



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De client in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief

Bruning, M.R.

Citation

Bruning, M. R. (2011). De client in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief. *Tijdschrift Voor Familie- En Jeugdrecht*, 33(4), 78-86. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/18233>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/18233>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De cliënt in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief

37

De laatste jaren zijn er vele ontwikkelingen in de jeugdzorg en jeugdbescherming gaande. Tegelijk is de vraag of deze ontwikkelingen (primair) ten goede komen aan de cliënten(rechten) en recht doen aan mensenrechtelijke verplichtingen. Dit overzichtsartikel besteedt aandacht aan verbeteringen, zorgen, plannen en verbeterwensen ten aanzien van (gesloten) jeugdzorg en jeugdbescherming.

1 Inleiding

De jeugdzorg houdt de politieke en bestuurlijke gemoei- den de laatste jaren flink bezig, maar de positie van de cliënt in de jeugdzorg heeft hierbij nog een wat onderge- schoven rol. Bij alle plannen tot stelselherziening van het jeugdzorgstelsel lijkt echter nu juist de vraag relevant: wat levert dit de cliënt op? Als het gaat om het cliëntpers- pectief in praktische zin, dan staat vooral bejegening centraal. Voor een cliënt in de jeugdzorg valt of staat een positieve zorgervaring met een zorgvuldige bejegening. Bejegeningsklachten zijn vaak te vinden in klachtproce- dures bij Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders, en ook uit onderzoek onder cliënten in de jeugdzorg valt op dat een zorgvuldige bejegening van doorslaggevend belang is voor hun positieve oordeel over jeugdzorg. Zo wijst recent onderzoek onder jongeren in de jeugdzorg (2010) uit dat zij het vooral belangrijk vinden 'dat ze je naam kennen'.² Goede bereikbaarheid, regelmatig contact, kunnen participeren bij beslissingen en daarover vooraf zorgvuldig worden geïnformeerd en het daadwerkelijk ontvangen van zorg op het moment dat daarover door Bureau Jeugdzorg (met een indicatiebesluit) of door de rechter is beslist zijn elementen van een goede bejege- ning.

In dat opzicht is er in de jeugdzorg de laatste jaren hard gewerkt: er is een professionaliseringsslag gaande³ en de Deltamethode is ingevoerd⁴, waarmee niet alleen de

caseload is verlaagd naar ongeveer 15 gezinnen per (gezins)voogdijwerker, maar ook een nieuwe methodiek is ingevoerd waarmee meer doelgericht wordt gewerkt. Ook zijn er veel (incidentele) gelden geïnvesteerd om de wachtlijsten aan te pakken. De bureaucratie in de jeugd- zorg is aangepakt.⁵ Het project Regeldruk Aanpak, dat in 2007 is gestart vanuit het ministerie voor Jeugd en Gezin, heeft als doelstelling om meer ruimte voor professionals te scheppen en daarmee meer tijd en aandacht voor de cliënten, en hiertoe zijn al verschillende acties uitge- voerd.⁶ De roep om één kind/gezin: één plan wordt steeds groter en er wordt meer en meer samengewerkt via keten- en casusoverleggen om de cliënt niet onnodig te belasten met het telkens opnieuw zijn verhaal te moeten vertellen en tegelijk beter geïntegreerde, persoonsge- richtte zorg te bieden.⁷ De positie van de cliënt is vanuit praktisch perspectief derhalve gebaat bij deze verbeter- trajecten – die nog niet tot een einde zijn gebracht –, die kunnen leiden tot meer tijd en aandacht voor bejegening. De wet heeft hier maar een zeer beperkte rol.⁸

In deze bijdrage zal ik hier niet verder op ingaan, maar zal ik vanuit juridisch perspectief ingaan op cliëntenrech- ten in de jeugdzorg, waarbij de Wet op de jeugdzorg (verder: Wjz) en boek 1 BW centraal staan. Daarbij is belangrijk vast te stellen dat de jeugdzorg niet bestaat. De 'vrijwillige' jeugdzorg waar cliënten zelf aankloppen met problemen en bijbehorende zorgvragen bij Bureau Jeugdzorg (toegang van Bureau Jeugdzorg) en vervolgens bij een zorgaanbieder hun zorg kunnen realiseren, en de 'justitiële' jeugdzorg, waar een rechter beslist over ver- plichte ondersteuning aan kind en gezin via een kinder- beschermingsmaatregel of jeugdreclassering, moeten duidelijk worden onderscheiden. Als we vanuit juridisch kader naar het cliëntperspectief in de jeugdzorg kijken, dan kan geconstateerd worden dat Nederland als lidstaat

1. Prof. mr. drs. M.R. Bruning is hoogleraar Jeugdrecht in Leiden en redacteur van FJR. Dit artikel is een bewerking van de lezing die zij gaf tijdens de FJR-studiedag 'De cliënt in de jeugdzorg' op 18 november 2010 in Utrecht.
2. Defence for Children – ECPAT Nederland, *Dat ze je naam kennen*, Leiden: Defence for Children 2010; www.defenceforchildren.nl. Zie ook M.R. Bruning en K. van der Zon, Participatie en autonomie van kinderen bij jeugdzorg en jeugdbescherming, in: J.H. de Graaf e.a. (red.), *Rechten van het kind en autonomie*, Nijmegen: Ars Aequi 2010, p. 131-148.
3. Zie o.a. EK 2009/10, 31700XVII, nr. D, bijlage (brief inzake stand van zaken Actieplan Professionalisering Jeugdzorg en TK 2009/10, 31 839, nr. 23 (voorstel wettelijk verplichte registratie en tuchtrect voor beroepsbeoefenaren in de jeugdzorg).
4. Zie voor de evaluatie van de Deltamethode (*Implementatie en doelmatigheid van de Deltamethode Gezinsvoogdij*, UvA Amsterdam) TK 2010/11, 32 202, nr. 6.

5. Zo is de verplichting tot het vastleggen van de omvang in een indica- tiebesluit en tot het toetsen van elk indicatiebesluit door een gedragswetenschapper geschrapt bij wijziging van het Uitvoeringsbe- sluit Wet op de jeugdzorg; *Stb.* 2009, 534 (i.w.tr. 16-12-2009).
6. TK 2009/10, 31 839, nr. 71 (*Voortgang Regeldruk Aanpak*; met bijlage); zo is bijv. afgesproken dat zorgaanbieders ambulante jeugdzorg zonder indicatiebesluit mogen leveren en wordt de bestaande website www.regelhulp.nl de komende tijd uitgebreid met informatie over jeugdzorg.
7. Overigens blijkt uit de wetsevaluatie van de Wjz in 2009 dat het syste- em nog niet de juiste prikkels bevat waarmee ketensamenwerking wordt beloond en dat verschillende regels in de verschillende deelsec- toren een belemmering vormen voor een cliëntgerichte samenwerking. Cliënten vinden dat ze vaak hetzelfde verhaal moeten vertellen. J. Baecke e.a., *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*, BMC: Barneveld, oktober 2009.
8. Dit wordt ook geconcludeerd in de wetsevaluatie Wjz 2009 door J. Baecke e.a., BMC: Barneveld; de door cliënten ervaren knelpunten hebben niet zozeer te maken met de Wjz zelf, maar vooral met de gevolgde werkwijze en bejegening (p. 151).

bij het IVRK en het EVRM de verplichting heeft om kinderen te beschermen tegen ongerechtvaardigde overheidsinmenging in het gezinsleven en daarbij ouders te ondersteunen bij de verzorging en opvoeding van hun kinderen. Tegelijk hebben de bevoegde autoriteiten de plicht om kinderen te beschermen tegen kindermishandeling binnen de gezinssfeer door op tijd in te grijpen op het moment dat gebleken is dat ouders niet in staat zijn hun kind in een 'gezonde' omgeving te verzorgen en op te voeden.⁹ Cliënten in de jeugdzorg kunnen aan deze mensenrechtelijke verplichtingen verschillende rechten ontnemen.

Ik zal ingaan op recente ontwikkelingen in de vrijwillige jeugdzorg en de justitiële jeugdzorg vanuit cliëntperspectief, waarbij tevens het wetsvoorstel herziening kinderschermingsmaatregelen wordt belicht. Ik zal afsluiten met enkele wensen om cliëntenrechten in de jeugdzorg beter tegemoet te komen.

2 Jeugdzorg in vrijwillig kader

Met de inwerkingtreding van de Wjz in 2005 werd in Nederland een recht op jeugdzorg, oftewel aanspraak op jeugdzorg¹⁰, gecreëerd. Met een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg in de hand kunnen cliënten – kinderen en jongeren tot 23 jaar, ouders of verzorgers – een aanspraak maken op jeugdzorg. Een bestuursrechtelijk kader is ingevoerd waarmee een cliënt op basis van een aanvraag (bij Bureau Jeugdzorg) binnen een door de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven termijn een op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voorbereid besluit ontvangt. Hiermee ontstaat een recht op in het indicatiebesluit vastgelegde vormen van jeugdzorg, die bij een zorgaanbieder kunnen worden verzilverd. Dit paste bij de doelstelling van de wet tot een vraaggestuurd stelsel van jeugdzorg.¹¹ Op het moment dat er geen passend aanbod beschikbaar is, zou de cliënt kunnen aankloppen bij de provincie.

In de jurisprudentie zijn procedures ter realisering van het recht op jeugdzorg nauwelijks te vinden. Het is ook maar de vraag of dit wenselijk zou zijn. Mij zijn enkele zaken bekend waarin contact is gezocht met de provincie en met een kort geding is gedreigd; dit had tot effect dat er toch passend aanbod kon worden geboden aan de desbetreffende cliënt. Deze zaken zijn echter uitzondering. Dit terwijl we in de afgelopen jaren wel duidelijk te kampen hadden met vele wachtlijsten en onvoldoende aanbod in de jeugdzorg. Betekent dit dat de cliënten niet

ontevreden waren en zijn, of laat het zien dat de cliënten in de jeugdzorg hun recht maar moeilijk weten te vinden?

De bedoeling van de wetgever dat Bureau Jeugdzorg de cliënt moest ondersteunen bij het realiseren van jeugdzorg (art. 10 lid 1 onder f Wjz), blijkt in de praktijk ruim onvoldoende uitgevoerd te worden.¹² Bureaus Jeugdzorg nemen het doorgaans niet voor hun cliënt op door bij een zorgaanbieder de geïndiceerde jeugdzorg af te dwingen, maar proberen in samenspraak met de zorgaanbieders tot een passend totaalaanbod van jeugdzorg te komen binnen een provincie. Daarbij werd en wordt in indicatiebesluiten veel gebruik gemaakt van 'second best' zorg: vervangende zorg zolang de best passende zorg niet voorhanden is (art. 15 Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg; verder UbWjz). Zowel vanuit de Tweede Kamer als door de Inspectie Jeugdzorg zijn hierover in 2007 kamervragen gesteld en kritische geluiden gehoord.¹³

Uit de wetsevaluatie van 2009 blijkt dat het nog verder gaat: *'door BJZ-medewerkers wordt vaak gekozen voor een pragmatische aanpak en daarom wordt vaak alleen geïndiceerd voor zorg die ook daadwerkelijk geboden kan worden (second best). Het onderscheid tussen de eerst aangewezen en vervangende zorg wordt dan niet expliciet gemaakt en geregistreerd (...). Gevolg van deze werkwijze in de praktijk is dat op beleidsniveau in zekere zin een vertekend beeld ontstaat van de feitelijke zorgvraag en de balans tussen vraag en aanbod'*.¹⁴ Cliënten in de jeugdzorg zullen doorgaans niet snel bereid zijn om een (juridische) procedure te starten en alles in de strijd te gooien om hun recht op jeugdzorg te realiseren, als duidelijk is dat het aanbod (nog) niet voorhanden is. Het is zelfs nog maar de vraag of zij op de hoogte zijn van hun rechten en deze juridische mogelijkheden. Uit de wetsevaluatie van de Wjz in 2009 blijkt dat cliënten vinden dat zij onvoldoende geïnformeerd worden over hun rechten en plichten. Zij hebben een grote behoefte aan meer duidelijkheid, bijvoorbeeld over de relaties tussen instanties.¹⁵ Ook blijkt dat zij huiverig zijn om een klachtenprocedure te starten en dat zij nauwelijks gebruik maken van de onafhankelijke klachtencommissie en de cliëntvertrouwenspersoon.¹⁶

De bestuursrechtelijke jeugdzorgregeling laat een cliënt een aanvraag doen bij Bureau Jeugdzorg, waarna een

9. In de recente Noa Sarri t. Nederland uitspraak van het Europees Hof in Straatsburg op 2 november 2010 formuleert het Hof de belangen van het kind (bij kinderonvervoering) als volgt: *'The child's interests are primarily considered to be the following two: to have his or her ties with his or her family maintained, unless it is proved that such ties are undesirable, and to have his or her development in a sound environment ensured'*.

10. Zie over het verschil tussen recht of aanspraak op jeugdzorg M.F.M. van den Berg, *Ingang om de hoek* (diss. UvT), Wolf: Nijmegen 2006, hfst. 3.

11. Zie J. Kok, Het recht op jeugdzorg, *FJR* 2004, 100, p. 238-242.

12. Wetsevaluatie Wjz 2009 (J. Baecke e.a., a.w.), p. 158: *'waar cliënten bij de toegang meer 'begeleiding' verwachten, zoals ook met de Wjz beoogd wordt, wordt die begeleiding maar in beperkte mate door BJZ geboden (...). Het huidige profiel van de BJZ's komt onvoldoende overeen met datgene wat met de Wjz werd beoogd'*. Zie ook de wetsevaluatie Wjz 2006: J.A.H. Baecke e.a., *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg 2006*, Barneveld: BMC en M.R. Bruning, Wet op de jeugdzorg in uitvoering, in: D. Graas e.a. (red.), *De Wet op de jeugdzorg in de dagelijkse praktijk*, p. 36-55.

13. M.R. Bruning (2009), a.w., p. 48-49.

14. J. Baecke e.a., wetsevaluatie Wjz 2009, a.w., p. 56.

15. J. Baecke e.a., wetsevaluatie Wjz 2009, a.w., p. 124, 151.

16. J. Baecke e.a., wetsevaluatie Wjz 2009, a.w., p. 128. Zie ook Inspectie Jeugdzorg, *De stem van de cliënt. Ervaringen met klachtrecht, medezeggenschap en de vertrouwenspersoon in vijf provincies*, Utrecht 2007 en De Nationale Ombudsman, *Goede Klachtbehandeling in de jeugdzorg – een handreiking*, Den Haag maart 2010.

besluit volgt.¹⁷ De cliënt kan hiertegen bezwaar instellen bij de bezwaarcommissie van Bureau Jeugdzorg. Bij een niet-gegrondverklaring van het bezwaar bestaat vervolgens de mogelijkheid tot het instellen van beroep bij de Centrale Raad van Beroep.¹⁸ Dit systeem lijkt voor de jeugdzorg nogal kunstmatig. Een cliënt stapt doorgaans niet bij Bureau Jeugdzorg binnen met direct een duidelijke (aan)vraag. Hij heeft een probleem, en dat probleem moet eerst nader worden geïnventariseerd door Bureau Jeugdzorg door middel van vaak enkele gesprekken voordat er een duidelijke 'aanvraag' uit kan worden gedestilleerd. Uit de bezwaarprocedures die in de praktijk worden gevoerd, valt af te leiden dat dit systeem in de praktijk niet (duidelijk) leidt tot extra rechten voor cliënten. In de meeste beslissingen op bezwaar- en beroep gaat het om cliënten die te maken hebben met jeugdbescherming (OTS) en het niet eens zijn met beslissingen van een gezinsvoogdijwerker. Deze zaken worden niet-ontvankelijk verklaard, omdat voor de 'justitiële jeugdzorg' (jeugdbescherming en jeugdreclassering) deze bezwaarroute niet openstaat.¹⁹

De aanvraag tot (jeugd)zorg start een proces van indicatiestelling bij Bureau Jeugdzorg, dat uitmondt in een indicatiebesluit. Uit de wetsevaluatie in 2009 blijkt dat er uitvoering wordt gegeven aan een geobjectiveerde integrale indicatiestelling, maar dat deze wellicht niet passend is omdat sprake is van een 'momentopname', terwijl jeugdproblematiek snel kan fluctueren.²⁰ Dit heeft geleid tot een discussie over de vraag of het recht op jeugdzorg niet uit de wet moet worden geschrapt. Eind 2010 is er in de Tweede Kamer een motie ingediend waarin wordt gepleit om het recht op jeugdzorg in de wet te behouden.²¹ Het lijkt mij zelf wat te kort door de bocht om vanwege de problemen met de indicatiestelling als centrale toegangspoort voor jeugdzorg en het ongenoegen met deze 'momentopname' dan maar meteen het recht op jeugdzorg helemaal overboord te gooien. Laten we ons liever bezinnen op de vraag hoe de Wet de op jeugdzorg, met daarbij als centraal element van jeugdzorg de indicatiestelling, kan worden aangepast in de zin dat

cliënten op tijd een passend antwoord krijgen op hun hulpvragen. Het recht op jeugdzorg zie ik daarbij juist als noodzakelijke basis om tot gewenste verbeteringen te komen.

Concluderend zijn de hierboven geschetste ontwikkelingen in de vrijwillige jeugdzorg niet in belangrijke mate van invloed geweest op een verbetering van cliëntenrechten. De bezwaarprocedure wordt niet vaak gebruikt en procedures om aanspraken op jeugdzorg te verzilveren worden niet of nauwelijks gevoerd. Cliënten zijn slecht op de hoogte van hun rechten en juridische mogelijkheden. Ik ben van mening dat zij meer begeleiding verdienen in hun zoektocht naar hulp voor hun kind of het gezin. Hier hebben zij ook in het licht van art. 5 en 18 IVRK en art. 8 EVRM recht op; zij verdienen ondersteuning bij de verzorging en opvoeding en gedwongen gezinsinterventies kunnen pas worden gelegitimeerd als aangetoond kan worden dat hulp op vrijwillige basis niet (meer) voldoet. Hoewel het bestuursrechtelijke mechanisme voor de jeugdzorg niet optimaal functioneert en hiermee cliëntenrechten in de praktijk niet lijken te zijn verbeterd in verhouding tot de situatie vóór de inwerkingtreding van de Wjz, zoals hierboven is geschetst, zijn er alles overziend geen grote *juridische* knelpunten te constateren ten aanzien van cliëntenrechten in de vrijwillige jeugdzorg.

3 Stelselherziening jeugdzorg

Bij een bespreking van de vrijwillige jeugdzorg kan men niet om de op handen zijnde stelselherziening in de jeugdzorg heen. Het is inmiddels duidelijk dat die er gaat komen: de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg zal verder worden gedecentraliseerd van provincie naar gemeentelijk niveau. De gemeente wordt de regievoerder van de jeugdzorg. Voormalig minister Rouvoet van Jeugd & Gezin presenteerde dit standpunt begin 2010 in zijn toekomstvisie voor de jeugdzorg.²² Ook de werkgroep uit de Tweede Kamer die onderzoek deed naar de tekortkomingen in de jeugdzorg adviseerde tot een overheveling van de jeugdzorg naar gemeentelijk niveau, waarbij een einde moet worden gemaakt aan de gescheiden financieeringsstelsels.²³ In het regeerakkoord van het kabinet Rutte wordt dit standpunt overgenomen.²⁴ Tegelijk zal deze stelselherziening gepaard gaan met flinke bezuinigingen voor de jeugdzorg en hebben de provincies inmiddels aangegeven een deel van hun (incidentele) gelden niet langer aan de jeugdzorg te zullen besteden. De VNG heeft in november 2010 gecommuniceerd dat zij alleen voorstander is van decentralisatie met voldoende middelen, beleidsvrijheid en uitvoeringsruimte. Ook zijn er al gemeenten die publiekelijk hebben uitgesproken dat zij

17. Per 1 oktober 2009 hebben de Bureaus Jeugdzorg daarbij te maken gekregen met de Wet Dwangsom bij niet tijdig beslissen (*Stb.* 2009, 383), waaruit voortvloeit dat bij niet tijdig beslissen op een aanvraag een ingebrekestelling en vervolgens een dwangsom kan volgen.

18. CRvB 29 april 1998, LJN BD1113; het is opmerkelijk dat de Centrale Raad van Beroep zich in deze uitspraak rechtsmacht heeft toebedeeld t.a.v. beroepszaken tegen een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg. In de nadere MvA bij de Wjz (EK 2003/04, 28 168, D, p. 14) is expliciet genoemd dat beroep bij de Raad van State, en niet bij het Gerechtshof moeten worden ingesteld, en tevens zijn besluiten in de zin van art. 5 lid 2 jo. 6 Wjz niet in de bijlage bij de Beroepswet opgenomen (zie art. 18 lid 1 aanhef en onder b Beroepswet). De Raad oordeelt dat de indicatiestelling in het kader van de Wjz een dermate sterke verwantschap vertoont met indicatiestellingen voor jeugdzorg in het kader van de AWBZ en met jeugdzorg die wordt verleend in het kader van de WMO, welke wetten beide zijn opgenomen in de bijlage bij de Beroepswet, dat sprake is van een hiaat in de rechtsmachtbepaling en o.g.v. vaste jurisprudentie derhalve de Raad bevoegd is (r.o. 4.2.3).

19. Zie de bijlage bij de Awb.

20. J. Baecke e.a., *Wetsevaluatie Wjz 2009*, a.w., p. 168.

21. TK 2010/11, 32 500 XVI, nr. 40.

22. TK 2009/10, 32 202, nr. 4.

23. Werkgroep Toekomstverkenning jeugdzorg, *Jeugdzorg dichterbij*, TK 2009/10 32 296, nr. 8, bijlage.

24. TK 2010/11, 32 417, nr. 14.

deze nieuwe taak straks (nog) helemaal niet aan kunnen. In het voorjaar van 2011 wordt het door de staatssecretaris van VWS toegezegde stappenplan voor de in het regeerakkoord opgenomen stelselwijziging zorg voor jeugd verwacht.²⁵

Mijn bezwaar tegen deze stelselherziening vanuit cliëntperspectief bezien is dat dit knelt met het recht op (kwaliteit van) jeugdzorg die op uniforme wijze en met doelmatige aansturing en efficiënt toezicht zou moeten worden aangeboden²⁶. Elke cliënt heeft recht op passende jeugdzorg; hoe kan worden gegarandeerd dat dit in Lutjebroek op dezelfde wijze zal worden geïndiceerd en aangeboden als in Amsterdam, met een voldoende kwalitatief aanbod? De Bureaus Jeugdzorg hebben daarbij in de afgelopen jaren zoveel wijzigingen over zich heen gekregen en hebben zoveel moeten investeren in nieuwe methoden en werkwijzen, toezicht en controle, naast de implementatie van de Wjz, dat de tijd nog niet rijp is om nu – met bezuinigingen in het vooruitzicht – tot een zo grondige herziening over te gaan. Daarbij heb ik de stellige indruk dat er onvoldoende aandacht is voor de mijns inziens kwetsbaarste groep cliënten: de groep die met justitiële jeugdzorg te maken krijgt en waar de problemen derhalve het grootst zijn. Het is mij niet duidelijk hoe de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen op dit moment tot (boven)gemeentelijk niveau kan worden gedecentraliseerd zonder tot kwaliteits- en professionaliteitsverlies te lijden. Juist bij gedwongen gezinsinterventies moet het alternatief beter zijn dan niets te doen, zo schrijft art. 8 EVRM ons voor. Ik zie de justitiële jeugdzorg daarom liever op rijksniveau aangestuurd worden dan op gemeentelijk niveau. In elk geval zal een verdere decentralisatie van de justitiële taken van Bureau Jeugdzorg beter moeten worden doordacht voordat tot een dergelijk drastische wijziging wordt overgegaan.

4 Toegang tot jeugdbescherming

Voordat ik toekom aan het tweede belangrijke onderdeel uit deze bijdrage, de gesloten jeugdzorg en jeugdbescherming, wil ik kort stilstaan bij de vraag wie waakt over de belangen en veiligheid van een kind op het moment dat hulp op basis van vrijwilligheid geen optie (meer) is en er nog geen jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken. Het AMK van Bureau Jeugdzorg heeft de laatste jaren te kampen met steeds meer advies- en consultvragen en meldingen, momenteel ongeveer 60.000 per jaar. Een deel van deze meldingen leidt tot een verzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming tot een maatregelonderzoek. Een dergelijk verzoek kan ook door de toegang van Bureau Jeugdzorg worden ingebracht. Op het moment dat bij de Raad wordt aangeklopt, zijn de zorgen om het kind groot en is het de vraag wie er waakt over de belangen van het kind. Niet voor niets loopt er een traject tot gedwongen

hulpverlening. Tegelijk is nog geen enkele hulpverlenende professional actief betrokken: de Raad doet slechts onderzoek, het AMK is ook slechts doorgeefluik en geen hulpverlenend orgaan. Afspraken wie er op toeziet dat het kind nog voldoende veilig is tot aan het moment dat gestart wordt met de uitvoering van een maatregel (doorgaans een OTS), blijken te verschillen per regio of provincie. Soms hebben Bureau Jeugdzorg en de Raad hier duidelijke afspraken over gemaakt, soms ook in het geheel niet. In december 2010 presenteerde de Inspectie Jeugdzorg een tweetal onderzoeken naar de besluitvormingsprocedure om tot een maatregelverzoek te komen.²⁷ Hieruit blijkt dat de zorgvuldigheid van de besluitvorming van Raad voor de Kinderbescherming en Bureau jeugdzorg over het al dan niet starten van een raadsonderzoek onvoldoende is. De Inspectie is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het zicht op de veiligheid van het kind in alle regio's en in alle gevallen goed geregeld dient te zijn. Daartoe beveelt de Inspectie de Raad aan om met de Bureaus Jeugdzorg afspraken te maken die de veiligheid van het kind gedurende het raadsonderzoek waarborgen en goede voorbeelden over te nemen. Wat mij betreft is hier een belangrijke investering nodig. Dit valt ook af te leiden uit het IVRK (o.a. art. 19 lid 1) en het EVRM. Zo vloeit uit art. 3 en 8 EVRM voort dat bij bemoeienis met het gezin vanwege vermoedens van kindermishandeling uiterste zorgvuldigheid voorgeschreven is, waarbij de ouders zoveel als mogelijk betrokken moeten blijven maar er tegelijkertijd voldoende zicht blijft op de veiligheid van het kind.²⁸ In Nederland zijn hier nog belangrijke verbeterlagen te maken.

5 Jeugdzorg in gedwongen kader

Ook bij jeugdbescherming hoort de cliënt centraal te staan. Ik spreek hier over 'cliënt', maar eigenlijk heeft het iets merkwaardigs om bij gedwongen interventies eveneens over 'cliënten' te spreken; cliënten zijn personen aan wie een dienst wordt verleend, maar gezinnen die met jeugdbescherming te maken krijgen, willen vaak juist helemaal niet dat hen deze 'dienst' wordt geleverd. Zij willen veelal een ongestoord gezinsleven zonder overheidsbemoeienis, maar krijgen via de kinderrechter een gezinsvoogdijwerker (die een 'dienst' levert) toegevoegd.

Gedwongen inbreuken op gezinsleven ter bescherming van een kind behoeven op basis van art. 8 EVRM en verschillende bepalingen uit het IVRK (art. 5, 9, 16, 18 en 20) rechtvaardiging: de inbreuk moet noodzakelijk en relevant zijn en tevens voldoen aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Uit bovengenoemde

25. TK 2010/11, 31 977, nr. 10.

26. Zie ook M.R. Bruning, Toekomst jeugdzorg (editorial), *FJR* 2010, 58, p. 151.

27. Inspectie Jeugdzorg, *Een kinderschermingsmaatregel? Besluiten en overwegingen van de Raad voor de Kinderbescherming*, Utrecht 2010; zie ook TK 2010/11, 31 839, nr. 76.

28. Zie o.a. M.A.K. en R.K. t. het VK, EHRM 23 maart 2010; A.D. & O.D. t. het VK, EHRM 16 maart 2010; R.K. & A.K. t. het VK, EHRM 30 september 2008; E. e.a. t. het VK, EHRM 26 november 2002; D.P. & J.C. t. het VK, EHRM 10 oktober 2002; Z. e.a. t. het VK, EHRM 10 mei 2001.

bepalingen uit EVRM en IVRK en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vallen kort gezegd de volgende basisprincipes in het licht van cliëntenrechten te onderscheiden als het gaat om gedwongen gezinsinterventies ter bescherming van het kind: legitimatie (proportionaliteit en subsidiariteit, transparantie, verantwoording en periodieke evaluatie), participatie en fair trial (rechtsbijstand?); rechterlijke toetsing; en toezicht en controle op kwaliteit (Inspectie, klachtrecht, Nationale (en straks Kinder-) Ombudsman). Hierna zal ik verschillende recente ontwikkelingen bespreken met betrekking tot gedwongen gezinsbemoeienis via een jeugdbeschermingsmaatregel met of zonder uithuisplaatsing en/of via gesloten jeugdzorg, waarbij deze basisprincipes in mindere of meerdere mate terug te vinden zullen zijn.

5.1 Gesloten jeugdzorg

De gesloten jeugdzorg betreft eigenlijk het grensgebied tussen vrijwillig en gedwongen hulpkader. Omdat het bij gesloten jeugdzorg gaat om vrijheidsbeneming, is rechterlijke toetsing voorgeschreven, maar deze toetsing kan ook op initiatief van ouders of verzorgers zelf via Bureau Jeugdzorg aan de rechter worden verzocht. Hoewel de meeste machtigingen gesloten jeugdzorg worden afgegeven voor minderjarigen die ook met een jeugdbeschermingsmaatregel (meestal OTS) te maken hebben, komt het in de praktijk ook voor dat ouders zelf de initiator tot een gesloten jeugdzorgplaatsing zijn.

De gesloten jeugdzorg regeling heeft sinds 2008 een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt. Het onderdeel van de wettelijke regeling waarmee een gesloten jeugdzorgplaatsing mogelijk werd voor 18- tot 21-jarigen (die al vóór hun achttiende jaar met gesloten jeugdzorg te maken hadden), is in de rechtspraak via jurisprudentie haast geheel terzijde geschoven.²⁹ Alleen indien een zeer korte verlenging gesloten jeugdzorg (enkele maanden) voor een achttienjarige nodig is ter afronding van een behandeling of ter voorbereiding van een nieuwe plaatsing, of als alle betrokkenen akkoord zijn met een kortdurende verlenging, wordt dit door rechters nog toegekend. Dit heeft alles te maken met art. 5 EVRM, dat vrijheidsbeneming op basis van opvoedkundige doeleinden slechts toestaat voor minderjarigen. De rechters zijn zeer actief gebleken in het waken over rechtswaarborgen van jongeren die via gesloten jeugdzorg met vrijheidsbeneming te maken hebben.

Dat zien we ook aan de eisen die aan de instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper worden gesteld. Die blijken niet zozeer uit de wet (de wet schrijft in art. 29b lid 5 Wjz slechts voor dat een instemmingsverklaring nodig is bij een indicatiebesluit gesloten jeugdzorg), maar

wel uit verschillende rechterlijke uitspraken.³⁰ De verklaring moet voldoende recente informatie over het kind bevatten, moet de wettelijke grond voor gesloten jeugdzorg uitdrukkelijk nader motiveren en er moet sprake zijn geweest van persoonlijk contact met de minderjarige. Het eenmalig benaderen van een minderjarige die dan aangeeft niet te willen meewerken is onvoldoende om het dan maar zonder persoonlijk contact te stellen bij het op schrift stellen van deze verklaring.

Zelfs aan de tenuitvoerlegging van de machtiging gesloten jeugdzorg worden in de jurisprudentie hoge eisen gesteld. Rechters toetsen veelal streng aan verlengingsverzoeken indien er in de tussentijd binnen de gesloten jeugdzorg nog niet of onvoldoende is gestart met behandeling van de minderjarige.³¹ Er worden dan wel korte(re) termijnen voor de machtiging gebruikt, zodat beter een vinger aan de pols kan worden gehouden en gewaakt kan worden over de tenuitvoerlegging van deze vrijheidsbenemende machtiging. Er is zelfs een rechtbank die de (verlenging van de) machtiging gesloten jeugdzorg heeft gekoppeld aan plaatsing in een specifieke accommodatie voor gesloten jeugdzorg waar de minderjarige de juiste behandeling zou vinden.³² De categorie 'gesloten jeugdzorg' in de machtiging werd tot deze specifieke accommodatie beperkt op grond van art. 3 IVRK. Zodoende kent de rechter zich een ruimere bevoegdheid toe om meer te sturen bij de beslissing tot plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg, ook al is het nog maar de vraag of dit past in het systeem van de Wjz waarmee beslissingen over de plaats van tenuitvoerlegging niet langer bij de rechter, maar bij Bureau Jeugdzorg worden gelegd. Internationale verplichtingen voortvloeiend uit art. 3 IVRK en art. 6 en 8 EVRM bieden mijns inziens echter voldoende ruimte om de kinderrechter meer zeggenschap te geven over uithuisplaatsingen.³³

Uit dit alles blijkt dat er in de rechtspraak veel aandacht is voor legitimatie van beslissingen tot gesloten jeugdzorg; er wordt zorgvuldig aan subsidiariteit en proportionaliteit getoetst en bij verlengingsverzoeken wordt geëvalueerd of de noodzaak tot vrijheidsbeneming nog bestaat. Ook voor de andere hierboven geschetste basisprincipes geldt dat deze invulling krijgen bij gesloten jeugdzorg. Minderjarigen van twaalf jaar of ouder en jongere minderjarigen die in staat zijn tot een redelijke waardering van belangen zijn procesbekwaam (art. 29a

29. M.R. Bruning, T. Liefwaard, Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg, *FJR* 2009, 42, p. 99-105.

30. Zie o.a. Hof Den Haag 11 maart 2009, *LJN* BJ5654; Hof Den Bosch 10 augustus 2010, *LJN* BN5541; Hof Den Haag 4 augustus 2010, *LJN* BN9213; HR 22 oktober 2010, *LJN* BO1245.

31. Zie o.a. Hof Den Haag 4 nov. 2009, *LJN* BK3510.

32. Rb. Maastricht 6 juli 2010, *LJN* BN2472.

33. Zie in dit verband ook de uitspraak van het Hof Arnhem van 16 februari 2010, *LJN* BL6961, waarin een machtiging uithuisplaatsing werd beperkt tot een specifieke (netwerk)pleeggezinplaatsing ondanks het verweer dat volgens het systeem der wet de kinderrechter aan een indicatiebesluit 'verblijf pleegzorg' is gebonden en geen keuze voor een bepaald pleeggezin mag maken; uit art. 3 IVRK en de uit art. 6 en 8 lid 2 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen wordt de bevoegdheid van de kinderrechter afgeleid om een pleegzorgplaatsing te beperken tot een specifiek netwerkpleeggezin.

lid 2 Wjz), moeten altijd voorafgaand aan de beslissing door de kinderrechter worden gehoord (art. 29f lid 1 Wjz) en krijgen een raadsman toegevoegd (art. 29f lid 2 Wjz). De Inspectie jeugdzorg houdt actief toezicht op (de kwaliteit van) de accommodaties voor gesloten jeugdzorg en jongeren hebben een klachtrecht, dat voor de gesloten jeugdzorg speciaal is geregeld in art. 29w e.v. Wjz. Ik acht de hierboven geschetste actieve bemoeienis van kinderrechtters (scherpe inhoudelijke vereisten aan voorwaarden tot gesloten jeugdzorg, korte termijnen, toetsing aan resultaten van gesloten jeugdzorg) in lijn met de verplichtingen die voor vrijheidsbeneming van minderjarigen voortvloeien uit art. 5 lid 1 onder d EVRM en art. 37 IVRK. Vrijheidsbeneming via gesloten jeugdzorg is dan wel met meer waarborgen bekleed dan bij de tot 2008 geldende mogelijkheid tot gesloten uithuisplaatsing via art. 1:261 BW, maar er gelden in vergelijking met vrijheidsbeneming ter behandeling via de Wet BOPZ (kinder- en jeugdpsychiatrie) en via de PIJ-maatregel (in justitiële jeugdinrichtingen) minder strikte voorwaarden tot plaatsing en de interne rechtspositie van minderjarigen lijkt slechter.³⁴ Het is mijns inziens dan ook toe te juichen dat kinderrechtters streng en actief toetsen bij vrijheidsbeneming via gesloten jeugdzorg.

5.2 Jeugdbescherming: recente ontwikkelingen

In de jeugdbescherming is de afgelopen jaren veel in beweging. Zo is de Deltamethode ingevoerd: zoals gezegd betekende dit niet alleen een verlaging van de caseload van (gezins)voogden naar 15 gezinnen per voltijds medewerker, maar vooral hield dit een nieuwe methodiek van werken in. De resultaten van de invoering van de Deltamethode zijn veelbelovend: een verkorting van de duur van de ondertoezichtstelling (OTS) met acht maanden, een halvering van de kans op een uithuisplaatsing bij een plan van aanpak volgens de Deltamethode, en een verkorting met 14 maanden van de duur van een uithuisplaatsing als in het plan van aanpak met concrete opvoedingsdoelen wordt gewerkt.³⁵ Dat is belangrijke winst te noemen vanuit de gedachte dat ouders en kinderen in beginsel recht hebben op ondersteuning in de gezinssituatie zonder ingrijpende uithuisplaatsing. De toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming is opnieuw geëvalueerd. Het is om mee van te worden: al sinds 1995 bij de inwerkingtreding van de huidige OTS-regelgeving bestaat de toetsende taak van de Raad indien Bureau Jeugdzorg een OTS of uithuisplaatsing niet wil verlengen. Herhaaldelijk bleek dat deze taak niet wordt uitgeoefend en ook praktisch moeilijk uit te voeren is: raadsmedewerkers zitten teveel op afstand en kunnen dergelijke beslissingen maar moeilijk toetsen door slechts het dossier te bestuderen, verder waren er geen financiële

middelen beschikbaar om deze extra taak uit te voeren. Bij herhaling is toch benadrukt dat deze taak bij de Raad moest blijven liggen en uitgevoerd moest worden. Inmiddels ligt er een nieuw rapport, van de Inspectie Jeugdzorg, waaruit opnieuw blijkt dat deze taak onvoldoende wordt uitgeoefend.³⁶ Bureaus Jeugdzorg zouden te toetsen zaken niet of te laat bij de Raad melden. Het is mij een raadsel waarom wij na 15 jaar nog steeds blijven volhouden dat deze taak bij de Raad past en beter moet worden uitgevoerd. Mij lijkt dat er voldoende tijd is verstreken om te concluderen dat toetsing van beëindigingen van OTS-en en uithuisplaatsingen op deze wijze nooit tot zijn recht zal komen en dat we deze taak moeten afschaffen en naar alternatieve toetsingsmogelijkheden voor dergelijke beslissingen moeten gaan zoeken. Wat mij betreft zou een mogelijkheid tot toetsing door de kinderrechter moeten worden ingevoerd indien niet alle belanghebbenden het eens zijn met een beëindiging van een OTS of uithuisplaatsing. Het in het wetsvoorstel kindbeschermingsmaatregelen opgenomen blokkaderecht voor pleegouders – waarover hieronder meer – biedt dit al in belangrijke mate, in samenhang met de reeds bestaande wettelijke mogelijkheden voor belanghebbenden.³⁷ Opvallend is dat deze toetsende taak van de Raad ook in het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen (zie verder hieronder) behouden blijft en zelfs verder wordt opgetuigd omdat de Raad ook bij voorgedij een toetsende taak zal krijgen.

In de jurisprudentie zien we de laatste jaren een toename aan beslissingen over de benoeming van een bijzondere curator in kindbeschermingszaken. In 2005 oordeelde de Hoge Raad nog dat er ruimte was voor een bijzondere curator in een voogdijzaak waar kinderen in een pleeggezin waren geplaatst en er tussen Bureau Jeugdzorg en familie van de kinderen veel strijd was over deze plaatsing.³⁸ Een bijzondere curator moet voor een concreet conflict worden benoemd, maar dit betekent niet dat de verzoeker dit conflict al duidelijk moet kunnen benoemen; dat zou in strijd zijn met de laagdrempelige toegang om een bijzondere curator te verzoeken.

Er is meer onduidelijkheid over de vraag of een bijzondere curator een rol heeft bij een OTS, waar ouders het gezag behouden en een gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg tevens waakt over de belangen van een kind. In verschil-

34. Zie ook T. Liefwaard, *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards* (diss. VU), Antwerpen: Intersentia 2008, p. 645 en V. Dörenberg, *Kind en Stoornis* (diss. Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische Uitgever 2010.

35. TK 2010/11, 32 202, nr. 6, p. 1.

36. Inspectie Jeugdzorg, *De toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming bij beslissingen tot terugplaatsing naar huis*, Utrecht 2010. De minister voor Jeugd en Gezin reageert hier op (13 april 2010) door te benadrukken dat de Raad deze taak moet blijven uitvoeren, ook al geeft de Inspectie Jeugdzorg aan geen vertrouwen meer te hebben in hernieuwde afspraken met Bureau Jeugdzorg om tot verbetering te komen en de kinderrechter een rol wil geven in deze toetsing: TK 2009/10, 31 839, nr. 58.

37. Art. 1:254 lid 4 jo. 1:255 BW (nieuw verzoek OTS), art. 1:263 lid 2c BW (verzoek af te zien van wijziging verblijfplaats). Art. 1:263 BW zou bijv. in die zin kunnen worden aangepast, dat ook bij een voorgenomen beëindiging van een OTS de in lid 2 genoemde belanghebbenden hiertegen bezwaar kunnen maken.

38. HR 4 februari 2005, LJN AR4850.

lende uitspraken wordt het verzoek tot een bijzondere curator in een OTS-zaak juist daarom afgewezen.³⁹ In andere uitspraken wordt juist wel een bijzondere curator benoemd, aangezien deze als belangenbehartiger voor het kind kan optreden en hiermee een geheel eigen, voor het kind belangrijke rol heeft bij een OTS.⁴⁰ Juist ook omdat we in Nederland geen verplichte rechtsbijstand hebben in kinderbeschermingszaken, ben ik zelf van mening dat een bijzondere curator zowel bij voogdij als bij OTS voor het kind een belangrijke toegevoegde waarde kan hebben en deze bij conflicten vaker moet worden benoemd.

5.3 Wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen

Het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregel (32 015), dat in februari 2011 door de Tweede Kamer is aangenomen, omvat belangrijke voorstellen tot wijziging van de huidige kinderbeschermingsmaatregelen en betekent een belangrijke stap vooruit naar een modernisering van het wettelijke stelsel van kinderbescherming. Ik kan slechts kort ingaan op dit veelomvattende wetsvoorstel, maar wil in het licht van de positie van cliënten in de jeugdbescherming toch graag een aantal opvallende voorstellen tot wijziging noemen.

De OTS blijft bestaan, maar wordt op verschillende onderdelen aangepast. De verruiming van de grond voor OTS, waardoor ook bij minder ernstige ontwikkelingsbedreigingen van het kind een OTS kan worden opgelegd (concept-art. 1:255 BW), gaf tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aanleiding tot uitvoerig debat en verschillende ingediende amendementen.⁴¹ Zelf ben ik geen voorstander van deze 'lichte' OTS, want de noodzaak tot gedwongen gezinsinterventie die op grond van art. 8 EVRM moet worden aangetoond, lijkt mij daar niet aanwezig.⁴² Daarbij is er praktisch gezien nu al sprake van een redelijk verstopt OTS-apparaat met een hoog aantal OTS-en, en tegelijk vele wachtlijsten in de jeugdzorg. Nog meer OTS-en uitspreken lijkt mij niet nodig en niet verstandig. Tijdens de plenaire discussie in de Tweede Kamer is vooral over dit onderdeel uitvoerig gediscussieerd; verschillende partijen wilden 'ernstig' weer toevoegen aan de grond voor OTS. Daarbij werd benadrukt dat het schrappen van 'ernstig' tevens gevolgen heeft voor de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging, die daarmee eveneens 'lichter' wordt. Verder is voorgesteld om geen 'lichte' OTS, maar een voorwaardelijke OTS (CDA), of een nieuwe lichte maatregel (PvdA) – anders

dan OTS – in te voeren. Uiteindelijk is per amendement 'ernstig' aan de gronden voor OTS en gezagsbeëindiging toegevoegd en is tevens een lichtere maatregel 'opgroei-ondersteuning' (voor maximaal 1 jaar met eventuele verlenging van maximaal eenmaal 1 jaar) in het wetsvoorstel opgenomen.⁴³

De zorgen die ik had dat het nieuwe criterium voor OTS ('dat de zorg die voor het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is en door ouders niet of onvoldoende wordt geaccepteerd') een belangrijke groep gezinnen uitsluit die nu wel met een OTS te maken hebben, zijn tijdens de plenaire behandeling door minister Teeven weggenomen. Gezinnen die nu veelal door de William Schrikker Groep worden begeleid met ouders die vaak wel willen, maar simpelweg niet kunnen meewerken aan vrijwillige hulpverlening, zullen niet buiten de boot vallen omdat deze categorie valt onder ouders die hulp 'onvoldoende accepteren'.⁴⁴

De rechtsgronden voor OTS en gezagsbeëindiging zijn in het wetsvoorstel meer gericht op de belangen en veiligheid van het kind dan de huidige wettelijke criteria. Voor elke OTS en gezagsbeëindiging moet worden beslist of de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding al dan niet in staat zijn te dragen. Dit doet meer recht aan de belangen van het kind dat met jeugdbescherming te maken krijgt. Ook wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de concrete bedreigingen voor het kind die tot een OTS leiden, moeten worden vastgelegd in de beschikking (concept-artikel 1:255 lid 5 BW). Het oorspronkelijke voorstel om in de OTS-beschikking de concrete doelen van de OTS op te nemen, is na de consultatieronde geschrapt. Verschillende reacties op het concept-wetsvoorstel wezen op het risico dat de kinderrechter (weer) te veel op de stoel van de uitvoerder zou komen te liggen. Hieraan had mijns inziens tegemoet kunnen worden gekomen door de Raad voor de Kinderbescherming dan wel Bureau Jeugdzorg zelf deze (meer abstract geformuleerde) doelen te laten inbrengen in de procedure waarop de kinderrechter deze al dan niet zou vaststellen. Het formuleren van doelen had meer handvatten geboden voor evaluatiemomenten zoals bij verlengingsverzoeken, als moet worden gezien of de OTS meer oplevert dan bij niet-gedwongen ingrijpen in het gezinsleven. In elk geval bieden de aangepaste voorgestelde wettelijke gronden wel een duidelijke legitimatie voor ingrijpen in het gezinsleven om de belangen en veiligheid van het kind te beschermen. Daarbij is er wel kritiek geuit op de wettelijke grond voor gezagsbeëindiging (concept-art. 1:266 BW), waarmee te gemakkelijk het ouderlijk gezag zou kunnen worden

39. Rb. Zwolle 5 april 2007, L/JN BA2519; Hof Arnhem 12 juni 2007, L/JN BA2519.

40. Zie o.a. Hof Den Haag 29 april 2009, L/JN BJ0519.

41. TK 2010/11, 32 015, nrs. 24, 25, 29.

42. Ook kritisch zijn o.a. C. Forder, Gaat het voorontwerp van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen te ver of juist niet ver genoeg? – Het voorontwerp getoetst aan het EVRM en J.E. Doek, De herziening jeugdbescherming: IVRK-proof? Beide bijdragen zijn te vinden in: M.R. Bruning en J. Kok (red.), *Herziening kinderbeschermingsmaatregelen* (FJR congresbundel), Deventer: Kluwer 2008 p. 27-40 resp. p. 41-86.

43. TK 2010/11, 32 015, nr. 40.

44. Reactie minister Teeven op amendement nr. 22 (Kooiman; TK 2001/11, 32 015, nr. 22), zie *Handelingen II* 2010/11, 32 015, nr. 47, p. 57-88.

ontnomen.⁴⁵ Zelf acht ik deze grond, mits daaraan het bestanddeel 'ernstig' wordt toegevoegd, in samenhang met de mogelijkheid tot herstel in het gezag (concept-art. 1:277 BW) niet in strijd met art. 8 EVRM en recente jurisprudentie van het Europees Hof, waarbij aan de belangen van minderjarigen steeds meer waarde wordt gehecht⁴⁶, zo lang de rechter deze grond in het licht van het noodzakelijkheidsprincipe en de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit toepast en uitdrukkelijk motiveert.

In concept-art. 799a Rv wordt de verplichting neergelegd dat in elk verzoekschrift moet worden aangegeven op welke wijze de strekking van het verzoek met de minderjarige is besproken en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven. Dit komt tegemoet aan het recht op participatie van kinderen (art. 12 IVRK). Er is in het wetsvoorstel niet gekozen voor verplichte rechtsbijstand voor kinderen of ouders in een jeugdbeschermingsprocedure. Ook is er niet gekozen voor verplichte rechtsbijstand bij beslissingen over een uithuisplaatsing. Zelf zou ik – net als Enkelaar & Van Zutphen⁴⁷ – bij dergelijke ingrijpende beslissingen graag meer juridische ondersteuning voor ouders en kind zien. De bijzondere curator zou hier wat mij betreft in elk geval voor kinderen die met een uithuisplaatsing te maken krijgen, een belangrijke(r) taak moeten krijgen.

De mogelijkheid tot rechterlijke toetsing van een terug- of overplaatsing uit een pleeggezin na een verblijf van een jaar of langer op verzoek van pleegouders (het zgn. 'blokkaderecht bij OTS', concept-art. 1:265i BW) bood pleegouders meer ruimte om op te komen voor hun pleegkind. Het benadrukte dat beslissingen tot terug- of overplaatsingen van kinderen uit pleeggezinnen bij tegenstrijdige belangen met de waarborg van een rechterlijke toetsing zijn omkleed.⁴⁸ Bij amendement is dit gewijzigd in een verplichte rechterlijke toets voor elk pleegkind dat minimaal een jaar in hetzelfde pleeggezin verblijft.⁴⁹ Overigens is er de laatste jaren meer aandacht voor een versterking van de rechtspositie van pleegouders. Zo is er ook een wetsvoorstel aanhangig dat pleegouders meer inspraak geeft bij beslissingen over hun pleegkind.⁵⁰ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is verder door Kooiman (SP) een amendement aangenomen om pleegouders die een kind minstens één jaar verzorgen en opvoeden, als belangheb-

bende aan te merken en spreekrecht te geven (toevoeging van art. 798 Rv.)⁵¹, dat werd ondersteund door minister Teeven, zo bleek tijdens de plenaire behandeling.

De uitvoering van de voogdij wordt op basis van het wetsvoorstel strenger getoetst. De Raad voor de Kinderbescherming krijgt de taak om een jaarlijkse toetsing uit te voeren van voogdij-plaatsingen (concept-art. 1:305 BW). Bureaus Jeugdzorg die de voogdij uitvoeren, moeten de Raad jaarlijks hun voogdijplan toesturen waaruit blijkt aan welke doelen wordt gewerkt, hoe het contact tussen kind en ouders is geregeld en of er bijvoorbeeld op termijn aan een pleeggezinplaatsing of een voogdijoverdracht aan pleegouders wordt gedacht. Als de Raad en Bureau Jeugdzorg het niet eens zijn met de uitvoering van de voogdij, kunnen zij via een nieuw in te voeren geschillenregeling naar de kinderrechter. Deze nieuwe toetsende taak van de Raad doet meer recht aan een inhoudelijke periodieke evaluatie van deze maatregel (art. 25 IVRK), maar zal tot dezelfde uitvoeringsknelpunten leiden als die gelden voor de huidige toetsende taak van de Raad.

De geschillenregeling bij OTS, die in het concept-wetsvoorstel nog was voorgesteld, was uit het wetsvoorstel geschrapt. Ook over dit onderdeel van het voorstel werd vooral vanuit de NVvR en de MO-groep in de consultatieronde getwijfeld, omdat de kinderrechter zich dan weer inhoudelijk zou gaan bemoeien met de uitvoering van de OTS en niet meer louter een beslisser was, waarbij dit juridisering, bureaucratisering en een extra belasting voor het rechterlijk apparaat zou betekenen. Vanuit de advocatuur, de Inspectie Jeugdzorg, pleegouders en cliënten werd de regeling juist toegejuicht. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is op dit punt dan ook een amendement (Van Toorenburg, CDA) ingediend om de geschillenregeling terug te halen.⁵² Zelf zie ik vanuit het oogpunt van de cliënt een belangrijke meerwaarde in de geschillenregeling. Dit biedt een laagdrempelige toegang tot de kinderrechter bij geschillen met de gezinsvoogdijwerker, waar nu nog een voor cliënten ingewikkeld, gejuridiseerd systeem van schriftelijke aanwijzing, bezwaar en beroep geldt, dat in de praktijk maar weinig wordt gebruikt.⁵³ Door geen informele rechtsingang in te voeren (zoals het tot 1995 uitgevoerde 'spreekuur' van de kinderrechter, waar partijen konden langskomen voor conflictbeslechting), maar een verzoekschriftprocedure (met verplichte procesvertegenwoordiging) in te stellen, zal de toeloop naar de kinderrechter sterk worden gefilterd. Daarbij overtuigt het argument dat de kinderrechter hiermee ten onrechte weer uitvoerder zou worden niet, aangezien ook voor conflicten over voogdij tussen Bureau Jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming wordt voorgestaan en de geschillenregeling van art. 1:253a BW (voor conflicten

45. C. Forder 2008 (a.w.), p. 84.

46. Zie o.a. *Aune t. Noorwegen*, EHRM 28 oktober 2010, EHRC 2011/16 en *Neulinger & Shuruk t. Zwitserland*, EHRM 6 juli 2010, EHRC 2010/93.

47. A.C. Enkelaar en M.E. van Zutphen, De autonomie van het kind in de rechtszaal, in: J.H. de Graaf e.a. (red.), *Rechten van het kind en autonomie*, Nijmegen: Ars Aequi 2010, p. 171-186.

48. Overigens lijkt het mij in lijn met art. 1:253s BW jo 807 Rv. om ook t.a.v. blokkaderecht bij OTS de rechtsmiddelen te beperken tot cassatieberoep in het belang der wet en art. 807 Rv. in dit opzicht te aan te passen.

49. TK 2010/11 32 015, nr. 28; zelf pleitte ik hier eerder ook voor, zie M.R. Bruning, Pleegouders: verzorgers zonder recht? *Ars Aequi*, nr. 12, 2000, p. 846-849.

50. TK 2010/11, 32 529, nr. 2-3 (wijziging van de Wjz i.v.m. de verbetering van de positie van pleegouders).

51. TK 2010/11, 32 015, nr. 20 (amendement Kooiman).

52. TK 2010/11, 32 015, nr. 25 (amendement Toorenburg).

53. Zie o.a. de wetsevaluatie OTS in 2001: J. De Savornin Lohman e.a., *Met Recht onder toezicht gesteld*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut 2001.

bij gezagsuitoefening) ook zonder belangrijke (princiële) bezwaren functioneert. Ik juich de via aangenomen amendement weer ingevoerde geschillenregeling bij OTS⁵⁴ dan ook zeker toe.

5.4 Jeugdbescherming en waarborgen voor de cliënt

Uit het bovenstaande valt af te leiden op welke wijze de eerdergenoemde basisprincipes bij overheidsbemoeienis met het gezinsleven terug te vinden zijn in ons huidige en mogelijk toekomstige jeugdbeschermingsstelsel. Daarbij is geen uitputtend overzicht gegeven, maar is ingegaan op relevante recente ontwikkelingen en onderdelen van het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen. De legitimatie bij toepassing van de OTS of gezagsbeëindigende maatregel zal mijns inziens verbeteren als het wetsvoorstel wordt aangenomen. De nieuwe wettelijke gronden zullen – met uitzondering van de ‘lichte’ OTS – meer aanleiding geven tot een uitdrukkelijke toetsing aan subsidiariteit en proportionaliteit, en door het formuleren van de bedreigingen die aanleiding zijn voor de maatregel wordt meer transparantie geboden bij deze beslissing. Zowel voor de OTS als voor de gezagsbeëindigende maatregel vindt daarbij een periodieke evaluatie plaats. Een terug- of overplaatsing van een pleegkind kan door pleegouders ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Kinderen worden betrokken bij het verzoekschrift tot een maatregel. Rechtsbijstand is mogelijk, maar is niet voorgeschreven. Het valt dan ook te hopen dat betrokkenen op deze mogelijkheid worden gewezen en dat daarnaast verzoeken tot benoeming van een bijzondere curator ook in OTS-procedures worden toegekend en ambtshalve benoemingen van bijzondere curatoren worden uitgesproken. Tevens moeten kinderen wat mij betreft indien mogelijk altijd worden gehoord door de kinderrechter als zij dat willen, ook als zij jonger dan twaalf jaar zijn.⁵⁵

54. TK 2010/11, 32 015, nr. 38.

55. Dit beantwoordt ook aan de uitgangspunten bij het recht van elk kind om gehoord te worden zoals die voortvloeien uit art. 12 IVRK en het General Comment nr. 12 (*The right of the child to be heard*; CRC/C/GC/12, 20 juli 2009) van het VN-Comité inzake de Rechten van het Kind.

6 Ten slotte

Met deze bijdrage heb ik beoogd een overzicht te bieden van belangrijke relevante ontwikkelingen in jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit het (mensenrechtelijk) perspectief van cliëntenrechten. Ik sluit af met enkele wensen. Net als onze Nationale Ombudsman Brenninkmeijer⁵⁶ ben ik van mening dat mensenrechten een belangrijker rol moeten krijgen in de jeugdzorg. Jurisprudentie over gesloten jeugdzorg laat zien dat dit zeker mogelijk is, ook al bestaan genoeg situaties waarin het kiezen is uit twee kwaden: bijvoorbeeld bij onvoldoende of geen behandeling in de gesloten jeugdzorg geen verlengingsverzoek honoreren terwijl duidelijk is dat het kind niet naar huis kan en er geen andere plek voorhanden is? Deze dilemma's maken het naleven van mensenrechten soms uiterst ingewikkeld. Toch brengen mensenrechten belangrijke verplichtingen met zich mee die moeten worden nageleefd. Zouden we deze naast ons neerleggen, dan houden wij een systeem in stand dat niet voldoet aan internationale standaarden.

Er is verder in wet en rechtspraak meer aandacht nodig voor bijstand en adequate toegang tot de rechter in jeugdbeschermingsprocedures, om te beginnen voor het kind. Bijstand door jeugdadvocaten en bijzondere curatoren moet verder worden ontwikkeld en vaker worden ingezet. Er moet een professionele standaard worden ontwikkeld voor het bijstaan of het behartigen van belangen van een kind dat met jeugdbescherming te maken krijgt. Bij de OTS hoort voor cliënten een laagdrempeliger toegang tot de rechter bij geschillen; dit zou in het wetsvoorstel moeten worden gerepareerd. Bij de stelselherziening jeugdzorg moet – voordat de plannen tot verdere decentralisering worden uitgevoerd – meer aandacht komen voor de justitiële jeugdzorg, te beginnen met de jeugdbescherming. Kinderen die hiermee te maken krijgen, zijn doorgaans nog kwetsbaarder dan kinderen in de vrijwillige jeugdzorg; deze doelgroep verdient de hoogste prioriteit bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid.

56. A.F.M. Brenninkmeijer, *Verdwijnende mensenrechten in Nederland*, NJCM-bull. mei 2010, nr. 3, p. 277-286.