

Vergaderjaar 2013–2014

31 839

Jeugdzorg

Nr. 347

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2014

Op verzoek van uw Kamer heeft de Kinderombudsman onderzoek gedaan naar het feitenonderzoek dat aan de basis ligt van ingrijpende beslissingen in de jeugdzorg. Dit heeft geleid tot het rapport van de Kinderombudsman «Is de zorg gegrond?», dat op 10 december is verschenen¹. Zoals door uw Kamer bij brief van 13 december verzocht, geven wij hierbij een reactie op dit rapport.

Het rapport van de Kinderombudsman vinden wij waardevol en de aanbevelingen onderschrijven wij. Wij lichten dit toe aan de hand van de conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Algemene conclusie

De beslissing om een kind onder toezicht te stellen of uit huis te plaatsen alsmede een beslissing over het gezag van ouders na echtscheiding, is een ingrijpende beslissing. Wij zijn het met de Kinderombudsman eens dat het daarom uiterst belangrijk is dat de rapportages op basis waarvan deze beslissing (mede) wordt genomen, goed onderbouwd zijn. Het onderzoek van de Kinderombudsman heeft zich gericht op de vragen op welke wijze kwalitatief feitenonderzoek plaatsvindt, welke knelpunten zich voordoen in het feitenonderzoek en bij het opstellen van rapportages en welke verbeteringen moeten worden doorgevoerd. De Kinderombudsman heeft daarbij niet gestreefd naar representativiteit.

De Kinderombudsman concludeert dat Bureau Jeugdzorg (BJZ), het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en de Raad voor de Kinderbescherming (hierna te noemen: Raad) over het algemeen professioneel en deskundig te werk gaan. Deze conclusie stelt ons tevreden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Ondanks de deskundige werkwijze constateert de Kinderombudsman dat fouten in het onderzoeksproces en rapportages met enige regelmaat voorkomen. «Dat varieert van een te eenzijdige duiding van incidenten, tot het vermengen van feiten en meningen in de rapportage, en van onzorgvuldige bronvermeldingen tot het niet navolgbaar formuleren van conclusies en tot het niet altijd laten accorderen van informatie van informanten.»² Ondanks het feit dat er in het algemeen professioneel en deskundig wordt gewerkt volgens de Kinderombudsman, zijn dit bevindingen die we serieus moeten oppakken, de impact er van op het leven van mensen is immers groot.

Definitie waarheidsvinding en het complexe werkveld

Het rapport besteedt terecht aandacht aan de vraag wat er onder waarheidsvinding wordt verstaan. De Kinderombudsman stelt vast dat (in het verleden) verschillende partijen verschillende definities hebben gehanteerd, waardoor spraakverwarring is ontstaan. Jeugdzorg Nederland (JZNL) en de Raad hebben voorheen gesteld dat zij niet aan waarheidsvinding doen, vanuit de gedachte dat zij niet zoals in het strafrecht op zoek zijn naar wettig en overtuigend bewijs. Jeugdzorginstaties gaan binnen de mogelijkheden echter wel degelijk op zoek naar feiten ter ondersteuning van het nemen van besluiten, zo geven de Raad en JZNL ook zelf aan.

De Kinderombudsman constateert dat jeugdzorgprofessionals te maken hebben met complexe vraagstukken. Zo opereren jeugdzorgprofessionals in het spanningsveld tussen «weten» en «vermoeden» en moet vaak een afweging gemaakt worden tussen twee voor het kind schadelijke situaties: het kind in de mogelijk schadelijke opvoedsituatie laten blijven of het bij de ouders weghalen. Zonder daaraan iets af te doen, maakt de Kinderombudsman een aantal kanttekeningen bij de door ouders ervaren problemen met jeugdzorg. Zo kunnen klachten worden ingegeven doordat ouders het niet eens zijn met de uitkomst van het rapport en hoeven onvolkomenheden niet per definitie de uitkomst van het onderzoek te beïnvloeden.³

De Kinderombudsman vindt dat de boodschap met betrekking tot waarheidsvinding zou moeten zijn:

*«Jeugdzorg spant zich binnen het redelijke, tot het uiterste in om feiten en omstandigheden te achterhalen, voor zover die van doorslaggevend belang zijn voor het maken van de zorgvuldige inschatting van de veiligheid en ontwikkeling van het kind».*⁴

Deze formulering onderschrijven wij en deze sluit ook naadloos aan bij de verankering die de term waarheidsvinding inmiddels heeft gekregen in het wetsvoorstel Jeugdwet, door het aangenomen amendement⁵ van het lid Van der Burg (VVD). Volgens dit amendement zijn de Raad en de gecertificeerde instelling verplicht in rapportages of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. De toelichting geeft aan dat de Raad en de gecertificeerde instellingen zich moeten richten op het verzamelen van feiten, gebeurtenissen en omstandigheden die objectiveerbaar zijn.

² «Is de zorg gegrond». Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen, p. 95.

³ «Is de zorg gegrond». Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen, p. 90 en 91.

⁴ Is de zorg gegrond. Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen», p. 91.

⁵ Kamerstuk 33 684, nr. 32

Algemene aanbevelingen en reactie

Op basis van het bovenstaande, wordt in het algemeen aanbevolen aan BJZ, AMK en de Raad om een minimale set randvoorwaarden voor rapportages te implementeren:

- Feiten en meningen worden standaard gescheiden beschreven;
- Hoor en wederhoor wordt toegepast en standaard opgenomen in de rapportages;
- Beschrijvingen zijn zoveel mogelijk concreet en zonder speculatieve formuleringen;
- Accordering van informatie moet explicieter worden gemaakt in de rapportage;
- Een voor de lezer navolgbare weging van belemmerende en beschermende factoren in de opvoedsituatie van het kind, en daaruit volgend de conclusie;
- Rapporten van externe deskundigen dienen in hun geheel toegevoegd te worden aan de rapportages.

Wij zijn van mening dat deze set randvoorwaarden een goede basis vormt om de kwaliteit van rapportages te toetsen. JZNL en de Raad hebben ons laten weten dat zij zich aan deze randvoorwaarden committeren. Daarbij dient te worden aangetekend dat de laatste randvoorwaarde uitsluitend betrekking kan hebben op rapportages die opgesteld zijn met als doel het informeren van ouders of rechtbank. Voor alle overige rapportages geldt dat dit alleen kan met instemming van de gerapporteerde en de opsteller daarvan.

Bevindingen en reactie op aanbevelingen per organisatie

De Kinderombudsman formuleert op basis van de bevindingen per organisatie een aantal aanbevelingen die zien op de uitvoeringspraktijk. Hieronder zullen we ingaan op de bevindingen en de aanbevelingen waar deze om aanvullende acties vragen.

Bureau Jeugdzorg (jeugdbescherming)

De Kinderombudsman signaleert dat het werkveld van BJZ medewerkers wordt gekenmerkt door veelal complexe gezinssituaties, soms hoog oplopende emoties bij cliënten, ingrijpende beslissingen en een grote verantwoordelijkheid. Daarbij komt dat elke minuut die wordt besteed aan het opschrijven, een minuut minder betekent om te besteden aan contact met de gezinnen. «De werkelijkheid is soms te weerbarstig om helemaal in protocollen en standaard-werkwijzen te vatten», zo geeft het rapport aan.⁶ De Kinderombudsman concludeert dat verbeteringen mogelijk zijn. Voor BJZ geldt dat vermoedens nog te weinig onderbouwd worden en het soms niet helder is wie welke informatie heeft aangeleverd.

De Kinderombudsman geeft aan dat BJZ een verbeterslag dient te maken op het vlak van kwaliteitsborgen en doet hiertoe aanbevelingen. Uit een gesprek hierover met JZNL komt naar voren dat de aanbevelingen uitstekend passen in de lijn die de sector heeft ingezet. Deze lijn is gericht op methodisch werken en verdere professionalisering, door respectievelijk de Deltamethode Gezinsvoogdij, de doorontwikkeling van de Deltamethode onder andere in het kader van de vliegwielprojecten, het wetsvoorstel professionalisering en het certificeringstraject als gevolg van het wetsvoorstel Jeugdwet.

⁶ «Is de zorg gegrond». Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorg-beslissingen, P. 45.

De aanbevelingen van de Kinderombudsman die om aanvullende acties vragen zijn:

- De Kinderombudsman beveelt aan te zorgen voor de implementatie van interne kwaliteitswaarborgen in het proces van feitenonderzoek en rapportage. Ook beveelt de Kinderombudsman aan sterker te sturen op reflectie. BJZ en landelijk werkende instellingen hebben, zoals de Kinderombudsman aanbeveelt, de afgelopen jaren kritische reflectie op de kwaliteit van het feitenonderzoek gestimuleerd. In de Deltamethode Gezinsvoogdij is methodische casuïstiekbespreking verankerd, in de doorontwikkeling van de Deltamethode zal dit nog nadrukkelijker de aandacht krijgen. Deze bespreking biedt een uitstekend handvat om de kwaliteit van feitenonderzoek te bespreken. Daarnaast geven de rechtbanken en de Raad feedback op de kwaliteit van de rapportages. De interne audits (zelf-evaluatie) die worden gehouden in het kader van het certificeringstraject geven een impuls aan het kritisch bezien van de werkprocessen en daarmee ook de kwaliteit van het feitenonderzoek;
- De Kinderombudsman beveelt aan kernbeslissingen standaard multidisciplinair te nemen. Dit is reeds jaren de standaard werkwijze, in die zin dat een beslissing met minimaal één functionaris met een andere rol of deskundigheid wordt besproken, bijvoorbeeld met een gedragswetenschapper, praktijkleider of teammanager. JZNL heeft aangegeven dat leidinggevendenden binnen de sector opgeroepen worden er op toe te zien dat dit in de praktijk ook gebeurt;
- Aanbevolen wordt de rapportageformats te professionaliseren. JZNL geeft aan dat de methodische benadering van het gezin leidt tot een aanscherping van de rapportages. Verschillende BJZ's werken al met eenvoudige modellen die meer dwingen tot het doordringen van de kern en betrokkenheid van ouders en kinderen bij de rapportage. Dit komt de kwaliteit van de rapportages ten goede. JZNL zal de formats en werkwijzen in de praktijk gaan beoordelen op het ongewenst overnemen van teksten uit voorgaande rapportages;
- Het trainen van professionals in rapportagevaardigheden is, zoals aanbevolen, een structurele activiteit voor BJZ. Het gaat hierbij onder meer om juridische vaardigheden, het verwerken van informatie van informanten en de mogelijkheden om kinderen te betrekken bij het opstellen van rapportages. Het onderwerp hoe met feiten en interpretaties om te gaan zal voorts, volgens JZNL, met leidinggevendenden en personeel besproken worden en onderwerp zijn binnen de functioneringsgesprekken;
- Aanbevolen wordt om opnieuw in overleg te treden met ketenpartners over die gevallen waarin het problematisch is om informatie te delen. JZNL geeft aan dat dit punt in de lopende structurele overleggen met ketenpartners wordt ingebracht.

Uw Kamer heeft ons ten slotte verzocht om expliciet inzicht te verschaffen in hoeverre BJZ zich in algemene zin aan rechterlijke uitspraken houdt, en in het bijzonder ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen. Dit hebben wij nagevraagd bij JZNL. Navraag bij JZNL levert ons het beeld op dat in alle gevallen waar sprake is van een rechterlijke uitspraak als een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing, deze maatregel door BJZ wordt uitgevoerd.

Advies- en Meldpunt Kindermishandeling

Het AMK maakt onderdeel uit van BJZ, maar heeft eigen bevoegdheden en taken, zoals het onderzoeken van meldingen bij vermoedens van kindermishandeling. De ingezette lijn richting professionalisering en methodisch werken, zoals hierboven geschetst, geldt daarmee ook onverkort voor het AMK. De Kinderombudsman constateert dat het AMK

duidelijk onderscheid maakt tussen de beoordeling van de professional die het AMK-onderzoek uitvoert en de informatie die door informanten is verstrekt. De informatie van informanten wordt in de meeste gevallen geaccordeerd door de informant. Verdere professionalisering van rapportages is echter mogelijk. De Kinderombudsman constateert dat feiten en interpretaties soms door elkaar lopen. Daarmee wordt overigens niet gezegd dat het AMK verkeerde afwegingen maakt. Het AMK zou in de rapportages explicieter kunnen aangeven hoe bepaalde signalen tot zekere conclusies leiden.

De aanbevelingen van de Kinderombudsman hebben wij besproken met JZNL. JZNL zal, aanvullend op hetgeen eerder is genoemd bij BJZ, de volgende punten oppakken:

- JZNL zal bij de trainers van AMK-onderzoekers, zoals aanbevolen, onder de aandacht brengen dat in de rapportage een vertaalslag moet worden gemaakt van de opsomming van problematiek naar de gevolgen daarvan voor het kind;
- De Kinderombudsman beveelt aan dat informanten hun visie in eigen bewoordingen, in plaats van parafraseringen, accorderen of een eigen tekst kunnen aanleveren. Binnen de AMK's zullen deze mogelijkheden besproken worden;
- Vanaf 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de inrichting van het AMHK (Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling). Er is een ondersteuningsprogramma AMHK vanuit de VNG gestart die gemeenten helpt bij de totstandkoming van het AMHK. Binnen het ondersteuningsprogramma wordt een model handelingsprotocol AMHK opgesteld. In het model handelingsprotocol zal aandacht zijn voor de kwaliteit van rapportages van het AMHK.

Raad voor de Kinderbescherming

Zoals hierboven reeds aangegeven concludeert de Kinderombudsman: «De in de protocollen beschreven werkwijze van de Raad is helder en bevat waarborgen om de kwaliteit van het feitenonderzoek en de rapportage te bewaken, zoals het multidisciplinair overleg, bronvermelding en hoor en wederhoor.»⁷

In het dossieronderzoek zijn bij de Raad geen formuleringen aangetroffen die sterk negatief opvielen in de zin, dat ze te stellig waren op basis van de beschikbare informatie. De teksten zijn over het algemeen zorgvuldig geformuleerd, de rapportages kennen een heldere en uniforme structuur en feiten en meningen worden gescheiden opgenomen in de rapportages. In het rapport geeft de Kinderombudsman aan dat in de jeugdzorg een continue verbeterproces noodzakelijk is ten aanzien van kwaliteitsborging om fouten tot een minimum te beperken.

Aanbevolen aan de Raad wordt, net als aan het AMK, onder meer om de afwegingen en het nader verantwoorden van getrokken conclusies verder te expliciteren. Waar dit mondeling in het multidisciplinair overleg wel gebeurt, komen die afwegingen en verantwoording niet altijd zichtbaar terug op papier. Tevens wordt aanbevolen om doorslaggevende informatie van externe deskundigen in hun geheel als bijlage toe te voegen aan rapportages.

De aanbevelingen hebben wij besproken met de Raad. Hieruit komt naar voren dat de aanbevelingen aansluiten bij de koers die de Raad heeft ingezet ter continue verbetering van de kwaliteit van haar rapportages,

⁷ «Is de zorg gegrond». Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorg-beslissingen, p. 77.

zoals de implementatie van de doorontwikkelde methode Raadonderzoek vanaf 1 januari 2014. Zo wordt binnen de Raad kritische zelfreflectie op keuzes gestimuleerd en gewaarborgd in multidisciplinaire overleggen, intervisie en supervisie. Ook wordt, om meer inzichtelijk te maken wat de Raad met reacties van ouders op rapportages doet, aangegeven of de reactie van ouders nog tot andere wijzigingen in het rapport heeft geleid. De reactie van de ouders en van de jongere wordt eveneens in het rapport opgenomen.

Volgens de Raad vragen een aantal aanbevelingen van de Kinderombudsman om aanvullende maatregelen:

- Raadsmedewerkers zullen, zoals aanbevolen, nadrukkelijker worden gewezen op het belang van het expliciteren van afwegingen binnen het raadsonderzoek en conclusies nader te onderbouwen in hun contacten met ouders en in de rapportages;
- Aanbevolen wordt om het standaard werkwijze te maken dat doorslaggevende informatie als bijlagen bij de raadsrapportage wordt meegestuurd naar de rechtbank. De Raad zal in overleg treden met de Raad voor de Rechtspraak en rechtbanken over de wijze waarop met rapporten van deskundigen wordt omgegaan. Het uitgangspunt daarbij is dat het gehele rapport van een interne of externe gedragsdeskundige, conform het Kwaliteitskader 2013, als bijlage aan het raadsrapport wordt toegevoegd. Raadsmedewerkers zullen hierop worden gewezen;
- De Kinderombudsman beveelt aan om voor voldoende training in het rapporteren te zorgen. De Raad beziet of de noties uit het rapport voldoende ingebed zijn in de opleiding jeugdbescherming. Zo nodig zullen aanpassingen doorgevoerd worden;
- In algemene zin neemt de Raad de bevindingen en aanbevelingen mee in het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem. Dit richt zich op de kwaliteit van het primair proces en de kwaliteit van het management.

Kinderrechters

De Kinderombudsman heeft gesproken met kinderrechters en heeft naar aanleiding van deze gesprekken een aantal specifieke aanbevelingen. Om te voorkomen dat de Raad voor de Kinderbescherming met een te brede taakopvatting een onderzoek start, dienen kinderrechters in gezag- en omgangszaken een heldere opdracht mee te geven. De Raad voor de Rechtspraak heeft ons laten weten dat dit in het reguliere, lokale overleg tussen rechtbanken en de Raad voor de Kinderbescherming zal worden besproken.

Tevens geeft de Raad voor de Rechtspraak aan dat communicatie met minderjarigen, zoals aanbevolen, een continue aandachtspunt is voor kinderrechters.

Tot slot

Het rapport van de Kinderombudsman leert ons dat de randvoorwaarden voor kwalitatief feitenonderzoek bij de Raad, BJZ en het AMK voor het overgrote deel aanwezig zijn. Waar het om gaat is dat door professionals wordt gedaan wat in de protocollen en werkwijzen is afgesproken en wat wordt geleerd in opleidingen en trainingen.

Op dit punt is ook een taak weggelegd voor de Inspectie Jeugdzorg (IJZ). De IJZ besteedt, binnen haar reguliere toezichttaak, aandacht aan de kwaliteit van het feitenonderzoek en de rapportage. In eerste instantie kijkt de IJZ naar processen en procedures: hoe is het waarheidsgehalte van

stellingen verankerd? De IJZ gaat naar aanleiding van het rapport van de Kinderombudsman bepalen of het algemene toetsingskader uitbreiding vergt.

Met de hierboven aangegeven implementatie van de aanbevelingen door AMK, Raad, BJZ en het toezicht door de IJZ, hebben wij er vertrouwen in dat de kwaliteit van het feitenonderzoek door jeugdzorginstanties verder wordt geoptimaliseerd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn