er weliswaar het nodige onderzoek is verricht naar het netwerkberaad, maar dat in zeer beperkte mate onderzoek beschikbaar is naar de effecten van netwerkberaad. Er zijn ten aanzien van de inzet van netwerkberaad in de jeugdbescherming bovendien risico's gesignaleerd, waaronder een hoger risico (20%) op kindermishandeling. Juist omdat het gaat om de kwetsbare groep van kinderen in de jeugdbescherming, vind ik dat ik niet aan dergelijke signalen voorbij kan gaan. In een advies van het NJi (1 oktober 2013) is dit bevestigd (als bijlage gevoegd bij de nadere memorie van antwoord).

Daarmee is uiteraard niet gezegd dat netwerkberaad niet zinvol is. Het onderzoek moet waardevolle informatie geven over de resultaten van en ervaringen met structurele inzet van netwerkberaad in de jeugdbescherming. Beoogd is ook dat met de uitkomsten van het onderzoek handvatten kunnen worden geboden voor maatwerk in de praktijk.

De aan het woord zijnde leden hebben naar aanleiding van de mededelingen die de regering doet over het uitgezette onderzoek naar het netwerkberaad ook nog enkele inhoudelijke vragen en opmerkingen. Deze leden begrijpen dat het onderzoek met name ziet op de effectiviteit en de kosteneffectiviteit (efficiency) van het inzetten van het netwerkberaad. Nog afgezien van het feit dat het meten van effectiviteit van interventies in de (jeugd)hulpverlening in het algemeen een hachelijke zaak is (er zijn nauwelijks methodieken die bewezen effectief zijn), wordt hiermee naar het oordeel van deze leden voorbij gegaan aan de wens van de Tweede Kamer zoals verwoord in het nader gewijzigde amendement Voordewind c.s.3 dat leidde tot artikel 262a, en daarmee aan de kern van artikel 262a. Dit artikel handelt niet over een hulpverleningsmethodiek die moet worden ingezet (een netwerkberaad is geen hulpverleningsmethodiek), maar over het recht van burgers om – mits veilig – met behulp van een netwerkberaad en de bijbehorende praktische ondersteuning zélf een plan te maken, alvorens er gedwongen jeugdhulpverlening wordt ingezet. Onderkent de regering dat artikel 262a in de kern gaat om een recht van burgers, en niet om een door de hulpverlening te hanteren methodiek? Artikel 262a beoogt het recht van burgers om zelf een plan van aanpak voor de hulpverlening te maken tot uitdrukking te brengen. Het artikel geeft tevens een concrete werkwijze voor de start van een ondertoezichtstelling, een kinderbeschermingsmaatregel door de kinderrechter uitgesproken. Bij die gelegenheid wordt vastgesteld dat een kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en dat de ouders niet in staat zijn die bedreiging af te wenden door hulpverlening te aanvaarden. Gelukkig wordt het netwerkberaad steeds vaker ingezet. De nieuwe Jeugdwet gaat hier ook vanuit. Om deze reden verwacht ik dat steeds vaker voorafgaande aan de kinderbeschermingsmaatregel al in het vrijwillig kader de mogelijkheid is geboden van een netwerkberaad.

Uitgaande van het recht van burgers op een netwerkberaad zou een eventueel onderzoek zich naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden niet primair moeten richten op de vraag in welke situaties het inzetten van een netwerkberaad effectief is, maar op de vraag hoe de veiligheid van kinderen kan worden gewaarborgd en hoe de effectiviteit van een netwerkberaad kan worden vergroot. Het is immers niet meer de vraag óf ouders en kinderen recht hebben op een netwerkberaad – dat

krijgen ze ingevolge artikel 262a – maar h oe dit netwerkberaad het beste vorm kan krijgen. Daarbij kan (kosten)effectiviteit vanzelfsprekend wel een belangrijke rol spelen. Graag vernemen de leden van de GroenLinks-fractie of de regering dit met hen eens is en of zij hierin aanleiding ziet om de vraagstelling van het thans uitgezette onderzoek te wijzigen of aan te vullen.

Zoals aangegeven, hecht ik eraan om zicht te krijgen op de resultaten van netwerkberaad alvorens tot verplichte inzet in de jeugdbescherming over wordt gegaan. Bij het WODC-onderzoek wordt expliciet onderzocht hoe de veiligheid van kinderen wordt geborgd in de periode waarin het gezin in de gelegenheid wordt gesteld om zelf met het sociale netwerk een plan van aanpak op te stellen. Ook bij de uitvoering van het plan wordt in het bijzonder gekeken naar de veiligheid van kinderen. De resultaten van het onderzoek zullen naar verwachting inzicht geven in hoe de effectiviteit van een netwerk kan worden vergroot. Ik zie dan ook geen aanleiding de onderzoeksvragen te wijzigen dan wel aan te vullen. Het onderzoek is op 1 januari 2014 van start gegaan.

Met betrekking tot de (kosten)effectiviteit van het werken met een netwerkberaad merken de aan het woord zijnde leden op dat tegenover het kritische rapport van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) dat door de regering wordt aangehaald en dat de basis voor uitstel en nader onderzoek vormt, tal van andere rapporten staan die een positief (kosten)effect laten zien van het werken met in het bijzonder Eigen Kracht-conferenties. Zo verscheen in september 2013 een rapport van het Trimbos-instituut over de inzet van Eigen Kracht-conferenties bij kinderen met een verstandelijke beperking. Is de regering bekend met dit onderzoek, en hoe waardeert zij dit?

Dit rapport is mij bekend. Het rapport ziet evenwel niet specifiek op het moment  en de doelgroep van artikel 262a, namelijk kinderen die onder toezicht zijn gesteld. Omdat een gedegen beeld van de resultaten van het netwerkberaad bij de start van een ondertoezichtstelling op dit moment ontbreekt, is het WODC-onderzoek belangrijk.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven