



VOORBEREIDING EVALUATIE WETSWIJZIGING JEUGDBESCHERMING



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

VOORBEREIDING EVALUATIE
WETSWIJZIGING
JEUGDBESCHERMING

- eindrapport -

Mr. drs. W. Smit
Dr. M. Timmermans

Met medewerking van:
Drs. M. Snijdwint
Drs. J. van den Tillaart
Drs. H. Vonk
Drs. F. van der Woude

Amsterdam, december 2015

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: 020 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC.

Amsterdam, december 2015
Publicatienr. 14181

VOORWOORD

Het voorliggende onderzoek bevat de resultaten van de voorbereiding evaluatie wetswijziging jeugdbescherming. Directe aanleiding voor dit onderzoek was de invoering van de gewijzigde jeugdbeschermingswetgeving op 1 januari 2015. De wetswijziging heeft als doel om een aantal knelpunten in de jeugdbeschermingswetgeving weg te nemen, zodat kinderen beter beschermd worden tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht van een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren.

Het onderzoek heeft verschillende resultaten opgeleverd. Om te beginnen biedt het een eerste zicht op de stand van zaken in de uitvoeringspraktijk na invoering van de wetswijziging op 1 januari 2015. Tevens bevat dit rapport de resultaten van de situatie vlak vóór de invoering van de wetswijziging op 1 januari 2015. Samen vormen deze resultaten een belangrijk beginpunt voor de toekomstige evaluatie van de gewijzigde jeugdbeschermingswetgeving. Ook voorziet het rapport in een indicatorenset en een plan van aanpak voor de invulling van de vervolgmetingen ten behoeve van de toekomstige evaluatie.

Dit onderzoek had niet kunnen plaatsvinden zonder de medewerking van de gecertificeerde instellingen, Jeugdzorg Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechterlijke macht. Wij danken de betrokken medewerkers van harte voor de tijd en moeite die zij in dit onderzoek hebben gestoken. Daarnaast hebben wij voor de totstandkoming van het evaluatiekader van de gewijzigde kinderschermingswetgeving gebruik mogen maken van de expertise van prof. mr. drs. Mariëlle Bruning, hoogleraar Jeugdrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Daarvoor zijn wij haar zeer dankbaar. Tot slot danken wij de leden van de begeleidingscommissie voor de kundige en betrokken wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid:

- mw. drs. Essy van Dijk, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum;
- mw. mr. drs. Els Slijper, ministerie van Veiligheid en Justitie;
- mw. mr. Anna van Beuningen ML, ministerie van Veiligheid en Justitie;
- dhr. prof. dr. Wim Slot, Vrije Universiteit Amsterdam;
- mw. mr. dr. Machteld Vonk, Universiteit Leiden;
- dhr. dr. Erik-Jan de Wilde, Nederlands Jeugdinstituut.

Maartje Timmermans (projectleider)

Amsterdam, november 2015

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond onderzoek	1
1.2	Doel- en vraagstelling onderzoek	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Methoden	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Ontwikkelen evaluatiekader	5
2.3	Opstellen indicatoren en ontsluitingswijze	5
2.4	Implementatie gewijzigde kinderbeschermingswetgeving	6
2.5	Onderzoek bij gecertificeerde instellingen	8
2.6	Onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming	10
2.7	Onderzoek bij de rechterlijke macht	11
2.8	Onderzoek bij (pleeg)ouders en minderjarigen	12
3	Evaluatiekader gewijzigde kinderbeschermingswetgeving	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Hoofdlijn van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving	13
3.3	Subdoelstelling 1: de beschermingsbehoefte van de minderjarige is bepalend voor de keuze van de kb- maatregel	15
3.4	Subdoelstelling 2: verbreden van de toegang tot kb- maatregelen	16
3.5	Subdoelstelling 3: voorkomen van oneigenlijk gebruik en/of verlenging van de ots	17
3.6	Subdoelstelling 4: een transparante en doelgerichte uitvoering van de ots	17
3.7	Subdoelstelling 5: stabiliteit & continuïteit waarborgen bij beslissingen over wijziging in het verblijf	18
3.8	Overige ontwikkelingen die van invloed zijn op de jeugd- bescherming	19
3.9	Indicatorenset	22
4	Implementatie gewijzigde kinderbeschermingswetgeving	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Anticipatie op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving	25
4.3	Implementatieproces bij de afzonderlijke ketenpartners	26
4.4	Samenwerking tussen ketenpartners en gemeenten bij de voorbereiding en implementatie	29
4.5	Ervaren knelpunten bij de implementatie	29
4.6	Onderdelen die in het implementatieproces in het bijzonder nog de aandacht verdienen	31

5	Stand-van-zaken-meting	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Beschermingsbehoefte van de minderjarige is bepalend voor de keuze van de kb-maatregel.....	35
5.3	Verbreden van de toegang tot kb-maatregel	41
5.4	Voorkomen oneigenlijk gebruik/verlenging van de ots.....	42
5.5	Transparante en doelgerichte uitvoering van de ots.....	43
5.6	Waarborgen stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over wijziging in het verblijf.....	48
6	Aandachtspunten voor vervolgmetingen	51
6.1	Inleiding.....	51
6.2	De bruikbaarheid van de indicatorenset	51
6.3	Indicatoren via registratiesystemen GI en RvdK	52
6.4	Indicatoren via dossieronderzoek en interviews.....	52
6.5	Indicatoren via interviews met rechters.....	53
6.6	Indicatoren via (pleeg)ouders en pupillen	53
7	Samenvatting en conclusie.....	55
7.1	Aanleiding, doel en vraagstelling onderzoek.....	55
7.2	Samenvatting producten en resultaten.....	56
7.3	Algemene aandachtspunten voor toekomstige evaluatie ..	59
	Summary and conclusion (p.m.).....	61
	Bijlagen	67
B1	Itemlijsten t.b.v. gesprekken over implementatie wetswijziging	69
B2	Instrumentarium GI.....	73
B3	Instrumentarium RvdK	83
B4	Itemlijst rechters	89
B5	Instructie voor verspreiden online vragenlijst.....	91
B6	Vragenlijst minderjarige, ouder en pleegouder	93
B7	Resultaten dossierstudies.....	97
B8	Resultaten nulmeting.....	105

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond onderzoek

In het Verdrag inzake de Rechten van het Kind is het recht van het kind op welzijn, ontwikkeling en vrijwaring van mishandeling vastgelegd. Bij opvoeden en opgroei problemen die de ontwikkeling van het kind ernstig bedreigen, en indien ouders de aangeboden ondersteuning weigeren, is de overheid verplicht om in het belang van het kind een kindbeschermingsmaatregel te treffen als kader voor de noodzakelijke ondersteuning aan ouders en kind.

De kindbeschermingsmaatregelen zijn geregeld in boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen als deze zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en de ouder de noodzakelijke zorg niet accepteert, maar verwacht wordt dat deze binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid weer kan dragen. Indien noodzakelijk kan een ondertoezichtstelling gepaard gaan met een machtiging tot uithuisplaatsing. Een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing wordt telkens voor maximaal een jaar uitgesproken, met de mogelijkheid van verlenging van telkens maximaal een jaar. Daarnaast kan de kinderrechter het gezag van een ouder beëindigen indien de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de ouder niet binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen.

In april 2005 heeft het toenmalige ministerie van Justitie in het kader van het programma Beter Beschermd een werkgroep wetgeving geïnstalleerd, met de opdracht advies uit te brengen over de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving. De werkgroep is op zoek gegaan naar knelpunten die het effectief en efficiënt beschermen van kinderen in de weg staan. Hierbij heeft de werkgroep zich mede gebaseerd op resultaten van eerdere onderzoeken naar de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen.¹

De werkgroep heeft haar advies in 2006 uitgebracht.² Mede op basis van dit advies is het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen opgesteld. De herziening heeft als doel om een aantal knelpunten in de kindbeschermingswetgeving weg te nemen, zodat kinderen beter beschermd worden tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht van een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun

¹ Goderie, M., et al. (2000). *Met recht onder toezicht gesteld. Evaluatie herziene OTS-wetgeving*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht; *Jongeren onder voogdij* (2000) Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming Doek, J.E., et al. (2000); *Pleegzorg met visie: juridische haken en ogen*. Trillium, Utrecht.

² Groot, mr. H.W.J. de, et al. (2006). *'Kinderen eerst'. Advies van de werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving*. Utrecht

kind te realiseren. Het was aanvankelijk de bedoeling dat de wet op 1 januari 2013 van kracht zou worden. Door amendementen op de wet en het besluit om de herziening van kindbeschermingsmaatregelen gelijk te laten lopen met de Jeugdwet, is de datum van inwerkingtreding verschoven naar 1 januari 2015.

De gewijzigde kindbeschermingswetgeving gaat gepaard met monitoring en evaluatie. Dit rapport is een verslag van een voorbereidend onderzoek naar de wijze waarop effecten van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving kunnen worden gemonitord en daarnaast van de situatie voor en vlak na invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving.

1.2 Doel- en vraagstelling onderzoek

Het doel van het onderzoek is drieledig. Onderzocht wordt a. op welke wijze de effecten van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving geëvalueerd kunnen worden, b. wat de situatie is voor de invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving (nulmeting) en c. wat de situatie is in de maanden na de invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving (stand-van-zaken-meting).

Onderwerp van onderzoek zijn de wijzigingen in de kindbeschermingswetgeving. Het gaat dus niet om een evaluatie van de kindbeschermingswetgeving als geheel, noch om het functioneren van de instanties die bij de uitvoering van de wetgeving betrokken zijn, noch om de effectiviteit van de kindbeschermingsmaatregelen.

De probleemstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

- A. *Op welke wijzen kunnen de effecten van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving geëvalueerd worden (evaluatiekader, indicatorenset, plan van aanpak evaluatie)?*
- B. *Wat is de situatie ten aanzien van de indicatoren voor invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving op 1 januari 2015 (nulmeting)?*
- C. *Wat is de situatie ten aanzien van de implementatie en de indicatoren na invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving (stand-van-zaken-meting)?*

Op basis van bovengenoemde doelstelling en probleemstelling voor onderzoek, zijn de volgende negen deelvragen geformuleerd.

A *Evaluatiekader*

1. Welke doelen heeft de gewijzigde kinderschermingswetgeving?
2. Op welke wijze (met welke maatregelen/activiteiten) is het de bedoeling dat deze doelen worden bereikt?
3. Welke neveneffecten zouden kunnen optreden?

Indicatoren

4. Welke indicatoren – ten behoeve van het meten van effecten van de nieuwe elementen van de wetgeving – kunnen op basis van het evaluatiekader worden onderscheiden?
5. Worden deze indicatoren reeds vastgelegd? Zo ja, door wie? Hoe? Zijn de indicatoren betrouwbaar en valide? Zijn zij periodiek te ontsluiten? Hoe? Is er enige zekerheid dat de indicatoren ook in de toekomst beschikbaar zijn?
6. Is er informatie die – bij de gewijzigde kinderschermingswetgeving betrokken – uitvoeringsorganisaties alsnog moeten registreren om de effecten van de gewijzigde kinderschermingswetgeving te kunnen meten? Zo ja, welke informatie? Door wie? Op welke wijze?
7. Is er informatie die op een andere manier dan via registratie moet worden verzameld om de effecten van de gewijzigde kinderschermingswetgeving te kunnen meten? Zo ja, welke informatie? Op welke wijze zou deze moeten/kunnen worden verzameld?

Plan van aanpak evaluatie

8. Op welke wijze kunnen uitspraken worden gedaan over de effecten van de kinderschermingswetgeving?

B *Nulmeting indicatoren (voor 1 januari 2015)*

9. Wat is de situatie ten aanzien van de indicatoren voor de invoering van de gewijzigde kinderschermingswetgeving voor 1 januari 2015?

C *Stand-van-zaken-meting (na 1 januari 2015)*

10. Wat is de situatie ten aanzien van de implementatie en de indicatoren na de invoering van de gewijzigde kinderschermingswetgeving na 1 januari 2015?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de methoden van het onderhavige onderzoek beschreven. De werkwijze zoals beschreven in de paragrafen 2.4 tot en met 2.8 vormt tevens het plan van aanpak voor de vervolgmetingen. Hoofdstuk 3 bestaat uit een evaluatiekader en een indicatorenset. In het evaluatiekader wordt inzichtelijk gemaakt welke doelen met de gewijzigde kinderschermingswetgeving worden nagestreefd en op welke wijze deze zouden moeten worden bereikt. Op basis van het evaluatiekader hebben we kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren opgesteld op basis waarvan

mogelijke effecten van de kinderbeschermingswetgeving kunnen worden gemeten. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens verslag gedaan van de implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Een beschrijving van de situatie op de indicatoren voor invoering van de wetswijziging (nulmeting) is terug te vinden in bijlage 8. De situatie van de indicatoren na invoering van de wetswijziging op 1 januari 2015 (stand-van-zaken-meting) wordt beschreven in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 voorziet in een beschrijving van een aantal aandachtspunten en verbeter suggesties voor het uitvoeren van de vervolgmetingen, zoals die naar voren zijn gekomen op basis van de uitgevoerde metingen in het huidige onderzoek. Het rapport sluit af met een hoofdstuk waarin de verschillende producten en resultaten van dit onderzoek beknopt worden samengevat en tevens enkele algemene aandachtspunten voor de toekomstige evaluatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving worden geformuleerd.

2 METHODEN ONDERZOEK

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de methoden die in dit onderzoek zijn gebruikt. Achtereenvolgens komen de volgende punten aan bod: de werkwijze voor het ontwikkelen van het evaluatiekader voor de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving (paragraaf 2.2), de gebruikte onderzoeksmethoden voor het in kaart brengen van de implementatie van de gewijzigde wetgeving (paragraaf 2.3) en voor het opstellen van de indicatoren waarmee de wetwijziging geëvalueerd kan worden (paragraaf 2.4). Daarna lichten we de methoden toe die zijn gebruikt voor de nulmeting en de stand-van-zakenmeting (paragraaf 2.5 t/m 2.8). De werkwijze in de laatstgenoemde paragrafen vormt tevens het plan van aanpak voor de vervolgmetingen.

2.2 Ontwikkelen evaluatiekader

De eerste stap was het ontwikkelen van een evaluatiekader voor de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Op basis van relevante literatuur en documenten (waaronder wetteksten, kamerstukken en documenten van de werkgroep wetgeving), stelden we vast welke doelen met de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving worden nagestreefd en op welke wijze deze zouden moeten worden bereikt. Daarbij brachten we ook eventuele onbedoelde neveneffecten in kaart, waarvan voorzien is dat de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving die teweeg kan brengen. Tot slot brachten we de context waarin de wetwijziging moet worden geplaatst in beeld en de ontwikkelingen die zich daarbinnen hebben voorgedaan/voordoen en die van invloed zijn op de jeugdbescherming. Het evaluatiekader is ter aanvulling en toetsing voorgelegd in interviews. Gesproken is met vijf beleidsadviseurs/juristen verbonden aan vier Gecertificeerde Instellingen (GI's)¹, vier beleidsadviseurs van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), een kinderrechter van de Rechtbank Den Haag, een wetgevingsjurist van Veiligheid en Justitie, een beleidsadviseur van Jeugdzorg Nederland en Mariëlle Bruning, hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden.

2.3 Opstellen indicatoren en ontsluitingswijze

We zijn op zoek gegaan naar concrete indicatoren die direct te relateren zijn aan de doelmiddelrelaties in het evaluatiekader op basis waarvan mogelijke effecten van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving kunnen worden

¹ Samen Veilig Midden-Nederland, William Schrikker Groep, Jeugdbescherming Gelderland en Jeugdbescherming Regio Amsterdam

gemeten. We maakten daarbij gebruik van bestaande documenten over prestatie-indicatoren en de kennis van het Nederlands Jeugd Instituut over het meten van effecten in de jeugdzorg. De indicatorenset is ter consultatie voorgelegd aan ketenpartners (RvdK en GI's), Jeugdzorg Nederland, het Nederlands Jeugdinstituut en Inspectie Jeugdzorg. Aandachtspunten daarbij waren onder meer in hoeverre de informatie over de indicatoren wordt vastgelegd bij de ketenpartners en hoe deze ontsloten kan worden.

Met behulp van deze indicatoren is het mogelijk om periodiek een beeld te geven van de stand van zaken en de effecten van de herziening van de kinderbeschermingswetgeving. In dit onderzoek bekeken we de stand van zaken op de indicatoren zowel voor als vlak na de invoering van de gewijzigde wetgeving. Om tot een geschikt instrumentarium voor *beide* situaties te komen, was het nodig een verdeling in de indicatoren te maken (zie ook figuur 2.1).²

- De eerste categorie indicatoren is gemeten om te achterhalen wat de situatie is ten aanzien van de betreffende indicator voor invoering van de wetswijziging. Dit betreft informatie die werd ontsloten uit registratiesystemen van GI's en RvdK en informatie die ontsloten werd uit dossiers waarin de kinderbeschermingsmaatregel voor 1 januari 2015 is opgelegd, maar waarvan bekend is dat de beoogde werkwijze voor 1 januari 2015 niet per se anders was dan de praktijk na de wetswijziging.
- De tweede categorie indicatoren is gemeten om een eerste indruk van de stand van zaken na invoering van de wetswijziging te krijgen. Dit zijn aspecten die geheel nieuw zijn, dat wil zeggen dat deze niet gemeten, konden worden in de situatie voor de wetswijziging. Daarnaast gebruikten we deze indicatoren om te toetsen in hoeverre deze toekomstbestendig zijn, dat wil zeggen geschikt zijn voor het monitoren van effecten in de toekomst.

2.4 Implementatie gewijzigde kinderbeschermingswetgeving

Om een eerste indruk te krijgen van de stand van zaken en de wijze van implementatie in het veld, voerden we vervolgens een telefonische inventarisatieronde uit onder alle GI's, de RvdK, de rechterlijke macht en tevens onder acht gemeenten.

In de gesprekken gingen we in op de stand van zaken en de wijze van implementatie van de wetswijziging. Tevens gingen we na in hoeverre de uitvoering zich vóór 2015 al in de richting van de nieuwe wet heeft ontwikkeld (zogenoemde *anticipatie-effecten*) en wat de verdere perspectieven na afronding van implementatie zijn. We stelden vragen over neveneffecten en

² Deze verdeling in indicatoren (en bijbehorende ontsluitingswijze) is alleen relevant voor het huidige onderzoek, omdat het instrumentarium moet kunnen voldoen aan een nulmeting en een eerste stand van zaken na invoering van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. In toekomstige metingen vindt geen nulmeting meer plaats, dus speelt dit probleem niet.

over omstandigheden en contexten die op de uitvoering van invloed zijn. De itemlijsten voor de gesprekken zijn opgenomen in bijlage 1.

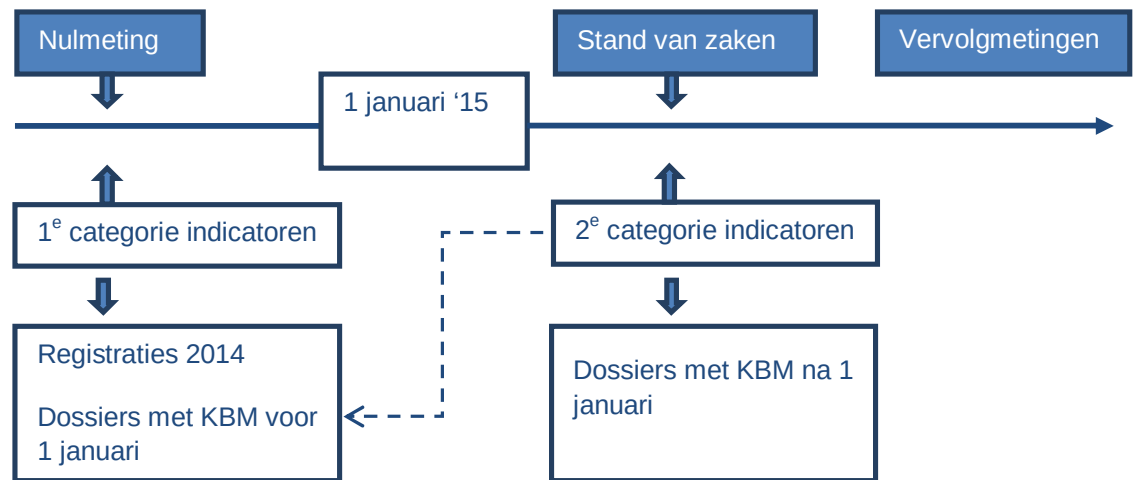
Via de directies van de GI's vroegen we per GI (in totaal 15) naar een respondent die goed zicht heeft op de implementatie van de wijzigingen in de jeugdbeschermings-wetgeving (de teamleiders jeugdbescherming of juristen). Ditzelfde deden we voor de RvdK (10 regio's, zie tabel 2.1). Bij de rechterlijke macht spraken we met tien rechters: de landelijk projectleider implementatie kinderbeschermingsmaatregelen en een willekeurige selectie van negen ervaren kinderrechters (in overleg met de Raad voor de rechtspraak). Om tot slot een indruk te krijgen van het implementatieproces bij gemeenten, spraken we met beleidsmedewerkers van negen gemeenten. We kozen voor die gemeenten waarin ook dossieranalyse bij de GI's zou plaatsvinden.

Tabel 2.1 Overzicht van gesprekspartners GI en RvdK

Gecertificeerde instellingen		Raad voor de Kinderbescherming	
1.	Stichting Intervence	1.	Regio Gelderland
2.	Jeugdbescherming Overijssel	2.	Regio Zuid-Oost
3.	Jeugdbescherming Noord	3.	Regio Noord
4.	Samen Veilig Midden-Nederland	4.	Regio Noord-Holland
5.	Bureau Jeugdzorg Limburg	5.	Regio Overijssel
6.	De Jeugd- & Gezinsbeschermers	6.	Regio Rotterdam-Dordrecht
7.	Jeugdbescherming West	7.	Regio Amsterdam
8.	Jeugdbescherming Regio Amsterdam	8.	Regio Midden-Nederland
9.	Stichting Gereformeerde Jeugdbescherming*	9.	Regio Haaglanden
10.	Jeugdbescherming Gelderland	10.	Regio Zuid-West
11.	William Schrikker Groep*		
12.	Leger des Heils*		
13.	Regiecentrum Bescherming en Veiligheid		
14.	Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond		

* Landelijk Werkende Instelling

Figuur 2.1 Verdeling indicatoren en ontsluitingswijze ten behoeve van nulmeting en stand-van-zaken-meting



Voor de meting van de indicatoren (nulmeting en stand-van-zaken-meting) was het nodig om bij verschillende partijen informatie te ontsluiten, namelijk bij de GI's, bij de RvdK, bij de rechterlijke macht en bij ouders, pleegouders/opvoeders en minderjarigen. De aanpak ten aanzien van de verschillende partijen wordt hieronder beschreven en vormt tevens het plan van aanpak voor de vervolgmetingen.

2.5 Onderzoek bij gecertificeerde instellingen

Ontsluiten van informatie uit registratiesystemen

Een deel van de benodigde informatie werd ontsloten uit de registratiesystemen van de vijftien afzonderlijke GI's.³ In de aankondigingsbrief aan de GI's vroegen we om de contactgegevens van een medewerker die de gevraagde registratiegegevens kan leveren.⁴ We zorgden voor een gestructureerd Excel-invulsheet met eenduidige uitleg, zodat voorkomen werd dat instellingen verkeerde, onvolledige of van elkaar afwijkende gegevens aanleverden. Tijdens de eerste meting voerden we een steekproefsgewijze controle uit op de aangeleverde gegevens en bronbestanden van GI's om er zeker van te zijn dat de juiste informatie is opgehaald.

³ Om de belasting van gecertificeerde instellingen zo veel mogelijk te beperken, heeft Jeugdzorg Nederland een query ontwikkeld die voor de meeste instellingen bruikbaar was voor het uitdraaien van de gewenste gegevens.

⁴ Het ging hierbij nooit om persoonsgegevens.

Trekken van een steekproef van instellingen en dossiers

Voor een deel van de indicatoren waren er geen registratiegegevens beschikbaar bij GI's. Voor informatie over die indicatoren was het nodig om dossiers te bestuderen en gegevens gestructureerd te scoren. Om belasting van instellingen en onderzoekskosten te beperken, deden we dit bij een steekproef van instellingen en dossiers.

We richtten ons op een steekproef van negen GI's die jeugdbescherming uitvoeren. Ook de landelijk werkende instellingen (lwi) behoorden tot het steekproefkader. De steekproef van instellingen werd getrokken, rekening houdend met omvang⁵ van de instelling (3x groot, 3x middelgroot en 3x klein) en spreiding over het land. Daarnaast probeerden we waar mogelijk rekening te houden met recente onderzoeklast bij de instellingen. Binnen iedere geselecteerde GI werd een steekproef van ots-dossiers⁶ geanalyseerd. Het steekproefkader voor de dossieranalyse bij de GI's was daarmee als volgt:

Tabel 2.2 Steekproefkader dossieranalyse GI

Omvang	Aantal instellingen	Dossiers per instelling	Jeugd-beschermers per instelling	Totaal aantal ots-dossiers
Groot	3	16	8	48
Middel	3	12	6	36
Klein	3	6	3	18
Totaal	9	-	-	102

Bij de selectie van negen instellingen⁷ bestudeerden we in totaal 102 ots-dossiers van 51 jeugdbeschermers. Per jeugdbeschermers bestudeerden we twee dossiers. De selectie van dossiers vond plaats op basis van een lijst van alle jeugdbeschermers per instelling: afhankelijk van de omvang van de instelling werden willekeurig 8 (grote instellingen), 6 (middelgrote instellingen) of 4 jeugdbeschermers (kleine instellingen) geselecteerd. Voor iedere jeugdbeschermers trokken we vervolgens op willekeurige basis ter plaatse telkens twee ots-dossiers.

Selectie ots-dossiers⁸

We bepaalden vervolgens hoeveel ots-dossiers nodig waren waarin de kinderschermingsmaatregel voor 1 januari 2015 was opgelegd en hoeveel dossiers waarin de kinderschermingsmaatregel na 1 januari 2015 was

⁵ Gebaseerd op de omvang van de voogdijpupillenpopulatie van de instelling.

⁶ Verreweg het grootste deel van de indicatoren heeft, net als de onderdelen van de wetswijziging, betrekking op ots-situaties.

⁷ SGJb, WSG, Leger des Heils, JBRA, Jeugd en Gezinsbeschermers, BJZ Limburg, Regiecentrum Bescherming en Veiligheid, Stichting Intervence, JBRR.

⁸ De toelichting bij de selectie van de ots-dossiers is alleen relevant in de huidige meting. In toekomstige metingen is altijd sprake van ots-dossiers waarin de maatregel na invoering van de wetswijziging is opgelegd.

opgelegd. Voor een deel kunnen indicatoren immers alléén gescoord worden in dossiers waarin de kinderbeschermingsmaatregel voor 1 januari 2015 is opgelegd (aspecten die pas na verloop van tijd kunnen optreden), voor een deel kunnen ze alléén gescoord worden in dossiers waarin de kinderbeschermingsmaatregel na 1 januari 2015 is opgelegd (aspecten die pas na verloop van tijd kunnen optreden) en voor een deel kunnen ze in beide type dossiers gescoord worden (aspecten die gedurende het hele traject kunnen optreden).

De verdeling van indicatoren die voor en na 1 januari gemeten konden worden, bleken nagenoeg gelijk. Dit betekende in eerste instantie dat voor het dossieronderzoek een verdeling van dossiers nodig was waarin in 50 procent van de gevallen de kinderbeschermingsmaatregel voor 1 januari 2015 is opgelegd en 50 procent waarin de kinderbeschermingsmaatregel na 1 januari is opgelegd. Omdat echter een aantal aspecten niet in alle trajecten voorkomt, bijvoorbeeld de mate waarin de GI een geschil voorlegt aan de kinderrechter, tegenover een aantal aspecten dat wel in alle trajecten – in principe – voor komt, stelden wij de verdeling bij naar 60 procent 'voor' en 40 procent 'na'. Daarmee werd ook in méér dossiers de eerste categorie indicatoren gescoord, wat ten goede kwam aan de kwaliteit van de nulmeting.

Bestuderen van dossiers en interviews met jeugdbeschermers

In de eerste meting combineerden we de dossieranalyse met interviews met de betrokken jeugdbeschermers. Dat betekent dat we de dossiers steeds samen met de betrokken jeugdbeschermers inzagen. Zij kregen de ruimte om een toelichting op de inhoud van de dossiers te geven, bijvoorbeeld waarom bepaalde stappen of elementen niet in een traject terugkomen. Een bijkomend voordeel van deze manier van werken, was dat de inbreuk op de privacy geringer was. We hoefden de dossiers immers niet zelf in te zien, maar vroegen steeds wat er over een bepaald onderdeel was genoteerd. Naast de dossieranalyse hielden we zoals aangegeven (semigestructureerde) interviews met in totaal 51 jeugdbeschermers. Op basis van de gesprekken beoogden we op kwalitatieve wijze een aantal indicatoren in te vullen.

In bijlage 2 zijn de 'instrumenten' voor het onderzoek bij de GI's opgenomen. Het gaat om (1) een overzicht van de gevraagde registratiegegevens, (2) het analysekader voor de dossieranalyse en (3) de itemlijst voor de gesprekken met de jeugdbeschermers.

2.6 Onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming

Ontsluiten van informatie uit registratiesystemen

Ook bij de RvdK verzamelden we registratiegegevens. Deze registratiegegevens zijn centraal beschikbaar bij het Landelijk Bureau van de RvdK in Den Haag, waardoor het niet nodig was registraties bij de afzonderlijke regio's

op te vragen. We werkten met een voorgestructureerd Excel-sheet waarin de onderzoeker direct informatie kon invoeren. Hierbij werden geen persoonsgegevens genoteerd.

Ontsluiten van informatie uit dossiers

Ook voor de Raad gold dat registratiegegevens niet afdoende waren om informatie over alle benodigde indicatoren te ontsluiten en daarom voerden we aanvullend een dossieranalyse uit. We bestudeerden een willekeurige steekproef van in totaal honderd ots-onderzoekdossiers (met oplegging van de kinderschermingsmaatregel na 1 januari 2015) met een spreiding over de tien regio's.

Drie indicatoren – die werden gemeten door middel van dossierstudie – gaan uit van een situatie met een gezagsbeëindigende maatregel in plaats van ots. Om ook voor die indicatoren informatie te verzamelen, bestudeerden we een willekeurige steekproef van in totaal veertig onderzoekdossiers voor een gezagsbeëindigende maatregel. Dossiers waren centraal beschikbaar bij het Landelijk Bureau in Den Haag. Op basis van deze dossiers scoorden we ter plekke de benodigde gegevens. We registreerden geen persoonsgegevens.

Interviews met raadsonderzoekers

We hielden aanvullend telefonische interviews met in totaal twintig raads-onderzoekers die betrokken waren bij dossiers in de selectie en zorgden voor een goede spreiding over de tien regio's. Met de gesprekken beoogden we kwalitatieve informatie over een aantal indicatoren te verkrijgen. Door de gesprekken met raadsonderzoekers te koppelen aan de onderzochte dossiers kregen we tevens een completer beeld van de indicatoren die bij de RvdK werden gemeten.

In bijlage 3 zijn de 'instrumenten' voor het onderzoek bij de RvdK opgenomen. Het gaat om (1) een overzicht van de te ontsluiten registratiegegevens, (2) het analysekader voor de dossieranalyse en (3) de itemlijst voor de telefonische gesprekken met de raadsonderzoekers.

2.7 Onderzoek bij de rechterlijke macht

De benodigde informatie van de rechterlijke macht – namelijk de beschikking – is opgenomen in de dossiers van de RvdK. De werkzaamheden voor de eerste meting bij de rechterlijke macht bestond daarom alleen uit telefonische interviews met kinderrechters. In de gesprekken met tien kinderrechters over de implementatie (inventarisatieronde, zie paragraaf 3.2), gingen we aanvullend in op de benodigde informatie voor de indicatoren. In bijlage 4 (onderdeel rechterlijke macht) is de itemlijst voor de gesprekken met de kinderrechters opgenomen.

2.8 Onderzoek bij (pleeg)ouders en minderjarigen

Als laatste onderdeel van de meting deden we onderzoek onder ouders, minderjarigen en pleegouders. We verzochten jeugdbeschermers van de negen GI's om een online vragenlijst uit te zetten onder ouders, pleegouders en pupillen in de leeftijd van veertien tot achttien jaar (we achtten het niet zinvol en haalbaar om jongere respondenten in het onderzoek te betrekken). We stelden een instructie beschikbaar voor jeugdbeschermers waaruit bleek welke zaken in aanmerking komen (zie bijlage 5). De inhoud van de vragenlijsten is terug te vinden in bijlage 6. Het invullen van de vragenlijst duurde maximaal 10 minuten.

3 EVALUATIEKADER GEWIJZIGDE KINDERBESCHERMINGSWETGEVING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving en de bijbehorende middelen en mechanismen om tot die doelen te komen (doel-middelrelaties) uiteengezet. Het resultaat is een evaluatiekader voor de evaluatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Een aantal middelen volgt niet direct uit de (gewijzigde) kinderbeschermingswetgeving, maar maakt toch deel uit van het evaluatiekader. Deze middelen staan namelijk direct in verband met de doelstellingen van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Onderdeel van het evaluatiekader vormt ook de context waarin de wetwijziging moet worden geplaatst en de ontwikkelingen die zich daarbinnen hebben voorgedaan/voordoen en die van invloed zijn op de jeugdbescherming.

3.2 Hoofddlijn van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving

Het hoofddoel van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving is een *meer* effectieve en efficiënte jeugdbescherming. Effectief en efficiënt houdt in dat tijdig de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen. Daarnaast wordt beoogd de kinderbeschermingsmaatregel zo kort mogelijk te laten voortduren.¹

De hoofddoelstelling valt uiteen in vijf subdoelen of doelstellingen:

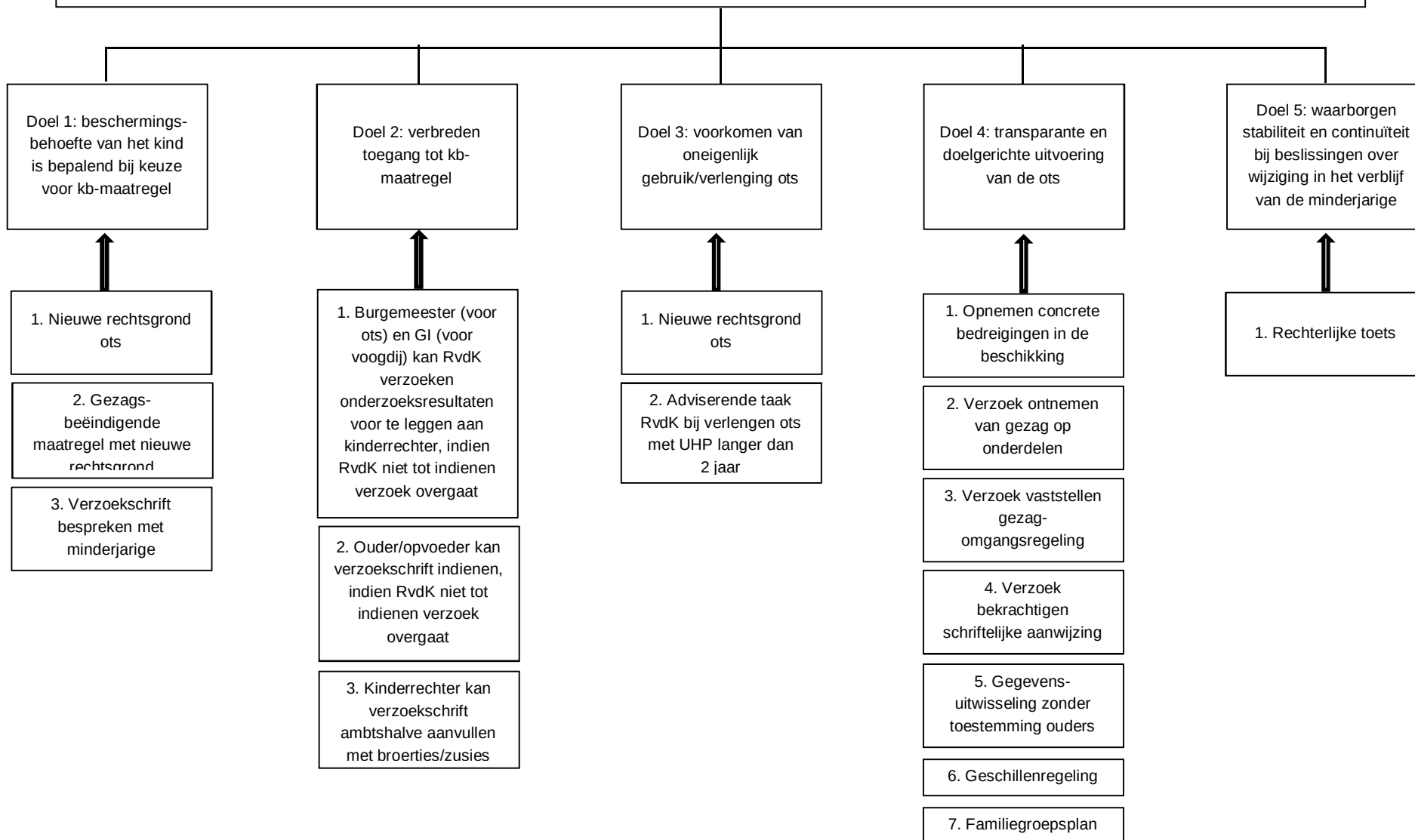
1. de beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor de keuze van de kinderbeschermingsmaatregel;
2. het verbreden van de toegang tot een kinderbeschermingsmaatregel;
3. voorkomen oneigenlijk gebruik/verlenging van de ots;
4. een transparante en doelgerichte uitvoering van de ots;
5. waarborgen van stabiliteit en continuïteit van opvoedingssituaties bij beslissingen over wijziging in het verblijf van een minderjarige bij een ots.

Met de doelstellingen van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving wordt beoogd om het belang van het kind meer expliciet op de voorgrond te laten staan.

Onderstaand overzichtsfiguur geeft in de vorm van een pijlen-blokkenschema het evaluatiekader schematisch weer. Hierin worden de relaties tussen hoofddoel, doelstellingen en middelen in beeld gebracht.

¹ Beter Beschermd. Programma voor een effectieve en efficiënte jeugdbescherming. Ministerie van Justitie, september 2005.

Hoofddoel: een méér effectieve en efficiënte jeugdbescherming



3.3 Subdoelstelling 1: de beschermingsbehoefte van de minderjarige is bepalend voor de keuze van de kb-maatregel

Met de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving wordt beoogd om het recht van een kind op gezond en veilig opgroeien, meer dan onder de oude wetgeving, centraal te stellen. Daarom is gekozen voor een kindgerichte formulering voor de gronden van de ots en gezagsbeëindiging. Door de nieuwe formulering is het eenvoudiger om te kiezen voor de kinderbeschermingsmaatregel die het meest aansluit bij de beschermingsbehoefte van het kind.

Middel 1

In de rechtsgrond voor de ots is tot uitdrukking gebracht dat het kind zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd (ongewijzigd), dat de zorg die noodzakelijk is voor de minderjarige en zijn ouders door de ouders niet of onvoldoende wordt geaccepteerd en dat de ots erop gericht moet zijn dat de ouders, binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen (artikel 1:255 lid 1 BW).

De rechtsgrond voor de ots verduidelijkt dat de grens tussen hulp in vrijwillig of gedwongen kader ligt bij de acceptatie van de benodigde zorg. Wanneer zorg in een vrijwillig kader in voldoende mate door ouders wordt geaccepteerd, is een ots in beginsel niet aan de orde. Daarnaast impliceert de aanvaardbare termijn dat een ots niet kan worden opgelegd, dan wel verlengd, in situaties waarin het duidelijk is dat ouders duurzaam niet de verantwoordelijkheid voor de zorg van hun kind kunnen dragen. De aanvaardbare termijn verwijst naar de periode van onzekerheid die een kind kan overbruggen met betrekking tot de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien zonder ernstige schade op te lopen voor zijn ontwikkeling. De aanvaardbare termijn is heel casusafhankelijk waarbij onder meer leeftijd, behoeften en belangen van kinderen een rol spelen. Voor jongere kinderen zal de termijn over het algemeen korter zijn dan voor oudere kinderen.

Middel 2

In de rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel is ter vereenvoudiging van de kinderbeschermingsmaatregelen de voormalige grond voor ontheffing en ontzetting vervat (artikel 1:255 lid 5 BW). Een belangrijk verschil met de voormalige grond voor ontheffing van het gezag is dat instemming van de ouder met de beëindiging van het gezag niet langer is vereist. Daarnaast kan de gezagsbeëindigende maatregel worden opgelegd in situaties waarin het duidelijk is dat de ouder niet in staat zal zijn de opvoedingsverantwoordelijkheid binnen aanvaardbare termijn op zich te nemen. De rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel is daarmee een spiegelbepaling van de rechtsgrond voor ots geworden en dit maakt het eenvoudiger om te kiezen

voor de maatregel die het beste aansluit bij de omstandigheden waarin de minderjarige zich bevindt.

Middel 3

De minderjarige dient bij de voorbereiding van een verzoekschrift betrokken te worden. Conform artikel 799a lid 2 Rv moet in het verzoekschrift worden vermeld of, en zo ja op welke wijze, de inhoud dan wel de strekking van het verzoekschrift is besproken met de minderjarige en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven, onverminderd het bepaalde in artikel 809 Rv.²

3.4 Subdoelstelling 2: verbreden van de toegang tot kb-maatregelen

Middel 1

De burgemeester en de GI kunnen de RvdK verzoeken de onderzoeksresultaten voor te leggen aan de kinderrechter (artikel 1:255 lid 3 en artikel 1:267 lid 2 BW), indien de RvdK niet tot indienen van een verzoekschrift voor de ots respectievelijk gezagsbeëindigende maatregel overgaat. De kinderrechter kan in dat geval ambtshalve een ots of gezagsbeëindigende maatregel uitspreken.³

Middel 2

Daarnaast zijn een ouder en degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, bevoegd tot het doen van een verzoek tot een kinderbeschermingsmaatregel, indien de RvdK niet tot indiening van het verzoek overgaat (artikel 1:255 lid 2 BW). Er wordt op deze wijze in voorzien dat mogelijk bedreigende situaties te allen tijde aan de kinderrechter kunnen worden voorgelegd, ook in situaties waarin een verschil van mening blijft bestaan tussen de RvdK enerzijds en de burgemeester, GI of ouder/opvoeder anderzijds.

Middel 3

De kinderrechter kan, indien het verzoek niet alle broertjes/zusjes betreft, het verzoekschrift ambtshalve aanvullen en eventuele broertjes/zusjes eveneens onder toezicht stellen (artikel 1:255 lid 5 BW).

² Op basis van artikel 809 Rv stelt een kinderrechter een minderjarige van twaalf jaar of ouder in de gelegenheid tot het kenbaar maken van zijn mening ter zitting.

³ Ook het openbaar ministerie kan de kinderrechter verzoeken om een minderjarige onder toezicht te stellen. Deze mogelijkheid bestond al en blijft ongewijzigd.

3.5 Subdoelstelling 3: voorkomen van oneigenlijk gebruik⁴ en/of verlenging van de ots

Middel 1

Zoals in paragraaf 3.3 al is uiteengezet wordt in de rechtsgrond verduidelijkt dat de grens tussen vrijwillige en gedwongen zorg ligt bij de mate waarin ouders in voldoende mate de benodigde zorg accepteren. Daarnaast moet de ots erop gericht zijn dat de ouders van het kind binnen een – gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige – aanvaardbaar te achten termijn in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen. Hiermee wordt het belang van het kind centraal gesteld en is verlenging van een ots met muhp zonder een perspectief op terugplaatsing bij de ouders in beginsel niet mogelijk. Bij een uithuisplaatsing die langer duurt, zal het steeds lastiger worden te motiveren waarom de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders, binnen een aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen. Volgens de wetgever is deze wijziging een belangrijke concretisering van het belang dat een kind heeft bij stabiliteit en continuïteit in de verzorging en opvoeding.

Middel 2

De toetsende taak van de RvdK is bij de uitvoering van de ots uitgebreid. Bij een ots met muhp van twee jaar of langer, gaat het verzoek tot verlenging vergezeld van een advies van de RvdK met betrekking tot de verlenging van de ots (artikel 1:265j BW).

3.6 Subdoelstelling 4: een transparante en doelgerichte uitvoering van de ots

Middel 1

De kinderrechter heeft de verplichting om in de beschikking de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige op te nemen, alsmede de daarop afgestemde duur waarvoor de ots zal gelden (artikel 1:255 lid 4 BW). Hierdoor is volgens de wetgever een gerichte uitvoering van de ots mogelijk en wordt transparantie naar ouders en minderjarigen over de redenen van de ots bevorderd, omdat dit met zoveel woorden in de beschikking staat opgenomen.

Middelen 2 tot en met 4

De professional van de GI heeft een aantal middelen gekregen bij de uitvoering van de ots. Allereerst kan de kinderrechter bij verlening van de ots met muhp (of daarna) op verzoek van de GI bepalen dat het gezag van ouders op specifieke onderdelen (schoolkeuze, medische behandeling en aanvraag tot

⁴ Toepassing van de ots zonder dat voldaan is aan de rechtsgrond.

verlening van de verblijfsvergunning) wordt uitgeoefend door de GI (artikel 1:265e lid 1 BW). Door het gezag op specifieke onderdelen te laten uitvoeren door de GI, is het mogelijk om de belangen van de minderjarige op specifieke onderdelen veilig te stellen. Ook kan de kinderrechter op verzoek van de GI voor de duur van de ots de zorg- of omgangsregeling vaststellen of wijzigen (artikel 1:265g BW). Tot slot kan de kinderrechter op verzoek van de GI een schriftelijke aanwijzing bekrachtigen. Tegelijkertijd kan een dwangmiddel worden verzocht bij niet nakoming van de aanwijzing (artikel 1:263 BW).

Middel 5

De Jeugdwet schrijft voor dat derden die beroepshalve beschikken over inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van een onder toezicht gestelde minderjarige betreffen, verplicht zijn om deze informatie desgevraagd te verstrekken aan de GI (artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet). De gedachte hierachter is dat een goed geïnformeerde GI beter in staat is een zorgvuldige inschatting te maken van de situatie van het kind en de te verlenen hulp aan het kind en zijn ouders.

Middel 6

De geschillenregeling (artikel 1:262b BW) biedt betrokkenen bij een ots de mogelijkheid geschillen over de uitvoering van de ots voor te leggen aan de kinderrechter. Een conflict tussen betrokkenen kan een goede samenwerkings- of vertrouwensrelatie in de weg staan en kan de behartiging van de belangen van het kind belemmeren. De kinderrechter heeft de vrijheid om vast te stellen welke oplossing of regeling het best het belang van alle betrokkenen, dat van de minderjarige in het bijzonder, dient.

Middel 7

De GI of de jeugdhulpaanbieder heeft de verplichting om bij de uitvoering van de ots het gezin in de gelegenheid te stellen om een familiegroepsplan op te stellen (enkele uitzonderingen daargelaten (artikel 4.1.2 Jeugdwet)).⁵ De bedoeling is dat ouders en jeugdigen versterkt worden in hun eigen kracht en zoveel mogelijk zelf de regie houden wanneer zij kampen met problemen, wat een positief effect kan hebben op de uitvoering van de ots.

3.7 Subdoelstelling 5: stabiliteit & continuïteit waarborgen bij beslissingen over wijziging in het verblijf

Middel 1

Wanneer een kind langer dan een jaar in het pleeggezin is geplaatst dient de kinderrechter de GI toestemming te verlenen voor wijziging in het verblijf van

⁵ In het oorspronkelijke wetsontwerp was de verplichting opgenomen om een netwerkberaad te organiseren bij een ots. Het familiegroepsplan is bij amendement in de Jeugdwet opgenomen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 684, nr. 83). Met de Invoeringswet is het netwerkberaad daarom uit het BW gehaald, omdat deze bepaling met de introductie van het familiegroepsplan overbodig is geworden.

een minderjarige, omdat er 'family life'⁶ kan zijn ontstaan en zodoende een zorgvuldige afweging van alle belangen (waaronder die van de minderjarige) noodzakelijk is (artikel 1:265i BW)

3.8 Overige ontwikkelingen die van invloed zijn op de jeugdbescherming

De gewijzigde kinderbeschermingswetgeving staat niet op zichzelf: er zijn diverse andere ontwikkelingen van invloed op de jeugdbescherming. We hebben deze ontwikkelingen geïdentificeerd, omdat eventuele geobserveerde effecten niet per se (ten dele) toegeschreven kunnen worden aan de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving, maar aan andere ontwikkelingen binnen het domein jeugdzorg.

3.8.1 Innovatie in de jeugdbescherming: drang⁷ en dwang

De voormalige Bureaus Jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen (LWI) hebben de transitie jeugdzorg aangegrepen om vernieuwing in de jeugdbescherming te realiseren. Er wordt onder verschillende benamingen aan de vernieuwing gewerkt. Voorbeelden zijn: Veiligheid en regie voor elk (Verve) in Overijssel, Samen werken aan Veiligheid (SAVE) in Flevoland en Utrecht, Beter Beschermd+ (BB+) in Rotterdam, Doorontwikkeling Delta bij de William Schrikker Groep, de methode Integrale Jeugdbescherming in Haaglanden-Zuid-Holland, en Generiek Gezinsgericht Werken (GGW) in Amsterdam.⁸

De genoemde projecten zijn met name ontwikkeld in het kader van de Vliegwielprojecten. Het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft in 2011 gelden beschikbaar gesteld om de methodiek voor gezinsvoogdij (Delta-methode) te verrijken en te verbreden in zogenoemde 'Vliegwielprojecten'. Bij de Bureaus Jeugdzorg Amsterdam, Rotterdam, Haaglanden/Zuid-Holland en de William Schrikker Groep zijn de 'Vliegwielprojecten' gestart. Daarnaast worden door het ministerie van VenJ achttien kleinere Vliegwielprojecten gefinancierd: de 'Vliegwielprojecten-2'. De Vliegwielprojecten-2 projecten zijn bij alle Bureaus Jeugdzorg in Nederland gestart en bij de drie landelijk werkende

⁶ 'Family life' verwijst naar artikel 8 van het Europees verdrag van de Rechten van de Mens en betreft het recht op respect voor privéleven, familieleven en gezinsleven.

⁷ Onder drang wordt verstaan het benutten van expertise van jeugdbeschermers in situaties waarin (nog) geen kinderbeschermingsmaatregel is opgelegd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat er geen wettelijke grondslag is voor drang.

⁸ Kinderen blijvend veilig. Bouwstenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugdbescherming in het nieuwe jeugdstelsel, juli 2014.

instellingen (William Schrikker Groep, Leger des Heils en SGJ Christelijke Jeugdzorg). Daarnaast hebben ook een aantal provincies gelden ter beschikking gesteld.⁹

De vernieuwing in de jeugdzorg is met name gericht op minder en korter durende ots-en en uithuisplaatsingen. De nieuwe jeugdbescherming houdt in dat deze niet langer alleen de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen omvat. De expertise van jeugdbeschermers wordt al in een eerder stadium ingezet ter voorkoming van dwang. De nieuwe jeugdbescherming betreft dus ook vormen van hulp door jeugdbeschermers, voordat de kinderrechter eraan te pas komt. De wijze waarop de expertise van jeugdbeschermers wordt ingezet, verschilt per regio.

De innovatie binnen de jeugdbescherming is al voor inwerkingtreding van de Jeugdwet en herziening kinderbeschermingswetgeving in gang gezet. Hoewel dit nog niet onomstotelijk is vast komen te staan, is het plausibel dat de Vliegwiël-projecten voor een afname van het aantal ots-en en uithuisplaatsingen hebben gezorgd. In zijn brief aan de Tweede Kamer (d.d. 22 november 2013) heeft de Staatssecretaris bericht over de goede tussenresultaten die met de Vliegwiël-projecten worden geboekt, namelijk een forse afname van het aantal ots-en en uithuisplaatsingen. De afname over 2012 in aantal ots-en was circa vier procent. Deze afname manifesteerde zich nog steviger in de eerste twee kwartalen van 2013; opnieuw werd een afname van vier procent gerealiseerd, echter behaald in slechts een half jaar. Daarnaast laat ook het aantal uithuisplaatsingen een daling zien.¹⁰ De genoemde resultaten worden gesteund door de uitkomsten van het onderzoek 'Kinderen blijvend veilig'. De onderzoekers komen tot de conclusie dat bij de Vliegwiël-1 en Vliegwiël-2 projecten een duidelijke trend is waar te nemen in afname van het aantal ots-en en afname van het aantal machtigingen uithuisplaatsingen.¹¹

3.8.2 Transitie jeugdzorg: investeren in preventie en vroeghulp en betrokkenheid RvdK in eerder stadium

Naast de herziening van de kinderbeschermingswetgeving op 1 januari 2015 is ook de Jeugdwet in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en de jeugdbescherming en jeugdreclassering belegd bij gemeenten. Het doel van de stelselwijziging jeugd is het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van zijn gezin en sociale omgeving. Niet alleen moet voorkomen worden dat overheidsbemoeienis leidt tot zorgafhankelijkheid, maar die bemoeienis moet ook actief

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nr. 327

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nr. 327

¹¹ Kinderen blijvend veilig. Bouwstenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugdbescherming in het nieuwe jeugdstelsel, juli 2014.

en maximaal bijdragen aan de eigen kracht van de jongere, het gezin en de samenleving.¹²

Hierin ligt besloten dat gemeenten investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp en dat hulp en ondersteuning laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aangeboden wordt, met ruimte voor de professional om casusgericht te werken en maatwerk te bieden. Verondersteld wordt dat door deze manier van organiseren en interveniëren het beroep op specialistische en gedwongen hulp (waaronder jeugdbescherming) wordt verminderd. Een kinderbeschermingsmaatregel wordt binnen deze context beschouwd als een ultimatum remedium. Hiertoe wordt pas overgegaan als de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd en het duidelijk is dat hulpverleners in het vrijwillig kader, samen met de jongere, zijn gezin en anderen in zijn omgeving, die bedreiging niet zullen kunnen wegnemen.¹³

In aanloop naar de inwerkingtreding van de Jeugdwet zijn in het land diverse initiatieven ontwikkeld, waarbij de RvdK eerder in het traject wordt betrokken, dus voordat een beschermingsverzoek is ingediend.¹⁴ Een voorbeeld zijn de beschermingstafels, waarbij raadsmedewerkers samen met professionals in het lokale veld (en waar mogelijk met het gezin) beoordelen of de jeugdige/het gezin verder geholpen kan worden in het vrijwillig kader (met extra handvatten) of dat inzet vanuit het gedwongen kader nodig is. In navolging op de experimenten met onder meer de beschermingstafel heeft de RvdK per 1 januari 2015 een adviesteam ingericht, waarbij medewerkers van de raad advies geven over jeugdigen en gezinnen, ten aanzien waarvan nog geen raadsmelding is gedaan. De RvdK beoogt met het adviesteam bij te dragen aan tijdige en preventieve hulp, betere samenwerking in de keten en oplossingsgericht werken.¹⁵

De transitie jeugdzorg werkt dus op twee manieren door op de jeugdbescherming. Verondersteld wordt dat door de transitie jeugdzorg en de inzet op preventie en vroeghulp, het beroep op jeugdbescherming wordt verminderd, omdat tijdig ingrijpen erger doet voorkomen. Daarnaast vraagt de transitie jeugdzorg van jeugdbeschermers dat naar aanknopingspunten wordt gezocht in de situatie van de jeugdige, het gezin en zijn sociale omgeving, om vanuit een vrijwillig kader te werken aan verbetering en versterking van de opgroei- en ontwikkelingssituatie. Concreet zouden deze ontwikkelingen kunnen leiden tot een verminderde instroom van het aantal ots-en en een verkorting van de duur van ots-en, welke ten dele al in gang zijn gezet door de innovatie in de jeugdbescherming.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 684, nr. 3.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 684, nr. 3.

¹⁴ Niet in alle regio's wordt de RvdK eerder in het traject betrokken.

¹⁵ https://www.kinderbescherming.nl/info_voor_partners/Adviesteam_Raad_voor_de_Kinderbescherming/

3.9 Indicatorenset

Met het evaluatiekader is nu inzichtelijk gemaakt welke doelen met de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving worden nagestreefd en op welke wijze deze zouden moeten worden bereikt. Op basis van dit evaluatiekader hebben we kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren opgesteld op basis waarvan mogelijke effecten van de kinderbeschermingswetgeving kunnen worden gemeten. Zie voor een overzicht van de indicatoren en bijbehorende ontsluitingswijze tabel 2.1. Voor de wijze waarop de indicatoren tot stand zijn gekomen, verwijzen we naar paragraaf 2.4 in het methoden hoofdstuk.

Sluit aan op doel-middel	Formulering van de indicator	Wijze van ontsluiten
Subdoelstelling 1: de beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor de keuze van de kindbeschermingsmaatregel		
1.1 / 3.1	Aantal OTS	Registratiesysteem (GI)
1.1 / 1.3	Instroom OTS	Registratiesysteem (GI)
1.1 / 3.1	Aantal machtigingen uithuisplaatsing	Registratiesysteem (GI)
1.1 / 3.1	Aantal ingediende verzoekschriften door RvdK voor ots	Registratiesysteem (RvdK)
1.1 / 3.1	Aantal ingediende verzoekschriften door RvdK voor ots met machtiging uithuisplaatsing	Registratiesysteem (RvdK)
1.1	Aantal drang	Registratiesysteem (GI)
1.1	Of de RvdK heeft onderzocht dat benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd en	Onderzoeksrapport (RvdK) + interview raadsonderzoeker
1.1	of de RvdK heeft onderzocht dat ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen	Onderzoeksrapport (RvdK) + interview raadsonderzoeker
1.1	Of de rechter in zijn oordeel over ots heeft getoetst dat benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd en	Beschikking in dossier RvdK + interview rechter
1.1	of de rechter in zijn oordeel over ots heeft getoetst dat ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen	Beschikking in dossier RvdK + interview rechter
1.2	Aantal voogdij	Registratiesysteem (GI)
1.2	Instroom voogdij	Registratiesysteem (GI)
1.2	Uitstroom voogdij	
1.2	Uitstroom als gevolg van pleegouder voogdij	Registratiesysteem (GI)
1.2	Uitstroom als gevolg van overdracht naar een ander natuurlijk persoon	Registratiesysteem (GI)
1.2	Uitstroom als gevolg van herstel van gezag	Registratiesysteem (GI)
1.2	Aantal ingediende verzoekschriften door RvdK voor voogdij	Registratiesysteem (RvdK)
1.2	Of de GI in hun verzoek tot onderzoek aan de RvdK heeft getoetst dat ouders niet binnen een aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen	Dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker
1.2	Of de RvdK heeft onderzocht dat ouders niet binnen een aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen	Dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker
1.2	Of de rechter in zijn oordeel over voogdij heeft getoetst dat ouders niet binnen een aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen	Beschikking in dossier (RvdK) + interview rechter
1.2	Aantal voogdij, zonder voorafgaande ots	Registratiesysteem (GI)
1.3	Of de RvdK inhoud en strekking bespreekt met de minderjarige	Dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker + interview minderjarige
1.3	Of de RvdK de reactie van de minderjarige heeft opgenomen in het verzoekschrift	Dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker
1.3	Of de GI verlengingsverzoeken bespreekt met de minderjarige	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview minderjarige
1.3	Of de GI de reactie van de minderjarige heeft opgenomen in het verzoekschrift	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd
Subdoelstelling 2: het verbreden van de toegang tot de kindbeschermingsmaatregel		
2.1	Aantal keer dat de burgemeester gebruik maakt van zijn 'dwingende' bevoegdheid	Dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker + interview gemeente
2.1	Aantal keer dat de GI gebruik maakt van zijn 'dwingende' bevoegdheid	Dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker + interview gezinsvoogd
2.2	Aantal keer dat een ouder/opvoeder zich rechtstreeks tot de rechter wendt met een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel	Dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker
2.1	Of de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht stelt	Beschikking in dossier (RvdK) + interview rechter
Subdoelstelling 3: voorkomen oneigenlijk gebruik/verlenging van de ondertoezichtstelling		
3.1 / 1.1	Aantal OTS	Registratiesysteem (GI)
3.1 / 1.1	Instroom OTS	Registratiesysteem (GI)
3.1	Gemiddelde duur OTS	Registratiesysteem (GI)
3.1	Uitstroom OTS (totaal)	Registratiesysteem (GI)
3.1	Uitstroom OTS als gevolg van opleggen verderstrekkende maatregel	Registratiesysteem (GI)
3.1	Instroom machtigingen uithuisplaatsing	Registratiesysteem (GI)
3.1	Uitstroom machtigingen uithuisplaatsing	Registratiesysteem (GI)
3.1	Mate waarin ouders zorg voldoende accepteren en toch ots wordt opgelegd	Beschikking in dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker + interview rechter
3.1	Mate waarin bij aanvang van ots geen perspectief bestaat op terugkeer naar huis en toch ots wordt opgelegd	Beschikking in dossier (RvdK) + interview raadsonderzoeker + interview rechter
3.1	Aantal verlengingen OTS	Registratiesysteem (GI)
3.2	Aantal verlengingen OTS met uithuisplaatsing van twee jaar of langer	Registratiesysteem (GI)
3.2	Aantal maal dat de RvdK positief adviseert over verlengen van ots met uithuisplaatsing van 2 jaar of langer	Registratiesysteem (RvdK)
3.2	Aantal maal dat de RvdK negatief adviseert over verlengen van ots met uithuisplaatsing van 2 jaar of langer	Registratiesysteem (RvdK)
Subdoelstelling 4: een transparante en doelgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling		
4.1	Of de concrete bedreigingen in de beschikking zijn opgenomen en de daarop afgestemde duur	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
4.1	Of concrete bedreigingen in de beschikking zijn vertaald naar concrete werkdoelen in het gezinsvoogdijplan	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd
4.1	Mate waarin betrokkenen de uitvoering van de OTS als transparant ervaren	Interview ouder + interview minderjarige
4.2	Of de rechter op verzoek van de GI besluit het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijzer	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
4.2	Of de rechter op verzoek van de GI besluit het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
4.2	Of de rechter op verzoek van de GI besluit het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijf	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
4.3	Of de rechter op verzoek van de GI besluit de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
4.4	Of de GI de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen geeft inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd
4.4	Of de rechter op verzoek van de GI een schriftelijke aanwijzing bekrachtigt	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
4.4	Of de rechter bij bekrachtiging eveneens een dwangmiddel oplegt	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
4.5	Of de ouder een geschil voorlegt aan de rechter	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview ouder
4.5	Of de minderjarige van 12 jaar of ouder een geschil voorlegt aan de rechter	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview minderjarige
4.5	Of de GI een geschil voorlegt aan de rechter	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd
4.5	Of de opvoeder een geschil voorlegt aan de rechter	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + opvoeder (pleegouder)
4.5	Of de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorlegt aan de rechter	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd
4.6	Of derden op verzoek van de GI inlichtingen die het kind betreffen verstrekken aan de gezinsvoogd	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd
4.7	Of bij een kindbeschermingsmaatregel een familiegroepsplan geldt als leidend plan	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + ouder + minderjarige
Subdoelstelling 5: waarborgen van stabiliteit en continuïteit van opvoedingssituaties bij beslissingen over wijziging in het verblijf van een minderjarige bij een ondertoezichtstelling		
5.1	Of de rechter zich uitsprekt over beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter
5.1	Of de rechter de beëindiging van de plaatsing niet honoreert	Dossier (GI) + interview gezinsvoogd + interview rechter

4 IMPLEMENTATIE GEWIJZIGDE KINDERBESCHERMINGSWETGEVING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving door GI's, de RvdK en de rechterlijke macht beschreven. Maar eerst wordt uiteengezet in hoeverre ketenpartners in de uitvoering daadwerkelijk al hebben geanticipeerd op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving (paragraaf 5.2). Vervolgens komt in paragraaf 5.3 aan bod op welke wijze ketenpartners de implementatie van de kinderbeschermingswetgeving hebben georganiseerd. De samenwerking tussen ketenpartners in aanloop naar de implementatie wordt beschreven in paragraaf 5.4. Daarna wordt ingegaan op ervaren knelpunten bij de implementatie (paragraaf 5.5). Vervolgens wordt de huidige stand van zaken van de implementatie beschreven (paragraaf 5.6).

4.2 Anticipatie op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving

Zoals reeds in paragraaf 2.8 aan bod is gekomen, stond in aanloop naar 2015 de herziening van de kinderbeschermingswetgeving niet op zichzelf. Er heeft recent veel innovatie en vernieuwing plaatsgevonden in de jeugdbescherming, waaronder methodiek(door)ontwikkeling bij de GI's, alsmede de doorontwikkeling van de nieuwe raadsmethode. Bij de ontwikkeling van de nieuwe methoden is de Jeugdwet en de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving in ogenschouw genomen. Strikt genomen handelden GI's en de RvdK tot 31 december 2014 conform de oude kinderbeschermingswetgeving, maar door de nieuwe werkwijzen werd al wel in toenemende mate gewerkt volgens het gedachtegoed van de Jeugdwet en gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Zo werd bijvoorbeeld door zowel de RvdK als de GI's in toenemende mate gekeken naar in hoeverre binnen een vrijwillig kader gewerkt kan worden aan een versterking van de opgroei- en ontwikkelingssituatie van de minderjarige.

Daarnaast heeft een aantal GI's aangegeven dat zij hebben geanticipeerd op artikel 1:265a BW, die bepaalt dat uithuisplaatsing van een minderjarige alleen is toegestaan met een machtiging uithuisplaatsing. Onder de oude wetgeving was uithuisplaatsing zonder machtiging toegestaan indien ouders met de uithuisplaatsing konden instemmen. In aanloop naar 1 januari 2015 hebben GI's daarom ook om machtigingen uithuisplaatsing verzocht in situaties waarin ouders met de uithuisplaatsing instemden. Voorts is in interviews met kinderrechtters naar voren gekomen dat enkele collega-kinderrechtters incidenteel al hebben geanticipeerd op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Zo heeft de Rechtbank Dordrecht een pleegmoeder die beroep had gedaan op

artikel 265i BW wetsontwerp (toentertijd blokkaderecht pleegouder) ontvankelijk verklaard en beoordeeld of de verblijfplaats van de minderjarige kan worden gehandhaafd.¹ Daarnaast heeft de Rechtbank 's-Gravenhage geanticipeerd op artikel 265e BW en vervangende toestemming verleend aan Nidos in het kader van de aanvraag van een verblijfsvergunning.² Genoemde voorbeelden hebben zich echter voor zover bekend incidenteel voorgedaan.

4.3 Implementatieproces bij de afzonderlijke ketenpartners

4.3.1 Gecertificeerde instellingen

Circa drie à vier jaar geleden zijn de GI's gestart met het treffen van voorbereidingen voor de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. De GI's hebben toentertijd een implementatieplan opgesteld en een interne werkgroep ingesteld. Medewerkers werden periodiek op de hoogte gebracht van de ophanden zijnde wijzigingen. Eén GI merkte op dat zij in 2010 al een eerste workshop hebben georganiseerd over de zogenoemde ondertoezichtstelling 'light'.³ Nadat bekend werd dat de inwerkingtreding van de wet werd uitgesteld, zijn de voorbereidingen stilgelegd waarna deze in 2014 door de GI's weer zijn opgepakt.

De interne werkgroepen op instellingsniveau hebben zich met name beziggehouden met het aanpassen van de werkprocessen, richtlijnen, kwaliteitshandboeken, et cetera. Daarnaast is een landelijke juridische werkgroep kinderbeschermingsmaatregelen – geïnitieerd door Jeugdzorg Nederland – ingesteld. In de juridische werkgroep participeerde een afvaardiging van een aantal GI's. De juridische werkgroep heeft zich voor een belangrijk deel beziggehouden met het bespreken van de ontwikkelingen van het wetstraject en met de ontwikkeling van nieuwe formats voor beslismodellen en verzoekschriften (het betreft circa 60 formats). Ook heeft de juridische werkgroep meegedacht over de ontwikkeling van scholing voor jeugdbeschermers.

Scholing en ondersteuning van medewerkers

Binnen Jeugdzorg Leert⁴ hebben drie GI's een e-learning 'juridisch kader jeugdbescherming anno 2015' ontwikkeld. De e-learning is geaccrediteerd. Alle geïnterviewde GI's hebben de e-learning ingekocht. De e-learning bevat onder meer interactieve oefeningen, opdrachten, naslagwerk, video's met

¹ Rechtbank Dordrecht, 16 november 2011, 95073 / JE RK 11-854

² Rechtbank 's-Gravenhage, 26 juli 2011, JE RK 11-1655 396519

³ In het oorspronkelijke wetsontwerp was een lichtere kinderbeschermingsmaatregel opgenomen in de vorm van verplichte opvoedingsondersteuning.

⁴ Jeugdzorg Leert is een samenwerkingsverband tussen drie GI's voor het bundelen en ontwikkelen van opleidingsactiviteiten.

interviews en wordt door medewerkers afgesloten met een toets. Jeugdbeschermers waren verplicht om de e-learning te volgen.

Bij de meeste GI's hebben de medewerkers de e-learning in aanloop naar de inwerkingtreding gevolgd. In ieder geval twee instellingen is de e-learning in de vorm van een nascholingstraject aangeboden. In een aantal GI's hebben niet alleen jeugdbeschermers de e-learning gevolgd, maar ook het middenkader (gedragsdeskundigen en teammanagers) en onderdelen van de staf (administratie en secretariaat).

Naast de e-learning hebben de juristen van de GI's, vaak in samenwerking met beleidsadviseurs, in aanloop naar 2015 verschillende bijeenkomsten georganiseerd en nieuwsbrieven uitgebracht om de medewerkers voor te lichten over de wetswijzigingen.

Na 1 januari 2015 pasten jeugdbeschermers de gewijzigde wetgeving concreet toe in casuïstiek en ontstond behoefte aan verdieping en reflectie. Ook in het eerste kwartaal van 2015 is daarom veel in het kader van voorlichting en ondersteuning georganiseerd; bijvoorbeeld in de vorm nascholingsbijeenkomsten, memo's waarin de meest gestelde vragen en antwoorden zijn gepresenteerd of een specifiek onderdeel, bijvoorbeeld de 'aanvaardbare termijn', is uitgewerkt. Daarnaast is veel ad-hoc ondersteuning verleend door onder meer juristen en teammanagers. De meeste GI's hebben hiervoor een telefonische en/of digitale helpdesk, bemand door juristen, ingesteld waar jeugdbeschermers te allen tijde terecht kunnen met vragen over de nieuwe wetgeving. Tot slot vindt ondersteuning van jeugdbeschermers plaats in het kader van reguliere bedrijfsprocessen, bijvoorbeeld tijdens casuïstiekoverleg.

4.3.2 Raad voor de Kinderbescherming

Ook bij de RvdK zijn de voorbereidingen bij het eerste wetsontwerp al aan-gevangen. *"Alles lag in 2013 al klaar"*, aldus een respondent van de RvdK. De voorbereidingen zijn gestart op het Landelijk Bureau; de juristen aldaar hebben de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving bestudeerd op implicaties voor de RvdK. Op het Landelijk Bureau zijn voorts alle procedures, richtlijnen en formats herzien en heeft men zich beziggehouden met aanpassing van het bedrijfsprocessensysteem. Daarnaast zijn in de afzonderlijke regio's implementatieleiders aangesteld.

Scholing en ondersteuning van medewerkers

De juristen van de verschillende regio's hebben een train-de-trainerscursus gevolgd. De juristen (vaak in samenwerking met gedragsdeskundigen) hebben vervolgens de raadsonderzoekers en gedragsdeskundigen getraind. In tenminste drie regio's is de training geïntegreerd met de training voor de nieuwe raadsmethode, omdat volgens betrokkenen de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving en de nieuwe raadsmethode sterk met elkaar zijn verbonden en ter voorkoming van overbelasting van medewerkers. In één regio is er juist voor gekozen om de implementatie van de nieuwe

raadsmethode stil te leggen en prioriteit te geven aan de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving.

Net als bij de GI's geldt dat scholing en voorlichting vanaf 1 januari 2015 is doorgegaan. In veel regio's wordt opgehaald waar medewerkers tegenaan lopen en vindt in workshopvorm extra scholing plaats, bijvoorbeeld rondom het thema 'aanvaardbare termijn'. Daarnaast passeert ieder raadsonderzoek minimaal twee keer een multidisciplinair overleg en wordt aandacht besteed aan de juridische context.

4.3.3 Rechterlijke macht

Begin 2014 is binnen de rechterlijke macht op initiatief van de expertgroep jeugdrechters een projectgroep opgezet voor de implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. De projectgroep bestond uit kinderrechters en is gefaciliteerd en ondersteund door twee juristen van het stafbureau. De projectgroep heeft zich onder meer beziggehouden met het ontwikkelen van modelbeschikkingen (zogenoemde wizards), toetsingscriteria en de opzet en organisatie van scholing en voorlichting in samenwerking met het Studiecentrum Rechtspleging. Ook zijn formats ontwikkeld op basis waarvan rechtbanken bijeenkomsten konden organiseren voor ketenpartners en gemeenten om hun (nieuwe) rol bij kinderbescherming toe te lichten.

Scholing en ondersteuning van rechters

Bij nieuwe wetgeving wordt door de Raad voor de rechtspraak een wetgevingsbericht uitgebracht, zo ook bij de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Een wetgevingsbericht bevat de integrale tekst van de gewijzigde wetgeving en een stukje parlementaire geschiedenis, die op een toegankelijke en overzichtelijke wijze wordt gepresenteerd. In september 2014 is het wetgevingsbericht onder rechters verspreid. Voorafgaand aan het wetgevingsbericht is aan rechters een quiz verstrekt, op basis waarvan rechters hun kennis konden toetsen. Tegelijkertijd bood dit de projectgroep inzicht in de kennishiaten. Daarnaast zijn in aanloop naar 1 januari 2015 verschillende nieuwsbrieven verstuurd (in de maanden november/december bijna wekelijks) om rechters voor te lichten over de aanstaande wijzigingen. In de nieuwsbrieven waren diverse verwijzingen opgenomen naar interviews met ketenpartners, waaronder GI's en de RvdK. Tot slot hebben docenten en ervaren kinderrechters in november voor rechters een dagdeel een cursus verzorgd over de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving.

Op dit moment wordt door het stafbureau een werkdocument beheerd, waarin vraagpunten over de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving worden genoteerd en beantwoord door de expertgroep kinderrechters. Daarnaast vindt (bij)scholing van rechters plaats in reguliere overleggen, bijvoorbeeld in de kennisgroepen 'ots' en 'gezag en omgang' en de overleggen over jurisprudentie.

4.4 Samenwerking tussen ketenpartners en gemeenten bij de voorbereiding en implementatie

Gemeenten zijn met de inwerkingtreding van de Jeugdwet verantwoordelijk voor de jeugdhulp, inclusief de jeugdbescherming. Conform de Jeugdwet dienen gemeenten en de RvdK afspraken te maken over de samenwerking bij jeugdbescherming. De samenwerking betreft bijvoorbeeld afspraken over de toeleiding naar jeugdbescherming en over het handelen in crisiszaken. Daarnaast stelt de kinderbeschermingswetgeving (zowel de oude als de gewijzigde wetgeving) eisen aan de samenwerking tussen de RvdK en de GI's. De samenwerking betreft in dit geval bijvoorbeeld afspraken over de toetsende taak van de RvdK bij een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing die twee jaar of langer heeft geduurd. De samenwerking tussen gemeenten, RvdK en GI's is belegd in samenwerkingsprotocollen. De VNG heeft hiervoor modellen ontwikkeld, die door de ketenpartners en gemeenten afzonderlijk nader ingevuld konden worden, afgestemd op de regionale situatie.⁵

Daarnaast bestaat in ieder arrondissement een regulier overleg tussen de Rechtbank, RvdK en GI. Tijdens deze ketenpartneroverleggen heeft de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving veelvuldig op de agenda gestaan, waarin met name is gesproken over de implicaties van de gewijzigde wetgeving voor procesmatige aspecten rondom de samenwerking. Er is bijvoorbeeld aan bod gekomen hoe om te gaan met de termijn voor een verzoek tot verlenging bij een kortdurende ondertoezichtstelling. *“Wij hebben de gecertificeerde instelling en de RvdK verzocht een reële duur voor de ondertoezichtstelling te verzoeken in plaats van dat geanticipeerd wordt op een eventuele verlenging. Niet het procesreglement is dan leidend, maar het belang van het kind. We gunnen elkaar wat soepelheid rondom de termijnen, ten gunste van het tegemoet komen aan de bedoeling van de wetgever”, aldus een kinderrechter.*

4.5 Ervaren knelpunten bij de implementatie

De beoogde inwerkingtreding van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving was aanvankelijk 1 januari 2013. Zoals eerder genoemd zijn de RvdK en GI's in een vroeg stadium gestart met de voorbereidingen. Door de val van het kabinet-Rutte I werd de rijdende trein echter tot stilstand gebracht. De RvdK en GI's merkten op dat de keerzijde hiervan was dat de aanstaande herziening, met het verstrijken van de tijd, enigszins naar de achtergrond verdween. Ook werden de in een eerder stadium verrichte inspanningen door tenminste twee respondenten als enigszins verloren energie beschouwd. Toen meer duidelijkheid ontstond over de definitieve contouren van de wetgeving en

⁵ Jeugdhulp onder dwang. Terughoudend waar het kan, doorpakken waar nodig. De gemeente en de RvdK in het nieuwe stelsel voor de jeugd. Uitgave van de VNG, oktober 2014.

het moment van inwerkingtreding, was 1 januari 2015 kort dag en moesten de wijzigingen worden doorgevoerd *“in een snelkookpan”*, aldus een respondent van de RvdK. Ook zijn kort voor de inwerkingtreding nog een aantal wijzigingen in de wetgeving doorgevoerd, waaronder het schrappen van de maatregel van opgroeiondersteuning en de verplichte inzet van het netwerkberaad bij aanvang van een kinderbeschermingsmaatregel.⁶ Bij de RvdK, GI's, maar ook de rechterlijke macht, heeft dit geleid tot onduidelijkheid en onzekerheid. *“Het was een ondoorzichtig proces en daardoor was niet duidelijk wat nou de laatste stand van zaken was”*, aldus een kinderrechter. Daarnaast was – door de voortdurende wijzigingen – de ontwikkeling van onder meer de nieuwe formats en het scholingsmateriaal een dynamisch proces en kon dit pas in een laat stadium beschikbaar worden gesteld aan medewerkers van de GI's en de RvdK en kinderrechters.

Bovendien heeft de gelijktijdige inwerkingtreding met de Jeugdwet gezorgd voor een enorme belasting van het veld. Het hele jeugdhulpdomein is in beweging gezet. De RvdK en de GI's moeten zich met de inwerkingtreding van de Jeugdwet verhouden tot gemeenten en tegelijkertijd is het juridische kader waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan jeugdbescherming veranderd. Ook zijn in aanloop naar de inwerkingtreding van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving bij zowel de RvdK en de GI's reorganisaties doorgevoerd en nieuwe werkwijzen geïmplementeerd. Kortom: *“De medewerkers zijn overspoeld met nieuwe ontwikkelingen en veranderingen, (...) dat doet wat met het vermogen tot het opnemen van informatie”*, aldus een respondent van een GI. Met name de GI's menen dat bij een eerdere inwerkingtreding de implementatie zorgvuldiger doorgevoerd had kunnen worden, omdat dan meer aandacht was uitgegaan naar de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Het sluiten van contracten met gemeenten en het voldoen aan het normenkader in het kader van de Jeugdwet vormden, omwille van het bestaansrecht van de GI's, in aanloop naar 2015 een hogere prioriteit.

Tot slot werd door met name de regio's van de RvdK opgemerkt dat het ontbreken van overgangswetgeving de medewerkers onder druk heeft gezet. Alle verzoekschriften moesten op 1 januari 2015 voldoen aan de nieuwe wetgeving; dit gold ook voor de verzoekschriften die volgden op een beschermingsonderzoek dat eind 2014 had plaatsgevonden. Dit betekende in de praktijk dus dat raadsonderzoekers in hun beschermingsonderzoeken eind 2014 reeds met de nieuwe wetgeving rekening moesten houden, terwijl het Landelijk Bureau juist heeft ingezet op *“kennen in 2014 en kunnen in 2015.”*

⁶ Het netwerkberaad is vervolgens aanvaard in de vorm van het opstellen van een 'familiegroepsplan' bij de behandeling van de Jeugdwet.

4.6 Onderdelen die in het implementatieproces in het bijzonder nog de aandacht verdienen

GI's, de RvdK en de rechterlijke macht hebben aangegeven dat de feitelijke implementatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving in principe is voltooid. Althans, *“er is gedaan wat gedaan kon worden”*, aldus een kinder-rechter. Dit betekent dat professionals en rechters zijn geschoold en procedures en formats zijn aangepast. Respondenten signaleren daarnaast dat grip krijgen op de nieuwe wetgeving en het ontwikkelen van jurisprudentie logischerwijs tijd nodig heeft. Het bovenstaande neemt niet weg dat in de gesprekken met ketenpartners drie onderdelen zijn aangestipt die op dit moment in het implementatieproces in het bijzonder nog de aandacht verdienen: het familiegroepsplan, de aanvaardbare termijn en het verleningsbesluit.

4.6.1 Het familiegroepsplan

In artikel 4.1.2 Jeugdwet is vastgelegd dat de GI ouders/gezinnen de mogelijkheid biedt om samen met familie, vrienden en anderen die tot de sociale omgeving van de jeugdige behoren een familiegroepsplan op te stellen. Met het familiegroepsplan hebben ouders/gezinnen de mogelijkheid om de regie te voeren over de hulp die zij nodig hebben. De gedachte hierachter is dat de eigen kracht van gezinnen hiermee kan worden versterkt. Het familiegroepsplan kan het hulpverleningsplan of een onderdeel daarvan zijn. De Jeugdwet schrijft niet voor hoe het opstellen van een familiegroepsplan dient te gebeuren, het is vormvrij. Een familiegroepsplan hoeft niet opnieuw opgesteld te worden wanneer een GI de ots uitvoert en er al een plan is gemaakt in het vrijwillig kader. Daarnaast kan een GI ervan afzien als concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind hiertoe aanleiding geven of de belangen van het kind anderszins geschaad worden. Hierbij kan gedacht worden aan seksueel misbruik, ernstige verwaarlozing of mishandeling.

GI's zijn op dit moment nog zoekende naar hoe zij het opstellen van het familiegroepsplan gaan organiseren. Het familiegroepsplan vraagt van jeugdbeschermers een andere werkwijze; de jeugdbeschermer stelt niet langer zelfstandig een plan van aanpak op in samenwerking met het gezin, maar de jeugdbeschermer dient ouders/gezinnen te faciliteren in het opstellen van een plan van aanpak. Onderdelen die door de GI's nog moeten worden uitgewerkt zijn: de te kiezen vorm, de te hanteren termijnen, het bewaken van de kwaliteit van het familiegroepsplan (gedegen analyse), de situatie waarin ouders/gezinnen niet de gelegenheid wordt geboden om een familiegroepsplan te maken, et cetera. *“Er hangt nu nog veel onduidelijkheid en vaagheid rondom het familiegroepsplan”* (GI).

Conform artikel 6.1.10 Jeugdwet dient ook de kinderrechter, alvorens een machtiging of een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp te verlenen,

de mogelijkheid te bieden een familiegroepsplan op te stellen. Tenzij ouders aan de kinderrechter te kennen hebben gegeven dat zij geen gebruik wensen te maken van deze mogelijkheid ofwel concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind aanleiding vormen om hier van af te zien. Dit artikel werpt bij kinderrechters vragen op. Op het moment dat een (voorwaardelijke) machtiging wordt verzocht, lijkt het opstellen van een familiegroepsplan al een gepasseerd station te zijn.

4.6.2 Aanvaardbare termijn

Door de aanvaardbare termijn wordt volgens de RvdK het perspectief van het kind meer dan voorheen centraal gesteld. Opgemerkt wordt dat het voor raadsonderzoekers een uitdaging is om voor een kind in zijn of haar specifieke situatie te bepalen wat aanvaardbaar is. Het vergt meer werk in het onderzoek en raadsonderzoekers worstelen hiermee. Eén regio merkt bovendien op dat het bestanddeel een eigen leven is gaan leiden, namelijk dat bij een kindbeschermingsmaatregel per definitie geen sprake is van een aanvaardbare termijn. *“Deze denkfout is volhardend en het kost energie om hierin een slag te maken.”* Los van de inhoudelijke uitdaging wordt gesignaleerd dat raads- onderzoekers zich bij de afweging ook moeten afvragen of de juiste hulp is ingekocht door de gemeente en of deze op tijd geleverd kan worden. Als de aanvaardbare termijn wordt vastgesteld op drie maanden en de beschikbare hulp is pas beschikbaar na twee maanden, dan levert dat spanning op. *“En wat laat je in deze afweging leidend zijn? De praktische realiteit of de behoefte van het kind? En hoe formuleer je deze afweging zorgvuldig in het rekest?”* In veel regio's wordt genoemd dat de komende periode in de multidisciplinaire overleggen veelvuldig bij de aanvaardbare termijn zal worden stilgestaan.

4.6.3 Verleningsbesluit

Bij een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing dient het verzoekschrift van de RvdK tevens een verleningsbesluit te bevatten (artikel 1:265b lid 2 BW jo. artikel 2.3 lid 1 Jeugdwet). De wijze waarop dit door gemeenten wordt ingevuld verschilt. Er zijn gemeenten die een generiek verleningsbesluit afgeven op het moment dat een verzoek tot onderzoek bij de RvdK wordt ingediend. Andere gemeenten willen pas overgaan tot het afgeven van een verleningsbesluit nadat zij inzage hebben gekregen in het dossier van de RvdK. Daarnaast ontstaan momenteel verschillen tussen rechtbanken over hoe zij omgaan met verleningsbesluiten. Zo heeft de rechtbank Limburg uitspraak gedaan waarin zij oordeelde een generiek verleningsbesluit niet als deugdelijk besluit conform artikel 1:265b lid 2 BW te beschouwen. Het college van B&W had zich in deze casus op voorhand en zonder enig voorbehoud aan de bevindingen van het onderzoek van de Raad geconformeerd.⁷ Lid 3 van artikel 265b bepaalt echter dat de kinderrechter in afwijking van het voorgaande een machtiging tot uithuisplaatsing kan verlenen zonder een verleningsbesluit, indien het belang

⁷ Rechtbank Limburg, 30 maart 2015, C/03/202962 / JE RK 15-439 en C/03/203648 / JE RK 15-572 en C/03/203650 / JE RK 15-573

van het kind dit vergt. In de praktijk leidt dit tot een bijzondere status quo; enerzijds oordelen rechters dat een verleningsbesluit nodig is, anderzijds biedt lid 3 een ontsnappingsclausule waardoor bij gemeenten en RvdK niet of weinig urgentie bestaat om de organisatie van het verleningsbesluit vorm te geven.

In het voorstel van wet tot wijziging van de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Zorgverzekeringswet (Veegwet VWS 2015 II)⁸ is voorgesteld om het verleningsbesluit te schrappen bij een verzoek om uithuisplaatsing. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft zich kritisch uitgelaten over de voorgenomen wijziging. De Afdeling merkt op dat met de decentralisatie van het jeugdstelsel onder meer is beoogd de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het domein van de jeugdzorg bij gemeenten te leggen. Deze verantwoordelijkheid betreft zowel de bekostiging als de regie bij de verlening van jeugdhulp. In het licht van die regietaak ligt het volgens de Afdeling niet voor de hand dat nu al de eis wordt geschrapt. (...) *problemen in de uitvoering die bij de invoering van een omvangrijke wet als de Jeugdwet niet altijd te vermijden zijn, hoeven er evenwel niet toe te leiden dat het essentiële uitgangspunt van gemeentelijke regie over jeugdhulp dat onder meer tot uitdrukking komt in het verleningsbesluit nu verval*.⁹ Het advies van de Afdeling vormde voor de Staatsecretaris aanleiding om de voorgenomen wijziging in een breder kader te bezien en de verhouding met andere voorzieningen en de wijze waarop daar in de praktijk mee om wordt gegaan daarbij te betrekken, alvorens de wijziging in wetgeving op te nemen.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 279, nr. 2

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 249, nr. 4

5 STAND-VAN-ZAKEN-METING

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de situatie ten aanzien van de indicatoren na invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving op 1 januari 2015. Deze resultaten zijn gebaseerd op dossieronderzoek bij de GI's en RvdK, alsmede interviews met jeugdbeschermers, raadsonderzoekers, de rechterlijke macht en gemeenten.¹ De bevindingen uit de interviews betreffen meningen van professionals en niet van alle professionals in de jeugdbeschermingsketen. Een aantal professionals plaatst vraagtekens bij de haalbaarheid of de effectiviteit van bepaalde wijzigingen in de kindbeschermingswetgeving. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat dit ook kan voortkomen uit onwennigheid met de nieuwe wijze van denken en werken.

Het hoofdstuk is opgebouwd volgens het stramien van het evaluatiekader; per doelstelling en bijbehorend middel worden de bevindingen beschreven. In bijlage 7 zijn alle resultaten ook nog in tabelvorm opgenomen. Zoals in de methoden (hoofdstuk 2) is beschreven, hebben we tijdens dit onderzoek tevens een nulmeting uitgevoerd, waarmee de situatie vóór invoering van de wetwijziging in kaart is gebracht. De resultaten dienen als vergelijkingsmateriaal voor de resultaten van vervolgmetingen. Bijlage 8 geeft de resultaten van de nulmeting weer.

5.2 Beschermingsbehoefte van de minderjarige is bepalend voor de keuze van de kb-maatregel

5.2.1 Nieuwe rechtsgrond voor de ots

Verduidelijking van de grens tussen vrijwillig en gedwongen kader

De rechtsgrond voor de ots bevat twee nieuwe elementen: verduidelijking van de grens tussen vrijwillig en gedwongen kader en de aanvaardbare termijn. Met raadsonderzoekers is gesproken over wat deze wijziging betekent voor hun werk als raadsonderzoeker. Met betrekking tot het bestanddeel 'acceptatie van benodigde zorg' merken raadsonderzoekers op dat dit voor hun geen grote wijziging betekent in het beschermingsonderzoek. Ook voor de wetwijziging onderzochten raadsonderzoekers of en welke mogelijkheden bestaan voor hulp in vrijwillig kader. Tegelijkertijd wordt signaleerd dat meer dan voorheen wordt geprobeerd om ouders in hun eigen kracht te zetten. Dit

¹ In dit hoofdstuk werd op voorhand beoogd om ook de bevindingen van ouders, pleegouders en pleegkinderen op te nemen, maar de respons op de vragenlijst is daartoe niet toereikend gebleken.

wordt echter niet toegeschreven aan de gewijzigde kinderschermingswetgeving, maar vormt een expliciet onderdeel van de nieuwe Raadsmethode.

In de dossiers van de RvdK is gekeken of de raadsonderzoeker heeft onderzocht of de benodigde hulp door ouders onvoldoende wordt geaccepteerd. Het dossieronderzoek wijst uit dat de raadsonderzoeker in 91,7 procent van de bestudeerde cases heeft onderzocht of de benodigde hulp in onvoldoende mate wordt geaccepteerd.

In 18,5 procent van de bestudeerde cases komt de raadsonderzoeker tot de conclusie dat benodigde hulp door ouders wordt geaccepteerd, maar wordt desalniettemin een verzoek ingediend voor een ots. In de helft van deze cases meent de raadsonderzoeker dat ouders onvoldoende machtig zijn om de vrijwillige hulpverlening te doen slagen en in de andere helft wordt geconcludeerd dat de problematiek van de jeugdige dermate ernstig is dat een kinderschermingsmaatregel nodig is.

Ook in de interviews met raadsonderzoekers is dit aspect aan bod gekomen. Daarin wordt genoemd dat niet alleen wordt gekeken naar de mate van acceptatie van hulp, maar ook naar de leerbaarheid van ouders of het vermogen van ouders om hulp te kunnen accepteren. *“Verstandelijk beperkte ouders zijn vaak te kwetsbaar. Zij zeggen ja, maar ze weten eigenlijk niet waar ze ja tegen zeggen.”*

Daarnaast is ook met kinderrechters gesproken over het criterium ‘acceptatie van benodigde zorg’. Net als de raadsonderzoekers menen kinderrechters dat dit bestanddeel niet wezenlijk anders is dan de voormalige grond voor de ots²: *“Het is een nuanceverschil.”* Ook voor de inwerkingtreding van de gewijzigde kinderschermingswetgeving werd volgens kinderrechters gekeken in hoeverre (nog) ruimte bestaat om met de inzet van hulpverlening in vrijwillig kader de bedreigingen voor de minderjarige op te heffen. Een kinderrechter gaf als voorbeeld dat hij in het verleden de behandeling van de ots heeft aangehouden om het resultaat van de lopende behandeling in vrijwillig kader af te wachten. Eén kinderrechter gaf aan dat zij zich wel kan voorstellen dat door kinderrechters scherper wordt getoetst als ouders op dit criterium verweer voeren.

In de dossiers van de RvdK is de beschikking van de kinderrechter bestudeerd, waarbij is onderzocht of de kinderrechter in zijn oordeel heeft getoetst of de benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd. Bestudering van de beschikkingen wijst uit dat in 43,1 procent van de cases de toets of benodigde hulp al dan niet onvoldoende wordt geaccepteerd, expliciet is opgenomen in de beschikking.

² De oude zinsnede in de ots-bepaling luidde: *“en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen.”*

De Rechtbank Rotterdam heeft op 20 juli 2015 een ots opgelegd, ondanks de constatering dat moeder al enige tijd volop meewerkt met de hulpverlening.³ De beoordeling van de Rechtbank luidde als volgt. *“De kinderrechter is van oordeel dat de thans ingeslagen weg moet worden voortgezet. Na jaren van problemen en stagnatie lijkt er nu een ingang te zijn bij de moeder, in de persoon van [naam hulpverleenster], waardoor de noodzakelijke hulpverlening van de grond komt. Kennelijk maken afspraken tussen overheden en GI's het echter onmogelijk die hulp voort te zetten in het drangkader. Onder die omstandigheden, daarbij de belangen van de kinderen vooropstellend, zal de ondertoezichtstelling worden uitgesproken, ondanks de constatering dat de moeder al enige tijd volop meewerkt met de hulpverlening.”*

Aanvaardbare termijn

Daarnaast is met raadsonderzoekers gesproken over wat het criterium 'aanvaardbare termijn' betekent voor hun werk als raadsonderzoeker. Het merendeel van de raadsonderzoekers worstelt met de aanvaardbare termijn. Raadsonderzoekers merken op dat de aanvaardbare termijn hun dwingt om een afweging te maken over de duur van de ots; welke termijn is nodig om de ontwikkelingsbedreigingen voor het kind weg te nemen? Gesignaleerd wordt dat het heel moeilijk is om een valide inschatting te maken. *“Wij hebben geen glazen bol.”* Daarnaast menen raadsonderzoekers dat bij de afweging ook rekening dient te worden gehouden met praktische aspecten, namelijk of de benodigde hulp daadwerkelijk beschikbaar is. Vanwege wachtlijsten, opstart-tijd van hulp, de termijn voor het eventueel indienen van een verzoek tot verlenging, et cetera. wordt een ots van tenminste een half jaar als wenselijk beschouwd. *“Ik zadel de gezinsvoogd anders echt met een mission impossible op.”* Tot slot verschillen de raadsonderzoekers van mening of alleen bij een ots met muhp moet worden onderzocht of al dan niet sprake is van een aanvaardbare termijn of ook bij een ots. In het dossieronderzoek zijn wij uitgegaan van het eerste. In de memorie van toelichting is namelijk opgenomen dat wanneer geen noodzaak is tot uithuisplaatsing, per definitie aan het vereiste van de aanvaardbare termijn is voldaan, omdat de ouders in deze situatie hun kind verzorgen en opvoeden.

In de dossiers van de RvdK is bestudeerd of de raadsonderzoeker heeft onderzocht wat voor de minderjarige de aanvaardbare termijn is. In 62,1 procent is dit niet van toepassing, omdat het een ots zonder muhp betreft. De raadsonderzoeker heeft in 17 van de in totaal 22 overige bestudeerde cases (77,3%) – waarin dit wel van toepassing was – onderzocht wat voor de minderjarige de aanvaardbare termijn is.

In cases waarin de raadsonderzoeker heeft onderzocht wat voor de minderjarige de aanvaardbare termijn is (n=17), heeft de raadsonderzoeker in al deze cases onderzocht of de verwachting gerechtvaardigd is dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen. In 2 van de 17 cases komt de raadsonderzoeker tot de conclusie dat de verwachting is dat ouders

³ Rechtbank Rotterdam, 20 juli 2015, zaaknr. 479801.

binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen, in 10 cases vinden raadsonderzoekers deze verwachting twijfelachtig en in 6 cases luidt de conclusie dat de verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid te dragen.

In laatst genoemde cases (n=6) wordt desalniettemin een verzoek ingediend voor een ots. In twee cases wordt beoogd om ouders binnen de ots voor te bereiden op een gezagsbeëindigende maatregel, in twee cases bereiken de minderjarigen binnen afzienbare tijd de meerderjarige leeftijd en in de laatste case wordt een ots passender bevonden dan een gezagsbeëindigende maatregel, omdat de moeder op deze manier een rol blijft spelen in het leven van de minderjarige.

In de interviews met raadsonderzoekers is aan bod gekomen of en in welke situaties een verzoek wordt ingediend voor ots zonder dat perspectief bestaat op terugkeer naar huis. Raadsonderzoekers merken op dat er cases zijn waarin zonder meer duidelijk is dat er geen aanvaardbare termijn is, bijvoorbeeld bij een ernstig verslaafde of psychotische ouder en dan wordt een verzoek tot gezagsbeëindiging ingediend. In het merendeel van de cases is de situatie echter niet zo zwart-wit. *“Wij denken dat er geen aanvaardbare termijn is, maar 100% zeker weet je het niet, dan ga je het toch nog proberen.”* Als de werkdoelen gedurende de ots vervolgens niet worden behaald, dan kan de stap naar gezagsbeëindiging op een meer onderbouwde wijze plaatsvinden menen raadsonderzoekers. *“Je maakt ouders dan medeverantwoordelijk voor de stappen die ze zetten.”*

Ook kinderrechters menen dat een ots – vanuit het perspectief van een jeugdige – niet te lang mag voortduren. Tegelijkertijd wordt door kinderrechters opgemerkt dat situaties denkbaar zijn waarin niet te rigide moet worden omgesprongen met de aanvaardbare termijn. Een veelgenoemd voorbeeld is een verstandelijk beperkte ouder, die het net wel redt met dat extra stukje hulp en ondersteuning in het gedwongen kader. *“Moet je het gezag van deze ouder dan beëindigen?”*

Het Gerechtshof 's-Hertogenbosch heeft op 27 augustus 2015 een ots opgelegd, zonder zicht op thuisplaatsing.⁴ In deze zaak had de Rechtbank Oost-Brabant het verzoek voor de ots met muhp afgewezen, omdat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 1:255 lid 1 sub b BW. De RvdK heeft hiertegen beroep aangetekend. Volgens de RvdK valt de minderjarige binnen de huidige wetgeving tussen de wal en het schip. Een ots kan naar de letter van de wet niet worden uitgesproken, omdat aan de voorwaarde van zicht op thuisplaatsing niet wordt voldaan. Daarnaast zou de gezagsbeëindigende maatregel in de huidige omstandigheden waarschijnlijk slechts leiden tot een verslechtering van de situatie, hetgeen in strijd is met het belang van de minderjarige.

⁴ Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 27 augustus 2015, zaaknr. F 200.171.781_01

Het Gerechtshof is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat: *“de verwachting gerechtvaardigd is dat de moeder die het gezag over het kind draagt, binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind weer in staat is te dragen, namelijk aldus dat zij na verloop van ten hoogste een jaar het verblijf en opgroeien van het kind bij pleegmoeder weer vrijwillig zal ondersteunen zoals zij dat ook voorheen jarenlang deed, en dat zij ook overigens haar gezag over het kind gestalte zal geven op een wijze die het belang van de minderjarige dient. Dat het perspectief van het kind bij de pleegmoeder ligt, staat derhalve niet in de weg aan het oordeel van het Hof dat, gelet op de hierboven omschreven bijzondere omstandigheden, aan de voorwaarde van artikel 1:255 lid 1 sub b BW is voldaan.”*

In de dossiers van de RvdK is de beschikking van de kinderrechter bestudeerd, waarbij is onderzocht of de kinderrechter in zijn oordeel heeft getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen. In 62,1 procent is dit niet van toepassing, omdat het een ots zonder muhp betreft. Bestudering van de beschikkingen wijst uit dat in 4 van de 22 overige beschikkingen (18,2%) – waarin dit wel van toepassing was – de toets of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen, expliciet in de beschikking is opgenomen.

5.2.2 Nieuwe rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel

De gezagsbeëindigende maatregel kan worden opgelegd in situaties waarin het duidelijk is dat de ouder niet in staat zal zijn de verantwoordelijkheid binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn op zich te nemen. De rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel is daarmee een spiegelbepaling van de rechtsgrond voor ots geworden. Het criterium ‘aanvaardbare termijn’ wordt in het onderzoek naar de gezagsbeëindigende maatregel door raadsonderzoekers niet als problematisch ervaren. In de onderzoeken naar gezagsbeëindiging is vaak al zo een lang traject vooraf gegaan dat de afwezigheid van een aanvaardbare termijn vaak evident is.

In de dossiers van de RvdK, waarin de raadsonderzoeker na 1 januari 2015 een verzoek bij de rechtbank heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel, is bestudeerd of de raadsonderzoeker heeft onderzocht of ouders niet binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen. Bestudering van de onderzoeksrapporten wijst uit dat raadsonderzoekers in 95 procent van de cases hebben onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen. In al deze cases wordt deze vraag bovendien bevestigend beantwoord. Daarnaast is ook de beschikking van de kinderrechter bekeken en daaruit blijkt dat kinderrechters in tachtig procent van de cases hebben getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en ook de kinderrechters komen in al deze zaken tot de slotsom dat ouders dat niet kunnen. In al deze zaken vindt daarom gezagsbeëindiging plaats.

In de gesprekken met kinderrechters komt naar voren dat zij verwachten dat door de aanvaardbare termijn vaker tot gezagsbeëindiging zal worden overgegaan. *“Er is minder ruimte voor kinderrechters om een verzoek voor gezagsbeëindiging af te wijzen.”* Een kinderrechter merkt op dat de aanvaardbare termijn dwingt om meer toekomstgericht te kijken, waar voorheen met name naar het moment werd gekeken.

De Rechtbank Overijssel heeft op 21 april 2015 een verzoek tot beëindiging van het gezag afgewezen, ondanks de constatering dat er geen aanvaardbare termijn is.⁵ De beoordeling van de Rechtbank luidde als volgt. *“Ook na de wetswijziging blijven gevallen bestaan waarin, ondanks het feit dat vanwege het ontbreken van een terugplaatsingsperspectief eigenlijk voor ots niet langer grond is, toch niet tot gezagsbeëindiging behoort te worden besloten en het evenmin anderszins in het belang is van het kind dat het gezag niet langer bij de ouder blijft. Dat zijn de gevallen waarin sprake is van een ouder die, zoals deze moeder, duurzaam en consistent instemt met de plaatsing, die niet (meer) “trekt” aan het kind en die op constructieve wijze met de gezinsvoogd, de pleegouders en de pleegzorg meewerkt, die haar gezag niet misbruikt en die ook voortdurend goed bereikbaar is voor gezinsvoogd en pleegouders. Bij handhaving van de bestaande situatie (ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing) is geen sprake van een kind dat ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en dan is er voor beëindiging van het zo op prijs gestelde gezag geen goede grond. Als vrijwillige plaatsing om praktische redenen geen goede optie is dan behoort in gevallen als deze de ondertoezichtstelling en de machtiging uithuisplaatsing toch maar jaarlijks met instemming van moeder te worden verlengd. Zoals dat in het verleden, voor de wetswijziging, in dit soort situaties ook placht te gebeuren.”*

5.2.3 Bespreken inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige

Voor de meeste jeugdbeschermers was deze praktijk ook voor 1 januari 2015 gangbaar en zij waren zich niet bewust van een wijziging. Een enkeling heeft aangegeven dat hij zich door de verplichting meer bewust is geworden van het betrekken van het kind bij een eventuele verlenging van de ots. Het is volgens jeugdbeschermers afhankelijk van de leeftijd en cognitie of de inhoud en strekking van het verzoekschrift ook daadwerkelijk met de minderjarige wordt besproken. Ook voor raadsonderzoekers heeft deze wijziging niet tot een andere werkwijze geleid. Een aantal raadsonderzoekers merkt op dat de mening van de minderjarige nu wel explicieter in het onderzoeksrapport wordt genoteerd, omdat het format hierop is aangepast.

In de bestudeerde GI-dossiers hebben de jeugdbeschermers in bijna alle situaties, waarin dat gezien de leeftijd van de minderjarige mogelijk was (>12 jaar) (in 22 van de 23 cases), het verlengingsverzoek met de minderjarige besproken.

⁵ Rechtbank Overijssel, 21 april 2015, zaaknr. C/08/167428 / FA RK 15-214

In de bestudeerde RvdK-dossiers hebben ook de raadsonderzoekers in meer dan driekwart van de situaties waarin dat mogelijk was (in 26 van de 34 cases), het verzoek voor de ots met de minderjarige besproken.

5.3 Verbreden van de toegang tot kb-maatregel

5.3.1 Verzoek van burgemeester of GI aan RvdK om onderzoeksresultaten voor te leggen aan de kinderrechter

De geïnterviewde beleidsadviseurs geven aan dat de bevoegdheid van de burgemeester een plek heeft gekregen in de samenwerkingsafspraken. Insteek is echter dat deze bevoegdheid alleen wordt ingezet in uitzonderlijke situaties. *“Je moet ook van goeden huize komen wil je het onderzoek van de RvdK ter discussie stellen.”* De beleidsadviseurs hebben hiermee dan ook nog geen ervaring opgedaan en zij verwachten niet dat deze bevoegdheid wordt ingezet. De raadsonderzoekers sluiten zich hierbij aan.

Over de bevoegdheid van de GI merken jeugdbeschermers op dat zij zich situaties uit het verleden kunnen herinneren waarin een meningsverschil bestond tussen GI en RvdK over de wenselijkheid van een gezags-beëindigende maatregel en zij baat hadden kunnen hebben bij zo'n bevoegdheid. *“De Raad heeft in het verleden heel vaak teruggeduwd en kwam dan met alternatieven die niet haalbaar zijn, bijvoorbeeld een onderzoek naar de opvoedvaardigheden van ouders.”* De bevoegdheid wordt door jeugdbeschermers echter wel als ultimatum remedium beschouwd, omdat dit voor zowel ouders en kinderen alsook kinderrechters verwarrend kan zijn als professionals zodanig van mening verschillen. De Raadsonderzoekers zijn het hiermee eens. *“Je wringt jezelf in een moeilijke situatie richting de cliënt.”* Raadsonderzoekers menen dan ook dat het van belang is om bij een meningsverschil tussen GI en RvdK altijd het gesprek aan te gaan.

5.3.2 Verzoek van ouders of opvoeders tot een kinderbeschermingsmaatregel

Raadsonderzoekers menen dat deze bevoegdheid door ouders met name zal worden ingezet in echtscheidingszaken. Daarin schuilt dan ook het gevaar dat een ouder deze bevoegdheid als middel in de strijd zal inzetten. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat het goed is als een ouder de mogelijkheid heeft om altijd zijn of haar zorgen aan de kinderrechter voor te leggen. Een kinderrechter vraagt zich af hoe kinderrechters zullen omgaan met situaties waarin een ouder zich tot de kinderrechter wendt, zonder dat de RvdK zich op voorhand heeft uitgesproken over het niet indienen van een verzoek tot ots. *“Moet je een ouder in deze situatie dan niet ontvankelijk verklaren?”*

De Rechtbank Midden-Nederland heeft op 21 juni 2015 een moeder niet-ontvankelijk verklaard in haar verzoek tot ondertoezichtstelling.⁶ De beoordeling van de Rechtbank luidde als volgt. *“Uit de overgelegde stukken en de behandeling ter zitting is niet gebleken dat de Raad door of namens de moeder is verzocht om een verzoek tot ondertoezichtstelling in te dienen. Nu uit artikel 1:255 lid 2 BW volgt dat de moeder – voordat zij zelf een verzoek tot ondertoezichtstelling doet – een dergelijk verzoek aan de Raad dient te richten, zal de moeder niet-ontvankelijk worden verklaard in haar verzoek.”*

5.3.3 Broertjes of zusjes ambtshalve onder toezicht stellen

Kinderrechters beschouwen deze bevoegdheid als een theoretische mogelijkheid. Het onderzoek van de RvdK strekt zich altijd uit naar alle minderjarigen binnen een gezin. In de praktijk komt het voor dat in een gezin met meerdere kinderen voor één kind een verzoek wordt ingediend, bijvoorbeeld wanneer de problematiek is ingekaderd tussen moeder-dochter. In de gegeven situatie volgt uit het onderzoeksrapport waarom alleen voor dochter een verzoek wordt ingediend. Alleen in situaties waarin ter zitting nieuwe feiten aan het licht komen, kunnen kinderrechters zich voorstellen dat broertjes of zusjes ambtshalve onder toezicht worden gesteld. Ook uit de dossierstudie volgt dat kinderrechters van deze bevoegdheid nog geen gebruik hebben gemaakt.

5.4 Voorkomen oneigenlijk gebruik/verlenging van de ots

5.4.1 Nieuwe rechtsgrond voor de ots

Voor de bevindingen met betrekking tot de nieuwe rechtsgrond voor de ots wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

5.4.2 Adviserende taak RvdK bij ots met muhp langer dan twee jaar

De jeugdbeschermers verschillen van mening over nut en noodzaak van de verplichting de RvdK om advies te verzoeken voorafgaand aan een verzoek tot verlenging van de ots. De voorstanders menen dat dit de GI alert houdt. *“Zeker als je hier al wat langer werkt, dan ben je soms geneigd om te denken dat een jaartje ots erbij net het verschil kan maken.”* Ook wordt opgemerkt dat het moeilijk is voor de jeugdbeschermer, die betrokken is bij het gezin, om een verzoek tot gezagsbeëindigende maatregel in te dienen. Dat kan de samenwerking tussen de jeugdbeschermer en het gezin onder druk zetten. *“Het is makkelijker als de RvdK als onafhankelijke partij de gezagsbeëindiging adviseert.”* Daarnaast zijn er jeugdbeschermers die opmerken dat de adviserende taak overbodig is; de GI kijkt zelf al kritisch naar of verlenging van de ots passend is. Daarbij is het een extra administratieve taak voor de

⁶ Rechtbank Midden-Nederland, 21 juli 2015, zaaknr. 15/1215 RK.

jeugdbeschermer, die ervoor zorgt dat in een (nog) eerder stadium gerapporteerd moet worden over het al dan niet verlengen van de ots. Tot slot wordt door jeugdbeschermers veelvuldig opgemerkt dat ten gevolge van de adviserende taak van de RvdK vaker tot gezagsbeëindiging zal worden overgegaan. *“Als een ots goed loopt, ouders toch ouders kunnen zijn, dan is dat erg fijn. Nu loop je het risico dat als het goed loopt, dat de raad het advies geeft om toch voor een gezagsbeëindigende maatregel te gaan.”* Terwijl zij zich situaties kunnen voorstellen dat gezagsbeëindiging geen meerwaarde heeft. *“Als ouders niet tegenwerken, dan zie ik de meerwaarde niet.”*

De adviserende taak van de RvdK is belegd bij het adviesteam van de RvdK, zodoende is hierover met raadsonderzoekers niet gesproken. Eén raads-onderzoeker had echter in haar hoedanigheid als lid van het adviesteam wel ervaring opgedaan met de adviserende taak. Zij signaleert dat de RvdK bij deze taak goed moet nagaan welke inspanningen de GI tijdens de duur van de ots heeft gepleegd. Indien blijkt dat er weinig is gebeurd in een casus, dan *“is het wel heel zuur om gezagsbeëindiging te verzoeken.”*

De registratiegegevens wijzen uit dat de GI's in de periode januari – juni 2015 1723 keer een voornemen tot verlenging van de ots met uhp langer dan 2 jaar bij de RvdK hebben ingediend. De verwachting is dat deze meldingen in nagenoeg alle gevallen leiden tot een daadwerkelijk advies van de RvdK over het voornemen tot verlengen van de ots met uhp langer dan 2 jaar. Voor 24 meldingen is geregistreerd in hoeverre de RvdK al dan niet in overeenstemming met de GI heeft geadviseerd. De registratie van de RvdK is op dit onderdeel dus nog onvolledig. In de toekomst zal de uitkomst van het advies wel ontsloten kunnen worden uit het registratiesysteem. Tevens kan dan inzichtelijk worden gemaakt welke eventuele vervolgstappen zijn gezet. In situaties waarin de RvdK in overeenstemming met de GI een advies geeft voor verlenging, kan dit een positief advies inhouden voor een verlenging van drie of zes maanden, waarbinnen een onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel zal worden gestart.

5.5 Transparante en doelgerichte uitvoering van de ots

5.5.1 Opnemen concrete bedreigingen in de beschikking

Een deel van de kinderrechtshouders heeft opgemerkt dat het opnemen van concrete bedreigingen in de beschikking een zorgvuldige afweging bevordert en de reden voor de ondertoezichtstelling concretiseert. Voor betrokkenen wordt hiermee duidelijker gemaakt waar aan gewerkt moet worden. Ook wordt door kinderrechtshouders gesignaleerd dat zij in de praktijk soms meemaken dat de inspanningen van een gezinsvoogd in een casus marginaal zijn. Wanneer concreet wordt gemaakt aan welke bedreigingen moet worden gewerkt, dan zet dit ook de GI in beweging. Tegelijkertijd wordt door een aantal kinderrechtshouders opgemerkt dat ook vóór de wetswijziging aandacht werd besteed aan

een meer zorgvuldige motivering in de beschikking. Ook is genoemd dat ontwikkelingsbedreigingen niet statisch zijn; gedurende de ots kunnen zich nieuwe bedreigingen manifesteren.

Jeugdbeschermers vinden een beschikking waarin aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingsbedreigingen van meerwaarde. Met de beschikking in de hand kunnen jeugdbeschermers in gesprek met ouders over de reden voor de ots en waar aan gewerkt moet worden. Ook is genoemd dat een beschikking meer gewicht heeft dan een rapportage van de RvdK.

In de dossiers van de GI is de beschikking bestudeerd; in 83,3 procent zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen en in 69,4 procent de daarop afgestemde duur van de ots. Dit percentage is moeilijk te interpreteren, omdat in 73,7 procent van de bestudeerde dossiers de opgelegde duur van de ots na 1 januari 2015 twaalf maanden is, de voor de wetswijziging standaard duur van de ots. De vraag die dit oproept is in hoeverre aard en omvang van de bedreigingen daadwerkelijk leidend waren voor de vraag naar de duur van de ots.

5.5.2 Verzoek om deelgezag

Bijna alle jeugdbeschermers geven aan dat zij het goed vinden om indien nodig de kinderrechter te kunnen verzoeken om deelgezag, omdat daardoor in het belang van het kind gehandeld kan worden bij geen of moeizame samenwerking met ouders. *“Als ouders het niet eens zijn met de machtiging uithuisplaatsing en we hebben een handtekening nodig voor school, dan zijn ouders vaak niet geneigd om een handtekening te zetten, dus het is dan heel fijn dat de mogelijkheid er is om de kinderrechter te kunnen verzoeken om deelgezag.”* Een jeugdbeschermer merkt op dat met dit middel de ots meer waarde krijgt. Jeugdbeschermers vinden het een gemis dat het verzoek om deelgezag is gekoppeld aan een machtiging uithuisplaatsing. In een vechtscheiding zonder muhp kan dit middel volgens hen ook behulpzaam zijn. Voor de wetswijziging werd vaak de weg bewandeld van vervangende toestemming of tijdelijke voogdij. Het ontnemen van gezag werd echter dikwijls als een té grote stap beschouwd. Het ontnemen van deelgezag wordt in dit kader beschouwd als een ‘tussenoplossing’ en het is een *“goed middel om aan ouders te laten zien wat de consequenties zijn van hun gedrag.”* Tegelijkertijd wordt door veel jeugdbeschermers signaleerd dat het verzoek om deelgezag de samenwerking met ouders onder druk kan komen te staan en dat vanuit dit oogpunt terughoudend met dit middel omgesprongen moet worden.

In de bestudeerde dossiers hebben jeugdbeschermers in twee cases de rechter verzocht om deelgezag voor het geven van toestemming voor een medische behandeling.

Het Gerechtshof Amsterdam heeft op 21 juli 2015 een verzoek van de RvdK tot gedeeltelijke gezagsoverheveling afgewezen.⁷ De beoordeling van het Gerechtshof luidde als volgt. *[Minderjarige a] en [minderjarige b] hebben beiden tijdens het gesprek met de voorzitter aangegeven dat zij gesprekken en begeleiding nodig hebben om al hetgeen hun in de afgelopen jaren en ook onlangs nog is overkomen te kunnen verwerken. [minderjarige a] heeft daarbij aangegeven de gesprekken bij UvA minds te willen hervatten. Het hof acht [minderjarige a] en [minderjarige b], beiden veertien jaar oud, zeer wel in staat tot een redelijke waardering van hun belangen wat betreft het volgen van de behandeling bij UvA minds of een vergelijkbare vorm van hulpverlening. Daarmee wordt niet voldaan aan de vereisten van artikel 265e van boek 1 BW, zodat de bestreden beschikking op dit punt zal worden bekrachtigd.*

5.5.3 Verzoek om vaststellen of wijzigen van de omgangsregeling

Met name in vechtscheidingen wordt door jeugdbeschermers dit middel als potentieel nuttig ervaren. *“De ideeën over omgang liggen dan vaak mijlenver uit elkaar.”* Vóór de wetwijziging werden omgangsregelingen gewijzigd via het opleggen van een schriftelijke aanwijzing, maar gesignaleerd wordt dat het prettig is dat dit op een meer directe wijze gerealiseerd kan worden, ook in situaties waarin ouders zelf nog niks hebben vastgelegd. Tegelijkertijd wordt door jeugdbeschermers opgemerkt dat het van belang is dat afspraken rondom de omgang aangepast kunnen worden naar gelang de ontwikkeling in een traject. *“Omgang vastleggen is een leuk idee, maar vaak verandert het elk half jaar.”*

In de bestudeerde dossiers hebben jeugdbeschermers in vijf cases de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen.

5.5.4 Bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing

Vóór de wetwijziging werd het opleggen van een schriftelijke aanwijzing wel eens beschouwd als een *“wassen neus”*, een aanwijzing die ouders gemakkelijk naast zich neer kunnen leggen. Aan het niet-naleven van schriftelijke aanwijzingen waren geen consequenties verbonden. Soms, bij ernstige gevallen, een uithuisplaatsing. Het kunnen laten bekrachtigen van de schriftelijke aanwijzing geeft het middel volgens jeugdbeschermers extra gewicht. *“Ik vind het nu een krachtiger maatregel.”* Daarnaast vormt de bekrachtiging ook een objectief toets moment door de kinderrechter. *“Een kinderrechter kan er ook echt wat van vinden. Wij blijven ook mensen en kunnen fouten maken.”* Een bekrachtiging in combinatie met een dwangmiddel zien de jeugdbeschermers niet zitten. *“Sancties, is dat in het belang van het kind?”* Net als bij een verzoek tot deelgezag worden door jeugdbeschermers ook kanttekeningen geplaatst bij de gang naar de rechter. *“Ik denk dat het vooral weerstand oproept als je als jeugdbeschermer bij alles naar de rechter stapt.”*

⁷ Gerechtshof Amsterdam, 21 juli 2015, zaaknr. 200.173.095-01.

In de bestudeerde dossiers hebben jeugdbeschermers in 16 cases de ouder(s) een schriftelijke aanwijzing gegeven en in één case is de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen.

De Rechtbank Midden-Nederland heeft op 23 juli 2015 een schriftelijke aanwijzing bekrachtigd, zonder daarbij een dwangsom, zoals verzocht, toe te wijzen. De beoordeling van de Rechtbank luidde als volgt: *“Het geven van een aanwijzing is een vrij ingrijpende beslissing waartoe pas dient te worden overgegaan als de gewenste medewerking van de ouders niet door overleg en overreding kan worden bereikt. De aanwijzing moet in elk geval het doel van de ondertoezichtstelling dienen en mag niet in strijd komen met het recht. Daarvoor dient beoordeeld te worden of het besluit van de GI zorgvuldig is voorbereid en deugdelijk is gemotiveerd. Dit betreft een ex nunc beoordeling waarbij de rechter rekening kan houden met gewijzigde omstandigheden. (...)*

De kinderrechter is van oordeel dat de GI bij afweging van alle belangen in redelijkheid heeft kunnen komen tot de schriftelijke aanwijzing. Uit de overgelegde stukken en de behandeling ter zitting volgt dat GI een schriftelijke aanwijzing aan de vader heeft gegeven omdat de vader, ondanks herhaaldelijke verzoeken daartoe, niet wilde meewerken aan de omgang. Inmiddels is de omgang hervat, maar de kinderrechter is met de GI van oordeel dat het van belang is dat de schriftelijke aanwijzing evenwel bekrachtigd wordt, aangezien vader in het verleden heeft laten zien dat hij erg bepalend is en naar eigen inzicht de omgang stop heeft gezet.

De kinderrechter is van oordeel dat, nu vader inmiddels zijn medewerking aan de omgangsregeling verleent, het opleggen van een dwangsom bij niet-nakoming niet op zijn plaats is.”

5.5.5 Geschillenregeling

De meningen van jeugdbeschermers over de geschillenregeling lopen uiteen. Opgemerkt wordt dat het goed is als betrokkenen te allen tijde een geschil kunnen voorleggen aan de kinderrechter. *“Wij hebben zelf niet alle wijsheid in pacht.”* Tegelijkertijd menen jeugdbeschermers dat er reeds vele ingangen bestaan, namelijk de klachtencommissie van de GI zelf, Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) en de Kinderombudsman. *“Er zijn zoveel mogelijkheden om een klacht in te dienen; daar kan je een dagtaak aan hebben.”* Ook zijn jeugdbeschermers beducht op dat ze keer op keer voor de kinderrechter moeten verschijnen.

In de bestudeerde dossiers hebben zowel een ouder als een GI één keer een geschil voorgelegd aan de kinderrechter.

Kinderrechters zijn benieuwd naar de uitwerking van de geschillenregeling in de praktijk. Er dient nog te worden uitgekristalliseerd in welke situatie welke ingang (klachtencommissie of kinderrechter) gekozen moet worden. De geïnterviewde kinderrechters zijn wel te spreken over de geschillenregeling. Het brengt hun in een enigszins vergelijkbare positie van vóór de wetswijziging

in '95.⁸ Op het moment dat een geschil wordt voorgelegd kan de kinderrechter immers een directe rol vervullen in de uitvoering van de ots, hetgeen na de wetswijziging in '95 niet langer mogelijk was. Twee kinderrechters hebben reeds te maken gehad met de geschillenregeling. In de eerste situatie had een GI om een onderzoek verzocht bij het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) naar de opvoedmogelijkheden van moeder. Moeder weigerde inzage in het onderzoeksrapport en de GI heeft dit als geschil voorgelegd aan de kinderrechter. In de tweede situatie verweet moeder de gezinsvoogd dat zij weinig doortastend te werk ging bij het overreden van vader om deel te nemen aan de cursus 'Kinderen uit de Knel'.

De Rechtbank Rotterdam oordeelde op 18 juni 2015 als volgt over de inzet van de geschillenregeling.⁹ *Naar het oordeel van de kinderrechter is artikel 1:262b BW bedoeld als vangnet voor geschillen die niet op een andere wijze kunnen worden beslecht, bijvoorbeeld door middel van een andere daartoe aangewezen procedure of door middel van onderling overleg. Hieruit volgt dat van partijen mag worden verwacht dat zij, voordat zij de kinderrechter vragen op grond van genoemd wetsartikel te beslissen of te bemiddelen, eerst zelf inspanningen verrichten om tot een vergelijk te komen. (...)*

Bij een beroep op artikel 1:262b BW is sprake van verplichte procesvertegenwoordiging. Enerzijds is de gedachte achter deze verplichting dat niet elk klein geschil aan de kinderrechter wordt voorgelegd. Anderzijds biedt deze verplichting de advocaat de mogelijkheid met zijn cliënt en de wederpartij te zoeken naar een voor een ieder aanvaardbare oplossing. Onnodige en relatief kostbare procedures kunnen zo worden voorkomen. Van de advocaat wordt in een dergelijke situatie daarom een redelijke en aantoonbare inspanning verwacht. (...)

Nu de advocaten geen enkele poging hebben gedaan namens hun cliënten tot een oplossing van het door hen gestelde geschil te komen, is het verzoek voortijdig gedaan. Daarin ziet de kinderrechter aanleiding het verzoek af te wijzen.

5.5.6 Opvragen inlichtingen bij derden zonder toestemming van ouders

Uitgangspunt voor jeugdbeschermers vormt dat zij eerst aan ouders toestemming vragen alvorens zij inlichtingen opvragen bij derden, bijvoorbeeld de huisarts of school. *“De bevoegdheid is geen vrijbrief. Het is belangrijk om uit te leggen bij wie en waarom je inlichtingen opvraagt.”* Informatie van derden kan volgens jeugdbeschermers heel waardevol zijn om beter inzicht te krijgen in de (veiligheids)situatie van de jeugdige. Wanneer ouders geen toestemming willen geven, vinden jeugdbeschermers het goed dat zij toch informatie kunnen opvragen. In de praktijk lopen jeugdbeschermers er echter tegenaan dat bijvoorbeeld huisartsen, maar met name GGZ-instellingen, zich beroepen

⁸ De wetswijziging van in '95 heeft een scheiding aangebracht tussen de rechtspraak door de kinderrechter en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ots door de gezinsvoogdij-instellingen.

⁹ Rechtbank Rotterdam, 18 juni 2015, zaaknr. 476810.

op hun ambt- of beroepsgeheim. Het lijkt in de praktijk niet duidelijk te zijn welke wetgeving in dergelijke situaties prevaleert; de Jeugdwet of de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO).¹⁰

5.5.7 Familiegroepsplan

Jeugdbeschermers vinden het belangrijk om de eigen kracht van het gezin en het netwerk waar mogelijk aan te spreken. Het plan van aanpak wordt volgens jeugdbeschermers dan ook in samenwerking met het gezin en het netwerk opgesteld. Een familiegroepsplan, waarbij het gezin en het netwerk zelf een plan opstellen, lijkt echter voor nogal wat jeugdbeschermers (nog) een brug te ver. Het wordt beschouwd als een nobel streven, maar er worden vraagtekens geplaatst bij de haalbaarheid ervan binnen een gedwongen kader. *“Vaak zijn de problemen al zo groot, dat het niet meer werkt om de mensen helemaal zelf een plan te laten opstellen.”* Afgezien van praktische en inhoudelijke bezwaren zijn jeugdbeschermers ook nog zoekende. *“Ik heb er nog niet heel veel mee. Ik weet nog niet goed hoe ik dat bespreekbaar moet maken en wanneer het verstandig is om daartoe over te gaan en wanneer niet.”* Enkele jeugdbeschermers hebben al ervaring opgedaan met het familiegroepsplan, met name in de vorm van een Eigen Kracht-conferentie.

In de bestudeerde dossiers hebben jeugdbeschermers – waar dit van toepassing was – in 11,7 procent van de cases het gezin en/of het netwerk in de gelegenheid gesteld om een familiegroepsplan op te stellen (in 4 cases heeft dit voor de inwerkingtreding van de wetswijziging plaatsgevonden en in 7 cases daarna). In de cases waarin geen familiegroepsplan is opgesteld, wordt hiervoor als voornaamste reden aangedragen dat het gezin/het netwerk deze mogelijkheid niet wilde benutten (22,9%).

5.6 Waarborgen stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over wijziging in het verblijf

5.6.1 Toestemming kinderrechter voor wijziging in het verblijf van een minderjarige

Jeugdbeschermers denken verschillend over het verplicht toestemming vragen aan de kinderrechter voor wijziging van het verblijf van de minderjarige. Door voorstanders wordt opgemerkt dat het goed is als de positie van pleegouders wordt versterkt. Zij spelen immers een belangrijke rol in de opvoeding van het kind. Ook wordt gesignaleerd dat vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid een paar extra objectieve ogen en oren nooit verkeerd is. Daarnaast zijn er jeugdbeschermers die menen dat de verplichting geen meerwaarde heeft en onnodige uitvoeringslasten met zich meebrengt. Het gebeurt vaker dat pleeg-

¹⁰ De Jeugdwet is op dit punt echter wel duidelijk. In artikel 7.3.11 Jeugdwet is in de laatste zin opgenomen “en indien nodig met doorbreking van de plicht tot geheimhouding op grond van een wettelijk voorschrift of op grond van hun ambt of beroep.”

ouders aangeven dat overplaatsing nodig is, dan dat hierover verschil van mening bestaat tussen pleegouders en jeugdbeschermer. Bovendien wordt, menen jeugdbeschermers, altijd heel zorgvuldig met overplaatsingen omgesprongen.

Kinderrechters staan achter deze nieuwe bevoegdheid. Niet alleen in situaties waarin een verschil van mening bestaat tussen pleegouders en GI, maar ook in situaties waarin pleegouders zelf om overplaatsing verzoeken. Wanneer pleegouders verzoeken om overplaatsing gebruiken ouders dit dikwijls als argument voor terugplaatsing. Kinderrechters menen dat het belangrijk is dat ook deze cases ter zitting komen. Eén kinderrechter heeft onlangs een verzoek tot wijziging van het verblijf behandeld. Het betrof een minderjarige die bij oma verbleef. Oma liet tegen de instructie van de GI in de minderjarige bij de moeder verblijven. De kinderrechter heeft in deze zaak het verzoek van de GI gehonoreerd.

6 AANDACHTSPUNTEN VOOR VERVOLGMETINGEN

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is achtereenvolgens ingegaan op het evaluatiekader en de indicatoren (hoofdstuk 3) die aan de basis staan van de evaluatie van de gewijzigde jeugdbeschermingswetgeving en daarnaast werd een schets gegeven van de implementatie van de wetwijzigingen (hoofdstuk 4). Vervolgens zijn de resultaten van de huidige meting beschreven. Daarbij ging het om een meting vlak voordat de gewijzigde kindbeschermingswetgeving van kracht ging (nulmeting, bijlage 8) en een eerste stand van zaken na invoering van de wetwijziging op 1 januari 2015 (hoofdstuk 5). In dit hoofdstuk benoemen we op basis van de huidige ervaringen enkele aandachtspunten en verbeter suggesties voor het uitvoeren van de vervolgmetingen. Deze bevindingen vormen een aanvulling op de beschreven werkwijze voor de vervolgmetingen in paragraaf 2.5 tot en met 2.8.

6.2 De bruikbaarheid van de indicatorenset

Op basis van de nulmeting en stand-van-zaken-meting kan geconcludeerd worden dat de indicatoren op een adequate wijze meetbaar zijn. Op alle indicatoren was de benodigde informatie via de beoogde ontsluitingswijze beschikbaar, uitgezonderd de indicatoren die betrekking hebben op de uitkomst van de adviserende taak van de RvdK bij een ots met muhp van langer dan twee jaar. Het aantal meldingen van de GI's met een voornemen tot verlenging kon worden ontsloten uit KBPS; maar (nog) niet in hoeverre de RvdK al dan niet in overeenstemming met de GI heeft geadviseerd. De verwachting is dat de registratie in KBPS op dit aspect in de toekomst wel volledig is. Indien dat niet geval is, zullen in de vervolgmeting tevens de adviezen van het adviesteam op dit onderdeel bestudeerd moeten worden bij het onderdeel dossierstudie.

Daarnaast verdient de indicator met de gemiddelde duur van de ots-zaken aandacht. In de nulmeting is de gemiddelde duur van de ots berekend op basis van lopende ots-en in 2014. In een vervolgmeting verdient het de voorkeur om de gemiddelde ots-duur te berekenen van *afgesloten* ots-en. De gemiddelde duur van de lopende ots-en geeft slechts een indicatie over de duur, omdat de ots immers nog voortduurt. Wij hebben vernomen dat in het verleden binnen de GI's discussie is geweest over wat de beste benaderingswijze is. Een paar jaar geleden is er bij de GI's intern onderzoek gedaan om te kijken of de ots-duur aan het afnemen was. Er werd toen gekeken naar de gemiddelde duur van afgesloten ots-en. In dezelfde periode waren de meeste GI's echter versneld bezig om langdurige ots-en af te sluiten, waardoor de gemiddelde duur hoog uitviel. Dit terwijl de gemiddelde duur van

de lopende ots-trajecten wel was afgenomen. In de query die voor de huidige meting door Jeugdzorg Nederland is ontwikkeld, is aangesloten bij de berekening op basis van lopende trajecten. In een vervolgmeting is het de bedoeling om de gemiddelde ots-duur over afgesloten zaken te berekenen.

Ook moet vermeld worden dat het aspect 'en de daarop afgestemde duur' in de indicator 'of de concrete bedreigingen in de beschikking zijn opgenomen' twijfelachtig is. Het is heel lastig om vast te stellen in hoeverre de duur van de ots daadwerkelijk is afgestemd op de aard en de ernst van de ontwikkelingsbedreigingen. Dit aspect kan onzes inziens dan ook in het vervolg alleen en het beste kwalitatief uitgevraagd worden in interviews met kinderrechters, waarbij de vraag centraal staat in hoeverre zij rekening houden met de aard en de ernst van de bedreigingen in hun afweging met betrekking tot de duur van de ots of dat zij geneigd zijn om de standaardduur van 12 maanden ots op te leggen.

Tot slot is de formulering van de huidige indicator 'Of derden op verzoek van de GI inlichtingen die het kind betreffen verstrekken aan de gezinsvoogd' niet zo veel zeggend, omdat gezinsvoogden in alle cases met derden contact hebben over de minderjarige en zijn ouder(s). Relevant is de vraag in hoeverre uitwisseling van gegevens plaatsvindt met derden *zonder* dat ouders hiervoor toestemming hebben verleend.

6.3 Indicatoren via registratiesystemen GI en RvdK

Voor de ontsluiting van de informatie uit de registratiesystemen van de GI's is zoals vermeld een query ontwikkeld. Deze query is ontwikkeld voor de applicatie IJ. Nagenoeg alle GI's zullen dit jaar overstappen naar een nieuwe applicatie, namelijk WIJZ. Dat betekent dat naar verwachting ook de query opnieuw ontwikkeld moet worden. De ontwikkeling van de query moet worden afgestemd op de informatie die standaard aan het CBS geleverd wordt.¹ Alleen voor de ontbrekende informatie zal dan een query ontwikkeld moeten worden.

6.4 Indicatoren via dossieronderzoek en interviews

Bij de stand-van-zaken-meting hebben wij ervaren dat de analyse van de dossiers bij de GI minder interpretatie vergt dan de analyse van de onderzoeksdossiers van de RvdK. Bij de GI betreft de analyse hoofdzakelijk in welke mate bepaalde middelen al dan niet door de jeugdbeschermer zijn ingezet, bijvoorbeeld het aspect of een jeugdbeschermer wel of geen schriftelijke aanwijzing heeft laten bekrachtigen door de kinderrechter. Deze analyse vergt geen interpretatie van hetgeen hierover in de dossiers is

¹ Een deel van de informatie op de indicatoren wordt namelijk in het kader van de CBS Jeugdmonitor aangeleverd bij het CBS door de GI's.

genoteerd. Het middel is wel of niet benut. De analyses van de onderzoeks-dossiers van de RvdK daarentegen vragen dikwijls de nodige interpretatie door de onderzoeker. Bijvoorbeeld het aspect of de raadsonderzoeker heeft onderzocht wat voor de jeugdige een aanvaardbare termijn is, is niet altijd eenduidig af te leiden uit de beantwoording van de onderzoeksvragen door de raadsonderzoeker. Voor de vervolgmeting is het dan ook wenselijk om de bestudering van de onderzoeks-dossiers samen met de raadsonderzoeker te organiseren, opdat de raadsonderzoeker bij de bestudering van de onderzoeks-dossiers tekst en uitleg kan geven. Wij achten het voorts niet langer noodzakelijk om de dossierstudie bij de GI samen met de jeugdbeschermer uit te voeren.

6.5 Indicatoren via interviews met rechters

Voor een aantal indicatoren wordt de informatie op een kwalitatieve wijze ontsloten door middel van interviews met kinderrechters. In de stand-van-zaken-meting zijn we reeds in gesprek gegaan met de rechterlijke macht. Omdat de stand-van-zaken-meting is uitgevoerd in de eerste zes maanden na de wetwijziging, hadden kinderrechters met veel onderdelen logischerwijs nog geen ervaring opgedaan en er was dan ook geen of in beperkte mate jurisprudentie ontwikkeld. In een vervolgmeting zal jurisprudentieonderzoek een belangrijk onderdeel van het onderzoek vormen, omdat jurisprudentie inzicht zal geven in hoe bepaalde aspecten van de gewijzigde wetgeving in de rechtspraktijk worden uitgelegd en toegepast. Ook het aantal interviews met kinderrechters zal dan waarschijnlijk niet afdoende zijn. Overigens doet het vorenstaande niets af aan de inhoud of de waarde van de indicatoren. De ontsluitingswijze zal alleen worden aangevuld met jurisprudentieonderzoek en meer (en uitvoeriger) gesprekken met kinderrechters.

6.6 Indicatoren via (pleeg)ouders en pupillen

Het bevragen van de doelgroep die zelf in aanraking komt met de kinderbescherming (ouders, pleegouders en pleegkinderen) is problematisch gebleken in de huidige opzet.² Het is onduidelijk in hoeverre onze contactpersonen bij de instellingen onze oproep voor het benaderen van de doelgroep hebben opgevolgd. Toch is het van belang om ervaringen van deze doelgroep in vervolgmetingen in kaart te brengen. Wat op zijn minst nodig is om een hogere respons te bereiken, is een rechtstreekse benadering van de doelgroep door het onderzoeksbureau, het versturen van een rappel en het aanbieden van een vergoeding voor deelname. Ook kan het zinvol zijn niet alleen een online enquête uit te zetten, maar potentiële respondenten ook telefonisch te benaderen.

² Slechts vijf ouders en één minderjarige hebben de vragenlijst volledig ingevuld. Daarnaast hebben twee ouders en vier kinderen het invullen van de vragenlijst voortijdig afgebroken.

7 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

7.1 Aanleiding, doel en vraagstelling onderzoek

De herziening van de kinderbeschermingswetgeving (met ingang van 1 januari 2015) heeft als doel een aantal knelpunten in de kinderbeschermingswetgeving weg te nemen, opdat een *effectievere* en *efficiëntere* jeugdbescherming wordt gerealiseerd. Dat betekent dat tijdig de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen. Daarnaast wordt beoogd om de kinderbeschermingsmaatregel zo kort mogelijk te laten voortduren. De gewijzigde kinderbeschermingswetgeving gaat gepaard met monitoring en evaluatie. Dit rapport is een verslag van een *voorbereidend* onderzoek naar de wijze waarop effecten van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving kunnen worden gemonitord en daarnaast van de situatie voor en vlak na invoering van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. Het betreft dus geen evaluatie van de kinderbeschermingswetgeving als geheel, of van het functioneren van de instanties die bij de uitvoering van de wetgeving betrokken zijn. Ook wordt de effectiviteit van de kinderbeschermingsmaatregelen niet aan de orde gesteld in dit onderzoek.

De situatie vóór de invoering van de wetswijziging (nulmeting) is in kaart gebracht aan de hand van informatie over indicatoren ontsloten uit registratiesystemen, die *niet rechtstreeks* in verband kunnen worden gebracht met een of meer specifieke wijzigingen in de kinderbeschermingswetgeving. Bovendien zijn andere ontwikkelingen, zoals de transitie van de jeugdzorg en de innovatie in de jeugdbescherming, van invloed op deze indicatoren. Daarom kan deze meting van de wetswijziging niet als een klassieke pre-meting worden beschouwd. De stand-van-zaken-meting, op basis van informatie op indicatoren ontsloten uit dossiers en interviews, betreft de eerste zes maanden na de wetswijziging en biedt zodoende enig zicht op de uitvoering, maar nog niet op de uitwerking en de effecten van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. De meting vormde voornamelijk een test op uitvoerbaarheid en robuustheid van de meting zoals deze is ingericht. Daarnaast kunnen de resultaten van deze meting, samen met de nulmeting, behulpzaam zijn bij het interpreteren van resultaten van toekomstige metingen.

Het onderzoek heeft een drietal producten of resultaten opgeleverd:

1. Een evaluatiekader en bijbehorende indicatorenset (zie hoofdstuk 3) waarmee de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving geëvalueerd kan worden.
2. Een plan van aanpak waarin de opzet van de evaluatiemetingen uiteen wordt gezet (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 tot en met 2.8 en hoofdstuk 6).

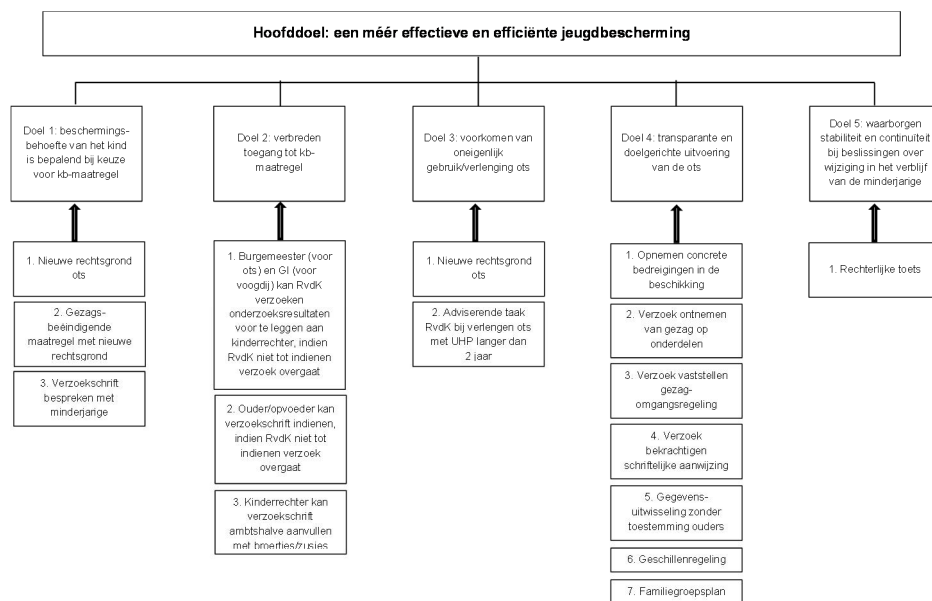
3. Een overzicht van de situatie vóór de invoering van de wetswijziging (zie bijlage 8), van de implementatie van de wetswijziging (zie hoofdstuk 4) en van de situatie na invoering van de wetswijziging (zie hoofdstuk 5).

In dit hoofdstuk wordt voor elk van de producten een beknopte samenvatting gegeven en wordt besloten met enkele aandachtspunten voor de toekomstige evaluatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving.

7.2 Samenvatting producten en resultaten

Evaluatiekader

De eerste stap in het onderzoek was het ontwikkelen van een evaluatiekader. Op basis van met name de wetsgeschiedenis stelden we vast welke doelen met de gewijzigde kindbeschermingswetgeving worden nagestreefd en op welke wijze deze zouden moeten worden bereikt (middelen). Een samenvatting van het evaluatiekader is in het onderstaande schema weergegeven en uitgewerkt in hoofdstuk 3.



Indicatoren

Vervolgens zijn we op zoek gegaan naar indicatoren die in direct verband staan met de wijze waarop de doelen van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving moeten worden bereikt. Per middel zijn één of meer indicatoren opgesteld en is de ontsluitingswijze inzichtelijk gemaakt. Bij de ontsluitingswijze wordt onderscheid gemaakt tussen informatie die wordt ontsloten uit registratiesystemen, uit dossiers en uit interviews. De complete indicatorenset en het overzicht van de ontsluitingswijze is opgenomen in hoofdstuk 3. De indicatoren zijn vervolgens geoperationaliseerd in analyse-instrumenten voor de dossierstudie bij GI's en de RvdK, alsmede in de itemlijsten voor jeugdbeschermers en raadsonderzoekers. Het onderzoeksinstrumentarium

wordt gepresenteerd in bijlage 2 en 3. De laatste stap in de voorbereiding betrof het opstellen van een plan van aanpak voor de evaluatie van de kindbeschermingswetgeving. Het methodenhoofdstuk (hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 tot en met 2.8) vormt – in samenhang met hoofdstuk 6 – het plan van aanpak voor vervolgmetingen.

Na het vaststellen van het evaluatiekader, inclusief indicatorenset en plan van aanpak, is onderzocht op welke wijze de gewijzigde kindbeschermingswetgeving is geïmplementeerd en is een nul- en stand-van-zaken-meting verricht. De nul- en stand-van-zaken-meting heeft uitgewezen dat de informatie op nagenoeg alle indicatoren door middel van de beoogde ontsluitingswijze ontsloten kon worden, met uitzondering van de indicator die betrekking heeft op de uitkomst van de adviserende taak van de RvdK bij een ots met muhp van langer dan twee jaar. De verwachting is echter dat de registratie in KBPS op dit aspect in de toekomst wel volledig is. De bevindingen van de nulmeting zijn opgenomen in bijlage 8 en laten zich niet samenvatten. De bevindingen met betrekking tot de implementatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving en de stand-van-zaken-meting worden in de navolgende alinea's beknopt samengevat.

Implementatie gewijzigde kindbeschermingswetgeving

De wijze van implementatie is onderzocht door middel van telefonische interviews onder alle GI's, de RvdK, de rechtelijke macht en enkele gemeenten. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 4. De implementatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving heeft onder hoge druk plaatsgevonden. Er bestond pas in een laat stadium inzicht in de definitieve contouren van de wetgeving en de implementatie vond gelijktijdig plaats met de implementatie van de Jeugdwet. Kort voor 1 januari 2015 zijn medewerkers van GI's en RvdK en rechters getraind en na de inwerkingtreding hebben bij ketenpartners diverse nascholingsbijeenkomsten plaatsgevonden en zijn memo's/informatienota's verspreid met aandacht voor een aantal specifieke thema's. Aspecten die kort na de inwerkingtreding aanvullende aandacht behoeften waren het familiegroepsplan, de aanvaardbare termijn en het verleningsbesluit.

Stand-van-zaken-meting

De stand-van-zaken-meting is uitgevoerd door middel van dossieronderzoek bij de GI's en RvdK en interviews met jeugdbeschermers, raadsonderzoekers, rechters en beleidsadviseurs bij gemeenten. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 5.

1. Beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de kindbeschermingsmaatregel

De rechtsgrond voor de ots bevat twee nieuwe elementen, waarvan de aanvaardbare termijn voor ketenpartners de grootste wijziging betekent. Door ketenpartners wordt de introductie van de aanvaardbare termijn onderschreven vanuit het oogpunt dat zij menen dat de ots niet te lang mag voortduren. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat een te rigide interpretatie niet wenselijk is. Een veelgenoemd voorbeeld is een verstandelijk beperkte ouder die het net wel redt met dat extra stukje hulp en ondersteuning in het gedwongen kader. De rechtbank Overijssel heeft in een uitspraak een aantal situaties benoemd waarin toch niet tot gezagsbeëindiging hoeft te worden besloten, ondanks het ontbreken van een terugplaatsingsperspectief.

2. Verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel

De bevoegdheid van de GI's en de burgemeester hebben een plek gekregen in de samenwerkingsafspraken. In de onderzoeksperiode is deze bevoegdheid nog niet benut en ketenpartners verwachten ook niet dat dit vaak zal gaan gebeuren. Bij een meningsverschil over de noodzaak/wenselijkheid van een kindbeschermingsmaatregel zullen partijen met elkaar in overleg treden. Daarnaast verwachten ketenpartners dat de bevoegdheid van ouders met name zal worden ingezet in echtscheidingszaken. Daarin schuilt het gevaar dat de ouder de bevoegdheid zal inzetten als middel in de strijd.

3. Voorkomen oneigenlijk gebruik/verlenging van de ots

Zie ook punt 1. Met betrekking tot de adviserende taak van de RvdK wijzen de bevindingen uit dat de GI's in de periode januari-juni 2015 1723 keer een voornemen tot verlenging van de ots met uhp langer dan twee jaar bij de RvdK hebben ingediend. Er bestaat geen inzicht in de uitkomst van het advies, omdat de registratie op dit moment (nog) onvolledig is.

4. Transparante en doelgerichte uitvoering van de ots

Jeugdbeschermers hebben met de wijziging van de kindbeschermingswetgeving een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen die zij kunnen benutten tijdens de uitvoering van de ots, waaronder het verzoek om deelgezag, verzoek om vaststellen of wijzigen van de omgangsregeling en het laten bekrachtigen van de schriftelijke aanwijzing. In de onderzoeksperiode zijn de middelen één of enkele keren benut. Enerzijds zijn jeugdbeschermers over het algemeen positief over de nieuwe bevoegdheden. In situaties waarin het traject is vastgelopen, geven deze bevoegdheden de jeugdbeschermers doorzettingsmacht. Anderzijds wordt signaleerd dat door het benutten van deze middelen de samenwerking met ouders onder druk kan komen te staan. In relatie tot de geschillenregeling wordt opgemerkt dat de praktijk nog moet uitwijzen in welke situatie de geschillenregeling kan worden ingeroepen en in welke niet. Kinderrechters vinden het positief dat zij door de geschillenregeling een directe rol kunnen vervullen in de uitvoering van de ots. Tot slot vinden de geïnterviewde jeugdbeschermers het familiegroepsplan, waarbij het gezin en het netwerk zelf een plan kunnen opstellen, veelal in de praktijk niet haalbaar

en niet passend binnen een gedwongen kader. In de onderzoeksperiode hebben de jeugdbeschermers in meer dan een tiende van de dossiers het gezin of netwerk in de gelegenheid gesteld om een familiegroepsplan op te stellen.

5. Waarborgen stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over wijziging in het verblijf

Jeugdbeschermers denken verschillend over het verplicht toestemming vragen aan de kinderrechter voor wijziging van het verblijf van de minderjarige. Enerzijds is het goed dat de positie van pleegouders wordt versterkt en dat een kinderrechter een objectieve beslissing neemt. Anderzijds brengt deze verplichting onnodige uitvoeringslasten met zich mee, namelijk in de veelvoorkomende situatie waarin GI en pleegouders overeenstemming hebben bereikt over overplaatsing van het pleegkind.

7.3 Algemene aandachtspunten voor toekomstige evaluatie

In hoofdstuk 6 werden op basis van onze ervaringen met de huidige metingen enkele specifieke aandachtspunten en verbeter suggesties benoemd voor het uitvoeren van de vervolgmetingen. Hieronder gaan we tot slot in op een aantal algemene aandachtspunten voor de evaluatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving.

Voor de vervolgmeting(en) is het van groot belang dat hetzelfde instrumentarium wordt gehanteerd en bij voorkeur dezelfde instellingen worden benaderd. Juist voor de ontsluiting van gegevens op kwalitatieve wijze is uniformiteit in de meetmethode (ook: gestructureerde wijze van scoren) van belang. Ook is het relevant na te denken over de timing van de vervolgmetingen. Op dit moment gaan we ervan uit dat de effectevaluatie uiterlijk vijf jaar na invoering van de wetwijziging (2020) moet zijn uitgevoerd. Het ligt dan voor de hand om twee jaar na de eerste meting (2017) een tussentijdse meting uit te voeren. In dit tijdsbestek mag verwacht worden dat veranderingen in de uitvoeringspraktijk en ten aanzien van de beoogde doelen meetbaar zijn.

De vervolgmeting brengt de nieuwe stand van zaken met betrekking tot de indicatoren in beeld. Uitgaande van een vergelijkbare werkwijze bij de uitvoering kunnen de eerste stand-van-zaken-meting (2015) en de vervolgmetingen (2017, 2020) op een betrouwbare wijze met elkaar vergeleken worden. Om te bepalen in hoeverre de wetwijziging effect gehad kan hebben, grijpen we terug op de relaties tussen de middelen en de doelen die zijn onderbouwd in het evaluatiekader. Als de indicatoren voor middel a betrouwbaar en valide zijn gemeten door de tijd heen en de gemeten verandering is in lijn met het gestelde doel, dan kan verondersteld worden dat middel a heeft geleid tot doel a, mits aannemelijk gemaakt kan worden dat de

causale relatie niet eigenlijk verklaard kan worden door een externe factor en mits de kracht van (onwenselijke) neveneffecten niet te groot is. Ook is het voor de interpretatie van de uitkomsten van belang te kijken naar de randvoorwaarden die nodig waren voor het realiseren van de doelen van de wetswijziging. Hiermee kan inzicht verkregen worden in hoeverre effecten mogelijk (nog) uitblijven door een gebrek aan de juiste omstandigheden. Het kan tot slot waardevol zijn de uitkomsten van de evaluatie terug te leggen in een expertmeeting (met deskundigen uit de uitvoeringspraktijk, de rechterlijke macht en wetenschappelijk deskundigen), waar weging en interpretatie van de resultaten op zorgvuldige wijze plaatsvinden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Itemlijsten t.b.v. gesprekken over implementatie wetswijziging

a. Itemlijst GI

1. Gegevens respondent/interview

Naam:

Functie:

Betrokkenheid bij implementatie:

Instelling:

Datum interview:

Interviewer:

2. Voorbereiding en wijze van implementatie

1. Op welke wijze heeft uw GI zich voorbereid op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?
 - ✓ Wat houden de voorbereidingen precies in (bijv. ontwikkelen nieuwe formats verzoekschriften, wijzigen procedures/richtlijnen, ontwikkelen trainingsmodule jeugdbeschermers)?
2. Welke knelpunten heeft u ervaren in de voorbereiding op de implementatie (bijv. uitstel inwerkingtreding, wijzigingen)?
3. Bent u in de voorbereiding opgetrokken met andere GI's?
4. Bent u in de voorbereiding opgetrokken met andere partners (bijv. Raad voor de Kinderbescherming, gemeenten)?
 - ✓ Zo ja, heeft dit geleid tot concrete samenwerkingsafspraken?

3. Stand van zaken implementatie

5. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?
 - ✓ Zijn alle medewerkers getraind? Welke lagen in de organisatie zijn getraind? (jeugdbeschermers of ook het middenkader?)
 - ✓ Hoe worden medewerkers ondersteund en van feedback voorzien?
 - ✓ Geldt de beschreven stand van zaken ook voor de andere locaties van GI <...>
6. Welke factoren bevorderen of belemmeren het implementatieproces?
7. Wat zijn belangrijke randvoorwaarden voor een goede implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?

4. Verwachtingen ten aanzien van de implementatie

8. Zijn er onderdelen van de implementatie die nog geïmplementeerd moeten worden/ in het bijzonder de aandacht verdienen?
 - ✓ Zo ja, welke?
9. Wat zijn uw verwachtingen voor de komende maanden ten aanzien van de implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?

5. Anticipatie en autonome ontwikkelingen

10. Anticipeerde de GI <...> voor 1 januari 2015 al op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?
- ✓ Zo ja, op welke wijze?
11. Met welke autonome ontwikkelingen dienen wij rekening te houden bij de evaluatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving (bijv. inwerkingtreding Jeugdwet, Vliegwielpjecten)?

6. Uitvoering op dit moment en verwachtingen toekomst

12. Hebben jeugdbeschermers binnen GI <...> sinds 1 januari 2015 in cases al concreet te maken gekregen met aspecten van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving? (bijv. bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing, geschillenregeling, ontnemen gezag op onderdelen, etc.)
- ✓ Zo ja, kunt u wat meer vertellen over de opgedane ervaring? Wat ging goed, wat ging minder goed?
 - ✓ Wat zijn verwachtingen ten aanzien van de uitvoering voor de toekomst?
13. Van welke wijziging(en) verwacht u dat deze de grootste impact zal hebben op de uitvoering?
- ✓ Waarom?
14. Van welke wijziging verwacht u dat deze de minste impact zal hebben op de uitvoering?
- ✓ Waarom?

7. Afsluiting

15. Wilt u nog iets kwijt dat niet aan de orde is geweest?

b. Itemlijst RvdK

1. Gegevens respondent/interview

Naam:

Functie:

Betrokkenheid bij implementatie:

Locatie Raad voor de Kinderbescherming:

Datum interview:

Interviewer:

2. Voorbereiding en wijze van implementatie

1. Op welke wijze heeft de RvdK zich voorbereid op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?
 - ✓ Wat houden de voorbereidingen precies in (bijv. ontwikkelen nieuwe formats verzoekschriften, wijzigen procedures/richtlijnen, ontwikkelen trainingsmodule jeugdbeschermers)?
2. Welke knelpunten heeft u ervaren in de voorbereiding op de implementatie (bijv. uitstel inwerkingtreding, wijzigingen)?
3. Bent u in de voorbereiding opgetrokken met andere partners (bijv. GI's, gemeenten)?
 - ✓ Zo ja, heeft dit geleid tot concrete samenwerkingsafspraken?

3. Stand van zaken implementatie

4. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?
 - ✓ Zijn alle medewerkers getraind? Welke lagen in de organisatie zijn getraind? (raadsonderzoekers of ook het middenkader?)
 - ✓ Hoe worden raadsonderzoekers ondersteund en van feedback voorzien?
5. Welke factoren bevorderen of belemmeren het implementatieproces?
6. Wat zijn belangrijke randvoorwaarden voor een goede implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?

4. Verwachtingen ten aanzien van de implementatie

7. Zijn er onderdelen van de implementatie die nog geïmplementeerd moeten worden/ in het bijzonder de aandacht verdienen?
 - ✓ Zo ja, welke?
8. Wat zijn uw verwachtingen voor de komende maanden ten aanzien van de implementatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?

5. Anticipatie en autonome ontwikkelingen

9. Anticipeerde de RvdK voor 1 januari 2015 al op de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving?
 - ✓ Zo ja, op welke wijze?
10. Met welke autonome ontwikkelingen dienen wij rekening te houden bij de evaluatie van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving (bijv. inwerkingtreding Jeugdwet, Vliegwielpojecten)?

6. Uitvoering op dit moment en verwachtingen toekomst

11. Hebben raadsonderzoekers sinds 1 januari 2015 in cases al concreet te maken gekregen met aspecten van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving? (bijv. uitbreiding adviserende taak RvdK, dwingende bevoegdheid van burgemeester en GI, etc.)
 - ✓ Zo ja, kunt u wat meer vertellen over de opgedane ervaring? Wat ging goed, wat ging minder goed?
 - ✓ Wat zijn verwachtingen ten aanzien van de uitvoering voor de toekomst?
12. Van welke wijziging(en) verwacht u dat deze de grootste impact zal hebben op de uitvoering?
 - ✓ Waarom?
13. Van welke wijziging verwacht u dat deze de minste impact zal hebben op de uitvoering?
 - ✓ Waarom?

7. Afsluiting

14. Wilt u nog iets kwijt dat niet aan de orde is geweest?

BIJLAGE 2

Instrumentarium GI

a. Overzicht gevraagde registratiegegevens

Doel-middel	Uitvraag	Uitkomst
1.1_a	Hoeveel pupillen begeleidt uw instelling zonder dat een kb-maatregel is opgelegd? [peildatum: 31 december 2014]	... pupillen
1.1/3.1_b	Hoeveel pupillen staan er onder toezicht van uw instelling? [peildatum: 31 december 2014]	... pupillen
1.1/3.1_c	Hoeveel ots-pupillen zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd?	... pupillen
3.1_a	Hoeveel ots-pupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd?	... pupillen
3.1_b	Hoeveel ots-pupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd ten gevolge van een voogdij maatregel?	... pupillen
3.1_c	Wat was de gemiddelde duur van de ots over lopende zaken [peildatum 31 december 2014]?	... dagen
1.1/3.1_d	Hoeveel ots-pupillen zijn met een machtiging uithuisplaatsing uithuisgeplaatst? [peildatum 31 december 2014]	... pupillen
3.1_d	Hoeveel ots-pupillen met een machtiging uithuisplaatsing zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd?	... pupillen
3.1_e	Hoeveel ots-pupillen met een machtiging uithuisplaatsing zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd	... pupillen
3.1_f	Hoeveel ots-en zijn in kalenderjaar 2014 verlengd?	... keer
3.2_a	Hoeveel ots-en van twee jaar of langer met machtiging uithuisplaatsing zijn in kalenderjaar 2014 verlengd?	... keer
1.2_a	Hoeveel pupillen staan onder voogdij van uw instelling? [peildatum 31 december 2014]	... pupillen
1.2_b	Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd?	... pupillen
1.2_c	Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd, zonder dat een ots is vooraf gegaan?	... pupillen
1.2_d	Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd als gevolg van pleegoudervoogdij?	... pupillen
1.2_e	Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd als gevolg van overdracht naar een ander natuurlijk persoon (niet zijnde pleegouder)?	... pupillen
1.2_f	Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd als gevolg van herstel van gezag?	... pupillen

b. Analysekader voor de dossieranalyse

NB. Voor onderstaande items bestudeer je lopende dossiers waarin de ondertoezichtstelling – eventueel met machtiging uithuisplaatsing – ná 1 januari 2015 is opgelegd.

	Kenmerk	Vul in	
0_a	Naam onderzoeker Regioplan		
0_b	Datum: (dd/mm/jjj)		
0_c	Naam jeugdbeschermer		
0_d	GI en locatie		
0_e	Datum uitspraak rechter: (dd/mm/jjj)		
0_f	Opgelegde maatregel	OTS	OTS met MUHP

Noteer eventuele bijzonderheden hieronder.

D.M.	Kenmerk	Ja	Nee	N.v.t.
4.1_a	Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen?			
4.1_b	En de daarop afgestemde duur van de ots?			
4.1_c	Wat is de duur van de ondertoezichtstelling? 1) 12 maanden 2) 6 maanden 3) anders, namelijk	1 / 2 / 3:		
4.1_d	Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak?			
4.7_a	Is er een familiegroepsplan opgesteld? n.v.t. wettelijke uitzonderingen			
4.7_b	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.7_c	Indien ja; op welke wijze is dit georganiseerd? Was de jeugdbeschermer hierbij aanwezig? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.7_d	Indien ja; geldt dit familiegroepsplan als leidend plan?			
4.7_e	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			

4.2_a	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de <u>onderwijsinstelling</u> te laten uitoefenen door de GI? nvt: niet leerplichtig		
4.2_b	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?		
4.2_c	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>		
4.2_d	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een <u>medische behandeling</u> te laten uitoefenen door de GI?		
4.2_e	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?		
4.2_f	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>		
4.2_g	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een <u>verblijfsvergunning</u> te laten uitoefenen door de GI? nvt: jeugdige is in Nederland geboren		
4.2_h	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?		
4.2_i	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>		
4.3_a	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?		
4.3_b	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?		
4.3_c	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>		
4.4_a	Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige?		
4.4_b	Indien ja; wat is de inhoud van de schriftelijke aanwijzing? <i>Toelichting hieronder</i>		
4.4_c	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen?		
4.4_d	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?		
4.4_e	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>		
4.4_f	Heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd?		
4.4_g	Indien ja; welke? <i>Toelichting hieronder</i>		

4.5_a	Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_b	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_c	Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_d	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_e	Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter? nvt: 12< jaar			
4.5_f	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_g	Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_h	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_i	Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_j	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.6_a	Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekt aan de gezinsvoogd?			
4.6_b	Indien ja; welke derde? <i>Toelichting hieronder</i>			

NB. Voor onderstaande items bestudeer je lopende dossiers waarin ondertoezichtstelling – eventueel met machtiging uithuisplaatsing – vóór 1 januari 2015 is opgelegd.

	Kenmerk	Vul in
0_a	Naam onderzoeker Regioplan	
0_b	Datum: (dd/mm/jjj)	
0_c	Naam jeugdbeschermer	
0_d	GI en locatie	
0_e	Datum uitspraak rechter: (dd/mm/jjj)	
0_f	Opgelegde maatregel	OTSOTS met MUHP

Noteer eventuele bijzonderheden hieronder

D.M.	Kenmerk	Ja	Nee	N.v.t.
1.3_a	Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? nvt: minderjarige 12<			
1.3_b	Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? nvt: minderjarige 12<			
1.3_c	Is de ondertoezichtstelling in het verleden reeds verlengd?			
1.3_d	Indien ja; heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? nvt: minderjarige 12<			
1.3_e	Heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? nvt: minderjarige 12<			
4.7_a	Is er een familiegroepsplan opgesteld? n.v.t. wettelijke uitzonderingen			
4.7_b	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.7_c	Indien ja; op welke wijze is dit georganiseerd? Was de jeugdbeschermer hierbij aanwezig? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.7_d	Indien ja; geldt dit familiegroepsplan als leidend plan?			
4.7_e	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.2_a	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de <u>onderwijsinstelling</u> te laten uitoefenen door de GI? nvt: niet leerplichtig			
4.2_b	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?			
4.2_c	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.2_d	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een <u>medische behandeling</u> te laten uitoefenen door de GI?			
4.2_e	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?			
4.2_f	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.2_g	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een <u>verblijfsvergunning</u> te laten uitoefenen door de GI? nvt: jeugdige is in Nederland geboren			

4.2_h	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?			
4.2_i	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.3_a	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?			
4.3_b	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?			
4.3_c	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.4_a	Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige?			
4.4_b	Indien ja; wat is de inhoud van de schriftelijke aanwijzing? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.4_c	Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen?			
4.4_d	Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?			
4.4_e	Indien nee; waarom niet? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.4_f	Heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd?			
4.4_g	Indien ja; welke? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_a	Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_b	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_c	Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_d	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_e	Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter? nvt: 12< jaar			
4.5_f	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.5_g	Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_h	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			

4.5_i	Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter?			
4.5_j	Indien ja; wat was de aard van het geschil? <i>Toelichting hieronder</i>			
4.6_a	Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekken aan de gezinsvoogd?			
4.6_b	Indien ja; welke derde? <i>Toelichting hieronder</i>			
5.1_a	Heeft de rechter zich uitgesproken over het beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar? nvt: jeugdige verblijft <1 jaar in pleeggezin / jeugdige verblijft niet in pleeggezin			
5.1_b	Indien ja; heeft de rechter de beëindiging van de plaatsing gehonoreerd?			

c. Itemlijst voor de gesprekken met jeugdbeschermers

Algemeen

0a Naam onderzoeker RegioPlan:

0b Datum:

0c Naam jeugdbeschermer:

0d GI en locatie:

De inzet van nieuwe middelen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling

Vanaf 1 januari 2015 kan de jeugdbeschermer een aantal nieuwe middelen inzetten bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Deze middelen wil ik graag met u langslopen met de vraag of u deze heeft ingezet en wat uw ervaring daarmee is.

1a. Wat vindt u van de mogelijkheid om de kinderrechter te kunnen verzoeken om deelgezag? Dit kan betrekking hebben op aanmelding onderwijsinstelling, medische behandeling of aanvraag verlenen van een verblijfsvergunning

1b. Heeft u de rechter in één of meerdere ots-cases verzocht om deelgezag?

- Indien ja, ten aanzien van welk onderdeel (aanmelding onderwijsinstelling, medische behandeling of aanvraag verlenen van een verblijfsvergunning)?
- Wat was de reden voor uw verzoek (bijv. ouder wilde niet meewerken)?
- Is uw verzoek door de rechter gehonoreerd? Zo nee, waarom niet?

2a. Wat vindt u van de mogelijkheid om de rechter te kunnen verzoeken om de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?

2b. Heeft u de rechter in één of meerdere ots-cases verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?

- Indien ja; wat was de reden voor uw verzoek?
- Is uw verzoek door de rechter gehonoreerd? Zo nee, waarom niet?

3a. Wat vindt u van de mogelijkheid om schriftelijke aanwijzingen te laten bekrachtigen, al dan niet in combinatie met een dwangmiddel?

3b. Heeft u in één of meerdere ots-cases schriftelijke aanwijzingen laten bekrachtigen?

- Indien ja; waar hadden deze schriftelijke aanwijzingen betrekking op? (omgangsregeling?)
- Heeft u deze bekrachtiging direct bij het geven van de schriftelijke aanwijzing(en) verzocht of bij niet-nakoming?

4a. Wat vindt u van de mogelijkheid dat u of andere betrokkenen een geschil over de uitvoering van de ots kunnen voorleggen aan de kinderrechter?

4b. Heeft u in één of meerdere ots-cases meegemaakt dat u of een andere betrokkene een geschil heeft voorgelegd aan de kinderrechter?

- Indien ja; wie heeft een geschil voorgelegd?
- Waar had het geschil betrekking op?

- 5a. Wat vindt u van de mogelijkheid dat u inlichtingen bij derden kan opvragen zonder dat ouders hiervoor toestemming hebben verleend?
- 5b. Heeft u derden in situaties moeten wijzen op deze nieuwe mogelijkheid, omdat zij bijv. weigerden om inlichtingen te verstrekken over de minderjarigen?

Concrete bedreigingen opgenomen in de beschikking

Vanaf 1 januari 2015 dienen bij het uitspreken van de ondertoezichtstelling, de concrete bedreigingen te worden opgenomen in de beschikking.

- 6a. In hoeverre bent u van mening dat de beschikking (beter) voorziet in een concrete beschrijving van de bedreigingen?
- Indien ja, bent u van mening dat deze concrete beschrijving ook toegevoegde waarde heeft? Zo ja, waarom?

Familiegroepsplan

Volgens de Jeugdwet dient een familiegroepsplan te worden opgesteld.

- 7a. Wat vindt u van de mogelijkheid om gezinnen in de gelegenheid te stellen een familiegroepsplan op te stellen?
- 7b. Heeft u in één of meerdere ots-cases gezinnen in de gelegenheid gesteld om een familiegroepsplan op te stellen?
- Indien ja; op welke wijze heeft u dit gefaciliteerd? Was u hierbij aanwezig? Op welke wijze borgt u de kwaliteit?
 - Geldt het familiegroepsplan als leidend plan in de uitvoering van de ots?

Verzoekschrift bespreken met de minderjarige

In Rv is de verplichting neergelegd dat strekking en inhoud van het verzoekschrift met het kind worden besproken en dat zijn reactie in het verzoekschrift wordt opgenomen.

- 8a. Wat vindt u van deze verplichting?
- 8b. In hoeverre heeft deze verplichting uw werkwijze rondom het indienen van een verzoekschrift tot verlengen veranderd? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

RvdK verzoeken onderzoeksresultaten voor te leggen

Vanaf 1 januari kan de GI de RvdK verzoeken de onderzoeksresultaten voor een gezagsbeeindigende maatregel aan de rechter voorleggen, als de RvdK niet tot indienen van een verzoek over wil gaan.

- 9a. Wat vindt u van de bevoegdheid om de RvdK te verzoeken de onderzoeksresultaten aan de rechter voor te leggen?
- 9b. Heeft u van deze bevoegdheid gebruik gemaakt?
- Indien ja; waarom en in welke situatie?
 - Heeft de rechter toen een gezagsbeeindigende maatregel opgelegd?

Adviserende taak RvdK

Vanaf 1 januari moet de RvdK advies geven bij een ots met MUHP langer dan 2 jaar.

10a. Wat vindt u van deze nieuwe taak van de RvdK?

10b. Heeft u de RvdK één of meerdere ots-cases om een advies gevraagd?

- Indien ja; wat heeft de RvdK in deze situatie geadviseerd?
- Heeft de rechter de ots verlengd?

Beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin

11a. De rechter moet zich uitspreken over het eventueel beëindigen van de plaatsing in een pleeggezin langer dan 1 jaar. Wat vindt u hiervan?

11b. Heeft de rechter zich één of meerdere ots-cases uitgesproken over de eventuele overplaatsing?

BIJLAGE 3

Instrumentarium RvdK

a. Overzicht gevraagde registratiegegevens

Doel-middel	Uitvraag	Uitkomst
1.1/3.1	Hoe vaak heeft de RvdK een verzoekschrift ingediend voor een ots? [peildatum: 31 december 2014]	... keer
1.1/3.1	Hoe vaak heeft de RvdK een verzoekschrift ingediend voor een ots in combinatie met een machtiging uithuisplaatsing? [peildatum: 31 december 2014]	... keer
1.2	Hoe vaak heeft de RvdK een verzoekschrift ingediend voor voogdij? [peildatum: 31 december 2014]	... keer
3.2	Hoe vaak heeft de RvdK positief geadviseerd over verlengen van ots met uithuisplaatsing van 2 jaar of langer [peildatum 31 mei 2015]	... keer
3.2	Hoe vaak heeft de RvdK negatief geadviseerd over verlengen van ots met uithuisplaatsing van 2 jaar of langer [peildatum 31 mei 2015]	... keer

b. Analysekamer voor de dossieranalyse

NB: Voor de onderstaande items bestudeer je dossiers waarvoor ná 1 januari 2015 een verzoekschrift voor ondertoezichtstelling is ingediend – eventueel met machtiging uithuisplaatsing – welke al dan niet is gehonoreerd door de rechter.

	Kenmerk	Vul in	
0_a	Naam onderzoeker Regioplan		
0_b	Datum van vandaag (dd/mm/jjj)		
0_c	Naam onderzoeker RvdK + dossiernr.		
0_d	Locatie/Regio RvdK		
0_e	Verzoekschrift ingediend voor	OTS	OTS met MUHP
0_f	Verzoekschrift door rechter	Gehonoreerd	Afgewezen
0_g	Datum uitspraak (dd/mm/jjj)		

Noteer eventuele bijzonderheden hieronder

D.M.	Kenmerk	Ja	Nee	N.v.t.
1.1_a	Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?			
1.1_b	Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? 1) benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd, 2) benodigde hulp wordt geaccepteerd.	1 / 2		
1.1_c	Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd (1.1_b = 2); wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor ots?			
1.1_d	Indien ja; hoe luidt de motivatie? <i>Toelichting hieronder</i>			
1.1_e	Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige de aanvaardbare termijn is? n.v.t. geen uithuisplaatsing			
1.1_f	Indien ja; heeft de raadsonderzoeker onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen?			
1.1_g	Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? 1) de verwachting is dat ouders het zelf weer kunnen binnen de aanvaardbare termijn 2) de verwachting is twijfelachtig 3) de verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid zelf te dragen.	1 / 2 / 3		
1.1_h	Indien ouders <u>niet</u> binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen (1.1_g = 3); wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor ots?			
1.1_i	Indien ja; hoe luidt de motivatie? <i>Toelichting hieronder</i>			

1.3_a	Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? nvt: minderjarige 12<		
1.3_b	Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? nvt: minderjarige 12<		
2.1_a / 2.2_a	Wie heeft het verzoekschrift ingediend bij de rechtbank? 1) RvdK 2) ouder/opvoeder 3) burgemeester ¹	1 / 2 / 3	
1.1_i	Heeft de rechter in zijn oordeel over de ots getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?		
1.1_j	Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? 1) benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd, 2) benodigde hulp wordt geaccepteerd.	1 / 2	
3.1_a	Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd en 0_f = gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch ots wordt opgelegd?		
3.1_b	Indien ja; hoe luidt de motivatie? <i>Toelichting hieronder</i>		
1.1_k	Heeft de rechter in zijn oordeel over de ots getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? n.v.t. geen uithuisplaatsing		
1.1_l	Wat is de uitkomst? 1) ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen, 2) de verwachting is twijfelachtig 3) ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen.	1 / 2 / 3	
3.1_c	Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_f=gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch ots wordt opgelegd?		
3.1_d	Indien ja; hoe luidt de motivatie? <i>Toelichting hieronder</i>		
3.1_e	Indien 1.1_i en/of indien 1.1_k 'nee' scoort: hoe luidt de motivatie van de rechter? <i>Toelichting hieronder</i>		
2.1_a	Heeft de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht gesteld? nvt. jeugdige heeft geen broertjes/zusjes		

¹ De burgemeester dient niet zelf een verzoekschrift in, maar verzoekt de RvdK om de onderzoeksresultaten voor te leggen aan de rechter, op basis waarvan de rechter ambtshalve een ots kan opleggen.

NB. Voor de onderstaande items bestudeer je dossiers waarvoor ná 1 januari 2015 een verzoekschrift voor voogdij is ingediend en welke al dan niet is gehonoreerd door de rechter.

	Kenmerk	Vul in	
0_a	Naam onderzoeker Regioplan		
0_b	Datum van vandaag (dd/mm/jjj)		
0_c	Naam onderzoeker RvdK + dossiernr.		
0_d	Locatie/Regio RvdK		
0_e	Verzoekschrift door rechter	Gehonoreerd	Afgewezen
0_f	Datum uitspraak (dd/mm/jjj)		

Noteer eventuele bijzonderheden hieronder

D.M.	Kenmerk	Ja	Nee	N.v.t.	Vindplaats
2.1_a	Wie heeft het verzoekschrift ingediend bij de rechtbank? 1) RvdK, 2) ouder/opvoeder, 3) GI ²	1 / 2 / 3			
1.2_a	Heeft de jeugdbeschermer in zijn verzoek tot onderzoek aan de RvdK gemotiveerd waarom ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? nvt: RvdK is ambtshalve onderzoek gestart				
1.2_b	Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?				
1.2_c	Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? 1) ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen, 2) ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen.	1 / 2			
1.2_d	Heeft de rechter in zijn oordeel over voogdij getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?				
1.2_e	Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? 1) ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen, 2) ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen.	1 / 2			
1.2_f	Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_e= niet gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom geen gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd?				
1.2_g	Indien ja; hoe luidt de motivatie? <i>Toelichting hieronder</i>				

² De GI dient niet zelf een verzoekschrift in, maar verzoekt de RvdK om de onderzoeksresultaten voor te leggen aan de rechter, op basis waarvan de rechter ambtshalve een gezagsbeëindigende maatregel kan opleggen.

c. Itemlijst voor de gesprekken met raadsonderzoekers

Algemeen

0a Naam onderzoeker RegioPlan:

0b Datum:

0c Naam raadsonderzoeker:

0d Regio:

Grond ots

De grond van de ots is veranderd. Ik wil graag met u bespreken wat dit betekent voor uw werk als raadsonderzoeker.

1a. De nieuwe rechtsgrond voor de ots verduidelijkt de grens tussen vrijwillig en gedwongen kader; deze ligt bij de acceptatie van benodigde zorg door de ouder(s). Wat betekent deze wijziging voor het onderzoek naar de ots?

- Komt het voor dat benodigde hulp door ouders in voldoende mate wordt geaccepteerd en dat toch een verzoek voor ots wordt ingediend?
- Indien ja, waarom en in welke situaties wordt dit gedaan?
- Is uw verzoek door de rechter in deze situatie(s) ook gehonoreerd?

1b. Daarnaast is een nieuw bestanddeel toegevoegd, namelijk de aanvaardbare termijn. Wat betekent dit voor het onderzoek naar de ots?

- Komt het voor dat er geen aanvaardbare termijn is en toch een verzoek voor ots wordt ingediend?
- Indien ja, waarom en in welke situaties wordt dit gedaan?
- Is uw verzoek door de rechter in deze situatie(s) ook gehonoreerd?

Grond gezagsbeëindigende maatregel

2a. De ots en gezagsbeëindigende maatregel zijn spiegelbepalingen geworden. Wat betekent het bestanddeel aanvaardbare termijn voor het onderzoek naar de gezagsbeëindigende maatregel?

- Komt het voor dat er geen aanvaardbare termijn is en toch een verzoek voor ots/verlenging van de ots wordt ingediend?
- Indien ja, waarom en in welke situaties wordt dit gedaan?
- Is uw verzoek door de rechter in deze situatie ook gehonoreerd?

2b. Als de GI een verzoek tot onderzoek indient voor een gezagsbeëindigende maatregel, motiveren zij waarom geen sprake is van een aanvaardbare termijn?

Verzoekschrift bespreken met de minderjarige

In Rv is de verplichting neergelegd dat strekking en inhoud van het verzoekschrift met het kind worden besproken en dat zijn reactie in het verzoekschrift wordt opgenomen.

3a. Wat vindt u van deze verplichting?

3b. Heeft deze verplichting uw werkwijze rondom het indienen van een verzoekschrift veranderd? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

RvdK verzoeken onderzoeksresultaten voor te leggen

Vanaf 1 januari kan de burgemeester en de GI de RvdK verzoeken de onderzoeksresultaten voor een kb-maatregel aan de rechter voor te leggen, als de RvdK niet tot indienen van een verzoek over wil gaan.

4a. Wat vindt u van deze bevoegdheid van de burgemeester en GI?

4b. Heeft u meegemaakt dat burgemeester of GI hiervan gebruik hebben gemaakt?

- Indien ja; in welke situatie??
- Heeft de rechter toen een kb-maatregel opgelegd?

BIJLAGE 4

Itemlijst rechters

1. Gegevens respondent/interview

Naam:

Rechtbank:

Datum interview:

Interviewer:

2. Voorbereiding en wijze van implementatie

1. Op welke wijze heeft de rechterlijke macht zich voorbereid op de gewijzigde kinderschermingswetgeving?
✓ Wat houden de voorbereidingen precies in?
2. Welke knelpunten heeft de rechterlijke macht ervaren in de *voorbereiding* op de implementatie (bijv. uitstel inwerkingtreding, wijzigingen)?
3. Is de rechterlijke macht in de voorbereiding opgetrokken met andere partners (bijv. Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen, gemeenten)?
✓ Zo ja, heeft dit geleid tot concrete samenwerkingsafspraken?

3. Stand van zaken implementatie

4. Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de gewijzigde kinderschermingswetgeving?

4. Anticipatie en autonome ontwikkelingen

5. Anticipeerde de rechterlijke macht voor 1 januari 2015 al op de gewijzigde kinderschermingswetgeving?
✓ Zo ja, op welke wijze?

5. Rechtsvragen en verwachtingen toekomst

6. Welke problemen en rechtsvragen zijn na de inwerkingtreding van de kinderschermingswetgeving naar voren gekomen?
✓ Voor welke aspecten is reeds jurisprudentie ontwikkeld?
✓ Wat zijn uw verwachtingen voor de toekomst?
7. Van welke wijziging(en) verwacht u dat deze de meeste rechtsvragen op zal roepen?
✓ Waarom?
8. Van welke wijziging verwacht u dat deze de minste rechtsvragen op zal roepen?
✓ Waarom?

6. Stand van zaken meting

Voor de stand van zaken meting hebben we een indicatoren set ontwikkeld. In de stand van zaken meting bekijken we de stand van zaken op de indicatoren op het moment vlak na de gewijzigde kinderschermingswetgeving.

9. Kunt u per indicator aangeven wat uw ervaring is met de genoemde aspecten, dan wel wat uw verwachtingen zijn.

7. Afsluiting

10. Wilt u nog iets kwijt dat niet aan de orde is geweest?

BIJLAGE 5

Instructie voor verspreiden online vragenlijst

Beste xxx,

Zoals xxx besproken willen we door middel van een online vragenlijst minderjarigen, ouders en pleegouders bevragen over enkele aspecten van de gewijzigde kinderbeschermingswetgeving. In het gesprek heeft u aangegeven dat u deze vragenlijst wilt doorsturen, waarvoor dank!

In deze mail treft u de mail aan die u kunt versturen, waarin de link naar de vragenlijst is opgenomen (let op: er zijn drie vragenlijst geprogrammeerd, met drie afzonderlijke weblinks). Wij willen u vragen deze vragenlijst door te sturen naar:

- minderjarigen van 14 jaar of ouder, waarbij de ots ná 1 januari 2015 is opgelegd. Als u alleen cases in uw caseload heeft waarin de ots voor 1 januari 2015 is opgelegd, dan hoeft u de vragenlijst niet te verspreiden;
- zijn of haar ouder(s);
- zijn of haar pleegouder(s) (indien de minderjarige in een pleeggezin verblijft).

Wanneer de minderjarige jonger is dan 14 jaar, dan kunt u de link alleen doorsturen naar zijn/haar ouder(s) en pleegouder(s).

Wilt u aan ons laten weten op welk moment en naar hoeveel personen u de link naar de vragenlijst heeft doorgestuurd?

Alvast hartelijk dank en mocht u nog vragen hebben, dan hoor ik dat graag.

Met vriendelijke groet,

xxx

Mail en link vragenlijst voor minderjarigen (14 jaar en ouder)

Beste xxx,

Er wordt onderzoek gedaan naar de nieuwe kinderbeschermingswetgeving. De onderzoekers van Regioplan voeren dit onderzoek uit. Zij willen graag jouw mening horen over een aantal onderdelen die in de wetgeving zijn gewijzigd. Wat vind je goed gaan en wat kan beter? Meedoen met het onderzoek is belangrijk, omdat zij graag willen weten hoe het beter kan.

Je antwoorden zijn geheim en je naam wordt niet in het onderzoek gebruikt. Je bent ongeveer 8 minuten bezig met het invullen van de vragenlijst. Als je aan het onderzoek mee wilt werken, dan kan je op de volgende link klikken:

xxx

Als je vragen hebt, dan kan je contact opnemen met onderzoeker xxx (xxx@xxx.nl of xxx)

Mail en link naar vragenlijst voor ouders

Beste ...,

Er wordt onderzoek gedaan naar de nieuwe kinderschermingswetgeving. De onderzoekers van RegioPlan voeren dit onderzoek uit. Zij willen graag uw mening horen over een aantal onderdelen die in de wetgeving zijn gewijzigd.

Uw antwoorden zijn anoniem, uw naam wordt niet in het onderzoek gebruikt. U bent ongeveer 5 minuten bezig met het invullen van de vragenlijst. Als u aan het onderzoek mee wilt werken, dan kunt u op de volgende link klikken:

xxx

Als u naar aanleiding van de vragenlijst vragen en/of opmerkingen heeft, dan kunt u contact opnemen met onderzoeker xxx (xxx@xxx.nl of xxx)

Mail en link naar vragenlijst voor pleegouders

Beste xxx,

Er wordt onderzoek gedaan naar de nieuwe kinderschermingswetgeving. De onderzoekers van RegioPlan voeren dit onderzoek uit. Zij willen graag uw mening horen over een aantal onderdelen die in de wetgeving zijn gewijzigd.

Uw antwoorden zijn anoniem, uw naam wordt niet in het onderzoek gebruikt. U bent ongeveer 5 minuten bezig met het invullen van de vragenlijst. Als u aan het onderzoek mee wilt werken, dan kunt u op de volgende link klikken:

xxx

Als u naar aanleiding van de vragenlijst vragen en/of opmerkingen heeft, dan kunt u contact opnemen met onderzoeker xxx (xxx@xxx.nl of xxx)

BIJLAGE 6

Vragenlijsten minderjarige, ouder en pleegouder

Vragenlijst minderjarige

Variable	Vragen	Antwoordmogelijkheid
	Er wordt onderzoek gedaan naar de nieuwe kinderschermingswetgeving. De onderzoekers van Regioplan voeren dit onderzoek uit. We willen graag jouw mening horen over een aantal onderdelen die in de wetgeving zijn gewijzigd. Wat vind je goed gaan en wat kan beter? Meedoen met het onderzoek is belangrijk, omdat we graag willen weten hoe het beter kan. Je antwoorden zijn geheim en je naam wordt niet in het onderzoek gebruikt. Bedankt dat je aan het onderzoek mee wilt werken. Je bent	
V1	Ben je een jongen of meisje?	a. jongen b. meisje
V2	Hoe oud ben je?	getal invoeren: [restrictie: 14 jaar tot en met 18 jaar oud]
V3	Waar woon je op dit moment?	a. ouder(s) b. pleegouder(s) c. instelling d. anders, namelijk: ...
V4	De Raad voor de Kinderbescherming heeft onderzocht wat er precies aan de hand is en hoe de problemen in je thuisomgeving het best opgelost kunnen worden. Heeft de raads onderzoeker tijdens zijn/haar onderzoek met jou gesproken?	a. ja b. nee c. weet ik niet meer
V5	Had je graag jouw verhaal willen vertellen aan de raads onderzoeker?	a. ja b. nee c. weet ik niet meer
V6	Waarom niet?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V7	Vind je dat de raads onderzoeker goed heeft geluisterd naar jouw verhaal?	verhaal b. nee, ik vind dat de raads onderzoeker niet goed heeft geluisterd naar mijn verhaal c. weet ik niet meer
V8	De Raads onderzoeker heeft een rapport van het onderzoek gemaakt. Heb je met de raads onderzoeker het rapport besproken?	a. ja b. nee c. weet ik niet meer
V9	Had je graag het rapport willen bespreken met de raads onderzoeker?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V10	Waarom niet?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V11	Wat vond je van het rapport?	a. ik was het volledig eens met wat in het rapport stond over mijn situatie b. ik was het een beetje eens met wat in het rapport stond over mijn situatie
V12	Waarom was je het niet (helemaal) eens met wat in het rapport stond over jouw situatie?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V13	Heb je met de kinderrechter gesproken over jouw situatie?	a. ja b. nee c. weet ik niet meer
V14	Had je graag jouw verhaal willen vertellen aan de kinderrechter?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V15	Waarom niet?	open antwoordveld
V16	Vind je dat de kinderrechter goed heeft geluisterd naar jouw verhaal?	a. ja, ik vind dat de kinderrechter goed heeft geluisterd naar mijn verhaal b. nee, ik vind dat de kinderrechter niet goed heeft geluisterd naar mijn verhaal c. weet ik niet meer
V17	De kinderrechter heeft besloten om jouw onder toezicht te stellen. Was je het eens met het besluit van de kinderrechter om jou onder toezicht te stellen?	a. ik was het volledig eens met het besluit van de kinderrechter b. ik was het een beetje eens met het besluit van de kinderrechter c. ik was het niet (helemaal) eens met het besluit van de kinderrechter d. weet ik niet meer
V18	Waarom was je het niet (helemaal) eens met het besluit van de kinderrechter?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V19	Is de ondertoezichtstelling in 2015 een keer verlengd?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V20	De gezinsvoogd heeft de kinderrechter gevraagd om de ondertoezichtstelling te verlengen. Heeft de gezinsvoogd het besluit om de ondertoezichtstelling te verlengen met jou besproken?	a. ja b. nee
V21	Was je het eens met het besluit van de gezinsvoogd om de ondertoezichtstelling te verlengen?	a. ik was het volledig eens met het besluit van de gezinsvoogd b. ik was het een beetje eens met het besluit van de gezinsvoogd c. ik was het niet (helemaal) eens met het besluit van de gezinsvoogd d. weet ik niet meer
V22	Waarom was je het niet (helemaal) eens met het besluit van de gezinsvoogd?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V23	Bij de ondertoezichtstelling worden jij en je ouder(s) begeleid bij de opvoeding door een gezinsvoogd. Heeft de gezinsvoogd de werkdoelen met jou besproken?	a. ja b. nee c. weet ik niet meer
V24	Vind je de werkdoelen duidelijk?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V25	Waarom vind je de werkdoelen duidelijk?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V26	Waarom vind je de werkdoelen niet duidelijk?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V27	Je bent aan het einde gekomen van de vragenlijst. Wil je nog iets kwijt dat nog niet aan bod is gekomen?	a. ja, ... [max aantal tekens instellen] b. nee
	Bedankt voor het invullen van de vragenlijst!	

Vragenlijst ouder

Variabele	Vragen	Antwoordmogelijkheid
	Introductietekst <i>Er wordt onderzoek gedaan naar de nieuwe kinderschermingswetgeving. De onderzoekers van Regioplan voeren dit onderzoek uit. We willen graag uw mening horen over een aantal onderdelen die in de wetgeving zijn gewijzigd. Wat vindt u goed gaan en wat kan beter? Uw antwoorden zijn anoniem, uw naam wordt niet in het onderzoek gebruikt. Bedankt dat u aan het onderzoek mee wilt werken. U bent ongeveer 5 minuten bezig met het invullen van de vragenlijst.</i>	
V1	Bent u een moeder of vader?	a. moeder b. vader
V2	Hou oud bent u?	getal invoeren [restrictie: getal 18 of hoger]
V3	De kinderrechter heeft uw kind onder toezicht gesteld. Bent u het eens met de ondertoetsichtstelling?	a. ik was het volledig eens met het besluit van de kinderrechter b. ik was het een beetje eens met het besluit van de kinderrechter c. ik was het niet (helemaal) eens met het besluit van de kinderrechter
V4	Waarom was u het niet (helemaal) eens met het besluit van de kinderrechter?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V5	Bij de ondertoetsichtstelling worden u en uw kind ondersteund en begeleid bij de opvoeding door de gezinsvoogd. Heeft de gezinsvoogd de werkdoelen voor de ondertoetsichtstelling met u besproken?	a. ja b. nee
V6	Vindt u de werkdoelen duidelijk?	a. ja b. nee
V7	Waarom vindt u de werkdoelen duidelijk?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V8	Waarom vindt u de werkdoelen niet duidelijk?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V9	Vanaf 1 januari 2015 dient de gezinsvoogd ouders, familieleden en/of andere personen uit het netwerk in de gelegenheid te stellen om zelf een plan van aanpak op te stellen voor de ondertoetsichtstelling (dat wordt ook wel een familiegroepsplan genoemd). Bent u door de gezinsvoogd in de gelegenheid gesteld om zelf een plan van aanpak (familiegroepsplan) op te stellen voor de uitvoering van de ondertoetsichtstelling?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V10	Had u graag samen met familie en/of andere personen uit uw netwerk zelf een plan van aanpak (familiegroepsplan) opgesteld?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V11	Waarom?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V12	Waarom niet?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V13	Wat vond u ervan dat u zelf met familie en/of andere personen uit uw netwerk een plan van aanpak (familiegroepsplan) op mocht stellen?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V14	Vanaf 1 januari 2015 kunt u meningsverschillen over de uitvoering van de ondertoetsichtstelling voorleggen aan de kinderrechter (dat wordt ook wel de geschillenregeling genoemd). Was u op de hoogte van deze mogelijkheid?	a. ja b. nee
V15	Wat vindt u van deze mogelijkheid?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V16	Heeft u van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?	a. ja b. nee
V17	Waar ging het meningsverschil over dat u heeft voorgelegd aan de kinderrechter?	open antwoordveld [max aantal tekens instellen]
V18	U bent aan het einde gekomen van de vragenlijst. Wilt u nog iets kwijt dat nog niet aan bod is gekomen?	a. ja, ... [max aantal tekens instellen] b. nee
	Bedankt voor het invullen van de vragenlijst!	

Vragenlijst pleegouder

Variabele	Vragen	Antwoordmogelijkheid
	<i>Introductietekst</i> Er wordt onderzoek gedaan naar de nieuwe kindbeschermingswetgeving. De onderzoekers van RegioPlan voeren dit onderzoek uit. We willen graag uw mening horen over een aantal onderdelen die in de wetgeving zijn gewijzigd. Wat vindt u goed gaan en wat kan beter? Uw antwoorden zijn anoniem, uw naam wordt niet in het onderzoek gebruikt. Bedankt dat u aan het onderzoek mee wilt werken. U bent ongeveer 5 minuten bezig met het invullen van de vragenlijst.	
V1	Bent u een pleegmoeder of pleegvader?	a. pleegmoeder b. pleegvader
V2	Bent u een netwerkpleegouder of bestandpleegouder?	a. netwerk b. bestand c. beide
V3	Bij de ondertoezichtstelling worden de minderjarige en zijn/haar ouder(s) ondersteund en begeleid door een gezinsvoogd. Hiervoor zijn werkdoelen opgesteld. Heeft de gezinsvoogd de werkdoelen voor de ondertoezichtstelling met u besproken?	a. ja b. nee
V4	Vindt u de werkdoelen duidelijk?	a. ja b. nee
V5	Waarom vindt u de werkdoelen duidelijk?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V6	Waarom vindt u de werkdoelen niet duidelijk?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V7	Vanaf 1 januari 2015 dient de gezinsvoogd ouders, familieleden en/of andere personen uit het netwerk in de gelegenheid te stellen om zelf een plan van aanpak op te stellen voor de ondertoezichtstelling (dat wordt ook wel een familiegroepsplan genoemd). Is voor uw pleegkind door ouders, familieleden en/of andere personen uit het netwerk een familiegroepsplan opgesteld?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V8	Was u ook betrokken bij het opstellen van het familiegroepsplan?	a. ja b. nee
V9	Had u graag samen met ouders, familie en/of andere personen uit het netwerk van uw pleegkind zelf een plan van aanpak (familiegroepsplan) opgesteld?	a. ja b. nee c. weet ik niet
V10	Waarom?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V11	Waarom niet?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V12	Wat vond u ervan om met ouders, familie en/of andere personen uit het netwerk van uw pleegkind zelf een plan van aanpak (familiegroepsplan) op te stellen?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V13	Vanaf 1 januari 2015 kunt u meningsverschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voorleggen aan de kinderrechter (dat wordt ook wel de geschillenregeling genoemd). Was u op de hoogte van deze mogelijkheid?	a. ja b. nee
V14	Wat vindt u van deze mogelijkheid?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V15	Heeft u van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?	a. ja b. nee
V16	Waar ging het meningsverschil over dat u heeft voorgelegd aan de kinderrechter?	open antwoordveld (max aantal tekens instellen)
V17	U bent aan het einde gekomen van de vragenlijst. Wilt u nog iets kwijt dat nog niet aan bod is gekomen?	a. ja, ... (max aantal tekens instellen) b. nee
	Bedankt voor het invullen van de vragenlijst!	

BIJLAGE 7

Resultaten dossierstudies

Resultaten dossierstudie GI's

N=99: dossiers waarin de ots-maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015.

- In 46 cases (46,5%) betrof het een ots en in 53 cases (53,5%) een ots met machtiging uithuisplaatsing.

	ja	nee	niet van toepassing
4.7_a Is er een familiegroepsplan opgesteld?	11 (11,1%)	83 (83,8%)	5 (5,1%)
4.7_b Indien nee; waarom niet? Toelichting hieronder. <i>Netwerk wil niet: 19 (22,9%); Zonder opgaaf van reden/oude ots: 18 (21,7%); Vechtscheiding: 11 (13,3%); Situatie te complex/niet mogelijk: 11 (13,3%); Geen/te klein netwerk: 8 (9,6%); Crisissituatie: 7 (8,4%); Familie/netwerk bevindt zich in het buitenland: 3 (3,6%); Minderjarige in gesloten jeugdzorg: 2 (2,4%); Veel overleg gehad met netwerk/familie, maar dit heeft niet geresulteerd in een familiegroepsplan: 2 (2,4%); Familiegroepsplan wordt nog in overweging genomen: 1 (1,2%); Onbekend: 1 (1,2%).</i>			
4.7_c Indien ja; op welke wijze is dit georganiseerd? Was de jeugdbeschermer hierbij aanwezig? Toelichting hieronder.			
4.7_d Indien ja; geldt dit familiegroepsplan als leidend plan?	8 (72,7%)	3 (27,3%)	-
4.7_e Indien nee; waarom niet? Toelichting hieronder. <i>Onderdeel van plan GI: 1 (33,3%); Ouders hebben plan van tafel geveegd: 1 (33,3%); Voldeed niet aan de eisen: 1 (33,3%).</i>			
4.2_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI? nvt: niet leerplichtig.	0 (0%)	81 (81,8%)	18 (18,2%)
4.2_b Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	-	-	-
4.2_c Indien nee; waarom niet? Toelichting hieronder.			
4.2_d Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI?	2 (2%)	97 (98%)	-
4.2_e Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	1 (50%)	1 (50%)	-

4.2_f Indien nee; waarom niet? Toelichting hieronder. <i>De minderjarige had de gerechtigde leeftijd om zelf een medische behandeling aan te vragen, deelgezag bleek niet nodig.</i>			
4.2_g Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning te laten uitoefenen door de GI? Nvt: minderjarige is geboren in NL	0 (0%)	99 (100%) ¹	0 (0%)
4.2_h Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	-	-	-
4.2_i Indien nee; waarom niet? Toelichting hieronder.			
4.3_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen?	5 (5,1%)	94 (94,9%)	-
4.3_b Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	4 (80%)	1 (20%)	-
4.3_c Indien nee; waarom niet? Toelichting hieronder. <i>Reden is onbekend.</i>			
4.4_a Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige?	16 (16,2%)	83 (83,8%)	-
4.4_b Indien ja; wat is de inhoud van de schriftelijke aanwijzing? Toelichting hieronder. <i>Omgang: 7 (43,8%); Zich houden aan hulpverleningsafspraken: 3 (18,8%); Ouder laten weten wat van hen wordt verwacht: 2(12,5%); In gesprek gaan met GI: 1 (6,3%); Niet naar het buitenland gaan: 1 (6,3%); Hygiëne/opvoeding/gezondheid: 1 (6,3%); Onbekend: 1 (6,3%).</i>			
4.4_c Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen?	1 (6,3%)	15 (93,8%)	-
4.4_d Indien ja; is dit verzoek door de rechter toegekend?	1 (100%)	-	-
4.4_e Indien nee; waarom niet? Toelichting hieronder.			
4.4_f Heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd?	-	1 (100%)	-
4.4_g Indien ja; welke? Toelichting hieronder.			
4.5_a Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter?	1 (1%)	98 (99%)	-

¹ Antwoordmogelijkheid 'nee' is gedurende het dossieronderzoek niet consequent onderscheiden van antwoordmogelijkheid 'n.v.t.' Onbekend is daarom hoeveel 'nee-tjes' daadwerkelijk een 'nvt' zouden moeten zijn.

4.5_b Indien ja; wat was de aard van het geschil? Toelichting hieronder. <i>Ouders waren het niet eens met het verzoek tot verlenging van de ots.</i>			
4.5_c Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	99 (100%)	-
4.5_d Indien ja; wat was de aard van het geschil? Toelichting hieronder.			
4.5_e Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	52 (52,5%)	47 (47,5%)
4.5_f Indien ja; wat was de aard van het geschil? Toelichting hieronder.			
4.5_g Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter?	1 (1%)	98 (99%)	-
4.5_h Indien ja; wat was de aard van het geschil? Toelichting hieronder. <i>Ouders waren het niet eens met verzoek tot machtiging gesloten plaatsing. Rechter heeft geschil uiteindelijk niet behandeld, omdat hij van mening was dat de ouders dit geschil hadden moeten voorleggen.</i>			
4.5_i Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter?	0 (0%)	99 (100%)	-
4.5_j Indien ja; wat was de aard van het geschil? Toelichting hieronder.			
4.6_a Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekt aan de gezinsvoogd? ²	89 (89,9%)	10 (10,1%)	-
4.6_b Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekken aan de gezinsvoogd? Welke derden?			

² Indicator had eigenlijk moeten luiden: hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen verstrekt *zonder instemming* van ouders. Nu is ook 'ja' gescoord in situaties waarin ouders hebben ingestemd met het verstrekken van inlichtingen door derden.

N=38: dossiers waarin de ots-maatregel is opgelegd na 1 januari 2015.

- In 18 cases (47,4%) betrof het een ots en in 20 cases (52,6%) een ots met machtiging uithuisplaatsing.*

	ja	nee	niet van toepassing
4.1_a Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen? (n=36) ³	30 (83,3%)	6 (16,7%)	-
4.1_b En de daarop afgestemde duur van de ots? (n= 36)	25 (69,4%)	11 (30,6%)	
4.1_c Wat is de duur van de ondertoezichtstelling? (n=38) 12 maanden: 28 (73,7%) 6 maanden: 5 (13,2%) - Anders, namelijk: 5 (13,2%) (1 keer 11 maanden, 2 keer drie maanden, 1 keer 2,5 maand en 1 keer 2 maanden)			
4.1_d Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak? (n=36)	32 (88,9%)	4 (11,1%)	-

N=61: dossiers waarin de ots-maatregel is opgelegd voor 1 januari 2015.

- In 28 cases (45,9%) betrof het een ots en in 33 cases (54,1%) een ots met machtiging uithuisplaatsing.*

	ja	nee	niet van toepassing
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? nvt: minderjarige 12< (n=55)*	16 (29,1%)	5 (8,2%)	34 (61,8%)*
1.3_b Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? nvt: minderjarige 12< (n=55) ⁴	16 (29,1%)	5 (8,2%)	34 (61,8%)
1.3_c Is de ondertoezichtstelling in het verleden reeds verlengd?	43 (70,5%)	18 (29,5%)	-
1.3_d Indien ja; heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? nvt: minderjarige 12<	22 (51,2%)	1 (2,3%)	20 (46,5%)
1.3_e Heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? nvt: minderjarige 12<	18 (41,9%)	5 (11,6%)	20 (46,5%)
6.1_a Heeft de rechter zich uitgesproken over het beëindigen van de	1 (1,6%)	12 (19,7%)	48 (78,7%)

³ In twee cases is dit onbekend in verband met ontbreken van de beschikking.

⁴ In zes cases ontbrak het raadsrapport en kon dit niet meer worden achterhaald.

plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar? nvt:
jeugdige verblijft <1 jaar in pleeggezin / jeugdige verblijft niet in pleeggezin

6.1_b Indien ja; heeft de rechter de beëindiging van de plaatsing gehonoreerd?	1 (100%)	-	-
--	----------	---	---

Resultaten dossierstudie RvdK

N=58: dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een ots na 1 januari 2015.

- In 36 cases (62,1%) betrof het verzoek een ots en in 22 cases (37,9%) een ots met machtiging uithuisplaatsing.*
- In 56 cases (96,6%) is het verzoek door de kinderrechter gehonoreerd en in 2 cases (3,4%) is het verzoek afgewezen.*

	ja	nee	niet van toepassing
1.1_a Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?	54 (93,1%)	4 (6,9%)	-
1.1_b Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? - Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 44 (81,5 %) - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 10 (18,5 %)			
1.1_c Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor ots?	10 (100%)	0 (0%)	-
1.1_d Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder. <i>In 5 cases (50%) zijn ouders bereid om mee werken, maar zijn zij in onvoldoende mate machtig om de hulpverlening te doen slagen. In de andere 5 cases (50%) vertoont de jeugdige dermate gedragsproblematiek, dat een gedwongen kader nodig is.</i>			
1.1_e Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is?	17 (29,3%)	5 (8,6%)	36 (62,1%)
1.1_f Indien ja; heeft de raadsonderzoeker onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen?	17 (100%)	0 (0%)	-
1.1_g Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? - De verwachting is dat ouders het zelf weer kunnen binnen de aanvaardbare termijn: 2 (11,8%) - De verwachting is twijfelachtig: 9 (52,9%) - De verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid zelf te dragen: 6 (35,3%)			

1.1_h Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor ots?	6 (100 %)	0 (0 %)	-
1.1_i Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder <i>In 2 cases (...) wordt beoogd om ouders binnen de ots voor te bereiden op de gezagsbeëindigende maatregel. In 2 andere cases (...) is terugkeer naar huis niet het doel, omdat de minderjarigen binnen afzienbare tijd de meerderjarige leeftijd bereiken en wordt toegewerkt naar zelfstandigheid. Daarnaast wordt in 1 case ots passender beschouwd dan een gezagsbeëindigende maatregel, omdat moeder op deze manier een rol blijft spelen in het leven van de minderjarige, hetgeen tevens in belang is van de minderjarige.</i>			
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? nvt: minderjarige 12<	26 (44,8%)	8 (13,8%)	24 (41,4%)
1.3_b Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? nvt: minderjarige 12<	26 (44,89%)	8 (13,8%)	24 (41,4%)
2.1_a/2.2_a Wie heeft het verzoekschrift ingediend bij de rechtbank? - RvdK: 58 (100 %) - Ouder/opvoeder: 0 (0 %) - Burgemeester: 0 (0 %)			
1.1_i Heeft de rechter in zijn oordeel over de ots getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd?	25 (43,1%)	33 (56,9%)	-
1.1_j Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? - Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 19 (76 %) - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 6 (24 %)			
3.1_a Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd en 0_f = gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch ots wordt opgelegd?	4 (100 %)	-	-
3.1_b Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder. <i>In 3 cases (75%) zijn de effecten van de hulpverlening uit het vrijwillig kader onvoldoende gebleken. In 1 case (25%) gaat het in kleine stapjes de goede kant op, maar wordt begeleiding voor langere tijd noodzakelijk geacht.</i>			
1.1_k Heeft de rechter in zijn oordeel over de ots getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	4 (6,9%)	18 (31%)	36 (62,1%)
1.1_l Wat is de uitkomst? - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 3 (50 %) - De verwachting is twijfelachtig: 2 (33,3 %)			

Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 1 (16,7 %)			
3.1_c Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_f=gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch ots wordt opgelegd?	0 (0 %)	1 (100 %)	-
3.1_d Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder			
-			
3.1_e Indien 1.1_j en/of indien 1.1_k 'nee' scoort: hoe luidt de motivatie van de rechter? Toelichting hieronder			
2.1_a Heeft de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht gesteld? Nvt: jeugdige heeft geen broertjes/zusjes	0 (0 %)	17 (29,3%)	41 (70,7%)

N=40 waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel na 1 januari 2015.

- In alle verzoeken is het verzoek door de kinderrechter gehonoreerd.*

	ja	nee	niet van toepassing
1.2_a Heeft de jeugdbeschermer in zijn verzoek tot onderzoek aan de RvdK gemotiveerd waarom ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? nvt: RvdK is ambtshalve onderzoek gestart	17 (42,5 %)	17 (42,5 %)	6 (15 %)
1.2_b Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	38 (95 %)	2 (5 %)	-
1.2_c Wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? - ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 38 (100 %) - ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0 %)			
1.2_d Heeft de rechter in zijn oordeel over voogdij getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	32 (80 %)	8 (20 %)	-
1.2_e Wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? - ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 32 (100 %) - ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 (0 %)			
1.2_f Indien ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en 0_e= niet gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom geen gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd?	0 (0 %)	0 (0 %)	-
1.2_g Indien ja; hoe luidt de motivatie? Toelichting hieronder	-	-	

BIJLAGE 8

Resultaten nulmeting

Inleiding

In deze bijlage worden de resultaten gepresenteerd van de situatie ten aanzien van de indicatoren voor invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving op 1 januari 2015. Dit betreft informatie op de zogenoemde registratie-indicatoren. De informatie is afkomstig uit de registratiesystemen van de afzonderlijke GI's¹ (tabellen B8.1, B8.3, en B8.5) en het registratiesysteem van de RvdK (tabellen B8.2 en B8.4).

Drang

In de onderstaande tabel is het aantal jeugdigen gepresenteerd die door jeugdbeschermers worden begeleid zonder dat een kindbeschermingsmaatregel is opgelegd.

Tabel B8.1 Drang (peildatum: 31 december 2014)

Indicator	Totaal
Hoeveel pupillen begeleidt uw instelling zonder dat een kb-maatregel is opgelegd?	10.719

Noot: drie instellingen begeleiden geen jeugdigen zonder kindbeschermingsmaatregel.

Ots

In de onderstaande tabel is het aantal rekestten gepresenteerd van de RvdK voor een ots en een ots in combinatie met een muhp.

Tabel B8.2 Ots, ingediende rekestten (peildatum: 31 december 2014)

Indicator	Totaal
Hoe vaak heeft de RvdK een verzoekschrift ingediend voor een ots zonder muhp?	7.623
Hoe vaak heeft de RvdK een verzoekschrift ingediend voor een ots in combinatie met een muhp?	1.597

¹ De volgende GI's hebben hun registratiegegevens aangeleverd: Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering, Jeugdbescherming Noord, Jeugdbescherming West, Stichting Intervence, Jeugdbescherming Overijssel, Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond, Bureau Jeugdzorg Limburg, Regiecentrum Bescherming en Veiligheid, De Jeugd en Gezinsbeschermers, William Schrikker Groep, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Samen Veilig Midden Nederland/Regio Flevoland, SGJB en Jeugdbescherming Gelderland. Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant heeft niet meegewerkt aan het onderzoek.

In de onderstaande tabel zijn de cijfers over de instroom, uitstroom, gemiddelde duur en verlenging van de ots gepresenteerd.

Tabel B8.3 Ots, instroom, uitstroom, gemiddelde duur en verlenging (peildatum: 31 december 2014)

Indicator	Totaal
Hoeveel pupillen staan er onder toezicht van uw instelling?	23.443
Hoeveel ots-pupillen zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd?	8.181
Hoeveel ots-pupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd?	11.296
Hoeveel ots-pupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd ten gevolge van een voogdijmaatregel?	1.175
Wat was de gemiddelde duur van de ots over lopende zaken?	866 dagen; 28,45 maanden; 2,37 jaren ²
Hoeveel ots-pupillen zijn met een muhp uithuisgeplaatst? [peildatum 31 december 2014]	8.340
Hoeveel ots-pupillen met een muhp zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd?	1.658
Hoeveel ots-pupillen met een muhp zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd?	3.220
Hoeveel ots-en zijn in kalenderjaar 2014 verlengd?	13.046
Hoeveel ots-en van twee jaar of langer met muhp zijn in kalenderjaar 2014 verlengd?	3.209 ³

Noot: de feitelijke uithuisplaatsing van jeugdigen ligt naar verwachting hoger. Voor de inwerkingtreding van de gewijzigde kinderschermingswetgeving vond uithuisplaats ook plaats zonder dat hiervoor een machtiging was verleend, in de situatie waarin de ouder(s) met de uithuisplaatsing instemmen.

Gezagsbeëindigende maatregel

In de onderstaande tabel is het aantal rekestten gepresenteerd van de RvdK voor een gezagsbeëindigende maatregel.

Tabel B8.4 Gezagsbeëindigende maatregel, ingediende rekestten (peildatum: 31 december 2014)

Indicator	Totaal
Hoe vaak heeft de RvdK een verzoekschrift ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel? [peildatum: 31 december 2014]	1.654

² Deze uitkomst geeft een indicatie voor de gemiddelde duur van de ots. De gemiddelde duur van de ots is berekend over lopende zaken en de ots duurt dus nog voort.

³ Van één GI is de informatie op deze indicator onbekend.

In de onderstaande tabel zijn de cijfers over de instroom en uitstroom van de gezagsbeëindigende maatregel gepresenteerd.

Tabel B8.5 Gezagsbeëindigende maatregel, instroom en uitstroom (peildatum: 31 december 2014)

Indicator	Totaal
Hoeveel pupillen staan onder voogdij van uw instelling?	8.708
Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd?	1.733
Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 ingestroomd, zonder dat een ots is vooraf gegaan?	558
Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd als gevolg van pleegoudervoogdij?	259
Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd als gevolg van overdracht naar een ander natuurlijk persoon (niet zijnde pleegouder)?	54
Hoeveel voogdijpupillen zijn in kalenderjaar 2014 uitgestroomd als gevolg van herstel van gezag?	101

Regioplan

Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T 020 531 531 5
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl