



Onderzoek naar klachten over Jeugdbescherming

Dit rapport geeft de resultaten weer van het onderzoek dat in de periode april – augustus 2018 is uitgevoerd door mr. dr. S.J. Hollenberg, in opdracht van de Kinderombudsman Metropool Amsterdam.

Inhoudsopgave

I. Inleiding	1
II. Opzet van het onderzoek	1
III. Bevindingen en aanbevelingen	2
1. Waarheidsvinding en neutraliteit	3
2. Communicatie en verslaglegging	6
3. Onderscheid tussen drang en dwang	10
4. Regie	12
5. Tijdigheid, continuïteit en beschikbaarheid	14
6. Geschilbeslechting	16
IV. Conclusie en overzicht van aanbevelingen	18

I. Inleiding

Met enige regelmaat komen er klachten binnen bij de Kinderombudsman Metropool Amsterdam (hierna Kinderombudsman) over het functioneren van Jeugdbescherming. Deze gecertificeerde instelling voert in opdracht van, onder andere, de gemeente Amsterdam jeugdbeschermingsmaatregelen uit, zowel in het vrijwillige als in het gedwongen kader.

Dit onderzoek heeft als doel de rode draden af te leiden uit de klachten die bij de Kinderombudsman binnenkomen. Het idee daarbij is dat als de patronen in de klachten helder zijn er algemene aanbevelingen kunnen worden gedaan, waarmee Jeugdbescherming soortgelijke klachten in de toekomst kan voorkomen.

Na een korte uiteenzetting van de opzet van het onderzoek volgen de bevindingen en aanbevelingen, verdeeld over zes thema's.

II. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is gebaseerd op de klachten over Jeugdbescherming die over een periode van anderhalf jaar bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen.¹ Het geeft een analyse van die klachten, met als doel er een aantal rode draden uit af te leiden. Deze rode draden zijn een reflectie van de meest voorkomende of prangende knelpunten in de werkwijze van Jeugdbescherming, zoals blijkt uit de ervaring van de mensen die een klacht hebben ingediend.² Naar aanleiding van de gevonden rode draden zal in dit rapport een aantal aanbevelingen worden gedaan, die erop zijn gericht soortgelijke klachten in de toekomst te voorkomen.

Het onderzoek heeft nadrukkelijk niet als doel het functioneren van Jeugdbescherming in zijn algemeenheid tegen het licht te houden. De bevindingen zijn gebaseerd op een beperkte selectie van alle gezinnen die door Jeugdbescherming worden begeleid.³ Het gaat bovendien per definitie alleen om die gevallen waarin mensen ontevreden zijn. Dit levert geen representatief beeld op van het algemene functioneren van Jeugdbescherming.

Het onderzoek levert daarentegen wel een volledig beeld op van de klachten die zijn binnengekomen bij de Kinderombudsman. In dat opzicht vormen zij een belangrijk signaal over wat Jeugdbescherming zou kunnen verbeteren in haar werkwijze en in de uitvoering daarvan. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat niet alle mensen die ontevreden zijn over Jeugdbescherming ook een klacht indienen bij de Kinderombudsman.

Het rapport is voornamelijk gebaseerd op onderzoek in de dossiers van de Kinderombudsman. Uit dit dossieronderzoek zijn 44 klachten meegenomen bij het opstellen

¹ De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2017 tot 1 juli 2018. Het gaat zowel om klachten die in die periode zijn binnengekomen, als om klachten die eerder zijn binnengekomen maar waarvan de werkwijze die heeft geleid tot de klacht voortduurde in de genoemde periode.

² De mensen die bij de Kinderombudsman een klacht hebben ingediend worden hierna verzoekers genoemd.

³ Jaarlijks begeleidt Jeugdbescherming verspreid over verschillende gemeenten in het totaal zo'n 3200 gezinnen, zie: <https://www.jeugdbescherming.nl/index.php/gemeenten-4/gemeenten-3/>.

van de bevindingen.⁴ Aangezien de klacht van een verzoeker meerdere klachtonderdelen kan bevatten, kan deze in de onderstaande bespreking ook binnen meerdere thema's worden behandeld.

Bij het formuleren van de bevindingen op basis van de klachten is een onderscheid gemaakt tussen klachtonderdelen die alleen worden gestaafd door het verhaal van verzoekers en klachtonderdelen waarbij er iets meer onderbouwing is, zoals een bevestiging ervan door Jeugdbescherming zelf, de Klachtencommissie, of de Kinderombudsman. Deze laatste, meer gesubstantieerde klachtonderdelen, drukken een groter stempel op de bevindingen dan de eerste.

De bevindingen zijn niet alleen gebaseerd op de klachten zoals geformuleerd door verzoekers,⁵ maar ook op een analyse van hun verhaal en de reacties daarop van Jeugdbescherming, en andere instanties zoals de Klachtencommissie van Jeugdbescherming (hierna Klachtencommissie), de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbank. Een mogelijk knelpunt dat aan een klacht ten grondslag ligt wordt immers niet altijd direct en expliciet door een verzoeker naar voren gebracht.

Naast dossieronderzoek is voor dit rapport gebruik gemaakt van gesprekken met de Kinderombudsman en haar medewerkers. Die gesprekken hadden deels als doel om enkele zaken uit het dossieronderzoek te verhelderen en deels om mogelijke aanvullende knelpunten te identificeren, die niet expliciet naar voren zijn gekomen in het dossieronderzoek. Sommige meer subtiele signalen die de Kinderombudsman en haar medewerkers door hun ervaring hebben opgepikt lenen zich niet voor expliciete vastlegging in de dossiers. Bij de bespreking van de bevindingen wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende bronnen waarop zij zijn gebaseerd.

Gesprekken met de Kinderombudsman en haar medewerkers vormen ook de basis voor de aanbevelingen. Daarnaast is voor het formuleren van de aanbevelingen gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en van input tijdens een tweetal bijeenkomsten met Jeugdbescherming, de gemeente Amsterdam, de Klachtencommissie, Cliëntenbelang en het Jeugdplatform.⁶

III. Bevindingen en aanbevelingen

De bevindingen en aanbevelingen zijn verdeeld over zes thema's, te weten: 1) waarheidsvinding en neutraliteit; 2) communicatie en verslaglegging; 3) onderscheid tussen

⁴ Het totaal aantal klachten dat in de onderzoeksperiode bij de Kinderombudsman is binnengekomen waarin Jeugdbescherming wordt genoemd is 62. Niet al deze klachten bleken geschikt om mee te kunnen nemen in het dossieronderzoek. Een aantal was onvoldoende uitgekristalliseerd en onderbouwd, of richtte zich niet specifiek op Jeugdbescherming. Ten aanzien van 38 klachten die in het onderzoek zijn meegenomen wonen één of meerdere gezinsleden in Amsterdam. Bij 6 zaken is er geen link met de gemeente Amsterdam. Voor gemeenten binnen de Metropool Amsterdam waarover de Kinderombudsman niet als zodanig bevoegd is, treedt zij op als plaatsvervangend Ombudsman.

⁵ Zie voetnoot 2.

⁶ De bevindingen en aanbevelingen zijn tijdens twee bijeenkomsten gepresenteerd aan, onder andere, Jeugdbescherming en medewerkers van de gemeente Amsterdam. Zij hebben tijdens die bijeenkomsten de gelegenheid gehad om te reageren. Deze reacties hebben geleid tot het verhelderen van enkele van de aanbevelingen.

drang en dwang; 4) regie; 5) tijdigheid, continuïteit en beschikbaarheid; en 6) geschilbeslechting.

Dit zijn geen waterdichte categorieën, in de zin van dat er in sommige opzichten sprake is van enige overlap. Met name een aantal bevindingen binnen de thema's "waarheidsvinding en neutraliteit" en "onderscheid tussen drang en dwang" vloeien voort uit knelpunten die ook zouden kunnen worden gecategoriseerd onder "communicatie en verslaglegging". De gekozen indeling beoogt dan ook niet meer dan structuur aan te brengen in de bespreking van de bevindingen en aanbevelingen.

Veel van de onderstaande bevindingen worden, zowel in de tekst als in de voetnoten, toegelicht met concrete voorbeelden uit de klachten die bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen.⁷ Deze voorbeelden moeten als illustratie van de betreffende bevinding worden gezien, en niet als zelfstandige uitkomst van het onderzoek. Daarnaast is het goed om te vermelden dat slechts een klein deel van alle zaken die zijn meegenomen in het onderzoek terugkomen in de voorbeelden.

1. Waarheidsvinding en neutraliteit

Uit de klachten die worden besproken binnen het thema "waarheidsvinding en neutraliteit" zijn een aantal prangende knelpunten af te leiden, die ook al breder onder de aandacht staan binnen de jeugdhulp. Zo is met betrekking tot hetzelfde thema onlangs het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018-2021 verschenen.⁸ Veel van de in dat rapport beschreven uitkomsten komen ook in dit onderzoek naar voren.⁹

a. Bevindingen

Zoals ook is vastgesteld in het hierboven genoemde actieplan, blijkt uit relatief veel van de klachten die bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen dat in gezinsplannen en andere rapportages onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen feiten en meningen. Tevens blijkt uit de klachten dat het regelmatig voorkomt dat beschrijvingen en stellingnames niet goed worden onderbouwd en van bronvermelding worden voorzien.¹⁰

⁷ In deze geanonimiseerde versie van het rapport zijn verwijzingen naar namen en zaaknummers verwijderd.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/06/tk-bijlage-actieplan-verbetering-feitenonderzoek-in-de-jeugdbeschermingsketen>.

⁹ In het Actieplan staat als een van de uitkomsten dat "een aantal cliënten (zowel kinderen als ouders) niet ervaart dat het feitenonderzoek voldoet aan hetgeen artikel 3.3 van de Jeugdwet beoogt. De groep cliënten die niet tevreden is, meent dat op basis van onzorgvuldig onderzoek en foutieve informatie ingrijpende beslissingen worden genomen. Deze kinderen en ouders herkennen zich niet in de beschrijvingen van de rapportages, geven aan dat informatie in dossiers veelal is gebaseerd op aannames, vermoedens of eenzijdige informatie en dat deze informatie hen achtervolgt. [...] Kinderen en ouders voelen zich afhankelijk van de informatie die jeugdprofessionals in rapportages schrijven en lijken weinig mogelijkheden tot correcties te ervaren. Dit geeft hen een kwetsbare rechtspositie." Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018-2021, p. 5.

¹⁰ Zo constateert de Kinderombudsman in een zaak dat het onduidelijk is waar een aantijging jegens vader op is gebaseerd. In een andere zaak vindt een moeder het beeld dat over haar wordt neergezet te negatief en zonder deugdelijke onderbouwing.

Ten aanzien van het gezinsplan van een van de verzoekers overweegt de Klachtencommissie dat niet wordt aangegeven waar (oudere) informatie vandaan komt, en dat er niet wordt geciteerd en geen bronnen worden vermeld.

Daarnaast worden ook met enige regelmaat inhoudelijke onjuistheden aangetroffen in gezinsplannen en rapportages.

In een gezinsplan werd gesproken over een bepaalde psychische stoornis bij een moeder, die nooit formeel is gediagnosticeerd. Deze vermelding is uiteindelijk na interventie door de Kinderombudsman uit het dossier verwijderd.¹¹

In een enkel geval lijkt de gezinsmanager niet erg bereidwillig om een rapportage te herzien.

Uit een verslag van een evaluatiegesprek bij de Kinderombudsman met diverse partijen blijkt dat de eerste opmerking van een gezinsmanager bij de bespreking van een rapport was dat er niets meer aan veranderd kon worden. Dit terwijl het volgens andere professionele partijen deels te kort door de bocht was. Zo stonden gebeurtenissen, van 10 jaar geleden, in de tegenwoordige tijd. Spirit stond open voor verandering en vroeg het email adres van moeder, maar de gezinsmanager gaf daar geen toestemming voor. Alle wijzigingsverzoeken moesten via haar.

Het komt ook voor dat in gezinsplannen voornamelijk negatieve aspecten over een ouder worden genoemd, ondanks het feit dat de opmaak expliciet ruimte laat om dingen te vermelden die goed gaan.

Volgens de Klachtencommissie wordt in het hele gezinsplan van een van de verzoekers voornamelijk (of misschien zelfs uitsluitend) problematisch gedrag van moeder benadrukt. "In zoverre geeft het gezinsplan een onvolkomen beeld van klaagster. [...] Waar het Jeugdbescherming erom gaat de veiligheid van de kinderen te waarborgen is deze insteek wel begrijpelijk en in zoverre niet verwijtbaar. Wel meent de commissie dat een al te eenzijdige negatieve kijk en verslaglegging kan maken dat een ouder zich niet gezien en begrepen voelt".

Voordat een gezin bij Jeugdbescherming terechtkomt kunnen er in een eerder stadium al een aantal professionele organisaties bij betrokken zijn geweest. Deze ketenpartners kunnen al de nodige informatie over een gezin hebben gedocumenteerd. Wanneer deze informatie wordt overgedragen aan Jeugdbescherming gaat deze uit van de juistheid ervan, en zal ze niet snel aanleiding zien om het te herzien. Hierover wordt geklaagd door een aantal verzoekers die van mening zijn dat eerder betrokken ketenpartners een onjuiste voorstelling van de feiten hebben gegeven.¹² Door deze werkwijze lijkt in sommige gevallen een tunnelvisie te zijn ontstaan, waarbij een bepaalde lijn, die later onjuist blijkt, te lang is doorgezet.¹³

¹¹ Tevens werd in hetzelfde gezinsplan ten onrechte gesteld dat zij geen (goed en regelmatig) contact heeft met haar kind.

¹² In een zaak wordt na melding bij Veilig Thuis in de eerste (standaard) brief van Jeugdbescherming aan vader volgens de Klachtencommissie: "de zorgelijkheid van de situatie als feit aangenomen terwijl in de brief juist zou moeten worden aangegeven dat Jeugdbescherming een eigen onderzoek dient te gaan instellen om te kunnen beoordelen of er zorgen bestaan en zo ja welke." Overigens is de Klachtencommissie van oordeel dat Jeugdbescherming in beginsel mag vertrouwen op eerdere inschattingen van ketenpartners.

¹³ Volgens een vader wordt er, nadat moeder is opgenomen in een opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld, door andere instanties niet meer naar zijn kant van het verhaal geluisterd:

Terugkijkend in een evaluatiegesprek bij de Kinderombudsman erkent Jeugdbescherming ten aanzien van een van de verzoekers dat de oorspronkelijke lijn van de Raad voor de Kinderbescherming en Samen Doen wellicht te lang is gevolgd. Er had eerder en beter onderzoek moeten worden gedaan naar wat er speelde en de mogelijkheid voor vader om voor de kinderen te zorgen.

b. Aanbevelingen

De hierboven besproken bevindingen kunnen bij ouders de indruk wekken dat een gezinsmanager bevooroordeeld of partijdig is. In een enkel geval kunnen zij zelfs het idee krijgen dat een gezinsmanager hen alleen maar tegenwerkt. Het ontstaan van deze beeldvorming zou voor een groot deel ondervangen kunnen worden door deugdelijk feitenonderzoek en een juiste wijze van verslaglegging. Bovendien heeft Jeugdbescherming een wettelijke plicht om in rapportages en verzoekschriften de relevante feiten volledig en naar waarheid aan te voeren.¹⁴ Het is immers van groot belang dat (de soms zeer ingrijpende) beslissingen op juiste gronden worden genomen.¹⁵

Een deugdelijke weergave van de situatie in een gezin begint bij het maken van een duidelijk onderscheid tussen feiten en meningen, het vermelden van bronnen en het onderbouwen van de bevindingen. Nieuwe gezinsmanagers worden hierin getraind, onder andere met cursussen in verslaglegging. Belangrijk is om dit na een eerste cursus te blijven herhalen en deze vaardigheid aan te scherpen, bijvoorbeeld door regelmatig gezinsplannen met dat doel met alle gezinsmanagers in het team te bespreken. Tevens is het van belang om ook de al langer werkzame medewerkers hierin voldoende te begeleiden.

Naast een juiste verslaglegging zou ook aandacht moeten worden besteed aan verschillende onderzoeksmethoden. Het gaat immers niet alleen om het vastleggen van bevindingen maar ook om het doen van eigen onderzoek, en om het herkennen van de kwaliteit van het onderzoek gedaan door anderen.

Jeugdbescherming ziet waarheidsvinding niet als een van haar taken. Zij zou zich echter niet simpelweg mogen opstellen als doorgeefluik van de informatie van anderen. Zij moet er zeker van zijn dat de informatie die zij van ketenpartners ontvangt voldoende betrouwbaar is. In de vaststelling daarvan moet een balans worden gevonden, tussen aan de ene kant vertrouwen op de professionaliteit van ketenpartners – mede met als doel om gezinnen niet onnodig aan extra onderzoeken te onderwerpen – en aan de andere kant voldoende ruimte om na verloop van tijd te evalueren of eerder gemaakte inschattingen nog wel adequaat zijn. Een uitkomst zou kunnen zijn dat Jeugdbescherming alleen werkt op basis van de door ketenpartners verstrekte informatie die qua onderzoek en verslaglegging voldoet aan dezelfde kwaliteitseisen als die zij zelf zou moeten toepassen. Het gaat hierbij dus niet om een

“organisaties nemen klakkeloos over wat eerdere instanties hebben opgeschreven, zonder zelf onderzoek te doen”. Nadat zijn klachten over het opvanghuis gegrond zijn verklaard, ervaart vader dat Jeugdbescherming meer openstaat voor zijn kant van het verhaal.

¹⁴ Jeugdwet, art 3.3.

¹⁵ Alleen ingrepen in het gezinsleven die noodzakelijk zijn, zijn in overeenstemming met (internationale) mensenrechtenverdragen (art 8 EVRM). En bij het bepalen of een maatregel noodzakelijk is moet worden uitgegaan van de juiste informatie.

inhoudelijke toets maar om eisen aan de wijze van totstandkoming en vastlegging van de aangeleverde informatie.

Daarnaast moet er altijd de mogelijkheid zijn om bij een goed onderbouwde weerlegging door een van de gezinsleden een nieuw onderzoek naar de betwiste feiten te (laten) doen. Om dat mogelijk te maken zou het in ieder geval behulpzaam zijn als door middel van bronvermelding de ketenpartner die de betreffende informatie heeft aangeleverd kan worden achterhaald. Het is in sommige gevallen echter onvoldoende als gezinsleden door Jeugdbescherming slechts worden doorverwezen naar deze organisatie, om zelf te proberen tot een herziening van de betwiste informatie te komen. Dan ontstaat immers een reëel gevaar dat gezinsleden van het kastje naar de muur worden gestuurd. Daarom zou Jeugdbescherming de regie moeten nemen en gezinsleden, desgewenst, moeten ondersteunen bij de contacten met ketenpartners.

Bovendien moet, zodra de betreffende ketenpartner tot de conclusie is gekomen dat de feiten inderdaad onjuist zijn weergegeven, het dossier bij Jeugdbescherming direct en volledig worden aangepast.¹⁶ Hetzelfde zou ook moeten worden gedaan als de Klachtencommissie een klacht over de weergave van de feiten gegrond verklaard.

De waarheidsvinding, of in ieder geval de mate waarin gezinsleden zich herkennen in hetgeen geschreven staat, wordt bevorderd doordat plannen daadwerkelijk worden geschreven met het gezin in plaats van over het gezin. Daarom zou vaker moeten worden gewerkt met (het wettelijk vastgelegde) familiegroepsplan.¹⁷ Ouders zouden moeten worden geïnformeerd over het recht dat ze daartoe hebben.

Bij elke vorm van verslaglegging is het goed om bewust te zijn van het feit dat de beschreven gebeurtenissen altijd in hun tijd en context moeten worden gezien. Wanneer sprake is van een wisseling van gezinsmanager kan de persoonlijke ervaring met die context verdwijnen. In die gevallen zou met enige reserve moeten worden gekeken naar hetgeen letterlijk geschreven staat, aangezien de context niet altijd volledig kan worden gevat in al zijn subtiliteit.

Daarnaast moet in gezinsplannen ook voldoende aandacht zijn voor wat er goed gaat in een gezin. Dat zou bijvoorbeeld kunnen worden gedaan door in een gezinsplan te beginnen met positieve informatie,¹⁸ die wellicht zou kunnen duiden op het doorbreken van negatieve patronen. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat mensen de kans moeten krijgen om zich te bewijzen en niet onnodig lang moeten worden achtervolgd door in rapportages beschreven incidenten uit het verleden.¹⁹

2. Communicatie en verslaglegging

Veel van de in het onderzoek geconstateerde rode draden kunnen voor een groot deel worden herleid tot onvolkomenheden in de communicatie en verslaglegging.

¹⁶ Over het verwijderen van foutieve informatie, zie ook het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek, p 22.

¹⁷ Jeugdwet, art 4.1.2.

¹⁸ Actieplan Verbetering Feitenonderzoek, p. 20.

¹⁹ In het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek wordt ook geconstateerd dat ouders klagen over het achtervolgd worden door oude informatie en een gebrek aan context daarvan. P. 19.

Hierboven is al het een en ander overwogen met betrekking tot het onderwerp verslaglegging. Daar ging het om verslaglegging als reflectie van het feitenonderzoek. Hieronder gaat het over verslaglegging als een manier om te communiceren met een gezin.

a. Bevindingen

Relatief veel van de klachten die bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen betreffen gebreken in de informatieverstrekking vanuit Jeugdbescherming, waardoor verzoekers zich onvoldoende geïnformeerd voelen.²⁰ Meer in het bijzonder klagen verzoekers dat besluiten niet altijd duidelijk worden uitgelegd, en dat doelen en afspraken niet altijd goed worden vastgelegd en tijdig worden gecommuniceerd.²¹

In een van de zaken heeft Jeugdbescherming erkend dat niet tijdig aan moeder is gecommuniceerd dat haar zoon naar een ander pleeggezin is verhuisd.

In een andere zaak bevestigt de Klachtencommissie dat Jeugdbescherming de te bereiken doelen direct duidelijk had moeten formuleren en naar ouders had moeten sturen. Dat had geen maanden mogen duren.

Soortgelijk geven veel verzoekers in hun klacht aan dat het voor hen onduidelijk is wat nu precies de zorgen zijn die een gezinsmanager over hen heeft, en wat zij er aan kunnen doen om die zorgen weg te nemen.²²

Volgens een moeder wordt haar niet duidelijk verteld wat ze moet doen om haar kinderen weer bij zich te krijgen. Op deze specifieke klacht antwoordt Jeugdbescherming dat zij het besluit, om niet tot terugplaatsing over te gaan, heeft genomen in het belang van de kinderen. Verder stelt ze slechts dat het besluit is gebaseerd op de uitkomsten van onderzoek o.a. door het NIFP. Hiermee wordt de vraag van moeder echter niet erg concreet beantwoord.

Ten aanzien van een andere verzoeker concludeert de betrokken gezinsmanager dat zij wel haar best doet om de zorgen weg te nemen, maar dat zij dat slechts doet om haar kinderen thuis te krijgen en niet uit intrinsieke motivatie.

Gebrekkige communicatie kan ook ten grondslag liggen aan de klacht, die een beperkt aantal verzoekers heeft, dat Jeugdbescherming haar afspraken en toezeggingen niet nakomt.²³

²⁰ Verschillende ouders klagen bijvoorbeeld dat zij niet altijd goed geïnformeerd worden over het welzijn van hun uit huisgeplaatste kinderen. Tevens klaagt een aantal vaders dat zij geen telefonisch contact mogen leggen. Mails worden echter niet altijd beantwoorde, en één van hen geeft aan zich schriftelijk moeilijk uit te kunnen drukken.

²¹ Voor kritiek op de navolgbaarheid van besluiten en stappen, zie ook het Jaarverslag van Jeugdbescherming Regio Amsterdam 2017, p. 4.

²² In een van de zaken bevestigt de Raad voor de Kinderbescherming dat het voor moeder onvoldoende duidelijk is wat zij kan doen om haar kinderen weer thuis te krijgen. Het Gerechtshof overweegt vervolgens dat de doelen die moeder moet bereiken duidelijk dienen te zijn, dat die met haar moeten worden besproken, en dat er moet worden gekeken wat kan worden gedaan om haar te ondersteunen bij het bereiken ervan. In een andere zaak blijft het voor vader lange tijd onduidelijk wat er precies van hem wordt verwacht, ten einde de omgang met zijn kinderen te hervatten. Het is volgens de gezinsmanager aan hemzelf om te bewijzen dat zijn gedrag is veranderd.

Jeugdbescherming zou volgens een moeder zorgen voor beschermde woonplek voor haar dochter van 18- maar dat gebeurt niet. Als ze vervolgens 18 wordt is Jeugdbescherming niet meer bij haar betrokken.

Informatieverstrekking middels het gezinsplan blijkt erg moeilijk. Het gaat hier om een zogenaamd "levend document" dat voortdurend wordt aangevuld. Hierbij is echter niet altijd voldoende oog voor de leesbaarheid ervan.²⁴

Een ander gevolg van gebrekkige communicatie en verslaglegging is dat verzoekers zich niet altijd gehoord en serieus genomen voelen door Jeugdbescherming.²⁵ Deze indruk vloeit, onder ander, voort uit het feit dat ouders niet altijd (voldoende) in de gelegenheid worden gesteld om te reageren op (gezins)plannen en rapportages, voordat deze worden doorgestuurd naar relevante instanties zoals de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbank. Wanneer die gelegenheid wel wordt geboden, komt het voor dat hun toevoegingen en opmerkingen er niet (naar tevredenheid) in worden opgenomen.²⁶ Tevens zijn er klachten over het niet, of niet tijdig, ontvangen van gespreksverslagen, die volgens verzoekers ook niet altijd een juiste weergave van het gevoerde gesprek zijn.

Los van de verslaglegging komt het ook voor dat de kinderen die het betreft in de loop van het proces niet voldoende worden betrokken en gehoord.²⁷

De Kinderombudsman concludeert na een evaluatiegesprek met verzoeker en Jeugdbescherming, dat hoewel de gezinsmanager wel heeft gepraat met de kinderen, dit in een later stadium meer had moeten gebeuren.

Ten slotte geven de Kinderombudsman en haar medewerkers aan dat zij merken dat ouders, soms ten onrechte, worden gezien als hulpbehoevend. Dit kan ertoe leiden dat sommige ouders de bejegening vanuit Jeugdbescherming als paternalistisch en belerend ervaren.²⁸ Daarnaast signaleert de Kinderombudsman dat de communicatie vanuit Jeugdbescherming niet altijd gericht is op de-escalatie, in gevallen waarin dat wel goed zou kunnen zijn.

Verwant aan het onderwerp communicatie is de bevinding dat Jeugdbescherming niet altijd helder kan verwoorden en onderbouwen waarom zij vasthoudt aan een gekozen lijn, ondanks de daaraan tegengestelde opvattingen van bevoegde autoriteiten, zoals de rechtbank en de

²³ Volgens een vader komt Jeugdbescherming de belofte dat de gezinsmanager zou worden gewijzigd niet na.

²⁴ Naast enkele klachten hierover, wordt dit bevestigd in de gesprekken met medewerkers van de Kinderombudsman.

²⁵ Bij de Kinderombudsman bestaat overigens de indruk dat het relatief vaak vaders zijn die zich onbegrepen voelen door gezinsmanagers. Eén vader geeft overigens aan dat hij zelf uit frustratie met de gezinsmanager uitlatingen heeft gedaan die niet door de beugel kunnen. Een andere vader wordt als bedreigend ervaren, terwijl hij in zijn beleving alleen maar gefrustreerd is.

²⁶ In een van de zaken bevestigt de Klachtencommissie dat kanttekeningen van moeder ten onrechte niet zijn opgenomen in het gezinsplan.

²⁷ De Kinderombudsman bevestigt in een zaak dat een mail waarin zoon aangeeft zijn vader te missen door Jeugdbescherming ten onrechte niet wordt gebruikt als aanleiding voor contactherstel.

²⁸ Zie soortgelijk het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek, waarin wordt geconstateerd dat ouders binnen jeugdbescherming een machtsongelijkheid kunnen ervaren, met als gevolg dat er vaak geen sprake is van een gelijkwaardig gesprek tussen gezin en professional (p. 9).

Raad voor de Kinderbescherming.²⁹ Het gaat hier weliswaar om een beperkt aantal klachten, maar ze vormen wel een belangrijk signaal dat serieuze aandacht verdient.

b. Aanbevelingen

Om te voorkomen dat ouders zich niet serieus genomen voelen moet communicatie, ook in moeilijke gevallen, gericht zijn op samenwerking en gelijkwaardigheid.³⁰ In de communicatie zou Jeugdbescherming tevens ruimte moeten laten voor maatwerk. Als iemand het bijvoorbeeld lastig vindt om schriftelijk te communiceren, zouden er in principe voldoende mogelijkheden voor mondeling contact moeten zijn.

Aangezien gebreken in de communicatie al snel kunnen leiden tot inhoudelijke meningsverschillen, zou het behulpzaam kunnen zijn om in het gezinsplan een veld op te nemen waarin gezinsleden kunnen reflecteren op het verloop van de communicatie met hun gezinsmanager. Op die manier ontstaat een mogelijkheid om de inhoud te scheiden van de vorm, en kunnen onprettige bevonden vormen van communicatie expliciet worden benoemd. Idealiter ontstaat er dan ook ruimte voor zelfreflectie.

Zoals bij de aanbevelingen onder het vorige thema al werd genoemd, moeten gezinsplannen altijd samen met het gezin worden opgesteld. De redactie van het gezinsplan moet er dan ook primair op zijn gericht dat het voor het gezin zelf te begrijpen is. Het zou daarom geen oneindig lange rapportage met allerlei details moeten zijn. Het verdient aanbeveling om zo nu en dan opnieuw te beginnen: het verleden samen te vatten en te concentreren op het heden. De meest recente info zou bovenaan moeten worden toegevoegd.³¹

Bij het gezamenlijk schrijven van het plan moet het voor ouders ook duidelijk worden wat nu precies de zorgen zijn die een gezinsmanager over hen heeft, en wat zij er aan kunnen doen om die zorgen weg te nemen. Die zorgen moeten altijd helder en specifiek geformuleerd zijn, en er moeten concrete doelen worden gesteld die kunnen leiden tot het wegnemen van de benoemde zorgen. Bij het behalen van die doelen zouden ouders ook voldoende moeten worden ondersteund.³²

Jeugdbescherming zou er voor moeten zorgen – bijvoorbeeld door middel van een intern deadline-systeem – dat gezinsplannen en rapportages ruim op tijd klaar zijn voor eventuele verzending naar de rechtbank, Raad voor de Kinderbescherming en andere instanties. Er

²⁹ In een van de zaken oordeelt het Gerechtshof, op advies Raad voor de Kinderbescherming, dat Jeugdbescherming dient in te zetten op (onderzoek naar) terugplaatsing van de kinderen bij moeder. Desondanks houdt Jeugdbescherming vast aan de opstelling dat er geen perspectief is bij moeder, en weigert het een onderzoek naar mogelijkheden voor terugplaatsing te starten. De redenen hiervoor kan zij echter onvoldoende helder communiceren.

³⁰ Daarom stelt het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek dat iedereen gelijkwaardig is en dat kinderen en ouders respectvol dienen te worden bejegend. Deze uitgangspunten dienen te leiden tot een attitude om op een planmatige en professionele wijze samen te werken met kinderen en ouders. (p. 6-7)

³¹ Zie ook het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek, p 20. Jeugdbescherming geeft overigens aan dat dat op dit moment nog onmogelijk is, gezien de beperkingen van het huidige ICT systeem.

³² Het Gerechtshof overweegt in een van de zaken dat de doelen die moeder moet bereiken duidelijk dienen te zijn, dat die met haar moeten worden besproken, en dat er moet worden gekeken naar wat er kan worden gedaan om haar te ondersteunen bij het bereiken van die doelen.

moet altijd voldoende tijd zijn voor een reactie door het betreffende gezin (inclusief de kinderen), en voor de verwerking van die reactie door de gezinsmanager. Daarbij is het voor een goed begrip van belang dat plannen en rapportages ook mondeling worden besproken en niet alleen per e-mail worden doorgestuurd voor een reactie.

Om onduidelijkheden over gemaakte afspraken te voorkomen zou het goed zijn om direct na afloop van een gesprek, in samenspraak met alle gesprekspartners, de overeengekomen besluiten en afspraken ter plaatse vast te leggen, in een kort en bondig afsprakenlijstje. Bij voorkeur wordt het lijstje vervolgens direct door alle betrokkenen ondertekend. Als daar om welke reden dan ook van wordt afgezien, zou het zo snel mogelijk (per e-mail) naar alle betrokken moeten worden doorgestuurd ter accordering.

Daarnaast zou het verstandig kunnen zijn om gesprekken op te (laten) nemen. In ieder geval zou Jeugdbescherming niet afwijzend moeten staan ten opzichte van die mogelijkheid, mochten ouders of kinderen daar behoefte aan hebben. In een aantal gevallen, zoals bij bemiddelingsgesprekken, kan vanwege het belang om vrijuit te spreken een voorkeur worden uitgesproken voor het niet opnemen van het gesprek, maar de uiteindelijke keuze zou bij de ouders of het kind moeten liggen. Jeugdbescherming zou er ook voor kunnen kiezen om zelf alle (formele) gesprekken, na toestemming van de gezinsleden, op te nemen en digitaal op te slaan (evt. bij een notaris). Als dan op een later moment onduidelijkheid ontstaat over wat er is besproken kan het gesprek worden uitgewerkt.

3. Onderscheid tussen drang en dwang

Het drangkader wordt in de Jeugdwet niet genoemd en kent daarmee geen wettelijke grondslag. De Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet stelt dat het gaat om het al dan niet met zachte drang bewegen tot vrijwillige hulpverlening.³³ De Minister van Justitie verduidelijkt dat het gaat om "inzet in het vrijwillige kader met het doel waar mogelijk een gedwongen maatregel te voorkomen."³⁴

Jeugdbescherming gebruikt de term drangkader als zodanig niet. In plaats daarvan spreekt zij over "preventieve jeugdbescherming".³⁵ Ongeacht de specifieke benaming is het uitgangspunt dat deelname niet afgedwongen kan worden, maar ook niet vrijblijvend is. Eventuele maatregelen zijn niet bevolen door de rechter, dus kunnen niet tegen de wil van de ouders worden opgelegd. Toch kunnen ouders een zekere druk vanuit Jeugdbescherming ervaren, omdat bij niet meewerken de mogelijkheid van dwang, via de rechter, altijd boven de markt hangt.

a. Bevindingen

Ook binnen het thema onderscheid tussen drang en dwang raken veel bevindingen aan gebreken in de communicatie. Het gaat in de meeste van de klachten op dit punt om

³³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 35 (MvT).*

³⁴ *Aanhangsel Handelingen II 2017/18, 191.*

³⁵ Bij andere gecertificeerde instellingen wordt ook wel gesproken van een uitgestelde kindbeschermingsmaatregel.

mondeling en schriftelijk taalgebruik, waardoor ouders zich geïntimideerd en onder druk gezet kunnen voelen.³⁶

Een gezin ervaart een brief van Jeugdbescherming als dreigement. Volgens hen kwam de boodschap neer op: Als u niet meewerkt volgt een uit huis plaatsing (UHP). Reactie van Jeugdbescherming tijdens een evaluatiegesprek bij de Kinderombudsman: "Vrijwillig is niet altijd vrijblijvend. Meewerken is daarin wel essentieel." De Kinderombudsman formuleert vervolgens als leerpunt dat er altijd moet worden gezocht naar mogelijkheden voor samenwerken met ouders, en er niet meteen moet worden uitgegaan van het drangkader.

In een aantal gevallen rijst de vraag of ouders zich ervan bewust waren dat zij in beginsel medewerking hadden kunnen weigeren.³⁷ In die omstandigheden kunnen ouders soms ook instemmen met vergaande maatregelen.

*Ouders werken in het drangkader vrijwillig mee aan het opstellen van een veiligheidsplan, inclusief een zeer intiem lichamelijk onderzoek van hun dochter.*³⁸

b. Aanbevelingen

Het belangrijkste is dat ouders te allen tijde volledig bewust zijn van de mate waarin zij verplicht zijn om mee te werken en wat hun rechtspositie daarbij is. Het moet voor hen duidelijk zijn dat zij medewerking ook kunnen weigeren, en wat de mogelijke consequenties daarvan zijn.

Het moet tevens duidelijk zijn dat het besluit over deze consequenties uiteindelijk niet bij Jeugdbescherming ligt maar bij de rechter. Het is dus niet zo dat niet meewerken automatisch leidt tot dwangmaatregelen. Jeugdbescherming kan tegenover de ouders wel verantwoordelijkheid nemen voor het doen van een verzoek, maar moet duidelijk maken dat het uiteindelijk de rechter is die beslist. Daarmee gaat de dreiging dus uit van de rechter en niet van Jeugdbescherming.

In de communicatie moet Jeugdbescherming zich ervan bewust zijn dat het uitleggen van een mogelijke consequentie bij niet meewerken, al snel zal kunnen worden opgevat als een dreigement. Bij het noemen van mogelijke consequenties moet daarom direct duidelijk worden gemaakt dat het slechts gaat om een uitleg van de situatie en niet om een (impliciet) dreigement om zodoende medewerking te verkrijgen. Het zou daarbij behulpzaam kunnen

³⁶ In een brief aan een van de verzoekers stelt Jeugdbescherming: "Wanneer ook na deze gesprekken [waarin zij de zorgen over de veiligheid van de kinderen met de ouders heeft gedeeld] de zorgen blijven bestaan dan overwegen wij een Uit Huis Plaatsing (UHP). Daarvoor moeten wij toestemming vragen aan de rechter." Hieruit komt de suggestie naar voren dat het Jeugdbescherming zelf is die overgaat tot een UHP, en dat de rechter alleen maar hoeft in te stemmen.

³⁷ De Klachtencommissie overweegt in een zaak dat de eerste (standaard) brief van Jeugdbescherming "ongenuanceerd en ten onrechte [stelt] dat ouders verplicht zijn te verschijnen voor een eerste gesprek." Vader komt er achteraf achter dat, nu er geen kindbeschermingsmaatregel is opgelegd door rechter, hij helemaal nergens toe verplicht was.

³⁸ In deze zaak overweegt de Klachtencommissie dat Jeugdbescherming in situaties waarin het kennelijk grote zorgen heeft omtrent de veiligheid van de kinderen direct de Raad voor de Kinderbescherming zou moeten benaderen. Dit om een duidelijk kader te scheppen en te voorkomen dat betrokkenen meewerken uit angst.

zijn om te werken met een (standaard) overzichtelijk schema, met daarin alle mogelijke stappen. Op basis van dat schema kan samen met de ouders worden besproken waar ze op dat moment staan en wat de mogelijkheden zijn. Het voordeel is dat het visueel een duidelijk overzicht geeft, hetgeen houvast en richting kan bieden. Het maakt ook een meer neutrale uitleg van de verschillende stappen mogelijk. Het is dan niet zozeer de gezinsmanager die iets graag lijkt te willen, maar eerder een bepaald speelveld waarin het gezin zich beweegt. Op die manier kan de gezinsmanager zich meer als ondersteuner presenteren, om het gezin de juiste richting op te begeleiden.

Daarnaast zou het voor Jeugdbescherming intern helder moeten zijn wat zij verstaat onder "niet vrijblijvend". Welke mate van drang is gewenst en effectief? Daarbij moet aandacht worden besteed aan het mondeling en schriftelijk taalgebruik van gezinsmanagers.

Tot slot zou Jeugdbescherming in situaties waarin zij grote zorgen heeft omtrent de veiligheid van de kinderen direct de Raad voor de Kinderbescherming moeten benaderen. Dit om een duidelijk wettelijk kader te scheppen en te voorkomen dat betrokkenen met bepaalde maatregelen meewerken uit angst.³⁹

4. Regie

Binnen dit thema gaat het over regie op verschillende niveaus: het gaat om regie tussen verschillende professionele partijen die bij een gezin betrokken kunnen zijn en om regie in situaties waarin ouders verwickeld zijn in een vechtscheiding, waarbij het belang van het kind uit het oog kan worden verloren.

a. Bevindingen

Gezinnen die door Jeugdbescherming worden begeleid hebben vaak tegelijkertijd ook te maken met verschillende andere professionele (hulpverlenende) instanties. Het kan zijn dat er sprake is van een gezin met meervoudige problematiek, of dat de benodigde hulpverlening verspreid is over verschillende organisaties.

Een aantal verzoekers ervaart in een dergelijke situatie een gebrek aan regie vanuit Jeugdbescherming. Zij voelen zich daardoor onvoldoende ondersteund, en soms komen beoogde trajecten niet (tijdig) op gang.

In een evaluatiegesprek bij de Kinderombudsman van een zaak waarin een gebrek aan regie was ontstaan, wordt als leerpunt aangenomen dat professionals onderling open en duidelijk met elkaar moeten blijven communiceren, ook als men het inhoudelijk niet met elkaar eens is. "Wees bereikbaar en zorg dat een gezin niet tussen de professionals in komt te staan. Betrek en informeer het gezin op belangrijke momenten en werk met hen samen."

³⁹ Zie hiertoe de overweging van de Klachtencommissie in voetnoot 38.

Ook ouders die zijn verwickeld in een (v)chtscheiding klagen soms over een gebrek aan sturend optreden van Jeugdbescherming, waardoor het belang van hun kinderen niet voldoende wordt behartigd.⁴⁰

Bij een van de verzoekers wordt de omgang met de kinderen gestopt door Jeugdbescherming omdat de overdrachtsmomenten vijandig verlopen. Informeel vraagt de Kinderombudsman aan Jeugdbescherming of zij niet meer sturend kunnen optreden tegen de ouders, zodat omgang kan blijven bestaan. Jeugdbescherming zou bijvoorbeeld een schriftelijke aanwijzing kunnen geven om de ouder(s) mee te laten werken. Ook de rechter vindt in deze zaak dat Jeugdbescherming een actievere rol moet aannemen. Jeugdbescherming stuurt hierop een schriftelijke aanwijzing aan een van de ouders. Uiteindelijk wordt er gezorgd voor veilige overdrachtsmomenten en wordt omgang hervat.

In dergelijke conflictsituaties komt het ook voor dat hulp gericht op het verkrijgen van stabiliteit in een gezin prioriteit krijgt boven de benodigde hulpverlening aan de kinderen.⁴¹

Naar aanleiding van een concrete klacht van een verzoeker is in een overleg tussen de Kinderombudsman en Jeugdbescherming afgesproken dat er bij echtscheidingen niet meer te lang zal worden vastgehouden aan hulp aan het gezin als geheel, als voorwaarde voor individuele hulp aan het kind. De insteek van Jeugdbescherming blijft om te zorgen voor commitment bij de ouders, maar er zal tegelijkertijd worden gekeken of er acute hulp nodig is voor de kinderen.⁴²

b. Aanbevelingen

In situaties waarin meerdere professionele partijen betrokken zijn zou Jeugdbescherming zich als regiehouder moeten opwerpen. Te allen tijde moet worden voorkomen dat een gezin tussen verschillende instanties in komt te staan, waarbij het risico bestaat dat het belang van de kinderen uit het oog verloren wordt. In sommige gevallen zouden gezinnen ook moeten worden ondersteund in hun contact met andere betrokken instanties. Tevens kan het behulpzaam zijn om gezinnen te informeren, met behulp van een visuele uitleg, over het web aan betrokken instanties waarin zij verkeren, zodat zij een duidelijk overzicht krijgen over hun situatie.

Jeugdbescherming zou ook vaker en steviger regie moeten durven nemen bij het niet meewerken van (één van) de ouders in een (v)chtscheiding. Ouders moeten altijd worden betrokken, maar de mogelijkheden die zij hebben om hulpverlening en omgang te frustreren

⁴⁰ Een vader vindt dat Jeugdbescherming onvoldoende optreedt tegen moeder. Moeder houdt het maken van een afspraak tegen, waardoor het steeds langer duurt voordat vader zijn kinderen weer ziet. In een andere zaak komt volgens vader de hulpverlening voor de kinderen niet op gang, doordat moeder weigert mee te werken.

⁴¹ Soortgelijk, klaagt een moeder dat er te veel aandacht voor haar psychische gesteldheid is en te weinig voor de hulpbehoefte van haar kind.

⁴² Jeugdbescherming verklaart tijdens het overleg dat er bij echtscheidingen vaak eerst wordt ingezet op het commitment van beide ouders, omdat hulp voor de kinderen veel effectiever is als beide ouders meewerken. Dat zorgt er wel voor dat hulp voor de kinderen soms op zich laat wachten. Overigens heeft de Klachtencommissie in deze specifieke zaak gesteld dat Jeugdbescherming niet onzorgvuldig heeft gehandeld door in te blijven zetten op hulp voor het hele gezin in verband met echtscheidingsproblematiek in plaats van de gevraagde hulp aan dochter te bieden.

ten koste van hun kinderen moeten worden beperkt. Het belang van het kind moet altijd voorop staan. Daarom zou Jeugdbescherming bijvoorbeeld niet moeten terugdeinzen voor het geven van een schriftelijke aanwijzing aan ouders, indien dat onmiskenbaar in het belang is van de kinderen.

Hierbij is het goed om op te merken dat naast verzoekers die klagen dat hun gezinsmanager onvoldoende sturend optreedt, er ook verzoekers zijn die vinden dat hun gezinsmanager te veel stuurt. De essentie van die klachten is echter niet een te veel aan regie maar een vermeende partijdigheid van de gezinsmanager, zoals besproken binnen het thema: "waarheidsvinding en neutraliteit". Daarom is bij het nemen van regie het extra belangrijk dat de feiten op een juiste wijze worden weergegeven en keuzes goed worden onderbouwd, zodat er geen aanleiding is om een gezinsmanager als bevooroordeeld of partijdig te zien. Het moet duidelijk zijn dat de maatregelen worden genomen in het belang van het kind. Er moet daarbij worden uitgegaan van objectief vast te stellen omstandigheden, waarbij het daadwerkelijke gedrag van ouders van groter belang is dan het verhaal dat ze daarover vertellen. Vanuit dat perspectief kunnen de aanbevelingen uit het thema "waarheidsvinding en neutraliteit" worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het nemen van regie in (v)echtscheidingsituaties.

Ten slotte mag in situaties van conflict de voorwaarde van het creëren van een stabiele gezinssituatie niet ten koste gaan van hulpverlening aan het kind. Alhoewel dit knelpunt niet alleen aan Jeugdbescherming kan worden toegerekend, zou zij wel regie kunnen nemen en in gesprek kunnen gaan met de betreffende ketenpartners om hulpverlening aan de kinderen altijd tijdig te kunnen laten starten.

5. Tijdigheid, continuïteit en beschikbaarheid

Binnen dit thema komen een aantal bevindingen samen die verband houden met een tekort aan gezinsmanagers (en een hoog verloop onder hen)⁴³ en een gebrek aan (goede) pleeggezinnen.⁴⁴

a. Bevindingen

Een prangende bevinding is dat zowel in het vrijwillige als in het verplichte kader de hulpverlening niet altijd direct op gang komt, terwijl daar wel behoefte aan is.

Na een incident thuis met een van de kinderen in juni, volgt pas in oktober een spoed UHP. Volgens Jeugdbescherming is de wachtlijst de reden van deze vertraging.

Daarnaast is er in een aantal zaken sprake van veel wisselingen van gezinsmanager.⁴⁵ Soms is er voor langere periode zelfs helemaal geen gezinsmanager beschikbaar, hetgeen nadelige effecten kan hebben op de hulpverlening en begeleiding van de kinderen.⁴⁶

⁴³ Wat betreft dat laatste, zie Jaarverslag Jeugdbescherming Regio Amsterdam 2017, p. 6.

⁴⁴ Wat betreft klachten over pleeggezinnen moet worden opgemerkt dat Spirit, binnen de omgeving Amsterdam, de organisatie is die de pleegzorg voor haar rekening neemt, maar dat Jeugdbescherming regievoerder blijft voor de kinderen die via haar in een pleeggezin worden geplaatst, omdat zij de uitvoerder is van de UHP.

Bij een van de verzoekers kan de overgang van het drangkader naar het dwangkader niet gerealiseerd worden omdat er geen gezinsmanager beschikbaar is. Doordat het ouder- en kind team (OKT) stopt als er eenmaal een kindbeschermingsmaatregel is uitgesproken en Jeugdbescherming geen gezinsmanager beschikbaar heeft, is er op een bepaald moment geen omgang meer mogelijk tussen ouder en kind.

Een gebrek aan gezinsmanagers zou ook ten grondslag kunnen liggen aan de indruk van sommige verzoekers dat hun gezinsmanager zich te weinig betrokken toont. Zo klaagt een klein aantal verzoekers dat hun gezinsmanager niet altijd aanwezig is bij overleggen waarbij die aanwezigheid wel van belang wordt geacht. Tevens is geklaagd dat een gezinsmanager lange tijd heeft geweigerd om contact te leggen met direct betrokken, omdat die formeel geen partij voor Jeugdbescherming zouden zijn.

Een gezinsmanager weigert, om onduidelijke redenen, gedurende lange tijd contact te leggen met de pleegouders van een kind waar Jeugdbescherming voogdij over heeft. Ze heeft wel contact met de ouders.

Soortgelijke formele opvatting van de taken heeft er mogelijk toe geleid dat een vader niet wordt ondersteund bij het in orde brengen van zijn financiële situatie.

Kinderen zijn op vrijwillige basis bij hun vader, als pleegouder. Aangezien bij aanvang van het verblijf niets is geformaliseerd, ontvangt vader geen pleegoudervergoeding. Als hij, mede daardoor, op een later moment financiële problemen ondervindt neemt Jeugdbescherming geen regie in de ondersteuning voor vader.

Een tekort aan pleeggezinnen zou de reden kunnen zijn dat gewenste wisselingen van pleeggezin soms lang op zich laten wachten. Daarnaast komen verzoekers met zorgen over de veiligheid en opvoeding van hun kinderen die in pleeggezinnen zijn geplaatst.⁴⁷

Bij de kinderen van twee verzoekers zijn verschillende pleeggezinnen betrokken waarbij zich voorvallen voordoen, zoals gebruik van slaapmedicatie zonder overleg met een huisarts. De kinderen van een andere verzoeker worden in een pleeggezin geconfronteerd met softdrugs.

b. Aanbevelingen

Veel van de bovenstaande knelpunten zijn niet met eenvoudige praktisch toepasbare aanbevelingen op te lossen. Een belangrijke oorzaak ligt waarschijnlijk bij de meer algemene problematiek van beperkt beschikbare middelen, waardoor wachtlijsten en tekorten ontstaan.

⁴⁵ In een van de zaken “verdwijnt” de gezinsmanager plotseling zonder uitleg aan ouders. Ze blijkt andere baan te hebben.

⁴⁶ Een verzoeker klaagt dat er de eerste 6 maanden na melding bij Jeugdbescherming geen gezinsmanager beschikbaar was, vanwege de wachtlijst.

⁴⁷ Een van de verzoekers heeft aangifte gedaan van mishandeling van haar kinderen in een pleeggezin. Vanuit Jeugdbescherming wordt erkend dat opvoedkundige situatie niet in orde was, maar ook niet zo ernstig als moeder doet voorkomen.

Het is zeer positief dat Jeugdbescherming is begonnen met het terugbrengen van het aantal gezinnen per gezinsmanager, van 14 naar 10.⁴⁸ Hierdoor zou het verloop onder de gezinsmanagers kunnen dalen en de aandacht die zij geven kunnen stijgen. Deze ontwikkeling wordt ondersteund door de gemeente Amsterdam. Het verdient aanbeveling dat andere gemeenten die met Jeugdbescherming werken deze doelstelling op soortgelijke wijze ondersteunen.

Een andere oplossing om de continuïteit van de begeleiding en hulpverlening te kunnen waarborgen zou kunnen zijn dat Jeugdbescherming met twee gezinsmanagers per gezin gaat werken. Een van beide neemt het voortouw en de ander is beschikbaar als achtervang en klankbord. Daarmee is, wanneer sprake is van een wisseling of uitval van één van de gezinsmanagers, er in ieder geval nog een andere gezinsmanager bekend bij en met het gezin. Daardoor ontstaan ook minder snel gaten in de begeleiding van, en in de persoonlijk ondervonden kennis over een gezin.

Vanuit het belang van de continuïteit moet er in ieder geval alles aan worden gedaan om te voorkomen dat lokale hulpverlening (van bijvoorbeeld OKT ed.) stopt voordat er een actieve gezinsmanager in het gezin aanwezig is. Alhoewel Jeugdbescherming daar niet direct over gaat, zou zij deze behoefte wel duidelijk aan ketenpartners kunnen communiceren.

Om het carrièreperspectief van gezinsmanagers te verbeteren en de werkdruk onder hen te verminderen wordt in Amsterdam gewerkt aan een werknemersmobiliteitssysteem in de jeugdzorgketen. Dit is een mooi initiatief dat hopelijk ook kan bijdragen aan het verminderen van wisselingen van gezinsmanagers binnen gezinnen.

6. Geschilbeslechting

Dit thema richt zich op de mogelijkheden van geschilbeslechting binnen Jeugdbescherming, en in het bijzonder op de bemiddelingsgesprekken die zij aanbiedt. Dergelijke gesprekken worden regelmatig gevoerd met ouders als er bijvoorbeeld een conflict is ontstaan met hun gezinsmanager.

De bevindingen binnen dit thema zijn met name gebaseerd op de ervaringen en indrukken van de Kinderombudsman en haar medewerkers, die worden ondersteund door het verhaal van enkele verzoekers.

a. Bevindingen

De Kinderombudsman vraagt zich af hoe effectief de bemiddelingsgesprekken zijn. In sommige gevallen verneemt zij namelijk dat er meerdere gesprekken zijn geweest zonder duidelijk resultaat.⁴⁹ Dat roept de vraag op wat het doel van die gesprekken precies is. Volgens het jaarverslag van Jeugdbescherming over 2016 is het doel van de gesprekken om de relatie te herstellen en te leren van fouten.⁵⁰ Uit hetzelfde jaarverslag blijkt echter ook dat de teammanager in beginsel rugdekking geeft aan een gezinsmanager:

⁴⁸ Werken volgens de bedoeling. Zie Jaarverslag Jeugdbescherming Regio Amsterdam 2017, p. 15.

⁴⁹ In een van de zaken is het bijvoorbeeld onduidelijk wat 3 bemiddelingsgesprekken hebben opgelost.

⁵⁰ Jaarverslag Jeugdbescherming 2016, p. 8.

"Ik sta altijd achter de gezinsmanager, omdat ik weet dat iemand nooit met opzet fouten maakt."⁵¹

Dat is een bevestiging van het geluid dat de Kinderombudsman uit de praktijk hoort. Teammanagers worden door de betreffende ouders niet altijd als onpartijdig beschouwd. Een bemiddelingsgesprek wordt ook regelmatig ervaren als een nadere uitleg door de teammanager van de keuzes van de gezinsmanager.⁵²

Een verzoeker verklaart dat het voorafgaand aan het bemiddelingsgesprek al vast stond dat er niet van gezinsmanager zou worden gewisseld.

Dit is niet onlogisch gezien het feit dat veel besluiten ten aanzien van een gezin in het teamoverleg worden doorgesproken. In die situatie kan een teamleider niet neutraal en onafhankelijk zijn.

Daarbij is het volgens de Kinderombudsman de vraag of door de mogelijkheid van het aanbieden van meerdere gesprekken – en daarmee de langere duur van het traject en de kans op stagnatie – ouders er uiteindelijk niet van worden weerhouden om een formele klacht in te dienen bij de Klachtencommissie. In ieder geval is het voor een aantal verzoekers na afloop van een bemiddelingsgesprek niet altijd voldoende duidelijk dat zij een klacht kunnen indienen bij de Klachtencommissie.

Tijdens een evaluatiegesprek bij de Kinderombudsman geeft vader aan dat hij destijds niet op de hoogte was van de klachtenprocedure. De aanwezige teamleider van Jeugdbescherming verwijst ter verdediging naar een laatste regel in een formele brief die vader destijds na afloop van het bemiddelingsgesprek heeft ontvangen.

b. Aanbevelingen

Bij het aanbieden van gesprekken is het belangrijk om van te voren te bedenken welk doel je wilt bereiken met de middelen die je inzet. Hieruit vloeit onder andere voort dat het aantal bemiddelingsgesprekken, dat over een bepaald onderwerp kan worden gevoerd, aan een maximum moet worden gebonden. Het heeft weinig zin om meermaals hetzelfde middel in te zetten, als eerder al is gebleken dat het niet tot het gewenste resultaat leidt.

Het zou goed zijn om duidelijk onderscheid te maken tussen informerende bijeenkomsten, waarin bijvoorbeeld besluiten nader kunnen worden toegelicht, en echte bemiddelingsgesprekken. In dat opzicht zouden teamleiders een breder scala aan gespreksvormen moeten kunnen aanbieden.

Er zouden ook voldoende mogelijkheden moeten zijn om een onafhankelijke mediator in te schakelen. Teammanagers zijn immers niet neutraal, ze zijn op een bepaalde manier al bij de besluitvorming betrokken via de team-overleggen, en ze beoordelen ook het functioneren van de gezinsmanager.

⁵¹ Jaarverslag Jeugdbescherming 2016, p. 9.

⁵² Een vader had het gevoel dat de teammanager, die het gesprek leidde, niet objectief was en vooral bezig was om de gezinsmanager te verdedigen. "Hij vroeg niet door naar de klachten."

Na afloop van elk bemiddelingsgesprek zou mondeling moeten worden gewezen op de mogelijkheid om een klacht in te dienen en moet worden nagevraagd of dat ook door gesprekspartners is begrepen. Jeugdbescherming zou zich niet slechts moeten beperken tot een laatste zin in een formele (standaard) brief.

In aanvulling zou ook kunnen worden geëxperimenteerd met meer innovatieve methoden, zoals een door de Ombudsman Metropool Amsterdam in een andere context aanbevolen noodstopprocedure.⁵³ Het idee hiervan is dat ouders en kinderen direct na afloop van een gesprek een interventie kunnen aanvragen met behulp van een (deels extern) snel inzetbaar klachtenteam. Een dergelijke interventie zou dezelfde dag nog moeten worden georganiseerd. Het doel hiervan is om onvrede niet onnodig lang te laten voortduren en eventuele onduidelijkheden direct te herstellen, zodat die geen eigen leven kunnen gaan leiden.

IV. Conclusie en overzicht van aanbevelingen

Een rapport gebaseerd op de klachten die bij de Kinderombudsman zijn binnengekomen gaat per definitie niet over de vele dingen die goed gaan bij Jeugdbescherming. Het gaat niet over de grote inzet en toewijding van deskundige gezinsmanagers, of over de gezinnen die tevreden zijn en voor wie Jeugdbescherming een belangrijke steun in hun leven is. Een rapport als dit gaat noodzakelijkerwijs over gevallen waarin dingen niet goed zijn gegaan. Het gaat over problemen in de uitvoering en werkwijze, zoals die zijn ondervonden door mensen die bij de Kinderombudsman een klacht hebben ingediend.⁵⁴ Dit rapport kan dan ook niet als een algemene beoordeling van het functioneren van Jeugdbescherming worden gelezen.

Het rapport geeft een aantal rode draden weer die uit de verzameling van klachten kan worden afgeleid. Het doel van deze analyse is om een bijdrage te leveren aan een beter inzicht in de meest voorkomende en prangende knelpunten, zoals die bij de Kinderombudsman onder de aandacht zijn gebracht. Daarnaast doet dit rapport een aantal aanbevelingen, die ertoe zouden kunnen leiden de gevonden knelpunten aan te pakken en daarmee soortgelijke klachten in de toekomst te voorkomen.

De bevindingen en aanbevelingen in dit rapport zijn verdeeld over zes thema's. Het begint met het thema "waarheidsvinding en neutraliteit". Dit is een van de meest prangende thema's. De relevantie ervan binnen de hele jeugdbeschermingsketen wordt bevestigd door de landelijke aandacht voor dit onderwerp met het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018-2021.⁵⁵ Belangrijkste knelpunten binnen dit thema zijn problemen in gezinsplannen en rapportages met het onderscheid tussen feiten en meningen, gebrekkig onderbouwde stellingnames en het ontbreken van bronvermelding. Deze gebreken kunnen bij verzoekers leiden tot twijfels aan de neutraliteit en onpartijdigheid van hun gezinsmanagers. Binnen het thema worden daarnaast ook bevindingen en aanbevelingen

⁵³ Zie de pilot piketdienst-servicetelefoon van de gemeentelijke afdeling Werk & Re-integratie, die de Ombudsman Metropool Amsterdam heeft uitgevoerd in samenwerking met de afdelingen Klachten en Kwaliteit (afdeling Klachten) en Werk & Re-integratie (W&R).

⁵⁴ Daarbij betekent de mogelijkheid dat sommige verzoekers wellicht elke aanleiding zullen aangrijpen om zich te verzetten tegen Jeugdbescherming niet dat hun klachten ongegrond zijn.

⁵⁵ Zie voetnoot 8.

gedaan ten aanzien van het overnemen van informatie die is verstrekt door ketenpartners en voor de mogelijkheden tot het verwijderen of wijzigen van feitelijk onjuiste informatie.

Vervolgens is er in het rapport ruime aandacht voor bevindingen en aanbevelingen binnen het thema "communicatie en verslaglegging". Dit thema is, naast "waarheidsvinding en neutraliteit", het onderwerp waarover verreweg de meeste klachten zijn binnengekomen bij de Kinderombudsman. Daarbij moet worden bedacht dat veel bevindingen binnen de andere thema's deels ook zijn terug te brengen op gebreken in de communicatie. Binnen het thema wordt een veelsoortigheid aan klachten besproken. Het omvat onder andere klachten over de algemene bejegening, de informatieverstrekking, de mogelijkheid tot reageren op gezinsplannen en rapportages, en het vastleggen van besluiten en afspraken. Veel aandacht is er binnen dit thema ook voor (de redactie van) het gezinsplan.

Het derde thema is "onderscheid tussen drang en dwang". Bij de klachten binnen dat thema gaat het om ouders die zich onder druk gezet voelen om mee te werken in het vrijwillig kader. Tevens gaat het over de vraag in hoeverre het voor hen duidelijk is dat zij in het drangkader medewerking kunnen weigeren, en over hoe Jeugdbescherming communiceert over de mogelijke consequenties daarvan.

Het daaropvolgende thema "regie" ziet onder andere op situaties waarin meerdere professionele partijen bij een gezin betrokken zijn en op de ingewikkelde positie van Jeugdbescherming bij (v)rechtscheidingen. In al deze gevallen gaat het om de vraag in hoeverre Jeugdbescherming de regie zou moeten nemen.

Het vijfde thema van "tijdigheid, continuïteit en beschikbaarheid" heeft een sterk verband met de hoeveelheid beschikbare gezinsmanagers en (goede) pleegouders. Het gaat over klachten over wisselingen van gezinsmanagers, of het gedurende lange tijd ontbreken ervan, waardoor de continuïteit van de begeleiding en hulpverlening in het gedrang komen. Tevens worden binnen dit thema enkele klachten besproken over problemen binnen pleeggezinnen.

Het laatste thema, "geschilbeslechting" ziet vooral op de bemiddelingsgesprekken die Jeugdbescherming aan ouders aanbiedt in situaties waarin een conflict is ontstaan. De bevindingen binnen dit thema zijn met name gebaseerd op ervaringen en inzichten van de Kinderombudsman. Er wordt, onder andere aandacht, besteed aan de effectiviteit van de gesprekken, de neutraliteit van de teamleider die de gesprekken voorziet, en de mogelijk nadelige effecten ervan op het doorzetten van een klacht via de formele klachtafhandelingsprocedure.

Hieronder worden de meest belangrijke aanbevelingen uit het rapport weergegeven per thema:

Waarheidsvinding en neutraliteit

1. In de opleiding van gezinsmanagers dient ruime aandacht te worden besteed aan verschillende onderzoeksmethoden en een deugdelijke wijze van verslagleggen. Deze vaardigheden moeten ook na een eerste training blijvend worden aangescherpt, bijvoorbeeld door middel van opfriscursussen en besprekingen van rapportages binnen de teams.

2. Het zou goed zijn als Jeugdbescherming aan de informatie verkregen van ketenpartners bepaalde kwaliteitseisen stelt ten aanzien van de wijze van verslaglegging en onderzoek, voordat het als voldoende betrouwbaar wordt opgenomen in de eigen dossiers.
3. Onjuist bevonden informatie dient direct en volledig uit de dossiers te worden verwijderd, dan wel gecorrigeerd.

Communicatie en verslaglegging

4. In de communicatie met gezinnen zou Jeugdbescherming er alert op moeten zijn dat zij dat altijd doet vanuit de beginselen van samenwerking en gelijkwaardigheid.
5. Gezinsplannen dienen altijd daadwerkelijk samen met het gezin te worden geschreven, en gezinnen moeten vaker worden geïnformeerd over hun wettelijk recht op een familiegroepsplan.
6. De redactie van het gezinsplan moet er primair op zijn gericht dat het voor het gezin zelf te begrijpen is. Het gezinsplan zou daarom geen oneindig lange rapportage met allerlei details moeten zijn. De meest recente informatie kan het beste bovenaan worden geplaatst.
7. Jeugdbescherming zou, bijvoorbeeld door het gezamenlijk schrijven van het gezinsplan, bij ouders moeten nagaan of het voldoende helder is welke zorgen zij over hen heeft, en wat zij er concreet aan kunnen doen om die zorgen weg te nemen. Ouders moeten ook voldoende worden ondersteund bij het behalen van de gestelde doelen.
8. Jeugdbescherming moet er voor zorgen dat gezinsplannen en andere rapportages op tijd klaar zijn voor eventuele verzending naar de betreffende instanties, zodat er voldoende tijd is voor een reactie door het gezin (inclusief de kinderen). Daarbij verdient het de voorkeur dat de rapportages mondeling met hen worden besproken.
9. Jeugdbescherming zou open moeten staan voor de mogelijkheid dat ouders en kinderen desgewenst bepaalde gesprekken opnemen. Zij kan er ook voor kiezen om zelf gesprekken op te nemen na toestemming van de betrokken ouders en kinderen.
10. Na afloop van elk gesprek zouden de overeengekomen besluiten en afspraken ter plaatse moeten worden vastgelegd, in een kort en bondig afsprakenlijstje dat direct door alle aanwezigen kan worden geaccordeerd.

Onderscheid tussen drang en dwang

11. Jeugdbescherming moet ouders altijd duidelijk informeren over de mate waarin zij verplicht zijn om mee te werken en over wat hun rechtspositie daarbij is. Als zij medewerking kunnen weigeren, dan moet dat voor hen duidelijk zijn.
12. Er zou kunnen worden gewerkt met een visueel eenvoudig (standaard) schema, waarin alle mogelijke stappen in het drang en dwangkader staan weergegeven. Op basis van dat schema kan samen met de ouders worden besproken waar ze op dat moment staan en wat de mogelijke consequenties van hun keuzes zijn.
13. Het moet voor Jeugdbescherming intern helder zijn welke mate van drang gewenst en effectief is. Daarbij zou ook aandacht moeten worden besteed aan de mogelijke effecten van bepaalde woordkeuzes in het mondeling en schriftelijk taalgebruik.

Regie

14. In situaties waarin meerdere professionele partijen bij een gezin betrokken zijn zou Jeugdbescherming zich als regiehouder moeten opwerpen. Te allen tijde moet worden voorkomen dat een gezin tussen verschillende instanties in komt te staan,
15. Jeugdbescherming zou vaker en steviger regie moeten durven nemen bij het niet meewerken van (één van) de ouders in een (v)chtscheiding. Ouders moeten altijd worden betrokken, maar de mogelijkheden die zij hebben om hulpverlening en omgang te frustreren ten koste van hun kinderen moeten worden beperkt.
16. Jeugdbescherming zou, in overleg met ketenpartners, moeten bezien wat er kan worden gedaan om er voor te zorgen dat de voorwaarde van het creëren van een stabiele gezinssituatie niet ten koste gaat van hulpverlening aan het kind.

Tijdigheid, continuïteit en beschikbaarheid

17. Om de continuïteit van de begeleiding en hulpverlening te kunnen waarborgen zou Jeugdbescherming met twee gezinsmanagers per gezin kunnen gaan werken.
18. Lokale hulpverlening (van bijvoorbeeld OKT ed.) zou niet mogen stoppen voordat er een actieve gezinsmanager van Jeugdbescherming in het gezin aanwezig is.

Geschilbeslechting

19. Het aantal bemiddelingsgesprekken, dat over een bepaald onderwerp kan worden gevoerd, zou aan een maximum moeten worden gebonden.
20. Het zou goed zijn om duidelijk onderscheid te maken tussen informerende bijeenkomsten, waarin bijvoorbeeld besluiten nader kunnen worden toegelicht, en echte bemiddelingsgesprekken.
21. Er zouden meer mogelijkheden moeten zijn om een onafhankelijke mediator in te schakelen.
22. Na afloop van elk bemiddelingsgesprek moet mondeling worden gewezen op de mogelijkheid om een klacht in te dienen, en worden nagevraagd of dat ook door gesprekspartners is begrepen.