

Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek over het actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen, 5 oktober 2018

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft mij uitgenodigd voor het rondetafelgesprek over het actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen. Verzocht is ten behoeve van dit gesprek een gespreksnotitie toe te zenden. Middels deze notitie voldoe ik aan dit verzoek.

1. Inleiding

Het actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen is opgesteld door Jeugdzorg Nederland namens en in samenwerking met verschillende organisaties. Mijn bijdrage aan de totstandkoming van het actieplan heeft bestaan uit deelname aan het congres 'Waarheidsvinding in de justitiële keten' in november 2017. Verder is relevant dat ik in 2013 het rapport *Is de zorg gegrond?* over dit onderwerp heb uitgebracht. In dat rapport heb ik het belang benadrukt dat maatregelen in de jeugdbescherming zorgvuldig onderbouwd zijn, op feiten worden gebaseerd en deze feiten volledig in rapportages en verzoekschriften terugkomen.

In deze gespreksnotitie bekijk ik het actieplan vanuit twee invalshoeken: 1) het VN-Kinderrechtenverdrag en 2) een analyse van de bij ons ingediende klachten/signalen over feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen en signalen die vanuit andere informatiestromen bij ons zijn gekomen.

2. Algemene conclusie

Mijn algemene conclusie is dat op basis van het actieplan verschillende goede acties en ontwikkelingen in gang worden gezet. Voor het slagen van het actieplan is het echter cruciaal dat de verbinding wordt gelegd met andere relevante en reeds lopende programma's en dat essentiële randvoorwaarden worden gecreëerd. Ten slotte adviseer ik om in deze besluitvormingsprocessen over te gaan tot implementatie van de richtlijn van het VN-Kinderrechtencomité over besluitvorming in het belang van het kind. Hieronder worden deze punten toegelicht.

Eerst wordt ingegaan op voor dit onderwerp relevante bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag en daarna volgt een analyse van door ons ontvangen klachten en overige signalen over dit onderwerp.

3. Kinderrechtenverdrag

Feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen is op verschillende niveaus gerelateerd aan de kern van het VN-Kinderrechtenverdrag. Het gaat om de veiligheid van het kind, of het kind mee mag denken en betrokken wordt bij de besluiten die rond hem of haar genomen worden en of het kind gebruik kan maken van voorzieningen die noodzakelijk zijn om zijn of haar ontwikkeling veilig te stellen.

Als Kinderombudsvrouw zie ik toe op de naleving van het VN-Kinderrechtenverdrag in Nederland. Ter introductie van deze notitie zal ik dan ook eerst ingaan op de kinderrechten die in dit kader van toepassing zijn.

De basisprincipes

Er zijn vier basisprincipes die als oriëntatie en interpretatiekader gelden voor alle rechten uit het verdrag. De zogenaamde kernartikelen van het verdrag te weten de artikelen 2, 3, 6 en 12.

Het gelijkheidsbeginsel

Artikel 2 IVRK ziet er op toe dat alle kinderrechten voor alle kinderen en jongeren gelden, in alle situaties.

Elk besluit in het ontwikkelingsbelang van het kind

Artikel 3 IVRK stelt dat bij alle besluiten die de belangen van het kind raken, zijn of haar belangen een eerste overweging zijn.

Recht op leven en ontwikkeling

Artikel 6 IVRK ziet toe op het recht op leven en ontwikkeling. Dit artikel moet in samenhang met artikel 3 IVRK worden gezien. Het belang van het kind dient volgens het VN-Kinderrechtencomité beschouwd te worden als diens *ontwikkelingsbelang*. Een besluit moet aldus goed zijn voor het welzijn en de ontwikkeling van de betrokken kinderen en jongeren.

Horen van kinderen

Artikel 12 IVRK gaat over participatie. Voorwaarde voor een besluit in het ontwikkelingsbelang van het kind, is dat het kind, op een bij hun leeftijd en ontwikkeling passende manier, zelf mag meepraten en meebeslissen. Dit vereiste geldt bij alle besluiten op alle niveaus, dus ook voor alle besluiten over jeugdhulp, zowel op groeps- als individueel niveau. Dit vereiste is niet als zodanig in de Jeugdwet opgenomen, maar wordt breed erkend als belangrijk uitgangspunt voor goede jeugdhulp.

Overige kinderrechten

Kinderen hebben volgens het Kinderrechtenverdrag een groot aantal specifieke rechten die vanuit de bovengenoemde kernbepalingen moeten worden gezien. Zoals het recht om op te groeien bij de eigen ouders. Verder zijn ouders primair verantwoordelijk voor de opvoeding van de verzorging van het kind. Als ouders hier niet toe in staat zijn, dan is de overheid verplicht te helpen. Soms is ondersteuning voldoende, soms zijn verstrekkende maatregelen noodzakelijk. Daarnaast heeft elk kind dat niet bij zijn of haar ouders opgroeit – als dit in zijn of haar belang is – recht op contact met zijn of haar ouders. Maatregelen als ondertoezichtstelling, gezag-beëindiging en uithuisplaatsing kunnen een beperking zijn van genoemde rechten en zijn voor kinderen en hun ouders zeer ingrijpend. Ook een omgangsregeling na scheiding of het gebrek daaraan heeft grote impact op het leven van een kind. Het is daarom essentieel dat de **besluiten waarbij het om dergelijke kwesties gaat, goed onderbouwd zijn en genomen worden op basis van zorgvuldig onderzoek.**

Besluitvorming in het belang van het kind

Het VN-Kinderrechtencomité, dat mondiaal toeziet op de naleving van kinderrechten, heeft een richtlijn gemaakt over besluitvorming in het belang van het kind (General Comment nr. 14). Deze richtlijn gaat onder andere in op hoe een zorgvuldig onderzoek er uit moet zien. Dergelijk onderzoek neemt alle aspecten mee die voor het ontwikkelingsbelang van het kind relevant zijn, moet deskundig zijn uitgevoerd en moet samengaan met een kwalitatief goede rapportage waarin het te nemen besluit wordt onderbouwd. Verder moet een juridische procedure waarborgen dat onderzoek en besluitvorming transparant zijn en zorgvuldig plaatsvinden.

Implementatie van deze richtlijn, waar het Kinderrechtencomité ook Nederland toe heeft opgeroepen, leidt tot kwalitatief goede besluitvorming die kinderrechten voorop stelt en biedt handvatten voor complexe besluiten. In mijn visie draagt deze richtlijn bij aan meer transparante, zorgvuldige en kwalitatief betere besluitvorming, waarbij niet alleen het kind centraal staat, maar vooral ook diens ontwikkelingsbelang.

4. De analyse van bij de Kinderombudsman gemelde klachten/signalen

Ten behoeve van het rondetafelgesprek heb ik een analyse gemaakt van de klachten/signalen¹ die sinds januari 2017 bij ons zijn gemeld over feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen. Ik kies voor deze periode omdat dit het meest actuele beeld geeft.

Resultaten klachtenanalyse

In 2017 en 2018 (tot en met augustus 2018) heeft de Kinderombudsman over feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen in totaal 78 klachten ontvangen. Hoewel het jaar nog niet om is, lijkt er sprake te zijn van een afname van het aantal klachten over dit onderwerp bij de Kinderombudsman; er zijn 56 klachten geregistreerd in 2017 en 22 klachten in 2018 tot nu toe. In totaal komen er jaarlijks rond de 2500 klachten binnen bij de Kinderombudsman. Het gaat hier aldus over relatief kleine aantallen op het totale aantal klachten.

Het overgrote deel van de klachten is afkomstig van ouders (75%). In kleinere aantallen melden grootouders, pleegouders, professionals en kinderen zich bij ons. De meeste klachten gaan over de reguliere jeugdbescherming (30), gevolgd door de Raad voor de Kinderbescherming (15) en Veilig Thuis (11).

Uit de analyse zijn verschillende type klachten naar voren gekomen. De meest geregistreerde klachten in 2017 en 2018 zijn de volgende:

- (1) Onduidelijkheid over de keuzes die gemaakt worden.
- (2) Het niet eens zijn met de inhoud van het verslag van een gesprek dan wel de klacht dat correcties niet zichtbaar zijn verwerkt.
- (3) Het niet onderzoeken van een psychiatrische diagnose of verslaving.

De meeste klachten gaan over onduidelijkheid over de keuzes die gemaakt worden. Dit punt komt terug in actielijn 1 van het actieplan; respectvolle bejegening kinderen en ouders en actielijn 3; kwaliteit onderzoek en rapportages. Er wordt ook veel geklaagd over de inhoud van het verslag van een gesprek dan wel dat correcties niet zichtbaar zijn verwerkt, en het niet onderzoeken van een psychiatrische diagnose of verslaving. Beide punten vallen onder actielijn 3 van het actieplan.

Complexe scheidingen lijken vaak achterliggende problematiek

In de meeste gevallen betreffen de klachten problematiek (situaties) waarbij sprake is van een uithuisplaatsing. Omgangsregelingen en situaties waarbij sprake is van mogelijke mishandeling, vormen de twee andere grote groepen. Situaties waarbij benoemd is dat sprake is van een complexe scheiding scoort in aantallen laag, maar lijkt vaak achterliggende problematiek bij uithuisplaatsing, omgangsregelingen en vermoedens van mishandeling. Dit pleit ervoor daar waar het gaat om de uitvoering van dit actieplan, steeds de verbinding te zoeken met andere programma's zoals het platform Scheiden zonder schade en Geweld hoort nergens thuis. Mogelijk ligt een complexe scheiding aan de basis van de klacht.

Geen afname van aantallen klachten over psychiatrische diagnoses of verslaving

We zien een afname van alle type klachten, behalve bij de klachten over dat er geen verder onderzoek is gedaan naar vermoedens van psychiatrische diagnoses of verslaving. Dit kan duiden op bijvoorbeeld tekortkomingen in de onderzoeken maar ook op blaming door de andere ouder bij complexe scheiding.

¹ Deze signalen zijn door mijn medewerkers geregistreerd onder het trefwoord "waarheidsvinding". Als een zaak niet als zodanig geregistreerd is, dan is deze niet meegenomen in de analyse. Het aantal klachten over dit onderwerp zal naar verwachting iets hoger zijn. Verder wordt hieronder alleen nog over klachten gesproken en niet klachten/signalen.

5. Algemene conclusie

Sinds het onderzoek van de Kinderombudsman uit 2013 is er veel gebeurd. Als positieve ontwikkeling zie ik dat het belang van goed feitenonderzoek en het scheiden van feiten en meningen breed wordt onderschreven, ook al loopt dit in de praktijk nog niet altijd goed genoeg. Ook is er steeds meer een aanspreekcultuur ontstaan. Aan de andere kant zijn er ook zorgen, bijvoorbeeld over de kwaliteit van onderzoeken en rapportages.

Verschillende goede acties en ontwikkelingen worden in gang gezet, verbinding met andere programma's en creëren essentiële randvoorwaarden is nodig

Onze algemene conclusie is dat er met dit actieplan verschillende goede acties en ontwikkelingen in gang worden gezet. Het is goed dat verbetering van feitenonderzoek zo hoog op de agenda staat, van de politiek en de instanties die hiervoor verantwoordelijk zijn. Aan de andere kant is het ook pijnlijk dat vijf jaar na het uitkomen van het rapport van de Kinderombudsman, de kwaliteit van feitenonderzoek nog steeds verbetering behoeft. Het gaat in de komende periode niet alleen om het uitvoeren van de acties in dit actieplan, maar ook om verbinding met andere programma's zoals Platform scheiden zonder schade en Geweld hoort nergens thuis. Tevens is het noodzakelijk de essentiële randvoorwaarden te creëren die nodig zijn, zoals voldoende tijd en middelen om goed onderzoek (gebaseerd op goed feitenonderzoek) te kunnen doen door een multidisciplinair team.

Implementatie richtlijn over het belang van het kind

Daarnaast kan implementatie van de richtlijn van het VN-Kinderrechtencomité leiden tot kwalitatief goede besluitvorming die kinderrechten voorop stelt en handvatten bieden voor complexe besluiten. Het kan eraan bijdragen dat het draagvlak voor besluiten wordt vergroot, zodat het voor betrokkenen zoals ouders en kinderen beter inzichtelijk wordt waarom een pijnlijk besluit in het belang van het kind en diens ontwikkeling moet worden genomen. Op dit punt moet het actieplan worden aangevuld. Ik denk hierover in de komende periode graag mee.

In de komende periode zullen wij de uitvoering van de acties kritisch blijven volgen.

Margrite Kalverboer
De Kinderombudsvrouw