

Aan de minister voor Rechtsbescherming
Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Den Haag, 29 juli 2021

Betreft: Advies op het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

Op 26 april 2021 is het concept Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming in consultatie gegaan. Aan de Kinderombudsman is gevraagd hierop te reageren.¹ Ik heb het toekomstscenario met belangstelling gelezen, waarbij ik er in het bijzonder op heb gelet of de rechten van het kind in het beoogde stelsel beter dan nu gewaarborgd zullen zijn (bijlage 1). Het ontwikkelingsbelang van het kind moet hierbij voorop staan. Graag wil ik een aantal zorgpunten aan u meegeven.

Vooropgesteld, er staan veel goede ideeën in het toekomstscenario. Een lokaal team, waarbinnen een brede blik wordt gehanteerd en basiskennis aanwezig is over jeugd- en volwassenenproblematiek, hulp, bestaanszekerheid, voorschoolse voorzieningen, onderwijs, huisvesting en de vrouwenopvang, zal het benodigde integraal werken kunnen stimuleren. En ook een vast gezicht voor het gezin zal als positief worden ervaren. Net als het beschikbaar stellen van rechtsbijstand voor ouders bij gedwongen overheidsingrijpen. Ik herken ook dat in het huidige systeem de beschermingsketen (te) lang is en complex kan zijn. Daarom steun ik de beweging de keten eenvoudiger te maken en te verkorten. Toch heb ik ook een aantal zorgpunten die aandacht behoeven en die maken dat ik nog niet uitgesproken positief ben over de plannen. Ik vraag mij af of het ontwikkelingsbelang van kinderen, zoals het Kinderrechtencomité dit vraagt, met dit voorgelegde scenario het best is gediend. Hieronder ga ik in op mijn zorgpunten.

Is opnieuw een stelselwijziging een oplossing voor de huidige knelpunten

Ik zie te weinig onderbouwing dat de stelselwijziging een oplossing gaat zijn voor de huidige knelpunten die kinderen en ouders ervaren. De voorgestelde aanpassingen in het stelsel zijn ingrijpend, terwijl de laatste stelselwijziging vrij kortgeleden is doorgevoerd. De transformatie is zelfs nog volop gaande. Het hoofddoel om het stelsel nu opnieuw ingrijpend te veranderen, kan dan ook alleen maar zijn het beter borgen van de rechten en belangen van kinderen. Dat kinderen door de stelselwijziging beter beschermd worden en wél tijdig passende hulp kunnen krijgen terwijl dit nu vaak niet het geval is. Dat de kwaliteit van de jeugdhulp en jeugdbescherming zal verbeteren. Dit vraagt om een gedeeld beeld van de huidige knelpunten en een grondige analyse of het toekomstscenario hiervoor een oplossing gaat bieden. Deze zie ik nog te weinig terug in dit toekomstscenario.

Advies: Stel een gedeeld beeld op van de huidige knelpunten en analyseer of het toekomstscenario hier daadwerkelijk een oplossing voor gaat bieden, en wat hier dan voor nodig is.

¹ De Kinderombudsman heeft als taak te bevorderen dat kinderrechten worden nageleefd. Dit onder meer door het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de regering en de Tweede Kamer over wetgeving die en beleid dat de rechten van jeugdigen raakt.

Indachtig het recente advies van de Raad van State, vraag ik mij af of gemeenten de komende kabinetsperiode wederom met aanvullende decentralisaties moeten worden belast.² Weer een nieuwe stelselwijziging zorgt voor veel onrust en in de periode ernaartoe ook voor extra knelpunten voor de kinderen en hun ouders. Opnieuw een grote stelselwijziging zou een ultimatum remedium moeten. Zijn alle andere minder ingrijpende oplossingen al voldoende uitgedacht en benut? Is de met de invoering van de Jeugdwet beoogde samenwerking overal al écht tot stand gekomen? Wat kan binnen de huidige structuur al worden opgelost?³ Is deze herziening nodig als andere knelpunten worden aangepakt? Deze vragen moeten mijns inziens beantwoord worden voordat opnieuw tot een zeer ingrijpende stelselwijziging wordt besloten.

Advies: Blijf binnen het huidige stelsel zoeken naar oplossingen die een alternatief kunnen zijn voor een nieuwe stelselwijziging en nut deze uit.

Zorgen over overheidsingrijpen op decentraal niveau en samenvoegen beschermingstaken in een regionaal veiligheidsteam

Of het samenvoegen van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming, Veilig Thuis en de Gecertificeerde instellingen in één organisatie een verbetering is voor de kinderen en hun ouders, en daarmee in hun belang is, betwijfel ik.

Verregaande decentralisatie van overheidsingrijpen

De grootste organisatorische verandering die volgt uit dit toekomstscenario is de totstandkoming van Regionale Veiligheidsteams, onder decentrale aansturing. De taken van de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instellingen en Veilig Thuis zullen opgaan in de kerntaken van de te vormen Regionale Veiligheidsteams. Ik wil een aantal principiële punten adresseren. Het eerste is een rechtsstatelijk punt, namelijk de vraag tot op welk decentraal niveau overheidsingrijpen kan en mag worden belegd. Dit ook indachtig de verantwoordelijkheden die volgen uit internationale verdragen, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming. Het tweede punt is dat gemeenten bepaalde taken bovenregionaal zullen gaan beleggen in de veiligheidsteams. Wat betekent dit voor de democratische legitimatie? Op welke manier kan de burger hierop invloed uitoefenen? En wie is aanspreekbaar en verantwoordelijk?

Advies: Voer eerst een brede discussie, gevoed door (juridisch) experts, tot op welk niveau overheidsingrijpen belegd mag en kan worden, en wie hiervoor dan aanspreekbaar en verantwoordelijk is.

Samenvoegen beschermingstaken in één organisatie

Het in één organisatie onderbrengen van de taken van de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis kan in mijn ogen. Waar ik mij zorgen over maak, is het samenbrengen van de onderzoeksfunctie en uitvoering van de jeugdbescherming in één organisatie. Het is belangrijk een scheiding te hebben tussen wie het onderzoek doet en wie de uitvoering. Dit onderzoek moet kwalitatief zeer goed zijn, zonder dubbelingen, met uitgangspunten voor interventies. Het is mij niet duidelijk wat er de meerwaarde van is zowel het onderzoek als de uitvoering ervan onder te brengen in één organisatie. Terwijl ik wel risico's zie, zoals het verloren gaan van expertise en vermindering van rechtsbescherming voor ouders en kinderen.

² [Samenvatting voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen - Raad van State](#)

³ Zie hiervoor bijvoorbeeld de pilot Blijvend Veilig in Amsterdam.

Advies: Breng nog eens duidelijk in kaart wat de positieve en negatieve effecten zullen zijn indien alle beschermingstaken ondergebracht worden in één organisatie.

Zorgen over beschikbaarheid van passende gespecialiseerde zorg

Een groot knelpunt in de jeugdhulp en jeugdbescherming is op dit moment de beschikbaarheid van passende gespecialiseerde zorg. Hier biedt het toekomstscenario geen oplossing voor, maar het is wel een essentiële randvoorwaarde voor het slagen van ieder stelsel, ook het huidige. Een wijziging van het stelsel zal niet voor een positieve verandering zorgen als niet óók of juist geïnvesteerd wordt in het vergroten van de beschikbaarheid van zorg, in het bijzonder de gespecialiseerde zorg.

Advies: Zorg voor voldoende aanbod van passende kwalitatief goede zorg voor kinderen en hun ouders, in het bijzonder gespecialiseerde zorg.

Zorgen over rechtsbescherming en rechtswaarborgen

Klachtrecht

De Regionale Veiligheidsteams zullen zijn gepositioneerd op regionaal niveau en opereren vanuit een nieuwe publiekrechtelijke regionale organisatie. Wat nog verder uitgewerkt moet worden is hoe het klachtrecht in het nieuwe stelsel geborgd zou moeten worden.⁴ Het borgen van het klachtrecht moet vanaf het begin van uw planvorming aandacht krijgen. De Nationale ombudsman, de Kinderombudsman en de gemeentelijke jeugd- en kinderombudsmannen denken hier graag over mee.

Advies: Positioneer en borg het klachtrecht aan het begin van het herzieningstraject.

Kwaliteit onderzoeken en dossiers

Als er ingegrepen moet worden door middel van een maatregel van kinderbescherming, dan moet daar een transparante procedure voor zijn, die proportionaliteit en subsidiariteit, rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, rechtszekerheid en uniformiteit waarborgt. Dit betekent volgens het toekomstscenario onder meer dat een maatregel feitelijk onderbouwd moet zijn en zorgvuldig voorbereid moet worden. En dat is juist op dit moment nog steeds niet goed op orde. Heldere kwaliteitseisen ontbreken. Onvoldoende kwaliteit van het onderzoek en de dossiers, kan zelfs betekenen dat ten onrechte gedwongen hulp wordt opgelegd en ingegrepen wordt in het leven van de kinderen en ouders, of ten onrechte niet. Dit knelpunt los je met een stelselwijziging niet op. Dit thema is in het toekomstscenario nog onderbelicht, maar in mijn ogen essentieel.

Advies: Blijf inzetten op het verbeteren van het feitenonderzoek en het diagnostische onderzoek naar de noodzaak van eventuele gedwongen maatregelen, onder andere door het opnemen van heldere kwaliteitseisen.

Toetsende taak en tegenspraak

In het toekomstscenario wordt de toetsende taak die nu bij de Raad voor de Kinderbescherming ligt, bij het Regionaal Veiligheidsteam neergelegd. Om te voorkomen dat ongefundeerd wordt ingegrepen in het gezin, wordt bij de inzet van hulp en steun en ten behoeve van rechtsbescherming, altijd toetsing en tegenspraak georganiseerd. Indien sprake is van verzoeken om juridische maatregelen, wordt toetsing en tegenspraak uitgevoerd door niet bij het gezin betrokken professionals uit een ander Regionaal Veiligheidsteam dan dat waar de casus speelt, ondersteund door juristen en gedragswetenschappers. Ik

⁴ Zie hiervoor ook de reactie van de Nationale ombudsman en Kinderombudsman op het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen d.d. 3 september 2020.

vraag mij ten eerste af of hiermee de toetsende taak voldoende geborgd wordt. Het zijn immers collega's (er zal regelmatig over en weer worden getoetst), met soortgelijke taken. De vraag is of deze collega's op voldoende afstand zullen staan. Het risico bestaat dat kinderen en ouders zich niet serieus genomen zullen voelen en partijdigheid ervaren. Om de toetsende taak goed te kunnen uitvoeren is ook een bepaalde expertise nodig, die dan overal geborgd gaat moeten zijn. Wat is dan nog het voordeel ten opzichte van het huidige systeem?

Advies: Maak inzichtelijk wat de voordelen en nadelen zijn van het weghalen van de toetsende taak bij de Raad voor de Kinderbescherming. Ga ook in op de expertise die nodig is deze taak goed te kunnen uitoefenen en betrek hierbij de visie en ervaringen van kinderen en ouders.

Vertegenwoordiging van de belangen en stem van de betrokken kinderen

Visie van het kind

Het is goed dat in het toekomstscenario staat dat bij een gedwongen maatregel er specifiek en op maat aandacht moet zijn voor vertegenwoordiging van de belangen en de stem van de betrokken kinderen. Wat bedoeld wordt met 'op maat', is niet helemaal duidelijk. Ik ga ervan uit dat hiermee bedoeld wordt dat rekening moet worden gehouden met de leeftijd en de ontwikkelende vermogens van een kind (artikel 12 IVRK).

Aandacht hebben voor de belangen en de stem van kinderen moet overigens niet alleen in het gedwongen kader, maar altijd en overal. Voor een goed en zorgvuldig besluitvormingsproces moet de visie van het kind altijd worden meegenomen als één van de elementen om het belang van het kind te kunnen bepalen. Dit geldt voor alle besluiten die over kinderen worden genomen. Het belang van het kind moet hierbij voorop staan. Het stappenplan 'Het beste besluit' van de Kinderombudsman kan hiervoor als leidraad dienen.

Advies: Borg dat bij alle besluiten die worden genomen, het belang van het kind daadwerkelijk voorop staat. Bij het bepalen van het belang van het kind, moet altijd om de visie van het kind zelf worden gevraagd. Het stappenplan 'Het beste besluit' kan als leidraad dienen voor het nemen van een besluit conform het Kinderrechtenverdrag.

Eigen rechtsbijstand

Verder merk ik nog op dat op dit moment alleen kinderen die te maken krijgen met een verzoek tot uithuisplaatsing in een gesloten instelling, een eigen advocaat toegevoegd krijgen. Kinderen die te maken krijgen met ander gedwongen overheidsingrijpen, zoals een 'gewone' uithuisplaatsing en een ondertoezichtstelling, krijgen dit dus niet. De rechtspositie van deze kinderen is dan ook minder goed geborgd. In het toekomstscenario staat als uitgangspunt dat er bij de inzet van een gedwongen maatregel voor de ouders rechtsbijstand beschikbaar is. Aangezien de belangen van kinderen en ouders tegenstrijdig kunnen zijn, zeker daar waar het gaat om gedwongen ingrijpen, vind ik het belangrijk dat ook de kinderen eigen rechtsbijstand wordt aangeboden.

Advies: Geef kinderen die te maken krijgen met gedwongen overheidsingrijpen, eigen rechtsbijstand.

Kortom

Of een nieuwe stelselwijziging de huidige problemen in het jeugdstelsel gaat oplossen betwijfel ik. En ik vraag mij dan ook af of de rechten van het kind in het beoogde stelsel beter gewaarborgd zullen zijn dan nu het geval is. Knelpunten, zoals onvoldoende samenwerking en een te lange keten, gebrek aan kwaliteit van onderzoek en capaciteit van behandelaanbod moeten worden aangepakt, maar dit kan ook binnen het huidige stelsel.

Indien u ervoor kiest dit toekomstscenario verder uit te werken en in te voeren, dan adviseer ik u hier de belangen van kinderen steeds voorop te stellen. Stel hierbij steeds de vraag of de belangen en rechten beter geborgd zullen zijn dan nu het geval is.

Mocht er behoefte zijn aan een nadere toelichting, dan sta ik hier natuurlijk voor open.

Met vriendelijke groet,

Margrite Kalverboer
De Kinderombudsvrouw

Medeondertekenaars zijn:

Yvette Nass

Anne Martien van der Does

Stans Goudsmit

gemeentelijke Jeugdbudsman Den Haag

gemeentelijke Kinderombudsman Amsterdam

gemeentelijke Kinderombudsman Rotterdam

Bijlage 1: Kinderrechtenkader

Het Kinderrechtenverdrag heeft vier kernartikelen van waaruit de overige bepalingen dienen te worden uitgelegd en die de kern van het IVRK weergeven, zijnde de artikelen 2, 3, 6 en 12 IVRK. Deze artikelen dienen in onderlinge samenhang te worden gezien. Dit houdt volgens het Kinderrechtencomité in dat bij besluiten rond kinderen hun belangen voorop staan (artikel 3 lid 1). Deze belangen zien toe op een gunstige ontwikkeling tot volwassenheid (artikel 6). Kinderen worden hierbij gelijk behandeld (artikel 2). Voor het vaststellen van hun ontwikkelingsbelang, is het noodzakelijk om de visie van de kinderen die door het besluit geraakt worden te horen en hieraan passend gewicht toe te kennen (artikel 12). Alle overige bepalingen uit het kinderrechtenverdrag dienen vanuit dit kader gezien te worden.

Als het gaat om kinderen en ouders die te maken krijgen met jeugdhulp en jeugdbescherming, zijn nog andere artikelen uit het IVRK belangrijk. Zoals dat een kind recht heeft op bescherming tegen alle vormen van kindermishandeling en verwaarlozing (artikel 19). De ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kind. De overheid moet de ouders hierbij op passende wijze ondersteuning bieden (artikel 5 en 18). Kinderen die niet met het eigen gezin kunnen wonen, hebben op grond van artikel 20 recht op bijzondere bescherming en bijstand. Plaatsing in een gezinsomgeving heeft de voorkeur boven plaatsing in een instelling.