



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen:
de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien
vanuit kinder- en mensenrechten**

Kruijf, M.P.

Citation

Kruijf, M. P. (2019, March 7). *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen: de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/69767>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/69767>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The following handle holds various files of this Leiden University dissertation:

<http://hdl.handle.net/1887/69767>

Author: Kruijf, M.P. de

Title: Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen: de externe rechtspositie van kinderen in gesloten jeugdhulp gezien vanuit kinder- en mensenrechten

Issue Date: 2019-03-07

Samenvatting

In dit onderzoek staan gesloten uithuisplaatsingen van kinderen en jongeren, in de vorm van gesloten jeugdhulp, centraal. Gesloten jeugdhulp is sinds 2015 geregeld in de Jeugdwet. Voorheen heette deze vorm van zorg ‘gesloten jeugdzorg’. De gesloten jeugdzorg is in 2008 via de Wet gesloten jeugdzorg in de Wet op de jeugdzorg opgenomen. Voorafgaand aan 2008 waren gesloten uithuisplaatsingen geregeld in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en werden deze kinderen samengeplaatst met jeugdigen op strafrechtelijke titel in justitiële jeugdinrichtingen.

Wanneer een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp wordt geplaatst, is sprake van vrijheidsbeneming en wordt een jeugdige van zijn of haar ouders en broertjes en zusjes gescheiden. Een beslissing tot plaatsing in gesloten jeugdhulp leidt dan ook tot een inbreuk op het recht van de jeugdige om samen te leven met zijn of haar familie en op het recht van de jeugdige op zijn of haar persoonlijke vrijheid. Daarmee is gesloten jeugdhulp de meest verstreckende vorm van jeugdhulp. Daarnaast gaat een machtiging gesloten jeugdhulp vaak gepaard met een ondertoezichtstelling of voogdij. Een gesloten plaatsing op deze dubbele titel is één van de meest verstreckende kinderbeschermingsmaatregelen.

Op grote schaal worden machtigingen gesloten jeugdhulp verzocht en door de kinderrechter verstrekt. In de afgelopen tien jaar zijn duizenden kinderen in accommodaties voor gesloten jeugdhulp geplaatst. Vanuit de wetenschap, de rechtspraktijk en het maatschappelijke debat zijn kwesties geïdentificeerd die vragen oproepen over de rechtmatige toepassing van gesloten jeugdhulp in de context van Nederlandse jeugdhulp. Het betreft dan vragen over het spanningsveld van het opsluiten van kinderen voor opvoedingsdoeleinden, het vrijheidsbenemende aspect van gesloten jeugdhulp dat kinderen in een kwetsbare positie brengt, de passendheid van gesloten jeugdhulp voor kinderen met complexe (psychiatrische) problematiek en de nog onvoldoende beantwoorde vraag naar de effectiviteit van gesloten jeugdhulp. Deze kwesties hebben geleid tot de volgende onderzoeksvragen die in deze studie centraal staan:

- I. *Welke eisen worden gesteld aan de rechtmatigheid van beslissingen tot gesloten uithuisplaatsingen van kinderen, gelet op het Europese en internationale juridische kader van kinder- en mensenrechten, en in hoeverre is het Nederlandse wettelijke kader hiermee in overeenstemming?*

II. In hoeverre voldoen rechterlijke beslissingen tot plaatsing van jeugdigen in gesloten accommodaties voor jeugdhulp in Nederland aan het rechtmatigheidsvereiste in het licht van het Europese en internationale juridische kader van kinder- en mensenrechten?

Zowel vanuit internationale en Europese kinder- en mensenrechten als Nederlandse wet- en regelgeving worden eisen gesteld aan de rechtmatigheid van deze beslissingen. Het uitgangspunt van deze studie is dat een beslissing tot plaatsing in gesloten jeugdhulp rechtmatig is wanneer de legitimiteit, subsidiariteit en proportionaliteit zijn afgewogen, waarbij de besluitvormingsprocedure voldoet aan de daaraan gestelde procedurele waarborgen. Deze eisen zijn geanalyseerd en hieruit is een kinder- en mensenrechtentoetsingskader afgeleid (hoofdstuk 2).

In deze studie is geëvalueerd en geanalyseerd hoe in de periode van 2008 tot en met 2017 invulling is gegeven aan de vereisten voor een rechtmatige toepassing van gesloten plaatsingen. De focusjaren van deze studie zijn voorzien van een historische context in hoofdstuk 3, waaruit blijkt dat de gesloten jeugdhulp in een lange historische traditie staat waarin kinderen worden opgesloten op opvoedkundige gronden. In het vierde hoofdstuk wordt de recente wetsgeschiedenis rondom het onderzoeksthema geanalyseerd, gevolgd door een uitgebreid jurisprudentieonderzoek. Aan de hand van 586 rechterlijke uitspraken vanaf 1 januari 2008 tot en met 31 december 2017 (98 uitspraken zijn afkomstig van jeugdstrafrechters, de andere 488 uitspraken zijn van civiele kinderrechters) is onderzocht in hoeverre rechterlijke beslissingen in het licht van het kinder- en mensenrechtentoetsingskader aan het rechtmatigheidsvereiste voldoen. De verslaglegging hiervan is terug te vinden in de hoofdstukken 5 en 6 van onderhavig onderzoek en is uitgesplitst naar inhoudelijke argumenten voor een gesloten plaatsing (de materieelrechtelijke criteria) en de formele rechtswaarborgen waarmee een gesloten plaatsing is omgeven. Ook zijn 23 jongeren bevraagd op hun beleving van het proces dat tot hun gesloten plaatsing heeft geleid: hebben zij dit proces als eerlijk ervaren, wat was hun eigen rol erin en kunnen zij zelf onder woorden brengen om welke reden(en) zij in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp zijn geplaatst?

Het kinder- en mensenrechtentoetsingskader is volstrekt helder als het gaat om het belang van een op de persoon van de jeugdige toegespitste motivering. Dit legt gelijk een tekortkoming van dit toetsingskader bloot: de normen zijn er wel, met name als het gaat om procesrechtelijke beginselen, maar zijn uiterst vaag als het gaat over de inhoudelijke afweging die gemaakt moet worden.

Uit het kinder- en mensenrechtentoetsingskader valt af te leiden dat vrijheidsberoving van kinderen op opvoedkundige gronden in principe wel is toegestaan. Met name de jurisprudentie van het Europese hof ten aanzien van art. 5 lid 1, sub d, EVRM is van cruciaal belang (gebleken) voor de ontwikkeling van minimumwaarborgen in de beslispraktijk.

De belangrijkste beginselen die deel uitmaken van het toetsingskader zijn de vier kernbeginselen uit het IVRK (in nauwe samenhang met het individualiteitsbeginsel, het principe van *suitability* en het rechtszekerheidsbeginsel), het beginsel van het recht op? *family unity*, het beginsel dat kinderen in een veilige en stabiele omgeving dienen op te groeien, het exceptionaliteitsbeginsel, het noodzakelijkheidsbeginsel (ook wel: de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit), het verbod op willekeur en onwettigheid, dat zich concreet vertaalt in het *last resort* beginsel, en het beginsel dat vrijheidsbeneming voor de kortst mogelijke passende duur moet worden toegepast.

Uit het toetsingskader blijkt dat de volgende vraag gedurende het gehele besluitvormingsproces relevant is ten aanzien van de toetsing of sprake is van rechtmatige vrijheidsberoving: 'kan het ook op een minder ingrijpende manier, dat wil zeggen zonder vrijheidsberoving'? Dit beginsel verplicht tot een actieve, niet aflatende zoektocht naar passende en redelijke alternatieven. Deze verplichting houdt niet op als het kind eenmaal geplaatst is. Dit hangt nauw samen met het beginsel dat een plaatsing voor de kortst mogelijke passende duur moet plaatsvinden. Steeds opnieuw moeten de verantwoordelijken zich de vraag stellen of een gesloten uithuisplaatsing nog steeds noodzakelijk is voor het individuele kind. Het recht op regelmatige evaluatie van de vorderingen die tijdens de gesloten plaatsing worden gemaakt en de hulp die wordt geboden en het recht om de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming te laten toetsen bij een gerechtelijke voorziening, vormen praktische handvatten bij het stellen van deze vraag.

Uit de schets van de historische achtergrond van de gesloten jeugdhulp blijkt dat sprake is van een steeds terugkerend patroon in het jeugdbeschermingsrecht – wellicht ligt dat ook in haar aard besloten – dat kindbeschermingsmaatregelen voor een groot aantal verschillende situaties konden worden toegepast zonder dat duidelijke grenzen ten aanzien van de rechtsgronden waren te herleiden. In het bijzonder de (gesloten) uithuisplaatsingsmaatregel heeft de inherente neiging aan te 'zuigen', met name als lastig gedrag van een kind het meest in het oog springt en 'het belang van het kind' het enige noodzaaks criterium vormt.

Vanuit rechtshistorisch perspectief kan worden geconcludeerd dat het noodzaaks criterium lange tijd het enige wettelijke criterium was. Ook buiten het strafrecht heeft zich een enorme drang tot het opvoeden en verbeteren van lastposten gemanifesteerd. Het kind is in deze context dan ook altijd meer 'zorgobject' dan 'rechtssubject' geweest. Ook bleek het steeds weer eenvoudiger om de noodzaak tot een gesloten uithuisplaatsing te motiveren dan om de doelmatigheid ervan te duiden in de beslispraktijk en in de uitvoeringspraktijk.

De recente wetsgeschiedenis laat zien dat zo sterk werd aangestuurd op het beëindigen van de samenplaatsing van civielrechtelijk geplaatste en strafrechtelijke geplaatste jongeren, dat het grondig doordenken van het systeem van gesloten jeugdhulp er wat bij inschoot. Toen de Wet gesloten jeugdhulp

werd ingevoerd, kwam de focus vervolgens te liggen op de doorontwikkeling van de gesloten jeugdhulp zelf; het ontwikkelen van waardige alternatieven raakte onderbelicht, met name toen de Jeugdwet en de daarmee gepaard gaande grootscheepse bezuinigingen werd voorbereid. Wel moet ook opgemerkt worden dat met de komst van een duidelijk zichtbare eigen rechtsregeling voor kinderen die uit huis worden geplaatst in een gesloten setting, deze groep kinderen specifieke aandacht dan vóór 2008 heeft gekregen van de wetgever, onderzoekers en de Inspecties.

Gegeven het kinder- en mensenrechtentoetsingskader dat zich kenmerkt door zeer algemene uitgangspunten, is de uitdaging voor de Nederlandse kinderrechter om deze algemene uitgangspunten te subjectiveren in het licht van de specifieke omstandigheden van het geval. De breed geformuleerde materiële rechtsgrond voor gesloten jeugdhulp biedt ruimte voor een variëteit aan rechterlijke motiveringen. Enerzijds doet dit recht aan de veelkleurige problematiek van de jeugdigen, anderzijds is de uitkomst van een rechterlijke beslissing over een verzoek tot (verlenging van) gesloten uithuisplaatsing nauwelijks te voorspellen. De in deze studie analyseerde beschikkingen leveren geen coherent beeld op van minimumeisen waaraan een plaatsing in gesloten jeugdhulp tenminste dient te voldoen.

Het jurisprudentieonderzoek laat daarnaast zien dat de rechterlijke motivering eerder probleembeschrijvend van aard is dan doel- en oplossingsgericht. Hieruit kan worden geconcludeerd dat kinderrechters met name aan het noodzaakscriterium toetsen en in veel mindere mate aan het doelmatigheidscriterium. Dit is met name problematisch wanneer er een verlengingsbeslissing wordt genomen. In de motivering van de rechter wordt vaak twijfel geëtaled of de inzet van gesloten jeugdzorg nu wel zo passend is, maar is vaak van doorslaggevend belang dat er geen passend alternatief is voor een gesloten plaatsing. Dit ligt onder andere aan het ontbreken van een eenduidige definitie van 'passende behandeling'. Eén duidelijke functie van een gesloten plaatsing is dat deze wordt gebruikt om rust en stabiliteit te creëren. Maar voldoet een gesloten plaatsing wel aan het rechtmatigheidsvereiste wanneer de behandeling niet meer blijkt in te houden dan dat? In combinatie met zorgen over de veiligheid binnen accommodaties voor gesloten jeugdhulp, ligt hier de grootste uitdaging voor de praktijk in de komende jaren. De belangrijkste conclusie uit de analyse van de gepubliceerde jurisprudentie is het gebrek aan passende alternatieven voor een gesloten plaatsing, waardoor kinderen en jongeren toch met een machtiging gesloten jeugdhulp worden of blijven geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. De open normen waaraan door de kinderrechter getoetst wordt, houden deze praktijk in stand. Want ook wanneer een kind meer gebaat zou zijn bij alternatieve hulp, biedt de rechtsgrond dusdanig veel ruimte om de criteria creatief in te vullen.

Verder blijkt uit dit onderzoek dat het jeugdstrafrechtstelsel gebaat is bij een goed functionerend systeem van gesloten jeugdhulp. Het hapert nogal eens in de afstemming tussen beide systemen, zo verblijven op dit moment

veel jongeren in gesloten jeugdhulp die ook een strafrechtelijk traject doorlopen. Ook worden strafbare feiten nogal eens gepleegd tijdens een verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Het is nu per geval verschillend hoe daarmee wordt omgegaan. Het (weer) in elkaar vlechten van deze systemen is geen oplossing, in ieder geval niet voor wat betreft het samenplaatsen van deze groepen kinderen. Uit de analyse van de gepubliceerde jurisprudentie komt duidelijk naar voren dat kinderrechtters streng toetsen aan de formele vereisten voor een gesloten plaatsing, maar waar nodig daar wel pragmatisch mee omgaan. In de afgelopen jaren is de rechterlijke motivering nader verfijnd en aangescherpt.

De rechtspositie van jeugdigen voor wie om een machtiging gesloten jeugdhulp wordt verzocht, steekt gunstig af bij die van jeugdigen die 'slechts' uit huis zijn geplaatst. Op een aantal fronten verdient de rechtspositie van jeugdigen die gesloten worden geplaatst, te worden verbeterd. In hoofdstuk 6 zijn diverse praktische aanbevelingen geformuleerd. Zo heeft de gedragswetenschapper in de meeste gevallen een nauwe band met Bureau jeugdzorg / de GI, waardoor het vereiste van een onafhankelijke positie van de gedragswetenschapper in het geding is gekomen. Ook blijkt het lastig om het recht op toegang tot het recht voor jeugdigen wiens ouders instemmen met een machtiging gesloten jeugdhulp, concreet vorm te geven. Daarnaast doet de toepassing van art. 800 lid 3 Rv (het niet horen van de jeugdige in een crisis-situatie) afbreuk aan de strikte vereisten die gelden voor vrijheidsbeneming in de context van gesloten jeugdhulp.

De opbrengst van deze studie is meervoudig. Duidelijk is gebleken dat vanuit het kinder- en mensenrechtentoetsingskader vrijheidsbeneming door middel van een machtiging gesloten jeugdhulp een stevige motivering en een sterke rechtspositie van de jeugdige vereist. De ingrijpendheid van een dergelijke plaatsing mag nooit onderschat worden, niet in de laatste plaats vanwege de afbreukrisico's (onbedoelde, en soms schadelijke bijeffecten) die in vrijheidsbeneming liggen besloten. De grens tussen beschermen en opvoeden enerzijds en straffen anderzijds is immers uiterst dun. In combinatie met de constatering dat de regeling voor gesloten jeugdhulp typische 'vangnetwetgeving' is waarin open normen voor de motivering van een gesloten plaatsing worden gehanteerd, is het risico groot dat de wet, die op zichzelf voldoet aan het kinder- en mensenrechtentoetsingskader, wel uitnodigt tot onrechtmatige toepassing ervan. Ook laat het onderzoek zien dat een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp in veel gevallen geen keuze voor gesloten jeugdhulp is, maar vaker een keuze bij gebrek aan andere, meer passende alternatieven. Deze studie legt het duivelse dilemma van de kinderrechtter in dat opzicht bloot: de keuze voor gesloten jeugdhulp is vaak de enige verlegenheidsoplossing die voorhanden is ten aanzien van jongeren van wie de complexiteit van de problematiek alleen maar lijkt toe te nemen, met name als het gaat om psychologische en psychiatrische problematiek.

De gesprekken met de jongeren maken duidelijk dat jongeren het vrijheidsbenemende aspect van gesloten jeugdhulp als zeer heftig ervaren en dat zij zich vrij negatief uiten over hun plaatsing (zij zitten niet zelden hun tijd uit). Deze gesprekken maken daarnaast eens te meer duidelijk hoe belangrijk kwaliteit van behandeling en nazorg is. Een eerlijke houding ten opzichte van de jongere en wezenlijke aandacht van alle actoren in het besluitvormingsproces wordt door jongeren als cruciaal ervaren.

Het onderzoek levert een aantal aanbevelingen op, uitgesplitst naar aanbevelingen aan de wetgever en aanbevelingen aan diverse actoren in de jeugdhulpsector:

Aanbevelingen aan de wetgever:

- Het juridische toetsingskader om de noodzaak en de doelmatigheid van een gesloten plaatsing te toetsen, dient vernieuwd en verdiept te worden.
- De verzoeker van een gesloten plaatsing moet motiveren waarom pleegzorg en andere vormen van residentiële zorg niet (meer) mogelijk zijn.
- Een machtiging mag slechts voor de duur van zes maanden worden afgegeven (verlenging moet mogelijk blijven).
- De inhoudelijke vereisten voor de instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper behoeven aanscherping.
- Bij een verlengingsbeslissing dient de accommodatie voor gesloten jeugdhulp een (vooralsnog bescheiden) rol in de besluitvormingsprocedure te krijgen.
- Beperk de gesloten jeugdhulp voor kinderen van 12 tot 18 jaar.
- Verruim de mogelijkheden voor de kinderrechter om, wanneer er een machtiging gesloten jeugdhulp wordt opgelegd, ook een machtiging 'gewone' uithuisplaatsing of een Bopz-machtiging af te geven (vanaf 2020 een machtiging in het kader van de Wet verplichte ggz).
- De kinderrechter moet in de beschikking concrete doelen en de reactie van de jeugdige meenemen.

Aanbevelingen aan diverse actoren in de jeugdhulpsector

- Halveer het aantal plekken in accommodaties voor gesloten jeugdhulp.
- Ontwikkel passende alternatieven voor een plaatsing in de gesloten jeugdhulp.
- Zet familiegroepsplannen in om het netwerk van de jeugdige bij een besloten behandeling te betrekken.
- Laat een inhoudelijke deskundige 'mee' rechtspreken als derde rechter.
- Ontwikkel een sterkere visie op de rol van de gezinsvoogd en de jeugdrechtadvocaat bij een gesloten plaatsing.