

Vergaderjaar 2009–2010

31 839

Jeugdzorg

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2010

Aanleiding

Hierbij bied ik u twee rapporten aan van de Inspectie Jeugdzorg van onderzoeken die recentelijk zijn uitgevoerd.¹ Het betreft het rapport «De toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming bij beslissingen tot terugplaatsing naar huis» en het rapport «Risicomanagement bij onder toezicht gestelde kinderen».

Deze onderzoeken zijn uitgevoerd als vervolg op eerdere onderzoeken van de Inspectie Jeugdzorg over beide thema's. Deze eerdere onderzoeksrapporten heeft u in oktober 2008 ontvangen. Naar aanleiding van de resultaten van deze beide onderzoeken heb ik de Inspectie Jeugdzorg gevraagd het al eerder geplande onderzoek naar beide thema's te vervroegen.

Het rapport «de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming bij beslissingen tot terugplaatsing naar huis»

Achtergrond

Uit het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg uit 2008 bleek dat de kwaliteit van de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming onvoldoende was. Ik heb naar aanleiding van het debat met uw Kamer over dit rapport op 29 oktober 2008 toegezegd dat deze toetsende taak op korte termijn wél goed wordt uitgevoerd. Ik heb dan ook onmiddellijk concrete afspraken gemaakt met het IPO, de Raad voor de Kinderbescherming en de MOgroep Jeugdzorg om op korte termijn tot verbetering te komen. Volgens deze afspraken had op 1 januari 2009 de uitvoering van de toetsende taak van voldoende kwaliteit moeten zijn. Daarom heb ik de Inspectie Jeugdzorg gevraagd om het voorgenomen heronderzoek naar de kwaliteit van de toetsende taak naar voren te halen. Het rapport dat u als bijlage bij deze brief aantreft, vormt hiervan het resultaat.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Conclusies Inspectie Jeugdzorg

In het najaar van 2009 heeft de Inspectie Jeugdzorg opnieuw onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de toetsende taak bij beslissingen tot terugplaatsing naar huis.

In dit onderzoek stonden de volgende vragen centraal. Ten eerste of de bureaus jeugdzorg de voorgenomen beslissingen tot terugplaatsing naar huis inhoudelijk voldoende onderbouwen en tijdig voorleggen aan de Raad voor de Kinderbescherming. En ten tweede of de Raad voor de Kinderbescherming de voorgenomen beslissingen van een bureau jeugdzorg toetst en de inhoudelijke afwegingen vastlegt en kenbaar maakt in de beslissing aan een bureau jeugdzorg.

De Inspectie Jeugdzorg komt in dit rapport tot het algemene oordeel dat de kwaliteit van de uitvoering van de toetsende taak bij beslissingen tot terugplaatsing naar huis – ondanks de inspanningen van de Raad voor de Kinderbescherming en de MOgroep Jeugdzorg – als geheel nog steeds niet voldoende is.

Ten aanzien van de eerste vraag concludeert de Inspectie Jeugdzorg dat de Raad voor de Kinderbescherming de voorgenomen besluiten van bureaus jeugdzorg te vaak te laat en onvoldoende onderbouwd ontvangt om deze naar behoren te kunnen toetsen. Ook heeft de Inspectie Jeugdzorg de indruk dat nog niet alle bureaus jeugdzorg alle beslissingen ter toetsing aan de Raad voor de Kinderbescherming voorleggen. Er blijft dus een kans bestaan dat kinderen naar huis gaan zonder dat de Raad voor de Kinderbescherming deze beslissing vooraf heeft getoetst.

Ten aanzien van de tweede vraag stelt de Inspectie Jeugdzorg vast dat de kwaliteit van de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming sterk is verbeterd doordat de Raad zijn interne werkproces op orde heeft gebracht. Indien een voorgenomen besluit tijdig en volledig door een bureau jeugdzorg wordt voorgelegd aan de Raad, is de kwaliteit van de toetsing inhoudelijk voldoende.

Het is van belang om hier te vermelden dat niet alle bureaus jeugdzorg betrokken waren bij dit onderzoek. Het object van onderzoek waren raadsregio's. Zeven van deze regio's zijn onderzocht. Dat betekent dat niet alle bureaus jeugdzorg en landelijk werkende instellingen (LWI's) betrokken waren bij dit onderzoek.

Omdat de afspraken die zijn gemaakt voor alle bureaus jeugdzorg hetzelfde zijn en omdat geen van de onderzochte bureaus jeugdzorg goed scoorde, moet ik er van uitgaan dat dit beeld mogelijk landelijk hetzelfde kan zijn. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat de bureaus jeugdzorg die niet bij dit onderzoek betrokken waren, beter presteren. Toch acht ik het van belang om deze nuancering aan te brengen, omdat een bureau jeugdzorg dat zich wel heeft ingezet om deze taak goed uit te voeren, daarin niet ontmoedigd moet worden.

Beleidsreactie

In algemene zin is de conclusie van het heronderzoek van de Inspectie Jeugdzorg naar de toetsende taak zeer teleurstellend. Uiteraard ben ik blij dat de Raad voor de Kinderbescherming succesvol is in het op orde krijgen van het interne werkproces. Over het gegeven dat de bureaus jeugdzorg slecht scoren op het tijdig en volledig leveren van informatie, ben ik echter zeer ontstemd. Blijkbaar heeft het aanleveren van informatie aan de Raad voor de Kinderbescherming bij de bureaus jeugdzorg in de afgelopen periode geen hoge prioriteit gekregen.

Ik vind het van belang dat de toetsende taak goed en zorgvuldig wordt uitgevoerd. Het besluit om een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing

niet te verlengen en het besluit om een uithuisplaatsing tussentijds te beëindigen, is ingrijpend en van groot belang voor kinderen en ouders. Er moet voldoende zekerheid zijn voor een veilig vervolg van de opvoedsituatie vanuit de oorspronkelijke gezinssituatie. Dergelijke besluiten dienen volgens algemene rechtsbeginselen getoetst te worden door een onafhankelijke instantie. Daarom is er in 1995 voor gekozen om, toen er een eind kwam aan de leidende rol van de kinderrechter, de Raad voor de Kinderbescherming met deze taak te belasten en deze taak ook wettelijk vast te leggen. Deze wettelijke taak ziet niet alleen op een besluit tot terugplaatsing bij uithuisplaatsing, maar ook op het beëindigen of niet verlengen van een ondertoezichtstelling.

Het belang dat ik aan deze taak hecht uit zich ook in het feit dat ik deze taak gehandhaafd heb in het wetsvoorstel «Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek over de herziening van de maatregelen voor kinderscherming» (Kamerstukken II, 2008/09, 32 015, nr. 1–4), dat bij uw Kamer in behandeling is.

Gezien het feit dat het een wettelijke taak betreft en er over de verbetering van de kwaliteit van de toetsende taak concrete afspraken zijn gemaakt met alle ketenpartners, had ik verwacht dat de kwaliteit van de uitvoering van de toetsende taak ook daadwerkelijk per 1 januari 2009 op orde zou zijn. De Inspectie Jeugdzorg geeft dan ook aan geen vertrouwen meer te hebben in hernieuwde afspraken met bureaus jeugdzorg om tot verbetering te komen. Zij geeft daarom in overweging om de kinderrechter wederom een rol te geven in deze toetsing.

Ik heb om bovengenoemde redenen begrip voor deze reactie. Ik zal de overweging van de Inspectie Jeugdzorg op dit moment echter niet overnemen. Hierbij spelen juridische en praktische overwegingen een rol. In het Nederlandse stelsel voor jeugdbescherming wordt de rechter ingeschakeld op het moment dat er beslissingen worden genomen die de rechten en vrijheden van kinderen en ouders inperken. Vandaar dat voor het uitspreken van een ondertoezichtstelling en het afgeven van een machtiging uithuisplaatsing, de tussenkomst van een rechter noodzakelijk is. Een besluit tot terugplaatsing kan gezien worden als een herstel van rechten van kinderen en ouders. Vanuit deze optiek is tussenkomst van de rechter niet noodzakelijk. Wel is het van belang dat een onafhankelijke partij toetst of de terugplaatsing vanuit de optiek van de veiligheid van het kind, verantwoord is. De wetgever heeft ervoor gekozen de Raad voor de Kinderbescherming deze onafhankelijke toets te laten uitvoeren. Bovendien heeft de Raad de bevoegdheid om een ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing te verzoeken of te verlengen. Naast deze juridische reden, is er ook een praktische reden om de toetsende taak niet weer bij de kinderrechter neer te leggen. Het zou voor hen een enorme extra belasting betekenen. Een besluit hiertoe vind ik op dit moment niet verstandig.

De MOgroep Jeugdzorg heeft in haar reactie aan mij erkend dat niet bij alle bureaus jeugdzorg de toetsende taak goed verloopt. Sommige bureaus jeugdzorg hebben prioriteit gegeven aan de vormgeving van het veiligheidsbeleid en risicomanagement en de implementatie van de Deltamethode. Tevens geeft de MOgroep Jeugdzorg aan dat zij twijfels heeft bij de meerwaarde van de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming. De MOgroep Jeugdzorg wijst er op dat volgens het rapport van de Inspectie Jeugdzorg het maar in een beperkt aantal gevallen voorkomt dat de Raad voor de Kinderbescherming anders beslist dan een bureau jeugdzorg. Dat betekent volgens de MOgroep Jeugdzorg overigens niet dat de veiligheid van deze kinderen in het geding is. Volgens de MOgroep Jeugdzorg behoort het tot de verantwoordelijkheid van de professional om tot een afgewogen oordeel te komen over een

thuisplaatsing. Beslissingen over terugplaatsing zijn kernbeslissingen. Deze kernbeslissingen worden in het kader van het risicomanagement volgens de MOgroep Jeugdzorg ook niet meer genomen door één professional, maar interdisciplinair door toetsing bij andere deskundigen die niet direct bij de casus betrokken zijn.

Zoals ik hierboven heb aangegeven hecht ik veel waarde aan de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming om voldoende garanties te hebben voor de veiligheid van een kind bij terugkeer naar de thuissituatie. Daarnaast betreft het een wettelijke taak, die ook uitgevoerd moet worden.

Ik ga dan ook op korte termijn met individuele gedeputeerden afspraken maken om tot een goede uitvoering door de bureaus jeugdzorg van de toetsende taak te komen. Daarbij moet voor eind 2010 de uitvoering op orde zijn. Alle verantwoordelijke gedeputeerden zullen van mij een brief ontvangen waarin het belang van de toetsende taak nogmaals benadrukt wordt. Ik verzoek hen ook mij dit schriftelijk te bevestigen, inclusief de toezegging dat deze taak voor eind 2010 in het betreffende bureau jeugdzorg goed wordt uitgevoerd. Ik verwacht dat een directe sturing vanuit het provinciale bestuur op het uitvoeren van deze taak ook tot concrete resultaten zal leiden. Op welke wijze de provincies en de bureaus jeugdzorg een goede uitvoering van de toetsende taak gaan organiseren, laat ik aan hen over.

Een belangrijk hulpmiddel hierbij is het automatiseren van het proces van signaleren en melden. Afsproken was dat dit systeem op 1 juli 2009 operationeel zou zijn, maar blijkbaar is dit nog niet overal gelukt. Dat laat echter onverlet dat het tijdig en volledig melden van een terugplaatsing een wettelijke taak is. Een taak die elk bureau jeugdzorg in het belang van het kind en het gezin ook moet uitvoeren.

Naast het aanspreken van de betrokken gedeputeerden en directeuren van de bureaus jeugdzorg op het uitvoeren van de eerder gemaakte afspraken over de toetsende taak, wil ik de provincies en de bureaus jeugdzorg ook praktische ondersteuning bieden bij het implementeren van de gemaakte afspraken over de toetsende taak door middel van een vliegende brigade.

Daarnaast zal ik ook met de Raad voor de Kinderbescherming bespreken op welke wijze hij een concrete bijdrage kan leveren aan een verdere verbetering van de kwaliteit van de toetsende taak.

Notitie «Risicomanagement bij onder toezicht gestelde kinderen»

Aanleiding voor het onderzoek

De Inspectie Jeugdzorg heeft tevens een notitie uitgebracht over risicomanagement bij onder toezicht gestelde kinderen. Dit onderzoek is een vervolg op een eerder onderzoek dat in oktober 2008 is gepubliceerd. Uit dit eerdere onderzoek bleek dat het risicomanagement bij de bureaus jeugdzorg onvoldoende systematisch en professioneel werd toegepast. De risico-inschatting gebeurde niet vaak genoeg en niet objectief genoeg. Deze conclusies waren gebaseerd op een quick-scan onder alle bureaus jeugdzorg en een verdiepend onderzoek bij de bureaus jeugdzorg Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek heeft de Inspectie Jeugdzorg geconcludeerd dat niet zichtbaar was of er alles aan gedaan was om eventuele mishandeling, verwaarlozing of misbruik te signaleren en te voorkomen dat een kind dat onder toezicht is gesteld (opnieuw) slachtoffer hiervan zou worden.

Naar aanleiding van dit onderzoek, en het debat hierover met uw Kamer, heb ik in mijn brief van oktober 2008 toegezegd dat het onderdeel risicomanagement van de Deltamethode in elk bureau jeugdzorg vóór 1 januari 2009 met voorrang zou zijn ingevoerd. Daarnaast is een extra risicotaxatie uitgevoerd bij alle kinderen die onder toezicht zijn gesteld en van wie de gezinsvoogdijwerker nog niet werkte volgens de Deltamethode of bij wie een dergelijk instrument langer dan een half jaar geleden was ingezet.

Ik heb naar aanleiding van dit rapport van de Inspectie Jeugdzorg destijds met de MOgroep Jeugdzorg en het IPO concrete afspraken hierover gemaakt. Ondanks de korte tijd die resteerde hebben de bureaus jeugdzorg aangegeven bereid te zijn alles op alles te zetten om deze afspraak te realiseren.

Ik heb u tevens toegezegd dat ook naar dit thema heronderzoek gedaan zou worden door de Inspectie Jeugdzorg. De bijgevoegde notitie vormt de uitkomst van dit heronderzoek.

Conclusies van het heronderzoek naar risicomanagement

De Inspectie Jeugdzorg heeft in haar onderzoek gekeken naar de volgende elementen van het risicomanagement:

1. deskundigheidsbevordering van de medewerkers met betrekking tot risicomanagement
2. het systematisch inschatten van risico's
3. het systematisch beperken van risico's
4. het systematisch omgaan met een interne of externe overdracht

De Inspectie Jeugdzorg concludeert dat het merendeel van de bureaus jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen risicomanagement voldoende systematisch toepast voor de kinderen die onder toezicht zijn gesteld. Twaalf van de achttien onderzochte instellingen voldoen aan de verwachtingen van de Inspectie. Zes instellingen voeren echter risicomanagement nog onvoldoende systematisch uit.

De Inspectie Jeugdzorg geeft aan dat er in het afgelopen jaar veel is gebeurd en dat de meeste bureaus de verbeterpunten uit de eerdere onderzoeken hebben opgepakt. De meeste bureaus scoren dan ook een voldoende op de hierboven genoemde aspecten van risicomanagement. Aandachtspunt bij deze instellingen blijft het systematisch beperken van de geconstateerde risico's.

De zes instellingen die een onvoldoende scoren zijn: Groningen, Drenthe, Haaglanden, Amsterdam, het SGJ en het Leger des Heils. Deze instellingen hebben de Deltamethode nog niet volledig geïmplementeerd. Hier wordt er nog onvoldoende gestructureerd ingeschat wat de veiligheidsrisico's voor kinderen zijn en wordt niet op systematische wijze gewerkt aan het vergroten van de veiligheid van de kinderen.

Amsterdam wordt het slechtste beoordeeld en is als enige onder verscherpt toezicht van de Inspectie Jeugdzorg geplaatst voor de sector jeugdbescherming.

Beleidsreactie

De Inspectie Jeugdzorg heeft de instellingen die onvoldoende scoren aanbevolen om binnen één jaar te zorgen voor de benodigde verbeteringen en de provincies en stadsregio's aanbevolen hierop toe te zien. Daarnaast heb ik mijn zorgen geuit bij de MOgroep Jeugdzorg over het verbeteren van het risicomanagement bij de desbetreffende instellingen. De MOgroep Jeugdzorg heeft aangegeven dat het risicomanagement een belangrijk onderdeel vormt van het veiligheidsbeleid bij de bureaus

jeugdzorg. Zij hebben besloten dat de veiligheid van het kind centraal moet staan als kerntaak van het bureau jeugdzorg.

Doordat er op mijn verzoek bij de bureaus jeugdzorg prioriteit is gegeven aan de algehele invoering van de Deltamethode, waarvan het risicomanagement een onderdeel is, is er volgens de MOgroep Jeugdzorg minder aandacht dan gewenst uitgegaan naar de bijbehorende houdings- en communicatieaspecten bij het risicomanagement, zoals de schriftelijke verslaglegging. Volgens de MOgroep Jeugdzorg hebben nog niet alle bureaus jeugdzorg de tijd gehad om het risicomanagement ook volledig te kunnen implementeren. Zo blijkt nog niet overal uit de dossiers hoe de besluitvorming tot stand is gekomen.

De bureaus jeugdzorg hebben met de Inspectie Jeugdzorg afgesproken dat voor het einde van 2010 het veiligheidsbeleid volledig is geïmplementeerd.

Ondanks dat er duidelijke verbeteringen zijn te constateren met betrekking tot het risicomanagement en de betrokken bureaus nog enige tijd hebben om het risicomanagement volledig te implementeren, heb ik naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie besloten om de provincies en de zes instellingen die niet voldoen aan de criteria die de Inspectie Jeugdzorg heeft opgesteld voor risicomanagement, hier persoonlijk op aan te spreken. Net als bij de toetsende taak zal ik op korte termijn afspraken maken met de betrokken gedeputeerden en directeuren van de betrokken instellingen om over dit thema duidelijke afspraken te maken. Ook hier zal ik, daar waar nodig, praktische ondersteuning bieden bij de implementatie van het risicomanagement. Dit zou kunnen door een vliegende brigade.

Ik ga er dan ook vanuit dat uiterlijk eind 2010 alsnog gestalte is gegeven aan de eerder gemaakte afspraken. Met de Inspectie Jeugdzorg zal ik hierover nadere afspraken maken.

Ik zal u op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen rondom de uitvoering en implementatie van de toetsende taak en het risicomanagement.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet