

Vergaderjaar 2011–2012

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 juli 2012

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de VVD, de PvdA en de SP. GroenLinks sluit zich aan bij de opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de SP. Het stemt tot tevredenheid dat de leden van de CDA-fractie een goede wettelijke regeling van de kindbeschermingsmaatregelen van uitzonderlijk groot belang achten. De vragen en opmerkingen over onder meer de rol van de staat ten opzichte van het gezin, de verdere sociale omgeving van het kind, de rol van de wetgever ten opzichte van de uitvoering en het begrip preventie hoop ik overtuigend te kunnen beantwoorden.

De leden van de VVD-fractie vinden het positief dat het woord ernstig weer is teruggeplaatst bij het criterium om een kindbeschermingsmaatregel te kunnen opleggen.

De leden van de SP-fractie vinden het een mooi wetsvoorstel met veel mooie en ook een enkel minder fraai amendement, waarover grondig met het veld gecommuniceerd is.

Graag beantwoord ik, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de gestelde vragen en ga ik in op de gemaakte opmerkingen.

Voordat ik dit doe, merk ik het volgende op. Het heeft geruime tijd geduurd voordat het voorlopig verslag beantwoord kon worden. In antwoord op uw brief van 13 maart 2012 met kenmerk 150229u kan ik aangeven dat de vertraging van de beantwoording van het voorlopig verslag is gelegen in het laten verrichten van een ex ante uitvoeringsonderzoek. Dit is uitgevoerd door Bijleveld Advies. De eindrapportage van het onderzoek¹ d.d. 31 januari 2012 bied ik u gelijktijdig aan. Het wetsvoorstel herziening van de kindbeschermingsmaatregelen is aangenomen door de Tweede Kamer inclusief negen amendementen (Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nrs. 10, 21, 24, 25, 28, 37, 38, 40, 41). Ter voorbereiding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer heb ik genoemd ex ante uitvoeringsonderzoek laten uitvoeren naar

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 148497.03.

die amendementen. Het onderzoek geeft inzicht in de uitvoeringsconsequenties van de maatregelen, zowel inhoudelijk als in termen van werkdruk en financiële gevolgen voor de uitvoerende en rechtsprekende organisaties. De resultaten van het onderzoek zijn onder meer gebruikt om een antwoord te kunnen geven op de vragen die de leden van de diverse fracties van de Eerste Kamer hebben gesteld.

Aan de hand van een vragenlijst die aan alle betrokken organisaties is opgestuurd en gesprekken, is door het onderzoeksbureau een inschatting gemaakt van de extra kosten als gevolg van de negen amendementen. Daarbij is uitgegaan van een financieel best case scenario, worst case scenario en een scenario dat gemiddeld daar tussenin zit en het meest waarschijnlijk wordt geacht. Uitgaande van dat laatste scenario worden de kosten geschat op 66 miljoen euro per jaar (structureel). Grote kostenposten zijn de invoering van de maatregel van opgroeiondersteuning (art. 253z; schatting 30 miljoen euro per jaar), de «nazorg OTS» waarbij in het kader van de beëindiging van een ondertoezichtstelling een maatregel van opgroeiondersteuning wordt opgelegd (schatting 23 miljoen per jaar) en de werkwijze bij het opstellen van een plan van aanpak door middel van een netwerkberaad (art. 262a; schatting 12 miljoen euro per jaar). Daarnaast blijkt uit het ex ante uitvoeringsonderzoek dat de maatregel van opgroeiondersteuning werkbaar wordt geacht, maar dat er verschillende visies zijn over hoe deze maatregel zal werken in de praktijk. De maatregel leidt tot nieuwe inhoudelijke overwegingen en nieuwe processtromen. Het is belangrijk om duidelijkheid te geven aan de praktijk over de datum inwerkingtreding. Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, stel ik voor het wetsvoorstel op 1 januari 2015 in werking te laten treden met uitzondering van de toetsende taak voorgedij, de maatregel van opgroeiondersteuning en de werkwijze inzake het plan van aanpak (netwerkberaad). Hiervoor is financiële dekking inclusief de aanvullende kosten zoals deze blijken uit de ex ante evaluatie. Het laatstgenoemde deel van het wetsvoorstel zou ik gelijktijdig in werking willen laten treden met de decentralisatie van de jeugdzorg van provinciaal naar gemeentelijk niveau (stelselherziening jeugd). De maatregelen kunnen dan goed worden voorbereid en ingepast worden in het nieuwe stelsel. Met name de maatregel van opgroeiondersteuning en het netwerkberaad kunnen het beste in het nieuwe stelsel worden ingebed. Tot slot merk ik met betrekking tot de ondertoezichtstelling op dat in het kader van het zogeheten vliegwiel wordt gezien welke vormen van netwerkberaad geschikt zouden kunnen zijn bij het opstellen van een plan van aanpak. Het onderzoeken op pilotbasis welke vormen van netwerkberaad geschikt zouden kunnen zijn voor het opstellen van een plan van aanpak is mogelijk en zal onder andere ook worden betrokken bij de vernieuwende werkwijzen die in het kader van het zogeheten vliegwiel worden beproefd.

2. Algemeen

Rol van de staat en de wetgever

De leden van de CDA-fractie vinden de opvoeding en ondersteuning van kinderen in de groei naar volwassenheid een grote verantwoordelijkheid. Aan die opvoeding en ondersteuning van kinderen tot volwassenheid dragen velen bij. Voor deze leden staan het gezin en het belang van het kind daarin voorop. Het belang van het kind is in beginsel het meest gediend bij het opgroeien in het eigen gezinsverband, ook in geval van problemen. Voor overheidsinterventie dient een gegronde reden te zijn. Deze leden vragen naar de visie van de regering hierop en in het bijzonder naar de rol van de wetgever in deze.

Aan het wetsvoorstel ligt de volgende visie ten grondslag. De ouders zijn als eersten verantwoordelijk om de voorwaarden te scheppen voor een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van hun kinderen. Zij hebben de

vrijheid om hun kinderen te verzorgen en op te voeden naar eigen inzicht. Zij schakelen desgewenst de omgeving in om hierbij ondersteuning te verlenen. Het kind heeft naar gelang van zijn ontwikkelingsniveau een eigen stem.

De vrijheid om kinderen naar eigen inzicht op te voeden, wordt begrensd door de plicht van de overheid om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit, waaronder kindermishandeling. Zo bepaalt artikel 19 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat de overheid alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied neemt om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft. Hierbij gaat het uiteraard ook om de rechten van de kinderen zelf, namelijk het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de artikelen 3 (verbod op vernederende behandeling) en 8 (recht op privé-leven) van het EVRM.

Het is belangrijk om tussen de verantwoordelijkheid van ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden naar eigen inzicht en de plicht van de overheid om kinderen te beschermen tegen kindermishandeling de juiste balans te vinden. Wij begrijpen de vraag van deze leden zo dat men op dit punt duidelijkheid zou willen hebben.

De hierboven geformuleerde visie komt onder meer tot uitdrukking in de nieuwe gronden van de kindbeschermingsmaatregelen (maatregel van opgroei-ondersteuning, ondertoezichtstelling en gezagsbeëindigende maatregel). De gronden brengen de balans tot uitdrukking door te bepalen dat:

- er sprake moet zijn van een (ernstige) bedreiging voor het kind;
- de hulp die noodzakelijk is om de bedreiging weg te nemen niet wordt geaccepteerd;
- en - indien het kind uit huis is geplaatst - de ouders de verantwoordelijkheid voor de verzorging al dan niet weer op zich kunnen nemen.

Kortom, de ouders dragen primair de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen en de overheid kan en mag pas ingrijpen als het zodanig fout gaat dat het kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd én de ouders de hulp die noodzakelijk is om de bedreiging op te heffen, niet accepteren.

Wij onderschrijven de mening van genoemde leden dat de wetgever terughoudend moet met wetgeving ten aanzien van concrete uitvoerings-situaties. De professionals die zijn belast met de uitvoering van de kindbeschermingswetgeving moeten ruimte hebben om in het concrete geval in het belang van het kind te kunnen handelen. Tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel is veel overleg gevoerd met de uitvoering (raad voor de kindbescherming, jeugdzorg en kinderrechters) maar ook met de wetenschap. Hierbij zijn ook punten naar voren gebracht waarbij de wetgever een ondersteunende rol vervult. Te denken valt aan de mogelijkheid tot gedeeltelijke gezagsoverheveling, die op voorstel van jeugdzorg is opgenomen.

Onderzoek belasting gezinsvoogdijwerker

De leden van de VVD-fractie vragen om informatie over het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Op verzoek van de Tweede Kamer en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de Algemene Rekenkamer (AR) een onderzoek uitgevoerd.

Het doel van dit onderzoek was tweeledig:

1. Het onderzoeken van de voorwaarden waaronder de ontwikkeling van een adequate, uniforme administratie kan plaatsvinden van gegevens

die van belang zijn voor de berekening van de kostprijs van onderscheiden producten van de bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen.

2. Het uitvoeren van een onderzoek naar de toereikendheid van de tarieven en het daarop gebaseerde vraagstuk dat sommige bureaus beter uitkomen met de tarieven dan andere bureaus. Onderzocht wordt hoe bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen omgaan met eventuele tekorten. Daarbij wordt ook onderzocht wat een bureau jeugdzorg te besteden heeft en uit welke financieringsbronnen dit afkomstig is.

Het rapport is op 2 december 2011 aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 158).

Herstel gezag na ziekte

De leden van de PvdA-fractie vragen toe te lichten hoe een ouder het gezag over zijn kind(eren) weer terug kan krijgen, als een ouder bijvoorbeeld door ziekte, een tijd niet in staat is geweest zijn gezag uit te oefenen. Een ouder behoeft in de meeste gevallen na in de onmogelijkheid te hebben verkeerd het gezag uit te oefenen, bijvoorbeeld door ziekte, niets te doen, omdat zijn gezag van rechtswege herleeft. Het gaat om die gevallen waarin de ouders gezamenlijk het gezag uitoefenen en één ouder door omstandigheden tijdelijk niet in staat is dit te doen. In dat geval oefent de andere ouder tijdelijk alleen het ouderlijk gezag uit. Het gezamenlijk ouderlijk gezag herleeft van rechtswege als de onbevoegde ouder hersteld is.

Slechts indien het gezag van beide ouders is geschorst en een voogd is benoemd of het eenhoofdig gezag van een ouder is geschorst en de andere ouder (zonder gezag) tijdelijk met het gezag is belast of een voogd is benoemd, is het gezag geschorst totdat de rechter de ouders of een van hen wederom met het gezag belast. De rechter kan dit doen indien aan de vereisten gesteld in artikel 277, eerste lid, is voldaan (herstel gezag). Dit is ook niet vreemd, omdat aan dit tijdelijk verlies van gezag eveneens een rechterlijke beslissing ten grondslag ligt. Het belang van het kind wordt bij herstel van een ouder in het gezag uitdrukkelijk beoordeeld. De regeling is opgenomen in de artikelen 253r jo artikel 253q.

Analyse caseload

De leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken van de in gang gezette verbeteringen van de doeltreffendheid van de ondertoezichtstelling. Zij vragen wanneer zij deze analyse tegemoet kunnen zien. Voor de uitvoering van ondertoezichtstellingen is de Deltamethode ontwikkeld die in 2004 bij de bureaus jeugdzorg is ingevoerd. Deze methode beoogt verbeteringen te brengen met betrekking tot de duur van de maatregel, en van het aantal en de duur van uithuisplaatsingen. In 2010 is de implementatie van de Deltamethode en de doelmatigheid op genoemde punten onderzocht (Stams, Top-Van der Eem, Limburg, Van Vugt en Van der Laan). Op 6 oktober 2010 is het verslag van dit onderzoek aangeboden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 32 202, nr. 6).

Uitvoering motie Strik c.s.

De Eerste Kamer heeft in november 2008 een motie van leden van de fracties van GroenLinks, de SP en D66 aangenomen, waarin de regering werd verzocht na te gaan hoe succesvolle omgangsondersteunende voorzieningen van een meer structurele basis kunnen worden voorzien (Kamerstukken I 2008/09, 30 145, G). De leden van de fractie van de SP vragen welke stappen de regering heeft gezet om bovengenoemde motie

uit te voeren, en met welk resultaat. Ook vragen zij of de regering bereid is uitvoering te geven aan de voornoemde motie.

Bij brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 30 512, nr. 16) heeft de regering haar initiatieven ten aanzien van het ondersteunen van voorzieningen op het gebied van omgangsbegeleiding uiteen gezet. De regering ondersteunt het project «Ouderschap blijft» en de Begeleide OmgangsRegeling (BOR). In het project «Ouderschap blijft» wordt op basis van de ervaringen van een aantal jeugdzorginstellingen gewerkt aan het ontwikkelen van een professioneel model voor omgangsbegeleiding dat toepasbaar is bij zowel (geïndiceerde) jeugdzorgaanbieders als in de Centra voor Jeugd en Gezin. Resultaten van «Ouderschap blijft» worden in de loop van 2012 verwacht. BOR richt zich op het ondersteunen van ouder en kind voorafgaand, tijdens en na de bezoeken van het kind aan de ouder die niet de dagelijkse zorg heeft. De begeleiding door vrijwilligers duurt maximaal 6 maanden. BOR wordt in het ZonMw-programma «Vrijwillige inzet voor en door jeugd en gezin» uitgevoerd en onderzocht.

Informatie-uitwisseling geheimhoudingsplichtigen

De leden van de SP-fractie constateren dat informatie-uitwisseling door geheimhoudingsplichtigen of verschoningsgerechtigden een buitengewoon moeilijk punt blijft. Zij vragen of het niet van belang is dat de behandelaar van een bijvoorbeeld psychotische of depressieve ouder, wiens kinderen tijdelijk in een pleeggezin verblijven, aan die ouder informatie over de kinderen geeft en zij vragen naar de rol van de gezinsvoogdijwerker daarbij.

Het uitgangspunt is dat de behandelaar van de zieke ouder zich vooral richt op het herstel van die ouder en dat de gezinsvoogdijwerker zich vooral bezig houdt met het belang van de kinderen. Een zieke ouder zal inderdaad gebaat zijn met informatie dat het goed gaat met de kinderen. De gezinsvoogdijwerker dient die informatie op verzoek dan ook te verstrekken aan de ouder, tenzij de veiligheid van het kind hierdoor in gevaar zou komen.

Bij een voornemen om een kind over te plaatsen in een perspectief biedend gezin heeft de gezinsvoogdijwerker informatie nodig over de vraag hoe het met de ouder gaat en wat de prognose voor de gezondheid is. Op grond van artikel 53 lid 3 Wet op de jeugdzorg (artikel III, onderdeel B) mag de behandelaar deze informatie ook verstrekken.

3. Ondertoezichtstelling

Norm voor OTS

De leden van de CDA-fractie merken op dat het belangrijk is dat de regering de norm die in het ontwerp zoals deze ter advisering aan de Raad van State is voorgelegd, heeft geherformuleerd. Ook zijn deze leden ingenomen met het feit dat de amendementen zijn aanvaard die het begrip «ernstig» aan de grond voor een ondertoezichtstelling toevoegen. Naar aanleiding van een opmerking hiertoe merk ik op dat het een misverstand zou zijn als de passage die deze leden citeren: «kinderen hebben, willen zij zich zonder beschadigingen kunnen ontplooiën, een opvoedingssituatie nodig zonder vermijdbare bedreigingen» wordt opgevat als de grond voor een eventuele ondertoezichtstelling. Dit citaat gaat over de opvoeding in algemene zin. Een kinderbeschermingsmaatregel is eerst aan de orde indien de opvoedings- en leefsituatie de ontwikkeling van een kind bedreigt en de hulp die noodzakelijk is om de bedreiging weg te nemen niet wordt geaccepteerd.

De Raad van State verwijst in zijn advies naar resultaten van een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling uit 2002 waaruit o.a. bleek dat na twee jaar ondertoezichtstelling 28% van de jongeren vooruit was gegaan; na invoering van de Deltamethode zou o.a. sprake zijn van een effectiviteit van 81% ten opzichte van de controle-groep. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een bevestiging en toelichting van dit cijfer. Ook vragen deze leden of er gegevens van andere onderzoeken bekend zijn waaruit enig beeld gekregen kan worden van het effect van een ondertoezichtstelling, en hoe de regering die resultaten beoordeelt.

In 2004 is de Deltamethode landelijk geïmplementeerd. Toen is ook de evaluatie van de methodische vernieuwing in een viertal pilotregio's (Gelderland, Haaglanden/Zuid-Holland, Limburg en Zuid-Oost Brabant) gepresenteerd in het rapport «Bescherming in ontwikkeling» (Slot, Van Tooren en Bijl, 2004). Het doel van dat onderzoek was «het volgen van de vier pilotteams, waarin de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de ondertoezichtstelling door de gezinsvoogdij wordt nagestreefd, ten einde vast te stellen of de nieuwe werkwijze effectief is (...)». Uit dit onderzoek kwam naar voren dat na zes maanden ondertoezichtstelling de situatie van 81% van de kinderen in de experimentele groep vooruit was gegaan tegen 47% in de vergelijkingsgroep. In het onderzoek is o.a. gekeken naar zorgpunten die betrekking hebben op het kind, op het gezin en op de omgeving. In de experimentele groep is, percentageel gezien, het aantal jeugdigen waarbij het aantal zorgpunten verminderde significant hoger dan in de vergelijkingsgroep (81% en 47%). Opvallend is verder dat ook het gemiddeld aantal zorgpunten van de jeugdigen uit de pilotgroep op ieder gebied steeds een daling liet zien terwijl het gemiddeld aantal zorgpunten van de vergelijkingsgroep tamelijk stabiel bleef.

Dit onderzoek uit 2004 biedt geen uitsluitsel over de vraag welke onderdelen van de methode bijdragen aan de positieve resultaten. Het recentere onderzoek uit 2010 naar de doelmatigheid en implementatie van de Deltamethode (Stams, Top-Van der Eem, Limburg, Van Vugt en Van der Laan, Kamerstukken II 2010/11, 32 202, nr. 6) doet dit wel.

Het belangrijkste resultaat van dit onderzoek is namelijk dat het methodisch werken volgens de Deltamethode een positief effect heeft op de duur van de ondertoezichtstelling, de kans op uithuisplaatsing en de duur van de uithuisplaatsing (UHP):

- Het formuleren van concrete opvoedingsdoelen in het Plan van Aanpak (onderdeel van de Deltamethode) hangt statistisch samen met een verkorting van de duur van de ondertoezichtstelling met 8 maanden;
- Elk extra jaar werkervaring met de Deltamethode hangt statistisch samen met een verkorting van de duur van de ondertoezichtstelling met 3 maanden;
- Een Plan van Aanpak dat is opgesteld volgens de Deltamethode hangt statistisch samen met een halvering van de kans op een uithuisplaatsing.
- Wanneer er in het Plan van Aanpak concrete opvoedingsdoelen worden gesteld, kan de duur van de uithuisplaatsing met 14 maanden worden verkort.

In dit onderzoek werden nog geen resultaten gemeten van een belangrijk onderdeel van de Deltamethode namelijk «houdingsaspecten». De verwachting is dat een verdere verbetering van de doelmatigheid mogelijk is door aanvullende training en begeleiding van gezinsvoogdijwerkers op het gebied van houdingsaspecten.

Uiteraard is de regering verheugd dat ongeveer vijf jaar na de afronding van de implementatie positieve effecten te constateren zijn. Een verkorting van de duur van een ondertoezichtstelling en het verkleinen van de kans op en duur van een uithuisplaatsing zijn van zeer groot belang voor die gezinnen die te maken krijgen met een ondertoezichtstelling. De veiligheid van kinderen is sneller verbeterd en de rechten van ouders kunnen korter worden ingeperkt.

Als het enigszins mogelijk is worden kinderen en hun ouders in vrijwillig kader ondersteund. Het gedwongen kader van een kindbeschermingsmaatregel wordt alleen in uiterste gevallen ingezet. De uitvoering van de ondertoezichtstelling richt zich op het verbeteren van de situatie van het kind zodat de ouders zo snel mogelijk weer zelfstandig, zonder maatregel, de opvoeding en verzorging op zich kunnen nemen. Een verkorting van de duur van de ondertoezichtstelling is dus een belangrijk criterium voor succes omdat de hulp niet langer gedwongen, maar in vrijwillig kader kan worden gegeven of zelfs kan worden beëindigd. Ook een uithuisplaatsing van een kind wordt slechts ingezet in uiterste noodzaak, en is dan gericht op het zo snel mogelijk weer thuis laten wonen van het kind. Als het kind thuis geholpen kan worden, is dit beter voor het kind en de ouders. Het verkleinen van de kans op een uithuisplaatsing en het verkorten van de duur van een uithuisplaatsing zijn dus belangrijke criteria voor succes van de Deltamethode.

Preventie OTS

De leden van de CDA-fractie vragen naar de visie van de regering op preventie van ontsporingen en de rol van de overheid daarbij. Het is belangrijk om in gezinnen te investeren. Ouders en hun kinderen hebben hier ook recht op. Preventie is van groot belang om de instroom in de maatregelen van opgroei-ondersteuning, ondertoezichtstelling en beëindiging van het gezag zo veel mogelijk te beperken. Dat betekent dat zorgen rond de ontwikkeling van kinderen tijdig dienen te worden gesignaleerd en opgepakt. De wijziging in het stelsel van jeugdzorg die momenteel in voorbereiding is, zal hieraan bijdragen omdat de gemeente integraal verantwoordelijk wordt voor de gehele jeugdzorg.

De Eigen Kracht conferentie of vergelijkbare methodieken die gebruik maken van de kracht van een gezin en de sociale omgeving hebben een belangrijke rol om problemen in gezinnen te helpen oplossen of te signaleren bij instanties die waar nodig hulp kunnen bieden. Als de eigen omgeving de problemen niet kan oplossen, wordt meestal een beroep gedaan op ambulante zorg. Dit is in het huidige stelsel een verantwoordelijkheid van de provincies / grootstedelijke regio's. In alle gevallen, dus zowel bij het bieden van hulp in het vrijwillig als het gedwongen kader, wordt de jeugdzorg gestimuleerd gebruik te maken van ondersteuning door het sociale netwerk van de ouders. Voor wat betreft de ondertoezichtstelling is deze werkwijze ook expliciet opgenomen in de Deltamethode voor de uitvoering van deze maatregel. Het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 262a versterkt deze praktijk.

De leden van de CDA-fractie vragen enig cijfermatig inzicht te krijgen in de verhouding van de vrijwillig versus de gedwongen maatregelen, zowel buiten als binnen de ondertoezichtstelling, en ook bij de ondertoezichtstelling in combinatie met uithuisplaatsing.

Voor wat betreft de kindbeschermingsmaatregelen (ondertoezichtstelling en ontheffing/ontzetting) en de ondertoezichtstelling in combinatie met uithuisplaatsing zijn deze cijfers als volgt:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ondertoezichtstelling (OTS) per 31/12	23 945	26 440	29 605	32 147	33 168	32 835
Groei % OTS	7,7%	10,4%	12,0%	8,6%	3,2%	-1%
Machtigingen						
Uithuisplaatsing (UHP)	8 370	9 546	11 413	10 964	10 522	9 252
Groei % UHP	NB	14%	20%	-4%	-4%	-12%
Gemiddelde duur OTS	3,6	3,5	3,3	3,1	3,0	2,9
Voogdij per 31/12	5 042	5 248	5 491	5 789	6 381	6 952

Voor wat betreft de verhouding van het aantal indicatiebesluiten in het vrijwillig versus het gedwongen kader is het percentage indicatiebesluiten in het gedwongen kader ongeveer éénderde van het totaal aantal indicatiebesluiten. Zie onderstaande tabel

	2008	2009	2010 ¹
Indicatiebesluiten genomen in het vrijwillig kader	70 740	77 349	73 649
Indicatiebesluiten genomen in het gedwongen kader	29 946	29 277	30 877
Totaal	100 686	106 626	104 526
% Gedwongen kader	30%	27%	30%

¹ Voorlopig cijfer.

Advies Raad voor de Kinderbescherming bij OTS

De leden van de SP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel er in voorziet dat de Raad voor de Kinderbescherming na twee jaar ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing standaard adviseert over de verlenging van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing. Zij vragen of de termijn van twee jaar betrekking heeft op de duur van de ondertoezichtstelling of de uithuisplaatsing.

In artikel 265j, derde lid, is het volgende bepaald: «Indien een ondertoezichtstelling *met uithuisplaatsing* twee jaar of langer heeft geduurd, gaat het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing van de stichting vergezeld van een advies van de raad voor de kindbescherming met betrekking tot de verlenging van die ondertoezichtstelling. De stichting doet van het voornemen tot een voornoemd verzoek tijdig doch uiterlijk twee maanden voor het verstrijken van de ondertoezichtstelling mededeling aan de raad voor de kindbescherming.» Het gaat dus inderdaad om een uithuisplaatsing die langer dan twee jaar heeft geduurd. Bovendien moet er een concept-verlengingsverzoek ondertoezichtstelling met machtiging tot uithuisplaatsing zijn, omdat de Raad er anders niet van op de hoogte is dat de periode van twee jaar uithuisplaatsing is verstreken.

Een voorbeeld. Een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken op 8 januari 2009. Na enige tijd blijkt het noodzakelijk dat het kind uit huis wordt geplaatst. De machtiging tot uithuisplaatsing wordt op 10 december 2009 afgegeven en loopt tot 8 januari 2010 omdat op die dag de ondertoezichtstelling afloopt. In januari 2010 worden zowel de ondertoezichtstelling als de machtiging verlengd met een jaar en hetzelfde gebeurt in januari 2011. De raad voor de kindbescherming hoeft eerst bij de verlenging van januari 2012 advies uit te brengen. Bij de verlenging in januari 2011 is het kind immers pas iets meer dan een jaar uithuis geplaatst en voldoet het niet aan het in de wet opgenomen criterium van ten minste twee jaar uithuis.

Bij de formulering van de wettekst is aangesloten bij de formulering van de huidige toetsende taak ondertoezichtstelling. Het ligt derhalve voor de hand dat de raad voor de kindbescherming deze nieuwe adviserende taak op vergelijkbare wijze zal vormgeven. Dit betekent dat het bureau jeugdzorg het verzoek verlenging ondertoezichtstelling met machtiging tot uithuisplaatsing zoals dit is ingediend bij de rechtbank aanlevert aan de raad, de raad deze op papier beoordeelt en op basis hiervan een advies opstelt. Bij twijfel kan de raad een gezinsonderzoek instellen. Het advies zal rechtstreeks aan het bureau jeugdzorg en de rechtbank worden gestuurd. Indien de strekking van het advies van de raad is om een gezinsonderzoek te verrichten naar een verderstrekkende maatregel kan de kinderrechter rekening houden met het advies en de ondertoezichtstelling met een kortere periode, bijvoorbeeld drie maanden, verlengen.

4. Gezagsbeëindiging na OTS

Grond voor gezagsbeëindiging

De leden van de SP-fractie constateren dat de grond voor gezagsbeëindiging inhoudt dat de minderjarige in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en dat de ouders niet in staat worden geacht de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn (artikel 266). Zij geven aan dat de vraag wanneer hiervan sprake is helder wordt beantwoord in de artikelsgewijze toelichting op artikel 266. In het algemeen deel van de toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag constateren deze leden echter een ambivalentie jegens de interpretatie van dit artikel. Zij vragen duidelijkheid te geven of het gezag van een ouder ook beëindigd kan worden indien hij of zij instemt met de plaatsing in een pleeggezin. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 266 worden de volgende factoren genoemd die van belang zijn bij de afweging of een gezagsbeëindigende maatregel is aangewezen indien een minderjarige in een pleeggezin is geplaatst:

- a. Wanneer een kind in een pleeggezin is geplaatst, moet het zich daar, indien mogelijk, volledig en harmonieus kunnen ontwikkelen. Met het oog hierop, in het bijzonder wanneer het op zeer jeugdige leeftijd in een perspectief biedend pleeggezin is geplaatst, dient duidelijkheid te bestaan over het opvoedings- en ontwikkelingsperspectief van het kind.
- b. Als thuisplaatsing niet meer tot de mogelijkheden behoort, blijft bij een jaarlijkse verlenging van de maatregel van ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing onzekerheid over het opvoedingsperspectief voortduren. Verlenging over een reeks van jaren is daarbij in beginsel geen juiste maatregel.
- c. In die gevallen dient aan het belang van het kind bij continuïteit van de opvoedingssituatie en een ongestoord hechtingsproces zwaarwegende betekenis te worden toegekend.
- d. De enkele bereidheid van de ouder met gezag zich niet te verzetten tegen de uithuisplaatsing van het kind mag niet doorslaggevend zijn bij toewijzing van het verzoek tot beëindiging van het gezag.

Met name onderdeel d volgt uit de uitspraak van de Hoge Raad van 4 april 2008 (NJ 2008, 506).

Afstemming met de praktijk

De leden van de fractie van de SP stellen dat de jurisprudentie van de Hoge Raad nog niet overal in de praktijk wordt toegepast. Zij vragen duidelijk te stellen dat bereidheid van ouders om hun kind in een pleeggezin te laten opgroeien geen contra-indicatie is voor gezagsbeëindiging na een ondertoezichtstelling.

Zoals in antwoord op de vraag over de grond van gezagsbeëindiging hierboven is aangegeven, zal de rechter op grond van *alle* concrete omstandigheden van het geval moeten beoordelen of een gezagsbeëindiging aangewezen is. De bereidheid van ouders om hun kind in een pleeggezin te laten opgroeien, is geen contra-indicatie voor een verderstreckende maatregel, maar speelt wel een rol bij de afweging door de rechter. Een gezagsbeëindiging kan immers alleen worden uitgesproken indien tevens aan de andere voorwaarden is voldaan. Het is dus niet zo dat een gezagsbeëindiging «automatisch» aan de orde is indien een kind langer dan twee jaar in een pleeggezin verblijft.

5. Financiële verantwoordelijkheid kosten verzorging en opvoeding

De leden van de fractie van de SP geven aan dat voogdijoverdracht niets verandert aan de financiële verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder, maar wel een einde maakt aan zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de verzorging en opvoeding door het pleeggezin. Van het verplicht accepteren van begeleiding is geen sprake meer. De zorgaanbieder die pleegzorg biedt is niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de verzorging en opvoeding door pleegouders. Zij vragen of de regering dit standpunt onderschrijft.

Het is juist dat voogdij een maatregel met betrekking tot het gezag is. Aan de situatie die de leden van de fractie van de SP beschrijven ligt echter wel een kindbeschermingsmaatregel ten grondslag, namelijk een gezagsbeëindiging.

Bij pleegoudervoogden is er sprake van een relatie tussen de pleegoudervoogd en de pleegzorgaanbieder. Er is immers een indicatiebesluit waarin de noodzaak van pleegzorg werd geconstateerd, gevolgd door plaatsing bij een pleegouder op basis van een contract met een pleegzorgaanbieder. Ook na de voogdijoverdracht aan de pleegouder blijft er sprake van een indicatie voor jeugdzorg, uit te voeren door diezelfde aanbieder. Op basis van deze indicatie en het contract tussen de aanbieder en de pleegouder, blijft de pleegoudervoogd pleegvergoeding ontvangen. In het wetsvoorstel verbetering positie pleegouders (32 529) is een basis opgenomen om de begeleiding van pleegouders door de aanbieder in het pleegcontract verplicht te stellen. Dit omvat ook de begeleiding van pleegoudervoogden. Uiteraard zal bij goed functionerende pleegoudervoogdij deze begeleiding in de praktijk beperkt zijn. Op dit onderdeel zal de Regeling pleegzorg worden aangepast.

6. Artikelsgewijs

Artikel 253z

De leden van de CDA-fractie constateren dat de maatregel van opgroei-ondersteuning via een amendement in het voorstel van wet gekomen is (artikel 253z). Zij vragen of de regering het met deze leden eens is dat «preventie» van zwaardere maatregelen niet zonder meer via de staat afgedwongen ingrepen in het gezin via «lichte maatregelen» moet inhouden.

De maatregel van opgroei-ondersteuning is een nieuwe kindbeschermingsmaatregel en kan alleen worden opgelegd «indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is (...) niet of onvoldoende wordt geaccepteerd». De maatregel kan dus niet ter preventie van een zwaardere maatregel worden opgelegd, maar vergt een eigen afweging.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de maatregel van opgroei­onder­steuning in de praktijk gaat werken. Zij vragen wie de maatregel van opgroei­onder­steuning zal bepleiten.

Het is aan de praktijk om invulling te geven aan de maatregel van opgroei­onder­steuning. Uit de ex ante uitvoeringstoets die is verricht, blijkt dat de betrokken organisaties dit ook doen. Zij willen aansluiten bij de wijze waarop een ondertoezichtstelling wordt uitgevoerd.

De meldingen volgen dezelfde route als een zorgmelding voor een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel. Een zorgmelding van een professional of particulier kan worden gedaan bij bureau jeugdzorg. Deze beoordeelt de zaak en stelt de raad voor de kinder­be­scherming in kennis indien een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden (artikel 9 Wjz). De raad zal na het doen van onderzoek al dan niet een maatregel van opgroei­onder­steuning bij de kinderrechter verzoeken.

Waar sprake is van een maatregel van opgroei­onder­steuning die naar het oordeel van bureau jeugdzorg niet voldoende bescherming biedt aan het kind, dient bureau jeugdzorg dit onverwijld te melden aan de raad voor de kinder­be­scherming (artikel 253z lid 5). De raad kan dan zo nodig een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel verzoeken.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering door de maatregel van opgroei­onder­steuning een opening ziet voor juridisch getouwtrek dat niet in het belang van het kind is.

Zoals ik in mijn reactie op de amendementen heb aangegeven, verwacht ik dat de uitvoering door de nieuwe kinder­be­schermingsmaatregel complexer zal worden, omdat het de vraag oproept wanneer de ene maatregel of de andere maatregel moet worden ingezet. Ook vergt de overgang van de ene naar de andere maatregel een nieuwe gang naar de kinderrechter (Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 43). De verwachting die ik toentertijd heb uitgesproken, wordt bevestigd in de ex ante uitvoeringstoets die ik heb laten verrichten.

Uit de ex ante uitvoeringstoets blijkt echter ook dat de organisaties in de maatregel van opgroei­onder­steuning kansen zien om kinderen beter te beschermen. Dit komt met name naar voren in het benoemen van doelgroepen die nu niet «ondertoezichtstelling-waardig» zijn maar wel problematisch. De organisaties hebben het belang van het kind steeds voor ogen. Juridisch getouwtrek vind ik om deze reden niet waarschijnlijk.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de maatregel van opgroei­onder­steuning maximaal twee jaar kan duren. Als de maatregel niet succesvol is, kan de zwaardere maatregel van ondertoezichtstelling worden opgelegd. Omdat geen tijd verloren mag gaan en twee jaar een lange periode is, vragen zij hoe wordt bewaakt dat het belang van het kind leidend is.

Ik ben het eens met deze leden dat geen tijd verloren mag gaan. Dat gebeurt mijns inziens ook niet, ook niet in het geval dat na de maatregel van opgroei­onder­steuning een ondertoezichtstelling noodzakelijk is. Tijdens de maatregel van opgroei­onder­steuning zal bureau jeugdzorg intensief investeren in het gezin en zich richten op de punten die de kinderrechter in de beschikking heeft aangegeven. Het is mogelijk dat in een later stadium blijkt dat een zwaardere maatregel nodig is, maar de tijd die de maatregel van opgroei­onder­steuning heeft geduurd, is daarmee geen verloren tijd. Dat is ook niet het geval bij ingezette hulpverlening in vrijwillig kader die niet het beoogde resultaat had en alleen in het kader van een kinder­be­schermingsmaatregel kon worden voortgezet.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering ondanks de ontrading van het amendement nog een nuttige toepassing van de maatregel van opgroei­onder­steuning ziet en vragen om een reflectie.

Uit de reactie die ik heb gegeven op het amendement maatregel van opgroeiondersteuning moge duidelijk zijn dat het toevoegen van een nieuwe kindbeschermingsmaatregel niet mijn voorkeur had. Om een goed oordeel te krijgen over de consequenties van de amendementen in de praktijk heb ik een ex ante uitvoeringstoets laten uitvoeren. Uit deze uitvoeringstoets, maar ook uit gesprekken met de praktijk, blijkt dat de maatregel van opgroeiondersteuning niettemin meerwaarde kan hebben. Gaandeweg zie ik dat de praktijk de mogelijkheden van de maatregel, na een sceptische ontvangst, gaat onderzoeken. Hoewel ik lastige punten voor de uitvoering zie, is het niet ondenkbaar dat de maatregel van opgroeiondersteuning een toegevoegde waarde kan hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er gebeurt als ouders en/of minderjarigen niet meewerken aan de maatregel van opgroeiondersteuning. Ook vragen zij waarom niet is gekozen om ouders en/of minderjarigen te stimuleren om mee te werken aan zo'n plan, gelet ook op het feit dat de maatregel van opgroeiondersteuning een beperking betekent van het recht op het familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM.

Uit de ex ante uitvoeringstoets blijkt dat bureau jeugdzorg de Deltamethodiek geschikt acht voor de maatregel van opgroeiondersteuning en van mening is dat de methodiek slechts op ondergeschikte punten behoeft te worden aangepast of genuanceerd. Een belangrijk element van deze methode is dat het bureau jeugdzorg met «het plan op tafel» de samenwerking zoekt met de ouders om de beoogde doelen te bereiken. Hierbij worden de ouders gestimuleerd om zich maximaal in te zetten voor het welzijn van de maatregel. Na verloop van tijd kan echter blijken dat de ouders ondanks gemaakte afspraken toch niet meewerken aan de uitvoering van het plan of de dat problematiek zo ernstig is dat de minderjarige tijdelijk elders moet worden ondergebracht. In die gevallen kan een schriftelijke aanwijzing of uithuisplaatsing noodzakelijk blijken. Dat kan niet binnen de maatregel van opgroeiondersteuning en dus zal een ondertoezichtstelling aan de orde zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen aan welke kwaliteitseisen moet worden gedacht die gesteld worden aan de uitvoering van de maatregel van opgroeiondersteuning.

In de paragrafen 4 tot en met 7 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg worden kwaliteitseisen gesteld aan de zogenoemde justitiële taken. Zo wordt bijvoorbeeld aan de uitvoering van de ondertoezichtstelling de eis gesteld dat bureau jeugdzorg binnen 5 dagen nadat een minderjarige onder zijn toezicht is gesteld een gezinsvoogdijwerker aanstelt (artikel 44 Uitvoeringsbesluit Wjz). Ook dient het plan uiterlijk zes weken nadat de ondertoezichtstelling is uitgesproken te worden vastgesteld (artikel 43 Uitvoeringsbesluit Wjz). Het voornemen is om aan de maatregel van opgroeiondersteuning vergelijkbare eisen te stellen. Dit besluit wordt in overleg met de bureaus jeugdzorg opgesteld. Het ontwerp Uitvoeringsbesluit zal worden voorgehangen in beide Kamers der Staten-Generaal overeenkomstig de verplichting van artikel 109 Wjz.

De leden van de SP-fractie menen dat de maatregel van opgroeiondersteuning een compromis is. Men wil niet wachten met ingrijpen tot het helemaal mis is met een kind, maar het gezag voordien beperken gaat te ver. Zij vragen of de gekozen oplossing recht doet aan artikel 3 IVRK. In artikel 3 IVRK is opgenomen dat het belang van het kind een eerste overweging is. Zoals ik in antwoord op een vraag daartoe van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, had het toevoegen van een nieuwe kindbeschermingsmaatregel niet mijn voorkeur. In de wijze waarop de uitvoering echter voornemens is invulling te geven aan de maatregel van opgroeiondersteuning zie ik dat het belang van het kind steeds voorop

wordt gesteld. Men ziet mogelijkheden om ook in het kader van deze nieuwe maatregel kinderen de bescherming te geven die op dat moment nodig is.

Nu de maatregel van opgroeiondersteuning in de wet is opgenomen, hebben de leden van de SP-fractie vragen over de invulling van de maatregel in de praktijk.

De meldingen volgen dezelfde route als een zorgmelding voor een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel. Een zorgmelding van een professional of particulier kan worden gedaan bij bureau jeugdzorg of het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK). Het bureau jeugdzorg of AMK onderzoekt de zorgmelding en stelt de raad voor de kindbescherming in kennis indien een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden (artikel 9 Wjz). De raad zal na het doen van onderzoek indien nodig een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel indienen. Dit kan een verzoek tot maatregel van opgroeiondersteuning zijn, maar ook een verzoek tot ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging.

Bureau jeugdzorg voert de maatregel van opgroeiondersteuning uit. In de Aanpassingswet (Kamerstukken I, 2011/12, 33 061, A, onderdeel H, artikel 253z lid 6) stel ik voor dat ook Nidos dit kan doen. Indien een maatregel van opgroeiondersteuning van kracht is, kan het bureau jeugdzorg de kinderrechter eenmaal verzoeken de maatregel met een jaar te verlengen. Als bureau jeugdzorg van oordeel is dat de maatregel niet voldoende bescherming biedt aan het kind of de maximale termijn verloopt terwijl er nog wel zorgen zijn, meldt bureau jeugdzorg dit aan de raad voor de kindbescherming (artikel 253z lid 5). De raad doet dan onderzoek en kan zo nodig een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel verzoeken.

Het is nog niet vastgesteld hoe degene gaat heten die de maatregel van opgroeiondersteuning uitvoert. Ik ga hierover in overleg met de uitvoering en zal in het Uitvoeringsbesluit Wjz hiervoor een voorstel doen.

Uit de ex ante uitvoeringstoets blijkt dat bureau jeugdzorg de Delta-methode geschikt acht voor de maatregel van opgroeiondersteuning. De methodiek behoeft naar de mening van Jeugdzorg Nederland slechts op ondergeschikte punten te worden aangepast of genuanceerd. Qua methodiek zal de uitvoering van de maatregel van opgroeiondersteuning dus weinig afwijken van de uitvoering van de ondertoezichtstelling. In theorie kan bureau jeugdzorg alle hulp inzetten die noodzakelijk is om de bedreiging weg te nemen.

Het is aan de raad voor de kindbescherming om te bepalen op welke wijze een verzoek maatregel van opgroeiondersteuning wordt gedaan. De raad zal een keuze moeten maken welke kindbeschermingsmaatregel hij het meest passend acht om het kind te beschermen en waarom.

Het EVRM dwingt mijns inziens niet tot het opleggen van een maatregel van opgroeiondersteuning voordat aan de ondertoezichtstelling toegekomen kan worden. Om de toets van het EVRM te kunnen doorstaan, dient goed gemotiveerd te worden waarom in dit specifieke geval en gericht op de specifieke belangen van het kind het noodzakelijk is het ouderlijk gezag te beperken langs de weg van de maatregel van opgroeiondersteuning of de ondertoezichtstelling. Hierbij gelden de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het gaat erom dat de op te leggen maatregel proportioneel is ten aanzien van het probleem en betekent dus niet dat standaard de lichtste maatregel verzocht moet worden. De maatregelen verschillen op de volgende essentiële punten:

- a. grond maatregel (bedreiging versus ernstige bedreiging);
- b. duur maatregel (één maal verlengen versus onbeperkt verlengen);
- c. gerichtheid maatregel (gericht versus niet gespecificeerd);
- d. bevoegdheden (geen bevoegdheden versus mogelijkheid tot het geven van een schriftelijke aanwijzing inclusief bekrachtiging, het doen van

een verzoek machtiging tot uithuisplaatsing of gedeeltelijke gezags-overheveling).

Ik verwacht dat bij het verzoek van de maatregel deze verschillen ten grondslag zullen liggen aan de motivering en dus aan de keuze van de maatregel.

De leden van de fractie van de SP vragen wat bureau jeugdzorg kan doen indien de ouders of minderjarige niet meewerken aan de uitvoering van de maatregel van opgroeiondersteuning.

Op basis van het wetsvoorstel kan bureau jeugdzorg geen schriftelijke aanwijzing geven of de minderjarige gedwongen uit huis plaatsen. Dit is bewust zo vormgegeven.

Bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling wordt op dit moment een schriftelijke aanwijzing slechts in een beperkt aantal gevallen gegeven. Met motiveren en overtuigen bereikt de gezinsvoogdijwerker over het algemeen meer. Dit zal vermoedelijk in sterkere mate gelden voor de doelgroep van de maatregel van opgroeiondersteuning omdat de bedreiging voor het kind minder ernstig is. Als niet wordt meegewerkt kan een verzoek tot ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging worden gedaan.

De leden van de SP-fractie vragen of het niet goed zou zijn een modus te bedenken waardoor bureau jeugdzorg zich rechtstreeks tot de kinderrechter kan wenden met het verzoek toch maar een ondertoezichtstelling uit te spreken omdat hij, door gebrek aan bevoegdheden, vastloopt in zijn begeleiding.

Over de suggestie die deze leden doen om de raad voor de kinderscherming gelijktijdig en nevenschikkend twee verzoekschriften in te laten dienen, één tot maatregel van opgroeiondersteuning en één tot ondertoezichtstelling, aarzel ik. De kinderrechter zal dan beide verzoeken gelijktijdig behandelen, de maatregel van opgroeiondersteuning uitspreken en het verzoek ondertoezichtstelling aanhouden voor bepaalde tijd.

Het aanhouden voor onbepaalde tijd lijkt mij mede gelet op het EVRM te verstrekend, omdat dit de ouders te lange tijd in onzekerheid laat. De aanhouding dient begrensd te zijn. Op het moment dat bureau jeugdzorg vastloopt bij de uitvoering van de maatregel van opgroeiondersteuning binnen de gestelde tijd kan hij een verzoek indienen om het verzoek tot ondertoezichtstelling alsnog te behandelen. Bureau jeugdzorg moet dan aan de Raad aangeven waarom de maatregel van opgroeiondersteuning ontoereikend is om de – dan ernstige – bedreiging in de ontwikkeling van het kind af te wenden en een ondertoezichtstelling noodzakelijk is. De Raad zal vervolgens zijn afweging maken en al dan niet het verzoek doen om de aangehouden zaak alsnog te behandelen. Het is de vraag is of dit veel tijdwinst oplevert ten opzichte van een nieuw verzoek.

Voorwaarde voor een dergelijke handelswijze is verder dat aan de zwaarste grond namelijk die van de ondertoezichtstelling is voldaan omdat het verzoek ondertoezichtstelling anders niet onderbouwd kan worden. Al met al verdient het de voorkeur om duidelijkheid te geven aan de ouders over de meest passende kinderschermingsmaatregel en daarvoor te kiezen. In een ander stadium kan, indien nodig, geopteerd worden voor een andere maatregel.

Artikel 255, vierde lid

De leden van de CDA-fractie constateren dat de burgemeester volgens het voorgestelde artikel 255, vierde lid, via de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek tot ondertoezichtstelling aan de kinderrechter kan voorleggen. Deze leden hebben twijfels bij deze rol van de burgemeester en vragen of er blijk is van enige noodzaak of behoefte om burgemeesters deze rol te geven.

Deze bevoegdheid van de burgemeester is bedoeld voor de geïsoleerde, incidentele gevallen. Het uitgangspunt is dat de burgemeester in overleg treedt met bureau jeugdzorg en de raad voor de kinderbescherming wanneer een kind wordt bedreigd in zijn ontwikkeling. In de huidige praktijk komt het echter voor dat er ondanks herhaald overleg een verschil van inzicht blijft bestaan tussen de burgemeester en de raad over de te nemen maatregelen. In die situaties is het in het belang van het kind noodzakelijk dat het oordeel van de kinderrechter kan worden gevraagd. Met de bevoegdheid die de burgemeester met dit wetsvoorstel krijgt toebedeeld kan de burgemeester in het belang van het kind de raad dwingen een oordeel te vragen van de kinderrechter omtrent het onder toezicht stellen van de minderjarige. De burgemeester is niet bevoegd om zelf een ondertoezichtstelling te verzoeken aan de kinderrechter.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een dergelijke bevoegdheid van de burgemeester zich verhoudt tot zijn openbare ordetaak en welke visie over de rol van de burgemeester hieraan ten grondslag ligt. De taak en rol van de burgemeester is breder dan alleen de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester heeft ook een taak op het gebied van veiligheid in brede zin die buiten het openbare orde terrein valt. Hierbij moet worden gedacht aan het terrein tussen openbare orde en zorg (verslaving, geestelijke gezondheidszorg) en het terrein tussen openbare orde en jeugd. Deze visie op de veiligheidsportefeuille van de burgemeester is neergelegd in de notitie burgemeester en veiligheid (Kamerstukken 2008/09, 28 684, nr. 212). De bevoegdheid van de burgemeester om de raad voor de kinderbescherming te verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen of het noodzakelijk is een minderjarige onder toezicht te stellen, past in de in deze notitie beschreven taken van de burgemeester.

De aan het woord zijnde leden vragen of de burgemeester een dergelijke rol kan waarmaken, behalve dan in een geïsoleerd, incidenteel geval. Zoals aangegeven is deze bevoegdheid van de burgemeester bedoeld voor de geïsoleerde, incidentele gevallen. Vraagstukken rondom jeugd zijn binnen een gemeente veelal belegd bij de wethouder jeugd. Tussen het college van burgemeester en wethouders en de jeugdinstanties waaronder de raad voor de kinderbescherming zijn diverse afspraken gemaakt. Alleen in situaties waarin, ondanks de gemaakte afspraken, een verschil van mening blijft bestaan, er geen adequate aanpak tot stand komt en er een crisissituatie rondom de minderjarige ontstaat, zal de burgemeester naar verwachting van deze bevoegdheid gebruik maken.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de situatie van uithuisplaatsing van de dader en niet het kind, in situaties van huiselijk geweld.

Het is niet ondenkbaar dat de dader in situaties van huiselijk geweld uit huis wordt geplaatst. De Wet tijdelijk huisverbod maakt dit mogelijk, ook in situaties van kindermishandeling.

De leden van de SP-fractie vragen of de bevoegdheid van de burgemeester, geformuleerd in artikel 255 lid 4, nodig is als de burgemeester bereid zou zijn samen te werken met de raad voor de kinderbescherming. Deze leden menen dat overleg vruchtbaarder zou zijn.

Overleg tussen de burgemeester en de raad voor de kinderbescherming is het uitgangspunt in de praktijk. Veelal zijn er afspraken gemaakt tussen de gemeente en de raad voor de kinderbescherming op basis waarvan een adequate aanpak tot stand komt. De praktijk laat echter ook zien dat partijen er in een enkel geval niet uitkomen en een verschil van opvatting blijft bestaan. Dit kan schadelijk zijn voor de belangen van het kind in kwestie. Indien de burgemeester het in een dergelijke situatie noodzakelijk

acht om een kinderbeschermingsmaatregel te vragen en de raad voor de kinderbescherming een andere mening is toegedaan, dan kan de burgemeester met deze bevoegdheid de raad dwingen de rechter hierover een uitspraak te laten doen.

De leden van de SP-fractie suggereren dat de raad voor de kinderbescherming periodiek zou kunnen aanschuiven bij het driehoeksoverleg, voor zover daarbij problematiek met betrekking tot minderjarigen aan de orde zou zijn. De raad voor de kinderbescherming participeert ook in het Veiligheidshuis. Zij vragen of in het driehoeksoverleg of het Veiligheidshuis kansen liggen voor overleg.

Het driehoeksoverleg is bedoeld als een overleg tussen burgemeester en officier van justitie met de politie over de taakaansturing van de politie. Ook de problematiek van jeugdigen in dit verband wordt besproken in het Veiligheidshuis. De burgemeester respectievelijk de ambtenaar die de burgemeester vertegenwoordigt, het Openbaar Ministerie, de politie en de raad voor de kinderbescherming nemen deel aan het overleg in het Veiligheidshuis. Per casus kunnen daar ook andere betrokken partijen bij aanwezig zijn. Periodiek aanschuiven van de raad voor de kinderbescherming bij het driehoeksoverleg biedt geen meerwaarde ten opzichte van de reeds bestaande overleggen in het Veiligheidshuis.

Artikel 259

De leden van de SP-fractie vragen of bureau jeugdzorg ook vervangen kan worden door een van de landelijk werkende instellingen.

De Wet op de jeugdzorg maakt de bureaus jeugdzorg met uitsluiting van de andere organisaties bevoegd om de ondertoezichtstelling, voogdij en jeugdreclassering uit te voeren. De wet kent één uitzondering hierop (Nidos). Omdat de kinderrechter geen landelijk werkende instelling kan aangewezen voor de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel kan bureau jeugdzorg ook niet vervangen kan worden door een landelijk werkende instelling. Wel kan een maatregel worden uitgevoerd door een landelijk werkende instelling op basis van de mandateringsovereenkomsten. Dit is de huidige praktijk.

Artikel 262, eerste lid

De leden van de SP-fractie vragen de regering om in te gaan op het vraagstuk hoe zo goed mogelijk ondersteuning geboden kan worden aan ouders, zodanig dat een uithuisplaatsing zo kort mogelijk duurt en onmiddellijk wordt gewerkt aan de ouder-kind relatie.

Ik onderschrijf dat de inspanningen van de gezinsvoogdijwerker gericht moeten zijn op de verbetering van de opvoedingsvaardigheden van de ouders, zodanig dat een onder toezicht geplaatste kind thuis kan blijven wonen of de duur van een uithuisplaatsing kan worden beperkt. Er is bij mijn weten geen onderzoek gedaan naar de wijze waarop hiermee in het verleden werd omgegaan. Wel is het een van de uitgangspunten van de Deltamethode voor de uitvoering van ondertoezichtstellingen.

Met de introductie van de Deltamethode is op dit vlak ook daadwerkelijk vooruitgang geboekt: uit het recente evaluatieonderzoek blijkt dat een halvering van de kans op een uithuisplaatsing en dat, wanneer er wel sprake is van een uithuisplaatsing, de duur daarvan met 14 maanden kan worden bekort.

De onderzoekers geven daarbij aan dat op dit punt verdere verbeteringen mogelijk zijn. Een en ander zal mede afhankelijk zijn van de borging van de methode bij de bureaus jeugdzorg. Daarbij wordt onder andere periodiek getoetst of de Deltamethode ook daadwerkelijk wordt toegepast.

Dit traject zal zo spoedig mogelijk worden opgepakt. Daarbij wordt ook bezien op welke onderdelen de Deltamethode verbetering behoeft. Belangrijk in dit verband is ook dat gezinsvoogdijwerkers voor deze taak zijn gecertificeerd. Voldoende scholing op de toepassing van de Deltamethode is een van de voorwaarden voor het verkrijgen van dat certificaat.

Als een kind toch uit huis geplaatst moet worden, heeft het de voorkeur om dit via pleegzorg te doen, zodat het kind in een gezinssituatie kan opgroeien. Er wordt hard gewerkt aan de werving en selectie van geschikte pleegouders door middel van de campagne «Ontdek de pleegouder in jezelf». Doel van deze campagne is om meer verschillende pleegouders te werven zodat de mogelijkheden voor matching vergroot worden en voorkomen kan worden dat kinderen wegens gebrek aan pleegouders in een residentiële voorziening worden geplaatst. Of bij een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing meerdere indicaties moeten worden afgegeven, is ter beoordeling aan bureau jeugdzorg.

Artikel 262a

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen die betrekking hebben op het door de Tweede Kamer aangenomen amendement waarbij een door de ouders, eventueel met hulp van het netwerk, opgesteld plan van aanpak verplicht wordt gesteld bij de aanvang van de uitvoering van een ondertoezichtstelling. Enkele van die vragen gaan over de combinatie van het netwerkberaad met de Deltamethode.

In antwoord op die vragen wil ik het volgende opmerken. In mijn brief van 15 maart 2011 ben ik ingegaan op een aantal aandachtspunten die het wettelijk voorschrijven van het netwerkberaad met zich mee kan brengen, waaronder de risico's van veiligheid en bureaucratie. Daarbij heb ik aangegeven dat de werkwijze zoals beoogd nu al onderdeel uitmaakt van de Deltamethode, maar dan niet voorafgaande aan maar gedurende de uitvoering van de ondertoezichtstelling (Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 43).

Desondanks biedt het nu voorliggend wetsvoorstel naar mijn mening voldoende waarborgen om de veiligheid van het kind te garanderen. Dit vanwege de bepaling dat bij aantoonbaar gevaar voor de veiligheid van het onder toezicht gestelde kind door het bureau jeugdzorg direct een plan van aanpak moet worden opgesteld. Krachtens artikel 262a krijgt het bureau jeugdzorg dus de ruimte om per situatie te bekijken of gewacht kan worden op een onder de regie van de ouders op te stellen plan van aanpak. Ik kan mij vinden in de mogelijkheid die hiermee is geboden om een uitzondering te maken op de hoofdregel van dit artikel. Het bureau jeugdzorg zal, wanneer het een beroep doet op deze uitzondering, dit moeten kunnen motiveren met het belang dat het onder toezicht gestelde kind heeft bij snelle hulpverlening om de geconstateerde bedreigingen in zijn ontwikkeling af te wenden. Hierin zit een waarborg voor het belang van het kind bij snelle, adequate hulp.

Zijn de ouders het niet eens met het oordeel van het bureau, dan kunnen zij dit geschil altijd nog voorleggen aan de kinderrechtster die hierop een voor partijen bindende beslissing kan nemen.

Ik deel overigens de mening van de leden van de CDA-fractie dat het de voorkeur verdient om, als dat mogelijk is, al in eerder stadium het sociale netwerk te betrekken bij het oplossen van problemen van kinderen. Dat zou dan bijvoorbeeld plaats kunnen vinden bij een melding van een zorgwekkende situatie bij het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK). Het bureau jeugdzorg dient hierin dan het voortouw te nemen. Echter, ouders van wie een of meer kinderen onder toezicht van een bureau jeugdzorg worden gesteld waren in een eerder stadium doorgaans niet bereid de benodigde jeugdzorg te accepteren noch waren zij ontvankelijk voor de suggestie het netwerk te betrekken bij de oplossing

van de problemen. Als zij hiertoe nu wel bereid zijn, kan een netwerkberaad bij de aanvang van de ondertoezichtstelling een meerwaarde hebben.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd wie de Eigen Krachtconferenties zal leiden, of medewerkers daartoe opgeleid zijn en de eventuele risico's voor de methodiek.

Aan de bureaus jeugdzorg is gevraagd een nadere invulling te geven aan het netwerkberaad dat vooraf kan gaan aan het door de ouders op te stellen plan van aanpak voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Zoals aangegeven in mijn reactie op de ex ante uitvoeringstoets zal alvorens de maatregel in werking kan treden op pilotbasis onderzocht worden op welke wijze het netwerkberaad vormgegeven kan worden en welke werkwijze hierbij het meest efficiënt is.

Artikel 262b

De leden van de CDA-fractie constateren dat in dit artikel in een geschillenregeling is voorzien en vragen of de regering voorbeelden kan geven. Ook vragen zij om een appreciatie van deze regeling in termen van het functioneren ervan in de praktijk, met name in het licht van het belang van het kind. Ook vragen zij of van een uitspraak in hoger beroep kan worden gegaan.

Van de geschillenregeling zal naar verwachting gebruik worden gemaakt in die gevallen dat de wet niet in een specifieke procedure voorziet. Het ligt niet voor de hand dat dit bagatelzaken zullen zijn, omdat een drempel is ingebouwd (verplichte procesvertegenwoordiging). Advocaten kunnen een zeeffunctie vervullen bij de geschillen en oplossingen aanreiken waardoor een gang naar de rechter niet meer nodig is. In de Aanpassingswet is de wettekst in overeenstemming gebracht met de bedoeling van het amendement (artikel 265k).

In de Aanpassingswet is het hoger beroep uitgesloten (Kamerstukken I 2011/12, 33 061, A, Artikel III, onderdeel A).

Artikel 265b

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan uitleggen waarom een strafrechter wel een kind uit huis mag plaatsen zonder indicatiebesluit en dezelfde rechter dat niet kan in het civiele kader.

Naar aanleiding van het ingediende amendement Kooiman om het indicatiebesluit bij een uithuisplaatsing te laten vervallen (Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 16) heb ik een reactie gegeven. Het gaat te ver om vooruitlopend op de decentralisatie van de jeugdzorg voor het civiele kader het indicatiebesluit te laten vervallen terwijl het voor de vrijwillige jeugdzorg in stand blijft. Bij het strafrecht gaat het om een zeer beperkte groep en vrijwel nooit om uithuisplaatsing.

De leden van de SP-fractie vragen wat de meerwaarde is van een indicatiebesluit dat ten grondslag ligt aan een machtiging tot uithuisplaatsing indien de gezinsvoogdijwerker dit zelf opstelt.

Een indicatiebesluit wordt in de regel door de gezinsvoogdijwerker opgesteld het bureau jeugdzorg stelt dit vast. Dat gebeurt pas nadat multidisciplinair overleg heeft plaatsgevonden waarin de noodzaak tot deze vorm van jeugdzorg dus samen met anderen is vastgesteld.

Artikel 265e

De vraag van de leden van de SP-fractie of een pedagogische of psychologische behandeling zoals speltherapie of «let op de kleintjes» een medische behandeling is wordt ontkennend beantwoord. Een dergelijke

behandeling zal echter wel in het hulpverleningsplan van het kind kunnen worden opgenomen. Een kleine ingreep zoals het plaatsen van buisjes in de oren is wel een medische behandeling. Hiervoor geldt ingevolge artikel 265e dat de kinderrechter het gezag kan overdragen aan bureau jeugdzorg indien het kind uit huis is geplaatst. Bureau jeugdzorg kan vervolgens op zijn beurt de pleegouders machtigen deze rechtshandelingen te verrichten.

Artikel 265j

De leden van de SP-fractie constateren dat het de bedoeling van de nieuwe bepaling van artikel 265j lid 3 is dat de raad voor de kinderscherming onderzoekt of er perspectief is dat de ouders de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen op een voor het kind aanvaardbare termijn. Als dat niet het geval is dan is de maatregel van ondertoezichtstelling niet meer de juiste maatregel en zal gezagsbeëindiging overwogen dienen te worden. Als dat wel het geval is dan moet de raad beoordelen of een voortzetting van de hulpverlening mogelijk is in het vrijwillige kader. Naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer schreef minister Rouvoet op 13 juli 2010 aan de Kamer dat «in de toekomst een op gezinsvoogdij lijkend aanbod van langdurige gezinsondersteuning in voldoende mate beschikbaar moet zijn.» Daarnaast stelt hij voor het mogelijk te maken dat de gezinsvoogdijwerker ook voor en na het opleggen van een maatregel met een gezin aan de slag kan gaan en blijven. Dit klinkt de leden van de fractie van de SP als muziek in de oren. Het zal veel ondertoezichtstelling-verlengingen onnodig maken, en nog belangrijker, de hulpverlening sterk ten goede komen doordat het opgebouwde vertrouwen en de opgebouwde band over een reeks van jaren behouden kunnen blijven. Het zal daarom ook sterk kostenbesparend werken.

De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeentelijk niveau heeft ten doel dat alle kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen.

Er is een omslag (transformatie) nodig naar meer preventie en eerdere ondersteuning, uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, problemen minder snel medicaliseren, betere samenwerking rond gezinnen en zorg op maat. Ouders, jeugdigen en andere opvoeders moeten gemakkelijker terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden en indien nodig, sneller de juiste zorg krijgen. In dit kader past ook een geïntegreerde aanpak. Het is straks aan de gemeenten om hier invulling aan te geven.

Artikel 266

De leden van de CDA-fractie constateren dat, in plaats van de ontheffing en ontzetting van het ouderlijk gezag, de maatregel tot beëindiging van het gezag wordt geïntroduceerd. Deze leden betwijfelen of dit een reële vereenvoudiging c.q. verbetering behelst.

Het samenvoegen van de ontheffing en ontzetting brengt vereenvoudiging met zich mee. Indien het belang van het kind het vergt, kan het gezag worden beëindigd en hoeft niet meer te worden beoordeeld welke maatregel het meest aangewezen is. Dit geldt ook voor de verschillen in rechtsgevolgen, hoe klein soms ook. Deze verschillen zijn nu gelijk getrokken in de Aanpassingswet en ook dat betekent vereenvoudiging. Deze verschillen komen voort uit de principiële achtergrond van de samenvoeging van de maatregelen. Het belang van het kind is voortaan leidend voor de gronden van de kinderschermingsmaatregelen en niet langer de achtergrond van de ouders. De aan het woord zijnde leden wijzen hier indirect ook op. Het is immers goed voorstelbaar dat het voor

de betrokken ouders wel een verschil maakt of men ontheven wordt van of ontzet uit het ouderlijk gezag.

Artikel 275

De leden van de SP-fractie constateren dat artikel 275 lid 3 stelt dat na gezagsbeëindiging de rechtbank bij voorkeur de pleegouder tot voogd benoemt in het geval van artikel 267, lid 2. Zij vragen waarom de regel niet algemeen is gesteld, namelijk dat indien het kind op het moment van gezagsbeëindiging, in het kader van een opvoedingsarrangement in een perspectief biedend pleeggezin woont en duurzaam in dat gezin wordt verzorgd en opgevoed, deze pleegouders bij voorkeur tot voogd worden benoemd.

De regel is opgenomen voor een specifieke situatie namelijk dat de kinderrechter ambtshalve een gezagsbeëindiging uitspreekt omdat de raad voor de kindbescherming niet tot een verzoek is overgegaan en bureau jeugdzorg de raad heeft verzocht het oordeel van de rechtbank te vragen of beëindiging van het gezag het noodzakelijk is. Het is echter altijd het mogelijk dat pleegouders die langer dan een jaar het kind hebben verzorgd en opgevoed de voogdij krijgen opgedragen.

7. Tot slot

De leden van de SP-fractie vragen of de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen in de toekomst zal worden ondergebracht in de gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin.

Op dit moment wordt er gewerkt aan de overheveling van de jeugdzorg van de provincie naar de gemeenten. In de brief voortgangsbrief stelselherziening «Geen kind buiten spel» zijn de hoofdlijnen van het nieuwe stelsel geschetst (Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 200). Conform de Bestuurlijke Afspraken 2011–2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de jeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg), de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ), de zorg voor jeugd met een licht verstandelijk beperking (jeugd-LVB) en de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Er zullen extra voorwaarden worden gesteld aan de decentralisatie van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze voorwaarden zijn gelegen op het gebied van bovenlokale samenwerking, een leveringsplicht van gemeenten, toezicht, financiering en kwaliteitseisen aan aanbieders van jeugdbescherming en jeugdreclassering (certificering) en zullen in overleg met de VNG nader worden uitgewerkt. De gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin zullen niet wettelijk worden verplicht zodat evenmin zal worden voorgeschreven om de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen daar onder te brengen.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven