



Universiteit
Leiden
The Netherlands

'Met zachte drang' : uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang

Verkroost, D.S.

Citation

Verkroost, D. S. (2022, October 27). *'Met zachte drang' : uitgangspunten voor jeugdhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang*. *Meijers-reeks*. Boomjuridisch, Den Haag.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3484779>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484779>

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

DEEL I

RECHTSHISTORISCHE EN INTERNATIONAAL- RECHTELIJKE GRONDSLAGEN VAN HET NEDERLANDSE JEUGDHULPVERLENINGS- STELSEL

3.1 INLEIDING

‘De kinderbescherming is een sinds lang gevestigd bestel en dat betekent onder meer dat kennis van de ontwikkeling daarvan, en van kritiek die er in de loop van de tijd op geleverd is, vruchtbaar kan zijn voor hedendaagse meningsvorming – en wellicht ook kan zorgen voor enige relativering van de huidige problemen.’¹

De huidige wetgeving inzake het jeugdhulpverleningsstelsel staat niet op zichzelf, maar moet worden gezien in het licht van de rechtshistorische ontwikkelingen die hieraan vooraf zijn gegaan. In het onderhavige hoofdstuk zullen deze ontwikkelingen worden beschreven voor zover zij hebben bijgedragen aan de huidige juridische vormgeving van het jeugdhulpverleningsstelsel zoals dat in dit boek centraal staat. Hierbij wordt gefocust op het onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader en de aansluiting van beide kaders. Het doel van het onderhavige hoofdstuk is niet alleen om de rechtshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel in kaart te brengen, maar ook om hieruit grondslagen van het stelsel af te leiden. Uiteindelijk wordt in het achtste hoofdstuk ingegaan op de betekenis van de grondslagen van het jeugdhulpverleningsstelsel voor het drangkader. De ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel zijn onderzocht aan de hand van relevante nationale wetgeving en de daarbij behorende parlementaire stukken. Ter ondersteuning en verduidelijking van de wetteksten en om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen die de (voorstellen tot) wetwijzigingen hebben beïnvloed, zijn relevante beleidstukken en literatuur bij het onderzoek betrokken.² Uit de rechtshistorische ontwikkelingen zullen grondslagen van het jeugdhulpverleningsstelsel worden afgeleid.

Voor wat betreft de rechtshistorische ontwikkelingen van de juridische vormgeving en aansluiting van het vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverleningskader kan een aantal perioden worden onderscheiden. Aan het

1 Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 17.

2 De literatuur is – na een meer algemene verkenning van de bestaande stukken en de ontwikkelingen door middel van handboeken en dissertaties – verzameld middels de zogenoemde ‘sneeuwbalmethode’ of ‘serendipiteit’ (dit woord komt uit *The Three Princes of Serendip; New Tellings of Old Tales for Everyone* van Horace Walpole en betekent zoveel als het onverwachts ontdekken van iets waardevols en bruikbaars); zie ook Wolthuis, *AA* 2008/9.

einde van de negentiende eeuw groeide de behoefte aan een wettelijke grondslag om in het gezinsleven in te grijpen ter bescherming van het kind.³ Tot die tijd was geen dergelijke wettelijke mogelijkheid voorhanden. De jeugdhulpverlening vond op vrijwillige basis plaats. In 1905 werden de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen geïntroduceerd (par. 3.2), welke in 1922 werden aangevuld met de ondertoezichtstelling als lichtere tussenvariant (par. 3.3). De vrijwillige jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming vormden lange tijd twee gescheiden systemen, welke na een periode van kritiek en herbezinning nader tot elkaar kwamen (par. 3.4). Het pakket aan jeugdbeschermingsmaatregelen bleef ongewijzigd. Rond het einde van de twintigste eeuw werd vanuit verschillende hoeken de wens geuit om een lichtere maatregel te introduceren tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en de lichtste jeugdbeschermingsmaatregel. In deze periode werd naast het gedwongen kader ook het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening steeds gedetailleerder bij wet geregeld (par. 3.5). Het jeugdhulpverleningssysteem werd zo steeds verder gejuridiseerd. Voorstellen tot introductie van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel hebben het tot op heden niet tot een wettelijke bepaling weten te behalen (par. 3.6).

3.2 DE INTRODUCTIE VAN DE EERSTE JEUGDBESCHERMINGSMAATREGELEN

‘Het is immers een eigenaardigheid onzer dagen, dat om eenvoudig het goede te doen geschieden, aan ieder het zijne te geven, ongelukkigen te helpen, steeds een lastig samenweefsel van menigvuldige wetsvoorschriften noodig schijnt.’⁴

Alhoewel reeds voor onze jaartelling zorg en bescherming aan jeugdigen werd geboden, is wetgeving dienaangaande relatief jong. Gedurende een lange periode ontbrak een wettelijke grondslag voor overheidsingrijpen in gezinnen ter bescherming van jeugdigen en was de vaderlijke macht absoluut en onaantastbaar.⁵ De jeugdhulpverlening vond enkel plaats indien en voor zolang de vader dit wenste. Deze vrijwillige hulpverlening was niet bij wet geregeld.⁶

3 Zie over de bescherming van en hulpverlening aan de jeugdige in de periode voor 1901 bijvoorbeeld Bruning 2001, p. 9-17; Van Unen 1996a; Roeland 1980; Ter Schegget, 1967; Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 29; Kisch 1974, p. 3-18; Tilanus 1998, p. 8-27.

4 Van Hamel 1905, inleiding.

5 Artt. 279 en 280 Wetboek van Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland 1809; artt. 353-360 Burgerlijk Wetboek 1838; Waar de eerste constitutie uit 1798 bepaalde dat gezorgd moest worden voor de opvoeding van verworpen kinderen (art. 49 Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798), bevatten latere constituties noch wetten soortgelijke bepalingen.

6 Zie Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 29; Bruning 2001, p. 9-17; Kisch 1974, p. 3-18; Tilanus 1998, p. 8-27; Roeland 1980; Ter Schegget 1967.

3.2.1 Behoeftte aan de mogelijkheid van overheidsbemoeienis

De opvoeding van de kinderen van armen werd bij constitutie van 1814 als belangrijke zaak van de aanhoudende zorg van de regering aanbevolen.⁷ Ondanks deze grondwettelijke aanbeveling werden overheidsbemoeienis en daarmee gepaard gaande wetgeving gedurende lange tijd niet geaccepteerd.⁸ De armenzorg werd vanuit het particulier initiatief geboden⁹ en pas op het moment dat armoede en criminaliteit verontrustende vormen aan begonnen te nemen, groeide de bereidheid om staatsingrijpen toe te staan ter bescherming van de maatschappij.¹⁰ In 1854 trad de eerste Armenwet in werking, op grond waarvan de overheid volgens het ‘subsidiariteitsbeginsel’¹¹ pas steun mocht verlenen indien geen kerkelijke of particuliere instelling met de zorg belast wilde worden.¹² Twintig jaar later trad het Kinderwetje van Van Houten, dat verbod om jeugdigen jonger dan twaalf jaar in dienst te hebben, in werking.¹³ Deze wet betekende een eerste mogelijkheid voor de overheid om de ouderlijke macht in het belang van de jeugdige te beperken.¹⁴

7 Art. 141 Grondwet 1814; art. 228 Grondwet 1815; art. 226 Grondwet 1840; art. 193 Grondwet 1887; art. 193 Grondwet 1917; art. 196 Grondwet 1922; art. 201 Grondwet 1938; art. 202 Grondwet 1948; art. 109 Grondwet 1953; art. 209 Grondwet 1956; art. 209 Grondwet 1963; art. 209 Grondwet 1972.

8 Vergelijk De Rooij & Kruijthof, *Sociologisch Tijdschrift* 1987/13, nr. 4, p. 638, onder verwijzing naar Kossman 1984, p. 189.

9 Tilanus 1998, p. 18.

10 Bardoul, *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14, p. 255.

11 Morel S.J., *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14, p. 235-239; Hemmes, *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, nr. 14, p. 240.

12 *Stb.* 1854, 100; In 1965 is de wet gewijzigd in de Algemene bijstandswet en na een wijziging van deze wet in 1996 is deze in 2004 vervangen door de Wet werk en bijstand (*Stb.* 2003, 365) en in 2015 door de Participatiewet (*Stb.* 2014, 270); Hemmes, *Tijdschrift voor maatschappelijk werk* 1954/8, p. 241; Van Dam 1960, p. 227; Traas 1967, p. 22; Nijenhuis, *Tijdschrift voor agologie* 1978/3, zoals aangehaald in Roeland 1980, p. 17.

13 *Stb.* 1874, 130; zie art. 1 Kinderwetje van Van Houten. In 1889 en 1900 traden de Wet houdende bepalingen tot het tegengaan van overmatigen en gevaarlijke arbeid van jeugdige personen en vrouwen respectievelijk de Leerplichtwet in werking; zie over de ontwikkeling van de zogenoemde ‘nachtwakersstaat’ naar een ‘verzorgingsstaat’ bijvoorbeeld ook Van Doorn 1978, p. 19, zoals aangehaald in Roeland 1980, p. 13; Bux & Bot 2012, p. 32-33; Roeland 1980, p. 142; Thoenes 1971; Schuyt & Van der Veen 1986; Doek & Drewes 1987, p. 18.

14 Hoefnagels, *Nederlands tijdschrift voor criminologie* 1962/4; Roeland 1980, p. 37-38; Van der Linden, *FJR* 2001/12, p. 316; Hesse 1908, zoals aangehaald in Bruning 2001, p. 11; De wetsbepalingen waren overigens niet gericht op de ouders: de “hoofden of bestuurders der ondernemingen, in of bij welke het kind in dienst is bevonden” waren aansprakelijk en werden gestraft met een geldboete of gevangenisstraf (artt. 3 en 4 Kinderwetje van Van Houten). Indirect maakte deze wet wel een beperking op de vrije uitoefening van het ouderlijke gezag mogelijk.

In 1898 publiceerde de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen een rapport waarin naar voren kwam dat de zorg op dat moment te vrijblijvend was en behoefte bestond aan een wettelijke regeling die de ouderlijke macht in noodzakelijke gevallen kon beperken.¹⁵ Dit resulteerde in voorstellen om maatregelen te introduceren waarmee de overheid in het gezinsleven zou kunnen ingrijpen.¹⁶ Ondanks dat (beperkte¹⁷) overheidsinvloeden in deze periode steeds meer werden aanvaard,¹⁸ leidden de voorstellen tot discussie over mate waarin en de grondslag waarop de overheid in het gezinsleven zou mogen ingrijpen.¹⁹ Dat de maatregelen uiteindelijk werden aanvaard, hing onder meer samen met de grotere belangstelling voor de belangen van jeugdigen,²⁰ het op de achtergrond verdwijnen van de gedachte dat de opvoeding 'gewoon' aan het gezin kon worden overgelaten²¹ en het feit dat in andere westerse landen reeds wetten tot stand waren gekomen die overheidsingrijpen in het gezin mogelijk maakten.²² Verder zouden de maatregelen bijdragen aan het beschermen van de maatschappij doordat zij de opvoeding van jeugdigen zouden verbeteren en jeugdcriminaliteit zouden voorkomen:

'Eensdeels komt men meer en meer tot het besef dat tot beteugeling van de baldadigheid, losbandigheid en criminaliteit der jeugd meer heil moet worden verwacht van de praeventieve werking eener goede opvoeding dan van het ingrijpen van den strafrechter. Anderdeels echter leert de ervaring dat het streven van bijzondere personen en vereenigingen welke zich het lot van verwaarloosde kinderen aantrekken, belemmerd en onmogelijk gemaakt wordt door de vaak onzekere en voor de behoeften van onzen tijd weinig berekende voorschriften van ons burgerlijk recht.'²³

Dat het subsidiariteitsbeginsel van de Armenwet zou worden toegepast, waardoor het primaat bij het particulier initiatief zou blijven liggen en de overheid pas mocht ingrijpen als het particulier initiatief hier niet toe overging, leidde tot slot eveneens tot meer draagvlak voor de wet.²⁴

15 Levy e.a. 1898, p. 21; De Rooij & Kruithof, *Sociologisch Tijdschrift* 1987/13, nr. 4, p. 639; Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 21; Bosch 1930, p. 270-271; *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4.

16 *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4; Overwater 1930, p. 38-39; Rood-De Boer, *NILR* 1987/34, nr. 2, p. 205-206; De Vries & Van Tricht 1903, p. 1 en 346-347; Bruning 2001, p. 20-26; De Rooij & Kruithof, *Sociologisch Tijdschrift* 1987/13, nr. 4, p. 660; Ter Schegget 1976, p. 187; Hartog, *Reformatorisch Dagblad* 9 april 1976.

17 Zie bijvoorbeeld Levy e.a. 1898, p. 204.

18 Tilanus 1998, p. 30.

19 De Vries & Van Tricht 1907, p. 12; Van der Linden, *FJR* 2001/12, p. 316.

20 Tilanus 1998, p. 21; Weijers, *Kind en Adolescent* 2002/23; Weijers 2016, p. 10.

21 De Vries & Van Tricht 1903, p. 1; zie Tilanus 1998, p. 25; Doek 1972, p. 256.

22 Bruning 2001, p. 9, 15-16; Hudig 1974, p. 19-21; Rood-De Boer, *NILR* 1987/34, nr. 2, p. 206.

23 *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4; zie ook Bruning 2001, p. 27-32; Doek 1972, p. 11; Roeland 1980, p. 36 en 41; Hudig 1974, p. 19-20; Overwater 1930, p. 36.

24 Roeland 1980, p. 39; Van Unen 1996a, p. 26-27.

3.2.2 De Kinderwetten introduceerden de eerste jeugdbeschermingsmaatregelen (1905)

Met de gedachte dat de taken van staatsmacht en burgers ineenvloeien als het gaat om de bescherming en opvoeding van misdadige en verwaarloosde jeugd, traden op 1 december 1905 de Kinderwetten in werking.²⁵ De civiele kinderwet introduceerde twee maatregelen die de overheid de mogelijkheid boden om in het gezinsleven in te grijpen.²⁶ Het werd mogelijk een ouder uit het gezag te ontzetten wegens misbruik van de ouderlijke macht of grove verwaarlozing van de onderhouds- en opvoedingsverplichting, slecht levensgedrag, een onherroepelijke veroordeling wegens een aantal expliciet in de wet genoemde misdrijven die jegens een aan zijn macht onderworpen jeugdige waren gepleegd of een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van minstens twee jaar.²⁷ De maatregel kon alleen worden opgelegd wanneer dit in het belang van de jeugdige noodzakelijk was.²⁸ De ontheffing was bedoeld voor situaties waarin geen sprake was van verwijtbare plichtsverzaking door een ouder, maar de jeugdige wel gevaar liep en het nodig was dat zijn verzorging en opvoeding door anderen mogelijk gemaakt of veilig gesteld werd.²⁹ Een ontheffing kon worden uitgesproken indien de ouder ongeschikt of onmachtig was diens opvoedings- en verzorgingsplicht te vervullen. Verder moest het belang van de jeugdigen zich niet tegen de ontheffing verzetten en moest de ouder toestemming geven voor het uitspreken van de maatregel.³⁰

Indien de rechter een verzoek van de Voogdijraad³¹ tot het treffen van een maatregel toewees, betekende dit een beëindiging van de rechten en verplichtingen van het ouderlijk gezag. De maatregelen leidden in de meeste gevallen tot een uithuisplaatsing³² en verzoeken om herstel van

25 *Stb.* 1901, 62 (de civielrechtelijke kinderwet), *Stb.* 1901, 63 (de strafrechtelijke kinderwet) en *Stb.* 1901, 64 (de bestuursrechtelijke kinderwet); Van Hamel 1905, inleiding; Hudig 1955, p. 24-25; Doek 1972, p. 8 en 10.

26 Daarnaast bestond de mogelijkheid van voorlopige toevertrouwing aan de Voogdijraad, een spoedmaatregel waarbij het ouderlijk gezag werd geschorst gedurende de periode waarin de Voogdijraad de noodzaak van een maatregel onderzocht (artt. 374f en 439a jo. 385b BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 464 en 506 en De Vries & Van Tricht 1905, p. 170; zie ook artt. 269, 374d(5), 439(5) en 439(3) BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903 en De Vries & Van Tricht 1905; *Kamerstukken II* 1896/97, 201, 1-4; zie ook Van Veen 1955, p. 123).

27 Art. 374a BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 345; deze ontzetting was voorheen een tijdelijke, bijkomende straf (artt. 9 jo. 28 en 30 WvSr 1886; Levy e.a. 1898, p. 21; De Vries & Van Tricht 1903, p. 1, 41 en 348-349; Bruning 2001, p. 11-15. *Stb.* 1902, 61; Doek & Drewes 1987, p. 285; Hudig 1955, p. 22).

28 De Vries & Van Tricht 1903, p. 351.

29 Art. 374a eerste alinea BW, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 345 (zie ook p. 347); Doek & Drewes 1987, p. 285; Doek 1972, p. 11.

30 Art. 374b BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 401 en 345-347.

31 Art. 374a BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 345; Organisatiebesluit Voogdijraden 1905.

32 De Vries & Van Tricht 1903, p. 347; Doek 1972, p. 12; Roeland 1980, p. 82.

het gezag³³ werden zelden toegewezen.³⁴ De maatregelen betekenden dus een definitieve beëindiging van het ouderlijk gezag en betroffen geen voorwaardenscheppende middelen tot hulpverlening.³⁵ Een particuliere instelling voor jeugdbescherming kon de jeugdige opnemen en met de voogdij worden belast.³⁶ De overheid schiep de voorwaarden die het mogelijk maakten dat deze – sterk verzuilde³⁷ – particuliere instellingen hun taken naar behoren konden verrichten.³⁸ Pas wanneer de particuliere sector deze taken niet op zich wilde of kon nemen, kwam de overheid in beeld en was het mogelijk om een jeugdige in een rijksinrichting te plaatsen (volgens het subsidiariteitsbeginsel).³⁹ De organisatie en uitvoering van de jeugdbescherming werd in de bestuursrechtelijke kinderwet (de ‘Kinderbeginselenwet’) geregeld. Deze wet vormde een op zichzelf staand kader⁴⁰ met onder andere beginselen en voorschriften betreffende de tenuitvoerlegging van de maatregelen.⁴¹ De wet bevatte ook regelingen voor particuliere instellingen om in aanmerking te kunnen komen voor subsidies voor de verzorging en opvoeding van jeugdigen.⁴² De kinderwetten regelden ook de mogelijkheid om een jeugdige op verzoek van de ouders (de *correction paternelle*⁴³) of voogd in een tuchtschool te laten opnemen.⁴⁴

3.3 EEN UITBREIDING VAN HET PAKKET AAN JEUGDBESCHERMINGS- MAATREGELEN

‘De ervaring heeft mijns inziens afdoende geleerd dat er op het gebied van kinderbescherming (...) onder onze nieuwe wetgeving zeer veel gedaan kan worden, doch dat men vaak gesteld wordt voor het verkeerde alternatief: alles of niets. (...) En nu zijn er juist zeer veel gevallen waarin de zaak nog wel eens kan worden aangezien, maar waar toch ook moet worden toegezien.’⁴⁵

33 Art. 374e BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 449-451.

34 Bruning 2001, p. 45-46.

35 Doek 1972, p. 257.

36 Zie art. 421 BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1905, p. 59-60 en art. 12 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 16-17 en 20.

37 Roeland 1980, p. 40-41; Dekker e.a. 2012, p. 32 en 33.

38 Van Unen 1996a, p. 24-26; Van Unen 2005, p. 19.

39 Zie bijvoorbeeld art. 12 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 190; De Vries & Van Tricht 1907, p. 11-12 en 19-21; Dekker e.a. 2012, p. 49; Bröcking 2016, p. 29.

40 Uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur; *Stb.* 1905, 209.

41 Van der Burgt 1922, p. 5-6; Delfos 1980, p. 33.

42 Zie artt. 13-15 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 196, 199 en 208; De Vries & Van Tricht 1907, p. 11-12; Van Unen 1996a, p. 54.

43 Deze mogelijkheid werd in 1921 afgeschaft, maar deed in 1936 opnieuw haar intrede (bijlage bij *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3); zie bijvoorbeeld Bruning 2001, p. 42-43 en 86-87.

44 Art. 357 BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1903, p. 290 en art. 442 BW (oud), zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1905, p. 192 jo. art. 4 Kinderbeginselenwet, zoals weergegeven in De Vries & Van Tricht 1907, p. 184.

45 Van Hamel, *TAK* 1907/8, p. 631 en 635, zoals aangehaald in Doek 1972, p. 28 (citaat ingekort); *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 6-7.

Met de komst van de jeugdbeschermingsmaatregelen kon voortaan onderscheid worden gemaakt tussen de niet bij wet geregelde vrijwillige (ongedwongen) hulpverlening, de ontheffing waar ouderlijke toestemming voor benodigd was en de gedwongen ontzetting. Er werd gesproken van een 'stelsel van uitersten':

'De rechter zal of van het nemen van eenigen maatregel, de opvoeding betreffende, moeten afzien of onmiddellijk zoo diep ingrijpen, dat de band tusschen het kind en zijn natuurlijken, door de wet als zoodanig erkenden, opvoeder vrijwel wordt verbroken.'⁴⁶

Door de ruime formulering van de rechtsgronden⁴⁷ en ontoereikende rechterlijke motivering,⁴⁸ was het bovendien niet goed mogelijk om het bereik van de drie 'varianten' (vrijwillige hulpverlening, ontheffing en ontzetting) goed af te bakenen.⁴⁹

3.3.1 Behoefte aan een tussenvariant in het stelsel van uitersten

In de hulpverleningspraktijk werd naar mogelijkheden gezocht om, in het belang van de jeugdige, sneller in te grijpen. Pro Juventute⁵⁰ stelde bijvoorbeeld op vrijwillige basis patronen aan die ouders bijstonden, ouders en jeugdigen pedagogisch beïnvloedden en jeugdigen eventueel uit huis plaatsten.⁵¹ De Voogdijraad gaf waarschuwingen in de hoop dat ouders hun gedrag aanpasten, waardoor een gedwongen maatregel voorkomen kon worden. Deze vormen van hulpverlening waren niet wettelijk geregeld, waardoor het ouderlijk gezag onaangetast bleef en de hulpverleners weinig macht hadden.⁵²

De Voogdijraad pleitte voor de introductie van de mogelijkheid om een ontheffing zonder toestemming van ouders uit te spreken.⁵³ Daarnaast werd gezocht naar een mogelijkheid om minder ingrijpend en preventief op te treden.⁵⁴ De Armenraad en Voogdijraad bespraken de wenselijkheid van de introductie van een vorm van toezicht in gezinnen ten aanzien waarvan twijfel bestond of ingegrepen moest worden. Dit toezicht zou worden uitgevoerd door een vertegenwoordiger van een instelling voor de armenzorg

46 *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 6; Doek 1972, p. 45; Overwater 1930, p. 40.

47 De Vries & Van Tricht 1903, p. 354 en 358-359 over het al dan niet opnemen van het woord 'ernstig' in de gronden misbruik van de ouderlijke macht of grove verwaarlozing van de onderhouds- en opvoedingsplicht.

48 Bruning 2001, p. 35-36, 44, 46 en 58-63.

49 De Vries & Van Tricht 1903, p. 349.

50 Zie bijvoorbeeld Levy e.a. 1898, p. 119; Van Unen 1996a, p. 53.

51 Koekebakker 1941, p. 156-157.

52 Hudig 1974, p. 21; Bruning 2001, p. 66-68; Allewijn 1980, p. 79 en 85-86.

53 Doek 1972, p. 15; Bruning 2001, p. 51-53.

54 Hudig 1974, p. 21; Bruning 2001, p. 54.

die al hulp in het gezin verleende. De ondertoezichtstelling werd al snel als oplossing geopperd, nu hier in het buitenland reeds positieve ervaringen mee waren opgedaan.⁵⁵

3.3.2 De introductie van de ondertoezichtstelling (1922)

De ondertoezichtstelling dichtte de leemte in het systeem van uitersten. Het bood de overheid de mogelijkheid om de jeugdige die zodanig opgroeide dat hij met zijn zedelijke of lichamelijk ondergang werd bedreigd,⁵⁶ onder toezicht te stellen. Hierbij bleef het beginsel dat de opvoedingstaak allereerst bij de ouders berust, gehandhaafd.⁵⁷ Het reeds langer bestaande patronaat kreeg hierdoor een wettelijke grondslag,⁵⁸ waarvan de verwachting was dat het een betere uitkomst zou bereiken doordat de patronen met openbaar gezag werden gesteund. Voorheen moesten zij het enkel hebben van hun zedelijk overwicht:⁵⁹

‘De patroon heeft bij zijn optreden geen ander wapen dan zijn zedelijk overwicht; faalt dit, wat juist in den aanvang, wanneer kind en omgeving voor wenken ten goede veelal zeer ontoegankelijk zijn, dikwijls het geval is, dan is de strijd door den patroon verloren en van diens bemoeiingen geen resultaat meer te verwachten. Hoeveel sterker staat in zulk een geval degeen, die door een Amerikaansch, Engelsch of Belgisch kinderrechtter is aangewezen: hem staat nog een beroep open op dien rechtter, die het weerbarstige kind door de ernstige bedreiging met of door toediening van een gevoelige correctie tot rede kan brengen, of, zoo de ouder met hem niet medewerkt of zijn aanwijzingen veronachtzaamt, dezen er op kan wijzen, dat, bij volharding in die houding, hem de verdere opvoeding van het kind geheel kan worden ontnomen.’⁶⁰

In de parlementaire stukken werd eveneens verwezen naar de praktijk waarin een jeugdige niet werd vervolgd indien hij en zijn ouders zich hielden aan voorwaarden die door bijvoorbeeld een ambtenaar van de kindervetten werden gesteld. De dreigende strafvervolgning gaf deze ambtenaar gezag, waardoor naar hem werd geluisterd en een groot deel van de jeugdigen niet opnieuw in het oude gedrag verviel.⁶¹

55 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7; Doek 1972, p. 28, 41 en 46; Hudig 1974, p. 20; Koekebakker 1941, p. 149-152.

56 Art. 373 BW (oud); zie *Stb.* 1921, 834 (*Kamerstukken* 409) en *Stb.* 1958, 590 (*Kamerstukken* 3767); zie HR 30 april 1928, NJ 1928, 1220 voor een uitleg van het begrip ‘bedreiging’ in de grond voor de ondertoezichtstelling.

57 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 1-2; zie ook Doek 1972, p. 45; Overwater 1930, p. 40.

58 Koekebakker 1941, p. 159.

59 Doek 1972, p. 45-46; Roeland 1967, p. 60; Asser/De Boer 1* 2010/840.

60 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7.

61 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7.

Een ondertoezichtstelling werd op een met feiten en omstandigheden onderbouwd⁶² verzoek van bijvoorbeeld een ouder of de Voogdijraad uitgesproken.⁶³ De maatregel kon ook tegen de wil van de ouder(s) in worden uitgesproken.⁶⁴ Verder was het mogelijk om een jeugdige voorlopig onder toezicht te stellen gedurende de periode dat een verzoek tot ondertoezichtstelling werd onderzocht.⁶⁵ De bevoegdheid om een dergelijke maatregel uit te spreken en uit te voeren werd bij de – eveneens in 1922 geïntroduceerde – kinderrechter belegd.⁶⁶ De kinderrechter werd in die tijd omschreven als ‘een lenig, vlug werkend en gemakkelijk toegankelijk wettelijk orgaan, dat voortdurend op de hoogte is en blijft van de jeugdige en het gezin, waartoe het behoort.’⁶⁷ Hij stelde vast of aan de wettelijke gronden werd voldaan, wees een gezinsvoogd aan⁶⁸ en hield vervolgens ook de leiding over het toezicht door de gezinsvoogd. De gezinsvoogd moest zich naar de aanwijzingen van de kinderrechter gedragen⁶⁹ en minstens maandelijks verslag uitbrengen aan de kinderrechter.⁷⁰ Indien de gezinsvoogd en de ouder(s) van mening verschilden, nam de kinderrechter een beslissing.⁷¹ De kinderrechter sprak de maatregel dus uit en was ook nauw betrokken bij de uitvoering ervan.⁷² Doek vatte dit in zijn dissertatie samen in het volgende motto: ‘Een patronaat zonder kinderrechter is een onding.’⁷³ Het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten was ver te zoeken.⁷⁴ De rechter had bovendien niet veel rechtsregels tot zijn beschikking.⁷⁵

De door de kinderrechter aangewezen (vrijwillige en onbetaalde⁷⁶) gezinsvoogd bood hulp en steun aan de jeugdige en de ouders met behoud van de gezinsband. De term ‘gezinsvoogd’ verduidelijkte dat de persoon die het toezicht uitoefende diens aandacht aan het gehele gezin moest besteden.⁷⁷ De jeugdige kon dan ook bij zijn gezin blijven nadat een ondertoezichtstelling was uitgesproken. Het doel van de maatregel was om de bedreiging voor de jeugdige weg te nemen en een ontheffing of ontzetting

62 Art. 373a eerste volzin BW (oud).

63 Art. 373 BW (oud).

64 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7; Van der Burgt 1922, p. 20.

65 Art. 373g BW (oud).

66 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 7-8; Hudig 1974, p. 22 en 23; Doek 1972, p. 70; Doek 1972, p. 29, 41-43; Van der Burgt 1922, p. 15-16.

67 *Kamerstukken II* 1919/20, 409, 3, p. 8.

68 Art. 373e BW (oud).

69 Art. 373e eerste volzin BW (oud).

70 Art. 373l eerste volzin BW (oud).

71 Art. 373l derde volzin BW (oud); Doek 1972, p. 81; *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 2-3.

72 Bakker, Noordman & Rietveld-van Wingerden 2006, p. 407.

73 Doek 1972, p. 70, gebaseerd op de uitspraak van Bosch “Een kinderrechtbank zonder patronaat is een onding” (zie Doek 1972, p. 37-39).

74 Zie ook Dorhout 1955, p. 114.

75 Hudig 1974, p. 28, onder verwijzing naar De Groot 1910, p. 5 (par. 22).

76 Zie bijvoorbeeld art. 373e BW (oud); Van Unen 1996a, p. 55.

77 *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 9.

te voorkomen.⁷⁸ In de praktijk werd dit doel nagestreefd door persoonlijke beïnvloeding en de inschakeling van hulp van andere instanties.⁷⁹ De gezinsvoogd kreeg expliciet de bevoegdheid aanwijzingen aan ouders te geven om de opvoeding in goede richting te leiden, waarbij hij moest proberen de ouders 'te overreden vrijwillig te doen wat daartoe nodig is.'⁸⁰

3.3.3 Uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling

De ontwikkeling van de ondertoezichtstelling hing lange tijd nauw samen met de taakopvattingen van de verschillende kinderrechtters.⁸¹ Zo kon het gebeuren dat, ondanks dat de ondertoezichtstelling er onder andere op gericht was dat de jeugdige bij zijn gezin kon blijven wonen, het uit huis plaatsen van een jeugdige in het kader van de ondertoezichtstelling al snel een normale zaak was geworden.⁸² Voor deze gedwongen uithuisplaatsing op aanwijzing van een gezinsvoogd bestond geen expliciete wettelijke grondslag. Door een ondertoezichtstelling gedurende een lange periode in te zetten en gepaard te laten gaan met een uithuisplaatsing kon de kinderrechtter *de facto* een ontzetting of ontheffing bereiken, zonder dat de rechtsgronden voor deze maatregelen waren vervuld. Dit leidde tot kritiek vanuit juridische hoek. Zo omschreef Hudig de maatregel als verkapte ontzetting of ontheffing langs een sluipweg zonder rechtswaarborgen.⁸³

3.3.4 Introductie van de gedwongen ontheffing

In 1947 werd de gedwongen ontheffing geïntroduceerd voor gevallen waarin de ondertoezichtstelling te licht, maar een ontzetting te zwaar was en een ontheffing niet mogelijk was doordat ouders niet instemden.⁸⁴ Indien een ondertoezichtstelling zes maanden of langer duurde, was het mogelijk een gedwongen ontheffing uit te spreken.⁸⁵ Het moest duidelijk zijn dat

78 Art. 373k BW (oud); *Kamerstukken II* 1919/20, 490, 3, p. 7; Doek 1972, p. 69.

79 Koekebakker 1941, p. 187-190.

80 Art. 373k laatste volzin BW (oud).

81 Hudig 1974, p. 35; Doek 1972, p. 202; Koekebakker 1941, p. 160-161. In de literatuur is zichtbaar dat het aantal ondertoezichtstellingen gestaag groeide (van 815 jeugdigen die in 1926 op civiele titel uithuisgeplaatst waren, naar 1.793 jeugdigen in 1938 (Koekebakker 1941, p. 165)).

82 HR 24 januari 1924, NJ 1924, 376. *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, 3, p. 1; vergelijk ook artt. 373m en 373n BW (oud); Overwater, *Tijdschrift voor Armenzorg, Maatschappelijk Hulpbetoon en Kinderbescherming* 1927, p. 1455; Doek 1972, p. 91, 100, 102, 134 en 185-191; Hudig 1974, p. 30; Knuttel 1955, p. 76; Roeland 1980, p. 84; Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 21; Mees-Havelaar 1930, p. 218; Bruning 2001, p. 101-105.

83 Hudig 1974, p. 29; zie ook Doek 1972, p. 127-128; *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32 (bijlagen).

84 *Stb.* 1947, 232; Doek 1972, p. 79-80.

85 Art. 374b onder b BW (oud); voorts werd een gedwongen ontheffing mogelijk in de situatie waarin een ouder als krankzinnig kon worden aangemerkt en die waarin sprake is van een ontzetting van een van de ouders en de andere ouder zich tegen een ontheffing verzette (*Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32-33 (bijlagen)).

met de ondertoezichtstelling niet het gewenste effect was bereikt en dat dit niet geheel aan de gezinsvoogd was te wijten.⁸⁶ Met de wetswijziging werd benadrukt dat de ondertoezichtstelling als korte en preventieve maatregel was bedoeld en niet was bedoeld voor uithuisplaatsingen.⁸⁷ De nieuwe wetgeving verbood uithuisplaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling echter niet uitdrukkelijk.⁸⁸ Pas in 1956 werd bij wet geregeld dat een uithuisplaatsing alleen met een rechterlijke beschikking gerealiseerd zou kunnen worden.⁸⁹ In de parlementaire stukken werd hierbij gewezen op het gevaar dat bij een te omvangrijke toepassing 'de als preventie bedoelde ondertoezichtstelling in discrediet wordt gebracht'.⁹⁰ Ook werd bij deze wetswijziging de grens tussen de ondertoezichtstelling en de ontheffing verduidelijkt doordat werd geregeld dat tot een gezagsontneming moest worden overgegaan indien de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing twee jaar had geduurd en niet het gewenste effect had (de 'tweejaarstermijn'). Bij amendement werden uitzonderingsgronden op deze tweejaarstermijn geïntroduceerd, waaronder de mogelijkheid van vrijwillige uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling op initiatief van de ouders en met goedvinden van de gezinsvoogd.⁹¹

3.3.5 De ondertoezichtstelling en het vrij patronaat

Na de introductie van de ondertoezichtstelling behield het vrij patronaat een eigen plaats en functie.⁹² Een grote groep 'vrije pupillen' stond op verzoek van de Voogdijraad, ouders of derden officieus onder toezicht.⁹³ Daarnaast bestonden allerlei vormen van vrijwillige 'algemene jeugdzorg', waarvan de organisatie erg versplinterd was.⁹⁴ De Voogdijraad had een belangrijke positie als het ging om de besluitvorming rondom de inzet van een ondertoezichtstelling of het vrij patronaat. De Voogdijraad kon in geval

86 *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32 (bijlagen); *Kamerstukken II* 1939/40, 55, 1, p. 4 (bijlagen); Knuttel 1955, p. 78-79.

87 *Kamerstukken II* 1936/37, 387, 3, p. 32 (bijlagen).

88 Bruning 2001, p. 121-122 en 124; HR 17 maart 1953, *NJ* 1953, 370 en HR 9 april 1953, *NJ* 1953, 641, zoals aangehaald in *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, 3, p. 1.

89 *Stb.* 1955, 323; Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 157.

90 *Kamerstukken II* 1953/54, 3583, 3, p. 4.

91 *Kamerstukken II* 1954/55, 3583, 9, 11 en 12; zie ook Bruning 2001, p. 131-132.

92 Doek 1972, p. 76-77 en 90; Overwater 1948, p. 87; Doek & Drewes 1987, p. 288-289; Knuttel 1955, p. 78-79; Asser/De Boer 1* 2010/841; de geschiedenis toont dat in de tijden van crisis, bijvoorbeeld door een tekort aan geschikte gezinsvoogden en een toename van het aantal gevallen dat voor een ondertoezichtstelling in aanmerking komt, de jeugdbescherming het vrij patronaat opzocht om de problemen op te lossen (Doek 1972, p. 121; zie voor wat betreft de verhouding met de armenzorg ook Roeland 1980, p. 61 en Mulock Houwer 1948).

93 Koekebakker 1941, p. 166.

94 Koekebakker 1941, p. 259; ook was een belangrijke rol weggelegd voor de Kinderpolitie en de medisch-opvoedkundige bureaus (Koekebakker 1941, p. 252-253).

van een verzoek om de noodzakelijkheid van het indienen van een onder-toezichtstelling te onderzoeken, namelijk concluderen dat het vrij patronaat meer voor de hand zou liggen.⁹⁵

Na verloop van tijd gingen gezinsvoogden zich verenigen, waarbij Pro Juventute een leidende rol kreeg.⁹⁶ Deze organisatie had voor deze tijd al ervaring met het (vrij) patronaat.⁹⁷ In 1945 werd bovendien Humanitas opgericht, een instelling die zowel op het gebied van gezinsvoogdij als dat van het vrij patronaat actief was.⁹⁸

3.4 HERBEZINNING OP DE POSITIE VAN DE JEUGDBESCHERMING

‘Het merkwaardige huwelijk tussen hulpverlening en justitiële maatregelen.’⁹⁹

Rond 1950 kon onderscheid worden gemaakt tussen de niet bij wet geregelde¹⁰⁰ vrijwillige jeugdhulpverlening¹⁰¹ en de wel bij wet geregelde civielrechtelijke jeugdbescherming.¹⁰² Het waren twee afzonderlijke wegen die leidden tot afzonderlijke vormen van hulp: jeugdigen die te maken kregen met jeugdbescherming ontvingen andere hulp dan jeugdigen die op vrijwillige basis werden geholpen.¹⁰³ De jeugdbescherming nam een geïsoleerde plek in binnen het geheel aan jeugdhulpverleningsactiviteiten. De hulpverlening zelf was, met uitzondering van de uithuisplaatsing in een rijsinrichting,¹⁰⁴ niet aan enige wetgeving gebonden.

3.4.1 Een veranderde visie op mens, hulp en jeugdbescherming

De periode na 1955 wordt later in de literatuur omschreven als een periode van kritiek, vertwijfeling en bezinning.¹⁰⁵ De visie op de mens, hulpverlening en jeugdbescherming veranderde. Zo kregen de zelfredzaamheid, eigen verantwoordelijkheden, participatiemogelijkheden en (Europese

95 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1953/54, 2814, 5, p. 4.

96 Overwater 1930, p. 44; Koekebakker 1941, p. 161.

97 Roeland 1980, p. 45.

98 Zie ook Roeland 1980, p. 79-80.

99 Brandsma, *De Stem* 1 juli 1979.

100 Zie ook Asser / De Boer 1* 2010/841.

101 Door Stegerhoek omschreven als “het niet door een rechterlijke uitspraak gedwongen verkrijgen van professionele, door de overheid gesubsidieerde hulp” (Stegerhoek 1987, p. 10-11).

102 Zie ook Van Unen 2005, p. 21 en 64.

103 Zie bijvoorbeeld Van Beugen e.a., *Sjouw* 1974(2)/20, p. 451.

104 Wet van 9 november 1961 tot vaststelling van een nieuwe Beginselenwet voor de Kinderbescherming en daarmee verband houdende wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek, *Stb.* 1961, 403.

105 Bartels e.a. 1980, p. 1; Jansen 1980, p. 17.

mensen)rechten van de burger meer nadruk.¹⁰⁶ Ook groeide de wetenschappelijke kennis vanuit de pedagogiek en ontwikkelingspsychologie.¹⁰⁷ Door al deze ontwikkelingen kwam de vrijwilligheid van de hulpverlening in hoog aanzien te staan en ontstond kritiek op de jeugdbescherming.¹⁰⁸ Ook ontstond de alternatieve hulpverlening, waar de hulpvraag van de cliënt centraal stond en gepleit werd voor de erkenning van eigen en zelfstandige wettelijke rechten van jeugdigen.¹⁰⁹ Bovendien nam de aandacht voor preventie toe:

‘Noch de tuinier, noch de hovenier wachten eerst tot planten of gewassen worden aangetast door rupsen of schimmel, want dan zou de preventie geen preventie meer zijn, maar behandeling achteraf. Dit nu is het probleem van onze justitiële jeugdbescherming, dat zij eigenlijk altijd te laat in actie komt.’¹¹⁰

Dit alles vertaalde zich in een voortdurende daling van het aantal jeugdigen dat met een jeugdbeschermingsmaatregel te maken kreeg.¹¹¹

106 Tilanus 1998, p. 37 en 40; Mulock Houwer 1971, p. 39; Doek & Drewes 1987, p. 40; Tonkens & Duyvendak, *Justitiële verkenningen* 2001(27)/6, p. 8; Hammerstein-Schoonderwoerd 1975; Tilanus 1998, p. 37 en 40; *Kamerstukken II* 1990/91, 21829, 1-2, p. 13-18.

107 Zie bijvoorbeeld Dekker e.a. 2012, p. 53.

108 Van Raalten 1986, p. 72-73; Coolsma & Groen 1980, p. 188-189; Nota, *Mozaïek* 1970; Dekker e.a. 2012, p. 52-53 en 78; Stegerhoek 1987, p. 103; Doek & Drewes 1987, p. 288-289; Hendriks, *De Volkskrant* 8 april 1978; Hoefnagels 1974, p. 159; zie ook Het Roze Pamflet 1969; Bakker, Noordman & Rietveld-Van Wingerden 2006, p. 409; De Recht, *Utrechts Nieuwsblad* 22 januari 1975; G. Hartstra tijdens het Jubileumcongres van Pro Juventute op 31 oktober 1975 in Noordwijkerhout; Jungschleger, *De Volkskrant* 3 december 1977; zie ook De Langen 1973, p. 130 waarin werd opgemerkt dat het justitiële apparaat pas moet worden ingeschakeld wanneer de hulpmethodieken zonder justitiële dwang ontoereikend blijken of wanneer een bindende regeling voor de toekomst noodzakelijk wordt geacht.

109 Van Bavel & De Smet 1980, p. 150; Doek 2000; Tilanus 1998, p. 42; zie ook Kamphuis 1950, zoals aangehaald in Bartels 1980, p. 9-10; Hendriks, *De Volkskrant* 8 april 1978; Seegers, *De Volkskrant* 22 april 1978; zie ook De Langen 1973.

110 Mulock Houwer 1955, p. 164-165; zie ook Hudig 1974, p. 32; Doek 1972, p. 178.

111 In de literatuur werden soms cijfers gegeven van het aantal maatregelen. Hieruit blijkt dat op 31 december 1950 14.535 jeugdigen civielrechtelijk onder toezicht stonden. Dit aantal groeide totdat het op 31 december 1961 een hoogtepunt bereikte met 20.028 jeugdigen die onder toezicht waren gesteld. De jaren daarna daalde het aantal jeugdigen dat onder toezicht stond (Doek 1972, p. 348). Voor de jaren daarna zijn gegevens beschikbaar over het aantal jeugdigen dat gedurende een geheel jaar onder toezicht heeft gestaan. Hier is een duidelijke daling zichtbaar, namelijk van 42.181 jeugdigen in 1960 tot 19.630 in 1986. Ook in de totale populatie nam het aantal kinderbeschermingspupillen af, namelijk van 93 per 10.000 jeugdigen in 1960 naar 84 per 10.000 jeugdigen in 1968. Van 1968 tot 1979 daalde dit zelfs van 84 tot 46 per 10.000 jeugdigen (zie Tilanus 1998, p. 40-41; Stegerhoek 1987, p. 110-111 en Dekker e.a. 2012, p. 54 en 90). Volgens de gegevens van de Directie Kinderbescherming is dit aantal in 1979 zelfs gedaald naar 40 per 10.000 jeugdigen (peildatum is 31 december); zie Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 11; Schuytvlot 1999, p. 25-26; Mertens, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 53; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 7.

In deze periode groeide bovendien de aandacht voor beleid op het gebied van armenzorg en jeugdhulpverlening. De komst van het Ministerie van Maatschappelijk Werk (later: het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, daarna Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en momenteel VWS) speelde hierbij een belangrijke rol. Hierdoor kreeg de overheid meer invloed op de particuliere instellingen die werkzaam waren op het terrein van de jeugdhulpverlening.¹¹² Het Ministerie van Maatschappelijk Werk droeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en regeling van de niet-justitiële taken met betrekking tot jeugdigen en het Ministerie van Justitie de verantwoordelijkheid voor de justitiële jeugdbescherming. Dit leidde tot ambtelijke verkokering, waarbij twee ‘relatief autonome circuits’ ontstonden.¹¹³ Bovendien traden ontzuiling, een ‘verstatelijking van het particulier initiatief’ en professionalisering van de gezinsvoogden op.¹¹⁴ Vrijwillige gezinsvoogden maakten plaats voor beroepskrachten en zij kregen met steeds meer (kwaliteits)eisen te maken.¹¹⁵ De positie van de gezinsvoogdij-instellingen – die in de praktijk reeds een belangrijke taak hadden gekregen in de werving, scholing en dagelijkse leiding van en toezicht op de gezinsvoogden – werd wettelijk verankerd, waarbij zij de taak kregen om leiding en bijstand aan patronen en gezinsvoogden te bieden.¹¹⁶ De vrijwillige hulpverlening ging zich bovendien organiseren in de vorm van adviesbureaus voor jeugdigen en gezinnen.¹¹⁷

3.4.2 De positie van de jeugdbescherming bediscussieerd

De positie van jeugdbescherming in het geheel van jeugdhulpverleningsactiviteiten werd onderwerp van bezinning en discussie. Dit werd gevoed door diverse rapporten, nota's en artikelen en had grote betekenis voor de verdere ontwikkeling van de jeugdbescherming en jeugdhulpverlening.

3.4.2.1 ‘Jeugdbeschermingsrecht’ van de Commissie Wiarda

Het rapport ‘Jeugdbeschermingsrecht’ van de Commissie Wiarda betekende een overgang van *jeugdbescherming* naar *jeugdrecht*, waarbij de jeugdige en diens gezin niet meer alleen een passief object van bescherming waren,

112 Van Unen 1996a, p. 57.

113 Van Unen 1996a, p. 59-60; Dekker e.a. 2012, p. 33, 70 en 79.

114 Van Unen 1996a, p. 32-44 en 61-62; Dekker e.a. 2012, p. 60 en 122-128; Komen 1999, p. 47-49; Visser 1980, p. 176; Van Unen wees, onder verwijzing naar Van Beugen, *FJR* 1980/2, op het gevaar dat een ongezonde situatie ontstaat ‘wanneer er een primaat aan de deskundigheid verleend wordt, bevestigd door een maatschappelijke machtspositie, waardoor de burger volledig afhankelijk wordt van de hulpverlener.’

115 Broos 1989, p. 61-71; Van Unen 1996a, p. 41; Stegerhoek 1987, p. 11.

116 Art. 4 Beginselenwet voor de Kinderbescherming (met deze wet was de Kinderbeginselenwet komen te vervallen, *Stb.* 1961, 403); *Kamerstukken II* 1955/56, 4141, 5, p. 6; zie ook Doek 1972, p. 175-176.

117 Zie Braaksma, *FJR* 2009/69.

maar ook dragers van rechten, plichten en verantwoordelijkheden.¹¹⁸ Naar aanleiding van het rapport werd onder andere bij wet geregeld dat jeugdigen van twaalf jaar en ouder bij beslissingen betreffende het gezag in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun mening kenbaar te maken.¹¹⁹ Het rapport bevatte ook belangrijke voorstellen betreffende de positie van de jeugdbescherming.¹²⁰ Een justitiële maatregel zou pas uitgesproken mogen worden nadat de mogelijkheden van vrijwillige hulpverlening zijn benut.¹²¹ Hierbij benadrukte de Commissie dat de sociale voorzieningen en het maatschappelijk werk zich dusdanig hadden ontwikkeld dat steeds meer gezinnen zouden kunnen profiteren van hulp bij opvoedingsmoeilijkheden zonder inmenging door de rechter. Verder werd in het rapport voorgesteld om de ondertoezichtstelling te handhaven onder de naam ‘beperking van het gezag’. Een dergelijke beperking zou plaats kunnen vinden indien een kind zodanig opgroeit dat voor zijn zedelijke of geestelijke belangen of voor zijn gezondheid ernstig gevaar is te vrezen. De kinderrechter zou gedurende de maatregel niet meer zelf moeten kunnen ingrijpen.¹²² De Commissie pleitte eveneens voor verdere samenwerking tussen de verschillende betrokken ministeries.¹²³

3.4.2.2 *De discussienota van de Commissie Wiersma*

In hetzelfde jaar als het rapport ‘Jeugdbeschermingsrecht’ verscheen ook de ministeriële discussienota van de Commissie Wiersma waarin onder meer het gebrek aan continuïteit in de hulpverlening en de organisatie van de jeugdbescherming als problematisch werden beschouwd. De Commissie zag de justitiële jeugdbescherming als een noodzakelijke maar marginale vorm van bijzondere jeugdzorg.¹²⁴ Met de nota werd beoogd een

118 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 58; zie hierover uitgebreid Hoefnagels 1974, p. 150-151; zie ook Bakker, Noordman & Rietveld-Van Wingerden 2006, p. 412; *Kamerstukken II* 1974/75, 13548, 4, p. 7; De Nationale Federatie voor Kinderbescherming 1972; Nota, *NJB* 1972, p. 33-43; *Stcrt.* 1965, 64; Hoefnagels 1974, p. 149.

119 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 62. Hiermee werd het horen van jeugdigen zoals dat in de praktijk reeds bestond, eenduidig geregeld. Hudig 1974, p. 33; *Kamerstukken II* 1974/75, 13548, 4, p. 3 en 7; Van der Plas, *De Telegraaf* 3 mei 1980.

120 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 54-55.

121 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 137-140.

122 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 159, 162 en 170-172; zie ook Doek & Drewes 1987, p. 286-287.

123 Commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 141-142 (de Commissie gaf aan geen voorstander te zijn van een apart ‘Ministerie voor Jeugd- en Gezinszaken’, omdat dit zou leiden tot isolering van de jeugd).

124 Commissie Wiersma 1971, p. 10 en 14; *Kamerstukken II* 1970/71, 11257, 1.

discussie over de organisatie van de kinderbescherming uit te lokken.¹²⁵ Verschillende critici verweten de Commissie dat zij geen lange termijn visie had ontwikkeld over een integratie van de jeugdbescherming in het geheel aan (jeugd)welzijnzorg.¹²⁶ De werkgroep De Langste Dag kwam met een tegennota waarin werd gepleit dat de jeugdbescherming in de hulpverlening opgaat en dat het justitiële element daarbinnen marginaal zou worden. Hulp zou in beginsel op vrijwillige basis moeten worden verleend en justitiële maatregelen zouden in uiterste gevallen kunnen worden toegepast om hulpverlening mogelijk te maken. De justitiële maatregelen zouden dan slechts een voorwaardenscheppende betekenis hebben voor de hulpverlening.¹²⁷ Hoefnagels benadrukte eveneens het belang van marginalisering van de jeugdbescherming.¹²⁸ Hij merkte op dat in de discussienota nauwelijks aandacht werd besteed aan de beëindiging van maatregelen. Hij schreef dat de gezinsvoogdij belang zou hebben bij verlenging van de gezinsvoogdij en minder bij het continueren van de hulp op basis van 'vrij contact'. De vrijwillige hulp werd namelijk slechts voor vijftien procent gesubsidieerd, terwijl de justitiële hulp voor honderd procent werd gesubsidieerd¹²⁹:

'Subsidie is macht, vaak machtiger dan het burgerlijk wetboek en de ministerieel neergelegde beginselen. (...) Het maakt van het instituut gezinsvoogdij een zelf-bevruchtende instelling, met de verlenging als bestuiver.

Maatschappelijke werkers in de gezinsvoogdij verzekerden mij keer op keer dat zij bij een ander subsidiesysteem veel vaker geen advies tot verlenging zouden geven en in een 'vrij contact' zouden doorgaan. Hiermede zouden zij thans echter de weezin van hun directeur op hun hals halen en de poten onder hun eigen

125 Zie *Kamerstukken II* 1970/71, 11257, 1 waarin de wens werd uitgesproken om de nota als discussiestuk te laten verschijnen, omdat de kinderbescherming grotendeels op privaatrechtelijke grondslag is georganiseerd zodat wijzigingen in de organisatie daarvan zoveel mogelijk met instemming van de betrokkenen zouden moeten plaatsvinden. Voor reacties zie onder andere Pro Juventute 1972; Coolsma & Groen 1980, p. 191-192; Roeland 1980, p. 120 en 147-148; Bartels 1980, p. 7; Van Beugen e.a. 1976, p. 18; Van Raalten 1986, p. 75; Hoefnagels 1971, p. 30-31 en 32-33; Keizer 1971, p. 83; Slagter, *NJB* 1973/32.

126 Zie *Kamerstukken II* 1971/72, 11257, 2, p. 2.

127 De Langste Dag 1971; de voorstellen werden ondersteund door de Nationale Federatie voor de Kinderbescherming (zie Nationale Federatie voor de Kinderbescherming 1972a en Nationale Federatie voor de Kinderbescherming 1972b). Maar zie ook Van Beugen e.a. 1976 waarin de nota werd bekritiseerd ('Aan het einde van een lange dag zie je wel eens wat over het hoofd'), omdat de voorstellen van de Werkgroep niet overal consequent waren uitgewerkt en bijvoorbeeld het verschijnsel dat een vrijwillig gestart hulpverleningstraject gevolg kan worden door een maatregel ('fuikwerking') door de Werkgroep over het hoofd was gezien.

128 Hoefnagels 1971, p. 31.

129 Zie bijvoorbeeld ook Visser 1980, p. 175 en 177; sinds 1960 werd een vaste toeslag van vijftien procent op de wettelijke toezichten gesubsidieerd, aldus Visser.

stoel wegzagen: subsidie-technisch zouden zij bij veel vrije contacten nl. overbodig worden. Zo laten we mensen amputeren om ze pasklaar te maken voor de oplossingen van de kinderbescherming.¹³⁰

Hoefnagels concludeerde dat de subsidieregeling voor gezinsvoogdij moest worden aangepast om te voorkomen dat maatregelen gehandhaafd zouden blijven om subsidie te kunnen ontvangen en om zo de jeugdbescherming te kunnen marginaliseren.¹³¹

Vanuit verschillende hoeken klonk de wens om de gezinsvoogdij-instellingen op te nemen in de hulpverleningsinstellingen. In de beleidsvoornemens ten aanzien van de discussienota werd de overweging belangrijk geacht dat het samenbrengen van de kinderbescherming en hulpverlening in één organisatie het mogelijk maakt om bij de overgang van vrijwillige naar onvrijwillige hulpverlening de continuïteit in het beleid en de persoon van de hulpverlener te waarborgen. Toch werd niet overgegaan tot het opnemen van de jeugdbescherming in het geheel van jeugdwelzijn. Hierbij speelde mee dat het niet duidelijk was of het jegens een cliënt geoorloofd is dat de instelling die met vrijwillige hulpverlening is begonnen, zelf het signaal geeft dat een jeugdbeschermingsmaatregel getroffen moet worden. Bovendien kan hierdoor aarzeling bij de burger ontstaan om hulp te vragen wanneer hij weet dat de organisatie waarbij hij hulp zou vragen ook gedwongen hulpverlening biedt: 'Gaat niet de gedachte bij hen ontstaan, van een fuik waar men op basis van vrijwilligheid inloopt en die later een dwangbuis blijkt te zijn?'¹³² Daarnaast werd het denkbaar geacht dat er situaties waren waarin het in de beleving van de jeugdige, diens ouder(s) of de hulpverlener niet mogelijk is om gezamenlijk verder te gaan. Verder was de vraag of de hulpverleningsorganisaties die op basis van vrijwilligheid werkten, bereid en in staat zouden zijn om jeugdbeschermingsactiviteiten uit te voeren. Tot slot speelde mee dat de kosten die met jeugdbeschermingsmaatregelen gepaard gingen, geheel door de overheid werden gedragen. Dit was niet vanzelfsprekend het geval in geval van hulpverlening op vrijwillige basis. Het zou complex zijn om de behoefte aan voorzieningen zo objectief mogelijk te meten en de subsidie hier vervolgens op af te stemmen.¹³³

130 Hoefnagels 1971, p. 11.

131 Hoefnagels 1971, p. 30 en 32.

132 *Kamerstukken II* 1971/72, 11257, 2, p. 3.

133 *Kamerstukken II* 1971/72, 11257, 2, p. 3.

3.4.2.3 De Kortste Weg van jeugdbescherming naar jeugdwelzijnswerk

‘Aan het einde van een lange dag zie je wel eens wat over het hoofd’, schreef de Werkgroep De Kortste Weg – een werkgroep bestaande uit Van Beugen, Doek,¹³⁴ Van der Sijs en Winkler – over de nota van De Langste Dag.¹³⁵ In deze nota werd volgens de Werkgroep onder meer over het hoofd gezien dat het onderbrengen van jeugdbescherming en vrijwillige hulpverlening bij één organisatie fuikwerking met zich mee zou kunnen brengen. De Werkgroep beschouwde het als probleem dat cliënten die vrijwillig hulp ontvingen en cliënten ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel was uitgesproken, in gescheiden hulpverleningssystemen terecht kwamen met ‘diep in de grond verankerde, zorgvuldig beveiligde tussenschotten.’¹³⁶ Vanuit een hulpverleningsstandpunt zagen de leden van de Werkgroep geen enkele reden om jeugdigen ten aanzien van wie een beschermingsmaatregel was uitgesproken als een afzonderlijke categorie te behandelen: ‘Of hebben ze soms een soort schurft waarvoor alleen maar de kinderbeschermingsinstellingen een zalfje in huis hebben?’¹³⁷ De jeugdbescherming zou uit haar isolement verlost moeten worden door justitiële bemoeienissen enerzijds en de hulpverlening anderzijds van elkaar te scheiden. Een jeugdbeschermingsmaatregel zou een middel moeten zijn om de juridische verantwoordelijkheden geheel of gedeeltelijk te verplaatsen door het gezag van ouders geheel of gedeeltelijk te ontnemen of beperken. Van het hebben van het juridisch gezag en de daaraan verbonden uitvoerende verantwoordelijkheid, zou de daadwerkelijke hulpverlening die in het kader van de uitvoering van de maatregel wordt georganiseerd, moeten worden onderscheiden. Deze hulpverlening zou moeten worden ondergebracht bij hulpverleningsinstellingen, terwijl de juridische verantwoordelijkheid voor het opvoedingsproces van een kind bij een daartoe gespecialiseerd bureau moet worden belegd.¹³⁸

134 Doek stelde in 1972 in zijn dissertatie dat de hulpverlening in beginsel op basis van vrijwilligheid, in een sfeer van overleg en samenwerking, zou moeten geschieden. Hij stelde voor om geen onderscheid te maken op basis van de vraag of wel of geen justitiële maatregel was opgelegd, maar op basis van de vraag of de noodzakelijke samenwerking aanwezig was. Indien de bereidheid tot samenwerking zou (komen te) ontbreken en noodzakelijk is dat hulpverlening start of wordt gecontinueerd, kan de kinderrechter verzocht worden om aan de ouders en de jeugdige de opdracht te geven om te gedogen dat de hulpverlening start of wordt doorgezet en om daaraan medewerking te verlenen (Doek 1972, p. 287-294).

135 Van Beugen e.a. 1976, p. 18.

136 Van Beugen e.a. 1976, p. 11.

137 Van Beugen e.a., *Sjouw* 1974(2)/20, p. 451.

138 Van Beugen e.a. 1976, p. 9, 45-49 en 77, zie ook p. 19 en 23-24; zie ook Clemens Schröner, Rijksen & Stolp 1976; Roeland 1980, p. 108; De Ruiter & Schouten 1972; Slagter 1971, Van Beugen e.a. 1976 en Van Bennekom, *Sjouw* 1979/1, zoals allen aangehaald in Bartels 1980, p. 11-13; Hudig 1974, p. 19; De Ruiter 1974, p. 182; De Ruyter 1993, p. 57-59.

Het wijkcentrum zou volgens de Werkgroep actief moeten trachten hulp op gang te brengen, voornamelijk bij minder gemotiveerde burgers.¹³⁹ Verder zou de hulpvrager een duidelijkere rechtsbescherming moeten krijgen. Met name in de vrijwillige hulpverlening bestond geen duidelijke mogelijkheid voor de hulpvrager om tegen het gebruik van de feitelijke macht door de hulpverlener op te komen en om de handelwijze van de hulpverlener te laten toetsen.¹⁴⁰ De voorgestelde scheiding tussen hulp en recht en de eventuele behoefte aan een wijziging of aanvulling van het pakket aan justitiële maatregelen, moest volgens de Werkgroep nog nader worden onderzocht.¹⁴¹

3.4.2.4 Eindrapportage van de Werkgroep Mik

Na een startnota van de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (de Werkgroep Mik)¹⁴² vonden experimenten op het gebied van hulp en recht en het 'outreaching' optreden van vrijwillige hulpverleningsinstellingen plaats.¹⁴³ De Werkgroep signaleerde dat onder-toezichtstellingen gebruikt werden bij gebrek aan vormen van *outreaching* hulp.¹⁴⁴ De Werkgroep concludeerde onder andere dat de justitiële jeugdbescherming zo duidelijk mogelijk gescheiden zou moeten worden van het feitelijke proces van opvoeding en hulpverlening. De hulpverlening moest bovendien zo vroeg mogelijk starten en *outreaching*, van goede kwaliteit en voor iedereen gemakkelijk herkenbaar en toegankelijk zijn. De zelfstandigheid en eigen relaties van de jeugdige en diens gezin zouden hierbij zo min mogelijk aangetast moeten worden. Voorts diende er een instantie te komen tot wie de hulpvrager zich zou kunnen wenden als hem hulp werd onthouden of als hij zich door hulpverleners benadeeld voelde.¹⁴⁵

139 Van Beugen e.a. 1976, p. 32-33.

140 Van Beugen e.a. 1976, p. 71-72.

141 Van Beugen e.a. 1976, p. 36-38.

142 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 7; Coolsma & Groen 1980, p. 193; Roeland 1980, p. 120. 'Gemengd' omdat de overheid en het particulier initiatief werden vertegenwoordigd en 'interdepartementaal' omdat de ministeries van Justitie, CRM en Volksgezondheid en Milieuhygiëne deelnamen.

143 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 8 en bijlage 6 onder III (p. 120-121).

144 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 45.

145 Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid 1976, p. 12-13, 19-29, 48-49, 88 en 90; zie ook Tilanus 1998, p. 45-47; Roeland 1980, p. 137; Hunfeld, *Utrechts Nieuwsblad* 13 januari 1977.

Ook na het eindrapport van de werkgroep Mik bleef geëxperimenteerd worden met het scheiden van hulp en recht in het geval van een ondertoezichtstelling.¹⁴⁶ Verder was steeds vaker sprake van *outreaching* hulpverlening op vrijwillige basis die verleend werd door gezinsvoogdij-instellingen.¹⁴⁷

3.4.2.5 *De bundel '75 jaar Kinderwetten' en andere bijdragen van rechtswetenschappelijke auteurs*

Het duurde jaren voordat de discussie die in de nota's, rapporten en dissertaties werd gevoerd, zou worden opgepakt door de wetgevende macht. In de tussentijd werd de discussie voortgezet in de literatuur.¹⁴⁸ Zo werd in de bundel '75 jaar Kinderwetten' door meerdere auteurs kritiek geuit op het toenmalige stelsel van jeugdbeschermingsmaatregelen.¹⁴⁹ De auteurs meenden dat de scheidslijn tussen de jeugdbescherming en de andere vormen van hulpverlening grotendeels moest verdwijnen, omdat de gerechtelijke maatregel meer een verschilpunt in de sfeer van aanleiding en voorwaarden dan een wezenlijk verschilpunt in de hulp zelf vormde of zou moeten vormen.¹⁵⁰ Wel moest een wettelijk kader bestaan op grond waarvan de ouderlijke macht, de rechtspositie van jeugdigen en de beschikbaarheid en kwaliteit van hulpverlening goed geregeld werden.¹⁵¹

In een nummer van Justitiële verkenningen uit 1990 schreef Mertens dat de verwezenlijking van de marginalisering van de jeugdbeschermingsmaatregelen in belangrijke mate afhankelijk was van de aanwezigheid van de mogelijkheden van de vrijwillige hulpverlening. Pas indien voldoende aanbod van vrijwillige hulpverlening bestond, zou het beleid kunnen worden dat eerst de mogelijkheden van de vrijwillige hulpverlening worden uitgeput, voordat een jeugdbeschermingsmaatregel overwogen zou worden.¹⁵² In ditzelfde nummer werd ook duidelijk dat het aantal kinderschermingspupillen sinds 1986 toenam. Van der Laan besprak potentiële verklaringen van deze toename en bracht hiermee de keerzijde van de

146 Zie bijvoorbeeld NVAGG, *GGZ-Gazet* 1978/4 en Stegerhoek 1987, p. 107 over het project "Hulp en recht".

147 Dit blijkt uit de informatiekrant van het WIJN (1977 nummer 1, d.d. 3 februari 1977); zie bijvoorbeeld ook Rutgers van der Loeff 1980, p. 74. Dit leidde wel tot de vraag welk ministerie (het welzijnsministerie of het ministerie van justitie) deze hulp moet bekostigen (Visser 1980, p. 177-178; Verdorst, *Eindhovens Dagblad* 10 maart 1977). Het WIJN (Werkverband Integratie Jeugd welzijns werk Nederland) was de opvolger van de Nationale federatie voor Kinderbescherming, welke de Nederlandse Bond tot Kinderbescherming had vervangen (Coolsma & Groen 1980, p. 190).

148 Rood-De Boer, *FJR* 1980/2, p. 130-159; Van Beugen, *FJR* 1980/2, p. 160-174; Roeland 1980, p. 169 en 172; Junger-Tas, *Justitiële verkenningen* 1980(6)/3, p. 9 en 35.

149 Brobbel 1980, p. 57.

150 Waaldijk 1980, p. 202.

151 Waaldijk 1980, p. 205-209.

152 Mertens, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 52-53.

marginalisering van de jeugdbescherming in beeld.¹⁵³ Hij noemde onder andere de afname van hulpverleningsmogelijkheden in het vrijwillige kader door bezuinigingen, de 'hang naar vrijwilligheid' waardoor de balans te ver was doorgeslagen en de vrijwillige hulpverlening niet altijd aan de hoge verwachtingen kon voldoen en het ten onrechte verwijzen van te zware gevallen naar de vrijwillige hulpverlening. Een andere mogelijke verklaring was dat de kritiek zich eerst alleen richtte op de gedwongen hulpverlening, maar dat na verloop van tijd ook kritiek ontstond op de vrijwillige hulpverlening. Binnen de vrijwillige hulpverlening ging het 'niet zozeer om formele dwang, maar geheel vrijblijvend is het allemaal niet', aldus Van der Laan.¹⁵⁴

3.4.2.6 Notitie over de taken en positie van de RvdK

Een publicatie die in dit kader eveneens vermeldenswaardig is, is een notitie van de toenmalige staatssecretaris van Justitie over de taken en positie van de RvdK. Met deze notitie werd beoogd te voorzien in duidelijkheid ten aanzien van de diversiteit van taken van de RvdK, namelijk de wettelijke taak om jeugdbeschermingsmaatregelen te verzoeken enerzijds en de niet wettelijke taak om hulp te verlenen anderzijds. In de notitie werd beschreven dat de nadruk na 1956 steeds meer op hulpverlening op vrijwillige basis was komen te liggen. Opgemerkt werd dat het de taak van de RvdK was om rechtsregels betreffende minderjarigen te verwezenlijken ter bevordering van het welzijn van de minderjarige. De RvdK moest bij de beoordeling in hoeverre rechtstoepassing in een individueel geval het welzijn van de minderjarige kon bevorderen eerst bezien of hulpverlening op vrijwillige basis kon worden geboden. Als de rechtsregels niet vrijwillig werden nageleefd, maar het welzijn van minderjarigen toch in het geding was, moest worden besloten om tegen de zin van de betrokkenen op te treden. Een handelwijze waaraan eenieder mee wilde werken, verdiende de voorkeur. Om fuikwerking te vermijden, moest de RvdK al vanaf het begin aan gezinsleden duidelijk maken dat als op redelijke termijn geen oplossing werd gevonden, gebruik kon worden gemaakt van zijn rekestreurende of adviserende bevoegdheden. De mogelijkheid om gebruik te maken van deze bevoegdheden was steeds op de achtergrond aanwezig en kon ertoe leiden dat een gezin toch meewerkte aan de hulpverlening. De staatssecre-

153 Van 1979 tot 1985 hadden circa veertig per 10.000 jeugdigen te maken met een kinderschermingsmaatregel, maar na 1986 groeide dit aantal met 41 per 10.000 jeugdigen in 1986, 43 per 10.000 jeugdigen in 1987 en 47 per 10.000 jeugdigen in 1988 (peildata: 31 december); Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 12; *Kamerstukken II* 1989/90, 21300 VI, 11; *Kamerstukken II* 1988/89, 20634, 1 en 2; zie ook Tilanus 1998, p. 40-41 en Stegerhoek 1987, p. 110-111; Schuytvlot 1999, p. 26. Na 1979 was de kinderschermingspopulatie lange tijd stabiel door een verschuiving van de ontheffing en ontzetting naar de ondertoezichtstelling (Bavinck, *FJR* 1989/11, p. 135, zoals aangehaald in Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 12).

154 Van der Laan 1990, p. 13-21.

taris schreef dat in de praktijk was gebleken dat ‘juist het voorhouden van deze unieke bevoegdheden – die ontbraken bij vrijwillige hulpverleningsinstellingen – een middel kon zijn om cliënten in een aantal gevallen tot oplossingen te brengen zonder dat daadwerkelijk van die bevoegdheden gebruik gemaakt behoefte te worden.’ Zodra de betrokkenen de overtuiging hadden dat zonder jeugdbeschermingsmaatregel een bevredigende situatie kon worden bereikt, dan was het werk van de RvdK klaar.

Een laatste interessante opmerking die in de notitie werd gemaakt, is tot slot dat de rechtstoepassing aan kwaliteit zou winnen indien ter begeleiding of voorkoming van rechterlijke beslissingen voldoende vormen van hulpverlening beschikbaar zouden zijn en dat daarom een goede samenwerking essentieel was.¹⁵⁵ Ook in een vervolgnote werd opgemerkt dat effectieve hulpverlening op vrijwillige basis de behoefte aan jeugdbeschermingsmaatregelen zou kunnen doen verminderen.¹⁵⁶

3.4.3 Wet op de jeugdhulpverlening (1990)

De hiervoor besproken rapporten leidden tot de formulering van drie uitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de ontwikkeling van de nieuwe Wet op de jeugdhulpverlening (Wjvh). In deze wet werden de bestuurlijke en inhoudelijke aspecten rondom jeugdhulpvoorzieningen¹⁵⁷ geregeld.¹⁵⁸ Ten eerste moest de hulpverlening zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk plaatsvinden. Ten tweede had vrijwillige hulpverlening de voorkeur boven justitiële hulpverlening.¹⁵⁹

155 *Kamerstukken II* 1983/84, 18122, 1-2.

156 *Kamerstukken II* 1984/85, 18122, 20, p. 5.

157 Onder jeugdhulpvoorzieningen werd een afgerond pakket aan activiteiten die gericht zijn op het bij jeugdigen voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden, verstaan (art. 1(1) sub c Wjvh); *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 13.

158 Met de Wjvh is de Beginselenwet komen te vervallen (*Stb.* 1989, 359); zie *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 2-4 en 13 voor een uitgebreide bespreking van de totstandkomingsgeschiedenis van deze wet; zie ook Van Unen 1996a, p. 4 en 146.

159 Zie ook de nota Justitiële jeugdbescherming (de nota Kosto; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 8-10) als reactie op de rapporten van de Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming (Commissie Gijsbers; Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming 1990) en van de subcommissie Kinderbescherming (Commissie Vliegenthart; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2). In deze nota werden tevens mogelijkheden verkend om een nieuwe civiele jeugdbeschermingsmaatregel (de ‘maatregel van hulp en steun’) in te voeren die gericht is op jeugdigen die in ernstige mate werden bedreigd met zedelijke of lichamelijke ondergang en die zich reeds in vergaande mate van het ouderlijk gezag hadden losgemaakt. De maatregel is echter nooit aan het pakket van jeugdbeschermingsmaatregelen toegevoegd. Zie ook Verslag van de 54 vergadering van de bijzondere Commissie voor het jeugdwelzijnsbeleid en vaste Commissie voor justitie op 17 juni 1991 (item 54), p. 4 en 13; zie ook het beleidsplan Recht in beweging (*Kamerstukken II* 1990/91, 21829, 1-2).

Ten derde moest de verkokering op uitvoeringsniveau worden opgeheven door intensieve samenwerking.¹⁶⁰ De provincies werden eindverantwoordelijk voor de jeugdhulpverlening.¹⁶¹ Verder werd een Inspectie ingesteld met als taak toezicht te houden op de kwaliteit van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.¹⁶²

Voor het eerst werden de vrijwillige jeugdhulpverlening en jeugdbescherming voor wat betreft een groot aantal aspecten van organisatie, uitvoering en inhoud in één wet geregeld.¹⁶³ Niet de vraag of de hulpvraag vrijwillig of gedwongen tot stand was gekomen, maar de hulpbehoefte stond centraal.¹⁶⁴ Vrijwillige hulpverlening zou niet plaats mogen vinden bij verzet van de ouders. De ouder(s) en jeugdige dienden bij de besluitvorming over de in te zetten hulp te worden betrokken, waarbij moest worden gezocht naar een vorm van hulpverlening die het beste was voor de jeugdige, maar waar de ouders zich ook in konden vinden. Bij ernstige conflicten tussen ouders en hulpverleners lag de macht in geval van vrijwillige hulpverlening bij de ouders. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel wilden niet dat conflicten aan de kinderrechter werden voorgelegd, omdat daarmee een maatregelencircuit zou ontstaan naast de civielrechtelijke (en strafrechtelijke) maatregelen en de werklust van kinderrechters toe zou nemen.¹⁶⁵

Verder werden de gezags- en de hulpverleningsfuncties van de gezinsvoogdij-instellingen gescheiden in de wet neergelegd.¹⁶⁶ Ook werden samenwerkingsverbanden ingericht die een multidisciplinair jeugdhulpadviesteam (jhat) in stand hielden. Deze teams van ervaren hulpverleners konden op verzoek een oordeel geven over de meest aangewezen behandeling indien sprake was van een zo ingewikkelde problematiek dat multidisciplinaire oordeelsvorming wenselijk was en de tot dan toe geboden hulp onvoldoende resultaat had. Ook konden de teams op verzoek van een plaatsende instantie of rechter advies uitbrengen over de vraag welke hulpverlening het meest aangewezen was.¹⁶⁷ In de wet werd voorrang gegeven aan plaatsingen die in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel plaatsvonden en werd bepaald dat ten behoeve van jeugdigen ten aanzien

160 *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 1-2; Vlaardingerbroek, *FJR* 2004/101.

161 Zie bijvoorbeeld art. 3(2) en artt. 10-13 Wjvh.

162 Art. 54(1) Wjvh; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 21.

163 *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 2; zie bijvoorbeeld ook Van Unen 2005, p. 22.

164 *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 18; *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 7.

165 *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 9.

166 *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 2-3 en 11. Voor wat betreft de gezagsfunctie worden de instellingen apart geregeld en bekostigd. Voor wat betreft de hulpverleningsfunctie was de Wjvh van toepassing.

167 Artt. 14-19 Wjvh; *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 9-10; Interdepartementale Werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen 1984, p. 44-50.

van wie een jeugdbeschermingsmaatregel was uitgesproken een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening moest bestaan.¹⁶⁸

Uit de evaluatie van de wet bleek onder meer dat de jeugdzorg in grote mate versnipperd was. Een van de aanbevelingen was om binnen iedere provincie en grote stad een Bureau jeugdzorg (hierna: Bjz) in te stellen die op het grensvlak van vrijwillige hulp en dwang zou gaan werken.¹⁶⁹ De samenwerkingsverbanden en jhat's waren niet goed van de grond gekomen.¹⁷⁰ Verder had de voorrangstelling ongewenste bijwerkingen. Door deze regeling verkeerden jeugdigen die vrijwillig gebruik wilden maken van jeugdhulpverlening in een nadeliger positie en kwam het voor dat ondertoezichtstellingen werden uitgesproken om alsnog de juiste zorg aan de jeugdige te kunnen bieden.¹⁷¹

3.4.4 Het verdwijnen van het vrij patronaat

In het nieuwe jeugdstelsel werd een sterke voorkeur gegeven aan vrijwillige jeugdhulpverlening in plaats van aan gedwongen interventies. Tegelijkertijd werd ervan uitgegaan dat gedwongen interventies niet te lang uitgesteld moesten worden, omdat dit nadelig zou kunnen zijn voor de jeugdige. Dit spanningsveld leek nog een tijd een goed klimaat voor het voortbestaan van het vrij patronaat te bieden. Bij dit vrij patronaat – een 'vrijwillige ondertoezichtstelling'¹⁷² of 'lichte OTS *avant la lettre*'¹⁷³ – trad iemand vanuit het particulier initiatief of een gezinsvoogdij-instelling in de rol van gezinsvoogd op zonder dat hier een rechter aan te pas was gekomen. Deze persoon was bij een gezin betrokken op basis van een niet-dwingende afspraak tussen de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK; de opvolger van de Voogdijraad¹⁷⁴) de ouder(s), een gezinsvoogdij-instelling en de patroon.¹⁷⁵

Bij de gezinsvoogdij-instellingen werd vijftien procent van de caseload gefinancierd voor de vrijwillige jeugdhulpverlening in de vorm van het vrij patronaat.¹⁷⁶ Vanaf het begrotingsjaar van 1995 werd echter geen budget

168 *Kamerstukken II* 1985/86, 19399, 3, p. 10; artt. 8(1), 10(2) en 24(1) Wjvh; Tilanus 1998, p. 65; *Kamerstukken II* 1986/87, 19399, 11, p. 18 waarin het risico op een verschuiving van vrijwillige naar gedwongen zorg in geval van krapte als verantwoordelijkheid van het beleid (en niet van de wetgeving) werd aangemerkt; zie ook *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 7.

169 Taskforce 1994; Tilanus 1998, p. 110-114; zie ook Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Justitie 1994.

170 Van Unen 2005, p. 23.

171 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 2.

172 *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 27.

173 Vlaardingerbroek 2013, p. 137.

174 *Stb.* 1954, 602; zie ook *Stb.* 1956, 336; Hermans 1984, p. 327.

175 *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 9 en 27; zie ook Doek 1972, p. 76-77 waar wordt gesproken over het 'officieuze patronaat'.

176 Art. 60(1)(b) Wjvh; *Aanhangsel van de Handelingen II* 1979/80, 1116, p. 2177; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 27; *Kamerstukken II* 1992/93, 22800 VI, 2, p. 106; *Kamerstukken II* 1993/94, 23400 VI, 2, p. 113; *Kamerstukken II* 1994/95, 24300, 2, p. 33; *Kamerstukken II* 1994/95, 23900 VI, 2, p. 106.

meer ter beschikking gesteld aan gezinsvoogdij-instellingen voor het vrij patronaat.¹⁷⁷ Met het beëindigen van deze subsidies en het verdwijnen van de vrijwilliger door de verdere professionalisering verdween uiteindelijk het vrij patronaat.¹⁷⁸

3.4.5 Herziening van de ondertoezichtstelling (1995)

Enkele jaren na de inwerkingtreding van de Wjvh werd de ondertoezichtstelling herzien.¹⁷⁹ De rechtsprekende en uitvoerende taken werden gescheiden.¹⁸⁰ De kinderrechter behield enkel zijn rechtsprekende taken en kon sindsdien slechts op verzoek beslissen.¹⁸¹ De gezinsvoogdij-instellingen droegen voortaan de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, hetgeen een codificatie van de praktijk betekende.¹⁸² Zij begeleidden namelijk al gezinsvoogden en patronen die in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel respectievelijk het vrij patronaat bij een gezin betrokken waren.¹⁸³

Een jeugdige kon voortaan onder toezicht worden gesteld indien hij ‘zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen.’¹⁸⁴ Inhoudelijk werd met deze nieuwe rechtsgrond nauwelijks verandering aangebracht. Wel maakte de rechtsgrond duidelijk dat eerst de mogelijkheden in het vrijwillige kader moesten zijn benut, voordat een jeugdbeschermingsmaatregel gerechtvaardigd zou kunnen worden. De maatregel kon slechts worden uitgesproken indien op basis van medewerking en overleg geen

177 *Kamerstukken II* 1996/97, 24885, 4, p. 12; *Kamerstukken II* 1993/94, 23400 VI, 2, p. 114; *Kamerstukken II* 1994/95, 23900 VI, 2, p. 102 en 106. Zie bijvoorbeeld Braaksma, *FJR* 2009/69; zie ook *Handelingen II* 1990/91, 54, p. 13 waarin een Kamerlid het voorstel deed om het vrij patronaat een nieuw leven in te blazen. Op de BES-eilanden bestaat het vrij patronaat overigens nog wel (art. 14 Besluit gezinsvoogdij-instelling Bonaire, Sint Eustatius en Saba 2010).

178 Zie ook Vlaardingerbroek 2013, p. 137.

179 *Stb.* 1995, 255; *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 2; zie ook *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2.

180 Zie voor kritiek op dit samengaan van taken bijvoorbeeld Doek 1972, p. 104-105; Van der Laan, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2, p. 10; Van Teeffelen, *Justitiële verkenningen* 1990(16)/2; Vlaardingerbroek 1991; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 1-2, p. 23-24.

181 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 4-5.

182 Zie artt. 1:254(1) jo. 1:257(1) BW (oud); *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 3; Rutgers van der Loeff 1980, p. 73; zie ook het rapport Rechtzetten van de Commissie Vliegthart waarin een dergelijke scheiding werd aanbevolen (*Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 49).

183 Art. 60(1)(b) Wjvh en art. 17(1) Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen (*Stb.* 1990, 354); Knuttel & Van Hasselt 1962, p. 180 zoals ook is aangehaald in Vlaardingerbroek 2013, p. 136. Dit vrij patronaat werd inhoudelijk niet bij wet geregeld.

184 Art. 1:254(1) BW (oud).

(voldoende) verbetering van de situatie was of kon worden bereikt.¹⁸⁵ De RvdK diende in de rapportage aan te geven waarom een ondertoezichtstelling noodzakelijk was en waarom vrijwillige hulpverlening niet tot de mogelijkheden behoorde.¹⁸⁶ In de wet werd duidelijk gemaakt dat het doel van de maatregel was om de bedreiging op te heffen door het bieden van hulp en steun.¹⁸⁷ Hierbij kon worden gedacht aan het geven van leiding aan de opvoeding of het bereikbaar maken of coördineren van jeugdhulpverlening. De ouders behielden zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding. De herziening betekende ook een uitbreiding van rechtswaarborgen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Zo moest de aanwijzing die de gezinsvoogd over de opvoeding of verzorging van de jeugdige kon geven voortaan schriftelijk worden opgesteld (zie par. 2.3.4).¹⁸⁸ Het niet-vrijblijvende karakter van de maatregel bleek uit het feit dat de ouders en de jeugdige deze schriftelijke aanwijzingen op moesten volgen en de geboden hulp niet konden weigeren en uit de bevoegdheid van de gezinsvoogd om de rechter te vragen een machtiging tot uithuisplaatsing van de jeugdige uit te spreken.¹⁸⁹ Op (het nemen van besluiten met betrekking tot) de jeugdhulpverlening die in het kader van de ondertoezichtstelling kon worden ingezet, waren de kwaliteitseisen die op grond van de Wjvh golden, van toepassing.¹⁹⁰ In het kader van de maatregel kon op initiatief van de gezinsvoogdij-instelling een uithuisplaatsing worden opgelegd voor maximaal één jaar.¹⁹¹ De plaatsing kon steeds met één jaar worden verlengd, waarmee de bepaling dat een gedwongen uithuisplaatsing maximaal twee jaar mocht duren, kwam te vervallen.¹⁹² De gezinsvoogdij-instelling moest uithuisplaatsingen wel zoveel mogelijk voorkomen.¹⁹³

Tot slot werd de rechtspositie van de jeugdige en de ouders verbeterd. Door de scheiding van rechtspraak en uitvoering werd de onafhankelijk-

185 *Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 10-12 en 31; zie ook Bruning 2001, p. 131-132.*

186 Dit was neergelegd in een normenrapport (*Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 10 en de derde bijlage bij Kamerstukken II 1992/93, 21980, 9*).

187 Art. 1:257 leden 1 en 2 BW (oud); *Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 12.*

188 *Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 5.* De schriftelijke aanwijzing betekende een extra rechtswaarborg in geval van een ondertoezichtstelling, maar van deze mogelijkheid werd in de eerste jaren weinig gebruikt gemaakt. Zo zou de schriftelijke aanwijzing een papieren tijger zijn die veel tijd kost voor de gezinsvoogd, maar in de praktijk weinig tot niets oplevert (zie Ruitenbergh, *FJR 2003/23* en Wortman, *FJR 2002/7-8*).

189 *Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 33.*

190 *Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 21.*

191 De meeste beslissingen tot uithuisplaatsing werden genomen tijdens het uitspreken van een ondertoezichtstelling (in 1991 gingen 1.472 van de 3.878 ondertoezichtstellingen gepaard met een uithuisplaatsing). Hieruit werd in de memorie van toelichting afgeleid dat vaak zodanig aan de bereidheid van de ouders om de jeugdige vrijwillig in een instelling of pleeggezin te laten verplaatsen, getwijfeld werd dat een ondertoezichtstelling deze uithuisplaatsing veilig moest stellen (*Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 17-18*).

192 Art. 1:262(1) BW (oud); *Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 17-18 en 33.*

193 *Kamerstukken II 1992/93, 23003, 3, p. 12.*

heid van de rechter gewaarborgd.¹⁹⁴ Bovendien golden grotere rechtswaarborgen voor de uitvoering van de maatregel door de gezinsvoogd. Een verzoek in het kader van de maatregel diende bijvoorbeeld gepaard te gaan met een hulpverleningsplan en een verslag van het verloop van de maatregel, waardoor de gezinsvoogd verplicht werd om verantwoording af te leggen.¹⁹⁵ Besluiten in het kader van een ondertoezichtstelling, zoals het geven van aanwijzingen en het nemen beslissingen met betrekking tot een uithuisplaatsing, moesten schriftelijk worden gegeven en aan de kwaliteitseisen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)¹⁹⁶ en de Wjvh voldoen. Dit bracht onder meer met zich mee dat de verzoeker en andere belanghebbenden in de gelegenheid moesten worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Voorts werd van gezinsvoogdij-instellingen en andere instanties werkzaam in de jeugdhulpverlening verlangd dat zij een klachtregeling opstelden, op grond waarvan onder meer de jeugdige en diens ouders een klacht zouden kunnen indienen over gedragingen van deze instanties jegens hen.¹⁹⁷

Met het verdwijnen van de vele ambtshalve beslissingsbevoegdheden en uitvoerende taken van de kinderrechter werd tevens de mogelijkheid om zelfstandig en informeel toegang te verkrijgen tot de kinderrechter om een ambtshalve beslissing uit te lokken over geschillen (een 'spreekuur' bij de kinderrechter¹⁹⁸) beëindigd. Om te voorkomen dat de nieuwe wet een achteruitgang in de rechtspositie van ouders en jeugdigen betekende, werden enkele bepalingen over de toegang tot de kinderrechter toegevoegd. De ouder(s) en de jeugdige van twaalf jaar en ouder zouden zich op basis van deze bepalingen met bepaalde verzoeken, zoals de intrekking van een schriftelijke aanwijzing, zelfstandig tot de rechter kunnen wenden. Wel werd de toegang enigszins geformaliseerd doordat verzoeken bijvoorbeeld schriftelijk moesten worden ingediend.¹⁹⁹ Overigens werd in de wetsevaluatie van 2000 geconcludeerd dat, ondanks de verschillende regelingen ter verbetering van de rechtspositie van de betrokkenen, de rechtspositie van de belanghebbenden bij een ondertoezichtstelling nog te wensen overliet. Dit kwam mede doordat de rechtswaarborgen die in de wet zijn getroffen door de rechthebbenden niet of nauwelijks worden herkend en gebruikt en belanghebbenden onvoldoende toegang tot de rechter hebben.²⁰⁰

194 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 3.

195 Art. 1:265(2)(3) BW (oud).

196 De Awb is in verschillende fases in werking getreden, waarvan het eerste deel op 1 januari 1994 (*Stb.* 1992, 315); *Kamerstukken II* 1988/89, 21221, 3, p. 2 en 3.

197 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 2, 20-21 en 46; *Kamerstukken II* 1990/91, 21980, 2 (nota Justitiële jeugdbescherming); Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen (*Stb.* 1990, 354).

198 Zie bijvoorbeeld Van Teeffelen, *FJR* 2017/37.

199 *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 5-6 en 23-26; zie art. 1:265(1) BW (oud).

200 De Savornin Lohman e.a. 2000; zie ook Steketee, Overgaag & Lünemann 2003, p. 64 en 79-82.

3.5 BEHOEFTE AAN EEN LICHTERE MAATREGEL ALS TUSSEN-VARIANT TUSSEN DE VRIJWILLIGE HULPVERLENING EN DE JEUGDBESCHERMINGSMAATREGELEN

'In de jaren zeventig is met succes afgerekend met het paternalisme – het oordelen en handelen van professionals om redenen van bestwil. (...) Bemoeizorg heet de nieuwe trend: meer en ongevraagde inmenging in het leven.'²⁰¹

Na de inwerkingtreding van de Wjvh en de herziening van de onder-toezichtstelling werd in de wetgeving onderscheid gemaakt tussen de civielrechtelijke jeugdbeschermingsmaatregelen en de jeugdhulpverlening zelf die in het kader van een maatregel, maar ook daarbuiten kon worden opgelegd en bij bestuursrechtelijke wet was geregeld.²⁰² Ten aanzien van de meeste besluiten met betrekking tot jeugdbeschermingsmaatregelen bestonden civielrechtelijke controlemogelijkheden. Tegelijkertijd waren bestuursrechtelijke beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.²⁰³ Van een duidelijk vrijwillig *kader* met een juridische context gecreëerd door het bestuursrecht, was in deze periode nog geen sprake.²⁰⁴

3.5.1 Diverse pleidooien voor een lichtere maatregel van opgroei-ondersteuning

Naarmate de tijd vorderde, werd het steeds duidelijker dat de nieuwe wetgeving de ontevredenheid in het jeugdstelsel niet (geheel) had weggenomen. Rond de eeuwwisseling ontstond vanuit de gezondheidszorg en strafrechtelijke- en civielrechtelijke hoek behoefte aan een lichtere maatregel van opgroei-ondersteuning in het 'grijze gebied van de bemoeizorg' of het 'gapende gat' tussen de vrijwillige jeugdzorg en de justitiële jeugdbescherming, waarbinnen zorg werd opgedrongen.²⁰⁵ Zo werd door Junger-Tas voorgesteld om 'op zijn minst aanhoudende overredingskracht op ouders en jeugdigen uit te oefenen' om aan opvoedingsondersteuningscursussen deel te nemen, als hiermee een jeugdbeschermingsmaatregel voorkomen zou kunnen worden. Ook werd door Junger-Tas voorgesteld een 'alternatieve maatregel' te introduceren waarbij de kinderrechter het (voorlopig) niet opleggen van een maatregel zou kunnen verbinden aan de voorwaarde dat de ouders deelnemen aan opvoedingscursussen. Dit zou dan gecontro-

201 Tonkens & Duyvendak, *Justitiële verkenningen* 2001(27)/6, p. 8 (citaat ingekort).

202 *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 6 en 10; zie ook Doek 2000.

203 Zie onder meer artt. 2:4, 3:2-4 en 3:46 Awb; *Kamerstukken II* 1990/91, 21818, 1-2, p. 15 en 17; zie ook Widdershoven 1989.

204 Zie ook Stegerhoek 1987, p. 49.

205 Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 13; Boutellier, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 35; Hermanns 2000, p. 109-122; zie ook Bucx & Bot 2012, p. 34

leerd moeten worden door bijvoorbeeld de RvdK of de gezinsvoogdij.²⁰⁶ Van Wijk zette verschillende bestaande vormen van bemoeizorg uiteen, zoals het maken van afspraken die dienen als voorwaarden voor het niet doorverwijzen van de zaak naar de RvdK, het gedurende een onderzoek opschorten van het verzoeken van een maatregel onder de voorwaarde dat de hulpverlening wordt geaccepteerd en 'koppelverkoop'²⁰⁷ met iets wat de ouder graag wil. Van Wijk achtte verduidelijking van de contouren van het reguliere hulpverleningsrecht en het jeugdbeschermingsrecht wenselijk om het mogelijk te maken dat gemakkelijker beoordeeld zou kunnen worden waar bemoeizorg mocht en moest worden toegepast: 'Als een ouder bemoeihulp slechts gedooft uit angst voor een melding kan men zich afvragen of een formele procedure met bijbehorende rechtswaarborgen niet de voorkeur verdient.'²⁰⁸

In 2000 wijdde het kabinet een notitie aan 'niet-vrijblijvende opvoedingsondersteuning', hetgeen werd gedefinieerd als 'het onder drang of dwang doen accepteren door ouders van adviezen, begeleiding of hulp bij de opvoeding van hun kinderen.' Bij drang moest hierbij gedacht worden aan 'een nadrukkelijk aanbod vanuit een coöperatief model tussen instanties en ouders.' In de notitie werd opgemerkt dat in overleg met de ouders afspraken werden gemaakt die in een hulpverleningsplan werden neergelegd. Indien de afspraken niet werden nageleefd, was het in de praktijk mogelijk om de justitiële hulpverlening in te schakelen. Dit zou een rol kunnen spelen bij het overtuigen van het belang van vrijwillige medewerking.²⁰⁹ Het kabinet was van mening dat er voldoende wettelijke mogelijkheden bestonden om de verantwoordelijkheid van de ouders te stimuleren.²¹⁰ Afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie van de herziene ondertoezichtstelling en het onderzoek naar de effectiviteit van de ondertoezichtstelling zou worden gezien of een wetswijziging aangewezen zou zijn.²¹¹

206 Junger-Tas 1997, p. 61-63 en 15-16; Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 11-12; Boutellier, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 34; Junger-Tas 1996; zie Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Justitie 1998 voor een reactie op Junger-Tas.

207 Dat wil zeggen dat alleen aan de wensen van de ouders zal worden voldaan als deze ouders de aangeboden hulpverlening accepteren.

208 Van Wijk 1999, p. 230-237 en 273-274; Willems 1999, p. 918-930.

209 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27197, 1, p. 2; zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 27197, p. 7-8 voor voorbeelden van inspanningen om een verzoek tot ondertoezichtstelling te voorkomen. *Kamerstukken II* 2000/01, 27197, 2, p. 9.

210 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27197, 1, p. 3.

211 Zie ook NGR 2001, waarin verslag werd gedaan van een onderzoek naar de mogelijkheden om een rechtsgrond te introduceren voor een lichte pedagogische interventie en uiteindelijk werd geconcludeerd dat kan worden volstaan met enkele wijzigingen van de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling.

In de rechtswetenschappelijke literatuur bleef echter aandacht uitgaan naar de wenselijkheid van de komst van een tussenvariant. Zo stelde Bruning in haar dissertatie een nieuw maatregelenpakket voor, waar de maatregel van opvoedingsondersteuning deel van uit maakte.²¹² De kinderrechter zou deze maatregel kunnen opleggen indien de jeugdige bescherming nodig had zonder dat een uithuisplaatsing aangewezen was en een lichtere vorm van hulpverlening niet tot de mogelijkheden behoorde. Bij een verzoek tot het treffen van een dergelijke maatregel diende een opvoedingsplan overhandigd te worden waarin concreet werd aangegeven welke resultaten bereikt dienden te worden om de noodzaak tot de maatregel weg te nemen en welke middelen daartoe kunnen worden ingezet. De maatregel zou in beginsel voor een periode van zes maanden tot een jaar kunnen worden opgelegd.²¹³ Boutellier stelde eveneens een lichte vorm van gedwongen opvoedingshulp voor, om zo de grote onzekerheid die bij hulpverleners bestond wanneer zij zonder titel en hulpvraag hulpverlening oplegde, weg te nemen.²¹⁴ Verder werden in de literatuur oplossingen gezocht in het versterken van de ondertoezichtstelling en de schriftelijke aanwijzing.²¹⁵ Ook werden voorstellen gedaan om de mogelijkheden van de vrijwillige hulpverlening te versterken, bijvoorbeeld door de hulpverleningsinstellingen *outreaching* te laten werken om te voorkomen dat de problemen erger zouden worden²¹⁶ of door de introductie van vrijwillige hulpverleningscontracten.²¹⁷ Tegelijkertijd werd in de literatuur opgemerkt dat versterking van de vrijwillige hulpverlening juridisch gezien geen voordeel hoefde te zijn, aangezien de rechtsbescherming van jeugdigen in de vrijwillige hulpverlening minder strak was geregeld.²¹⁸

3.5.2 Wet op de jeugdzorg (2005)

Bij het lezen van de parlementaire stukken van de Wet op de jeugdzorg (hierna: Wjz) kan het idee ontstaan dat in het geheel geen vorderingen zijn gemaakt: een Eerste Kamerlid merkte op dat de problemen die in het rapport van de Commissie Mik werden beschreven, grotendeels nog steeds aanwezig waren.²¹⁹ Uit onderzoek was bovendien gebleken dat de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling voor jeugdigen met lichte

212 Bruning 2001, p. 457-459.

213 Bruning 2001, p. 459-461; Vergelijk ook Koens 1994.

214 Boutellier, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 37.

215 Zie Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 5.

216 Van Yperen, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 47; zie ook Deijkers, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 14.

217 Bruning, *FJR* 2002/4, p. 104-105.

218 Zie De Ruyter 1993, zoals ook wordt aangehaald in Kruithof, *Justitiële verkenningen Kinderbescherming* 2002(28)/9, p. 27.

219 *Handelingen I* 2003/04, 22, p. 1090.

problemen laag was.²²⁰ De Wjz²²¹ zou de bestaande problemen verder moeten oplossen.²²² Hierbij stonden het versterken van de voorliggende voorzieningen,²²³ de totstandkoming van één centrale herkenbare en laagdrempelige toegang tot de jeugdzorg,²²⁴ de totstandkoming van een passend en samenhangend zorgaanbod en het versterken van de positie van de cliënt²²⁵ centraal. Onder de Wjz waren de provincies verantwoordelijk voor de regie van de jeugdzorg, de gemeenten voor het lokale – preventieve – jeugdbeleid²²⁶ en het Rijk voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van het stelsel als geheel.²²⁷

3.5.2.1 Jeugdbescherming en vrijwillige zorg in één stelsel

In de Wjz werden de jeugdbescherming en vrijwillige jeugdzorg ('ieder zorg waartoe een cliënt niet gedwongen wordt'²²⁸) in één stelsel samengebracht en werd de voorrangsregeling van de Wjvh (zie par. 3.4.3) geschrapt.²²⁹ De jeugdbeschermingsmaatregelen bleven bij afzonderlijke, burgerlijke wet, gereguleerd,²³⁰ maar de verschillende regelingen werden wel op elkaar afgestemd,²³¹ waarbij de 'waterscheiding van het hele systeem' kwam te liggen bij de vraag of iets vrijwillig of onvrijwillig gebeurde.²³² De jeugdbeschermingsmaatregelen hadden geen directe relatie met de problematiek

220 Zie Slot e.a. 2002. Uit dit onderzoek bleek dat jeugdigen met de zwaarste problemen het meest gebaat waren met een ondertoezichtstelling en dat ondertoezichtstellingen vaak gepaard gingen met een uithuisplaatsing (twee jaar na de start van de ondertoezichtstelling woonde bijna tweederde van de jeugdigen niet meer thuis; Slot e.a. 2002, p. 47). Verder bleek dat de situatie na twee jaar ondertoezichtstelling bij 28 procent van de jeugdigen verbeterd was, bij 38 procent hetzelfde gebleven was en bij 33 procent verslechterd was. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 2, met verwijzing naar Slot e.a. 2002, p. 77. Zie ook Weijers 2016, p. 18 waarin wordt verwezen naar een onderzoek uit 1952 (Clemens Schröner 1952) waarin vergelijkbare resultaten naar voren kwamen. Zie ook Bruning & Liefwaard 2013, p. 18-19 en Bruning 2013, p. 38-42. Zie voor een dissertatie over effectiviteit van de jeugdbescherming Dekker 2016.

221 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 2. De Wjz is nader uitgewerkt in een uitvoeringsbesluit (*Stb.* 2004, 703).

222 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 18.

223 *Stb.* 2007, 306; Adviescommissie Wet op de jeugdzorg 1999, p. 14-16; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 5.

224 Zie ook Taskforce 1994 waarin wordt aanbevolen om binnen de provincies en grote steden een Bijz in te stellen als organisatie op het snijpunt van vrijwillige hulp en dwang.

225 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 5-6; Vergelijk ook Sol & Ros, *AA* 2006/4 en Den Hollander & Willems-Dijkstra, *FJR* 2012/70; zie ook Vlaardingebroek, *FJR* 2004/101.

226 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 21; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 41; *Handelingen II* 2002/03, 80, p. 4611; *Handelingen II* 2002/03, 81, p. 4621; *Kamerstukken II* 2004/05, 30131, 3, p. 24.

227 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 28-34.

228 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 8, p. 20.

229 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 9 en 18-19.

230 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 27-28.

231 Art. 1(1) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 1; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 8-9.

232 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 28.

van de jeugdige, maar meer met de onmacht of onwil van de ouders of de jeugdige om de problemen onder ogen te zien en daar wat aan te doen. De jeugdbescherming was dus een interventiemogelijkheid voor jeugdigen die met een vrijwillig aanbod niet werden bereikt.²³³ Voor wat betreft de hulpverlening was geen principieel onderscheid meer te maken tussen jeugdigen die op vrijwillige basis hulp ontvingen en jeugdigen ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel was opgelegd.²³⁴

3.5.2.2 *Het indicatiebesluit als toegangsbewijs tot het vrijwillige kader en de wettelijke taken van Bzj*

Met de Wjz werd het vrijwillige kader in belangrijke mate gejuridiseerd en kregen de Bzj's, die in de praktijk reeds de gezinsvoogdij-instellingen hadden vervangen,²³⁵ een wettelijke positie.²³⁶ Het Bzj vormde de toegang tot jeugdzorg en stelde – samen met de cliënt – vast welke jeugdzorg aangewezen was.²³⁷ Dit kon uiteindelijk leiden tot een indicatiebesluit waarmee de cliënt aanspraak (recht) op zorg kreeg.²³⁸ Hiermee ontstond een juridisch *kader* waarbinnen jeugdhulp kon worden verleend. In geval van vrijwillige jeugdzorg maakte de cliënt zelf de keuze of hij zijn aanspraak bij een zorgaanbieder²³⁹ tot gelding zou brengen.²⁴⁰ Indien nodig kon het Bzj cliënten hiertoe motiveren. Het Bzj bevorderde dat een hulpverleningsplan tot stand kwam dat was afgeleid van het indicatiebesluit. Indien meerdere zorgaanbieders bij een cliënt betrokken waren, zag het Bzj er op toe dat afspraken over de afstemming en coördinatie werden vastgelegd in het hulpverleningsplan en dat deze afspraken door de aanbieders werden nagekomen.²⁴¹ Het hulpverleningsplan werd na overleg met de cliënt vastgesteld en behoeft – in geval van vrijwillige hulpverlening – de instemming van de cliënt.²⁴² Het Bzj had ook beperkte mogelijkheden om een cliënt ambulante zorg te bieden indien tijdens het indicatieproces bleek dat deze cliënt gezien de ernst van de problemen niet in aanmerking zou komen voor jeugdzorg waarop aanspraak bestond en met enige adviezen en begeleiding verder geholpen zou kunnen worden.²⁴³ Het Bzj moest bij

233 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 9-10; zie ook *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 1-2.

234 Zie ook Van Unen 2005, p. 26.

235 In de Wjz werd steeds gesproken van 'de stichting', dit is ingevolge art. 1 Wjz een stichting die een Bzj in stand hield. *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 18-19; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 12 en *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 2.

236 Zie art. 4 Wjz.

237 Art. 5(1)(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15-18; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 8, p. 2.

238 Zie ook Troisfontaine, *FJR* 2005/80.

239 Art. 19 Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 13.

240 *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 11-13.

241 Art. 10(1)(g) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 17-18 en 23-24.

242 Art. 24(5)(6)(7) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 8 en 65.

243 Art. 10(3)(b) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15.

het uitoefenen van diens taken voortdurend bezien of een gezagsmaatregel moest worden overwogen.²⁴⁴ Indien – na onderzoek daartoe door de RvdK – een ondertoezichtstelling door de rechter werd uitgesproken, werd het Bjz belast met de uitvoering van deze maatregel.²⁴⁵ Tot slot was ook het advies- en meldpunt kindermishandeling onderdeel van het Bjz.²⁴⁶ Het Bjz bezat dus belangrijke taken in zowel (de toegang naar) het vrijwillige als het gedwongen hulpverleningskader.

Net als onder de Wjhv, vielen de besluiten van de Bjz's onder de werking van de Awb. Dit betekende onder andere dat deze besluiten aan de beginselen en eisen van de Awb moesten voldoen. Verder hield dit in dat de cliënt tegen bijvoorbeeld indicatiebesluiten of besluiten van Bjz's die een beëindiging van de zorg inhielden, bezwaar kon maken bij het Bjz en vervolgens beroep kon instellen bij de kinderrechter.²⁴⁷ Hetzelfde gold voor een aantal besluiten die het Bjz nam in het kader van een ondertoezichtstelling. Besluiten die op grond van het BW door de kinderrechter getoetst konden worden, waren echter via de negatieve lijst van de Awb uitgezonderd van de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Hiermee werd voorkomen dat een dubbele rechtsgang bestond ten aanzien van besluiten die in het kader van een ondertoezichtstelling werden genomen. Buiten deze vormen van rechtsbescherming, bezaten cliënten ook de mogelijkheid om een klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen²⁴⁸ of om bij vermeend onrechtmatig handelen naar de civiele rechter te stappen.²⁴⁹

3.5.2.3 *Extra bevoegdheden van het Bjz geïntroduceerd met een nota van wijziging*

Naar aanleiding van een gezinsdrama in Roermond in 2002 werden een betere coördinatie en duidelijkere verantwoordelijkheden noodzakelijk geacht, hetgeen resulteerde in een uitbreiding van de bevoegdheden van het Bjz.²⁵⁰ Hiermee werd gereageerd op de verwijten dat de jeugdhulpverlening te laat en te licht ingreep in geval van risicovolle gezinssituaties.²⁵¹

244 Art. 9(1)(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 18; zie ook *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 5, p. 36.

245 Art. 10(1)(b) Wjz; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15.

246 Art. 10(1)(e) Wjz; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 15.

247 Artt. 1:3 jo. 7:1 en 8:1 Awb; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 5, p. 63; zie ook Kok, *FJR* 2004/100 over het recht op jeugdzorg en de eisen die op grond van de Awb gelden voor het indicatiebesluit; zie ook De Boer & Van Montfoort, *Recht der werkelijkheid* 2010(31)/3.

248 Op grond van de Wet Nationale ombudsman (*Stb.* 1981, 35).

249 Art. 6:162 BW; *Kamerstukken II* 2001/02, 28168, 3, p. 51 en 52; art. 101 Wjz; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 32; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 27, p. 7-8; zie bijvoorbeeld ook Van Unen 2005, p. 151-155.

250 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 19-20.

251 Hierbij, naast het gezinsdrama in Roermond, ook gedacht worden aan de zaak van Savanna in 2004; zie bijvoorbeeld Bruning, *Maandblad voor Vermogensrecht* 2006(7/8), p. 239; Dekker e.a. 2012, p. 31.

Het Bjj kreeg de taak actief op te treden in situaties waarin er duidelijke aanwijzingen waren van opgroei- en opvoedproblematiek en het gezin of de jeugdige niet van plan was uit eigen beweging hulp in te schakelen.²⁵² In dergelijke situaties zou het Bjj contact op kunnen nemen met het gezin om de ouders en de jeugdige te motiveren de problemen onder ogen te zien, met hen na te gaan welke hulp nodig was en hen te motiveren tot het aanvaarden van hulp.²⁵³ Hiermee werd de lacune tussen de jeugdbeschermingsmaatregel en de constatering dat hulp nodig was, opgevuld²⁵⁴ door te voorkomen dat Bjj niets zonder toestemming van de cliënt zou kunnen doen en dat een jeugdbeschermingsmaatregel de enige uitzondering was. Wanneer het Bjj contact opnam met de cliënt, was deze niet verplicht om hieraan gehoor te geven. Door een *outreaching* aanpak kon het Bjj dit echter wel bevorderen.²⁵⁵ De *outreaching* aanpak werd uitvoerig besproken in de Kamer. Zo merkte een Kamerlid op dat de uitbreiding van het takenpakket van de Bjj's aan het spanningsveld tussen vrijwillige en 'afgedwongen' jeugdzorg raakte.²⁵⁶ Ook werd het (strafrechtelijk) justitieel casusoverleg als specifieke vorm van *outreaching* werken genoemd. Tijdens deze overleggen werd vanuit een justitiële invalshoek en een hulpverleningsperspectief gekeken naar de beste oplossing voor een kind. Bij deze overleggen waren vaak alleen justitie en politie aanwezig, maar ook het Bjj zou aan dit overleg deel kunnen nemen.²⁵⁷

Naar aanleiding van het gezinsdrama werd tevens gewezen op de noodzaak van meer 'drang in de vrijwillige hulpverlening.' Hierover werd opgemerkt dat zorg het meest effectief is als cliënten de noodzaak ervan inzien, maar dat het niet altijd mogelijk is om cliënten dit inzicht bij te brengen. De hoofdregel was dat aan een indicatiebesluit een aanvraag van een cliënt ten grondslag moest liggen. Om ook hulp op gang te kunnen brengen waar een cliënt niet nadrukkelijk om had gevraagd, had het Bjj de bevoegdheid om in een aantal gevallen zonder een (volledige) aanvraag daartoe een indicatiebesluit te nemen. Ten aanzien van de aanvraag door een ander dan degene die de zorg betrof, werd bepaald dat instemming van de cliënt in principe benodigd was. Hierop waren echter enkele uitzonderingen van toepassing. Indien de aanvraag betrekking had op een jeugdige jonger dan twaalf jaar, was de instemming van deze jeugdige niet vereist, maar wel die van diens wettelijk vertegenwoordiger. Dit gold ook indien de jeugdige ouder was dan twaalf jaar, maar niet in staat kon worden geacht tot een redelijke waardering van diens belangen ter zake. Indien een aanvraag betrekking had op een jeugdige die tussen de twaalf en zestien

252 *Kamerstukken II 2002/03*, 28168, 10, p. 2 en 16-18; zie art. 5(3) Wjz.

253 *Kamerstukken I 2003/04*, 28168, B, p. 7; *Kamerstukken II 2002/03*, 28168, 10, p. 17; zie ook Van Unen 2005, p. 51-54.

254 Zie ook *Kamerstukken I 2003/04*, 28168, B, p. 7.

255 *Kamerstukken II 2002/03*, 28168, 10, p. 17.

256 *Kamerstukken II 2002/03*, 28168, 26, p. 17-19.

257 *Kamerstukken II 2002/03*, 28168, 26, p. 6 en 28.

jaar oud was, was de instemming van de wettelijke vertegenwoordiger vereist. Indien deze vertegenwoordiger echter weigerde in te stemmen, maar de zorg voor de jeugdige noodzakelijk was en de jeugdige de zorg weloverwogen bleef wensen, kon het Bz een besluit nemen. Indien een wettelijk vertegenwoordiger een aanvraag deed, en de jeugdige tussen de twaalf en zestien jaar oud was en weigerde in te stemmen met de aanvraag en de zorg voor de jeugdige noodzakelijk was, dan kon Bz ook een besluit nemen.²⁵⁸ Zodra vervolgens een indicatiebesluit werd genomen, was de cliënt niet verplicht om hier aanspraak op te maken. In de situatie waarin de cliënt niet gemotiveerd kon worden om de hulp te aanvaarden, had het Bz geen mogelijkheid om hem hiertoe te verplichten. Wel kon een weigering aanleiding zijn om de RvdK hiervan op de hoogte te brengen.²⁵⁹

Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd eveneens de gezinscoach geïntroduceerd.²⁶⁰ De gezinscoach kreeg de taak te bevorderen dat de hulpverlening in gezinnen met meervoudige problematiek en waarbij meerdere hulpverleningsinstanties betrokken zijn, in samenhang werd aangeboden. Hij ondersteunde het gezin, stemde de benodigde hulpverlening op elkaar af en coördineerde de uitvoering van de hulpverlening. De gezinscoach moest worden onderscheiden van de casemanagementtaken van het Bz.²⁶¹ Gezinscoaching zou het beste kunnen worden uitgevoerd door de persoon die het vertrouwen van het gezin heeft, bijvoorbeeld een betrokken hulpverlener vanuit een lokale voorziening of een zorgaanbieder.²⁶² Gezinscoaching was ook mogelijk in het kader van de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel.²⁶³ In de praktijk werden diverse projecten gestart waarbij met een gezinscoach werd gewerkt,²⁶⁴ maar deze figuur kwam uiteindelijk niet goed van de grond. In de evaluatie van de Wjz kwam het woord 'gezinscoach' bijvoorbeeld in zijn geheel niet voor. In het evaluatierapport werd opgemerkt dat de casemanagementtaak van Bz onder druk stond door gebrek aan een eenduidige landelijke norm, onvoldoende financiering en tijdgebrek.²⁶⁵ Mogelijk hebben deze redenen er ook toe geleid dat de gezinscoach niet goed van de grond kwam.

258 Art. 7 Wjz.

259 Art. 9(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 19-20.

260 Artt. 6(2) en 8(2) Wjz; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 19.

261 Art. 10(1)(f-j) Wjz; zie ook *Handelingen II* 2002/03, 80, p. 4601 en 4607.

262 *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 10, p. 19; zie ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 26, p. 19-20 en 32; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 27, p. 3-4; *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 46; *Handelingen II* 2002/03, 80, p. 4611; *Handelingen II* 2002/03, 81, p. 4622; *Kamerstukken II* 2003/04, 28168, 53; Van Unen 2005, p. 60.

263 *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, D, p. 37.

264 Vlaardingerbroek, *FJR* 2004/101.

265 Baecke e.a. 2009, p. 33.

3.5.3 Beleidsvoornemens en toekomstvisies van het kabinet

Na de inwerkingtreding van de Wjz werden voor het eerst een vrijwillig en een gedwongen hulpverleningskader onderscheiden. Via de Awb werd het vrijwillige kader steeds verder gejuridiseerd. Het vrijwillige kader en de jeugdhulpverlening waren in grote mate bestuursrechtelijk geregeld en het gedwongen kader civielrechtelijk. Daarnaast heeft de wetgevende macht geprobeerd te voorzien in de behoefte aan een tussenvariant tussen het vrijwillige en gedwongen kader door het creëren van de mogelijkheid voor de Bjz's om ouders met enige drang te bewegen tot het aanvaarden van opvoedingsondersteuning. In de periode van 2007 tot 2009 verschenen verschillende beleidsprogramma's en kabinetsvisies over de toekomst van de jeugdhulpverlening. In deze documenten werden enkele voorstellen en ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor de verdere vormgeving en aansluiting van het vrijwillige en gedwongen hulpverleningskader.

3.5.3.1 Beleidsprogramma 'Beter beschermd' en de ontwikkeling van de Deltamethode

In het kader van het beleidsprogramma 'Beter beschermd'²⁶⁶ werd een casusoverleg geïntroduceerd waarbij onder andere het Bjz en de RvdK nagingen of een jeugdbeschermingsmaatregel moest worden verzocht.²⁶⁷ In het adviesrapport 'Kinderen eerst' werd onder meer een verruiming van de grond van de ondertoezichtstelling voorgesteld, zodat de maatregel toegankelijk zou worden voor relatief lichtere probleemsituaties²⁶⁸ en beter aan zou sluiten bij de Wjz.²⁶⁹ In deze periode werd ook een nieuwe werkwijze vormgegeven voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling ('Deltamethode Gezinsvoogdij'²⁷⁰), waarbinnen de gezinsvoogd het gezin motiveerde om actief mee te doen ('engageren') en het belang van de ontwikkeling en

266 Ministerie van Justitie & Directie Justitieel Jeugdbeleid 2005; *Kamerstukken II* 2003/04, 28606, 19; *Kamerstukken II* 2005/06, 29815, 76, p. 1; *Kamerstukken II* 2003/04, 28606, 19.

267 Baecke e.a. 2009, p. 158-161.

268 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 43; Werkgroep Wetgeving voor de aanpassing van de kinderschermingswetgeving 2006, p. 4; zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 29815, 76, p. 2 en Ministerie van Justitie & Directie Justitieel Jeugdbeleid 2005, p. 14; zie bijvoorbeeld ook Vlaardingerbroek, *FJR* 2007/2.

269 Werkgroep Wetgeving voor de aanpassing van de kinderschermingswetgeving 2006, p. 10; art. 5(1) Wjz.

270 *Kamerstukken II* 2005/06, 29815, 76, p. 3; zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 6; zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2002/03, 28168, 27, p. 2 waarin het 'verbetertraject van de gezinsvoogdij' reeds genoemd wordt; zie ook *Kamerstukken I* 2003/04, 28168, B, p. 12; Twynstra Gudde 2009, p. 7-16. Reeds in 2002 zijn in vier regio's 'delta-teams' gevormd, maar in 2006 is de Deltamethode verder uitgewerkt en in de periode van 2006 tot 2009 zijn de gezinsvoogden getraind in het werken volgens deze methode (zie PI Research & Van Montfoort 2009, p. 8; zie ook Slot & Van Montfoort 2008).

veiligheid van de jeugdige verduidelijkte ('positioneren').²⁷¹ Deze nieuwe methodiek zou een positieve invloed hebben op de duur van de ondertoezichtstelling en op de kans op en duur van een uithuisplaatsing.²⁷²

3.5.3.2 Beleidsprogramma van het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin

In het beleidsprogramma van het nieuwe Programmaministerie voor Jeugd en Gezin²⁷³ werd onder meer nadruk gelegd op het belang van het benutten en versterken van de kracht van gezinnen. In het kader hiervan zou opvoedingsondersteuning beschikbaar moeten komen voor alle gezinnen, zou per gezin één aanspreekpunt moeten komen voor gezinsleden en betrokken hulpverleners en zou het toepassen van Eigen Kracht Conferenties – waarbij werd gezien hoe het netwerk het gezin zou kunnen ondersteunen – de regel moeten worden. Verder zouden gezinnen met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen snel de juiste hulp moeten krijgen.²⁷⁴ De centra voor jeugd en gezin (hierna: cjg's)²⁷⁵ werden geïntroduceerd als herkenbaar en laagdrempelig punt voor opgroei- en opvoedvragen, adequate en passende hulp en coördinatie van die hulp. Zij zouden – onder gemeentelijke verantwoordelijkheid – opvoedondersteuning²⁷⁶ en gezinscoaching moeten bieden.²⁷⁷ Daarnaast werd de nadruk gelegd op het zo vroeg mogelijk opsporen en beter aanpakken van problemen. Op deze manier zou kunnen worden voorkomen dat jeugdigen en gezinnen later zwaardere problemen krijgen. Volgens het beleidsprogramma behoorde doormodderen tot de verleden tijd: in geval van signalen dat een jeugdige of gezin problemen heeft, zou eenieder diens verantwoordelijkheid moeten nemen.²⁷⁸ In het beleidsprogramma werd een oploop van vrijwillig, naar drang, naar dwang beschreven in de aanpak van jeugdigen die risico- en grensoverschrijdend gedrag vertoonden:

271 PI Research & Van Montfoort 2009, p. 27-48; zie ook Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3.

272 Stams e.a. 2010, p. 52-59; *Kamerstukken II* 2010/11, 32202, 6.

273 *Kamerstukken II* 2007/08, 31445, 2.

274 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007; zie ook Dijkstra 2019 voor een dissertatie waaruit onder meer blijkt dat de effectiviteit van Eigen Kracht Conferenties vooralsnog niet goed kan worden onderbouwd en de vraag wordt gesteld of de inzet van dergelijke conferenties wel juist is.

275 Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 31001, 23; *Kamerstukken II* 2006/07, 30136 en 28684, 17; Programmaministerie voor Jeugd en Gezin 2008.

276 Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30136 en 28684, 17 voor een motie waarin de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze verplichte opvoedondersteuning vanuit cjg's aangeboden zou kunnen worden aan onwillige ouders, zonder dat het ouderlijk gezag (gedeeltelijk) zou worden ontnomen. Als reactie werd gegeven dat het kabinet werkte aan een voorstel om de grond van de ondertoezichtstelling te verruimen zodat eerder opvoedingsondersteuning opgelegd zou kunnen worden; Programmaministerie Jeugd en Gezin 2008, p. 17-18.

277 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 13-15.

278 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 4-8.

'Zo zal in iedere situatie eerst gekeken worden of de ouders en/of de jeugdige te motiveren zijn voor opvoedingsondersteuning of vormen van (jeugd)zorg. Indien zij hier niet vrijwillig aan willen deelnemen, en de situatie vraagt er wel om, wordt drang toegepast. Dit kan variëren van vormen van kordaat en vasthoudend optreden van de hulpverleners tot het aankondigen van de noodzaak van een ondertoezichtstelling bij verdere weigering om mee te werken. In de praktijk, bij voorbeeld in de gemeente Nijmegen, blijkt dat met deze vorm van drang reeds veel bereikt kan worden. In die gevallen waarin drang geen resultaat heeft kan, indien aan de wettelijke vereisten is voldaan, een ondertoezichtstelling worden opgelegd en kan dus dwang worden toegepast.'²⁷⁹

Indien ouders hulp zouden mijden terwijl de veiligheid, gezondheid of ontwikkeling van hun kind in het geding is, zouden zij actief door de hulpverlening worden opgezocht. De ouders zouden dan worden gemotiveerd om de hulp te aanvaarden en desnoods zouden zij door rechterlijke tussenkomst gedwongen kunnen worden om mee te werken.²⁸⁰

Het beleidsprogramma paste binnen het veiligheidsdenken dat in deze periode de overhand kreeg. De focus kwam te liggen op het voorkomen en uitsluiten van risico's voor jeugdigen. Er werd gesproken van een 'Savanna-effect' waarbij eerder tot ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing over werd gegaan. Niet alleen de controle op gezinnen, maar ook die op de jeugdhulpverlening nam toe. Rapporten van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor Gezondheidszorg beschreven dat onveilige thuissituaties onzichtbaar konden blijven door het tekortschieten van de samenwerking tussen beroepskrachten, het gebrek aan casemanagement en onduidelijkheid over de vraag bij wie de eindverantwoordelijkheid voor het kind zou moeten liggen. Daarnaast was sprake van lange wachtlijsten en doorlooptijden. Tot slot nam naar aanleiding van de herziening van de ondertoezichtstelling in 1995 ook de regeldruk bij de jeugdbeschermers toe.²⁸¹

3.5.3.3 De toekomstvisie van het kabinet

Uit de evaluatie van de Wjz²⁸² bleek onder meer dat de afstemming tussen het vrijwillige en gedwongen kader aanzienlijk was verbeterd, maar dat een te grote druk bestond op de dure, gespecialiseerde zorg en dat de samenwerking rond jeugdigen en gezinnen tekortschoot door de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen en wettelijke systemen.²⁸³ Ook

279 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 36; alhoewel deze passage ziet op de aanpak van jeugdcriminaliteit, blijkt uit de tekst en context dat een dergelijk continuüm ook toepasbaar is in geval van opvoedingsproblematiek.

280 Programmaministerie Jeugd en Gezin 2007, p. 6.

281 Zie Bruning, *PROCES* 2007/6 (zie ook hierin aangehaalde krantenartikel Sommer, *De Volkskrant* 7 juni 2017); zie ook Boutellier 2005.

282 Zie art. 110 Wjz; Baecke e.a. 2009.

283 Baecke e.a. 2009.

werd het indicatieproces als bureaucratisch bestempeld.²⁸⁴ Als reactie op de evaluatie schetste het kabinet een toekomstvisie waarin onder meer werd voorgesteld de eerste lijn via de cjb's uit te bouwen, zodat de hulp dichtbij en tijdig kon worden geboden. Het activeren van de eigen kracht moest het leidende beginsel zijn bij de hulp en ondersteuning.²⁸⁵ In het geval dat sprake was van problemen op meerdere gebieden, was een samenhangende en effectieve gezinsondersteuning op al de gebieden nodig, met 'één gezin, één plan' als uitgangspunt. Verder werd aangegeven dat de dreiging van een juridische maatregel in het vrijwillige kader ('drang') bij gezinnen met meervoudige problematiek voldoende was gebleken om hulpverlening te starten.²⁸⁶

Het vrijwillige en gedwongen kader zouden volgens het kabinet verder samengebracht moeten worden, omdat het gedwongen kader in veel gevallen gepaard ging met hulpverlening en omdat binnen een gezin zowel het vrijwillig als gedwongen kader gecombineerd voorkwamen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdbescherming zou ook bij gemeenten moeten komen te liggen. Wel werd opgemerkt dat met een jeugdbeschermingsmaatregel wordt ingegrepen in de rechten van ouders en jeugdigen en dat er daarom voldoende *checks and balances* zouden moeten bestaan om te waarborgen dat het ingrijpen op het juiste moment en op de juiste wijze geschiedde.²⁸⁷ Het kabinet achtte het wenselijk dat een gezinsvoogdijwerker eventueel al voor en na het opleggen van een maatregel met een gezin aan de slag zou kunnen gaan of blijven, zodat de zorg gecontinueerd werd. De uitvoering van de jeugdbescherming zou niet bij het cjb belegd moeten worden, om zo het laagdrempelige karakter van het cjb te behouden. De Bjb's zouden zich moeten ontwikkelen tot regionale organisaties voor gedwongen hulpverlening onder gemeentelijke verantwoordelijkheid.²⁸⁸

3.5.3.4 De parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg

Naar aanleiding van een onderzoek naar de brede problematiek van de jeugdzorg achtte de parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg het van belang dat hulp zo dicht mogelijk bij de jeugdige en zijn dagelijkse leefsituatie werd geboden, de nadruk lag op preventie, perverse (financiële) prikkels uit het stelsel verdwenen en de bureaucratie sterk

284 Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8.

285 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 5-6 en 10.

286 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 25-26; zie overigens ook de dissertatie van Boermans over de ruimte die het liberale rechtssysteem biedt voor het rechtvaardigen van gedwongen vroegtijdig overheidsingrijpen in gezinnen (Boermans 2009, zie p. 157 en 163-173). Boermans zag pas een rol voor de rechter weggelegd als de hulpverlener en ouders er samen niet uitkomen.

287 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 18-19, 32-33 en 38.

288 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 38-39.

verminderde.²⁸⁹ De organisatie van preventie en vrijwillige hulpverlening zou bij gemeenten gelegd moeten worden.²⁹⁰ En voor een vertrouwensband tussen hulpverlener en gezin was het nodig om de verantwoordelijkheid voor het gezin bij één hulpverlener te leggen. In bestuurlijke zin moest het gedwongen kader worden gescheiden van het vrijwillige kader. Verplichte vormen van jeugdzorg zouden altijd binnen duidelijke wettelijke kaders en na rechterlijke tussenkomst plaats moeten vinden, onder de verantwoordelijkheid van het Rijk.²⁹¹

De ministers voor Jeugd en Gezin en de minister van Justitie deelden de adviezen van de Werkgroep,²⁹² maar merkten wel op dat zij de uitvoering van de vrijwillige en gedwongen zorg op termijn onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten zouden willen brengen en dat zij de Bjjz's op de langere termijn zouden willen omvormen tot regionale aanbieders van zorg met een aanbod voor multiprobleemgezinnen in het vrijwillige en het gedwongen kader. Dit was volgens het kabinet essentieel ter bevordering van de continuïteit in de zorg en de kennis van het gezin.²⁹³

3.5.4 De Vliegwielprojecten

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: VenJ) stelde geld beschikbaar om de Deltamethodiek (zie par. 3.5.3.1) breder in te zetten in het kader van zogenoemde 'Vliegwielprojecten'.²⁹⁴ Deze projecten bestonden uit vier grote ('Vlieg wiel 1') en achttien kleinere ('Vlieg wiel 2') projecten gericht op kwaliteitsverbetering, duurzame beperking van de instroom en vergroting van de uitstroom van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. De 'Vlieg wiel 1'-projecten bouwden voort op de Deltamethode en richtten zich op het eerder inzetten van een jeugdbeschermingsaanpak bij probleemgezinnen, het liefst al in het vrijwillige kader.²⁹⁵ Hiermee werd beoogd om meer samenhang aan te brengen tussen het vrijwillige en het gedwongen kader.²⁹⁶ In het kader van deze projecten werd bij gezinnen waar de veiligheid en de ontwikkeling van de jeugdige in het geding waren, een gezinsvoogdijwerker of medewerker van de RvdK ingezet om het gezin te bewegen tot het aanvaarden van vrijwillige hulp om zo de veiligheid van het kind te kunnen garanderen en de inzet van een jeugdbeschermings-

289 *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8, p. 5-6; *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 XVII, 13 (zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32224, 1, p. 1 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 1; Bijlage 5 bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8; *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 2-6).

290 Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32417, 15.

291 *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8, p. 8, 9, 12 en 19.

292 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 5.

293 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 5, p. 2-3.

294 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 44; *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262; Anthonijsz e.a. 2014, p. 5-6.

295 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262, p. 2; *Kamerstukken II* 2013/14, 32015, E, p. 10; *Kamerstukken II* 2012/13, 33605 VI, 5, p. 21.

296 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 295, p. 2.

maatregel te voorkomen.²⁹⁷ De projecten werden vanuit de Bijz's opgezet en nader ingevuld, zodat zij optimaal aansloten op de regionale situatie.²⁹⁸ Een voorbeeld is de *Signs of Safety*-methode waarbij een jeugdbeschermer in het vrijwillige kader werd ingezet in gezinnen waar vermoedelijk sprake was van kindermishandeling of waar de veiligheid en ontwikkeling van jeugdigen in het geding was.²⁹⁹ Een ander voorbeeld waren de SAVE-teams in Utrecht. Binnen deze teams werd interdisciplinair gewerkt, waardoor gezinnen maar met één werker te maken kregen, ongeacht het kader waarin de hulp geboden werd. De 'Vliegwielen 2'-projecten richtten zich op verkorting van de duur van de ondertoezichtstelling. De aangesloten organisaties gaven zelf invulling aan de activiteiten binnen de projecten, zodat zij aansloten op de regionale situatie.³⁰⁰ Door een landelijke procesmanager en landelijke bijeenkomsten zou kennisuitwisseling tussen de verschillende organisaties worden gestimuleerd.³⁰¹

De staatssecretaris beschouwde de Vliegwielenprojecten als een voorbeeld van hoe de praktijk van jeugdbescherming er in de toekomst onder de nieuwe Jeugdwet uit zou gaan zien. Alle Bijz's zouden de methode moeten toepassen en daartoe had de staatssecretaris de gemene deler van de projecten samengevat in enkele uitgangspunten: stel het kind centraal; organiseer eerder een veilige omgeving; betrek ouders, burens, leerkrachten en anderen; verminder administratieve inspanningen; organiseer een optimale ketensamenwerking; breng verschillende disciplines in teams samen; voorkom ondertoezichtstellingen of uithuisplaatsingen; houd jeugdbeschermingsinterventies kort en krachtig; beperk wisselingen van gezinsvoogden en zorg voor een naadloze overgang naar het gedwongen kader.³⁰²

De belangrijkste werkzame elementen van de vernieuwingen in de jeugdbescherming werden in opdracht van het ministerie van VenJ als bouwstenen beschreven.³⁰³ Eén van de bouwstenen was dat er één contactpersoon moest zijn voor het gezin, ter bevordering van de continuïteit in het traject. Een aantal bouwstenen had betrekking op de participatie van de ouders en de jeugdige. De bouwstenen met betrekking tot de rol

297 Aldus Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3. *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 3; *Kamerstukken I* 2013/14, 31839, I, p. 17; Van Beuningen & Kok, *FJR* 2014/60.

298 *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 2-3; *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 XVI, 94, p. 61.

299 Een methodiek gericht op gezinnen waarin kindermishandeling vermoed wordt of is gesignaleerd. Zie Wiggerink & Vogel 2017 voor een werkbeschrijving van de methode; *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 3. Van Beuningen & Kok, *FJR* 2014/60; zie ook Anthonijsz 2014, p. 27-52.

300 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262, p. 2-3 en *Kamerstukken II* 2013/14, 32015, E, p. 10.

301 *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 262, p. 2; *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 5; van een georganiseerde landelijke conferentie ('Landelijke Vliegwielenconferentie; Jeugdbescherming nu en na 2015') zijn het verslag en de presentaties in te zien via de website van de Rijksoverheid.

302 *Kamerstukken II* 2013/14, 31839, 327, p. 1-3 en 5; zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 262, p. 3.

303 Anthonijsz 2014, p. 6.

van gemeenten hielden onder andere in dat er heldere afspraken gemaakt moesten worden over wie de regiefunctie in drangtrajecten uit zou voeren: een jeugdteam, sociaal wijkteam of – tijdelijk – een medewerker van de gecertificeerde instelling (de opvolger van het Bjj; hierna: GI) waarbij het wijkteam wel betrokken zou blijven. De gemeente kon ervoor kiezen om een GI in het vrijwillige kader de motiverende jeugdbeschermingsaanpak van de Deltamethode uit te laten voeren in gezinnen waar de veiligheid en ontwikkeling van een jeugdige in het geding was. Dit zou mogelijk zijn als laatste kans om gezinnen te bewegen de hulp alsnog vrijwillig te laten aanvaarden buiten een jeugdbeschermingsmaatregel om of als vorm van nazorg na een maatregel. Een volgende bouwsteen was dat overwogen kon worden om de gemeente de voorzittersrol te geven bij het opschalings-overleg ‘drang en dwang’. In Rotterdam en Haaglanden werden bestaande ‘casusoverleggen Bescherming’ van de RvdK en Bjj reeds gewijzigd in een overleg in regie van de gemeente (de ‘jeugdbeschermingstafels’, zie hierover ook par. 6.5 en hoofdstuk 7). Tijdens het overleg werd verkend welke aanpak gewenst zou zijn (niet-vrijblijvende ‘drang’ of een onderzoek door de RvdK naar de wenselijkheid van een jeugdbeschermingsmaatregel) en wie de casusregie zou voeren. Vervolgens werd door de zorgaanbieder ingezet op hulpverlening vanuit het principe ‘1Gezin1Plan’. Samen met de ouders (en het netwerk) werd in gezamenlijk overleg met het professionele netwerk verkend welke doelen gerealiseerd zouden moeten worden en wat daarbij de aanpak zou worden. Voor de ouders was het hiermee helder dat het traject niet langer verblijvend was. In Haaglanden werd direct het gesprek met de ouders erbij gevoerd, in Rotterdam werd eerst een besluitvormend overleg gevoerd over de aanpak en vervolgens vond een tweede gesprek met de ouders plaats. In Amsterdam bestond een uitvoerdersoverleg, waarbij naast de gezinsmanager, de hulpverleners en de RvdK ook de politie en een wijkteammedewerker aanwezig waren.³⁰⁴ Door de onderzoekers werd voorzichtig geconcludeerd dat het aantal ondertoezichtstellingen was afgenomen door de Vliegwielpojecten. Hierdoor vond wel een verschuiving in categorieën van gezinnen plaats: indien toch een jeugdbeschermingsmaatregel onvermijdelijk bleek, was de maatregel per definitie zwaarder en complexer en was de gemiddelde doorlooptijd langer. Verder was sprake van een afname van de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling, van het aantal machtigingen uithuisplaatsing en van het absolute aantal machtigingen.³⁰⁵

Overigens werd in deze periode ook aandacht besteed aan het belang om zicht te houden op de veiligheid van kinderen gedurende een raads-onderzoek. Het programma Beter Beschermd (zie par. 3.5.3.1) had tot kortere lijnen tussen Bjj en de RvdK geleid. In de meeste locaties werd tijdens

304 Anthonijsz 2014, p. 14.

305 Anthonijsz 2014, p. 19-20; *Kamerstukken II* 2012/13, 31839, 287, p. 26-27; Smit & Timmermans 2015, p. 20; *Kamerstukken II* 2014/15, 34200 VI, 1, p. 19.

een casusoverleg Bescherming door de RvdK, samen met Bjj, het besluit genomen om wel of geen raadsonderzoek te starten.³⁰⁶ In verschillende regio's maakten de RvdK en Bjj tijdens het casusoverleg ook afspraken over de continuïteit van de zorg om zo te borgen dat gedurende het onderzoek door de RvdK zicht bleef bestaan op de veiligheid van de kinderen. De Inspectie jeugdzorg concludeerde in 2010 na een onderzoek dat de kwaliteit van de afspraken van de RvdK en Bjj over de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de zorg, per regio varieerde.³⁰⁷ De Inspectie jeugdzorg constateerde een risico voor de veiligheid van het kind in het geval dat geen vrijwillige hulpverlening in het gezin mogelijk is, waardoor gedurende een raadsonderzoek niemand meer bij het gezin binnenkomt.³⁰⁸ Een van de aanbevelingen was dat de RvdK en Bjj goede voorbeelden om zicht te houden op de veiligheid van kinderen gedurende een raadsonderzoek landelijk overnemen.³⁰⁹

3.6 DE WET HERZIENING KINDERBESCHERMINGSMAATREGELEN EN DE JEUGDWET

De in de vorige paragraaf besproken documenten en ontwikkelingen leverden een belangrijke bijdrage aan de herziening van het jeugdstelsel per 1 januari 2015.³¹⁰ De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen³¹¹ en de Jeugdwet³¹² – waarvan de inwerkingtreding gepaard ging met bezuinigingen³¹³ – beoogden een transformatie (par. 3.6.1) en transitie (par. 3.6.2) van het stelsel. De wetten brachten een fundamentele herziening van de jeugdbeschermingsmaatregelen (zie par. 3.6.3), een verdere professionalisering van de jeugdzorg³¹⁴ en een verdere versterking van de rechtspositie

306 Zie Inspectie jeugdzorg 2010, p. 15-16; Protocol beschermingstaken RvdK 2013, p. 11.

307 Inspectie jeugdzorg 2010, p. 10, 12 en 20-22.

308 Inspectie jeugdzorg 2010, p. 12.

309 Inspectie jeugdzorg 2010, p. 13; in verschillende regio's werd het toezicht gedurende een raadsonderzoek nader ontwikkeld (zie bijvoorbeeld Anthonijsz e.a. 2014, p. 30-31 en 40).

310 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 2; *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 1; Baecke e.a. 2009; *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 7 en 8; *Kamerstukken II* 2009/10, 32296, 8; zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 142; *Kamerstukken II* 2011/12, 33000 XVI, 162; *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 200; *Kamerstukken II* 2011/12, 31839, 240; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2 en 102-114; *Kamerstukken II* 2012/13, 33400 XVI, 94.

311 *Stb.* 2014, 130; *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 1 en 2.

312 *Stb.* 2014, 105; zie ook het Besluit Jeugdwet en de Regeling Jeugdwet.

313 Zie bijvoorbeeld Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 11; Imkamp, *JIP* 2017(3)/148.

314 Onder andere door invoering van het tuchtrecht (art. 4.1.6.(5) Jw jo. 5.2.1 Besluit Jeugdwet) en art. 4.1.1(1)(3) waarin de verplichting tot het verlenen van verantwoorde hulp is neergelegd (zie ook Actieplan Professionalisering Jeugdzorg 2010; Wet Professionalisering van de jeugdzorg (*Stb.* 2014, 220); Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 49).

van de betrokkenen³¹⁵ met zich mee. Gedurende de totstandkoming van de wetgeving werd bovendien gesproken over een mogelijke introductie van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel (par. 3.6.4).

3.6.1 Doelstellingen van de stelselwijziging en herziening

Met de nieuwe wetgeving werd beoogd het jeugdstelsel eenvoudiger, efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel om de eigen kracht van de jeugdige en het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving te versterken. Een transformatie van de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen moest onder andere leiden tot preventie en het uitgaan van eigen verantwoordelijkheden en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders met inzet van het sociale netwerk. De transformatie moest ook zorgen voor demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer versterking van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen. Daarnaast zou de transformatie ertoe leiden dat eerder de juiste hulp op maat zou worden geboden waardoor het beroep op dure gespecialiseerde hulp verminderd zou kunnen worden. Door meer gebruik te maken van laagdrempelige opgroei- en opvoedondersteuning, zou kunnen worden voorkomen dat de jeugdige en zijn ouders op een later tijdstip duurdere, meer gespecialiseerde vormen van jeugdhulp nodig hebben, dat een jeugdbeschermingsmaatregel getroffen moet worden of dat de jeugdige in het strafrechtelijk kader terechtkomt. Bovendien zou de transformatie leiden tot integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'. Ook zou er meer ruimte voor beroepskrachten komen om de juiste hulp te bieden door vermindering van de regeldruk. Tot slot werd met de transformatie beoogd dat er betrokken beroepskrachten zouden komen die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.³¹⁶ De overheidsbemoeienis zou niet moeten leiden tot zorgafhankelijkheid, maar juist moeten bijdragen aan het versterken van het zorgend en probleemoplossend vermogen van de jongere en zijn omgeving. Dit zou betekenen dat zorgtaken

315 Onder meer door invoering van het familiegroepsplan (*Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 40 en 52; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 2; Slot, *JIP* 2015(2)/103), onafhankelijke cliëntondersteuning (*Handelingen II* 2013/14, 13, item 16, p. 31-32 en 47; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 104; *Handelingen II* 2013/14, 15, item 20, p. 2), de geschillenregeling (*Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 3 en 11; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 7, p. 13-14) en de verplichting om in het verzoekschrift tot ondertoezichtstelling te vermelden of, en zo ja, op welke wijze de inhoud of strekking van het verzoekschrift met de jeugdige is besproken en wat diens reactie daarop is (*Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 39-40; Kok, *AA* 2015/1); zie ook Van Teeffelen, *FJR* 2017/37; Lam & Schepens, *JIP* 2014(3)/172; Kramer & Ten Voorde, *FJR* 2014/61.

316 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2-3; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 15.

niet te snel worden overgenomen en dat, indien wel van overheidswege ondersteuning zal worden geboden, de bemoeienis zichzelf overbodig gaat maken ('hulp tot zelfhulp').³¹⁷

Waar met de Jeugdwet vooral werd beoogd jeugdbeschermingsmaatregelen waar mogelijk te voorkomen, was een van ideeën achter de herziening van de jeugdbeschermingsmaatregelen dat het mogelijk werd dat de overheid sneller zou kunnen ingrijpen.³¹⁸ Met de nieuwe wetgeving werd beoogd een aantal knelpunten in de jeugdbeschermingswetgeving weg te nemen om zo jeugdigen beter te kunnen beschermen tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren.³¹⁹ Een goede samenwerking tussen de ketenpartners zou het mogelijk maken dat de juiste maatregelen tijdig worden getroffen, hetgeen op zijn beurt weer een positieve invloed zou hebben op de effectiviteit van de jeugdbescherming.³²⁰ Een betere afstemming van de jeugdbeschermingsmaatregelen, een eenvoudige aansluiting tussen het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening en het voorop stellen van de jeugdige zouden eveneens bijdragen aan een effectieve en efficiënte jeugdbescherming.³²¹

3.6.2 De decentralisatie

Decentralisatie van de jeugdhulp werd nodig geacht om de transformatiedoelen van de Jeugdwet te kunnen bereiken.³²² De decentralisatie zou het onder andere mogelijk maken dat perverse financiële prikkels verdwijnen, de regie bij één bestuurslaag komt te liggen en het makkelijk wordt verbanden te leggen tussen zorg, lokaal gezondheidsbeleid, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid. Bovendien zou als gevolg van de decentralisatie beter maatwerk geboden kunnen worden, waarbij rekening kan worden gehouden met de lokale situatie en de mogelijkheden ('eigen kracht') en behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders.³²³

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet dragen gemeenten de verantwoordelijkheid voor het vrijwillige en gedwongen kader en nazorg. De Bijz's zijn vervangen door GI's, die alleen in het gedwongen kader wettelijke taken hebben, namelijk de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen.

317 *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 4, p. 5 en 10; Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 6, 16-17, 19, 27, 128-132 en 136; Kamerstukken I 2013/14, 33684, D, p. 61; Handelingen II 2013/14, 13, item 16, p. 45 en Kamerstukken II 2013/14, 33684, 86.*

318 Zie ook Huijjer, *JIP 2015(1)/49* onder verwijzing naar Uit Beijerse, Logtenberg & Rietbergen 2010 en Bruning, *AA 2011/779*.

319 *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 2 en 7.*

320 *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 6.*

321 Zie *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3, p. 2, 6, 7 en 22*; zie ook Lünemann e.a. 2018, p. 4.

322 *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 14-16, 27, 34-36 en 143-144*; zie ook *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 4, p. 16; Kamerstukken I 2013/14, 33684, D, p. 55.*

323 *Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 2-3.*

len.³²⁴ Gemeenten zijn wettelijk verplicht om ten behoeve van jeugdigen ten aanzien van wie een jeugdbeschermingsmaatregel is uitgesproken, de jeugdhulp in te zetten die de GI nodig acht.³²⁵ Hiermee is opnieuw een regeling in het leven geroepen die voorrang geeft aan jeugdbeschermingspupillen.³²⁶ De toegang tot de jeugdhulp ligt voortaan bij de door de gemeente ingestelde toegangspoorten (lokale (wijk)teams of cjb's).³²⁷ Bovendien is het recht op jeugdzorg uit de Wjz vervangen door een jeugdhulpplicht van gemeenten. De gemeente moet een jeugdhulpvoorziening treffen indien de jeugdige of zijn ouders dit nodig hebben bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie. De eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders moeten hierbij het uitgangspunt zijn: pas indien zij er niet op eigen kracht uitkomen, moet de gemeente een voorziening treffen.³²⁸ Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten onder andere verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod om te voldoen aan de jeugdhulpplicht, voor maatregelen ter bestrijding van kindermishandeling en voor de mogelijkheden voor jeugdigen en (pleeg)ouders om een beroep te doen op een vertrouwenspersoon.³²⁹

Tegelijkertijd is het Rijk er verantwoordelijk voor gebleven dat het systeem van de wet het mogelijk maakt de doelen te bereiken. Voorts heeft het Rijk een ondersteunende rol door het ontwikkelen van monitorinstrumenten, het bieden van handreikingen en het stimuleren van kwaliteit en innovatie. Het Rijk controleert of de handelwijzen van gemeenten zich (blijven) verhouden tot de geldende wetten en verdragen.³³⁰

3.6.3 Gewijzigde gronden van de jeugdbeschermingsmaatregelen

De jeugdbeschermingsmaatregelen zijn met de nieuwe wetgeving fundamenteel gewijzigd, zodat zij beter op elkaar aansluiten.³³¹ De gezagsbeëindigende maatregel heeft de ontheffing en ontzetting vervangen en kan ook bij de start van een jeugdbeschermingstraject worden uitgesproken, bijvoorbeeld in de situatie waarin de ouders al jarenlang verslaafd zijn aan hard drugs en er weinig of geen aanwijzingen tot verbetering zijn.³³² Hierdoor wordt de aansluiting van het vrijwillige kader naar de jeugdbescherming niet enkel meer door de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling, maar ook door die van de gezagsbeëindigende maatregel bepaald.

324 Art. 3.2(1) Jw.

325 Art. 2.4(2)(b) Jw.

326 Zie ook Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3.

327 Zie art. 2.6(1)(b) Jw.

328 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 8.

329 Art. 2.6(1) Jw.

330 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 5-6, 130 en 216; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 10; *Handelingen II* 2013/14, 13, item 16, p. 39.

331 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 2, art. 1:266 BW.

332 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 11 en 12.

Voorts zijn de rechtsgronden van de ondertoezichtstelling gewijzigd. De nieuwe grond bestaat uit drie cumulatieve vereisten. Allereerst moet een minderjarige zodanig opgroeien dat hij ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Deze grond is inhoudelijk ongewijzigd gebleven ten opzichte van de oude rechtsgrond en geeft wederom veel ruimte aan de rechterlijke macht. Ten tweede moet de hulpverlening die noodzakelijk is voor het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging, niet of onvoldoende worden geaccepteerd.³³³ Hiermee werd beoogd te verduidelijken dat de grens tussen hulp in het vrijwillige of gedwongen kader ligt bij de acceptatie van de benodigde zorg.³³⁴ Een Kamerlid omschreef de nieuwe rechtsgrond als 'een klein schoonheidsfoutje of een juridisch foutje' dat grote negatieve gevolgen zou kunnen hebben. De rechtsgrond zou namelijk betekenen dat de kinderrechter geen ondertoezichtstelling zou kunnen uitspreken als de ouders ter zitting verklaren dat zij de vrijwillige hulp willen accepteren, ook al is in het verleden gebleken dat de ouders niet meewerkten terwijl zij ook toen al zeiden dat zij dat de hulp wel accepteerden.³³⁵ In de literatuur werd opgemerkt dat het criterium van acceptatie slechts een helder onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader zou kunnen aanbrengen indien sprake is van een gelijkwaardig hulpverleningsaanbod, hetgeen niet het geval was doordat (nog) geen landelijk dekkend aanbod van intensieve gezinsbegeleiding in het vrijwillige kader beschikbaar was.³³⁶ Bij amendement werd voorgesteld de oude rechtsgrond weer in de wet op te nemen,³³⁷ maar dit voorstel werd zonder uitgebreide toelichting door de toenmalige staatssecretaris ontraden³³⁸ en vervolgens ingetrokken.³³⁹ Wel werd het mogelijk geacht dat de kinderrechter een ondertoezichtstelling uitspreekt indien er keer op keer vrijwillige hulpverlening in het gezin is geweest en aangetoond kan worden dat deze hulpverlening waarschijnlijk weer zal falen.³⁴⁰ De striktere rechtsgrond werd in de parlementaire geschiedenis dus reeds versoepeld (zie par. 3.7.1 voor bespreking van een verdere versoepeling van de grond in de rechtspraktijk). Het laatste vereiste is dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouder(s) met gezag diens verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind binnen aanvaardbare termijn kan dragen. Indien deze verwachting er niet meer is, zou een gezagsbeëindigende maatregel aangewezen kunnen zijn.

333 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 22.

334 Zie ook *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 33-34 en 157; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 45, p. 23-24.

335 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22 en *Handelingen II* 2010/11, 47, item 5, p. 7.

336 Huijter, *FJR* 2015/8; zie ook Deijkers-van Riel, *FJR* 2016/3.

337 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22.

338 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 14;

339 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 16.

340 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 16 en 56-58; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22; zie ook *Handelingen II* 2010/11, 47, item 5, p. 63; Buysse, Hillhorst & Broeders 2010, p. 53-54, zie ook p. 7, 8 en 22-23.

De rechtsgronden van de twee jeugdbeschermingsmaatregelen vormen hierdoor elkaars spiegelbeeld. Het ijkpunt voor het bepalen van deze termijn is de periode van onzekerheid over de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien, die de jeugdige kan overbruggen zonder (verdergaand³⁴¹) ernstige schade voor zijn ontwikkeling op te lopen. Deze termijn is afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van de jeugdige. Er zijn geen precieze termijnen te geven: de bepaling van de aanvaardbare termijn vereist maatwerk. Wel werd in de memorie van toelichting opgemerkt dat de termijn voor jongere kinderen over het algemeen korter zal zijn dan voor oudere kinderen.³⁴² In dit laatste vereiste is het belang van stabiliteit en continuïteit in de opvoeding van de jeugdige tot uitdrukking gebracht. Volgens de memorie van toelichting zou deze rechtsgrond voornamelijk van belang zijn in geval van een verlenging van de ondertoezichtstelling.³⁴³ In de memorie van toelichting werd uitdrukkelijk gesteld dat het dragen van de verantwoordelijkheid ook kan betekenen dat de ouders accepteren dat hun kind elders wordt opgevoed of dat ouders met voortdurende hulp en steun in het kader van een ondertoezichtstelling de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de verzorging en opvoeding.³⁴⁴

3.6.4 Een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel of verplichte opvoedondersteuning?

Gedurende de totstandkomingsgeschiedenis van de huidige wetgeving werd gesproken over de wenselijkheid van een lichtere jeugdbeschermingsmaatregel.³⁴⁵ Dit kan vooralsnog worden aangemerkt als het wettelijk sluitstuk van de discussies over de positie van de jeugdbescherming en de behoefte aan een lichtere maatregel. Het sluitstuk bevat een open einde, waardoor het juridisch grijze gebied tussen het vrijwillige kader en jeugdbeschermingsmaatregelen zich ook na de herziening van het jeugdstelsel in de praktijk verder heeft kunnen ontwikkelen (zie hoofdstuk 3 en Deel II).

3.6.4.1 Een lichtere grond van de ondertoezichtstelling

In het wetsvoorstel werd aanvankelijk voorgesteld de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling te verruimen door het woord 'ernstig' te schrappen, zodat ook jeugdigen met relatief lichte problemen onder toezicht gesteld

341 Vergelijk de pagina's 10, 11 en 23 waar afwisselend wordt gesproken van 'verdergaand ernstige schade voor zijn ontwikkeling' en 'ernstige schade voor zijn ontwikkeling' (*Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3*).

342 *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3*, p. 10-11 en 23.

343 *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3*, p. 9 en 10-11; *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 4*, p. 10.

344 *Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3*, p. 23.

345 Zie ook Bruning & Vonk, *TPR 2013/2*, p. 1126-1127 en 1131, waar wordt verwezen naar een ontwikkeling waarbij sneller in het gezinsleven wordt ingegrepen bij gezinsproblematiek, waarbij liever te snel en achteraf onnodig wordt ingegrepen dan te laat.

zouden kunnen worden.³⁴⁶ De Raad van State (hierna: RvS) adviseerde echter om hier, zolang de doeltreffendheid van de ondertoezichtstelling niet was toegenomen, van af te zien en om een extra maatregel te creëren voor gevallen waarin het nodig was om relatief kortdurend en beperkt dwingend in het gezin in te grijpen.³⁴⁷ De minister liet weten dat hier niet voor was gekozen, omdat een dergelijke maatregel, gelet op het toegenomen aanbod van niet-vrijblijvende hulpverlening waardoor vanuit de vrijwillige hulpverlening met enige 'volhardendheid' opvoedingsondersteuning kon worden geboden, niet noodzakelijk was (zie par. 3.5.4).³⁴⁸ Daarbij kwam dat een nieuwe maatregel onnodige bureaucratie met zich mee zou brengen.³⁴⁹

3.6.4.2 Onderzoek naar gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader

Naar aanleiding van de voorgestelde ruimere rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling werd gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader onderzocht.³⁵⁰ Hieruit bleek onder meer dat gezinsvoogden en de RvdK verschillende redenen aanvoerden waarom een ondertoezichtstelling werd opgelegd of verlengd, terwijl ouders wel bereid waren om hulp te aanvaarden. Een van de redenen was dat de ernst en aard van de problematiek en de ontwikkelingsbedreiging van de jeugdige hier aanleiding toe gaven. Een andere reden was dat ouders wel mee wilden werken aan de vrijwillige hulpverlening, maar hier in de praktijk niet toe in staat waren doordat zij bijvoorbeeld de hulp niet konden coördineren of onvoldoende gemotiveerd waren. Verder werd als reden genoemd dat gezinsbegeleiding in het vrijwillige kader faalde, bijvoorbeeld doordat de vrijwillige hulpverlening te vrijblijvend, kortdurend of te weinig *outreaching* was, de ouders geen hulpvraag konden formuleren en er onvoldoende of geen mogelijkheid tot zorgcoördinatie en (langdurig) casemanagement in het vrijwillige kader waren. Ook werd genoemd dat een passend aanbod voor specifieke doelgroepen in het vrijwillige kader ontbrak. Gezinsvoogden gaven aan dat bij de evaluatie van een ondertoezichtstelling niet werd gekeken of de gezinsbegeleiding naar het vrijwillige kader over kon worden gedragen, maar naar de vraag of de doelen van de maatregel gerealiseerd waren en of de ontwikkeling van de jeugdige nog werd bedreigd.³⁵¹

346 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 8 en 22; zie voor de overige gronden van de ondertoezichtstelling *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 2, art. 1:255 BW; zie ook Huijjer, *FJR* 2015/8.

347 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 2 (met verwijzing naar Slot e.a. 2002, p. 77) en 7.

348 Hierbij wordt ook verwezen naar het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeenten in de jeugdketen (*Kamerstukken II* 2008/09, 31977, 2); zie ook de beleidsbrief van de minister voor Jeugd en Gezin, *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*, 16 november 2007; *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4, p. 20-32; *Kamerstukken II* 2009/10, 31001, 91, inclusief bijlage (blg-66959).

349 *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 7.

350 Buysse, Hillhorst & Broeders 2010, p. 8.

351 Buysse, Hillhorst & Broeders 2010, p. 23-36.

Uit het onderzoek bleek dat geen dekkend aanbod van langdurige gezinsbegeleiding in het vrijwillige kader ten behoeve van jeugdigen met ernstige opgroeioproblemen voorhanden was en met name de functie van zorgcoördinatie ontbrak. De overgang tussen vrijwillige en gedwongen zorg was volgens de onderzoekers groot en een tussenvorm waar drang wordt ingezet, ontbrak. Door de bestaande kloof tussen gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader te dichten, zou in een aantal gezinnen mogelijk een ondertoezichtstelling kunnen worden voorkomen.³⁵²

In de praktijk werden pogingen gedaan om te voorzien in een op het gezinsvoogdijwerk lijkend aanbod van langdurige gezinsondersteuning.³⁵³ De minister van Jeugd en Gezin gaf aan dat, indien een gezin niet in staat was om zelf de regie op de hulpverlening te voeren, via het cjb in de zorgcoördinatie moest worden voorzien.³⁵⁴ Ook gaf hij aan dat hij het belangrijk vond dat de continuïteit van zorg binnen het vrijwillige en gedwongen kader werd bevorderd. In de kabinetsvisie werd dan ook voorgesteld om het mogelijk te maken dat een gezinsvoogdijwerker ook voor en na het opleggen van een maatregel met een gezin aan de slag kon gaan en blijven.³⁵⁵

3.6.4.3 Het woord 'ernstig' opnieuw toegevoegd aan het wetsvoorstel

Uiteindelijk werd het woord 'ernstig' weer toegevoegd aan de grond voor de ondertoezichtstelling.³⁵⁶ Het hiertoe strekkende amendement werd door de indieners gehandhaafd na een tevergeefse poging van de staatssecretaris om te illustreren dat een lichtere ondertoezichtstelling noodzakelijk was voor situaties waarin ouders geen vrijwillige hulpverlening accepteerden, alle mogelijkheden in het vrijwillige kader waren uitgeput, drang was uitgewerkt, sprake was van een ontwikkelingsbedreiging, maar de bedreiging nog niet ernstig genoeg was voor een ondertoezichtstelling.³⁵⁷ Ter onderbouwing gaven de indieners van het amendement aan dat met de verruiming van de grond van de ondertoezichtstelling te diep zou worden ingegrepen in het gezin en de persoonlijke levenssfeer, mede gelet op de effectiviteit van

352 Buysse, Hillhorst & Broeders 2010, p. 54-58; zie bijvoorbeeld Rechtbank Breda 15 april 2008, ECLI:NL:RBBRE:2008:BD3787.

353 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 31; *Handelingen II* 2010/11, 10; *Handelingen II* 2010/11, 50, item 4, p. 57-58; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 9.

354 *Kamerstukken II* 2009/10, 32202, 4; zie ook Handreiking 'Eén gezin, één plan: coördinatie van zorg'.

355 *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 9, p. 3.

356 *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, A; art. 1:255(1) BW; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 10; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 11, 12, 13, 24 en 25. Zie ook Bruning & Vonk, *TPR* 2013/2, p. 1133, waar wordt opgemerkt dat veel kritiek bestond op het voorstel om het woordje 'ernstig' te schrappen en de vraag wordt gesteld of het ingrijpen bij lichte(re) problemen voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit art. 8(2) EVRM.

357 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 46-60; *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 3 en 9; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 6, p. 3-4; *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 7, p. 3-4.

de maatregel en het nog niet op orde zijn van de jeugdzorg. Bovendien werd aangegeven dat de caseload op zou lopen, hetgeen nadelig zou zijn voor gezinnen waarbij wel terecht een ondertoezichtstelling was uitgesproken. De overheid zou voor betere vrijwillige opvoedingsondersteuning moeten zorgen.³⁵⁸ Een Kamerlid gaf aan dat de grond ‘ernstige bedreiging’ niet altijd zou voldoen, tenzij ervan zou worden uitgegaan dat de hulpverleners het criterium gaan oprekken, aan de kant schuiven of met drang en dwang of andere vormen van chantage mensen alsnog tot medewerking bewegen. De overgang naar het gedwongen kader was volgens dit Kamerlid te abrupt en hard. Hij pleitte echter niet voor een lichtere ondertoezichtstelling, maar voor een gerichte lichte maatregel, zoals ook door de RvS werd geadviseerd. Het schemergebied tussen ‘verplicht’ en ‘vrijwillig’ waarin met drang en dwang werd gedreigd om mee te werken, zou volgens hem niet te groot mogen worden.³⁵⁹

3.6.4.4 Een voorwaardelijke ondertoezichtstelling

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen werd voorgesteld een voorwaardelijke ondertoezichtstelling te introduceren, waarbij de kinderrechter zou kunnen bepalen dat een ondertoezichtstelling niet ten uitvoer zal worden gelegd zolang gedurende een periode van maximaal zes maanden aan een aantal voorwaarden – zoals het accepteren van gezinsbegeleiding – wordt voldaan.³⁶⁰ De ministers zagen geen meerwaarde in deze figuur, die sterke overeenkomsten vertoonde met de voorstellen die Junger-Tas enkele jaren eerder deed (zie par. 3.5.1). Bij sommige arrondissementen zou al een praktijk bestaan waarin de kinderrechter een verzoek tot ondertoezichtstelling gedurende zes tot negen maanden aanhield onder de voorwaarde dat de ouders begeleiding accepteerden. Ook kwam het in de praktijk voor dat de RvdK hangende een beschermingsonderzoek voorwaarden stelde, waarbij de RvdK bij naleving van de voorwaarden kon besluiten geen maatregel te verzoeken.³⁶¹ De staatssecretaris zegde uiteindelijk wel toe dat hij met kinderrechters de mogelijkheid zou bespreken dat zij een verzoek tot ondertoezichtstelling aanhouden zodat eerst zou kunnen worden gezien of de mogelijkheden in het vrijwillige kader al voldoende zijn uitgeput.³⁶²

358 *Handelingen II* 2010/11, 50, item 4, p. 35 en 39.

359 *Handelingen II* 2010/11, 50, item 4, p. 38, 41-45 en 47.

360 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 29.

361 *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 7, p. 11-12 en 15; *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 46 en 56-58.

362 *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 58-59; Lünemann e.a. 2018, p. 23; zie bijvoorbeeld ook Rb. Den Haag 19 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3630; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 16 januari 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:1597.

3.6.4.5 De maatregel van opgroei-ondersteuning

Gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd bij amendement voorgesteld een maatregel van opgroei-ondersteuning te introduceren, die de kinderrechter zou kunnen uitspreken indien sprake is van een ontwikkelingsbedreiging.³⁶³ Hierdoor zou eerder kunnen worden ingegrepen, zonder dat een ingrijpende ondertoezichtstelling aan de orde zou zijn. De ondersteuning bij de uitvoering van de maatregel zou worden geboden door een GI. De maatregel zou zich richten op de concrete bedreiging en de ouders en jeugdige zouden mee moeten werken. Het zou hierbij gaan om verplichte deelname aan opvoedingsondersteuning, verplichte acceptatie van coaching of advies, deelname aan gedragstherapie of training. Indien de GI van oordeel zou zijn dat de maatregel onvoldoende werd aanvaard, zou dit door worden gegeven aan de RvdK. Dan zou alsnog een ondertoezichtstelling kunnen worden uitgesproken. De duur van de maatregel zou, behoudens een eenmalige verlenging, maximaal een jaar zijn. Het (civiele) procesrecht dat bij een ondertoezichtstelling van toepassing is, zou van overeenkomstige toepassing zijn.³⁶⁴

Het voorstel tot introductie van de maatregel van opgroei-ondersteuning werd ontraden door de staatssecretaris:

‘We hebben een juweel van een maatregel in huis: de ondertoezichtstelling. Alle varianten van licht tot zwaar ingrijpen zijn hierin mogelijk. Ik wil het voor de ouders en hun kinderen en het Bz niet ingewikkelder maken dan nodig.’³⁶⁵

De introductie van de nieuwe maatregel zou onder meer een verzwaring van de werklast van de kinderrechter betekenen, zeker nu de verwachting was dat in het licht van artikel 8 EVRM – in verband met de regels van subsidiariteit en proportionaliteit (zie par. 4.6.3) – eerst voor de lichtste maatregel gekozen zou worden en vervolgens pas een overgang naar de ondertoezichtstelling zou worden gemaakt. Ook was het verschil tussen de maatregelen onduidelijk. Verder zou niet efficiënt kunnen worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden. Bij verzwaring van de problematiek zou eerst een beschermingsonderzoek door de RvdK plaats moeten vinden. Dit zou onduidelijkheid meebrengen voor de gezinnen en tijd kosten die anders in het gezin geïnvesteerd had kunnen worden, aldus de staatssecretaris.³⁶⁶ Ondanks dat het voorstel door de staatssecretaris werd ontraden, werd het amendement wel aangenomen door de Tweede Kamer.³⁶⁷

363 Zie ook Kok, *FJR* 2011/86.

364 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 40; *Handelingen II* 2010/11, 49, item 16, p. 55-56.

365 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 43.

366 *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 43.

367 *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, A, afdeling 3B; zie ook *Kamerstukken I* 2010/11, 32015, B.

Uit onderzoek bleek dat de nieuwe maatregel een stijging van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen en een verhoging van de kosten met zich mee zou brengen. De verschuiving van het aantal kinderen van de ondertoezichtstelling naar de maatregel van opgroeiondersteuning zou beperkt zijn.³⁶⁸ In het rapport werd als aanbeveling meegegeven dat zou kunnen worden overwogen om de ondertoezichtstelling uit te breiden naar een aantal specifieke doelgroepen.³⁶⁹ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer gaf de staatssecretaris aan dat het denkbaar was dat de maatregel van opgroeiondersteuning een toegevoegde waarde zou kunnen hebben.³⁷⁰ Voor de uitvoering ervan achtte hij de Deltamethode geschikt. Volgens de staatssecretaris zou artikel 8 EVRM niet dwingen tot het opleggen van een maatregel van opgroeiondersteuning voordat aan de ondertoezichtstelling toegekomen zou kunnen worden. De maatregel moet proportioneel zijn ten aanzien van het probleem en dat betekent niet dat standaard de lichtste maatregel verzocht zou moeten worden. De maatregelen van opgroeiondersteuning en ondertoezichtstelling verschilden volgens de staatssecretaris op essentiële punten, namelijk de grond van de maatregel (een bedreiging versus een ernstige bedreiging), de duur van de maatregel (één maal verlengen versus onbeperkt verlengen), de gerichtheid van de maatregel (gericht versus niet gespecificeerd) en de bevoegdheden binnen de maatregel (geen bevoegdheden versus de mogelijkheid tot het geven van een schriftelijke aanwijzing en het doen van een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing). Indien niet zou worden meegewerkt aan de maatregel van opgroeiondersteuning, zou een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging kunnen worden verzocht.³⁷¹

Door de ontwikkelingen die in het kader van de Jeugdwet gaande waren, werd de maatregel van opgroeiondersteuning uiteindelijk niet nodig en zelfs ongewenst geacht.³⁷² Door intensieve inzet in het vrijwillige kader (zie par. 3.5.4) zou een jeugdbeschermingsmaatregel en daarmee onnodig zwaar ingrijpen in het gezinsleven zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.³⁷³ Indien ingrijpen in het gezin desondanks noodzakelijk zou zijn, zou dit door middel van een ondertoezichtstelling bewerkstelligd kunnen worden. In de memorie van toelichting bij de Jeugdwet werd gesteld dat het wetsvoorstel nadrukkelijk wil bevorderen

‘dat de raad voor de kinderbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kinderbescer-

368 Bijleveld Advies 2012, p. 6-9 en 17-20.

369 Bijleveld Advies 2012, p. 21.

370 *Kamerstukken I* 2011/12, 32015, C, p. 11.

371 *Kamerstukken I* 2011/12, 32015, C, p. 14.

372 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 39; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 99.

373 *Handelingen I* 2013/14, 19, item 5, p. 71.

mingsmaatregel voorkomen. Ook wil het wetsvoorstel de ruimte vergroten om een gezinsvoogdijmedewerker, werkzaam bij een gecertificeerde instelling, nog voordat een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken in te zetten, met als doel ouders te bewegen – al dan niet met zachte drang – tot vrijwillige medewerking.³⁷⁴

De maatregel van opgroeiondersteuning zou een extra bureaucratische en kostbare schakel inbouwen. In het nieuwe stelsel zou om die reden geen plaats zijn voor een nieuwe gedwongen maatregel. Uiteindelijk verviel het onderdeel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen waarin de maatregel van opgroeiondersteuning werd geregeld.³⁷⁵ De staatssecretaris gaf aan dat hij er op vertrouwde dat de ontwikkelingen in het kader van de Vliegwielttrajecten de verplichte maatregel opgroeiondersteuning in het gedwongen kader onnodig maakten.³⁷⁶ Ook gaf hij aan dat de experimenten, waaronder projecten die in het kader van de Vliegwielpojecten waren uitgezet, ook onder de nieuwe wetgeving voortgezet zouden kunnen worden. Hierbij kan worden verwezen naar het eerste lid van artikel 12.1.1 Jeugdwet, waarin het expliciet mogelijk wordt gemaakt om te experimenteren met het oog op een doelmatigere en doeltreffendere uitvoering van de Jeugdwet, waarbij een optimale samenhangende uitvoering van het vrijwillige en gedwongen kader voorop staat. In dit wetsartikel wordt uitdrukkelijk vermeld dat deze experimenten bij algemene maatregel van bestuur moeten worden geregeld voor een periode van maximaal drie jaar en dat in deze regelgeving kan worden afgeweken van de bepaling dat een GI geen jeugdhulp aan mag bieden.³⁷⁷ Deze uitzondering is gemaakt om de ontwikkeling van vernieuwende organisatie- en werkvormen, waarbij de GI zelf ook jeugdhulp verleent, niet te frustreren.³⁷⁸

3.7 ONTWIKKELINGEN NA 2015

De eerste jaren na de inwerkingtreding van de Jeugdwet en Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen kunnen worden omschreven als een periode waarin het jeugdhulpverleningsstelsel sterk in ontwikkeling was en tegelijkertijd onderwerp was van grote zorgen en kritiek. De eerste evaluaties van de nieuwe wetten waren kritisch,³⁷⁹ ook volgden berichten over gemeenten met financiële tekorten en over organisaties die omvielen

374 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 35-36; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 4, p. 16; voor een verdere bespreking van deze passage wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

375 *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 39 en 99; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 10, p. 60 en 73; *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 75, p. 3; *Handelingen II* 2013/14, 15, item 19, p. 4.

376 *Handelingen II* 2013/14, 12, item 32, p. 37.

377 Art. 12.1.1(1) jo. 3.2(2) Jw.

378 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 256-257.

379 Friele e.a. 2018 en Lünemann e.a. 2018.

elkaar in vrij rap tempo op.³⁸⁰ Ook werd voor het eerst sinds de inwerkingtreding van de Kinderwetten gestaakt door jeugdzorgmedewerkers³⁸¹ en publiceerden de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid eind 2019 een zeer kritisch rapport over de jeugdbeschermingsketen in het algemeen en de taakuitvoering door de GI's in het bijzonder.³⁸² Het voert te ver om alle zorgen en kritieken tot in detail te behandelen, maar in deze paragraaf zullen op basis van gepubliceerde (onderzoeks)rapporten wel enkele ontwikkelingen en zorgen worden besproken die relevant zijn voor het jeugdhulpverleningsstelsel en met name de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader en de rechtspositie van betrokkenen.

3.7.1 Decentralisatie, eigen kracht, het acceptatiecriterium, wachtlijsten en de GI's

In de eerste evaluatie van de Jeugdwet werd onder meer geconcludeerd dat gemeenten volop bezig waren om de transitie te realiseren, maar dat de door de wetgever gewenste transformatie in de praktijk nog op gang moest komen.³⁸³ Deze transformatie werd bemoeilijkt door ontoereikende budgetten bij gemeenten als gevolg van de flinke bezuinigingen die met de decentralisatie gepaard waren gegaan.³⁸⁴ Daarnaast had de decentralisatie geleid tot grote verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld in de criteria die worden gesteld aan de kwaliteit van zorg en organisaties en de vormgeving van lokale wijkteams.³⁸⁵ 'De decentralisatie van het stelsel leidt er toe dat de keten op veel plekken, in een verschillend tempo, met wisselend succes en wisselende kwaliteit, opnieuw wordt uitgevonden.'³⁸⁶ In het gedecentraliseerde stelsel hebben wijkteams een belangrijke rol gekregen. Het gebrek aan voldoende expertise en handelingsverlegenheid bij deze teams vormde

380 Zie bijvoorbeeld Spreksel, *Trouw* 7 december 2019, Ullenbroeck, *BN DeStem* 22 juli 2019 en Mudde, *VNG Magazine* 24 mei 2019; zie ook Weijers, *NJB* 2021/25 en Lam & Schepens, *TvJr* 2021/3.

381 Zie bijvoorbeeld Pauw, *NOS nieuws* 2 september 2019.

382 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a en 2019b; zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd 2020 en Inspectie Gezondheidszorg en jeugd 2021 voor de voortgangsrapportages (zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2022 voor een update).

383 Friele e.a. 2018, p. 536.

384 Victoor, Coppenhagen & de Groot 2018, p. 194-196; zie ook De Koster, *Binnenlands bestuur* 13 april 2017; Friele e.a. 2018, p. 14; zie bijvoorbeeld Vriesema, *NRC.nl* 18 oktober 2018, Peeters e.a. 2019, Niessen 2019 en Batterink e.a. 2019.

385 Friele e.a. 2018, p. 549; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; Van Beuningen, *FJR* 2016/11; zie ook Lünemann e.a. 2018, p. 58; De Kinderombudsman 2018a. De decentralisatie maakt maatwerk mogelijk (zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2-3; zie ook Victoor, Coppenhagen & de Groot 2018, p. 194), maar kan ook leiden tot willekeur en rechtsonzekerheid (Van Tol, *FJR* 2016/16).

386 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b, p. 3.

in de eerste jaren na de decentralisatie een punt van zorgen.³⁸⁷ Bij deze teams zou onduidelijkheid bestaan over de toepassing van het uitgangspunt van 'eigen kracht' (zie par. 3.6.1), waardoor onterecht of te lang zou worden ingezet op eigen kracht en lichte interventies bij kwetsbare gezinnen terwijl zwaardere middelen geboden waren.³⁸⁸

In de tussenevaluatie van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen werd onder andere genoemd dat het acceptatiecriterium uit de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling in de praktijk heeft geleid tot strijd en verwarring, waardoor verzoeken tot onderzoek te lang achterwege blijven.³⁸⁹ Met dit acceptatiecriterium werd beoogd duidelijk te maken dat het onderscheid tussen het vrijwillige en gedwongen kader is gelegen in de acceptatie van de noodzakelijke hulp. In de rechtspraak is zichtbaar dat ondertoezichtstellingen ook werden uitgesproken terwijl de noodzakelijke zorg werd geaccepteerd.³⁹⁰ De rechters onderbouwden de beslissing om een ondertoezichtstelling uit te spreken soms extra met argumenten die zijn gelegen in de meerwaarde van de maatregel dan wel de betrokkenheid van een jeugdbeschermer bij het gezin, bijvoorbeeld de wenselijkheid van

387 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 69 met verwijzingen naar De Koster, *Binnenlands bestuur* 17 januari 2017 en De Koster, *Binnenlands bestuur* 23 februari 2017 en De Kinderombudsman 2016a, p. 9, 10, 38, 39-40, 50, 54 en 56; Friele e.a. 2018, p. 545; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 41-44 en 49; De Kinderombudsman 2018a, p. 3-4; De Kinderombudsman 2015, p. 28, 29 en 39; De Kinderombudsman 2016b, p. 45; zie ook Lam & Schepens 2017 waarin wordt gesproken over een kapitaalvernietiging voor wat betreft opgebouwde kennis, kwaliteit en aanbod. Zie ook Toezicht Sociaal Domein 2020.

388 De Kinderombudsman 2016b, p. 23, 25, 26 en 45; De Kinderombudsman 2018a, p. 2-4; Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 69 met verwijzingen naar De Koster, *Binnenlands bestuur* 17 januari 2017, De Koster, *Binnenlands bestuur* 23 februari 2017 en De Kinderombudsman 2016a, p. 9, 10, 38, 39-40, 50, 54 en 56; Friele e.a. 2018, p. 527, 533 en 545; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 41-44 en 49; De Kinderombudsman 2015, p. 28, 29 en 39; Lam & Schepens, *JIP* 2017(2)/98; Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 26; Bastiaanssen e.a. 2018, p. 338 en 341; Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016a en Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein 2016b; zie bijvoorbeeld Bredewold e.a. 2018 waarin onder andere wordt geconcludeerd dat het aanspreken van het eigen netwerk en zelfredzaamheid in de praktijk nauwelijks effect heeft; Dijkstra e.a. 2016; Bucx e.a. 2018, p. 243-248. Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Den Haag 22 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:911.

389 Lünemann e.a. 2018, p. 2018, p. 6, 20-24 en 59; zie ook Huijter, *FJR* 2015/8; *Kamerstukken I* 2018/19, 34880, D, p. 14.

390 Zie onder andere Gerechtshof Den Haag 22 maart 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:911; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:4425, Gerechtshof Amsterdam 25 juli 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3081, Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 augustus 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:3560, Gerechtshof Den Haag 6 september 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2794, Rechtbank Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12107, Rechtbank Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12334 en Rechtbank Den Haag 1 december 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14844; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6767 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6765.

toezicht en coördinatie of de noodzaak van een stok achter de deur.³⁹¹ In 2018 oordeelde de Hoge Raad dat het vereiste dat de noodzakelijke zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, ziet op de bereidheid die zorg te accepteren, maar eveneens op het (in voldoende mate) daadwerkelijk accepteren en benutten van die zorg. Indien een ouder onvoldoende in staat is de noodzakelijke zorg daadwerkelijk te benutten, staat een bereidverklaring tot acceptatie van de zorg niet in de weg aan een ondertoezichtstelling.³⁹² Hiermee is het accent verschoven van de acceptatie van de vrijwillige hulp naar het benutten en het effect van de vrijwillige hulp. Dit lijkt een stap in de richting van de oude rechtsgrond (zie par. 3.4.5).³⁹³ In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat onderzocht moet worden of de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling aanpassing behoeft.³⁹⁴

Een volgende belangrijke zorg heeft te maken met het feit dat passende zorg niet tijdig beschikbaar en onvoldoende toegankelijk³⁹⁵ is. Ten eerste is uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet gebleken dat gemeenten hun verplichting om te zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend

391 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:865; Rechtbank Amsterdam 6 maart 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4374; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 23 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1207; Gerechtshof Amsterdam 4 april 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1173; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 18 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6129; Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 1 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6765; Rechtbank Gelderland 11 september 2017, ECLI:NL:RBGEL:2017:4911; Rechtbank Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12109; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 12 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4418; Gerechtshof 's-Hertogenbosch 26 oktober 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:4662 en Rechtbank Den Haag 20 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:14219.

392 HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, *JPF* 2018/72, m.nt. J.H. de Graaf; de Hoge Raad heeft de conclusie van Procureur-Generaal mr. F.F. Langemeijer (Parket bij de Hoge Raad 1 december 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1329) gevolgd.

393 Huijter en Weijers meenden – onder verwijzing naar het onderzoek naar gezinsbegeleiding in het vrijwillige en gedwongen kader (par. 3.6.4.2) – dat de ruimere uitleg van het acceptatiecriterium geen steun vindt in de (totstandkomings)geschiedenis van de wet en dat er voldoende aanwijzingen zijn dat de wetgever de verruiming van het acceptatiecriterium niet heeft beoogd. Zij vroegen zich af of het acceptatiecriterium goed is gekozen door de wetgever (Huijter & Weijers, *FJR Updates* 16 april 2018). Pieters zag daarentegen wel ruimte in de wet om het acceptatiecriterium in te vullen op de manier dat de Hoge Raad heeft gedaan: 'Een ouder die van goede wil is en hulp wil accepteren, brengt niet automatisch altijd mee dat een geconstateerde ontwikkelingsbedreiging van een kind zal worden verminderd. Het ligt vaak gecompliceerder (openstaan voor en accepteren van hulp betekent niet dat de hulp ook effectief is) en dan moet er in het belang van het kind soms een verderstrekkende maatregel binnen een gedwongen kader kunnen worden genomen.' (Pieters, *FJR* 2018/48).

394 Lünemann e.a. 2018, p. 7 en 37; zie ook Nji 2020 en *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 724 waarin eveneens wordt opgemerkt dat de gronden in de eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen nader worden bezien. In deze stukken wordt overigens ook ingegaan op de grond 'ernstige ontwikkelingsbedreiging' en de vraag of deze rechtsgrond aangescherpt moet worden door een gesloten wettelijk normenkader. Deze vraag wordt in de stukken ontkennend beantwoord.

395 Jeugdigen en ouders kunnen de toegang tot jeugdhulp nog onvoldoende vinden. Zie bijvoorbeeld Friele e.a. 2018, p. 538; zie ook De Koster, *Binnenlands bestuur* 16 april 2018.

aanbod van jeugdhulp onvoldoende waarmaken.³⁹⁶ Dit terwijl een toereikend, gelijkwaardig en (tijdig) beschikbaar aanbod van jeugdhulpvoorzieningen een belangrijke voorwaarde lijkt te zijn om acceptatie leidend te laten zijn bij de aansluiting van het vrijwillige naar het gedwongen kader.³⁹⁷ Alleen indien in het vrijwillige kader passende hulpverlening is aangeboden, kan worden beoordeeld of de hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd (en benut).³⁹⁸ Een ontoereikend aanbod in het vrijwillige kader zou anders kunnen leiden tot de wens dat een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken om zo de benodigde hulp in te kunnen zetten.³⁹⁹ Ten tweede bestaan bij de wijkteams, VT, de aanbieders van specialistische zorg, de RvdK en de GI's wachtlijsten en soms zelfs een instroomstop.⁴⁰⁰ De meest kwetsbare kinderen komen hierdoor steeds opnieuw op wachtlijsten terecht, zonder dat hulp tot stand komt. Hiermee wordt volgens de Inspecties geen recht gedaan aan de urgentie van een jeugdbeschermingsmaatregel.⁴⁰¹ Bovendien neemt de complexiteit van de problematiek van gezinnen met een ondertoezichtstelling toe; jeugdbeschermers hebben alleen nog maar te maken met meervoudig complexe problematiek en ouders in complexe scheidingen.⁴⁰²

De toename van de complexiteit van de problematiek, maar ook de juridisering van het werk, bureaucratie en de verschillende manieren waarop cliënten klachten kunnen indienen, zorgen voor extra mentale druk

396 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 96; zie bijvoorbeeld De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.

397 Zie bijvoorbeeld Huijer, *FJR* 2015/8.

398 Zie ook art. 2.6(1)(a) Jw; Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 53-54.

399 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2018/19, 34880, D, p. 14; ook bestaan zorgen over de feitelijke toegang tot hulp in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel (Friele e.a. 2018 p. 552-553; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a). De financiële kwetsbaarheid en de aanbestedingsprocedures brengen risico's voor de continuïteit en kwaliteit van de hulpverlening voor jeugdigen mee (De Kinderombudsman 2019, p. 2; zie ook Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 11 en 42-43; zie ook Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 31-32 en 48; Transitie Autoriteit Jeugd 2017, p. 23; De Kinderombudsman 2016b, p. 50).

400 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b; Inspectie Justitie en Veiligheid & Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 2018; zie bijvoorbeeld Kroeze, *JIP* 2018(3)/131; Imkamp, *JIP* 2017(3)/148; zie ook Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 55; Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 16; zie ook De Kinderombudsman 2018b; De Kinderombudsman 2016a, p. 55; Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 28. Uit onderzoek van Van Montfoort en collega's naar de samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen in de gemeenten in Midden- en West-Brabant blijkt dat er gemiddeld meer dan acht maanden tijd zit tussen de melding van onveiligheid en het eerste contact van een gezin met een jeugdbeschermers (Van Montfoort e.a. 2018, p. 66-76); Zorg voor de Jeugd 2022; Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2022; Pieters, *FJR* 2022/28.

401 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 15.

402 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

bij jeugdbeschermers. De verslaglegging en verantwoording in geval van dergelijke procedures kosten ook extra tijd.⁴⁰³ Het doel van de stelselherziening om de regeldruk voor beroepskrachten te verminderen lijkt daarmee niet behaald.⁴⁰⁴ Daarbij komt dat sprake is van een groot verloop en een klein aanbod van personeel, waarbij de organisaties in de keten allemaal in dezelfde vijver vissen.⁴⁰⁵ De Inspecties concludeerden eind 2019 in een zeer kritisch rapport dat de gecertificeerde instellingen – die opereren op de ‘intensive care van de samenleving’⁴⁰⁶ – hun wettelijke opdracht om kinderen met een ernstige ontwikkelingsbedreiging te beschermen, onvoldoende kunnen uitvoeren. Dit komt onder andere door de zwaarte van de doelgroep, personeelstekorten, verloop en verzuim, onvoldoende direct inzetbare passende hulp⁴⁰⁷ en onvoldoende financiële zekerheid.⁴⁰⁸ In verschillende gerechtelijke uitspraken hebben ook rechters de noodklok geluid over de uitvoering van de hulpverlening door de GI.⁴⁰⁹

403 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

404 Friele e.a. 2018, p. 546; *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, 3, p. 2; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 51; zie ook De Kinderombudsman 2019, p. 2, waarin wordt opgemerkt dat ‘handelen in het belang van het kind wordt bemoeilijkt door systemen, wetten, regels, afspraken, organisatiebelangen en financiële onmogelijkheden.’ Zie ook Van Tol, *FJR* 2016/16; zie ook Straatman, *JIP* 2016(1)/45.

405 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 18; Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b, p. 3 en 5; De Kinderombudsman 2018a, p. 3; zie ook De Kinderombudsman 2015, p. 38-39; Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 27; Rotering, *NRC* 25 februari 2019; zie ook *Kamerstukken I* 2021/22, 31839, W.

406 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

407 In mei 2022 hebben de RvdK en GI’s een brandbrief gestuurd aan de minister voor Rechtsbescherming, staatssecretaris van VWS en de voorzitter van de VNG-commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs waarin aandacht wordt gevraagd voor het gebrek aan passende hulp en de gevolgen voor het kunnen beschermen van kinderen (RvdK & GI’s 2022).

408 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 4 en 24; In een eerste voortgangsrapportage werd geconcludeerd dat voor de langere termijn een positieve beweging in gang is gezet, maar dat de jeugdbescherming en -reclassering nog niet op orde zijn en een doorbraak nodig is (Inspectie Gezondheidszorg en jeugd 2020). In een voortgangsrapportage uit 2021 wordt onder andere opgemerkt dat grote verschillen bestaan tussen regio’s als het gaat om de voortgang die geboekt is naar aanleiding van de rapportages. Zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2022 voor een korte update. Zie over de financiële tekorten ook Hilderink e.a. 2020.

409 Gerechtshof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218, Gerechtshof ’s-Hertogenbosch 23 mei 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1910, Rb. Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7416 en Rb. Rotterdam 15 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4666; zie ook *JPF* 2019/138 voor een annotatie van J.H. de Graaf deze uitspraken. Zie ook Bruning, *AA* 2020/450.

Oplossingen voor de bestaande zorgen worden onder andere gezocht in het verbeteren van de samenwerking tussen schakels in de keten,⁴¹⁰ het samenvoegen van een aantal organisaties in de keten,⁴¹¹ het prioriteren welke cliënten in het vrijwillige kader en welke in het gedwongen geholpen kunnen worden⁴¹² en het onderzoeken van mogelijkheden om eerder, vóór de fase van multidisciplinaire besluitvorming bij de GI, in samenwerking met gezin, zorgaanbieders en financier te komen tot een besluit over passende hulp.⁴¹³ Meermaals wordt in (onderzoeks)rapporten geconcludeerd dat een verduidelijking van de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader gewenst is.⁴¹⁴ In een reactie op de publicaties van de inspecties hebben de ministers van VWS en Rechtsbescherming laten weten dat zij menen dat een niet vrijblijvende manier van (boven-)regionaal samenwerken van gemeenten nodig is om de continuïteit van specifieke vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te borgen. Zij stelden onder andere voor om opnieuw te regelen op welk niveau (lokaal, regionaal of bovenregionaal) welke vormen van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering worden georganiseerd, meer eenheid te scheppen in de toegang tot jeugdhulp, de organisatie en uitvoering van jeugdbescherming te verbeteren en om te onderzoeken hoe de jeugdhulpplicht beter is af te bakenen.⁴¹⁵ In 2020 hebben zij in hun brieven ‘Perspectief voor de jeugd’ de beide Kamers geïnformeerd over de voorstellen om de organisatie van de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te verbeteren.⁴¹⁶ De kern van deze brieven is dat regionale samenwerking nodig is om de kwaliteit en continuïteit van de zorg aan kinderen met complexe problemen en specialistische- en levensbrede vraagstukken beter te borgen. Zij schrijven dat gemeenten hun opdrachtgeverschap moeten

410 Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b, p. 5.

411 Zie onder andere *Kamerstukken II 2019/20*, 35300 XVI, 107; Roterings, NRC 25 februari 2019; Van Montfoort e.a. 2018, p. 73-74; zie ook Transitie Autoriteit Jeugd 2018b, p. 28 waarin de algemeen directeur van de RvdK aangeeft dat de RvdK van plan is samen met GI's, gemeenten en VT te werken aan het verkorten van de routes in de jeugdbescherming; zie ook Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 41-44. Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019b; Transitie Autoriteit Jeugd 2018a, p. 11. Zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 35300 XVI, 116 voor een aangenomen motie om met het oog op de verkorting van de jeugdbeschermingsketen te bezien hoe het feitenonderzoek en de rechterlijke toets in andere Europese landen zijn vormgegeven.

412 *Kamerstukken II 2019/20*, 31839, 699; zie ook RSJ & RVS 2019, p. 53.

413 Zie Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 26; zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 31839, 699, p. 13.

414 Zie bijvoorbeeld Friele e.a. 2018, p. 532 en 547; Lünemann e.a. 2018, p. 50 en 52, RSJ & RVS 2019.

415 *Kamerstukken II 2019/20*, 31839, 699; zie ook *Kamerstukken II 2018/19*, 31839, 670; zie ook *Kamerstukken I 2019/20*, 34104 V en 31839 (verslag van een mondeling overleg zoals vastgesteld op 4 februari 2020); zie ook *Kamerstukken II 2019/20*, 31839, 703 en *Kamerstukken II 2019/20*, 31839, 721.

416 *Kamerstukken II 2019/20*, 31839, 723 en *Kamerstukken I 2019/20*, 31839, O.

versterken door regionale samenwerking, dat jeugdzorgaanbieders hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur moeten versterken, dat er kaders moeten komen voor reële tarieven en zorgvuldigheidseisen bij de inkoop, dat de bescherming van jeugd en gezin effectiever moet worden, dat het toezicht versterkt moet worden en dat geleerd moet worden van mooie ontwikkelingen in de praktijk.⁴¹⁷ Er liepen op het moment van het verschijnen van de brieven van de ministers verschillende actieprogramma's en pilots die zouden moeten leiden tot een verbetering van het stelsel.⁴¹⁸ De pandemie en de maatregelen die als gevolg daarvan zijn geïntroduceerd, hebben echter ook consequenties gehad voor de jeugdbescherming en de voortgang van de onderzoeken en voorstellen.⁴¹⁹ In maart 2021 is een toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming toegestuurd aan de Tweede Kamer.⁴²⁰ De RSJ heeft hier enkele maanden later advies over uitgebracht.⁴²¹ Ten tijde van de afronding van dit onderzoek, wordt het toekomstscenario nog verder uitgewerkt en lopen diverse pilots in het land.⁴²² In de slotrapportage van het Actieprogramma voor de Jeugd wordt opgemerkt dat de rechtspositie en rechtsbescherming deel uitmaken van de uitwerkpunten van het toekomstscenario en dat ook de rechtspositie van minderjarigen op het snijvlak van vrijwillige intensieve hulp en het gedwongen kader hieronder vallen.⁴²³

3.7.2 Versterkte rechtsbescherming van jeugdigen en ouders

Een van de conclusies van de eerste evaluatie van de Jeugdwet is dat een aantal bestuursrechtelijke instrumenten niet goed tot hun recht komen in het specifieke domein van de Jeugdwet.⁴²⁴ Gemeenten leggen hun beslissingen over individuele jeugdhulpvoorzieningen niet altijd vast in de vorm van een beschikking. Dit terwijl dit wel vereist is op grond van de Awb. Ook voldoen besluiten die aan de rechter zijn voorgelegd vaak niet aan de zorgvuldigheids- en motiveringseisen. Bovendien is het vaak onduidelijk of en

417 Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 730, *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, P en *Kamerstukken I* 2020/21, 31839, Q waarin wordt geïnformeerd over de stand van zaken van deze voorstellen.

418 Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018, Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling 2018, De best passende zorg voor kwetsbare jongeren 2019 en Uitvoeringsprogramma Scheiden zonder schade 2019.

419 Zie hierover onder andere *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 730, *Kamerstukken I* 2019/20, 31839, P en *Kamerstukken I* 2020/21, 31839, Q.

420 *Kamerstukken II* 2020/21, 31839, 771, inclusief bijlage.

421 RSJ 2021.

422 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2021/22, 31839, 812; *Kamerstukken I* 2021/22, 31839, V; *Kamerstukken II* 2021/22, 31839, 853; *Kamerstukken I* 2021/22, 31839, Y.

423 Zorg voor de Jeugd 2021, p. 50.

424 Friele e.a. 2018, p. 551; zie ook Kalika, Lam & Schepens, *JIP* 2015(3)/145 over de rol van de bestuursrechter die volgens hen, net als in de Wmo, volledig in plaats van marginaal zou moeten toetsen. Zie ook De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.

welke deskundigheid is ingezet voor het bepalen van de benodigde jeugdhulp. Dit wordt vanuit het perspectief van de rechtsbescherming zorgelijk geacht. Deze observatie legt de spanning bloot tussen enerzijds de wens de noodzakelijke flexibiliteit in te bouwen om tegemoet te kunnen komen aan veranderende hulpbehoeften en te komen tot maatwerk en vermindering van de regeldruk en anderzijds eisen die voortvloeien uit de noodzaak rechtsbescherming te bieden aan burgers.⁴²⁵ Gemeenten voldoen verder niet altijd aan de eisen van zorgvuldige besluitvorming en motivering. Ook de regels van de Awb met betrekking tot de aanvraagprocedure worden door veel gemeenten niet op juiste wijze gevolgd.⁴²⁶ Bovendien wordt de juridische route van bezwaar en beroep ingewikkeld geacht voor cliënten. De mogelijkheden van bewaar en beroep en de klachtprocedures bij de gemeente worden maar beperkt gebruikt. Wel dienen cliënten tuchtklachten in. Deze mogelijkheid is feitelijk niet bedoeld als instrument ter versterking van de rechtspositie van cliënten of ter genoegdoening van cliënten, maar heeft wel veel impact op de beroepskrachten.⁴²⁷ In de evaluatie van de Jeugdwet wordt dan ook opgemerkt dat nader onderzoek nodig is naar de vraag of de wijze waarop het tuchtrecht nu is vormgegeven proportioneel en effectief is voor het domein van jeugdhulp en jeugdbescherming.⁴²⁸ Verder wordt in de eerste evaluatie van de Jeugdwet opgemerkt dat een gejuridiseerd stelsel minder goed past bij de populatie en setting van het sociale domein. Geadviseerd wordt om na te gaan welke alternatieven van betekenis kunnen zijn, waarbij *mediation* en de gemeentelijke ombudsman of kinderombudsman als voorbeelden worden genoemd.⁴²⁹

De rechtspositie van jeugdigen en ouders in het vrijwillige en gedwongen kader is met de nieuwe wetgeving versterkt. Deze rechtspositie wordt met enige regelmatig besproken in (evaluatie)rapporten. Zo werd meerdere malen aandacht gevraagd voor het beter informeren van jeugdigen en ouders over de toegang tot jeugdhulp en over hun rechtspositie⁴³⁰ en voor het horen van jeugdigen.⁴³¹ In dit kader is een wijziging van artikel

425 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 95-96; Friele e.a. 2018, p. 528-529, 547 en 551.

426 Berkel schrijft bijvoorbeeld dat gemeenten een hulpvraag in hun verordening niet als aanvraag, maar als melding beschouwen, waardoor het de hulpvrager ontbreekt aan de rechtsbescherming die de Awb pas biedt zodra sprake is van een aanvraag (Van Berkel, *NJB* 2018/495). Zie ook De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46 en de VNG Modelverordening 2014.

427 Friele e.a. 2018, p. 533, 548 en 552; Van Teeffelen, *FJR* 2018/52; zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid 2019a, p. 17.

428 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 98.

429 Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 98-99; Friele e.a. 2018, p. 548 en 552.

430 Friele e.a. 2018, p. 527 en 528. Zie bijvoorbeeld Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 17 en 19; De Kinderombudsman 2016b, p. 44. Ook worden zorgen geuit over privacy risico's (De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; zie ook Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 98; De Kinderombudsman 2016b, p. 30-33).

431 Lünemann e.a. 2018, p. 7-8 en 35-36; De Kinderombudsman 2018a, p. 3; zie ook De Kinderombudsman 2016b, p. 45. Imkamp, *JIP* 2017(3)/148; zie ook Rap, Verkroost & Bruning 2018.

7.3.2 van de Jeugdwet relevant. Aan het eerste artikellid is toegevoegd dat de jeugdhulpverlener tijdig met de betrokkene overlegt over onder andere de voorgestelde jeugdhulp en de geconstateerde problemen. Ook is in de Jeugdwet nieuw opgenomen dat de jeugdhulpverlener zich bij de verplichting om te informeren en te overleggen onder andere laat leiden door hetgeen de betrokkene redelijkerwijze moet weten ten aanzien van de te verwachten gevolgen en risico's voor de gezondheid van de betrokkene bij de mogelijkheid om jeugdhulp te verlenen (zie uitgebreider par. 2.2.4).⁴³² De informatieplicht moet in samenhang worden gezien met het toestemmingsvereiste dat geldt voor vrijwillige jeugdhulpverlening ('*informed consent*').⁴³³ Onder invloed van veranderingen van het beeld over de zorgrelatie van het klassieke medische model waarin het advies van de hulpverlener leidend is naar een waarbij de patiënt als gesprekspartner van de hulpverlener wordt gezien, is het zojuist genoemde artikellid gelijktijdig met de bepaling van de WBGO waarvan dit artikel is afgeleid, aangepast.⁴³⁴ Een dialoog tussen hulpverlener en de betrokkene zou ook ten goede komen aan het wederzijds vertrouwen en getrouwheid in het benutten van de hulpverlening.⁴³⁵

Daarnaast is 'waarheidsvinding' of 'zorgvuldig feitenonderzoek' een belangrijk thema binnen het jeugdhulpverleningsstelsel.⁴³⁶ Uit de stukken blijkt verder dat het in de praktijk voorkomt dat minderjarigen zonder de vereiste rechterlijke machtiging vrijwillig in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp worden geplaatst⁴³⁷ en dat minderjarigen tegen hun wil en de wil van hun ouders uit huis worden geplaatst in een vrijwillig kader.⁴³⁸ Ook in het kader van de aanpak voor gedupeerde ouders en kinderen van de kinderopvangtoeslagaffaire⁴³⁹ is opnieuw aandacht gevraagd voor de praktijk waarin minderjarigen in het vrijwillige kader onder drang uit huis zijn geplaatst (zie daarover meer in par. 6.3.3).⁴⁴⁰ Recentelijk groeit de aan-

432 Art. 7.3.2(2)(b) Jw; zie *Stb.* 2019, 224.

433 *Kamerstukken II* 2017/18, 34994, 3, p. 3.

434 Zie art. 7:448(1) BW en *Kamerstukken II* 2017/18, 34994, 3, p. 3.

435 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 34994, 3, p. 3-4.

436 Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen 2018; Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 44; Imkamp, *JIP* 2017(3)/148; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; zie bijvoorbeeld Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 68 en 98. Uit de bestudering van beschikkingen uit 2017 waarin een ondertoezichtstelling centraal stond, blijkt dat de mening van de jeugdige slechts in een enkel geval expliciet in de beschikking is opgenomen. Zie ook *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 510, *Kamerstukken II* 2018/19, 33836, 41, *Nji* 2020 en *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 724. Zie ook Van Zanten & Brenninkmeijer, *FJR* 2011/76 en Huijjer, *NJB* 2014/673 over waarheidsvinding binnen de jeugdbescherming.

437 *Kamerstukken II* 2015/16, 31839, 538; zie ook De Jong-de Kruijf, *FJR* 2018/26.

438 Zie bijvoorbeeld Stokmans, *NRC* 22 april 2019.

439 Zie voor meer informatie onder andere de website van Rijksoverheid (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kinderopvangtoeslag/maatregelen-kinderopvangtoeslag>).

440 *Kamerstukken II* 2021/22, 31066, 979; Bestuurlijke adviesraad kinderopvangtoeslag 2022; zie ook CBS 2021.

dacht voor ondersteuning van jeugdigen door mentoren. Het inzetten van informele mentoren maakt ook onderdeel uit van een van de actielijnen van het Actieprogramma Zorg voor de Jeugd.⁴⁴¹

Gedurende de afgelopen jaren wordt met enige regelmaat de complexiteit van de rechtspositie van de minderjarige in het jeugdbeschermingsrecht bekritiseerd.⁴⁴² Het uitgangspunt in het civiele recht dat de minderjarige processueel onbekwaam is, zou volgens sommigen gewijzigd moeten worden, waarbij aangesloten zou kunnen worden bij de Awb op grond waarvan minderjarigen zelf in het geding kunnen optreden indien zij tot redelijke waardering van hun belangen in staat kunnen worden geacht.⁴⁴³ Anderen vragen zich af of een sterkere juridische positie wel in het belang van de minderjarige is: de minderjarige wordt hierdoor namelijk geconfronteerd met juridische procedures terwijl hij onbezorgd kind moet kunnen zijn.⁴⁴⁴

In 2020 is een WODC-rapport gepubliceerd waarin wordt geconcludeerd dat de formele procespositie, het hoorrecht en de ondersteuning van minderjarigen in familie- en jeugdprocedures aanpassing verdienen. Voor wat betreft de formele procespositie wordt geconcludeerd dat de hoofdregel dat minderjarigen procesonbekwaam zijn, is ondergesneeuwd door vele uitzonderingen en dat het civiele recht op dit punt afwijkt van andere rechtsgebieden. Een ruime meerderheid van de bij het praktijkonderzoek betrokken deskundigen is het er niet mee eens dat de hoofdregel moet worden dat minderjarigen procesbekwaam zijn. Verder vindt een meerderheid van de deskundigen dat minderjarigen onvoldoende ondersteuning krijgen tijdens procedures en ook vinden veel deskundigen dat de mogelijkheden om een bijzondere curator te benoemen, moeten worden verruimd.⁴⁴⁵ In het rapport worden diverse aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van onder andere de formele procespositie van minderjarigen. De minister voor Rechtsbescherming heeft in een reactie op het rapport laten weten dat hij de aanbevelingen tot uitbreiding van de (in)formele procespositie van minderjarigen met het oog op dejuridisering en de-escalatie niet overneemt. Ook heeft hij in zijn brief aangegeven dat de huidige formulering van artikel 1:250 BW al voldoende ruimte biedt om indien nodig een bijzondere curator aan te wijzen en dat hij dus geen aanleiding ziet om dit artikel te wijzigen.

441 Actieprogramma Zorg voor de Jeugd 2018, p. 13, 17 en 23; zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 31839, 702.

442 Jansen, *NJB* 2016/1563, p. 2177-2183; Bruning 2016, p. 90; Van Leuven & De Klerk, *EB* 2013/32.

443 Art. 8:21(2) Awb; Jansen, *NJB* 2016/1563, p. 2177-2183; zie ook Liefwaard, *FJR* 2015/12 onder verwijzing naar artikel 5 IVRK; zie ook De Kinderombudsman 2012, p. 50. Overigens is het wel de vraag hoe vaak minderjarigen daadwerkelijk worden toegelaten om zelfstandig in een bestuursrechtelijke procedure op te treden.

444 Zie bijvoorbeeld Verschuren, *EB* 2018/15.

445 Bruning e.a. 2020, p. 7-8, 220, 231, 240, 250-251.

Wel moedigt hij de mogelijkheid aan dat het gangbare praktijk wordt voor het kind om bij kindgesprekken een steunfiguur mee te kunnen nemen.⁴⁴⁶

3.8 AFSLUITEND

3.8.1 Uitgangspunten van het jeugdhulpverleningsstelsel afgeleid uit de rechtshistorie

In dit hoofdstuk is de juridische vormgeving van het Nederlandse jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel vanuit een rechtshistorisch perspectief bezien. De focus lag hierbij op de vormgeving van het vrijwillige en gedwongen kader en meer in het bijzonder op de aansluiting van deze kaders. Uit de rechtshistorische ontwikkelingen kunnen verschillende uitgangspunten van het huidige jeugdhulpverleningsstelsel worden gededuceerd. Deze uitgangspunten hangen nauw met elkaar samen en beogen bij te dragen aan een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van de jeugdige. Het uiteindelijke doel van jeugdhulp en -bescherming is om hulp te verlenen in geval van problemen met betrekking tot de opvoeding of het opgroeien van de jeugdige en om jeugdigen te beschermen tegen ernstige ontwikkelingsbedreigingen.

I In het jeugdhulpverleningsstelsel staat de jeugdige voorop

De jeugdhulpverlening is gericht op de bescherming van de jeugdige. De eerste Kinderwetten beoogden jeugdigen – en daarmee ook de maatschappij – te beschermen. Het uiteindelijke doel om jeugdigen te beschermen heeft altijd vooropgestaan. Verschillende incidenten hebben er rond het begin van de huidige eeuw aan bijgedragen dat de nadruk binnen het jeugdhulpverleningsstelsel ligt op het verminderen en uitsluiten van risico's voor de ontwikkeling van het kind. In dit kader past de vrij recente toename van wet- en regelgeving en controle op gezinnen en beroepskrachten, een streven naar betere samenwerking tussen beroepskrachten en behoefte aan duidelijkheid over de eindverantwoordelijke voor de jeugdige.

II In het jeugdhulpverleningsstelsel ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheden en krachten van gezinsleden

De rechtshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel hebben laten zien dat – mede onder invloed van internationale mensenrechten – sinds halverwege de twintigste eeuw een sterke nadruk is komen

446 *Kamerstukken II 2020/21, 33836, 59, p. 4-7*; Pieters noemt deze aanbeveling 'spijtig' nu hij had gehoopt dat het WODC-onderzoek een stimulans zou vormen voor het serieuzer nemen van de rechtspositie van kinderen in het Nederlands recht (Pieters, *FJR* 2022/26). Zie ook Mol 2021 over het recht van kinderen op participatie in familierechtzaken. Zie ook Lieber, *FJR* 2021/39 voor een reactie aan de minister waarin wordt opgemerkt dat het noodzakelijk is om serieus na te denken over de procesbekwaamheid van minderjarigen.

te liggen op vrijwilligheid. De zelfstandigheid en eigen relaties van de gezinsleden mogen zo min mogelijk worden aangetast. Bovendien moeten de jeugdige en diens ouder(s) zoveel mogelijk worden betrokken bij de (besluitvorming inzake de) jeugdhulpverlening. Dit blijkt onder meer uit het streven van de Jeugdwet om de eigen kracht van de jeugdige en het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin te versterken. Het uitgangspunt van eigen kracht heeft als het ware het subsidiariteitsbeginsel dat ten tijde van de Kinderwetten overheersend was, opnieuw geïntroduceerd. Daarnaast wordt het kind door de jaren heen steeds meer als persoon met eigen rechten beschouwd.

III Passende jeugdhulp dient toegankelijk en (tijdig) beschikbaar te zijn

De toegangspoort tot jeugdhulpvoorzieningen moet herkenbaar en toegankelijk zijn. Dit betekent ook dat fuikwerking, waarbij gezinnen het gedwongen kader in worden gezogen, zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Dit kan namelijk tot gevolg hebben dat ouders niet naar een toegangspunt stappen uit angst voor maatregelen die tegen hun wil worden opgelegd. Bovendien moet een passend en dekkend aanbod van jeugdhulp – onder andere van langdurige gezinsbegeleiding en mogelijkheden tot zorgcoördinatie en casemanagement – en voldoende deskundigheid aanwezig en tijdig beschikbaar zijn, zodat wordt voorkomen dat een jeugdbeschermingsmaatregel enkel wordt uitgesproken vanwege onvoldoende aanbod of gebrek aan expertise in het vrijwillige kader of door enkel tijdsverloop. Het gedwongen kader moet eveneens tijdig beschikbaar zijn voor gezinnen waarbij dit noodzakelijk is. Problemen dienen eerder opgespoord en aangepakt te worden en de overheid moet tijdig ingrijpen indien dit noodzakelijk is.

IV Binnen de jeugdhulpverlening is continuïteit van belang

Indien sprake is van jeugdhulpverlening, moet de continuïteit in de hulpverlening en in de persoon van de hulpverlener zoveel mogelijk worden gewaarborgd. Al vanaf de inwerkingtreding van de eerste jeugdbeschermingswetgeving werd gezocht naar mogelijkheden om een geleidelijke, naadloze overgang van vrijwillige naar het gedwongen jeugdhulpverlening en weer naar de vrijwillige hulpverlening mogelijk te maken. Recente voorbeelden zijn de pogingen om de jeugdbeschermingsaanpak al in het vrijwillige kader in te zetten en het uitgangspunt van de Jeugdwet van ‘één gezin, één plan, één regisseur’.

V Binnen het jeugdhulpverleningsstelsel is voldoende ruimte voor de beroepskracht om maatwerk te bieden

Het wordt tegenwoordig van belang geacht dat de jeugdhulpverlening goed aansluit op de behoeften en wensen van het gezin. Door de decentralisatie staan de verantwoordelijken voor het jeugdhulpverleningsstelsel dichter bij de burger, zodat zij beter op de lokale omstandigheden in kunnen spelen. Door beroepskrachten voldoende ruimte te geven (bijvoorbeeld ook door vermindering van de regeldruk) en rechtsgronden voor de jeugdbescher-

mingsmaatregelen vrij open te formuleren, kan per gezin worden gezien door welke aanpak de jeugdige het beste wordt beschermd.

VI Jeugdhulpverlening is met voldoende rechtswaarborgen omkleed

De jeugdhulpverlening en de kaders waarbinnen deze jeugdhulpverlening kan plaatsvinden, zijn tegenwoordig vrij gedetailleerd bij wet geregeld. Met name de gedwongen jeugdhulpverlening moet een wettelijke grondslag hebben en met voldoende *checks and balances* zijn omkleed. Hierbij zijn duidelijke wettelijke kaders, duidelijke rechtsposities van de betrokken jeugdige, ouder(s) en beroepskracht(en), transparante besluitvorming, rechterlijke tussenkomst en toezicht van belang. Tegelijkertijd gaat van een wettelijke grondslag gezag uit: indien gedwongen ingrijpen niet bij wet zou zijn voorzien, zou de hulp te vrijblijvend zijn. De ouders zouden de hulp op elk gewild moment stop kunnen zetten, waardoor de ontwikkeling van het kind in gevaar zou kunnen komen. De laatste jaren is ook het vrijwillige kader steeds gedetailleerder bij wet geregeld. Hierbij kan gedacht worden aan de regelgeving inzake het verkrijgen van een aanspraak op jeugdhulp in het vrijwillige kader (het indicatie- of verleningsbesluit) en aan de verplichting van gemeenten en jeugdhulpaanbieders om een klachtregeling op te stellen. De op vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening van toepassing zijnde wet- en regelgeving is neergelegd in bestuursrechtelijke en civielrechtelijke documenten.

VII Een jeugdbeschermingsmaatregel is een uiterste redmiddel (subsidiariteit)

In sommige situaties kan het nodig zijn om een jeugdbeschermingsmaatregel uit te spreken. Wel wordt in het huidige jeugdhulpverleningsstelsel de marginalisering van de jeugdbescherming zoveel mogelijk nagestreefd. Enerzijds wordt beoogd dat zo min mogelijk jeugdigen het gedwongen kader ingaan. De nadruk ligt op preventie en op versterking van het vrijwillige kader. Jeugdbeschermingsmaatregelen worden pas uitgesproken indien dit noodzakelijk wordt geacht en wordt verwacht dat dit doeltreffend is. Indien vrijwillige jeugdhulpverlening tot de mogelijkheden behoort, zal een jeugdbeschermingsmaatregel niet noodzakelijk zijn. Anderzijds dienen zoveel mogelijk jeugdigen uit het gedwongen kader te stromen. Indien een jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd, moet gezinsvoogd zich richten op het overbodig maken van zichzelf en van de maatregel. Hiertoe moet de gezinsvoogd goede ondersteuning bieden aan de ouders en de competenties van het gezin vergroten. Het gedwongen kader moet zo kort mogelijk duren en zo licht mogelijk zijn. Bovendien moeten zware vormen van ingrijpen zoveel mogelijk worden voorkomen. Een uithuisplaatsing of beëindiging van het ouderlijk gezag kan alleen plaatsvinden indien dit noodzakelijk is ter bescherming van de jeugdige.

De grondslagen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Zo kan een spanning ontstaan tussen het benadrukken van vrijwilligheid enerzijds en het tijdig inzetten van de juiste hulp anderzijds. Daarnaast is een spanning

denkbaar tussen de versterking van de rechtspositie van betrokkenen en de professionalisering van het stelsel en het mogelijk maken van maatwerk en het voorkomen van bureaucratie. Bij de ontwikkeling waarbij het acceptatiecriterium wordt verruimd, lopen de grondslagen dat het belang van de jeugdige voorop staat, dat de nadruk ligt op de eigen krachten en verantwoordelijkheden van het gezin, dat een jeugdbeschermingsmaatregel een uiterste redmiddel is, dat continuïteit van belang is en dat passende jeugdhulp toegankelijk en (tijdig) beschikbaar is, samen. De ontwikkelingen met betrekking tot de rechtsbescherming van betrokkenen laten zien dat een spanning kan bestaan tussen de grondslagen dat jeugdhulpverlening met voldoende rechtswaarborgen is omkleed en dat voldoende ruimte bestaat voor beroepskrachten om maatwerk te bieden. Dat de grondslagen met elkaar op gespannen voet kunnen staan, kan tot gevolg hebben dat de grondslagen niet altijd volledig waargemaakt kunnen worden. De beschreven ontwikkelingen laten bovendien zien dat wetgeving en praktijk uiteen kunnen lopen en dat het geen vanzelfsprekendheid is dat bijvoorbeeld de jeugdhulpverlening met voldoende rechtswaarborgen is omkleed of dat passende jeugdhulp (tijdig) beschikbaar is.

De grondslagen kunnen elkaar juist ook versterken. Het belang van een goed aanbod van jeugdhulpverlening in het vrijwillige kader gaat hand in hand met het streven de jeugdbescherming te marginaliseren. Op basis van de rechtshistorische ontwikkelingen kan worden gesteld dat in geval van spanningen en correlaties van de grondslagen het hoofddoel van het jeugdhulpverleningsstelsel, namelijk de bescherming van jeugdigen tegen ernstige ontwikkelingsbedreigingen en de verlening van hulp in geval van problemen met betrekking tot de gezonde en evenwichtige ontwikkeling van de jeugdige, leidend moet zijn.

3.8.2 Het jeugdhulpverleningsstelsel; juridisering en een ongeregelde ruimte

De bescherming en zorg van jeugdigen is eeuwenoud, maar wetgeving dienaangaande is relatief jong. Gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw is, als reactie op de groeiende behoefte aan een mogelijkheid om ter bescherming van de jeugdige en de maatschappij in het gezinsleven in te grijpen, een pakket aan jeugdbeschermingsmaatregelen tot stand gekomen. De eerste jeugdbeschermingsmaatregelen hadden een definitieve beëindiging van het ouderlijk gezag tot gevolg en het duurde niet lang voordat in de hulpverleningspraktijk werd gezocht naar een variant tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en de zware jeugdbeschermingsmaatregel in. Zo werden op vrijwillige basis patronen aangewezen die gezinnen begeleidden. Door gebrek aan een wettelijke grondslag bezaten deze patronen echter weinig macht. Met de introductie van de ondertoezichtstelling werd in een wettelijke grondslag voorzien. Het vrij patronaat bleef echter bestaan. In de eerste helft van de twintigste eeuw heeft het gedwongen kader dus te maken gehad met een grote juridiseringsslag.

De civiele jeugdbeschermingsmaatregelen en de – niet bij wet geregelde – vrijwillige jeugdhulpverlening konden worden beschouwd als twee afzonderlijke wegen waarlangs verschillende vormen van hulp werden verkregen. Halverwege de twintigste eeuw kwam de vrijwillige jeugdhulpverlening in hoog aanzien te staan. In deze periode werden vrijwillige gezinsvoogden vervangen door beroepskrachten en werd de rechtspositie van betrokkenen versterkt. De rechtswaarborgen namen toe. De jeugdhulpverlening werd voortaan in één wet geregeld, ongeacht of deze werd geboden in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel of op vrijwillige basis.

Rond het einde van de twintigste eeuw komt een einde aan het vrij patronaat. Niet lang daarna ontstond behoefte aan een lichtere maatregel van opgroeiondersteuning. Dit leidde echter niet tot de introductie van een nieuwe jeugdbeschermingsmaatregel. Wel werd de vrijwillige jeugdhulpverlening gejuridiseerd. Zo ontstond met de introductie van het indicatiebesluit een vrijwillig *kader* waarbinnen jeugdhulp kon worden verleend. Bovendien voorzag de wet in mogelijkheden om op te treden in situaties waarin duidelijke aanwijzingen waren van opgroei- en opvoedproblematiek en het gezin niet van plan was uit eigen beweging hulp in te schakelen. Gedurende de parlementaire behandeling van Wet herziening kinderschermingsmaatregelen en de Jeugdwet die op 1 januari 2015 in werking zijn getreden, werd voorgesteld om een lichte maatregel van opgroeiondersteuning aan het jeugdbeschermingspakket toe te voegen. Dit voorstel heeft de wettekst zoals die in 2015 in werking is getreden, uiteindelijk niet gehaald. Ontwikkelingen in het vrijwillige kader, uitvloeisels van de Vliegwielprojecten waarbij de jeugdbeschermingsaanpak in het vrijwillige kader werd ingezet, zouden hiervan een belangrijke oorzaak zijn.

Momenteel is de jeugdhulpverlening dusdanig vormgegeven dat wetmatig gezien een vrijwillig en gedwongen kader van elkaar kunnen worden onderscheiden. Binnen deze kaders kan jeugdhulp worden verleend. Het gedwongen kader wordt als uiterste redmiddel gezien dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen. In de huidige wetgeving betreffende het jeugdhulpverleningsstelsel staat het kind voorop en wordt gefocust op de eigen krachten en verantwoordelijkheden van het gezin. De jeugdhulp moet binnen dit stelsel tijdig beschikbaar zijn, afgestemd zijn op het gezin en met voldoende rechtswaarborgen zijn omkleed. Continuïteit in de hulpverlening wordt van belang geacht. In Deel II zal duidelijk worden dat in de recente jeugdhulpverleningspraktijk verschillende manieren zijn gevonden om te voorzien in een soort vrij patronaat waarbij de jeugdbeschermingsaanpak reeds in het vrijwillige kader wordt ingezet (ook wel ‘drang’ of ‘preventieve jeugdbescherming’ genoemd).

3.8.3 Tendensen

De rechtshistorische ontwikkelingen tonen een juridisering van zowel het gedwongen als het vrijwillige kader van jeugdhulpverlening en van de jeugdhulpverlening zelf. De jeugdhulpverlening op vrijwillige

basis en in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel zijn wettelijk gezien samengebracht. Bovendien zijn gedurende de rechtshistorie het veiligheidsdenken en de rechtswaarborgen toegenomen. Door middel van wetgeving werden steeds meer mogelijkheden gecreëerd om het gezag van ouders over hun kinderen in te perken en die van de jeugdbescherming te vergroten. Tegelijkertijd met de vergroting van de rol en verantwoordelijkheden van de overheid, is rechtspositie van de jeugdige en diens ouder(s) die met – gedwongen of vrijwillige – jeugdhulpverlening te maken hebben, meermaals versterkt. Daarnaast heeft ook een professionaliseringsslag plaatsgevonden, waarbij beroepskrachten zich aan steeds meer wettelijke regelingen en standaarden moeten houden bij de besluitvorming inzake en de uitvoering van vrijwillige of gedwongen jeugdhulpverlening.

Overigens laten de rechtshistorische ontwikkelingen ook zien dat enerzijds de verantwoordelijkheden van de overheid groeien en de overheid actiever en eerder ingrijpt in het gezinsleven, terwijl anderzijds de nadruk ligt op het versterken van de eigen krachten en verantwoordelijkheden van gezinnen. Tevens laten de rechtshistorische ontwikkelingen zien dat wetgeving en de uitvoeringspraktijk niet altijd met elkaar overeenkomen en elkaar onderling beïnvloeden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de verschillende codificaties van de praktijk, de discussies over de scheiding van hulp en recht en de huidige zorgen over het jeugdhulpverleningssysteem. Verder zijn de budgetten en de verdeling hiervan over de verschillende ministeries een terugkerend thema.

Tot slot is een belangrijke bevinding dat het bestaan van een ongeregelde ruimte waarbinnen hulpverlening wordt geboden in situaties waarin vrijwillige jeugdhulpverlening niet of onvoldoende van de grond komt, maar een jeugdbeschermingsmaatregel te zwaar wordt geacht, als een rode draad door de gehele rechtshistorie van het jeugdhulpverleningssysteem heen loopt. De huidige wetgeving die hinkt op twee ogenschijnlijk tegenstrijdige doelstellingen, namelijk het versterken van de eigen krachten en verantwoordelijkheden van gezinsleden enerzijds en het eerder ingrijpen ter bescherming van het kind anderzijds, vormt hiervan een voorlopig sluitstuk. Met het voorgaande lijkt samen te hangen dat de vraag hoe ver beroepskrachten mogen of moeten gaan in het voorkomen van een jeugdbeschermingsmaatregel door ouders te motiveren om vrijwillig jeugdhulp te aanvaarden, tot op heden onbeantwoord is gebleven. Het antwoord op deze vraag is echter zeer relevant voor de juridische vormgeving van de aansluiting van het vrijwillige en gedwongen kader van jeugdhulpverlening en voor de vormgeving van het huidige 'drangkader' (zie verder Deel II).

In het onderhavige hoofdstuk werd ook duidelijk dat reeds sinds de invoering van de Kinderwetten vormen van drang hebben bestaan. Hierbij kan worden gedacht aan de waarschuwingen die de Voogdijraad aan het begin van de twintigste eeuw gaf in de hoop dat gezinsleden hun gedrag aanpasten en aan het vrij patronaat dat tot het einde van de twintigste eeuw bestond. Voordat het huidige 'drangkader' in Deel II van dit boek nader wordt geïntroduceerd, wordt in hoofdstuk 4 de internationale context waar-

binnen het Nederlandse jeugdhulpverleningsstelsel functioneert, inzichtelijk gemaakt. In hoofdstuk 5 worden vervolgens de grondslagen die uit de wetshistorische ontwikkelingen van het jeugdhulpverleningsstelsel en het internationale kinder- en mensenrechtenkader afgeleid kunnen worden, samengevoegd. In dit vijfde hoofdstuk wordt bovendien ook ingegaan op de betekenis van deze grondslagen voor de in het tweede hoofdstuk besproken rechtsposities van de betrokken jeugdigen en ouder(s) en de verantwoordelijkheden van beroepskrachten.

