

Vergaderjaar 2019–2020

31 839

Jeugdzorg

35 370

Zorg en dwang

Nr. 722

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2020

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Raad voor de Veiligheid en Samenleving (hierna: de Raden) hebben op eigen initiatief het advies «Intensieve vrijwillige hulp: Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg» uitgebracht aan de Ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Dit advies is op 25 november 2019 aangeboden aan de beide ministeries en de VNG tijdens de werkconferentie over preventieve jeugdbescherming in het kader van actielijn 5 van het Programma Zorg voor de Jeugd.

Aanleiding voor het advies van de Raden is de onduidelijkheid die er in de praktijk kan bestaan voor jeugdigen en ouders over de inzet van drang in de jeugdzorg en hun rechtspositie ten aanzien hiervan. De zogenoemde «vrijwillige drangtrajecten» roepen bij de Raden juridische en ethische vragen op.

Bij deze brief stuur ik u, mede namens de Minister van VWS, het advies van de Raden¹ en onze beleidsreactie hierop.

Samenvatting conclusies en aanbevelingen RSJ en RVS

De Raden concluderen in hun rapport dat het grootste knelpunt is dat de grens tussen gedwongen hulp (jeugdbescherming) en vrijwillige hulpverlening niet helder is en dat het onduidelijk is wat er kan en mag binnen drang. De Raden vinden dit onwenselijk. Zij geven aan dat door beleid van gemeenten gericht op het voorkomen van jeugdbescherming in de praktijk een tussengebied is ontstaan, waarin interventies in het vrijwillige kader niet helder zijn afgebakend van gedwongen hulp. De Raden bevelen aan dit onderscheid scherper te maken voor jeugdigen en ouders door onder meer geen «tussenvormen» van hulp meer te organiseren, het voor cliënten helder te maken of er vrijwillige of gedwongen hulp aan hen wordt verleend en inzichtelijk te maken welke

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rechten en plichten hierbij horen. De Raden menen dat drang louter gezien dient te worden als «intensieve vrijwillige hulp» en stellen voor de term drang niet meer te gebruiken. Aanvullend hierop stellen zij de praktijk en financiering van drang hiermee in lijn te brengen en onder meer te stoppen met de inkoop door gemeenten van drang als afzonderlijk product. Volgens de Raden zijn hiervoor randvoorwaarden nodig waarmee intensieve vrijwillige hulp juridisch gerechtvaardigd en ethisch verantwoord wordt, door middel van onder andere waarborgen van mensen- en kinderrechten, ruimte voor professionals voor kritische reflectie en moreel beraad, garantie voor deskundigheid in het vrijwillig kader en adequate werkomstandigheden.

Beleidsreactie

Achtergrond Preventieve Jeugdbescherming («drang»)

Met de invoering van de Jeugdwet in 2015 is er meer nadruk komen te liggen op het (nog) beter voorkomen van kinderschermingsmaatregelen waarbij gedwongen wordt ingegrepen in gezinnen met tussenkomst van de kinderrechter. Dergelijk ingrijpen is zeer ingrijpend voor jeugdigen en ouders en het is daarom belangrijk om, daar waar mogelijk, jeugdigen en ouders te motiveren om noodzakelijke hulp vrijwillig te aanvaarden. De memorie van toelichting bij de Jeugdwet noemt als één van de mogelijkheden om jeugdbescherming te voorkomen de inzet van een Gecertificeerde Instelling (hierna: GI), nog voordat een kinderschermingsmaatregel van kracht is. Het doel hiervan is om de specifieke expertise van een GI in te zetten om ouders, voor wie het accepteren van noodzakelijke hulp voor het kind of zichzelf niet vanzelfsprekend is, te bewegen in het vrijwillig kader hulp te accepteren en zo de continuïteit van hulp te borgen. De preventie van jeugdbescherming lijkt zijn vruchten af te werpen. In de periode van 2015–2018 is het aantal uithuisplaatsingen en de duur van ondertoezichtstellingen afgenomen.

De afgelopen jaren is steeds vaker discussie en onduidelijkheid voor zowel jeugdigen, ouders als professionals ontstaan over hetgeen we onder de noemer «drang» of «preventieve jeugdbescherming» zijn gaan scharen. Onduidelijkheid voor ouders en jeugdigen over wat preventieve jeugdbescherming precies inhoudt, waar zij wel en niet aan hoeven mee te werken en welke rechten en plichten zij hebben, is niet wenselijk. Dat de Raden zelf het initiatief hebben genomen om hier advies over uit te brengen stemt ons daarom positief.

Grens tussen vrijwillige hulpverlening en jeugdbescherming en ontwikkelingen in de jeugdbeschermingsketen

De aanbevelingen van de Raden zijn waardevol en wij nemen dit samen met de gemeenten ter harte. De roep van de Raden om een scherper onderscheid tussen het vrijwillig en gedwongen kader is niet nieuw. Vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en -bescherming voor jeugdigen en ouders onderschrijven wij het belang hiervan.

Inzet van specialistische expertise zoals de inzet van methodische en intensieve begeleiding van gezinnen ter voorkoming van een kinderschermingsmaatregel is verschillend georganiseerd in het land. Op de meeste plekken is dit voor een belangrijk deel belegd bij de GI's, die specifieke kennis en expertise hebben van de doelgroep. De rol en de positie van de GI's in het voorkomen van kinderschermingsmaatregelen en uithuisplaatsingen kan verschillen per gemeenten of regio al naar gelang de gemeentelijke visie en aanwezige structuren voor zorg en hulp.

De inzet van de expertise van GI's kent verschillende verschijningsvormen, bijvoorbeeld langs een apart traject waarin de GI de regie voert over de hulpverlening aan gezinnen of door middel van een consulterende rol op afroep richting de lokale teams om hun kennis en expertise in te zetten.

Niet op alle plekken in het land zijn lokale teams georganiseerd om intensieve hulp aan een doelgroep te verlenen waarbij de acceptatie van hulp moeizaam verloopt en/of onveiligheid speelt in de gezinssituatie. Dit vraagt om een specialistische kennisverzwaring aan de voorkant van de hulpverlening onder andere op het gebied van onveilige gezinssituaties. Daar waar dit (nog) niet aanwezig is, achten wij de inzet van de professionals van GI's, in samenwerking met de lokale teams, van meerwaarde om de kennis zo vroeg mogelijk in te zetten. Op deze wijze kunnen gezinnen met kinderen van wie de ontwikkeling wordt bedreigd of die in onveiligheid opgroeien op tijd, transparant, met respect voor de (kwetsbare) positie van ouders en kinderen, met de juiste expertise en op de best mogelijke manier geholpen worden.

Los van de wijze waarop methodische en intensieve begeleiding van gezinnen wordt ingezet en vormgegeven, is het in alle gevallen belangrijk dat professionals in de jeugdhulp- en jeugdbeschermingsketen zich continu bewust zijn van het onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen hulp. Dit vraagt om het reflecteren hierop en het in de bejegeningen en communicatie richting jeugdigen en ouders heel duidelijk en transparant zijn over welke hulp wordt ingezet, waarom dit wordt gedaan en wat de (rechts)positie van de ouders en van de jeugdige hierin is. Dit vraagt daar waar nodig om een verdere investering in het vakmanschap van de professionals, waar het advies van de Raden belangrijke juridische en ethische tools voor biedt.

Teneinde hun certificering te krijgen en te behouden dienen de GI's zich te houden aan de certificatie-eisen, zoals vastgelegd in het Normenkader Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. In het normenkader zijn eisen opgenomen ten aanzien van de professionals, zoals verantwoorde werktoedeling, competenties, kennis, vaardigheden, attitude, kennisdeling en reflectie. De GI's hebben onlangs in een gezamenlijke visie en agenda een aantal doelen vastgesteld om de professionele en methodische kwaliteit verder te ontwikkelen, om aan de hoge eisen die aan de professionals worden gesteld en toenemende complexiteit van de problematiek tegemoet te kunnen komen (visiedocument «zonder twijfel voor het kind»). Bij alle vormen van jeugdhulp en jeugdbescherming hebben jeugdprofessionals van de GI de plicht om cliënten goed te informeren over hun rechtspositie. In het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen wordt hieraan ook aandacht besteed.

De wijze waarop een scherper onderscheid tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening kan worden georganiseerd, dient geplaatst te worden tegen de achtergrond van recente ontwikkelingen met betrekking tot de herinrichting van de jeugdbeschermingsketen. We willen dat kinderen en gezinnen effectief en sneller worden geholpen, waarbij overlap in het werk van organisaties wordt weggenomen. Momenteel wordt met ondersteuning van het Rijk in een zestal pilots geëxperimenteerd met vormen van een meer geïntegreerde aanpak van ernstige gezinsproblematiek. Hierin worden intensievere samenwerkingsvormen tussen organisaties in de jeugdhulp- en beschermingsketen beproefd. Dit betekent dat de inrichting van deze keten er op termijn anders uit kan komen te zien. We zullen conform het advies van de Raden in de pilots en in de vervolgstappen voor de herinrichting van de jeugdbeschermingsketen meenemen hoe de scheidslijn tussen het vrijwillig en gedwongen

kader en de hierbij horende rechten en plichten voor jeugdigen en ouders in dit veranderende landschap goed geborgd worden.

Specialistische kennis lokale teams

Voor gezinnen en professionals moet het helder zijn wat van de gemeentelijke toegang/lokale teams mag worden verwacht. KPMG heeft in opdracht van het Rijk en VWS vijf minimaal benodigde basisfuncties voor de lokale teams voor de toegang tot hulp geïnventariseerd op basis van praktijkvoorbeelden bij 15 gemeenten (1. Veilige leefomgeving, 2. Tijdig signaleren van vraag, 3. Vindbare en toegankelijke hulp 4. Handel met een brede blik en 5. Leren en verbeteren). Dit betreffen inhoudelijke componenten die, ongeacht de verschijningsvorm van het lokale team, binnen de gemeente geborgd moeten worden. Ook zijn vijf centrale inzichten geformuleerd, waaronder het beschikbaar hebben van voldoende expertise aan de voorkant en dat lokale teams ook zelf (kortdurende) ondersteuning leveren.

In opdracht van de VNG is verder een kwaliteitskader «Werken aan Veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten» ontwikkeld. Dit kader maakt onderdeel uit van de basisfunctie «Veilige leefomgeving». Doel is gemeenten te ondersteunen in het inrichten en versterken van hun lokale teams zodat deze beter in staat zijn invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het eerder en beter in beeld krijgen van kindermishandeling en huiselijk geweld en het stoppen en duurzaam oplossen hiervan.

Tot slot

Tijdens de eerder genoemde werkconferentie die op 25 november 2019 heeft plaatsgevonden, zijn door een brede doelgroep verschillende vraagstukken op het vlak van preventieve jeugdbescherming, waaronder het advies van de Raden, verkend en bediscussieerd.² Het OZJ zal deze opbrengsten in de regio's onder de aandacht brengen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

² De opbrengsten van de werkconferentie zullen na het uitbrengen van onderhavige beleidsreactie worden gepubliceerd op de website van Zorg voor de Jeugd (www.voordejeugd.nl).