

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van de begroting van Jeugd en Gezin (XVII) voor het jaar 2010

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR JEUGD EN GEZIN, VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2010

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de resultaten van de werkconferentie en de in gang gezette verbeteracties betreffende kinderen van gedetineerde moeders, conform de toezeggingen die zijn gedaan tijdens het Algemeen Overleg dat op 29 oktober 2009 heeft plaatsgevonden.

De toezeggingen betreffen een terugkoppeling van de resultaten van de tijdens het Algemeen Overleg (kamerstuk 32 123 XVII, nr. 24) aangekondigde werkconferentie, de uitkomsten van het overleg met Humanitas, het tijdpad om de kindcheck te realiseren en de overige acties die in gang zijn gezet. In deze brief zullen achtereenvolgens de resultaten van de werkconferentie, de kindcheck, opvoedondersteuning tijdens de detentieperiode, nazorg en de contacten met Humanitas worden behandeld.

De werkconferentie

Op de werkconferentie zijn de resultaten van het onderzoek «Kinderen van gedetineerde moeders» gepresenteerd door Prof. Bijleveld¹ (bijlage 1). Het onderzoek richt zich op de verzorgingssituatie van de kinderen voor en tijdens de detentie van de moeder, op de vraag of er bij de kinderen sprake is van psychische en/of gedragsproblematiek, het welbevinden van deze kinderen, hun ervaring met de detentie van hun moeder en het verloop van de contacten met hun gedetineerde moeder. Omdat het in dit onderzoek om nog maar een kleine onderzoeksgroep gaat, is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten en kunnen de conclusies daarom niet worden veralgemeniseerd. Een aantal bevindingen willen wij echter onder de aandacht van uw Kamer brengen.

¹ Ezinga, M., S. Hissel, C. Bijleveld en A-M Slotboom (2009), *Kinderen van gedetineerde moeders*, Amsterdam: Vrije Universiteit; ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Een vijfde van de kinderen van gedetineerde moeders woont bij hun vader, ruim een derde bij pleeggezinnen en een derde bij familie of kennissen. De overige kinderen wonen op heel verschillende plaatsen, bijvoorbeeld een internaat, een kamertrainingscentrum of een justitiële jeugdinrichting. Veertig procent van de kinderen woonde reeds elders vóór de detentie van de moeder.

Voorafgaand aan de detentie waren er vaak al veel gezinsproblemen (mishandeling, drugsproblematiek, verwaarlozing en instabiele situaties). In relatie tot andere kinderen kan daarom wel worden geconcludeerd dat kinderen van gedetineerde moeders een verhoogd risico lopen op het ontwikkelen van problemen.

Het valt op dat vooral de jonge kinderen hun moeder missen en de oudere kinderen de detentie van hun moeder vaker als een «rustpauze» ervaren. Contact houden tijdens de detentieperiode wordt door veel kinderen vaak lastig gevonden. Dat heeft behalve met de afstand tussen woon- of verblijfplaats en de penitentiaire inrichting en de regels en het regime in de inrichting vooral ook te maken met de beladen situatie.

De onderzoekers doen onder meer de volgende aanbevelingen:

- lever zorg op maat vanwege de grote verschillen in problematiek bij deze kinderen;
- bied zorg aan, in plaats van deze op te leggen.

Door medewerkers van Bureaus Jeugdzorg (BJZ), Raad voor de Kinderbescherming, politie, penitentiaire inrichtingen, reclassering, vrijwilligersorganisaties, onderzoekers van de Vrije Universiteit en de Universiteit Utrecht, gemeenten, provincies en betrokken departementen is aan de hand van «good practices», ingeleid door professionals, op de werkconferentie verder gesproken over mogelijkheden om zowel de kindcheck als de begeleiding van moeders en kinderen voor, tijdens en na detentie te verbeteren. In de discussie werden door de enthousiaste deelnemers concrete verbetervoorstellen besproken en werd het belang van goede samenwerkingsafspraken onderstreept.

De kindcheck

In de brief van de Minister voor Jeugd en Gezin aan uw Kamer van 7 juli 2009 (Kamerstukken II, 2008/2009, 31 700, nr. 53) is geschreven dat voorafgaand aan detentie de kindcheck aan de orde is. Zoals uw Kamer benadrukte tijdens het Algemeen Overleg van 29 oktober jl, gaat de kindcheck over het gehele proces van het controleren op de aanwezigheid van kinderen: vanaf het moment dat de verdachte wordt gearresteerd tot het eventueel organiseren van een verantwoord zorgaanbod. We spreken daarom pas van een gerealiseerde kindcheck wanneer men ervan op aan kan dat er inderdaad adequate zorg is voor de achtergebleven kinderen. Dat kan zijn in de vorm van verantwoorde opvang door andere volwassenen, bijvoorbeeld de achtergebleven andere ouder, of (door tussenkomst van BJZ) in een adequate opvangsituatie.

Kindcheck bij arrestatie

In de praktijk wordt in de werkwijze van de politie onderscheid gemaakt tussen de processen in geval van een geplande en een ongeplande arrestatie. De politie voert de kindcheck in de praktijk in de meeste gevallen uit. De kindcheck zal standaard in het werkproces van de politie worden opgenomen. Deze borging in het werkproces en de daaruit voortvloeiende consequenties worden op dit moment in kaart gebracht. In het najaar van 2010 zal bij de politie de formele besluitvorming over de vormgeving hiervan plaatsvinden.

Zowel binnen de politieorganisatie als in de keten tussen de politieorganisatie en (via de MO-groep met) BJZ zijn afspraken gemaakt over de opvang van deze kinderen en de gevolgen voor de interne werkwijze van zowel de politieorganisatie als BJZ.

Meldingen van de politie worden beschouwd als crisismeldingen. De crisisdienst van BJZ beoordeelt de veiligheidsrisico's voor het kind en organiseert zo nodig crisisopvang. Daarnaast bekijkt BJZ of opvang of hulp voor langere tijd noodzakelijk is. Dat kan zijn in het netwerk van de moeder, of als daar geen mogelijkheden zijn in een vervangende situatie, bijvoorbeeld een crisispleeggezin.

Kindcheck bij de «zelfmelders»

Vanaf 1 oktober 2010 wordt voor vrouwen die zichzelf moeten melden bij een Penitentiaire Inrichting (PI) om hun detentie te ondergaan, de volgende werkwijze gehanteerd:

- aan het oproepbericht van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) aan de veroordeelde vrouw wordt toegevoegd dat zij zelf verantwoordelijk is voor de opvang van minderjarige kinderen en dat zij zo nodig een beroep kan doen op BJZ of het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG);
- ruim voor de ingangsdatum van de detentie wordt de gemeentelijk contactpersoon Nazorg door DJI verzocht om na te gaan of betrokkene verantwoordelijk is voor minderjarige kinderen en zo nodig maatregelen te (laten) treffen.

Ouder-kind bezoek tijdens detentie

In het Algemeen Overleg betreffende Modernisering Gevangeniswezen en het Jaarbericht 2009 van de Inspectie voor de Sanctietoepassing (ISt) op 7 april 2010 (32123 VI, nr. 99) heeft door de Minister van Justitie toegezegd u nader te informeren over de mogelijkheid van ouder-kindbezoeken tijdens de detentie en op basis waarvan de ISt de norm daarvoor heeft vastgesteld op eenmaal per maand. Met deze brief wordt die toezegging gestand gedaan.

In het jaarbericht van de ISt wordt het bieden van mogelijkheden tot regelmatig contact tussen gedetineerde ouders en hun kinderen niet alleen vanuit humanitair oogpunt van belang geacht, maar ook als een ondersteunende factor om terugkeer in de criminaliteit te voorkomen, zoals blijkt uit wetenschappelijk onderzoek.

De ISt constateert dat het een paar keer per jaar organiseren van een ouder-kinddag geen afdoende oplossing is voor het probleem. De ISt geeft tevens aan dat zij, bij gebrek aan elders geformuleerde uitgangspunten, als eigen norm voor «regelmatig contact» de frequentie van «tenminste eenmaal per maand» hanteert.

De ISt verwacht daarom «*dat de inrichtingen de bezoektijden zodanig flexibel hanteren dat schoolgaande kinderen van gedetineerden regelmatig op bezoek kunnen komen*». De ISt geeft aan dat die verwachting aansluit bij artikel 9, derde lid, van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waarin wordt gesteld dat een kind dat van één of beide ouders is gescheiden recht heeft om op «regelmatige basis» persoonlijke betrekkingen en contact met beide ouders te onderhouden.

Binnen de Penitentiaire Inrichtingen worden diverse mogelijkheden tot bezoek geboden, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen specifiek ouder-kindbezoek, en regulier wekelijks bezoek.

Wij zijn ons ervan bewust dat de reguliere wekelijkse bezoektijden, mede gelet op de reisafstand naar het beperkte aantal Penitentiaire Inrichtingen voor vrouwen, met name voor schoolgaande kinderen regelmatig

onvoldoende benut kunnen worden. In het eerdergenoemd onderzoek «Kinderen van gedetineerde moeders» wordt dit ook als probleem gesignaleerd.

In het kader van Modernisering Gevangeniswezen wordt nog in 2010 in alle Penitentiaire Inrichtingen de mogelijkheid tot een avond- en weekendprogramma geboden. Bij de reguliere wekelijkse bezoeken zal er bovendien eens per drie weken een mogelijkheid zijn tot bezoek in het weekend. De bezoekmogelijkheden van (schoolgaande) kinderen aan hun ouders worden daarmee uitgebreid.

De specifieke ouder-kind bezoeken, waarvan er minimaal vier per jaar worden georganiseerd, kunnen op twee manieren worden ingevuld:

- Er worden gezamenlijke activiteiten georganiseerd voor gedetineerde ouders en hun kinderen als spel en sport en de gelegenheid samen te eten;
- Er vindt bezoek plaats van de kinderen aan hun gedetineerde ouder zonder aanwezigheid van ander bezoek.

Met deze invulling van de bezoekmogelijkheden wordt tegemoetgekomen aan de wens tot frequenter contact tussen ouders en kinderen en wordt aan de door de ISt gestelde norm voldaan.

Opvoedondersteuning tijdens detentie

Uit het onderzoek «kinderen van gedetineerde moeders» blijkt dat de gezinssituatie van gedetineerde moeders in veel gevallen al voor hun detentie op z'n minst zorgelijk was en er vaak al bemoeienis was van hulpverlenende instanties. Daarom is ingezet op een meer integrale en doeltreffende aanpak van de (zorg-) activiteiten voor de gedetineerde moeders. Ingezette (zorg-)trajecten worden zoveel mogelijk tijdens de detentie voortgezet. Dit past binnen de levensloopbenadering waarover u in het kader van het Programma Modernisering Gevangeniswezen reeds bent geïnformeerd. Binnen deze levensloopbenadering is ketensamenwerking van cruciaal belang. Een gezamenlijke inzet van zowel Justitie, (jeugd-) zorginstellingen als gemeenten moet een bijdrage leveren aan de continuïteit van zorg aan moeder en kind vóór, tijdens en na detentie.

Nazorg

Bij nazorg dient onderscheid te worden gemaakt tussen de kinderen die voorafgaand aan de detentie wel en de kinderen die niet meer bij hun moeder woonden. De gemeente beschikt zowel vóór, tijdens als na detentie van moeders over mogelijkheden om voor het gezin hulp te organiseren. De gemeente is immers verantwoordelijk voor de lokale jeugdzorg. Dat kan verlopen via het casusoverleg van het CJG, het Veiligheidshuis, de school, leerplichtzaken en het Algemeen Maatschappelijk Werk. Deze organisaties kunnen zorgen voor verschillende vormen van ondersteuning, waarbij gedacht kan worden aan het organiseren van een Eigen Kracht Conferentie of het inzetten van een gezinscoach. Natuurlijk is het zaak de moeder ook tijdens de detentie zoveel mogelijk te betrekken bij deze continuïteit in het gezin.

Hoewel de beleidslijnen van het Programma Sluitende Aanpak Nazorg en van het CJG inmiddels duidelijk zijn, is de implementatie nog niet in alle gemeenten gereed. De werkwijze van de gemeente Eindhoven, met aandacht voor goede afstemming van begeleidingsprocessen, ketenregie, tijdige beschikbaarheid van doorgaande zorg (bijvoorbeeld huisvesting en financiën) kan genoemd worden als voorbeeld van een «good practice» (zie kader).

De opname van een gedetineerde vrouw wordt door de PI direct doorgegeven aan het Bureau nazorg van het Veiligheidshuis Eindhoven. Dit bureau checkt bij welke organisatie deze vrouw – met haar kinderen – nog meer bekend is en geeft deze informatie door aan de PI. Bureau Nazorg van het Veiligheidshuis Eindhoven beoordeelt hierbij of er interventies nodig zijn. Vervolgens wordt binnen vijf werkdagen (in de praktijk meestal één of twee dagen) het gemeenteblad aangevuld op de vijf leefgebieden van het Programma Sluitende Aanpak Nazorg. Voor de betreffende moeders en kinderen gaat het om inzet van (lokale) (jeugd)hulpverlening, werk/ uitkering (re-integratie ex-gedetineerden) en huisvesting. De PI plaatst de informatie in een cliëntvolgsysteem (DPAN).

In een maandelijks casusoverleg wordt de invulling van de begeleiding van de gedetineerde vrouw (ook bij een kortdurende detentie) besproken. Belangrijk is de aandacht voor continuering van de bestaande begeleidingsafspraken (doorzorg en de aanwijzing van de casusregisseur). De deelnemende organisaties zijn: Bureau Nazorg, Dienst Werk, Zorg en Inkomen Eindhoven (WZI), Gemeente Eindhoven, Humanitas (Gezin in Balans), PI Ter Peel, Leger des Heils en de casusregisseur van het CJG.

Het CJG zorgt ervoor dat alle bij de kinderen betrokken organisaties, zoals het schoolmaatschappelijk werk (SMW), de buurtbrigadier, BJZ, maatschappelijk werk en Humanitas hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. De begeleidingsafspraken vinden deels al tijdens de detentie plaats en lopen na de detentie naadloos door.

Als leerpunt wordt genoemd dat alle betrokken instellingen ieder voor zich bereid moeten zijn om buiten de eigen hokjes te denken.

Maatwerk en flexibiliteit zijn noodzakelijk om te komen tot een goede oplossing voor ieder gezin.

De kracht van het casusoverleg is dat de afspraken met de betrokken partners direct ter hand genomen kunnen worden. Omdat de partners bij elkaar zitten zijn de lijnen erg kort. Bovendien is men alert op tijdige beschikbaarheid van doorzorg (huisvesting, financiën).

Uitkomst overleg met Humanitas

In het AO d.d. 29 oktober 2009 heeft de Minister voor Jeugd en Gezin toegezegd uw Kamer nader te informeren over de financiering van het programma Gezin in Balans en de contacten hierover met Humanitas.

Financiën «Gezin in Balans»

Zoals in het AO is aangegeven heeft Humanitas bezwaar gemaakt tegen de «Gezin in Balans» subsidie van de Minister voor Jeugd en Gezin (2009). Humanitas geeft – vanwege de specifieke doelgroep – de voorkeur aan een landelijke subsidie (op instellingsniveau). Het landelijk overheidsbeleid is echter gericht op gemeentelijke verantwoordelijkheid en aansturing.

Vanuit Jeugd en Gezin is aan Humanitas aangegeven dat een landelijke financieringssysteem een overdracht van «Gezin in Balans» naar gemeenten niet mogelijk maakt.

De VWS-commissie bezwaarschriften Awb heeft op 23 oktober 2009 geadviseerd het bezwaar ongegrond te verklaren omdat gemeenten over voldoende mogelijkheden beschikken om hun verantwoordelijkheid ten aanzien van de nazorg aan gedetineerde moeders na te komen. Door de Minister voor Jeugd en Gezin is vastgesteld dat dit advies op zorgvuldige

wijze tot stand is gekomen en zijn de overwegingen en conclusie van het advies overgenomen.

Tijdens het AO is nadrukkelijk toegezegd dat de 43 moeders en hun kinderen waarvoor Humanitas inmiddels een nazorgtraject heeft gestart niet in de kou komen te staan. Door de Minister voor Jeugd en Gezin is daarom besloten de verdere kosten van de nazorgtrajecten van deze 43 ex-gedetineerde moeders, welke in totaal ca. € 144 000 bedragen, op zich te nemen.

Resumerend

In de werkconferentie over gedetineerde moeders en hun kinderen zijn door de betrokken uitvoeringsorganisaties mogelijkheden verkend om de kindcheck en de zorg en begeleiding tijdens en na detentie te verbeteren, zodat continuïteit gewaarborgd wordt. Daartoe is ook een aantal concrete acties geformuleerd.

Bij de betreffende organisaties wordt nu ten behoeve van invoering van de kindcheck hard gewerkt aan het aanpassen van de werkprocessen.

Regelmatig is er tussen deze organisaties overleg over de voortgang en worden afstemmingsafspraken waar nodig bijgesteld.

Uiteraard is bij de uitwerking van de verbetervoorstellen aangehaakt bij processen die reeds in gang zijn gezet zoals het werkproces «Vroegsignalering en Doorverwijzing» van BJJ en de afspraken die binnen het Programma Beter Beschermd zijn gemaakt over de afstemming in de jeugdbeschermingsketen.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

De minister van Justitie,
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. M. H. Hirsch Ballin