

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2002

Nr. 67

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2002

Naar aanleiding van het verzoek van 1 maart jl. van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer (zie bijlage), doe ik u bij deze mijn reactie op het rapport van S.O.S. Papa! toekomen. Stichting S.O.S. Papa! is een belangenorganisatie voor gescheiden vaders. In het rapport van S.O.S. Papa! wordt kritiek geuit op FORA, een van de externe onderzoeksbureaus die op verzoek van onder andere de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek doet en het overheidstoezicht op dergelijke externe onderzoeksbureaus. In mijn reactie ga ik in op deze prominent in het rapport naar voren komende thema's. Daarnaast ga ik in op de onderzoeksduur en -protocollen en op de wenselijkheid om psychiatrisch onderzoek in het kader van jeugdbescherming afhankelijk te stellen van rechterlijke goedkeuring.

Toezicht op kwaliteit

In het rapport wordt gesteld dat de stichting FORA zich onttrekt aan enige vorm van overheidstoezicht. In de aanbevolen maatregelen wordt bepleit om dit overheidstoezicht vorm te geven door onafhankelijke visitatiecommissies in te stellen die onderzoeken steekproefsgewijs controleren, en om alle medewerkers te screenen op bevoegdheid, ervaring en specialisatie. Het voorgaande zou de indruk kunnen wekken dat onderzoek door gedragsdeskundigen op het terrein van Jeugdzorg en Familierecht thans plaatsvindt in ongecontroleerde en onder oncontroleerbare omstandigheden. Dit is bepaald niet het geval. Wel erken ik dat het toezicht op de kwaliteit van externe deskundigenbureaus verbeterd zou kunnen worden. Van direct overheidstoezicht op (de kwaliteit van) deskundigenonderzoek op het terrein van jeugdzorg en familierecht is op dit moment geen sprake. Deskundigenbureaus vallen niet onder de inspectietaak van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming.

Degenen die externe deskundigen, waaronder die van FORA, inschakelen, stellen zelf wel eisen aan de kwaliteit van de onderzoeken. Deze eisen zijn neergelegd in «Richtlijnen voor het (laten) verrichten van extern onderzoek». In 1994 werd, naar aanleiding van kritiek van cliëntenorganisaties, de Werkgroep Externe deskundigen(bureaus) ingesteld. Op basis van het rapport van deze werkgroep zijn de «Richtlijnen voor het (laten) verrichten van extern onderzoek» op 18 maart 1996 vastgesteld. In de Richtlijnen voor het (laten) verrichten van extern onderzoek, is opgenomen dat de extern deskundige die onderzoek verricht voor de raad voor de kindbescherming, lid dient te zijn van een beroepsvereniging. Dit lidmaatschap brengt met zich mee dat de deskundige is gehouden aan de beroepscode van die organisatie en dat cliënten een klacht kunnen indienen bij de door de beroepsverenigingen ingestelde organen voor klachtbehandeling of beroep. Onderzoekers die als arts, gezondheidszorgpsycholoog of psychotherapeut zijn ingeschreven in een register op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) zijn voorts op grond van artikel 47 van die wet onderworpen aan medische tuchtspraak.

De eventuele rapportage van deskundigen vormt te samen met het raads-onderzoek de basis waarop de Raad voor de Kinderbescherming adviseert inzake gezag en omgang of besluit al dan niet een maatregel van kindbescherming te bevorderen.

Evaluatie richtlijnen

De Richtlijnen zijn in 1998 en 1999 geëvalueerd. Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat een aantal knelpunten bij het doen instellen van deskundigenonderzoeken kan worden geformuleerd. Zo blijkt er onder meer sprake te zijn van een informatieachterstand bij de cliënt die doorwerkt in de formulering van de onderzoeksopdracht en blijken cliënten veelal niet goed op de hoogte te zijn van hun rechten en van de gang van zaken tijdens het onderzoek. Ook blijkt dat moeilijk voldoende gedragswetenschappers kunnen worden aangetrokken die voldoen aan de eisen met betrekking tot bevoegdheid. Mede hierdoor is sprake van lange wacht- en doorlooptijden. Daarnaast is de klachtvoorziening voor cliënten niet overzichtelijk. Tenslotte blijken ook de regels voor second opinion en contra-expertise onduidelijk, en vormen de kosten van een dergelijk onderzoek voor cliënten een bezwaar om van die mogelijkheid gebruik te maken.

Terecht stelt S.O.S. Papa! dat nadien de richtlijnen niet zijn aangepast conform de aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek. In dit verband wil ik wijzen op de ontwikkelingen in de jeugdzorg en forensische diagnostiek. Forensische diagnostiek kan worden omschreven als het onderzoeken van de aard en de oorzaak van de eventuele stoornis of problematiek van de onderzochte, ten behoeve van een justitiële beslissing waarvan de uitkomst ter toetsing van een rechterlijke instantie kan komen. De totstandkoming van de Bureaus Jeugdzorg vraagt om herpositionering van de forensische diagnostiek in de jeugdzorg. Over de keuze voor een organisatievorm waarin zowel de doelmatigheid van de aanvraag als de kwaliteit en de tijdigheid van rapportages kunnen worden geborgd is een project Forensische Diagnostiek in de Jeugdzorg (FDJ) gestart waaraan zowel de departementen van Justitie en VWS als de bij de forensische diagnostiek betrokken ketenpartners een bijdrage leveren. De organisatorische kaders ten behoeve van die waarborging en de nadere randvoorwaarden daarvoor zullen nog voor de zomer worden vastgesteld. Op basis daarvan zal in overleg met de betrokken partijen een implementatietraject worden gestart dat in ieder geval zal aansluiten bij het traject voor de

vorming van de bureaus Jeugdzorg. In het traject forensische diagnostiek moet aldus ook het toezicht op externe deskundigen, waarop de kritiek van S.O.S. Papa! zich richt, geregeld worden.

Onderzoeksduur

Door S.O.S. Papa! wordt aandacht gevraagd voor de onderzoekstermijnen die zowel door de Raad voor de Kinderbescherming als FORA regelmatig worden overschreden. Voor wat betreft de onderzoekstermijnen van de Raad is Normen 2000 van toepassing. Normen 2000 bevat de beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming en geldt als een algemene aanwijzing van de Minister van Justitie in de zin van artikel 1, vierde lid, van het Organisatiebesluit Raad voor de Kinderbescherming. In Normen 2000 is vastgelegd dat het onderzoek ten behoeve van het opstellen van een advies door de Raad voor de Kinderbescherming binnen een termijn van dertien weken afgerond dient te worden. Deze termijn loopt vanaf het moment dat de zaak in onderzoek gegeven wordt tot en met de afsluiting van het onderzoek en het betreft een gemiddelde termijn. Van deze termijn kan gemotiveerd worden afgeweken wanneer het belang van het onderzoek dit vereist. Een van de redenen hiervoor kan het inschakelen van een externe deskundige zijn. Met ingang van 1 januari 2002 wordt door de Raad voor de Kinderbescherming geregistreerd of in een zaak besloten is tot het vragen van een extern deskundigenonderzoek.

Overigens zijn de doorlooptijden van de Raad maar deels door de Raad zelf te beïnvloeden. Een aantal externe factoren is zodanig van invloed op het primair proces dat het zelfstandig sturen op doorlooptijden bemoeilijkt wordt. Zo kost niet alleen het inschakelen van een externe deskundige door de aanwezige wachttijd extra onderzoekstijd, ook andere zaken beïnvloeden de haalbaarheid van de gewenste doorlooptijden, zoals het inschakelen van tolken (beschikbaarheid), de medewerking van cliënten, en de ongelijkmatige instroom van zaken. Vergelijkbare factoren zijn, naast de eerder genoemde problematiek rond het verkrijgen van gekwalificeerde deskundigen, ook van invloed op de doorlooptijden van deskundigenbureaus. De verwachting is dat wanneer er een organisatievorm in de forensische diagnostiek is waarin zowel de doelmatigheid van de aanvraag als de kwaliteit en de tijdigheid van rapportages kan worden geborgd, de vaak lange doorlooptijden bij externe deskundigenbureaus tot het verleden gaan behoren.

Onderzoeksprotocol

S.O.S. Papa! benadrukt in zijn rapport de noodzaak om bij de Raad voor de Kinderbescherming en onderzoeksbureaus aan de hand van protocollen te werken. Mijn verantwoordelijkheid in deze betreft het beleid van de Raad voor de Kinderbescherming. Het eerder genoemde rapport Normen 2000 geeft duidelijke richtlijnen voor de wijze waarop het onderzoek door de Raad uitgevoerd dient te worden. Hierin is ook de werkwijze in zaken betreffende (echt-)scheiding en omgang vastgelegd. Momenteel doet de Vrije Universiteit in opdracht van de Raad voor de Kinderbescherming onderzoek naar de toepassing van de beleidsuitgangspunten in scheidings- en omgangszaken. Standaardisering van aanvraag en werkwijze bij forensische diagnostiek is voorts één van de doeleinden die worden nagestreefd in het kader van het al genoemde project forensische diagnostiek. De toepassing van gevalideerde onderzoeksmethoden door gedragsdeskundigen acht ik primair de verantwoordelijkheid van de beroepsgroepen en organisaties zelf.

Psychiatrisch onderzoek

Psychiatrisch onderzoek kan onderdeel uitmaken van forensische diagnostiek. Bij forensische diagnostiek is in het merendeel van de gevallen sprake van opdracht van een ander dan de onderzochte. Bij forensische diagnostiek in het kader van het strafrecht van een verdachte is de opdrachtgever de rechter-commissaris of de handelend rechter. Daarop zijn de bepalingen over het horen van deskundigen, de artikelen 227–236 Wetboek van Strafvordering (Sv) en 299 Sv, mede van toepassing. Voor forensische diagnostiek die bestaat uit een onderzoek in een intramurale setting naar de geestvermogens zijn de artikelen 196–198 Sv, dan wel 317 Sv van toepassing. Deze artikelen gelden ook voor psychiatrisch onderzoek van een strafrechtelijk minderjarige verdachte.

Forensische diagnostiek in het kader van familie- en jeugdrecht kan eveneens plaatsvinden in opdracht van de rechter. De artikelen 194–200 en artikel 810a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv), over de benoeming van deskundigen, zijn van toepassing. Die gelden ook voor de verzoekschrift-procedure (art. 284 Rv).

Ook de Raad voor de Kinderbescherming en instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij kunnen, al dan niet op verzoek van de rechter, opdrachtgever zijn voor forensische diagnostiek. Anders dan bij forensische diagnostiek in opdracht van de rechter is daarvoor de toestemming van de onderzochte(n) nodig, zowel voor psychiatrisch onderzoek als voor onderzoek op basis van andere gedragswetenschappelijke disciplines.

Het rapport van S.O.S. Papa! bevat de aanbeveling dat psychiatrisch onderzoek bij ouders en kinderen in civiele zaken uitsluitend op expliciet verzoek van de rechter zou moeten plaatsvinden en na expliciete schriftelijke toestemming van de betreffende ouder. Nadeel is de te verwachten langere onderzoeksduur en extra procedures, die ontstaan indien zaken voor uitbreiding met een psychiatrisch onderzoek tijdens het onderzoek voorgelegd moeten worden aan de rechter. Een organisatorische inbedding van de forensische diagnostiek waarin is voorzien in structurele toetsing van de noodzaak van onderzoeksopdrachten en onderzoeksopzet ligt daarom eerder voor de hand.

Volledigheidshalve merk ik op dat psychiatrisch onderzoek van het kind in strafzaken wel kan plaatsvinden zonder toestemming van de ouders. De rechter, rechter-commissaris of het Openbaar Ministerie beslist hier.

Overig

In het rapport wordt aanbevolen om wettelijk te regelen dat individuen pas medisch of psychologisch onderzocht mogen worden als er een wetsartikel of rechterlijke uitspraak is overtreden. Ik acht dit niet goed mogelijk omdat de rechter, bij beslissingen over gezag en omgang, de vraag moet beantwoorden wat in het belang van het kind is. Een overtreding van een wetsartikel of rechterlijke uitspraak hoeft hierbij in het geheel niet aan de orde te zijn. Bij de beantwoording van de vraag wat in het belang van het kind is, wordt veelal op meer dan alleen juridische deskundigheid een beroep gedaan. Mede hierom is de Raad voor de Kinderbescherming belast met een adviestaak aan de rechter inzake scheidings- en omgangsproblematiek. De rechter vraagt de Raad voor de Kinderbescherming pas om advies op het moment dat hij bij het maken van bepaalde afwegingen niet uitsluitend kan afgaan op eigen deskundigheid en op datgene wat in de procedure naar voren is gebracht. Bij de uitvoering van deze adviestaak zal door de Raad altijd het belang van het kind voorop worden gesteld. Bij het bepalen wat in elk individueel geval in het belang van het kind is, is het soms nodig om deskundigheid van buiten de Raad in te

schakelen. De Raad is als overheidsorganisatie bevoegd om zonder tussenkomst van de rechter een beroep te doen op dergelijke externe deskundigheid. Naar mijn mening zou het nodeloos vertragend werken om hiervoor een beslissing van de rechter te verlangen. Daarnaast zou het ouders de mogelijkheid ontnemen om medewerking aan het onderzoek te weigeren.

Tot slot

Het Ministerie van Justitie en de Raad voor de Kinderbescherming hebben een periodiek overleg met het Platform samenwerkende Cliëntenorganisaties in Jeugdzorg en Familierecht waarin verschillende cliëntenorganisaties vertegenwoordigd zijn. Dit is een gremium waarin dergelijke zorgen bij uitstek besproken kunnen worden. S.O.S. Papa! heeft ervoor gekozen om geen onderdeel uit te maken van dit platform en maakt aldus geen gebruik van de mogelijkheid van overleg die er bestaat. Ik hecht er zeer veel belang aan om in een vroegtijdig stadium geattendeerd te worden op problemen in de jeugdzorg en het familierecht en hoop dan ook dat S.O.S. Papa! in de toekomst wel gebruik zal gaan maken van de mogelijkheden die er zijn om belangwekkende zaken onder mijn aandacht te brengen.

Met deze reactie meen ik voldaan te hebben aan uw verzoek om schriftelijk te reageren op het rapport van S.O.S. Papa! Een afschrift van deze reactie zal aan S.O.S. Papa! en FORA worden toegezonden.

De Staatssecretaris van Justitie,
N. A. Kalsbeek

Den Haag, 1 maart 2002

Ten vervolge op uw brief d.d. 23 januari 2002 (Just 02-77) over het Kabinetsstandpunt inzake de evaluatie van de experimenten scheidings- en omgangsbemiddeling bericht ik u, dat de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer voornemens is om nog vóór het verkiezingsreces met u van gedachten te wisselen over scheidings- en omgangsbemiddeling.

In verband hiermee verzoek ik u te bewerkstelligen dat voornoemd Kabinetsstandpunt tijdig aan de commissie zal worden toegezonden.

Voorts heeft de commissie kennis genomen van het rapport van S.O.S. papa over de gang van zaken bij de organisatie FORA. Namens de commissie leg ik dit rapport hierbij aan u voor en verzoek ik u om uw reactie dit rapport eveneens tijdig voor het verkiezingsreces aan de commissie te doen toekomen zodat uw reactie bij de voorgenomen gedachtewisseling betrokken kan worden.

De wnd. griffier van de commissie,
M. Beuker