

Het meisje

Onderzoek naar de uitvoering
van de ondertoezichtstelling bij Rochelle Ridders

Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming
Zwolle, december 2002

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Leeswijzer	7
1 Werkwijze van de inspectie.....	9
2 Welke invloed hebben de omstandigheden?	11
3 Hoe komt de maatregel van kindbescherming tot stand?.....	16
4 Hoe vult de Raad de verantwoordelijkheid voor het onderzoek in?	20
5 Wat is het resultaat van de inzet van de gezinsvoogdij-instelling?	24
6 Is het geheel meer dan de som der delen?	29
7 Is de doelstelling van de maatregel gehaald?	33
8 De onderzoeksvragen van het ministerie beantwoord	35
9 Conclusies	41
10 Aanbevelingen.....	43

Bijlagen

Citaat uit het verzoek van het Ministerie van Justitie:

Ik zie in het voorgaande aanleiding u te verzoeken om een onderzoek als bedoeld in artikel 54 Wet op de jeugdhulpverlening in te stellen naar de gang van zaken rond de uitvoering van de ondertoezichtstelling van het meisje, om mij van uw bevindingen op de hoogte te stellen en om mij te berichten of het onderzoek aanleiding geeft tot het doen van aanbevelingen. Ik verzoek u hierbij tevens de rol en handelwijze van de Raad voor de Kinderbescherming te betrekken.

Ik verzoek u om dit onderzoek met name te richten op de vraag of uit het verloop van de ondertoezichtstelling blijkt dat in voldoende mate hulp en steun is verleend aan het meisje, het pleeggezin en de ouder(s) van het meisje. Daarnaast verzoek ik u de handelwijze van de Raad voor de Kinderbescherming te betrekken in uw onderzoek en met name aandacht te besteden aan de rol die de extern deskundige in deze zaak heeft gehad. Tevens verzoek ik u te bezien op welke wijze de Raad voor de Kinderbescherming de afweging heeft gemaakt om ter rechtszitting afwezig te zijn.

Uit "Kijken naar het kind, kiezen is de kunst", de visie van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming:

De inspectie vergroot zekerheden

Kinderen en hun ouders verkeren in een afhankelijke positie. Toch moeten zij in staat gesteld worden zich een helder oordeel te vormen over de kwaliteit van hulp en bescherming. Ook moeten zij erop kunnen vertrouwen dat instellingen goed werk leveren, individueel en in onderlinge samenhang en samenwerking. De inspectie heeft een sleutelrol bij het vaststellen en doen verbeteren van de daarvoor noodzakelijk kwaliteit. De behoefte aan vertrouwen is het grootst bij risicorijke trajecten. Ze realiseert zich dat voordurend. Daaraan geeft ze verhoudingsgewijs dan ook veel aandacht. Door het opsporen van risico's. Door snel op te treden en niet sparend te oordelen bij incidenten. Door beleidsmakers en instellingen tot verbeteringen te bewegen.

Inleiding

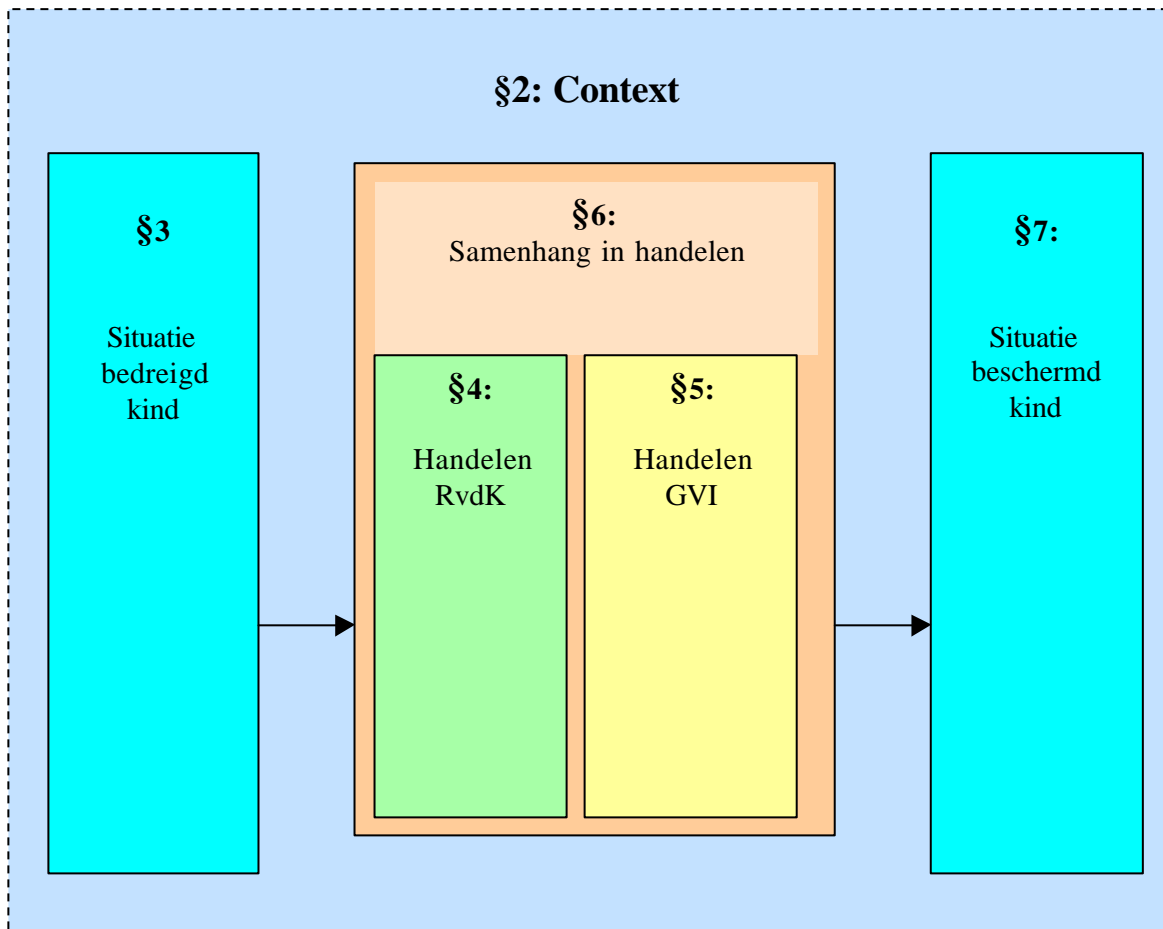
Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek dat de inspectie van juli tot en met oktober 2002 heeft uitgevoerd naar de maatregel van kindbescherming voor een meisje van vier jaar, in dit rapport verder 'het meisje' genoemd. De inspectie heeft dit onderzoek uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Justitie, mede naar aanleiding van vragen en klachten van de vader van het meisje. Het ministerie heeft gevraagd de gang van zaken rond de uitvoering van de ondertoezichtstelling te onderzoeken en daarbij tevens de rol en handelwijze van de Raad voor de Kinderbescherming te betrekken. De inspectie diende hierbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag of er voldoende hulp en steun is verleend aan het meisje en haar opvoeders en aan de rol die de extern deskundige heeft gespeeld. Het onderzoek heeft betrekking op de periode van december 2001 tot augustus 2002.

De inspectie heeft vanaf de start ervaren hoezeer partijen en de media belang hechten aan het onderzoek en de uitkomsten daarvan en met spanning hebben uitgezien naar dit rapport. En met bezorgdheid: de jeugdzorg staat volop in de belangstelling en niet steeds in positieve zin. Artikelen, documentaires en discussieprogramma's over "het falen van de jeugdzorg" leiden in brede kring tot discussies over de effecten van jeugdzorg. De inspectie geeft dan ook niet alleen een analyse van het proces maar sluit het rapport af met aanbevelingen. De inspectie realiseert zich dat waar deze analyse tot kritiek leidt, dit gezien kan worden als het aanwijzen van 'schuldigen'. Dit is wat de inspectie betreft niet aan de orde. Ze wil met de analyse blootleggen welke factoren van belang zijn om processen in de toekomst beter te laten verlopen. Hierbij is het belang van de jeugdige leidraad én toetssteen.

De inspectie heeft in het onderzoek het handelen van de Raad voor de Kinderbescherming (de raad) en van de gezinsvoogdij-instelling (gvi) onder de loep genomen. Deze organisaties en hun medewerkers hebben in deze zaak veel publiciteit en kritiek over zich heen gekregen. Onvermijdelijk zal dit rapport opnieuw aanleiding geven tot discussies. De inspectie heeft het dan ook des te meer gewaardeerd dat de organisaties en betrokkenen met een open houding aan het onderzoek hebben meegewerkt.

Het onderzoek brengt in beeld hoe partijen afzonderlijk en gezamenlijk invulling hebben gegeven aan hun verantwoordelijkheid om een aanvaardbare opvoedingsituatie voor het meisje te creëren. Dit beeld komt in het rapport zelf tot uitdrukking. In de bijlagen is gedetailleerd weergegeven wat er feitelijk is gebeurd: Wie heeft wanneer welke stappen gezet? Wie heeft waarom welke besluiten genomen? Hoe hebben betrokkenen dit ervaren?

Opbouw van het rapport



Leeswijzer

Het schema aan het begin van dit rapport biedt, als het is uitgeklaard, een overzicht van het verloop van de zaak. De inspectie heeft hierin, met de gezinsvoogdij-instelling als centrale organisatie, de uitvoering van de maatregel, de uitvoering van de hulp en de context waarbinnen dit heeft plaatsgevonden weergegeven. Het rapport bestaat verder uit 10 paragrafen en een aantal bijlagen. In paragraaf 1 is de werkwijze van de inspectie kort weergegeven. De paragrafen 2 t/m 7 vormen de analyse van de inspectie. Deze is gebaseerd op de gegevens die de inspectie in het onderzoek heeft verzameld en getoetst. De analyse staat op de rechter pagina's. Op de linker pagina's staan teksten en verwijzingen naar de bijlagen; dit ter toelichting of illustratie. De opbouw van de analyse is als volgt:

- de context waarbinnen deze zaak zich afspeelt (paragraaf 2);
- de beginsituatie zoals die uit de informatie naar voren komt (paragraaf 3);
- het handelen van de instellingen in samenhang; met specifieke aandacht voor de gezinsvoogdij-instelling en voor de Raad voor de Kinderbescherming (paragraaf 4, 5 en 6);
- het resultaat van het handelen (paragraaf 7).

Iedere paragraaf bestaat uit een aantal alinea's met een afsluitende zin die de kern van die alinea weergeeft. In de paragrafen 8 t/m 10 staan de antwoorden op de vragen van het Ministerie van Justitie, de overallconclusies van de inspectie en de aanbevelingen. In de bijlagen zijn de documenten opgenomen die als basis voor het rapport hebben gediend.

Werkzaamheden van de inspectie

Informatieverzameling uit documenten

- 6 dossiers: de chronologische activiteiten geregistreerd
- 5 dossiers: de besluitvorming geanalyseerd
- Analyse van het beleid van de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij-instelling
- Krantenartikelen

Informatieverzameling uit gesprekken

22 gesprekken gevoerd met:

- De organisaties:

- Gezinsvoogdij-instelling
- Raad voor de Kinderbescherming
- Kinderrechter
- Officier van Justitie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (consultatie)
- Forensisch Psychiatrische Dienst (consultatie)

- De betrokkenen:

- Vader
- Moeder
- Tante en partner vz
- Netwerkgezin
- Opa en oma mz

- De instellingen voor jeugdhulpverlening:

- Voorziening voor Pleegzorg Haaglanden
- Voorziening voor Pleegzorg Zuid Holland Zuid
- Therapeutische Gezinsverpleging Zeeland
- Therapeutische Gezinsverpleging Vught
- Voorziening voor Pleegzorg West Brabant

Werkwijze gesprekken:

- 18 vragenlijsten voor gesprekken opgesteld
- Duur gesprekken: 1,5 tot 8 uur
- 2 inspecteurs per gesprek

Verslaglegging en rapportage

- 3 toetsingskaders geformuleerd
- 20 verslagen in concept
- 20 definitieve verslagen
- 1 eindrapport

1 Werkwijze van de inspectie

De inspectie heeft de vragen van het Ministerie van Justitie uitgewerkt in deelvragen. Op basis hiervan heeft de inspectie bepaald welke informatie zij in het onderzoek wilde verzamelen en op welke manier.

De inspectie heeft informatie verzameld uit de volgende bronnen:

- de dossiers van de Raad voor de Kinderbescherming, van de gezinsvoogdij-instelling en van de voorzieningen voor pleegzorg;
- het vastgelegde beleid van de Raad voor de Kinderbescherming en van de gezinsvoogdij-instelling;
- gesprekken;
- krantenartikelen.

De inspectie is primair uitgegaan van de informatie uit dossiers. De inspectie wilde aan de hand van de dossiers inzicht krijgen in de chronologie van activiteiten en gebeurtenissen en in de wijze van besluitvorming. Voor zover de gevraagde informatie niet in de dossiers is aangetroffen of niet eenduidig was, heeft de inspectie interviews gehouden aan de hand van gestructureerde vragenlijsten. De informatie van de voorzieningen voor pleegzorg bestaat vrijwel geheel uit mondelinge informatie omdat de meeste voorzieningen geen dossier van het meisje hebben aangelegd.

De inspectie heeft de informatie getoetst en beoordeeld door deze af te zetten tegen:

- de toetsingskaders (de voor de vraagstelling van het onderzoek relevante regelgeving);
- normen voor professioneel handelen;
- maatschappelijke normen betreffende de effectiviteit van hulp;
- de visie van de inspectie (beoordeling van de aangetroffen situatie vanuit het belang van het kind).

De laatste twee punten vormen de basis voor de eindconclusies en de aanbevelingen van de inspectie. De inspectie heeft het proces van toetsing en beoordeling beschreven in bijlage 2.

De inspectie heeft de uitwerking van de vragen van het ministerie en haar werkwijze voorafgaand aan het onderzoek vastgelegd in het *Plan van aanpak*. Het plan is toegezonden aan het ministerie, aan de betrokken gezinsvoogdij-instelling en aan de Raad voor de Kinderbescherming.

De inspectie heeft in overleg met het ministerie het onderzoek als volgt afgerond:

- afzonderlijk bespreken van het conceptrapport met het ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de gezinsvoogdij-instelling;
- overleg tussen inspectie, ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en gezinsvoogdij-instelling over het rapport;
- aanpassing van het rapport, vaststellen van het rapport;
- aanbieden van het rapport aan de ouders, gevolgd door aanbieding aan de minister.

Media: Zie bijlagen 5B1 en 5B2:

- "Handelen van de GVI", Paragraaf: "Startperiode: ..." Onderdeel: "Context" (blz. 52)
- "Handelen van de GVI", Paragraaf: "Verblijf bij vader", Onderdeel: "Beleving Betrokkenen" (blz. 55)

Aanvraag extern onderzoek door RvdK: Zie bijlage 5C1

- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf: "Uitvoering door RvdK, Onderdeel: "Aanvragen....:het vooroverleg" (blz. 79)
- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf: "Aanvraag en afsluiting..", Onderdeel: "Context" (blz. 81)

Onderbrengen van meisje in pleeggezin: Zie bijlagen 5C3 en 5D3

- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf: "Deskundigen betrokken bij de advisering over de hulpverlening en aanvraag contra-expertise"; Onderdeel: "Context" (blz 94)
- "Betrokkenheid van jeugdhulpverleningsinstellingen", Paragraaf: "De Stichting Jeugdzorg Zeeland" (blz. 105)

Verblijf bij tante vz: Zie bijlagen 5B2 en 5B4:

- "Handelen van de GVI" Paragraaf: "Verblijf bij vader", onderdeel: "Context" (blz. 55)
- "Handelen van de GVI" Paragraaf: "Verblijf bij tante vz ", Onderdelen: "Aanvullende toelichting" en "Beleving betrokkenen" (blz. 59, 61)

Ontvangst bevindingen K.: Zie bijlage 5C1

- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf: "Aanvraag en afsluiting..", Onderdeel: "Context" (blz. 82)

2 Welke invloed hebben de omstandigheden?

In deze paragraaf worden verschillende elementen belicht die het handelen hebben beïnvloed van de instellingen die betrokken zijn bij de situatie van het meisje.

“Het zusje van het meisje van ...” Heel Nederland weet hoe ze heet, hoe oud ze is, hoe ze eruit ziet, wie haar vader, tantes, opa, oma, zijn. Half Nederland denkt te weten wat er met haar aan de hand is en wat er met haar moet gebeuren. De zoektocht naar het meisje, haar vertrek uit Spanje naar Nederland, het touwtrekken over haar verblijfplaats, de deskundigen die vechtend over straat rollen: we hebben het allemaal live op de televisie kunnen meebeleven. Citaten uit het raadsrapport staan daags na de zitting bij de kinderrechter in de krant. Ook op andere momenten komen passages uit rapporten die direct betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van het meisje in de media aan de orde.

De media en anderen hebben inbreuk gemaakt op de privacy van het meisje en van andere betrokkenen.

In de media is een veelal negatief beeld geschetst van het handelen van de bij het meisje betrokken instellingen. Om de privacy van het meisje en haar familie te beschermen, zijn de instellingen terecht niet ingegaan op de individuele situatie. De instellingen hebben echter ook niet op andere wijze gereageerd, bijvoorbeeld door een waarheidsgetrouw beeld te schetsen van de mogelijkheden en beperkingen van jeugdzorg.

De instellingen en organisaties zijn niet in staat gebleken het beeld in de media te nuanceren.

De invloed van de media is groot. Zo blijkt het bijvoorbeeld onmogelijk te zijn om anonimiteit te waarborgen bij het aanvragen van een extern deskundigenonderzoek. Zodra de Raad voor de Kinderbescherming de noodzakelijke informatie verschaft op basis waarvan een onderzoeksbureau kan bepalen of en hoe zij een onderzoek zou kunnen uitvoeren, weet het bureau om welke zaak het gaat. De gevraagde bureaus blijken hun vingers niet aan deze zaak te willen branden; ze haken bij voorbaat af.

De media hebben wezenlijke invloed gehad op de handelwijze van betrokken instellingen en organisaties.

Het onderbrengen van het meisje in een pleeggezin is vrijwel onmogelijk omdat de voorzieningen voor pleegzorg bang zijn dat de media het pleeggezin zullen belagen. En deze vrees is kennelijk niet geheel ongegrond. Het verblijf van het meisje bij haar tante blijft aanvankelijk onopgemerkt. De buurt kent haar onder een andere naam totdat haar vader foto's van zijn dochter op de tv laat zien, die ook in kranten en op internet verschijnen.

Publiciteit maakte het vinden van een goede plek voor het meisje moeilijker.

Nog voordat de heer W. het deskundigenonderzoek heeft afgerond, brengt de heer K. zijn bevindingen naar buiten. Hieruit komt naar voren dat vader wél geschikt is om het meisje te verzorgen en op te voeden, in tegenstelling tot hetgeen uit het rapport van de heer W. zal blijken. Niet de Raad voor de Kinderbescherming en de rechter bepalen vervolgens de discussie, maar de media. Niet het belang van het meisje lijkt centraal te staan, maar het gelijk hierover van de heer W. of de heer K. Beiden verdedigen het eigen gelijk in naam van het belang van het meisje op de

televisie, in kranten en tijdschriften. Vervolgens mengen ook andere deskundigen zich in de discussie.

Deskundigen vechten hun verschil van mening over de opvang van het meisje uit in de media.

Opsomming van rechtszaken die vader en moeder gevoerd hebben in reactie op beslissingen en uitspraken

03 februari 2002	:	hoger beroep vader: beëindiging uithuisplaatsing en Voorlopige Ondertoezichtstelling
05 februari 2002	:	verzoek vader: beëindiging uithuisplaatsing en Voorlopige Ondertoezichtstelling
20 maart 2002	:	hoger beroep vader: beëindiging uithuisplaatsing
26 april 2002	:	spoedappèl vader: tegen uithuisplaatsing en Ondertoezichtstelling
01 mei 2002	:	Kortgeding vader: tegen uithuisplaatsing
01 mei 2002	:	hoger beroep vader: tegen uithuisplaatsing
29 mei 2002	:	zitting hoger beroep
11 juni 2002	:	spoedappèl vader: tegen beschikking uithuisplaatsing
28 juni 2002	:	kort geding vader: verbod behandeling Rotterdams Medisch Pedagogisch Instituut
4 juli 2002	:	Beroep moeder: tegen beschikking. Verzoek tot wijziging verblijfplaats kind

De vader en zijn adviseurs vechten bijna iedere beslissing aan. De uitspraken van de kinderrechter en de beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling over de verblijfplaats van het meisje leiden in korte tijd tot 11 rechtszaken, inclusief hoger beroep. Alle eisen zijn afgewezen. Deze vérgaande juridisering van de zaak leidt onvermijdelijk af van de inhoud van de uitvoering van de maatregel.

Beslissingen over het meisje leiden tot rechtszaken die de gezinsvoogdij-instelling veel tijd, energie en menskracht kosten.

Art 254 (Boek I BW)

De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een gezinsvoogdij-instelling (gvi); hij kan dit doen op verzoek van

- een ouder
- een ander die jeugdige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt
- de Raad voor de Kinderbescherming of
- het openbaar ministerie.

Maatregel ondertoezichtstelling en voorlopige ondertoezichtstelling

Artikel 254 (Boek I BW)

1. Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwijking van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een gezinsvoogdij-instelling als bedoeld in artikel 60 van de Wet op de jeugdhulpverlening.

Artikel 255 (Boek I BW)

De kinderrechter kan hangende het onderzoek de minderjarige voorlopig onder toezicht stellen indien dit dringend en onverwijld noodzakelijk is. Hij bepaalt de duur van dit voorlopige toezicht op ten hoogste drie maanden en kan de beslissing te allen tijde herroepen.

Aanvang VOTS: Zie bijlage 5B1

- "Handelen van de GVI", Paragraaf: "Startperiode: VOTS en verblijf in Spanje" (blz.50)

Betrokkenen geven uit zichzelf informatie: Zie bijlage 5A

- "Handelwijze RvdK", paragraaf "Aanvulling en toelichting", onderdeel: "samenwerking met milieu..." (blz. 46)

3 Hoe komt de maatregel van kinderscherming tot stand?

In de volgende alinea's staat hoe in deze zaak de voorlopige ondertoezichtstelling tot stand is gekomen. Hier start de betrokkenheid van de gezinsvoogdij-instelling en van de Raad voor de Kinderbescherming.

Een voorlopige ondertoezichtstelling die wordt gevorderd door de Officier van Justitie en die ingaat zonder dat betrokkenen zijn gehoord, komt niet vaak voor. Zodra blijkt dat moeder en haar partner in Spanje zijn, overlegt de Officier van Justitie (belast met het strafrechterlijk onderzoek) met de kinderrechter over de stappen die nodig zijn als moeder en haar partner ook het meisje bij zich hebben. Als blijkt dat dit het geval is, vordert de Officier van Justitie een voorlopige ondertoezichtstelling (vots), een machtiging tot plaatsing bij vader (omdat hij niet met het gezag is belast) en een machtiging tot plaatsing in een pleeggezin. Over de situatie van het meisje is op dat moment nog weinig concrete informatie beschikbaar. Binnen twee weken moet er een hoorzitting plaatsvinden.

De situatie van het meisje noodzaakt tot een in de praktijk weinig voorkomende procedure van een voorlopige ondertoezichtstelling van het meisje.

Vlak voor vertrek van de teamleider en de gezinsvoogd om het meisje op te halen uit Spanje, blijkt dat vader geen gezag over het meisje heeft. Vader en de media zijn op dat moment al in Spanje, maar krijgen geen toegang tot het kinderrechts huis waar de Spaanse rechter het meisje heeft geplaatst. Moeder, die het gezag over het meisje heeft, zit in de Spaanse gevangenis. Hoe de situatie van het meisje het afgelopen jaar is geweest, is nog voor niemand duidelijk. Met vertaalde machtigingen lukt het om het meisje met haar vader naar Nederland te laten gaan. De maatregel en machtigingen zijn 3 maanden geldig. Uitgangspunt van alle betrokken instanties, ook van de kinderrechter, is plaatsing van het meisje bij vader. De gezinsvoogdij-instelling is belast met de uitvoering van de voorlopige ondertoezichtstelling en plaatst het meisje bij terugkeer in Nederland bij vader.

Veel is onduidelijk, maar vast staat wel dat het meisje al veel heeft meegemaakt.

Nog voordat het meisje is gevonden, geeft de politie ongevraagd bij de Raad voor de Kinderbescherming het beeld weer dat zij van vader heeft en geeft aan een eventuele plaatsing van het meisje bij vader niet wenselijk te vinden. Daarnaast ontvangt de Raad voor de Kinderbescherming een brief van opa en oma van moederszijde waarin staat waarom hun dochter vindt dat het meisje niet bij vader kan worden ondergebracht. Moeder trekt deze informatie deels terug. De Raad voor de Kinderbescherming controleert later, als onderdeel van het onderzoek, de ontvangen informatie en concludeert dat deze informatie niet relevant is voor de onderzoeksvragen van de Raad voor de Kinderbescherming.

Meerdere betrokkenen ondernemen ongevraagd stappen om invloed uit te oefenen op het onderzoeksproces van de Raad voor de Kinderbescherming.

Extern onderzoek als deel van het raadsonderzoek: Zie bijlage 5C1

- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf: "Aanvraag en afsluiting onderzoek door RvdK", Onderdeel: "Feitelijke situatie" (blz. 77)

Mening GVI over verblijf bij vader: Zie bijlage 5B1 en 5B2

- "Handelen van de GVI", Paragraaf: "Startperiode en verblijf in Spanje" Onderdeel: "Context" (blz.52)
- "Handelen van de GVI", Paragraaf: "Verblijf bij vader", Onderdeel: "aanvulling en toelichting" (blz. 54)

De hoorzitting bij de kinderrechter, ongeveer 10 dagen na terugkeer in Nederland, vormt het startpunt voor de betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad voor de Kinderbescherming gaat in opdracht van de kinderrechter onderzoek doen naar de vraag of een ondertoezichtstelling nodig is. Alle betrokkenen vinden een extern psychodiagnostisch onderzoek noodzakelijk. Waarom dit extern onderzoek gebeurt als onderdeel van het raadsonderzoek (gericht op vragen betreffende een mogelijke definitieve ondertoezichtstelling), is onbekend. De gezinsvoogdij-instelling geeft bij de hoorzitting aan dat zij vindt dat het meisje niet bij vader kan blijven omdat zij van mening is dat vader “pedagogisch onmachtig” is. De instelling maakt niet duidelijk waaruit die pedagogische onmacht concreet bestaat. Evenmin is duidelijk wat er moet gebeuren om die onmacht op te heffen, met andere woorden: welke eisen de instelling aan de opvoedingssituatie stelt. De gezinsvoogdij-instelling heeft haar oordeel over vader niet vooraf met hem besproken volgens vader. Ook uit het dossier van de gezinsvoogdij-instelling blijkt niet dat dit gebeurd is.

Beslissingen in de eerste twee weken (de fase tot en met de hoorzitting) zijn niet navolgbaar.

De in de startfase betrokken instellingen en organisaties baseren hun handelen en besluiten op de bij hen beschikbare informatie. Hoewel geen van de betrokkenen een volledig beeld van de situatie heeft, neemt niemand het initiatief om de informatie van verschillende bronnen samen te voegen of om de eigen informatie te checken bij degenen die eerder bij de zaak betrokken waren.

In de startfase heeft geen doelbewuste afstemming van informatie plaatsgevonden.

Taak van de Raad voor de Kinderbescherming

Citaat uit Normen 2000 (Raad voor de Kinderbescherming):

De raad is gelegitimeerd om ten aanzien van een verzorgings- en opvoedingssituatie onderzoek te doen wanneer sprake is van een (vermoedelijke) schending van het fundamentele recht van een minderjarige op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid en wanneer op grond daarvan een maatregel van kinderscherming overwogen moet worden.

De raad zal de rechter verzoeken een maatregel uit te spreken indien het vermoeden van een ernstige bedreiging van het kind tijdens het onderzoek door feiten en/of omstandigheden bevestigd wordt en andere middelen hebben gefaald of naar is te voorzien zullen falen.

Het op systematische en procesmatige wijze verzamelen van relevante gegevens naar aanleiding van een melding, op basis van van tevoren geformuleerde onderzoeksvragen. Tijdens het onderzoek worden de opvoedingsomstandigheden in beeld gebracht en wordt een diagnose gesteld. Het onderzoek mondt uit in een besluit over de vraag hoe de eventuele opvoedingsproblemen met betrekking tot de minderjarige opgelost moeten worden.

Zie ook bijlage 2: "Werkwijze"; schema: "Model van het primair proces van de RvdK" blz 14

Vraagstelling extern onderzoek: Zie bijlage 5C1

- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf 1: "Aanvraag en afsluiting onderzoek door RvdK", Onderdeel: "Uitvoering door RvdK", deel: "De vraagstelling" " (blz. 80)

Dossier RvdK: Zie bijlage 5A

- "Handelwijze RvdK", Paragraaf: "Beleid RvdK", Onderdelen: "Dossiervorming" " (blz. 43)
- "Handelwijze RvdK", Paragraaf: " Uitvoering onderzoek door RvdK", Onderdeel "Aanvulling en toelichting " (blz.45)

Werkzaamheden RvdK: Zie bijlage 5A

- "Handelwijze RvdK", Paragraaf: "Uitvoering onderzoek door RvdK", Onderdeel: "Planmatig handelen" (blz45)
- "Handelwijze RvdK", Paragraaf: "Uitvoering onderzoek door RvdK", Onderdeel: "Samenwerking met milieu van herkomst" " (blz. 46)

4 Hoe vult de Raad de verantwoordelijkheid voor het onderzoek in?

De Raad voor de Kinderbescherming is verantwoordelijk voor het doen van onderzoek naar de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel en van hulpverlening aan jeugdigen in specifieke situaties.

De kinderrechter geeft de Raad voor de Kinderbescherming opdracht om in de periode van uitvoering van de voorlopige ondertoezichtstelling onderzoek te doen naar de noodzaak van een maatregel voor langere duur. De Raad voor de Kinderbescherming heeft een onderzoek verricht, bestaande uit een milieu-onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming zelf en een onderzoek naar de ontwikkeling van het meisje door een extern deskundige. De vraagstelling hiervoor is breed geformuleerd en betreft alle ontwikkelingsaspecten, de mogelijkheden binnen het netwerk en het toekomstperspectief. Volgens het rapport van de extern onderzoeker, de heer W., kan het meisje niet bij haar ouders verblijven. Hij adviseert plaatsing in een therapeutisch pleeggezin. Van daaruit kan het meisje contacten met haar familie opbouwen.

De Raad voor de Kinderbescherming doet een standaard onderzoek en schakelt tevens een extern deskundige in.

De Raad voor de Kinderbescherming beschouwt externe werkafspraken en verslagen van intern overleg en besluitvorming als werkaantekeningen die de Raad voor de Kinderbescherming na afronding van een onderzoek vernietigt; dat heeft de Raad voor de Kinderbescherming ook in deze zaak gedaan. Dit is in overeenstemming met de richtlijnen. Hierdoor is het handelen van de Raad voor de Kinderbescherming achteraf niet of heel beperkt toetsbaar. De inspectie heeft op basis van gesprekken geconstateerd dat bij interne werkzaamheden is afgeweken van de voor de Raad voor de Kinderbescherming geldende richtlijnen. Zo heeft de Raad voor de Kinderbescherming het externe onderzoek aangevraagd voordat hij de algemene vraagstelling voor het raadsonderzoek heeft geformuleerd. Ook intern overleg verloopt niet volgens de richtlijnen. Voor de extern gerichte activiteiten houdt de Raad voor de Kinderbescherming zich aan de richtlijnen; hierbij gaat het onder andere om overleg met en betrokkenheid van de ouders en om de inhoud van de brief aan de extern onderzoeker. Alleen over de keuze voor een extern onderzoeker vindt geen overleg met de ouders plaats omdat er in de praktijk geen keuzemogelijkheid is. Vader stemt wel in met een extern onderzoek door de desbetreffende onderzoeker.

Het handelen van de Raad voor de Kinderbescherming is beperkt toetsbaar en wijkt op onderdelen af van de normen.

Gedurende het onderzoek ontstaan een aantal vragen die niet door betrokken partijen beantwoord worden. Ook de geraadpleegde organisaties zijn niet in staat vragen te beantwoorden. Om de vragen vast te houden voor latere beantwoording volgt hierna de opsomming:

- Is de begeleiding van de pleegmoeder in overeenstemming met hetgeen gebruikelijk is in het kader van externe onderzoeken?
- Heeft de wijze waarop de pleegmoeder betrokken is invloed op de betrouwbaarheid van de bevindingen van de onderzoeker?
- Had er over de betrokkenheid van tante afgestemd moeten worden met de opdrachtgever, in deze de Raad voor de Kinderbescherming?

Het deskundigenonderzoek: Zie bijlage 5A en 5C1

- "Handelwijze RvK", Paragraaf: "Uitvoering", Onderdeel: "Afsluiting onderzoek" (blz.47)
- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf 1: Aanvragen en afsluiting onderzoek door RvK", Deel: "Beleid", Onderdeel: "Afwikkeling v/h deskundigenonderzoek" (blz 78)
- "Betrokkenheid extern deskundigen", Paragraaf 1: "Aanvragen en afsluiting onderzoek door RvK", Deel: "Uitvoering", Onderdeel: "Afwikkeling v/h deskundigenonderzoek" en "Context" (blz. 81)

Het onderzoek van de heer W. kent een aantal aspecten die zich op het grensvlak bevinden van inhoudelijke en methodische kaders enerzijds (ter beoordeling van de beroepsgroep) en procesmatige, procedurele kaders anderzijds (ter beoordeling van de Raad): hij besluit om samen met tante het meisje over de dood van haar zusje te vertellen; hij gaat tante ondersteunen en begeleiden in de omgang met het meisje; hij gebruikt tante om informatie van het meisje te krijgen (bandopnames, dagboek). De gezinsvoogdij-instelling is hiervan op de hoogte, maar de intern deskundige van de Raad voor de Kinderbescherming niet. Vader heeft tijdens het onderzoek zijn medewerking aan dit onderzoek opgezegd. Volgens vader baseert de heer W. zijn beeld van vader op verhalen van tante van vaderszijde.

De inspectie is niet bevoegd om een inhoudelijk oordeel uit te spreken over het onderzoek van de extern deskundige. De gang van zaken roept bij de inspectie wel de vraag op of het externe onderzoek in alle opzichten aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

Het rapport van de extern deskundige komt vlak voor de deadline binnen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Omdat het rapport naar de mening van de Raad voor de Kinderbescherming bouwstenen biedt voor het advies aan de kinderrechter, besluit de Raad voor de Kinderbescherming het rapport van de heer W. te gebruiken. Dit ondanks twijfels en bezwaren van de Raad voor de Kinderbescherming: de heer W. heeft zijn rapport niet aan de ouders ter inzage gegeven en niet met hen besproken. Dit is in strijd met de richtlijnen voor extern onderzoek. De Raad voor de Kinderbescherming heeft de heer W. hierover niet expliciet geïnformeerd. De Raad voor de Kinderbescherming laat het uiteindelijk aan de kinderrechter over om te beslissen of het rapport van de heer W. als bijlage bij het raadsadvies naar de ouders gestuurd moet worden. De Raad voor de Kinderbescherming heeft achteraf, bij de behandeling van klachten van vader, geoordeeld dat de eigen handelwijze onjuist was.

De Raad voor de Kinderbescherming is bij het gebruik van de informatie van de extern deskundige afgeweken van de geldende richtlijnen.

Taak van de GVI

Citaat Handboek Jeugdbescherming:

Het geheel van activiteiten door daartoe aangewezen instituties, dat erop gericht is het fundamentele recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid te waarborgen, daar waar dat recht bedreigd wordt doordat het de ouders aan mogelijkheden ontbreekt om het kind een aanvaardbare opvoedingssituatie te bieden.

De activiteiten beogen een aanvaardbare opvoedingssituatie zo spoedig mogelijk tot stand te brengen en vervolgens te handhaven.

Zie ook bijlage 2: "Werkwijze"; schema: "Model van het primair proces van de gezinsvoogdij" blz 14

Documenten in dossier GVI: zie bijlage 5B

- "Handelen GVI"; onderdelen: Tabellen 'verwacht aan te treffen', die in iedere deelparagraaf van de bijlage zijn opgenomen (blz. 51, 54, 56/57, 59, 62/63, 66/67 en 72)

Contacten van de GVI met het meisje en haar verzorgers: zie bijlage 5B 2 t/m 6

"Handelen GVI:

- 'verblijf bij vader', onderdeel: Uitvoering gvi: 'Aanvulling en toelichting' (blz. 54)
- 'verblijf met vader op een onderduikadres', onderdeel 'Context' (blz. 57).
- 'verblijf bij tante vz', onderdeel 'Uitvoering gvi', Aanvullende toelichting' (blz. 59).
- 'verblijf in het netwerkgezin', onderdeel 'uitvoering gvi', Aanvulling en toelichting' (blz. 63).
- 'logeren bij oma en opa mz, onderdeel 'Uitvoering gvi', Aanvulling en toelichting' (blz.67)

Beoordeling inspectie van de verleende hulp en steun

Eén van de vragen van het Ministerie van Justitie luidde: is in voldoende mate steun verleend aan het meisje? Bestaan de regelgeving biedt hiervoor geen beoordelingskader. De inspectie heeft deze vraag als volgt uitgewerkt:

- Blijkt welke risico's volgens de instelling in de opvoedingssituatie aanwezig waren?
- Is zichtbaar wanneer deze volgens de instelling opgeheven zouden zijn?
- Blijkt dat de gezinsvoogdij-instelling haar handelen hierop baseert?

Toen bleek dat de inspectie deze vragen ontkennend moest beantwoorden, heeft de inspectie gekeken of duidelijk werd dat de gezinsvoogdij-instelling zicht hield op de ontwikkeling van het meisje, onder andere in de dagelijkse opvoedingssituatie.

Handelen therapeutische gezinsverpleging: zie bijlagen 5D2, 5D3, 5D4

"Betrokkenheid jeugdhulpverleningsinstellingen", paragrafen:

- 'VVP Zuid-Holland Zuid te Dordrecht', onderdeel "fase 2 en 3, periode januari 2002-juni 2002". (5D2, blz. 103)
- 'De stichting Jeugdzorg Zeeland'. (5D3, blz. 105)
- Fentropstichting de Widdonck te Vught'. (5D4, blz. 107)

Begeleiding van pleeggezinnen: zie bijlage 5B en 5D

• 5 B: 'Handelen GVI'; paragrafen:

- 'Verblijf bij tante vz', onderdelen: "Context" en "beleving betrokkenen" (5B4, blz. 60, 61)
- 'Verblijf in netwerkgezin'; 'Uitvoering gvi: aanvulling en toelichting, context en beleving betrokkenen.' (5B5, blz. 63, 64)
- 'Logeren bij opa en oma mz', aanvulling en toelichting, context en beleving betrokkenen' (5B6, blz.67) .
- 5 D: 'de betrokkenheid van jeugdhulpverleningsinstellingen', paragrafen:
- 'De voorziening voor pleegzorg te Dordrecht', onderdeel: 'fase 2'. (5D2 blz. 101)
- Fentropstichting de Widdonck te Vught', onderdeel: 'besluitvorming'.(5D4 blz. 107)
- De voorziening voor pleegzorg West Brabant'. (5D5, blz. 109)

5 Wat is het resultaat van de inzet van de gezinsvoogdij-instelling?

De gezinsvoogdij-instelling is verantwoordelijk voor een planmatige uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel. Daarbinnen is de inzet van de jeugdhulpverleningsvoorzieningen een specifiek aandachtsgebied.

De inspectie heeft geconstateerd dat in het algemeen de geldende procedures gevolgd zijn en dat de dossiers de noodzakelijke documenten bevatten. Om dit te realiseren heeft de gezinsvoogdij-instelling erg veel menskracht geïnvesteerd in deze zaak. Dit in de vorm van verlaging van de caseload voor de betrokken gezinsvoogden, dagelijks intern overleg, directe bemoeienis van de directie met de uitvoering en andere bedrijfsmatige aanpassingen en maatregelen. De inspectie heeft geconstateerd dat de termijnen voor het opstellen van een hulpverleningsplan ruim zijn overschreden.

De gezinsvoogdij-instelling heeft zich ervoor ingezet om de uitvoering van de maatregel procedureel goed te laten verlopen.

De instelling heeft de problematiek van het meisje niet in operationele termen benoemd, geen meetbare doelstellingen geformuleerd, geen strategie bepaald en geen middelen gekozen. Dit betekent dat er geen kader is waarbinnen uitvoerende medewerkers het belang en de situatie van het meisje kunnen beoordelen, informatie kunnen wegen, keuzes kunnen maken en beslissingen kunnen nemen: het handelen is ongericht. Het ontbreken van een planmatige aanpak betekent tevens dat het kader ontbreekt om het handelen van gezinsvoogden, verzorgers en hulpverleners te toetsen en de kwaliteit te waarborgen.

De gezinsvoogdij-instelling heeft niet planmatig en doelgericht gehandeld.

De voorzieningen voor therapeutische gezinsverpleging geven aan het niet eens te zijn met een indicatie voor (therapeutische) pleegzorg en vinden dat er eerst een observatieplaatsing in een kinderpsychiatrische kliniek nodig is, om te bepalen wat er aan de hand is en wat een pleeggezin moet kunnen bieden. De gezinsvoogdij-instelling is volgens de benaderde voorzieningen voor (therapeutische) pleegzorg verder zeer terughoudend geweest in het verstrekken van informatie; in een enkel geval heeft de gezinsvoogdij-instelling helemaal geen informatie willen geven. Tezamen met de bezorgdheid over de rol van de media, heeft dit tot gevolg dat de voorzieningen geen pleeggezin beschikbaar willen stellen.

De gezinsvoogdij-instelling plaatst het meisje bij familie en in het netwerk van de familie omdat het niet is gelukt om gebruik te maken van reguliere voorzieningen.

De gezinsvoogden begeleiden de gezinnen waar het meisje verblijft. Hiermee gaan de voorzieningen voor pleegzorg en de gezinsvoogdij-instelling voorbij aan de scheiding van taken en verantwoordelijkheden waar de wetgever uitdrukkelijk voor heeft gekozen. Van een planmatige aanpak en begeleiding is geen sprake. De instelling beoordeelt de situatie wel (het gaat 'goed' bij tante van vaderszijde, 'slecht' bij het netwerkgezin) maar wat ze onder 'goed' en 'slecht' verstaat en op welke feiten ze deze beelden baseert, is onduidelijk. Ook heeft de instelling haar handelen niet gericht op het vasthouden van wat goed c.q. opheffen van wat slecht gaat. Zo heeft ze niet onderzocht hoe de goede elementen uit de plaatsing bij tante behouden konden worden. Ook heeft de instelling geen acties ondernomen om tante voldoende mogelijkheden, kansen en ondersteuning te bieden om vast te houden wat er goed ging.

De gezinsvoogdij-instelling heeft weinig geïnvesteerd in de feitelijke opvoedingssituatie van het meisje.

Advies vragen van de GVI aan deskundigen: zie bijlage 5C2 en 5C3

Betrokkenheid extern deskundigen, paragrafen:

'Deskundigen betrokken bij de advisering over de hulpverlening en aanvraag contra-expertise'. (5C3 blz. 93,94)

'De uitvoering van het onderzoek door de extern deskundige', onderdeel: 'de uitvoering van het onderzoek, context'.

De gezinsvoogdij-instelling heeft meerdere deskundigen om advies gevraagd. De vragen van de instelling en de adviezen van de deskundigen zijn toekomstgericht. Hoewel het meisje volgens de gezinsvoogdij-instelling zwaar getraumatiseerd is en leeftijdsinadequaat gedrag vertoont, gaan de deskundigen niet in op mogelijke vragen over hulp, begeleiding en ondersteuning van de situatie waarin het meisje op dat moment verkeert. De heer W. vormt hierop een uitzondering. Hij geeft op eigen gezag adviezen en begeleiding, niet aan de gezinsvoogdij-instelling, maar rechtstreeks aan tante bij wie het meisje op dat moment verblijft. Dit is echter op z'n minst ongebruikelijk gezien de rol die hij als extern deskundige in het raadsonderzoek heeft.

De gezinsvoogdij-instelling heeft adviezen gevraagd over de voor het meisje meest gewenste verblijfssituatie, niet over de (ondersteuning van de) feitelijke verblijfs-situatie.

Wie zijn betrokken in de verschillende fasen van het proces? : zie bijlage 4

- Betrokken instellingen (blz. 37, 38)

Wettelijke verantwoordelijkheid van de RvdK en de GVI: zie bijlage 3

- Toetsingskader raad (blz. 23 ev.)
- Toetsingskader gvi (blz. 27 ev.)

Beschikbare informatie over de situatie van het meisje gedurende de eerste maanden: zie bijlage 5A, 5B en 5C

- Bijlage 5A: "Handelwijze Raad voor de Kinderbescherming", paragraaf:
- "Uitvoering onderzoek door Raad voor de Kinderbescherming", onderdelen: aanvulling en toelichting" (blz. 45)
- Bijlage 5B: "Handelen GVI", paragrafen:
- 'startperiode', onderdeel: uitvoering GVI, "context". (blz. 52)
- 'verblijf bij vader', onderdeel: Uitvoering GVI: 'context' (blz. 54/55)
- 'verblijf bij tante vz', onderdeel Handelen GVI, "Aanvullende toelichting" en "context". (blz. 59 en 60)
- Bijlage 5C: "betrokkenheid extern deskundigen", paragraaf:
- 'Uitvoering RvdK", onderdeel: "aanvragen onderzoek: vooroverleg, context" (blz. 79 en 81)

Benaderen voorzieningen voor pleegzorg: zie bijlage 5B7 en 5D1 en 5D2

Bijlage 5B: Handelen GVI, paragraaf:

- 'Kader voor plaatsing buiten het gezin', onderdeel: 'aanvulling en toelichting'. (blz. 70)

Bijlage 5D: 'Betrokkenheid jeugdhulpverleningsinstellingen', paragrafen;

- "De voorziening voor pleegzorg Den Haag/Zuid Holland-noord", onderdeel 'de aanvraag'.(blz. 99)
- 'De voorziening voor pleegzorg Zuid Holland zuid', onderdelen 'fase 2, de aanvraag' en 'fase 2 en 3, aanvraag'. (blz 101 en 103)

Advies van deskundigen: zie bijlage 5C3

Bijlage 'Betrokkenheid deskundigen', paragraaf:

- 'deskundigen betrokken bij de advisering over de hulpverlening', onderdeel: 'uitvoering GVI': geraadpleegde deskundigen tijdens verblijf bij opvanggezin uit het netwerk'. (blz. 93)

6 Is het geheel meer dan de som der delen?

Het resultaat voor het meisje en de ouders is een optelsom van de inzet van de verschillende organisaties en partijen. In deze paragraaf wordt beschreven hoe in deze zaak de afstemming plaatsvindt om het resultaat te bereiken.

Beslissingen over de situatie door de kinderrechter, uitvoering van de voorlopige ondertoezichtstelling door de gezinsvoogdij-instelling en onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming vinden min of meer gelijktijdig plaats. De Raad voor de Kinderbescherming moet onderzoeken of ouders nu of op termijn, al dan niet met begeleiding, in staat zullen zijn het meisje een veilige opvoedingssituatie te bieden; de gezinsvoogdij-instelling dient zich te richten op hulp en steun; in eerste instantie aan moeder, de met gezag belaste ouder. In de praktijk is niet altijd duidelijk waar de gezinsvoogdij-instelling zich op richt. Er is geen hulpverleningsplan dat aan het handelen ten grondslag ligt. Gedurende de eerste maanden komt weliswaar meer informatie over de situatie van het meisje beschikbaar, maar deze is soms tegenstrijdig. Bovendien spelen meningen, verhalen en beelden in deze situatie voortdurend een rol. Onduidelijk blijft ook wat de gezinsvoogdij-instelling doet met de verkregen informatie en hoe ze deze weegt in de uitvoering van haar taken.

Verheldering van de situatie van het meisje verloopt moeizaam.

De gezinsvoogdij-instelling benadert voorzieningen voor pleegzorg soms formeel, soms informeel met het verzoek het meisje op te nemen. Besluitvorming door de voorzieningen is in het algemeen niet toetsbaar. De plaatsingen bij vader, bij tante en in het andere netwerkgezin zijn achteraf als pleegzorg aangemerkt. Er heeft geen screening van de gezinnen vooraf plaatsgevonden en geen of een beperkte screening achteraf. Ook zijn er geen pleegcontracten en begeleidingsplannen opgesteld of afspraken gemaakt die in een andere vorm zijn vastgelegd. Dit zijn, evenals begeleiding van pleeggezinnen, taken van de voorziening voor pleegzorg. In deze situatie heeft de gezinsvoogdij-instelling deze taken op zich genomen.

Voorzieningen voor pleegzorg zijn niet in staat (of niet in staat gesteld) een beschermde leefomgeving voor het meisje te bieden.

De gezinsvoogdij-instelling heeft op verschillende momenten advies gevraagd aan deskundigen, onder andere aan de heer W., aan deskundigen van de therapeutische gezinsverpleging en van de kinderpsychiatrische kliniek, en aan een deskundige die tevens verbonden is aan het onderzoeksbureau dat mogelijk de contra-expertise zou gaan uitvoeren. Dit gebeurt veelal mondeling en informeel. Met uitzondering van de heer W. baseren de deskundigen hun adviezen uitsluitend op informatie van de gezinsvoogdij-instelling. Hoewel de adviezen een rol spelen in de besluitvorming van de gezinsvoogdij-instelling, is onduidelijk welke vragen de instelling heeft gesteld en welke afwegingen en argumenten ten grondslag liggen aan de gegeven adviezen. Deze leiden uiteindelijk tot een machtiging tot plaatsing in een kinderpsychiatrische kliniek.

Het is niet duidelijk hoe deskundigen tot hun adviezen zijn gekomen over de meest geeignende plaatsing voor het meisje.

Verantwoordelijkheden voorzieningen voor pleegzorg en taakverdeling met GVI: zie bijlage 5B7

Bijlage: 'Handelen GVI', paragraaf:

“Kader voor plaatsing buiten het gezin” (blz. 68/69)

Afstemming tussen GVI en RvdK: zie bijlage 5A

Bijlage “Handelwijze Raad voor de Kinderbescherming”, paragraaf:

- “Uitvoering onderzoek door RvdK”, onderdeel: ‘context’. (47/48)

Kinderrechter, Raad voor de Kinderbescherming, gezinsvoogdij-instelling en voorzieningen voor pleegzorg hebben specifieke en onderscheiden verantwoordelijkheden waardoor onderling overleg niet altijd of niet op alle punten wenselijk is. In deze specifieke situatie ligt het voor de hand dat er afspraken gemaakt zouden zijn over de momenten voor en wijze van informatie-uitwisseling. Er zijn onderlinge contacten geweest. Er is echter geen duidelijkheid gegeven over kader en doel hiervan: hoe verhouden verantwoordelijkheden zich, welke informatie-uitwisseling is nodig, waar moet dit toe leiden gezien de doelstelling? Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk dat de extern onderzoeker als rapporteur voor de Raad voor de Kinderbescherming de begeleiding van tante van vaderszijde op zich neemt zonder dat de Raad voor de Kinderbescherming hiervan op de hoogte is.

Er is geen gemeenschappelijk kader om een aanvaardbare situatie voor het meisje te creëren.

Activiteiten verricht door de instellingen: zie voorin dit rapport en bijlagen 5A, 5C en 5D

- Activiteiten GVI: Schema voorin in dit rapport: "Betrokkenheid en hoofdactiviteiten van gvi in de uitvoering van de maatregel en uitvoering van de hulpverlening".
- Activiteiten Raad: Schema's blz. 40 en blz. 76
- Activiteiten jeugdhulpverleningsinstellingen: Schema blz. 96

Hoe heeft de inspectie naar de resultaten van de maatregel-hulp gekeken?: zie bijlage 2: 'werkwijze', paragrafen:

- "Visie inspectie", onderdeel: 'Het belang van het kind'. (blz. 13)
- "Normstelling", onderdeel: 'Normen professioneel handelen' (blz. 15 t/m 17)

7 Is de doelstelling van de maatregel gehaald?

In de volgende alinea's wordt het tot nu gerealiseerde resultaat beschreven aan de hand van de drie hoofdelementen van de ondertoezichtstelling: de bedreigde situatie voor het meisje, de ontwikkeling van het meisje en de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders.

De kinderrechter geeft de gezinsvoogdij-instelling de opdracht te zorgen voor continuïteit in de opvoedingssituatie. Het meisje verblijft voordat ze naar de kinderpsychiatrische kliniek gaat achtereenvolgens bij vader, op een onderduikadres met vader, bij tante van vaderszijde, bij een ander netwerkgezin en bij oma en opa. Hoewel de gezinsvoogdij-instelling plaatsing in de professionele hulpverlening voor ogen had, heeft ze het meisje in werkelijkheid geplaatst in gezinnen waarvan onduidelijk was of ze geschikt waren om het meisje te verzorgen en op te voeden. *De gezinsvoogdij-instelling en de voorzieningen voor pleegzorg zijn er niet in geslaagd continuïteit in de opvoedingssituatie van het meisje te realiseren.*

Er is veel geïnvesteerd in vergroting van het draagvlak voor de beoogde hulpverlening bij vader. De gezinsvoogdij-instelling heeft geprobeerd vader overal bij te betrekken en afspraken met hem te maken. Regelmatig wordt geconstateerd dat vader zich niet houdt aan de afspraken. De grenzen van het toelaatbare in dezen en in relatie tot het belang van het meisje worden niet aangegeven. Tante van vaderszijde wordt door betrokken partijen gezien als een belangrijk persoon in het leven van het meisje. De contacten verdwijnen echter na beëindiging van de plaatsing bij tante. Het belang van het meisje is niet in ontwikkelingsperspectief benoemd. Omdat geen van de instellingen concreet benoemt wat het belang van het meisje is, ontbreekt een (afzonderlijk en gezamenlijk) kader dat richtinggevend is voor het handelen.

Het is vaak niet duidelijk wat de instellingen onder het belang van het meisje verstaan.

Gedurende het proces worden verschillende uitspraken gedaan over de actuele leefsituatie van het meisje. Vader is "pedagogisch onmachtig", bij tante van vaderszijde gaat het goed, in het netwerkgezin is het slecht gegaan. Welke rol de moeder binnen het streven naar een opvoedingssituatie zou moeten spelen, blijft onduidelijk. Contra-expertise over onder andere de vraag of de ouders over voldoende opvoedingskwaliteiten beschikken, is bij beëindiging van het onderzoek van de inspectie nog niet afgerond. Voor de inspectie is niet duidelijk op grond van welke overwegingen de gezinsvoogdij-instelling tot verzoeken voor machtigingen tot plaatsing komt. De rechter heeft voor alle plaatsingen machtigingen afgegeven. Het meisje is inmiddels opgenomen in een kinderpsychiatrische instelling. *De opvoedingssituatie die nagestreefd wordt blijft onduidelijk.*

8 De onderzoeksvragen van het ministerie beantwoord

WAT IS DE GANG VAN ZAKEN ROND DE UITVOERING VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING VAN HET MEISJE GEWEEST?

De procedurele uitvoering

Maatregel

De gezinsvoogdij-instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Voor de uitvoering van de dagelijkse opvoeding en verzorging van het meisje maakt de gezinsvoogdij-instelling gebruik van verschillende pleeggezinnen. Deze plaatsingen zijn steeds gebaseerd op machtigingen van de kinderrechter tot uithuisplaatsing. De bijbehorende beschikkingen zijn door de gezinsvoogdij-instelling opgesteld.

Hulpverlening

De uitvoering van de ondertoezichtstelling was niet gebaseerd op een vastgesteld hulpverleningsplan waarin de inhoudelijk onderbouwing van de gemaakte keuzes wordt weergegeven. Ook waren de beoogde effecten van de in te zetten hulpverlening door de gezinsvoogdij niet vooraf vastgelegd (indicatiestelling). Tevens heeft de gezinsvoogdij-instelling de effecten van de ingezette hulpverlening niet beoordeeld (evaluatie-proces). De plaatsingen in de pleeggezinnen waren al gerealiseerd voordat de gezinnen op de hoogte waren gebracht van de consequenties van de plaatsing. De formele procedures om de plaatsing te kunnen realiseren zijn niet bij de start afgewikkeld. Bij één van de pleeggezinnen zijn deze aan het eind van de plaatsing nog afgerond, bij de andere plaatsing is dit onbekend: op het moment van het inspectie-onderzoek waren de formele procedures met het pleeggezin nog niet afgewikkeld.

De inhoudelijke uitvoering

Resultaat van de uitvoering van de maatregel

Bij aanvang van de ondertoezichtstelling is de doelstelling van de maatregel, het verminderen van risico's die de ontwikkeling van het meisje bedreigen, niet uitgewerkt in operationele en meetbare termen die direct gerelateerd zijn aan de behoefte van het meisje. Ingezette middelen kunnen daardoor niet getoetst worden aan de beoogde resultaten. Het meisje woont momenteel in een kinderpsychiatrische instelling omdat haar gedrag in het pleeggezin niet meer hanteerbaar was, terwijl alle betrokken hulpverleners in eerste instantie beoogden het meisje in een gezin te laten opgroeien.

Inzet van middelen

Doordat de gezinsvoogdij-instelling geen operationele en meetbare doelstelling heeft geformuleerd is de volgende situatie ontstaan:

In de documenten wordt steeds het nastreven van een plaatsing in een therapeutisch pleeggezin vastgelegd. Voor de feitelijke hulpverlening is gebruik gemaakt van familie (vader, tante en grootouders) en een gezin uit het netwerk van de familie. Door de plaatsingen binnen de familie en het netwerk zijn situaties gecreëerd die niet passen binnen bestaande wettelijke kaders: op het moment van plaatsing waren de betreffende gezinnen niet gescreend als pleeggezin.

De tijd en menskracht is ingezet in het zoeken naar de meest geëigende plaatsing en het formaliseren van de feitelijke plaatsingen; niet in begeleiding van de feitelijke plaatsingen.

De vragen aan deskundigen om advies zijn niet gerelateerd aan de behoefte van het meisje in haar dagelijkse leefomgeving, maar aan hetgeen in de toekomst wenselijk zou zijn.

IS VOLDOENDE HULP EN STEUN VERLEEND?

Aan het meisje

Bij de uitvoering van de hulpverlening biedt de gezinsvoogdij-instelling ondersteuning aan een meisje van 4 jaar. Door de gezinsvoogdij-instelling wordt dit meisje omschreven als ernstig getraumatiseerd, tevens vertoont zij leeftijdsinadequaat gedrag. Voor het beantwoorden van deze vraag heeft de inspectie gekeken naar de geboden ondersteuning aan de leefomgeving van dit meisje: het meisje is immers te jong om direct te ondersteunen.

Aandacht voor hulp en steun in de dagelijkse opvoedingssituatie, planmatig en gerelateerd aan wat het meisje nodig heeft, is er niet geweest. Ook heeft de gezinsvoogdij-instelling niet toetsbaar zicht gehouden op de ontwikkeling van het meisje. De gezinsvoogdij-instelling heeft niet helder gemaakt waardoor het in het ene pleeggezin goed ging met het meisje en in het andere pleeggezin slecht. Dit illustreert dat vooraf niet duidelijk was, wat dit meisje nu precies nodig heeft om zich goed te kunnen ontwikkelen.

Aan de pleeggezinnen

De inhoudelijke begeleiding van de pleeggezinnen is uitgevoerd door de gezinsvoogdij-instelling die hierover financiële afspraken heeft gemaakt met de betreffende Voorziening voor Pleegzorg. De inhoud van de begeleiding is echter onduidelijk. De pleeggezinnen zijn ontevreden over de begeleiding van de gezinsvoogdij-instelling. Althans, zij hebben deze als onvoldoende gekwalificeerd. Daarentegen wordt de begeleiding door de heer W. door één van de pleeggezinnen als positief ervaren.

Aan de ouders

Vanuit haar visie heeft de gezinsvoogdij-instelling er voor gekozen om te investeren in het creëren van draagkracht bij de vader van het meisje. De gezinsvoogdij-instelling geeft aan dat zij hiervoor gekozen heeft omdat de kansen op het slagen van de hulp dan groter zijn.

In deze zaak heeft de gezinsvoogdij-instelling veel gewicht toegekend aan de vader (de niet met gezag belaste ouder). De gezinsvoogdij-instelling heeft daarom veel menskracht en tijd ingezet om met de vader van het meisje overeenstemming over de meest gewenste woonplek te bereiken. Dit doel is, gezien de beleving van vader, niet gehaald.

De moeder (de met gezag belaste ouder) heeft een marginale rol in het hulpverleningsproces van de gezinsvoogdij-instelling gespeeld. Dit in verband met de strafzaak tegen moeder. De moeder geeft informatie en reacties in brieven en telefoongesprekken. De moeder geeft hierbij aan dat haar niet duidelijk is gemaakt wat zij nu wel of niet kan verwachten van de gezinsvoogdij-instelling.

Verantwoordelijkheid van de Raad voor de Kinderbescherming

De Raad voor de Kinderbescherming heeft zijn rol, als onderzoeksorganisatie om te bepalen of een maatregel voor kinderbescherming noodzakelijk is, gedeeltelijk uitgevoerd conform het beleid.

De Raad voor de Kinderbescherming is verantwoordelijk voor een kwalitatief juiste uitvoering van het onderzoek. In deze zaak heeft de Raad voor de Kinderbescherming zich niet gehouden aan de interne richtlijnen: de Raad voor de Kinderbescherming is gestart met de aanvraag van een extern deskundigenonderzoek voordat hij zijn eigen vraagstelling vastgesteld had. Ook intern overleg verloopt niet volgens de richtlijnen.

Nadat een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming is afgerond worden de verslagen van het intern overleg, de werkafspraken met externe instellingen en werkaantekeningen vernietigd. Hierdoor is het verloop van het onderzoeksproces bij de Raad voor de Kinderbescherming niet navolgbaar. Deze handelwijze is in overeenstemming met de richtlijnen van het Ministerie van Justitie.

Het externe deskundigenonderzoek

Inzet van de extern deskundige door de Raad voor de Kinderbescherming

Bij het handelen van de Raad voor de Kinderbescherming zijn de door Justitie vastgestelde richtlijnen voor het (laten) verrichten van extern onderzoek in acht genomen. Bij de afwikkeling van het onderzoek laat de Raad voor de Kinderbescherming de beslissing over de afgifte van het externe deskundigenrapport over aan de Kinderrechter. De Raad voor de Kinderbescherming heeft de klacht hierover gegrond verklaard en aan het hof geadviseerd het rapport alsnog af te geven. Naar later blijkt wordt in het hoger beroep het volledige rapport aan vader beschikbaar gesteld.

Context van het externe onderzoek

Tijdens de uitvoering van het externe deskundigenonderzoek is de gezinsvoogdij-instelling belast met de uitvoering van de voorlopige ondertoezichtstelling. De extern onderzoeker overlegt over een aantal gebeurtenissen met de gezinsvoogdij-instelling. Dit leidt ertoe dat tante van vaderszijde informatiebron wordt voor de extern deskundige, en de extern deskundige een rol krijgt in de begeleiding van tante. De Raad voor de Kinderbescherming wordt van deze afspraken niet op de hoogte gesteld.

De invloed van bovenstaande gebeurtenissen op het rapport zijn onderwerp van klachtenprocedures (geweest) bij zowel de Raad voor de Kinderbescherming als de beroepsvereniging van de extern onderzoeker (N.I.P.)

Afstemming met de gezinsvoogdij-instelling

De instellingen geven, in het verlengde van het protocol, aan dat het een bewuste keus is om tijdens de uitvoering van een zaak weinig tot geen contact te hebben op basis van de functiescheiding van onderzoeker (Raad voor de Kinderbescherming) en uitvoerder maatregel (gezinsvoogdij-instelling). De vraag of dit in deze situatie wenselijk is, is niet gesteld. De Raad voor de Kinderbescherming heeft met de gezinsvoogdij-instelling gedurende de onderzoeksperiode gecommuniceerd. Op een

tweetal momenten hebben uitvoerende medewerkers contact gezocht met elkaar. Het doel, de aard en de inhoud van deze contacten zijn niet helder.

AANWEZIGHEID VAN DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING TER RECHTSZITTING

De Raad voor de Kinderbescherming is, op één uitzondering na, op de rechtszittingen verschenen. De zitting waarbij de Raad voor de Kinderbescherming afwezig was had betrekking op de handelwijze van de gezinsvoogdij-instelling. De Raad voor de Kinderbescherming geeft aan dat hij hierin geen taak heeft gehad. De Raad voor de Kinderbescherming heeft aan de griffier van de rechtbank doorgegeven te willen verschijnen indien dit noodzakelijk mocht zijn. Van dit aanbod is echter geen gebruik gemaakt.

9 Conclusies

Media

- De voortdurende en nadrukkelijke aandacht van de media voor het meisje heeft het mede onmogelijk gemaakt om het meisje rustig te laten starten met de verwerking van alle ervaringen.

Handelen Raad voor de Kinderbescherming

- Uit het onderzochte proces bij de Raad voor de Kinderbescherming is helder geworden op grond waarvan de Raad voor de Kinderbescherming tot zijn onderzoek is gekomen. Het resultaat van het onderzoek heeft de kinderrechter in staat gesteld om tot een oordeel te komen. De wijze waarop de Raad voor de Kinderbescherming tot zijn rapport en het advies is gekomen, is voor de inspectie grotendeels niet navolgbaar doordat (conform regelgeving) de werkaantekeningen na afronding van het onderzoek zijn vernietigd.

Handelen gezinsvoogdij-instelling

- De gezinsvoogdij-instelling heeft in deze – om een aantal redenen uitzonderlijke – zaak niet planmatig gehandeld. Zij heeft zich telkens laten leiden door ontwikkelingen in haar omgeving. Hierdoor kon zij niet het kader bieden waarin het meisje rust kon vinden en waarin haar omgeving in staat kon worden gesteld te werken aan haar ontwikkeling. De gezinsvoogdij-instelling was onvoldoende in staat om de situatie in z'n totaliteit te overzien en richting te geven aan betrokkenen waar dat wel van haar verwacht mocht worden.

Handelen keten

- De rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming aan de kinderrechter bestond uit het onderzoeksrapport inclusief een samenvatting van het onderzoek van de extern deskundige, en het integrale rapport van de extern deskundige. Laatstgenoemd rapport is vervolgens een geheel eigen leven gaan leiden.
- De betrokken partijen hebben met elkaar gecommuniceerd maar hebben onvoldoende doelgericht samengewerkt om tot een gemeenschappelijk gedragen resultaat te komen. Het belang van het meisje is niet vertaald in gemeenschappelijke doelen waarbinnen de onderscheiden verantwoordelijkheden elkaar hadden kunnen versterken.

Wet- en regelgeving

- De wet legt in algemene termen een verbinding tussen het belang van het kind en het uitspreken van een maatregel. In de eisen die de wet stelt aan de uitvoering van de maatregel wordt geen aandacht besteed aan het belang van het kind.

Situatie op dit moment

- De situatie op dit moment, na 10 maanden bemoeienis, is als volgt:
 - De problemen van het meisje zijn niet concreet in beeld gebracht en in relatie gebracht met meetbare doelstellingen.
 - De beoogde resultaten van de uitvoering van de maatregel zijn niet geconcretiseerd.
 - Het toekomstperspectief is niet noemenswaardig verhelderd.
 - De contra-expertise die onder andere antwoord moet bieden op de vraag of de ouders in staat zijn om opvoedingsverantwoordelijkheid te dragen is nog niet afgerond.

Eindconclusie

De bijzondere omstandigheden hebben het werken van de instellingen moeilijker gemaakt. De druk van de omstandigheden is zeker op individuele medewerkers groot geweest en heeft het handelen beïnvloed. Dit neemt niet weg dat de wijze waarop invulling is gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid te wensen overlaat.

De betrokken instellingen/organisaties zijn er, ook gedurende het proces, niet in geslaagd om vanuit hun eigen verantwoordelijkheid vorm te geven aan het gemeenschappelijke belang om voor het meisje een aanvaardbare opvoedingssituatie te realiseren, haar omgeving voldoende steun te bieden en hulp te organiseren.

10 Aanbevelingen

Media-aandacht

Alhoewel de inspectie zich realiseert dat een aanbeveling aan de media niet direct op haar weg ligt, wil ze zich toch ook tot de media richten vanuit de aangetroffen situatie. In hoeverre het meisje verder door het leven gaat als “het zusje van” zal mede afhankelijk zijn van de opstelling van de media in de komende tijd.

Media

- ❖ De inspectie doet een beroep op de media om bij het brengen van nieuws over dit soort zaken rekening te houden met mogelijke gevolgen hiervan voor de leefsituatie van kinderen. Kinderen zijn immers niet in staat om hun eigen belangen te verdedigen.

Instellingen

Om privacyredenen is het moeilijk om op actuele casuïstiek in te gaan. Toch is het in het belang van de individuele hulpvrager en van de helderheid in het algemeen, dat er in de maatschappij een waarheidsgetrouw beeld ontstaat over de mogelijkheden en beperkingen van de jeugdzorg.

- ❖ De instellingen zouden afzonderlijk en gezamenlijk tot een actief communicatie- en mediabeleid moeten komen. Hierin zouden ze moeten anticiperen op de gedragslijn die verwacht wordt wanneer zich zaken voordoen zoals van dit meisje en op de mogelijkheden die ze hebben om vanuit specifieke situaties effectieve algemene informatie te geven.

Justitie

- ❖ Gezien de beleidsverantwoordelijkheid van het departement voor de kinderscherming, ligt het in de rede dat het de gezamenlijke instellingen wijst op het belang van een expliciet communicatie- en mediabeleid.
- ❖ Facilitering van de totstandkoming van een dergelijk communicatie- en mediabeleid zal hierop versterkend kunnen werken.

Professionaliteit van het handelen

Om de kwaliteit van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen te verbeteren beveelt de inspectie het volgende aan:

Instellingen

- ❖ Zorg voor een toetsbare afstemming van werkzaamheden zodat duidelijk wordt waar de (afzonderlijke) partijen op aanspreekbaar zijn en leg dit vast.
- ❖ Zorg voor een werkend kwaliteitssysteem dat voldoende feedback genereert zodat zowel op casuïstiekniveau als op organisatieniveau tijdig (bij)gestuurd kan worden.
- ❖ De gezinsvoogdij-instelling heeft in haar beleid alle uitgangspunten voor professioneel handelen zoals die in het rapport naar voren komen vastgelegd. In de praktijk, zo blijkt uit het dossier en de gesprekken, worden ze echter niet gehanteerd. De inspectie beveelt de gezinsvoogdij-instelling aan om de implementatie van het beleid op een zodanige wijze vorm te geven dat de instelling zelf op verschillende momenten kan vaststellen wat de voortgang is. Indien in de praktijk van het beleid moet worden afgeweken, dient dit gemotiveerd te gebeuren.
- ❖ Zorg dat gezinsvoogden zijn toegerust om hun regie-rol te vervullen.

Justitie

Het verantwoordelijke departement is gediend bij kwaliteitsverbetering van het onderzoek naar en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen. Om de verbetering te stimuleren beveelt de inspectie het volgende aan:

- ❖ Besteed bij de aansturing van de gezinsvoogdij-instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming expliciet aandacht aan het realiseren van een werkend kwaliteitssysteem bij deze instellingen. Het zou stimulerend kunnen werken om (binnen de P&C cyclus) te vragen naar gegevens over:
 - effectiviteit en efficiëntie van ingezette middelen;
 - aantal gerealiseerde doelstellingen (hulpverleningsproces);
 - klanttevredenheidsgegevens.

Wet- en regelgeving

Om het belang van het kind scherper een rol te laten spelen in de totstandkoming en uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen zou dit onderwerp expliciet geconcretiseerd moeten worden in alle fasen van het proces maar zeker bij de start en bij de formulering van doelstellingen.

Justitie

- ❖ Om de belangen van het kind een expliciete rol in de uitvoering van de maatregel te laten spelen, beveelt de inspectie het Ministerie van Justitie aan om hier bij de herziening van de wet- en regelgeving aandacht aan te besteden.
- ❖ De vernietiging van de documenten over de gehanteerde werkwijze bij de Raad voor de Kinderbescherming is niet in overeenstemming met de het uitgangspunt van transparant handelen. Het verdient aanbeveling om de norm uit “Normen 2000” over de dossiervorming te heroverwegen zodat betrokkenen in staat kunnen worden gesteld om het onderzoeksproces te volgen.

