



ADVIES

**CONCEPTWETSVOORSTEL
JEUGDWET**

DEFENCE FOR CHILDREN

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
1. Algemeen.....	6
1.1 Juridische context Jeugdwet	6
1.2 Kwaliteit	9
1.3 Rechtsongelijkheid	14
1.4 Rechtspositie van jeugdigen	16
1.5 Veiligheid	29
1.6 Professionaliteit van hulpverleners.....	31
1.7 Toezicht	32
2. Deel 2: Groepen kwetsbare jeugdigen	33
2.1 Jeugdbescherming en jeugdreclassering.....	33
2.1.1 Jeugdbescherming	33
Ingrijpen van overheidswege naar verticale verantwoordelijkheid	34
Overleg tussen gemeente en gecertificeerde instelling.....	36
Conclusie	36
2.1.2 Jeugdreclassering	37
Decentralisatie	37
Participatie jeugdigen	38
Conclusie	38
2.2 Pleegzorg.....	38
Omdraaiing volgorde van mogelijkheden voor verblijf.....	38
Positie pleegouders	39
2.2.3 Conclusie	40
2.3 Gesloten jeugdhulp.....	40
2.3.1 De voorwaardelijke machtiging en schorsing.....	41
Alternatieven voor plaatsing in een gesloten jeugdhulpinstelling.....	41
Verlenen van de voorwaardelijke machtiging.....	42
Participatie jeugdige	43
Rechterlijke toetsing bij schorsing en intrekking van de schorsing	46
Verhouding voorlopige machtiging versus schorsing bij trajectmatige aanpak.....	47
2.3.2 Harmonisatie van regelgeving	47
2.3.3 Interne rechtspositie jeugdigen	48
Algemene documenten betreffende de rechten en verplichtingen van jeugdigen	48
Vrijheidsbeperkende maatregelen in het hulpverleningsplan.....	50
Maatregelen binnen het gerechtsgebouw	52
2.3.4 Bovengrens bij 18 jaar.....	55

2.3.5	Andere opmerkingen en vragen met betrekking tot gesloten jeugdhulp	55
2.3.6	Conclusie	56
2.4	Asiel en ongedocumenteerde kinderen	57
2.4.1	Inclusie minderjarige migranten zonder rechtmatig verblijf	58
	Het begrip 'woonplaats'	59
	Het burgerservicenummer of 'kindnummer'	59
	De verhouding tot sociaaleconomische rechten.....	59
2.4.2	participatie kinderen in asielzoekerscentra	60
2.5	Kindermishandeling en uitbuiting	61
2.5.1	Definitie 'kindermishandeling'.....	62
2.5.2	Landelijke regie en eisen aan het gemeentelijke aanbod aan hulp en ondersteuning ter voorkoming van en na kindermishandeling	62
2.5.3	Opvoedingsondersteuning	63
2.5.4	Signaleren en passend reageren	64
2.5.5	Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling	64
2.5.6	Diagnose en behandeling.....	65
2.5.7	Conclusie	66
2.6	Ten slotte: overzicht aanbevelingen	67
	Literatuurlijst	74

Inleiding

Kinderen moeten veilig, gezond en waardig op kunnen groeien, zo is vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en een reeks andere verdragen. De preambule van het IVRK benadrukt dat het kind “voor de volledige en harmonische ontplooiing van zijn persoonlijkheid, dient op te groeien in een gezinsomgeving, in een sfeer van geluk, liefde en begrip”, dat het kind recht heeft op bijzondere zorg en bijstand en dat binnen het gezin waartoe het behoort, “de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheid binnen de gemeenschap volledig kan dragen”. Op basis van het IVRK heeft een kind recht op een verscheidenheid aan voorzieningen, faciliteiten en voorwaarden die nodig zijn voor een gezonde ontwikkeling en gezondheid. Dat vraagt om een samenhangend jeugdbeleid dat de gezondheid en ontwikkeling van het kind bevordert en zorgt voor een stimulerende leefomgeving.

Defence for Children ontving per brief op 18 juli 2012 het verzoek van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Veiligheid en Justitie om een reactie te geven op het conceptwetsvoorstel Jeugdwet (vanaf hier aangeduid met de Jeugdwet). In de brief geven zij aan dat de werkzaamheden met betrekking tot de Jeugdwet en de bijbehorende toelichting nog niet voltooid zijn, maar dat zij het van belang vinden om organisaties zoals Defence for Children zo vroeg mogelijk bij het wetgevingstraject te betrekken.

Defence for Children stelt het zeer op prijs om zo vroeg in het wetgevingstraject te worden betrokken en geeft dan ook graag gehoor aan het verzoek. Toch maakt juist het feit dat er in dit vroege stadium over sommige details nog geen duidelijkheid bestaat en er ook op veel andere terreinen nog informatie mist, het moeilijk voor ons om een volledig dekkend advies te formuleren. Om een goed beeld te krijgen van hoe de Jeugdwet praktisch vorm zal gaan krijgen is het bovendien van belang om ook zicht te hebben op de uitwerking die zal volgen in lagere regelgeving. Het is in dit licht dat dit advies gelezen moet worden.

De stelselherziening jeugd biedt volgens Defence for Children kansen voor gemeenten om daadwerkelijk een integraal jeugdbeleid te gaan voeren. De stelselherziening volgt daarmee een aantal aanbevelingen van de parlementaire werkgroep toekomstverkenning jeugdzorg op. Een stelselherziening gaat gepaard met wetswijzigingen. De relatief jonge Wet op de jeugdzorg gaat daarom in verband met de stelselherziening jeugd volledig verdwijnen. Er komt een nieuwe jeugdwet voor in de plaats.

Verantwoording

De leidraad voor dit advies zijn het IVRK en andere relevante verdragen voor kinderen en alle niet-bindende documenten die richting geven bij de interpretatie van het IVRK zoals richtlijnen en *General Comments*.

Opbouw van het advies en leeswijzer

Het advies van bestaat uit twee delen. Deel 1 gaat in op algemene onderwerpen die vanuit kinderrechtenperspectief van groot belang zijn. Er wordt begonnen met een uiteenzetting van de context van de Jeugdwet. Vervolgens komen de onderwerpen kwaliteit, inspraak en participatie, klachtrecht, gegevensuitwisseling en privacy aan bod. Dit deel besluit met een opsomming van overige onduidelijkheden en verwarrend begripsgebruik in de Jeugdwet.

Het tweede deel gaat in op de betekenis van de Jeugdwet voor diverse kwetsbare groepen kinderen. Dit deel gaat over jeugdbescherming en jeugdreclassering, pleegzorg, minderjarigen die gesloten jeugdhulp ontvangen; minderjarigen zonder rechtmatig verblijf en minderjarige asielzoekers die met of zonder hun ouder(s) in Nederland zijn; en over de aanpak van kindermishandeling en minderjarigen die slachtoffer zijn van mishandeling of uitbuiting.

1. Algemeen

Het IVRK stelt hoge eisen aan een rijk land als Nederland. De overheid moet in de ruimst mogelijke mate waarin de ter beschikking staande middelen dit toelaten, zorgen voor verwezenlijking van het recht op bescherming en zorg. Voor een rijk land als Nederland mogen kosten nooit een excuus vormen voor het niet nakomen van deze verplichting¹.

De stelselherziening jeugd biedt kansen voor kinderen, maar tegelijkertijd zijn er ook veel risico's voor kinderen aan verbonden. Defence for Children maakt zich grote zorgen over de gevolgen van de huidige plannen voor de kinderen die jeugdzorg nodig hebben. De zorgen betreffen op grote lijnen: de beschikbaarheid van de jeugdzorg, de kwaliteit en het toezicht en de rechtspositie van kinderen in de jeugdhulp.

Het 'weg decentraliseren' van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de jeugdhulp naar de gemeenten kan ten koste gaan van de beschikbaarheid van de jeugdhulp, de kwaliteit en het toezicht hierop. De door de gemeenten gevraagde beleidsvrijheid mag niet ten koste gaan van de kinderen die zorg nodig hebben. Defence for Children vreest echter dat de huidige plannen de volgende zorgelijke gevolgen kunnen hebben:

- Onvoldoende waarborgen voor de kwaliteit van de jeugdhulp voor ieder kind;
- Toename van rechtsongelijkheid;
- Onvoldoende waarborgen voor de rechtspositie van alle kinderen die jeugdhulp krijgen;
- Onvoldoende garanties voor de veiligheid van kinderen.

Deze zorgpunten worden op verschillende plaatsen in dit advies op het conceptwetsvoorstel uitvoerig aangestipt en toegelicht.

Voorop staat dat de Jeugdwet kansen biedt om de kwaliteit van jeugdhulp en het toezicht erop beter te regelen dan nu mogelijk is onder de Wet op de jeugdzorg. Echter, voldoende waarborgen zijn onontbeerlijk. In dat kader komen de volgende onderwerpen aan bod:

- 1) Juridische context van de Jeugdwet
- 2) Kwaliteit
- 3) Rechtsongelijkheid
- 4) Rechtspositie van jeugdigen
- 5) Veiligheid
- 6) Professionaliteit van jeugdhulpverleners
- 7) Toezicht

1.1 Juridische context Jeugdwet

De gemeente is op basis van de Wet publieke gezondheid verantwoordelijk voor de uitvoering van de preventieve jeugdgezondheidszorg voor kinderen van nul tot negentien jaar. De activiteiten van de jeugdgezondheidszorg zijn gericht op het beschermen en bevorderen van de gezondheid en de ontwikkeling van kinderen, zowel lichamelijk als geestelijk. Ook is de gemeente op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor het welzijnsbeleid.

Wanneer de Jeugdwet in werking treedt, zal het tweede prestatieveld van de Wmo ('preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden') (artikel 1, sub g, onder 2 Wmo) uit de Wmo worden geschrapt. Volgens de Memorie van Toelichting moet de Jeugdwet als een *lex specialis* ten

¹ Overal waar 'hij', 'hem', of 'zijn' staat, kan ook 'zij', 'haar' of 'haar' worden gelezen.

opzichte van de Wmo worden beschouwd. Met de Jeugdwet krijgt de gemeente wettelijke verantwoordelijkheid voor de gezonde en veilige ontwikkeling van het kind en wordt de gemeente verantwoordelijk voor *alle*² jeugdhulp, uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 2.1, lid 1). Tevens moet de gemeente zorgen voor de afstemming en effectieve samenwerking bij de uitvoering met de domeinen onderwijs, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie (artikel 2.1 lid 3). Ook is aansluiting met het regioplan geweld in afhankelijkheidsrelaties, dat de centrumgemeenten vierjaarlijks opstellen en waar de aanpak kindermishandeling deel van uitmaakt, belangrijk³. Hier liggen grote kansen voor gemeenten om daadwerkelijk een integraal jeugdbeleid te gaan voeren.

In dit verband vraagt Defence for Children aandacht voor de specifieke zorgen aangaande het verdwijnen van het 'recht op jeugdzorg' en het verzekerde recht op zorg. Hiervoor komt in de plaats de jeugdhulpplicht van de gemeente, maar hierop kan de jeugdige pas aanspraak maken nadat de gemeente een beslissing heeft genomen een individuele voorziening te verstrekken. Of dit een verslechtering is van de huidige situatie hangt onder meer af van de vraag of de gemeente waarin de jeugdige woonachtig is, heeft gezorgd voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van verschillende vormen van jeugdhulp.

Aanbeveling: Onderzoek of de gemeenten tijdig hebben gezorgd voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van verschillende vormen van jeugdhulp en beoordeel naar aanleiding van de onderzoekresultaten in hoeverre de jeugdhulpplicht van de gemeenten voor de jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben een verslechtering in vergelijking met de huidige situatie, waarbij sprake is van een recht op jeugdzorg en een verzekerd recht op zorg.

De Jeugdwet vervangt de Wet op de jeugdzorg en gaat de gemeentelijke verantwoordelijkheid regelen voor jeugdhulp, uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De Wet op de jeugdzorg is niet de enige wet in het jeugdzorg- en kindbeschermingssysteem die gaat verdwijnen of veranderen. Er staan de komende jaren veel meer veranderingen op stapel. Defence for Children komt tot de volgende lijst van wetsvoorstellen die van belang zijn voor jeugdigen en momenteel nog in behandeling zijn:

- 'Herziening kindbeschermingsmaatregelen'
- 'Verbetering positie pleegouders'
- 'Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling'
- 'Passend onderwijs'
- 'Verplichte geestelijke gezondheidszorg'
- 'Zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijk gehandicapte cliënten'
- 'Cliëntenrechten zorg'

Aanbeveling: Defence for Children zou graag zien dat de wetgever in de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet vaker verwijst naar deze wetsvoorstellen en, meer dan nu het geval is, toelicht hoe de Jeugdwet zich verhoudt tot deze nieuwe wetten en wetswijzigingen.

Bovendien vindt Defence for Children het van groot belang voor de jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben dat regelgeving zo veel mogelijk wordt geharmoniseerd. Zo is de harmonisatie van de regelgeving ten aanzien van jeugdigen die (gedwongen) moeten verblijven in een gesloten instelling op basis van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ), op grond van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (BJJ) of op grond van de Jeugdwet (op dit moment de Wet op de jeugdzorg) al jaren geleden

² Memorie van Toelichting, Algemeen deel, concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 5.

³ Memorie van Toelichting, Algemeen deel, concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 20.

geagendeerd. Toch lijkt er niet voor te zijn gekozen om de komst van een nieuwe Jeugdwet aan te grijpen om dit proces versneld uit te voeren. Er wordt gewacht op de resultaten van onderzoek dat inzicht moet geven hoe de harmonisatie er uit zou moeten komen te zien. Defence for Children zou graag zien dat de wetgever met veel meer vaart inzet op harmonisatie van deze regelgeving. Zie ook paragraaf 2.3.2 van dit advies.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om de harmonisatie van de bestaande regelgeving voor plaatsing in een gesloten instelling (gesloten jeugdhulp, psychiatrie, jeugdstrafrecht) te realiseren voordat de Jeugdwet in werking treedt.

1.1.1 Passend onderwijs

Naast de stelselherziening jeugd, staat er ook een grondige herziening van een aanpalend beleidsterrein op stapel, namelijk het passend onderwijs. Het is van groot belang dat deze grote stelselwijzigingen goed op elkaar aansluiten. De Jeugdwet regelt dat de gemeente onder meer verantwoordelijk is voor het versterken van het opvoedkundig klimaat op scholen. Hiermee lijkt de Jeugdwet het recht op onderwijs te bevorderen, dat is vastgelegd in artikel 28 IVRK. Om dit recht van het kind op onderwijs op basis van gelijke kansen te kunnen verwezenlijken, verbinden de Staten zich ertoe maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen (artikel 28 lid 1 onder c IVRK). Defence for Children ziet grote meerwaarde in een goede samenwerking tussen de scholen en de gemeenten. Zoals in de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet (H 5.6) staat: “de school is een belangrijke plek om problemen vroeg te signaleren, zodat snel en adequaat lichte zorg verleend kan worden en voorkomen kan worden dat problemen escaleren”. De gemeente is verantwoordelijk voor afstemming van en effectieve samenwerking bij de uitvoering van jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg met onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie. Net als in de Wmo krijgt de gemeente de opdracht het gemeentelijk beleid inzake de jeugdhulp voor de komende vier jaar vast te leggen in een beleidsplan⁴. Het beleidsplan (artikel 2.5 lid 5) wordt, voor zover het de afstemming van en een effectieve samenwerking bij de uitvoering van jeugdhulp met het onderwijs betreft, niet vastgesteld voordat over een concept van het plan een op ‘overeenstemming gericht overleg’ heeft plaatsgevonden met het samenwerkingsverband.

De Jeugdwet en de Wet passend onderwijs bevatten complementaire bepalingen over samenwerking. In beide wetsvoorstellen wordt bepaald dat gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen een plan⁵ dienen te maken waarin wordt beschreven hoe respectievelijk de jeugdhulp en het passend onderwijs wordt ingericht. Daarnaast zijn zij verplicht om deze plannen in een ‘op overeenstemming gericht overleg’ met elkaar te bespreken. Zowel gemeenten als schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid om de individuele ondersteuning aan een kind of gezin af te stemmen met andere voorzieningen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen.

Door jeugdhulp in en om de school te brengen, krijgen leraren ondersteuning bij het omgaan met gedrags- en andere opgroei-problematiek. Medewerkers van het centrum voor jeugd en gezin (CJG) kunnen op school ondersteuning bieden en daarmee bijdragen aan het terugdringen van schoolverzuim en schooluitval. De verwachting is dat de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp, de afstroom naar onderwijs op een lager niveau en de uitstroom naar het (voortgezet) speciaal onderwijs daardoor zullen worden beperkt. Zorg in en om de

⁴ Memorie van Toelichting Jeugdwet, p. 18-20.

⁵ Met “plan” is hier bedoeld het *hoofdstuk* over de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden van schoolbesturen op het terrein van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering enerzijds en passend onderwijs anderzijds en het beleidsplan van de gemeente.

school (met name rondom het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs) vormt één van de pijlers van het overheidsbeleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan⁶.

Defence for Children kan niet beoordelen in hoeverre er zich problemen zullen voordoen tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten bij de uitvoering van de bepalingen zoals hiervoor besproken. De verplichte samenwerking en het verplichte overleg is in de visie van Defence for Children, mits goed uitgevoerd, een positieve ontwikkeling. Zo kan worden bewerkstelligd dat problemen van jeugdigen, thuis of op school, op een integrale wijze wordt aangepakt, waardoor wordt voorkomen dat er schoolverzuim en schooluitval plaatsvindt. Hierdoor wordt het recht op onderwijs beter gewaarborgd.

De gemeenten zijn niet verplicht om met de scholen voor middelbaar beroepsonderwijs (MBO) te overleggen over de inhoud van de beleidsplannen van de gemeente. Tijdens een bijeenkomst op 31 augustus 2012, georganiseerd door het Ministerie van VWS over de concept Jeugdwet, is dit bevestigd. Gezien het feit dat op MBO-scholen leerlingen vanaf zestien jaar onderwijs volgen, ligt het voor de hand ook de MBO's te betrekken bij het opstellen van de beleidsplannen. Hierdoor kan voorkomen worden dat MBO-leerlingen door de gemeenten 'vergeten' worden. Op deze manier kan ook worden bijgedragen aan het terugdringen van schoolverzuim en schooluitval op MBO-scholen.

Aanbeveling: Het is een omissie dat MBO-scholen niet worden betrokken bij de totstandkoming van de beleidsplannen. Defence for Children zou graag zien dat gemeenten ook verplicht worden met de MBO-scholen te overleggen over de inhoud hun beleidsplannen.

1.1.2 Conclusie

Defence for Children ziet grote meerwaarde in de verplichte samenwerking en het verplichte overleg tussen scholen en gemeenten. Hierbij is van belang dat ook de MBO-scholen bij het verplichte overleg worden betrokken. Het recht op onderwijs brengt met zich mee dat er maatregelen moeten worden genomen om schooluitval en schoolverzuim terug te dringen. Een integrale aanpak van problemen van de leerlingen die dit betreft is hierbij noodzakelijk.

1.2 Kwaliteit

Het doel van het nieuwe jeugdzorgstelsel is de continue verbetering van de kwaliteit van de brede zorg voor de jeugd. Volgens het IVRK dient de overheid er voor te zorgen dat ieder kind verzekerd is van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn (artikel 3 lid 2 IVRK). Dat betekent dat Nederland een goed functionerend en kwalitatief hoogwaardig aanbod aan jeugdhulp dient te hebben, die het kind en zijn ouders adequaat kunnen ondersteunen wanneer dat nodig is. Dit houdt ook in dat de jeugdhulp voor alle kinderen en hun ouders toegankelijk dient te zijn.

De Jeugdwet biedt kansen om de kwaliteit van jeugdhulp beter te regelen dan nu mogelijk is bij de Wet op de jeugdzorg. We behandelen de betekenis van het begrip 'kwaliteit' vanuit het kinderrechtenperspectief en passen dit vervolgens toe op de aandacht die in de Jeugdwet wordt besteed aan kwaliteit. Met andere woorden, we gaan in op:

- 1) Kwaliteit vanuit kinderrechtenperspectief
- 2) Visie op kwaliteit binnen de Jeugdwet

1.2.1 Kwaliteit vanuit kinderrechtenperspectief

Kwalitatief hoogwaardige jeugdhulp omvat, conform het internationale jeugdrecht, volgens Defence for Children in ieder geval⁷:

⁶ Memorie van Toelichting Jeugdwet, p. 23.

Passende zorg

- het belang van het kind en zijn ontwikkelingsperspectief staan centraal: het kind krijgt de hulp en ondersteuning die het nodig heeft voor de korte en de lange termijn⁸;
- er wordt rekening gehouden met de rol en verantwoordelijkheid van ouder(s)⁹;
- er wordt rekening gehouden met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en zijn achtergrond wat betreft taal¹⁰;
- er wordt vroeg gesignaleerd en zorgvuldig, snel en adequaat gereageerd¹¹;
- er is sprake van multidisciplinaire benadering en samenwerking¹²;
- er is een passend aanbod aan zorg beschikbaar¹³;
- er wordt in de communicatie met en de bejegening van kinderen rekening gehouden met de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind¹⁴;
- er is sprake van continuïteit van zorg en hulp en continuïteit in de opvoeding van het kind¹⁵;
- er is speciale aandacht voor en een passend aanbod aan zorg voor extra kwetsbare groepen kinderen (zoals kinderen die niet bij hun ouders kunnen blijven wonen of uit huis geplaatst zijn, kinderen met een beperking, kinderen die vluchteling zijn of die geen verblijfsvergunning hebben, kinderen die slachtoffer zijn van verwaarlozing, misbruik of exploitatie)¹⁶;
- het weghalen van het kind uit zijn gezin wordt alleen als een uiterste maatregel toegepast en deze moet, waar mogelijk tijdelijk zijn en voor de kortst mogelijke duur¹⁷;
- het gebruik van residentiële zorg moet beperkt blijven tot gevallen waarin een dergelijke omgeving specifiek wenselijk en noodzakelijk is voor het kind¹⁸;

⁷ Defence for Children baseert zich hierbij op de bepalingen in het IVRK, de toelichting die wordt gegeven op het IVRK door het Comité voor de Rechten van het Kind in General Comments en op andere bindende en niet-bindende documenten, zoals de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen en de Kwaliteitsstandaarden jeugdzorg Q4C.

⁸ Artikelen 3 lid 1 en 6 lid 2 IVRK, par 87 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, chapter III B of the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice. Zie voor een uitwerking van het beginsel 'belang van het kind' wordt gegeven in het 'best-interest of the child' – model van Kalverboer en Zijlstra (2010).

⁹ Vergelijk de artikelen 5 en 18 IVRK, artikel 8 EVRM, en hoofdstuk IV A, par. 69 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

¹⁰ Vergelijk artikel 20 IVRK over kinderen die tijdelijk of blijvend niet in hun eigen gezin kunnen verblijven. Zie ook par. 62, 88 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

¹¹ Vergelijk artikel 3 lid 1 en 19 IVRK, artikel 3 EVRM, relevante uitspraken door het EHRM zoals bijv. EHRM 10 mei 2001 (Z. e.a. tegen Verenigd Koninkrijk), par. 58 onder VI Bepaling van de meest geschikte vorm van zorg, van de Internationale richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

¹² Par. 16-17 onder chapter IV A 5 of the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice.

¹³ Voor de invulling van het recht op gezondheid heeft de WHO het recht op gezondheid samengevat in de triple A & Q-eisen: *Availability*, *Accessibility*, *Acceptability* en *Quality*. Om invulling te geven aan het recht op gezondheid dienen de zorgsystemen aan deze eisen te voldoen. De eerste A staat voor *Availability*: voor kinderen betekent dit dat er voldoende faciliteiten beschikbaar zijn ter bevordering van de gezondheidszorg voor kinderen. Deze zijn afgestemd op de behoeften van kinderen uit diverse leeftijdsgroepen en met verschillende achtergronden. *Accessibility* (toegankelijkheid) betekent dat de voorzieningen en faciliteiten bij alle kinderen en hun ouders of verzorgers bekend zijn en dat zij voor alle kinderen zonder onderscheid toegankelijk zijn: veilig en voldoende bereikbaar en betaalbaar. Daarnaast is er voldoende toegang tot kindvriendelijke informatie over zaken die de gezondheid en de ontwikkeling van het kind betreffen, maar daarbij wordt wel rekening gehouden met het respect voor privacy. *Acceptability* (respectvol): de zorg is zo georganiseerd het op het kind gericht is. Er wordt passend rekening gehouden met leeftijd en sekse van het kind en met de godsdienstige of culturele achtergrond van het kind. *Quality* (Kwaliteit) stelt dat de zorg van de hoogst haalbare kwaliteit en wetenschappelijk en medisch verantwoord is. Dit betekent onder meer dat de gezondheidszorgprofessionals adequaat opgeleid of getraind zijn.

¹⁴ Artikel 12 IVRK en General comment nummer 12, par. 134e onder D. *Basic requirements for the implementation of the right of the child to be heard* en par. 94 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

¹⁵ Vergelijk artikel 20 IVRK, par. 7, 12, 60 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

¹⁶ Vergelijk de artikelen 2, 20, 22, 23 en 39 IVRK. Par. 87 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, chapter III D of the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice.

¹⁷ Vergelijk artikel 9 lid 1 IVRK, par. 14, 117 van de Internationale richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

¹⁸ Vergelijk artikel 20 lid 3 IVRK en par. 21-23 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

- vrijheidsbeneming in een gesloten instelling wordt alleen toegepast als ultimum remedium¹⁹;
- in geval van residentiële jeugdzorg wordt de toegang tot onderwijs niet belemmerd²⁰;
- in geval van gesloten jeugdhulp dienen alle voorzieningen en aangeboden zorg te voldoen aan de eisen van menselijke waardigheid²¹;
- er is een effectief aanbod aan nazorg en er wordt gezorgd voor een zorgvuldig overgangsproces van zorg naar nazorg waar de jeugdige actief bij wordt betrokken²²;
- er wordt een uitgebreide en actuele administratie bijgehouden waaronder volledige, actuele, vertrouwelijke en beveiligde dossiers over alle jeugdigen die jeugdhulp ontvangen²³;

Rechtsbescherming voor de jeugdige

- de besluitvorming over een noodzakelijke scheiding tussen ouder en kind en een gedwongen uithuisplaatsing geschiedt via een zorgvuldige beoordeling en rechterlijk getoetst worden²⁴;
- er wordt voor gezorgd dat beslissingen omtrent kinderen binnen een redelijke termijn worden genomen²⁵;
- minderjarigen en hun ouders of verzorgers worden betrokken bij alle aangelegenheden die het kind betreffen²⁶;
- minderjarigen en hun ouders of verzorgers worden goed geïnformeerd tijdens alle stadia van de besluitvorming en het hulpverleningsproces²⁷;
- minderjarigen worden betrokken bij beleid en monitoring van de uitvoering van het beleid²⁸;
- er bestaat de mogelijkheid te klagen via een onafhankelijke klachtregeling over beslissingen en gedragingen die de minderjarige raken²⁹;
- er is toegang tot een vertrouwenspersoon³⁰;
- het recht op privacy wordt gewaarborgd³¹;
- als een jeugdige tijdelijk of blijvend gescheiden is van zijn ouders, wordt er voor gezorgd dat de jeugdige persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact kan onderhouden met zijn ouders, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind³²;
- het gebruik van dwang en beperkingen in residentiële jeugdhulp mag niet worden toegestaan tenzij strikt noodzakelijk voor de bescherming van de fysieke of

¹⁹ Vergelijk artikel 37 sub b, eerste zin IVRK, par. 19, chapter IV A 6 van de de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

²⁰ Vergelijk artikel 28 IVRK, par. 85 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

²¹ Par. 31, D. Physical environment and accommodation. United Nation Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules).

²² Vergelijk par. 131-136 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

²³ Vergelijk par. 109-110 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

²⁴ Vergelijk artikel 9 lid 1 IVRK, par. 57 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

²⁵ Par 50, onder 4. Avoiding undue delay en Par. 76 onder E. Child-friendly justice after judicial proceeding van de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

²⁶ Vergelijk artikel 12, 17, 5 IVRK, par. 121 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, artikel 7 lid 3 VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

²⁷ Vergelijk artikel 12, artikel 13 lid 1, par. 64, 68 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, par. 25 Havana Rules, artikel 7 lid 3 VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, chapter IV A I van de de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

²⁸ Vergelijk artikel 12 IVRK.

²⁹ artikel 12 IVRK, par. 99 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen en Par. 46 en 47 onder e van General Comment nummer 12.

³⁰ par. 98 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

³¹ Vergelijk artikel 16 IVRK, artikel 8 EVRM, artikel 17 IVBPR, artikel 7 van het EU-Handvest, par. 89, 111, 112 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, par 6-10 onder chapter IV 1 van de van de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

³² Vergelijk artikel 9 lid 3 IVRK, par. 81, 82 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

geestelijke integriteit van de jeugdige of van anderen en alleen conform de wet en op proportionele wijze worden toegepast³³;

- alle maatregelen die wreed, onmenselijk of ontrendend zijn, zijn strikt verboden, zoals lichamelijke bestraffing, plaatsing in een isoleercel³⁴;

Veiligheid en gezondheid

- professionals zijn toegerust om onveiligheid (waaronder kindermishandeling) te signaleren en er adequaat op te reageren³⁵;
- de veiligheid van minderjarigen wordt gegarandeerd tijdens de procedures, het hulpverleningsproces en in instellingen en pleegzorg (zij worden effectief beschermd tegen misbruik, mensenhandel en andere vormen van uitbuiting)³⁶;
- de accommodaties voor jeugdhulp voldoen aan de gezondheids- en veiligheidsvoorschriften³⁷;
- in geval van residentiële jeugdhulp wordt gezorgd voor gezonde en voedzame voeding en wordt de gezondheid van de jeugdigen bevorderd³⁸;
- er wordt gewaarborgd dat de professionals die werkzaam zijn bij de organisaties die jeugdhulp aanbieden systematisch en grondig worden beoordeeld op hun geschiktheid om met jeugdigen te werken³⁹;

*Professionals*⁴⁰

- er worden door de bevoegde autoriteiten normen vastgesteld ten aanzien van het aantal personeelsleden van instellingen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van jeugdigen;
- er worden door de bevoegde autoriteiten normen gesteld aan de geschiktheid van medewerkers die jeugdhulp bieden;
- professionals zijn getraind in de rechten van de jeugdigen die zij jeugdhulp verlenen⁴¹;
- professionals zijn getraind in de communicatie met jeugdigen van alle leeftijden en diverse achtergronden⁴²;

Toezicht

- er is bevoegd toezicht op de instellingen en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg of voor de bescherming van jeugdigen⁴³;

³³ Vergelijk artikel 19, 37 sub a en c, 39 IVRK, par. 96-97 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, en par. 63 en 64 onder K. Limitations of physical restraint and the use of force van de United Nation Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules). Adopted by General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990.

³⁴ Par. 66 onder L Disciplinary procedures van de United Nation Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules).

³⁵ Vergelijk artikel 19 IVRK, 3 EVRM, par. 13, 90 van de van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

³⁶ Vergelijk artikel 3 lid 3, 19, 39 IVRK, par. 92-93, 115, 116 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, par 11 onder chapter IV A 3 van de de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

³⁷ Vergelijk artikel artikel 3 lid 3, 39, par. 91 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

³⁸ Vergelijk artikel 24 IVRK, par. 83, 84 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

³⁹ Vergelijk artikel 3 lid 3, 19, 39 IVRK, par. 113 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen.

⁴⁰ Vergelijk artikel 19, 34, 39 IVRK, par. 90, 126 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen en voor de bepalingen in verband met het personeel bij de gesloten jeugdhulp par. 81 -87 onder V. Personnel van de United Nation Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules).

⁴¹ Vergelijk artikel 42 IVRK, par. 115 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, par 14 onder chapter IV A 4 van de de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

⁴² Par 15 onder chapter IV A 4 van de de Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice.

⁴³ Vergelijk artikel 3 lid 3 IVRK, par. 55, 105, 107, 128, 129 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen. en voor jeugdigen in de gesloten jeugdhulp Par. 72 – 78 onder M. *Inspection and complaints* van de United Nation Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules).

- er wordt gezorgd voor periodieke evaluatie van de behandeling die een jeugdige krijgt en alle andere omstandigheden van een jeugdige tijdens de uithuisplaatsing⁴⁴.

1.2.2 Visie op kwaliteit binnen de Jeugdwet

Het wordt Defence for Children aan de hand van de bepalingen in de Jeugdwet en de Memorie van Toelichting niet duidelijk wat de visie van de wetgever is op de kwaliteit van jeugdhulp en op de kwaliteit van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering⁴⁵. Een eenduidige visie zou ook uitsluitel kunnen geven over de samenhang tussen de verschillende bepalingen in hoofdstuk 4 van de Jeugdwet. Wel wordt duidelijk aangegeven dat er normen zijn overgenomen uit de Wet op de jeugdzorg en de Wet cliëntenrechten zorg en dat er is gekeken naar de Wmo. Het verbaast Defence for Children dat er in de Memorie van Toelichting vervolgens niet wordt toegelicht wat de algehele visie van de wetgever is op kwaliteit en waarom welke keuzes zijn gemaakt. Dat zou aangepast kunnen worden in het algemeen deel van de Memorie van Toelichting. Bovendien zou een andere volgorde van de bepalingen in paragraaf 4.1 kunnen bijdragen aan een beter zicht op de visie van de wetgever. Defence for Children adviseert om de paragraaf te beginnen met artikel 4.1.2 [Verantwoorde hulp en professionalisering].

Aanbeveling: Plaats de tekst van artikel 4.1.2 naar het begin van de paragraaf en verplaats het huidige artikel 4.1.2 [Verantwoorde hulp en professionalisering] achter het huidige artikel 4.1.5. Defence for Children ziet het huidige artikel 4.1.2 als de basisnorm, waarvan alle andere kwaliteitsnormen een uitwerking vormen.

Hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting gaat over de positie van ouders en jeugdigen en kwaliteit van jeugdhulp. In paragraaf 7.1 staat de positie van ouders en jeugdigen centraal. Defence for Children juicht het toe dat het hoofdstuk over kwaliteit begint met medezeggenschap en de rechtspositie van kinderen en hun ouders. Dat zijn, zoals hierboven is aangegeven, vanuit kinderrechtelijk perspectief namelijk essentiële onderdelen van de kwaliteit van jeugdhulp. De visie van de wetgever op kwaliteit en de plaats van een goed geregelde rechtspositie van jeugdigen en hun ouders voor de kwaliteit van jeugdhulp wordt echter vervolgens niet helder uiteengezet. In deze paragraaf lopen te veel dingen door elkaar.

Een ander punt van kritiek betreft de gestelde vertaling van artikel 3 lid 2 IVRK in de tweede alinea van paragraaf 7.1 en de eerste alinea van paragraaf 7.2.1 van het algemene deel van de Memorie van Toelichting en de tweede alinea van de inleiding op hoofdstuk 4 van het artikelsgewijze deel. Hier staat volgens Defence for Children abusievelijk dat de verplichting uit artikel 3 lid 2 IVRK is vertaald in “bepalingen over de verplichte verklaring omtrent het gedrag, verantwoorde hulp, professionalisering, verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, bepalingen over het dossier en het recht op informatie, overleg en toestemming en een meldplicht voor calamiteiten en voor geweld”.

Het IVRK stelt in artikel 3 lid 2 dat “Staten die partij zijn, zich ertoe verbinden “het kind te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.” Het gaat hier om alle vormen van bescherming en zorg die jeugdigen nodig hebben, al dan niet in een gedwongen kader. Artikel 3 lid 2 geeft de grondslag voor maatregelen van kinderbescherming en jeugdhulp. Vervolgens bepaalt artikel 3 lid 3 dat de

⁴⁴ Vergelijk artikel 25 IVRK, par. 5, 67 van de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg. Par. 67 stelt dat Staten moeten zorgen voor een regelmatige en grondige toetsing van de geschiktheid van zijn zorg en behandeling, bij voorkeur ten minste eenmaal per drie maanden.

⁴⁵ In de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 2 april 2012 wordt de visie op kwaliteitsbeleid voor de brede zorg voor de jeugd, uiteengezet.

Staat moet waarborgen dat “de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht”. Deze bepaling kan gezien worden als de grondslag voor het stellen van kwaliteitsnormen voor kinderbeschermingsorganisaties en de aanbieders van jeugdhulp.

Aanbeveling: Op de drie genoemde plaatsen zou moeten staan dat de verplichting uit artikel 3 lid 3 IVRK is vertaald in de bovenstaande bepalingen. Defence for Children adviseert om dit in de Memorie van Toelichting aan te passen.

1.2.3 Conclusie

Het ontbreekt in de Jeugdwet aan een heldere visie op kwaliteit. De strekking van de aanbevelingen van Defence for Children zijn dan ook gericht op verduidelijking van de visie van de wetsoptellers op kwaliteit in de Jeugdwet en in de Memorie van Toelichting.

1.3 Rechtsongelijkheid

Ieder kind, waar ook in Nederland, dient verzekerd te zijn van toegang tot de best passende zorg en hulp. Dit vraagt om uniformiteit in kwaliteit. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en de uitvoering van de jeugdhulp. Zij krijgen, conform de Wmo, de wettelijke opdracht om in hun beleidsplan en gemeentelijke verordening op te nemen welke kwaliteitseisen zij stellen en hoe het toezicht wordt vorm gegeven. Er kunnen tussen de verschillende gemeenten grote verschillen ontstaan in de kwaliteit van de jeugdhulp en de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Hierdoor kan rechtsongelijkheid ontstaan.

Defence for Children vindt dat rechtsongelijkheid moet worden voorkomen en gaat hierbij in op de volgende onderwerpen:

- 1) Verantwoordelijkheid van de gemeenten voor kwaliteit
- 2) Onderscheid in kwaliteitsnormen voor verschillende vormen van jeugdhulp

1.3.1 Verantwoordelijkheid van de gemeenten voor kwaliteit

Om te voorkomen dat er grote verschillen ontstaan in de kwaliteit van de jeugdhulp en de wijze waarop toezicht wordt gehouden is het noodzakelijk dat er uniforme kwaliteitseisen komen en dat het door de gemeente uit te voeren toezicht in alle gemeenten op een vergelijkbare wijze wordt uitgevoerd. Hierover moeten volgens Defence for Children landelijke afspraken worden gemaakt.

Defence for Children uitte in haar brief van 30 mei 2012 aan de Algemene Commissie voor Jeugdzorg van de Tweede Kamer haar zorgen over het opnemen van kwaliteitseisen in het beleidsplan van de gemeente. Wij stelden dat dit onvoldoende is om de kwaliteit van de jeugdhulp voor ieder kind te waarborgen. We verwezen daarbij naar de uitspraak van De Raad van State van 21 december 2011 waarin de Raad heeft geoordeeld dat beleidsregels niet kunnen worden aangemerkt als wettelijke voorschriften in de zin van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Inmiddels is deze zorg weggenomen: als de kwaliteitseisen expliciet worden opgenomen in een verordening, dan is de gemeente wel bevoegd om handhavend op te treden ten aanzien van overtreding van de in verordening genoemde kwaliteitseisen⁴⁶.

1.3.2 Onderscheid in kwaliteitsnormen voor verschillende vormen van jeugdhulp

In de brief stelsel zij ook bezorgd te zijn over het feit dat de extra kwaliteitswaarborgen pas gesteld zouden worden wanneer de jeugdige jeugdhulp nodig heeft waarmee zijn individuele

⁴⁶ Memorie van Toelichting, Algemeen deel, p. 34.

vrijheid wordt ingeperkt. Niet het type jeugdhulp, maar de mate van afhankelijkheid waarin de jeugdige verkeerd is de maatstaf. Zo zouden er ten onrechte geen extra wettelijke kwaliteitseisen gesteld worden aan de jeugd-ggz.

Op grond van artikel 4.2.1 lid 2 worden bij of krachtens algemene maaregel van bestuur vormen van intensieve ambulante jeugdhulp of aanbieders daarvan aangewezen waarop de extra wettelijke kwaliteitseisen zoals opgenomen in paragraaf 4.2 van toepassing is. Hiermee lijkt voor een deel aan de zorg van Defence for Children tegemoet te worden gekomen. Defence for Children zou echter graag zien dat *alle* vormen van intensieve ambulante jeugdhulp onder de wettelijke bepalingen in paragraaf 4.2 komen te vallen.

Aanbeveling: Neem in de jeugdwet of in een algemene maatregel van bestuur op dat paragraaf 4.2 van de Jeugdwet op alle vormen van intensieve ambulante jeugdhulp of aanbieders daarvan, van toepassing is.

Systematische bewaking van kwaliteit

Defence for Children is het met de wetgever eens dat een dergelijk afzonderlijk artikel als artikel 4.2.3 over de systematische bewaking van kwaliteit onmisbaar is in de Jeugdwet. Wij vragen ons echter af waarom de wetgever er voor gekozen heeft om deze kwaliteitseis enkel te stellen aan gecertificeerde instellingen, jeugdhulpaanbieders die verblijf aanbieden en intensieve ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader. In de visie van Defence for Children zou deze kwaliteitseis voor alle vormen van jeugdhulp moeten gelden en beter passen in paragraaf 4.1. Deze kwaliteitseis sluit namelijk naadloos aan bij de eis die wordt gesteld in artikel 4.1.2 [verlenen van verantwoorde hulp].

Aanbeveling: Zorg er voor dat de kwaliteitseis gericht op de systematische bewaking van kwaliteit voor alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten gaan gelden. Verplaats hiertoe artikel 4.2.3 naar paragraaf 4.1 en pas de tekst waar nodig aan.

In het artikelsgewijze deel van de Memorie van Toelichting wordt een onderscheid gemaakt tussen de gecertificeerde instellingen voor gesloten jeugdhulp en die voor uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Het is onduidelijk waarom de certificering voor de ene groep instellingen wel systematische kwaliteitsbewaking zal bevorderen, maar de certificering van die andere groep instellingen (die voor gesloten jeugdhulp) niet.

Vraag: Waarom zal de certificering voor instellingen die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoeren wel de systematische kwaliteitsbewaking bevorderen en de certificering voor instellingen voor gesloten jeugdhulp niet?

1.3.3 Conclusie

Om te voorkomen dat er landelijke grote verschillen ontstaan in de kwaliteit van de jeugdhulp en het toezicht hierop, is het noodzakelijk landelijke afspraken te maken over de kwaliteit en de wijze van toezicht hierop voor alle vormen van jeugdhulp. Gezien het feit dat de individuele vrijheid van jeugdigen in de intensieve ambulante jeugdhulp behoorlijk wordt ingeperkt, dienen de extra wettelijke kwaliteitseisen zoals opgenomen in paragraaf 4.2 hierop van toepassing te zijn. De kwaliteitseis gericht op de systematische bewaking van kwaliteit dient van toepassing te zijn op alle vormen van jeugdhulp en past dus beter in paragraaf 4.1. Voorts is onduidelijk waarom instellingen voor gesloten jeugdhulp de systematische bewaking van de kwaliteit niet hoeven te bevorderen.

1.4 Rechtspositie van jeugdigen

Kwalitatief hoogwaardige jeugdhulp dient, conform het internationale jeugdrecht, voldoende waarborgen te bieden voor de bescherming van de rechtspositie van jeugdigen die met jeugdhulp te maken krijgen. Volgens Defence for Children biedt de Jeugdwet kansen om de rechtspositie van jeugdigen zorgvuldig te regelen. Wij gaan hierbij in op de volgende onderwerpen:

- 1) Medezeggenschap en participatie
- 2) Klachtrecht
- 3) Vertrouwenspersoon
- 4) Gegevensverwerking en privacy

1.4.1 Participatie

Uit de resultaten van een door Defence for Children afgenomen enquête onder 370 jongeren naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg in 2010, bleek dat jongeren die met jeugdzorg te maken hebben, vaak niet tevreden zijn over de manier waarop zij worden betrokken bij de besluitvorming. 84% van deze jongeren geeft aan het erg belangrijk te vinden om te kunnen meedenken en meebeslissen over een oplossing voor zijn problemen en 88% van deze jongeren geeft aan het belangrijk te vinden dat er goed naar hun mening wordt geluisterd. Slechts 53% van de jongeren vond ook dat ze daadwerkelijk mochten meedenken en meebeslissen over een oplossing en 44 % vindt dat er ook echt naar hun mening is geluisterd⁴⁷. In de huidige praktijk van de jeugdzorg valt er dus veel winst te behalen voor wat betreft het invullen van het recht op participatie.

Belangrijke participatierechten van jeugdigen zijn vastgelegd in de artikelen 5, 9, 12 en 17 IVRK. Op grond van artikel 12 IVRK heeft de jeugdige het recht om gehoord te worden en moet aan zijn mening passend gewicht worden toegekend. In procedures die gaan over het scheiden van ouder en kind dienen alle betrokken partijen, dus ook de jeugdige, de gelegenheid krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunt naar voren te brengen (artikel 9 lid 2 IVRK). Artikel 17 IVRK bepaalt vervolgens dat een jeugdige toegang tot informatie moet hebben. Het betreft informatie die een jeugdige nodig heeft om een gefundeerde mening te kunnen vormen. Bij de uitoefening van zijn rechten mag een jeugdige ondersteund worden door zijn ouders (artikel 5 IVRK).

Onderwerpen met betrekking tot participatie van jeugdigen zoals vastgelegd in de jeugdwet die nadere beschouwing behoeven zijn:

1. minimeisen voor waarborging medezeggenschap;
2. keuzevrijheid ten aanzien van jeugdhulp;
3. leeftijdsgrenzen en participatie;
4. informatieverstrekking aan jeugdigen; en,
5. cliëntenraden.

Minimeisen voor waarborging medezeggenschap

De stelselherziening heeft als uitgangspunt meer participatie van cliënten⁴⁸. Er wordt groot belang gehecht aan het betrekken van ouders en jeugdigen bij hun eigen ondersteuningsproces waarbij uitgegaan wordt van de eigen mogelijkheden om regie te voeren het eigen leven. Daarbij geldt, onder meer, de verplichting om waar mogelijk keuzevrijheid te bieden met betrekking tot de voorzieningen. Defence for Children vindt het een positieve ontwikkeling dat er ruim aandacht wordt besteed aan participatie in de Jeugdwet en de Memorie van toelichting. Er is zowel aandacht voor inspraak en

⁴⁷ Defence for Children (2010) 'Dat ze je naam kennen'. Leiden: Defence for Children.

⁴⁸ Kamerstukken II 2011-12, 31839, nr.130, p.1.

medezeggenschap van de individuele jeugdige als voor collectieve participatie van jeugdigen. Met de Jeugdwet wordt beoogd om hier meer ruimte voor te creëren.⁴⁹

Het recht op inspraak en medezeggenschap vormt een van de basisbeginselen van het IVRK en is essentieel voor de verwezenlijking van kinderrechten⁵⁰. Het recht van het kind om gehoord te worden geldt niet alleen op individueel niveau, maar ook op collectief niveau⁵¹. Volgens het Comité voor de Rechten van het Kind is participatie een voortdurend proces waarin informatie wordt uitgewisseld en de basis wordt gelegd voor een dialoog tussen kinderen en volwassenen⁵². Participatie is daarom geen eenmalige actie, maar een intensieve, voortdurende dialoog tussen kinderen en volwassenen over alle zaken die kinderen aangaan. Het Comité voor de Rechten van het Kind benadrukt dat in de tekst van het Verdrag staat dat de Staten die partij zijn bij het verdrag het recht om gehoord te worden ‘verzekeren’. Dit ‘verzekeren’ betekent dat de Staat verplicht is om ervoor te zorgen dat dit recht wordt gerealiseerd⁵³. Hierbij dient het uitgangspunt te zijn dat elk kind in beginsel in staat is tot participatie.

Op grond van artikel 2.5 lid 4 sub g Jeugdwet, is het aan de gemeente om in hun beleidsplan vast te stellen welke eisen voor de medezeggenschap van jeugdigen, hun ouders of wettelijk vertegenwoordigers en pleegouders zullen gelden. Hiermee wordt het recht op participatie voor jeugdigen naar de mening van Defence for Children onvoldoende gewaarborgd. Wij maken ons elders in dit advies zorgen van de collectieve inspraak van kwetsbare groepen, zoals de kinderen die binnen een gemeente in een asielzoekerscentrum wonen.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om wettelijke minimumeisen vast te stellen voor de waarborging van medezeggenschap.

Keuzevrijheid ten aanzien van jeugdhulp

Artikel 2.2 lid 6 bevat een drietal bepalingen die uitdrukking geven aan zowel het recht van een jeugdige om zijn mening te geven (artikel 12 IVRK) als het recht op passende zorg dat hem op grond van artikel 3 lid 2 IVRK toekomt. Zo moet bij de bepaling van de aangewezen vorm van jeugdhulp rekening worden gehouden met de eigen mogelijkheden, behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en zijn ouders en dient er, waar redelijkerwijs mogelijk, keuzevrijheid te worden geboden met betrekking tot het inzetten van jeugdhulp aan de jeugdige en zijn ouders. Defence for Children acht het zeer positief dat er nadrukkelijk per individueel geval moet worden bekeken welke jeugdhulp een jeugdige nodig heeft en dat er een zekere mate van keuzevrijheid aan de jeugdige en zijn ouders wordt toegekend. Wel zou in artikel 2.2 lid 6 sub b de formulering kunnen worden aangepast naar “de jeugdige en zijn ouders wordt keuzevrijheid geboden met betrekking tot het inzetten van jeugdhulp waar redelijkerwijs mogelijk”. Door ‘waar redelijkerwijs mogelijk’ te verplaatsen naar het eind van de bepaling wordt meer nadruk gelegd op het belang van keuzevrijheid.

Aanbeveling: Pas de formulering in artikel 2.2 lid 6 sub b Jeugdwet aan door ‘waar redelijkerwijs mogelijk’ te verplaatsen naar het eind van de bepaling.

⁴⁹ Zie Memorie van Toelichting concept wetsvoorstel Jeugdwet, Algemeen deel, p. 32.

⁵⁰ Committee on the rights of the Child, General Comment Nr 12 *The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009, I Introduction par.2 p. 5.

⁵¹ Committee on the rights of the Child, General Comment Nr 12 *The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009, III The right to be heard: a right of the individual child and a right of groups of children, par. 9, p. 7.

⁵² Committee on the rights of the Child, General Comment Nr 12 *The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009, I Introduction par. 3 p. 5.

⁵³ Committee on the rights of the Child, General Comment Nr 12 *The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009, Literal analysis of article 12, (a) Paragraph 1 of article 12 (i) “Shall assure” paragraaf 19, p. 8.

Leeftijdsgrenzen en participatie

De rechten die voor jeugdigen zijn vastgelegd in het IVRK gelden voor alle jeugdigen tot achttien jaar (artikel 1 IVRK). De Jeugdwet geldt eveneens voor alle jeugdigen tot achttien jaar. Daarnaast vallen ook meerderjarigen waarop het jeugdstrafrecht is toegepast onder het bereik, net als meerderjarigen jonger dan drieëntwintig jaar voor wie de voorzetting, of hervatting binnen een half jaar, van jeugdhulp noodzakelijk is (artikel 1.1 lid 1 sub c). In paragraaf 2.3.4 gaan we in op het probleem dat het onder dwang opnemen van meerderjarige jeugdigen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp oplevert. Op deze plaats kijken we naar de onderverdeling in leeftijden van jeugdigen die in de Jeugdwet wordt gemaakt en wat dit betekent voor de uitoefening van hun participatierechten.

Op grond van artikel 4.1.8 geldt een toestemmingsvereiste voor het aanbieden van jeugdhulp. In dit artikel wordt onderscheid gemaakt tussen jeugdigen die jonger dan twaalf jaar zijn en jeugdigen die twaalf jaar of ouder zijn. Is de jeugdige jonger dan twaalf jaar, dan wordt zijn toestemming niet gevraagd ongeacht of hij in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen. Binnen het hoofdstuk Gesloten Jeugdhulp van de Jeugdwet hebben jeugdigen die jonger zijn dan twaalf jaar eveneens minder (participatie)rechten. De grens van twaalf jaar zien we ook terug in het hoofdstuk Gegevensverwerking en privacy (zie de artikelen 7.1.5.1; 7.3.4; 7.3.5; 7.3.13).

Op grond van artikel 5 IVRK geldt vervolgens dat het kind door zijn ouders of wettelijk vertegenwoordigers moet worden bijgestaan bij de uitoefening van zijn rechten. Twee concepten staan hier centraal: 'de verantwoordelijkheden van ouders' en 'de zich ontwikkelende vermogens van een kind'. Van de ouders of wettelijke vertegenwoordigers wordt verwacht dat zij hun kind ondersteunen bij het uitoefenen van de rechten die zijn vastgelegd in het IVRK op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind. Ouders dienen rekening te houden met de ontwikkeling van het kind en naarmate het kind ouder wordt en zich meer vaardigheden verwerft om zijn mening kenbaar te maken, een minder leidende rol nemen, zodat het kind geleidelijk aan zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van zijn rechten.⁵⁴ Belangrijk hierbij is dat het kind in staat moet zijn die verantwoordelijkheden te dragen, en dit zelf moet willen. Voorkomen moet worden dat het kind belast wordt met verantwoordelijkheden die nog te zwaar zijn.⁵⁵

Het hanteren van een ondergrens is niet in overeenstemming met het IVRK: "The Committee emphasizes that article 12 imposes no age limit on the right of the child to express her or his views, and discourages States parties from introducing age limits either in law or in practice which would restrict the child's right to be heard in all matters affecting her or him."⁵⁶ Sterker nog, het beperken van de rechten die jeugdigen op grond van het IVRK hebben enkel en alleen omdat ze jonger zijn dan twaalf jaar levert strijd op met het IVRK.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om de jeugdwet hierop aan te passen. Niet de leeftijd moet bepalend zijn, maar de capaciteiten waarover een jeugdige beschikt. Daarnaast hebben ouders/wettelijke vertegenwoordigers een taak in het ondersteunen van jeugdigen waarbij eveneens rekening wordt gehouden met de toenemende vermogens van een jeugdige.

Artikel 4.1.8 van de Jeugdwet betreft de wettelijke vertegenwoordiging en toestemming. Voor Defence for Children is dit een essentiële kwaliteitseis (zie paragraaf 1.2.1). Het is daarom noodzakelijk dat de tekst van dit wetsartikel en de toelichtende tekst in de Memorie van Toelichting zorgvuldig en helder geformuleerd wordt. In het eerste lid van artikel 4.1.8 staat

⁵⁴ S. Meuwese, M. Blaak, M. Kaandorp, M. Bruning (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Verwacht zomer 2012.

⁵⁵ S. Meuwese, M. Blaak, M. Kaandorp, M. Bruning (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Verwacht zomer 2012.

⁵⁶ General Comment nr. 12, 1. Literal analysis of article 12, (ii) "Capable of forming his or her own views" par. 21, p. 9.

dat de jeugdhulpaanbieder slechts jeugdhulp verleent indien daarvoor toestemming is gegeven.

Recht op informatie

Een kind zal niet in staat zijn om te participeren als hij niet of onvoldoende is geïnformeerd over wat er aan de hand is en welke beslissingen er genomen moeten worden. Het recht op participatie kan daarom niet los gezien worden van het recht op informatie, zoals vastgelegd in artikel 17 IVRK⁵⁷. Hieruit volgt dat vanaf het eerste contact met de jeugdhulp, jeugdigen en hun ouders of wettelijk vertegenwoordigers goed geïnformeerd dienen te worden en dat zij moeten worden geïnformeerd op een voor hen begrijpelijke wijze. Een wijze die afgestemd is op de capaciteiten van het kind en die rekening houdt met de taal en culturele achtergrond van het kind⁵⁸.

Een zorgpunt wat betreft het informeren van jeugdigen, treft de jeugdigen die zich bevinden in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Zoals wordt beschreven in paragraaf 2.3.3 kan er nog het een en ander verbeterd worden aan de huisregels, zodat de jeugdigen beter geïnformeerd worden over hun rechten en plichten binnen de accommodatie.

In artikel 7.3.4 is bepaald dat inzage of afschrift van de bescheiden aan de betrokkene wordt geweigerd indien deze jonger is dan twaalf jaar. Hier wordt de jeugdige beperkt in zijn recht op informatie enkel en alleen op grond van zijn leeftijd ongeacht de capaciteiten waarover hij beschikt. Dit is strijdig met het IVRK, aangezien de jeugdige recht heeft op informatie die aansluit bij zijn leeftijd en ontwikkelende vermogens. Bij het afschrift van de bescheiden moet ook gezorgd worden voor uitleg en begeleiding door een hulpverlener of wettelijke vertegenwoordiger.

Aanbeveling: Defence for Children pleit voor nadere uitwerking van de rechtspositie van jeugdigen die zich bevinden in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, onder meer in de huisregels.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om niet de leeftijdsgrens maar de capaciteiten van een jeugdige bepalend te laten zijn in de beoordeling of zijn recht op informatie moet worden beperkt en zo ja, de mate waarin dit nodig is, waarbij tevens wordt gezorgd voor uitleg en begeleiding.

Cliëntenraden

In een rapport van BMC Montfoort uit 2009 komt naar voren dat het functioneren en de continuïteit van de cliëntenraden een punt van zorg is. Er staat: "Het functioneren en de continuïteit van de cliëntenraad is in sommige instellingen aanhoudend een punt van zorg. Een frequent gehoorde opvatting is dat het om cliëntenraden beter te laten functioneren belangrijk is dat ook in bredere zin in de organisatie aandacht wordt besteed aan cliëntenparticipatie"⁵⁹. Er dient dus niet alleen in de cliëntenraden zelf aandacht te zijn voor cliëntenparticipatie, maar ook in de organisatie in brede zin. Met de juiste sturing, aandacht en begeleiding zou de cliëntenraad en daarbij de cliëntenparticipatie, dus ook die van de jeugdige, worden verbeterd.

De eisen die worden gesteld aan de medezeggenschap van jeugdigen gelden volgens artikel 2.5 sub g Jeugdwet, alleen voor jeugdhulpaanbieders die een onderneming in stand houden waar meer dan tien personen werkzaam zijn. Volgens de Memorie van Toelichting bij dit artikel is deze beperking aangebracht omdat in kleine organisaties de lijnen kort zijn en de

⁵⁷ Zie General Comment nr 12, nr 82 en *Guidelines on Child-friendly Justice* van de Raad van Europa.

⁵⁸ paragraaf IV. Child-friendly justice before, during and after judicial proceedings, A. General elements of child-friendly justice, 1. Information and advice, p. 6.

⁵⁹ Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg | 8. Cliënt centraal p. 131 Oktober 2009. dr.ir. Jos A.H. Baecke MPM, projectleider.

wensen van de jeugdigen gemakkelijk via informeel contact kunnen worden genomen⁶⁰. Op grond van artikel 12 IVRK hebben alle kinderen het recht om te participeren in alle besluitvorming die hen aangaat. Het beleid en de gemeenschappelijke belangen van de cliënten, vallen hier ook onder.

Participeren en betrokken worden bij beslissingen die van belang zijn voor de jeugdigen, is een recht dat voor alle jeugdigen geldt. Deelnemen aan een cliëntenraad zodat het recht op participatie wordt uitgeoefend, zou dan ook binnen elke organisatie voor jeugdhulpverlening moeten gelden zonder onderscheid in de grootte van de onderneming.

In de jeugdwet wordt er van uitgegaan dat de lijnen kort zijn in een kleinere organisatie en de mening van de jeugdigen via informeel contact kunnen worden vernomen. Er wordt in de Memorie van Toelichting niet aangegeven waarop dit gebaseerd is. Er zou namelijk aan de andere kant kunnen worden gesteld dat juist bij grote organisaties actiever beleid en voorlichting wordt geboden over de participatierechten en dat de middelen van inspraak verder zijn ontwikkeld dan bij een kleine onderneming.

Een cliëntenraad is bevoegd om de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling voor gesloten jeugdhulp ongevraagd te adviseren, naast de adviesfunctie die volgt uit de wet (artikel 4.2.9 Jeugdwet). De jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling voor gesloten jeugdhulp dienen jaarlijks een schriftelijk verslag op te stellen over de wijze waarop de artikelen aangaande de cliëntenraden zijn toegepast (artikel 4.2.13 Jeugdwet). Hierdoor wordt inzicht gegeven in de werkzaamheden van de cliëntenraad. De onderwerpen waarover de cliëntenraden hebben geadviseerd of de onderwerpen waar de cliëntenraad ongevraagd advies hebben gegeven, kunnen worden opgenomen in dit verslag. Zo wordt er inzicht gegeven in de mening van cliënten over onderwerpen die hun gemeenschappelijk belang aangaan. Dus de medezeggenschap kan, naast het bevorderen van de gemeenschappelijke belangen van cliënten, ook een signaalfunctie hebben over wat er speelt onder de cliënten. Cliënten van kleinere organisaties (onder de tien personen) kunnen misschien tegen andere problematiek aanlopen dan cliënten van grote jeugdhulpaanbieders. Alleen zij hebben niet de mogelijkheid om ongevraagd advies uit te brengen of te adviseren over de wettelijk bepaalde onderwerpen. Zo kan er geen volledig beeld worden gevormd van de mening van deze groep cliënten.

Vanwege de invoering van de nieuwe wet zullen cliënten geconfronteerd worden met nieuwe organisatiestructuren en wellicht ook met verschillende kleinere aanbieders van jeugdhulp. Het is van groot belang dat ook deze cliënten kunnen meepraten over het beleid van de kleine jeugdhulpaanbieder. Zo zullen er meer waarborgen voor kwaliteitsbehoud en cliënt/kindgerichte beleidsontwikkeling zijn⁶¹.

Volgens artikel 4.2.7 kan een jeugdhulpaanbieder of gecertificeerde instelling voor gesloten jeugdhulp ook de verplichting tot het instellen van een cliëntenraad nakomen door instelling van een cliëntenraad die voor meer dan een door hem in stand gehouden eenheid werkzaam is. Op grond van deze bepaling zou geredeneerd kunnen worden dat de instellingen die minder dan tien personen personeel hebben, ook een cliëntenraad kunnen inrichten in gemeenschap met een andere instelling. Zo kunnen alle jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen voor gesloten jeugdhulp worden verplicht of een eigen cliëntenraad te hebben of een cliëntenraad in te richten samenwerking met een andere partij.

⁶⁰ Memorie van Toelichting artikelsgewijs, p. 78.

⁶¹ General Comment nr 12: *Mechanisms must be introduced to ensure that children in all forms of alternative care, including in institutions, are able to express their views and that those views be given due weight in matters of their placement, the regulations of care in foster families or homes and their daily lives. These should include: Legislation ensuring the right of the child to be heard, and that her or his views be given due weight in the development and establishment of child-friendly services.*

Vraag: Op welke manier is de inspraak over het beleid en de gemeenschappelijke belangen gewaarborgd voor jeugdigen, wanneer zij cliënt zijn bij een jeugdhulpaanbieder met minder dan tien personen in dienst?

Aanbeveling: Laat voor alle aanbieders van jeugdhulp, ongeacht het aantal mensen dat er werkt, gelden dat er een cliëntenraad opgericht dient te worden eventueel in samenwerking met een andere instelling.

1.4.2 Klachtrecht

Eén van de meest elementaire vormen van rechtsbescherming voor de jeugdige, is het recht om te klagen bij een onafhankelijke commissie over beslissingen of gedragingen die de jeugdige raken. Het recht om te klagen vormt een belangrijk onderdeel van het recht van jeugdigen op inspraak (artikel 12 IVRK). Wanneer er beslissingen worden genomen die volgens het kind, inbreuk maken op de uitoefening van zijn recht of wanneer hij zich in zijn rechten geschonden voelt, moet het kind kunnen klagen over deze schending.

In de Jeugdwet is het klachtrecht geregeld in artikel 4.2.4 en binnen het hoofdstuk over Gesloten jeugdhulp in paragraaf 6.5 (artikelen 6.5.1 tot en met 6.5.3). Ten aanzien van het klachtrecht onder de Jeugdwet behandelen we de volgende onderwerpen:

1. de onafhankelijke klachtencommissie;
2. uniformiteit binnen het klachtrecht;
3. een collectief klachtrecht;
4. de mogelijkheid van beroep tegen een beslissing genomen door een klachtencommissie; en,
5. de jaarlijkse openbare rapportage.

Onafhankelijke klachtencommissie

In de Jeugdwet is (net als in de Wet op de Jeugdzorg) bepaald dat de klachtencommissies zelf de regelingen kunnen vaststellen (artikel 4.2.4 lid 1). In 2009 bestond het inzicht al dat door het opstellen van de klachtenreglementen en de benoeming van de leden van de klachtencommissies door de instellingen zelf, de onafhankelijkheid van de commissies vanuit het oogpunt van de cliënt, niet geheel overtuigend gewaarborgd is. Dit kwam ook naar voren tijdens de behandeling van het wetsvoorstel over de Kinderombudsman. In het betreffende kamerstuk wordt dit als volgt verwoord: “De kritiek op de bestaande klachtvoorzieningen luidt dat deze onvoldoende onafhankelijkheid waarborgen. Op grond van de Wet op de jeugdzorg dienen de daar bedoelde instellingen zelf een regeling te treffen over de behandeling van klachten, waarin onder meer de samenstelling en werkwijze van de klachtencommissie worden geregeld in lijn met de in de wet opgenomen eisen”⁶².

De kritiek van destijds is nog altijd actueel, nu op dit punt de wet niet is aangepast. Door het stellen van verdere wettelijke eisen aan de klachtregelingen kan gehoor worden gegeven aan deze naar de mening van Defence for Children terechte kritiek. Het belang van het waarborgen van de onafhankelijkheid van een klachtencommissie wordt onder meer onderstreept in Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen (par. 99). Hier staat: “Kinderen in de zorg moeten toegang hebben tot een bekend, effectief en onpartijdig mechanisme waar zij klachten of zorgen over hun behandeling of plaatsingsvoorwaarden kenbaar kunnen maken.”

Aanbeveling: Garandeer de onafhankelijkheid van de klachtencommissies door het stellen van nadere wettelijke eisen aan de klachtenregelingen.

Uniformiteit klachtrecht

De jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling hebben de bevoegdheid volgens de Jeugdwet om een regeling voor de

⁶² Kamerstukken II 2008-2009, 31 831, nr. 7, p. 7.

behandeling van klachten te treffen (artikel 4.2.4). De huidige klachtenregelingen zijn door de Stichtingen en Zorgaanbieders opgesteld (artikel 68 Wjz). Deze Stichtingen en Zorgaanbieders opereren doorgaans op provinciaal of in ieder geval bovengemeentelijk niveau. Door de verantwoordelijkheid voor het treffen van een klachtenregeling neer te leggen bij de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen er in totaal meer regelingen ontstaan en neemt de kans op een grotere verscheidenheid aan regelingen toe.

Het belang van uniformiteit in de klachtregelingen kwam ook naar voren bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de instelling van de Kinderombudsman in 2009. “Er zijn dus op dit moment allerlei klachtregelingen, maar uit de praktijk blijkt dat de te volgen procedure bij een klacht niet voldoende bekend is bij de meeste medewerkers van jeugdzorginstellingen. De ondoorzichtigheid van klachtenprocedures, zoals bijvoorbeeld klachtafhandeling bij Bureau Jeugdzorg, waar zelfs een gevestigde instantie als Postbus 51 een al drie jaar verouderde procedure vermeldt, laat zien dat «de weg te bewandelen bij een klacht» voor belanghebbenden alles behalve uniform, actueel en consistent is”⁶³.

In 2012 wees de Nationale Ombudsman eveneens op het belang van een uniforme praktijk van de behandeling van klachten door de bureaus jeugdzorg: “Nadat in de vorige jaren was gebleken dat er grote verschillen bestonden tussen de praktijken van klachtbehandeling bij de verschillende Bureaus Jeugdzorg, startte de ombudsman in 2009 een onderzoek naar de klachtbehandeling bij deze instanties. Dit onderzoek heeft in 2010 geleid tot een handreiking voor klachtbehandeling voor de Bureaus Jeugdzorg. Ik constateer dat ook in 2011 de bureaus nog steeds verschillend omgaan met de behandeling van klachten. Voor 2012 beveel ik u aan om uw ervaringen met klachtbehandeling met andere bureaus te delen en van elkaars ervaringen te leren”⁶⁴.

Door de klachtenregelingen nu op een nog kleinere schaal te laten vaststellen bestaat het gevaar dat de verscheidenheid zal toenemen en de ongelijkheid tussen instellingen zal groeien. Belangrijk in dit verband zijn de rechtszekerheid en het gevaar van rechtsongelijkheid.

Om volwaardig gebruik te kunnen maken van het recht om gehoord te worden (artikel 12 IVRK), moeten kinderen adequaat ingelicht worden over alle mogelijkheden en de eventuele gevolgen hiervan. Het is dan ook van groot belang dat de klachtenregeling duidelijk is. Een uniforme regeling komt dit ten goede.

Aanbeveling: Voorkom rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid door het opstellen van een uniforme klachtenregeling.

Collectief recht om te klagen

In de Jeugdwet staat dat alleen klachten over gedragingen tegenover een jeugdige kunnen worden behandeld (artikel 4.2.4 lid 1). Hier had in de visie van Defence for Children jeugdigen moeten staan, in overeenstemming met artikel 68 Wjz. In de Memorie van toelichting bij de Jeugdwet wordt vervolgens niet uitgelegd waarom er is gekozen voor deze wijziging van meervoud naar enkelvoud in de wettekst. Indien ‘jeugdige’ in dit artikel niet wordt gewijzigd naar ‘jeugdigen’ kan dat als gevolg hebben dat er niet één klacht kan worden ingediend over gedragingen tegenover meerdere jeugdigen.

Vraag: Waarom er is gekozen voor de wijziging van meervoud naar enkelvoud in artikel 4.2.4 lid 1 waarin staat dat alleen klachten over gedragingen tegenover een jeugdige kunnen worden behandeld?

⁶³ Kamerstukken II 2008-2009, 31 831, nr. 7, p. 7.

⁶⁴ Nationale Ombudsman (2012), nr. No 2012/266 U, 20 maart 2012.

Volgens het IVRK heeft de jeugdige het recht om te allen tijde zijn mening kenbaar te maken en bestaat dit recht niet alleen voor een individu maar ook voor groepen jeugdigen⁶⁵. Op basis hiervan zou het indienen van een gezamenlijke klacht door een groep jeugdigen mogelijk moeten worden gemaakt.

Aanbeveling: Pas de tekst van artikel 4.2.4 lid 1 zo aan dat ook een groep jeugdigen gezamenlijk een klacht in kunnen dienen.

Beroep tegen beslissing klachtencommissie

De jeugdige kan binnen de accommodatie voor gesloten jeugdhulp alleen klagen de beslissingen die binnen de accommodatie jegens de jeugdige worden genomen (artikel 6.5.3). Het klachtrecht heeft betrekking op de daadwerkelijke toepassing van de in het hulpverleningsplan opgenomen maatregelen tegen de wil van de jeugdige of maatregelen tijdens het vervoer van de jeugdige of over de duur van een opgelegde maatregel. Klagen over het hulpverleningsplan zelf is bijvoorbeeld niet mogelijk. Het is voor Defence for Children onduidelijk waar een jeugdige terecht kan met klachten over het hulpverleningsplan.

Aanbeveling: Maak in de Jeugdwet en/of de Memorie van Toelichting inzichtelijk waar de in een accommodatie van gesloten jeugdhulp opgenomen jeugdige terecht kan met klachten over het hulpverleningsplan.

Jaarlijkse openbare rapportage

Artikel 68 lid 7 Wjz regelt de jaarlijkse openbare rapportage inzake het klachtrecht. Deze regeling is niet overgenomen in de Jeugdwet. Op grond van artikel 8.2.8 van de Jeugdwet zijn alleen de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling met meer dan tien personen in dienst, gehouden jaarlijks te rapporteren ter maatschappelijke verantwoording van het naleven van het klachtrecht. De kleinere instellingen zijn wel gehouden aan de eisen die wettelijk worden gesteld aan het klachtrecht, maar niet (meer) gehouden aan de plicht om jaarlijks hierover te rapporteren.

Naast de onduidelijkheid die bestaat over de inhoud van de klachtregelingen die op gemeentelijk niveau tot stand komen en die bovendien kunnen verschillen per jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instelling of meldpunt van huiselijk geweld en kindermishandeling, maakt de nieuwe wet het mogelijk dat ten aanzien van een deel van de betreffende organisaties (namelijk die met minder dan tien personen in dienst) controle op de naleving van de klachtregeling niet mogelijk is aan de hand van een jaarlijkse rapportage.

De aanbieder van het openbaar rapport inzake de klachtregeling dat inzicht biedt aan de cliëntenorganisaties en de inspecties in het aantal klachten, de afhandeling van de klachten en de klachtregeling zelf, zoals in de Wjz is geregeld, is van groot belang. Door het wegvallen van de eis voor openbare publicaties voor de organisaties onder de tien personen staf, gaat ook een deel informatie verloren over de klachtenafhandeling van cliënten. Het klachtrecht heeft namelijk naast de kinderbeschermingsfunctie, ook een belangrijke signaalfunctie⁶⁶. Het beleid zou kunnen worden aangepast met inzichten die voortkomen uit deze rapportages.

In kamerstukken wordt het volgende voorbeeld gegeven van informatie die naar voren komt na aanleiding van jaarverslagen: "Uit de jaarverslagen van verschillende klachtencommissies blijkt dat de termijn van zes weken tussen ontvangst van een klacht en een uitspraak daarover stelselmatig niet wordt gehaald. Inhoudelijk loopt als een rode draad door de

65. General Comment NO. 12 (2009) The right of the child to be heard, paragraaf 3. The right to be heard: a right of the individual and a right of groups of children. p. 7.

⁶⁶ Liefwaard, T, Ridiculisering van het beklagrecht voor jeugdigen!. In: *FJR*, nr. 72, 2004, p. 166-170.

klachten en de hoorzittingen gebrek aan informatie, miscommunicatie en verwarring met betrekking tot verantwoordelijkheden⁶⁷.

Het is van belang dat inspecties, het ministerie en de cliëntenorganisaties zicht houden op de afhandeling van klachten, ook in kleinere organisaties. Door alle instellingen, ook de kleine, hierin mee te nemen komt men bovendien ook tot een beleid dat aansluit bij de omstandigheden van de kleine organisaties en niet een beleid dat uitsluitend tot stand is gekomen op grond van de rapportages afkomstig van de grotere organisaties.

De motivatie in de Memorie van Toelichting voor het vrijstellen van kleinere organisaties is het beperken van de administratieve lasten⁶⁸. Het opstellen van een klachtregeling dient echter wel door elke organisatie te worden gedaan. Voor het opstellen van een klachtregeling moet ernaar worden gestreefd dat juist ook kleinere organisaties gebruik moeten kunnen maken van een centraal vastgestelde regeling, bijvoorbeeld door een ministeriële regeling ex artikel 8.2.9. In dit artikel is bepaald dat Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, voor zover nodig in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie, bij nadere regeling kan regelen welke gegevens worden opgenomen in de stukken over de klachten.

Aanbeveling: Verplicht alle de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling tot het aanbieden van een openbare rapportage over de klachtenregeling.

Conclusies klachtrecht

Zorg voor duidelijkheid en helderheid in verband met de klachtenprocedures en ga versnippering tegen. Vul in de wet aan waar een klachtenregeling minimaal aan dient te voldoen. Zorg daarnaast dat rechtsongelijkheid wordt tegengegaan. Elke aanbieder van jeugdhulp, of deze nu groot of klein is, dient te voldoen aan dezelfde wettelijke eisen in verband met rapportage over de omvang, de afhandeling en de inhoud van de klachten. Dit is in lijn met het recht van cliënten op de hoogst mogelijke kwaliteit van zorg (onder andere door het toezicht).

1.4.3 Vertrouwenspersoon

De vertrouwenspersoon kan de rol van vertegenwoordiger van de belangen van het kind op zich nemen. Cliënten in de jeugdzorg moeten hun belangen in verband met de benodigde jeugdzorg kunnen behartigen. De vertrouwenspersoon kan de jeugdige (en zijn ouders) ondersteunen bij het verwezenlijken van rechten, zoals het recht om gehoord te worden (artikel 12 IVRK) en het recht op kwalitatief goede passende zorg (artikel 3 IVRK). De gemeente is in het kader van de Jeugdwet de bevoegde autoriteit om een vertrouwenspersoon in te stellen en moet ervoor zorgen dat de vertrouwenspersoon voor alle cliënten bekend en toegankelijk is.

Met betrekking tot de vertrouwenspersoon behandelen we de volgende punten:

- 1) waarborgen onafhankelijkheid vertrouwenspersoon;
- 2) één vertrouwenspersoon;
- 3) herkenbaarheid;
- 4) kwaliteit; en
- 5) vermelding bijzondere curator.

Waarborgen onafhankelijkheid vertrouwenspersoon

Volgens de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, moeten jeugdigen in de zorg toegang hebben tot een vertrouwenspersoon aan wie zij alles in volledige vertrouwelijkheid kunnen zeggen. Deze persoon moet door de bevoegde autoriteit worden

⁶⁷ Kamerstukken II 2008-2009, 31 831, nr. 7, p. 7.

⁶⁸ Memorie van Toelichting concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 64.

aangewezen, met instemming van de betrokken jeugdige⁶⁹. De vertrouwenspersoon dient in staat te zijn om de minderjarige te versterken in zijn rechtspositie, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van onrechtmatige inmenging in het privéleven van de jeugdige (artikel 16 IVRK). De onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon is hiervoor noodzakelijk, en benadrukt bij de motie van Dijsselbloem, ingediend op 5 juli 2012: “Kamer, verzoekt de regering, de onafhankelijkheid, deskundigheid en beschikbaarheid van de onafhankelijke vertrouwenspersoon voor alle cliënten in het wetsvoorstel Zorg voor jeugd uniform te regelen en zeker te stellen”⁷⁰.

De motie werd op 5 juli 2012 aangenomen. Er wordt vanuit gegaan dat de vertrouwenspersoon onafhankelijk opereert. De vertrouwenspersoon werd voorheen gefinancierd door de provincie. In de nieuwe wet zal deze persoon onder de verantwoordelijkheid van het college van de gemeente vallen (artikel 2.2 1 sub i Jeugdwet). De gemeente is bovendien verantwoordelijk voor de aangeboden zorg. Het is onduidelijk hoe de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon gegarandeerd gaat worden binnen het nieuwe stelsel.

Aanbeveling: Verduidelijk in de Memorie van Toelichting hoe de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon wordt gegarandeerd.

Eén vertrouwenspersoon

Kinderen hebben recht op continuïteit van zorg. Dit vloeit voort uit artikel 20 IVRK. Het belang van continuïteit, komt ook naar voren in de motie van Dibi en Dijsselbloem⁷¹. In deze motie wordt gesteld: “overwegende dat het van groot belang is om tijdens de stelselherziening jeugdzorg zo veel als mogelijk de continuïteit van zorg te waarborgen verzoekt de regering, ervoor zorg te dragen dat in dit veranderingsproces jongeren niet telkens hoeven over te stappen naar een andere zorgaanbieder, zodat zij de opgebouwde vertrouwensband kunnen houden met hun zorgverlener.”

Aanbeveling: Het zou wenselijk zijn dat de vertrouwenspersoon de jeugdige kan blijven ondersteunen wanneer deze van de lichtere naar zwaardere vormen van zorg gaat. Dus één vertrouwenspersoon die de jeugdige kan blijven bijstaan. Creëer de wettelijke mogelijkheid dat één vertrouwenspersoon een jeugdige kan blijven bijstaan gedurende het hele traject van jeugdhulp.

Herkenbaarheid

Jeugdigen hebben het recht op toegang tot informatie (artikel 17 IVRK) en deze informatie moet begrijpelijk voor de jeugdige zijn en in kindvriendelijke taal worden opgesteld⁷². Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om de informatie en regelingen omtrent de vertrouwenspersoon op een kindvriendelijke manier weer te geven.

Aanbeveling: Wijs de gemeenten op hun verantwoordelijkheid de informatie en regelingen omtrent de vertrouwenspersoon op een kindvriendelijke manier weer te geven, bijvoorbeeld door dit op te nemen in de Memorie van Toelichting.

Kwaliteit

Op grond van artikel 4.2.5 lid 2 van de Jeugdwet dienen de taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersoon zowel door de gemeente als door ministeriele regelingen te worden ingevuld. Toch zouden er bepaalde wettelijke eisen moeten worden gesteld aan de

⁶⁹ Verenigde Naties, A/RES/64/142, 64/142 Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen nr 98.

⁷⁰ Kamerstukken II 2011-2012, 31839, nr. 222, p. 1.

⁷¹ Kamerstukken II 2011-2012, 31839, nr. 226, 5 juli 2012.

⁷² United Nations General Comment nummer 12, nr 82, United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, resolutie 45/113, 14 december 1990, paragraaf 25, paragraaf IV. Child-friendly justice before, during and after judicial proceedings, A. General elements of child-friendly justice, 1. Information and advice, p. 6.

vertrouwenspersoon. Hierbij kan voortgebouwd worden op de Child-Friendly Justice Guidelines, opgesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa, met betrekking tot de vertrouwenspersoon. Deze richtlijnen richten zich op elke administratieve of juridische procedure, waar kinderen bij betrokken zijn. Op grond van deze richtlijnen worden er eisen gesteld aan de professionals die met kinderen werken. Zo gaan de richtlijnen er van uit dat de professional die met kinderen werkt, de nodige interdisciplinaire training ontvangt over de rechten en behoeften van kinderen van verschillende leeftijdscategorieën en de procedures waarin zij betrokken kunnen zijn.

Aanbeveling: Professionals die met kinderen werken dienen opgeleid te zijn in het communiceren met kinderen⁷³. Vanuit de internationale bepalingen worden er minimumeisen gesteld aan professionals. Defence for Children ziet graag dat dergelijke minimumnormen voor vertrouwenspersonen worden vastgelegd in de Jeugdwet.

Vermelding bijzondere curator

De taak van de vertrouwenspersoon gaat niet zo ver dat deze op eigen initiatief kan optreden namens de jeugdige⁷⁴. Jeugdigen die jeugdhulp ontvangen, vooral wanneer deze uit huis worden geplaatst, zijn in sterke mate afhankelijk van de jeugdhulp. De positie van de jeugdige wordt versterkt door het klachtrecht en de vertrouwenspersoon, maar er zou iemand voor de belangen van de jeugdige moeten kunnen opkomen zowel tijdens als buiten de juridische procedure. Dit zouden bijvoorbeeld een advocaat of de bijzondere curator ex artikel 1: 250 BW kunnen zijn. De jeugdige heeft alleen recht op een eigen advocaat in de gesloten jeugdhulp. Dit is ons inziens te beperkt. De jeugdige zou bij een uithuisplaatsing ten alle tijde recht moeten hebben op een advocaat en bijgestaan kunnen worden door een bijzondere curator. Daarnaast heeft de jeugdige recht om voldoende te worden geïnformeerd over deze rechtsfiguren. Deze zouden genoemd kunnen worden in de Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet.

Aanbeveling: Versterk de rechtspositie van jeugdigen door de mogelijkheden tot de benoeming van een bijzondere curator in de Jeugdwet en de Memorie van Toelichting op te nemen.

1.4.4 Gegevensverwerking en privacy

In de memorie van toelichting (p. 43) staat terecht opgemerkt dat bij de gegevensverwerking een mogelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer steeds dient te worden afgewogen tegen het belang van de geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke gezondheid van de betrokken jeugdige, waarbij het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. Het wetsvoorstel dient dan ook het recht op privacybescherming te waarborgen en te eerbiedigen. Het EVRM biedt in vergelijking met andere verdragen de meest vergaande privacybescherming voor alle burgers. Een inbreuk op de privacy is alleen toegestaan indien hierin bij Wet is voorzien, dit noodzakelijk is in een democratische samenleving, en een geoorloofd, expliciet genoemd doel dient⁷⁵. In de Jeugdwet gaat hoofdstuk 7 over gegevensverwerking en privacy. Ten aanzien van gegevensverwerking en privacy volgen wij in deze reactie de paragrafen van de conceptwet.

Hoofdstuk 7 van de concept Jeugdwet gaat over gegevensverwerking en privacy. Defence for Children heeft onvoldoende expertise in huis over het recht op privacy om hierop een uitgebreide inhoudelijke reactie te geven. Gezien het feit dat als een zeer belangrijk onderdeel van kwaliteit het recht op privacybescherming dient te worden gewaarborgd, acht

⁷³ Council of Europe, Child Friendly Justice guideline 4. Training of professionals, nr 14, p. 7 en 67, p. 10; Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, 17 November 2010, Nr.14 Training of professionals, p 6.

⁷⁴ Memorie van Toelichting, p. 71.

⁷⁵ Zie het overzicht in paragraaf 1.4.4 voor de bepalingen die gaan over de bescherming van privacy in het IVRK en andere verdragen en documenten.

Defence for Children het van belang dat de regering en de Tweede Kamerleden hierover uitgebreid worden geïnformeerd door deskundigen.

Verwijsindex

Paragraaf 7.1 gaat over de verwijsindex. De verwijsindex kan naar de mening van Defence for Children bijdragen aan een vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden (artikel 7.1.2.1). Aan de andere kant brengt de verwijsindex ook een inbreuk van het recht op privacybescherming met zich mee.

Aanbeveling: Defence for Children beveelt aan deskundigen te laten onderzoeken in hoeverre de verwijsindex zoals vervat in paragraaf 7.1 een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op het recht op privacy van minderjarigen.

Gebruik burgerservicenummer

Het gebruik van het burgerservicenummer, zoals vastgesteld in paragraaf 7.2 van de Jeugdwet, kan naar de mening van Defence for Children bijdragen aan het doel te waarborgen dat de in het kader van de uitvoering van deze wet te verwerken persoonsgegevens, op die jeugdige betrekking hebben (artikel 7.2.1). Er zijn echter groepen minderjarigen in Nederland die, om wat voor reden dan ook, geen burgerservicenummer hebben, zoals ongedocumenteerde kinderen en buitenlandse slachtoffers van mensenhandel. Deze minderjarigen hebben wel recht op jeugdhulp. Voor de verwerking van de persoonsgegevens van deze kinderen moet een oplossing worden gezocht, bijvoorbeeld door het geven van een 'kindnummer' (zie ook paragraaf 2.4.1).

Aanbeveling: Zorg er voor dat minderjarigen zonder burgerservicenummer een ander uniek nummer (kind-nummer) krijgen.

Privacy en dossier

Paragraaf 7.3 gaat over privacy en dossier. Defence for Children acht het van groot belang dat er nader onderzoek wordt gedaan naar het conflict tussen de verplichte dossiervorming en de geheimhoudingsverplichting van professionals. Het lijkt alsof artikel 7.3.5 het mogelijk maakt dat veel meer professionals dan nu het geval is, toegang zullen gaan krijgen tot zeer privacygevoelige informatie. Defence for Children ziet in de wet onvoldoende grondslag om dit te rechtvaardigen.

Aanbeveling: Doe onderzoek naar het conflict tussen de geheimhoudingsverplichting van de professional en de verplichte dossiervorming en maakt inzichtelijk hoeveel mensen toegang zullen hebben tot het dossier.

In artikel 7.3.2 lid 1 staat dat voor zover de jeugdhulpverlener, de gecertificeerde instelling of het meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, de jeugdige of de ouder niet in staat acht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake van de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel, de jeugdreclassering(s)maatregel of de taken van het meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling, hij dat in het dossier moet vastleggen.

Aanbeveling: In artikel 7.3.2 lid 1 is onduidelijk of het gaat om een ouder met gezag, de ouder zonder gezag of verzorgers. Dit dient specifiek te worden omschreven.

Indien een ouder of opvoeder niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen, dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de versterking van de positie van de jeugdige. Dit kan bijvoorbeeld door het benoemen van een bijzondere curator, die de belangen van het kind wel op een goede manier kan behartigen. Volwassenen die de zorg dragen voor kinderen dienen immers het belang van het kind voorop te stellen, zoals onder meer is vastgelegd in artikel 18 lid 1 IVRK. Het is maar zeer de vraag of ouders die niet in staat zijn tot een redelijke waardering van de belangen van hun kind ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de dagelijkse verzorging en opvoeding van hun kind en het belang van hun kind hierin voorop zullen stellen.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om in die gevallen dat er geen ouder met gezag of verzorger met voogdij is, die in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen, de gemeente ervoor zorg draagt dat de positie van de minderjarige wordt versterkt, bijvoorbeeld door de benoeming van een bijzondere curator.

Verder is het onduidelijk waarom het noodzakelijk is in het dossier te vermelden dat de minderjarige niet in de staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen, zoals ook is vastgesteld in artikel 7.3.2 lid 1. De professional moet zich namelijk altijd rekenschap geven van de mening van de jeugdige, los van de vraag in welke mate de minderjarige in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen. Dit staat ook in artikel 12 IVRK, waarin is vastgelegd dat het kind recht heeft om zijn mening vrijelijk te uiten in aangelegenheden die het kind betreffen, waarbij aan de mening van het kind passend belang moet worden gehecht.

Aanbeveling: Defence for Children beveelt aan in artikel 7.3.2 lid 1 het woord “de jeugdige” te schrappen.

Vastgelegd moet worden voor welke handelingen van ingrijpende aard de betrokkene toestemming heeft gegeven (artikel 7.3.2 lid 2). Defence for Children vraagt zich af wie onder ‘betrokkene’ moet worden verstaan. Gaat het hier om een voor de minderjarige ingrijpende behandeling en wordt bedoeld of het kind zelf en/of zijn ouders met gezag hiervoor toestemming hebben gegeven?

Aanbeveling: In de wet moet duidelijk worden beschreven wat onder ingrijpende handelingen wordt verstaan . Daarnaast moet het woord ‘betrokkene’ worden vervangen met de woorden ‘de jeugdige en/of zijn ouders met gezag’.

Voor de goede orde merkt Defence for Children op dat de hulpverlener bij iedere afzonderlijke handeling van ingrijpende aard toestemming moet geven; een ‘algemene’ toestemming vooraf voor toekomstige handelingen is niet mogelijk.

Het recht op inzage in het dossier of afgifte van het dossier staat omschreven in de artikelen 7.3.3 e.v. Hierin wordt geregeld wanneer wie recht heeft op inzage of afgifte van het dossier. Opvallend is dat ook hier steeds wordt verwezen naar de ‘betrokkene’. Onduidelijk is wie hiermee wordt bedoeld. Voor wat betreft het recht op inzage in of afgifte van het dossier aan een minderjarige wil Defence for Children opmerken dat dit recht ten onrechte wordt beperkt voor minderjarigen tot twaalf jaar. Ook kinderen jongeren dan twaalf jaar hebben recht op informatie. Zonder informatie is het voor hen moeilijk het recht op participatie op een goede manier uit te kunnen oefenen.

Aanbeveling: Beperkt het recht op inzage in of afschrift van het dossier niet voor kinderen jonger dan twaalf jaar. Artikel 7.3.4 lid 1 onder a zou als volgt kunnen luiden: “jonger dan twaalf jaren is en niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake”.

Conclusie

Defence for Children ziet het recht op privacy als belang onderdeel van kwaliteit. Wij bevelen dat ook aan deskundigen te laten onderzoeken in hoeverre de verwijzindex zoals vervat in paragraaf 7.1 een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op het recht op privacy van minderjarigen. Voorts is in hoofdstuk 7 van de Jeugdwet niet altijd duidelijk op wie het artikel betrekking heeft. De gebruikte terminologie dient nauwkeurig te worden nagekeken en, indien noodzakelijk, in de Memorie van Toelichting te worden toegelicht of uitgelegd. Ook jeugdigen jonger dan twaalf jaar hebben recht op participatie en kunnen derhalve in de visie van Defence for Children, niet worden uitgesloten van het recht op inzage in of afschrift van het dossier.

1.5 Veiligheid

“Ieder mens kan pas groeien en bloeien als het een veilige omgeving heeft om op te groeien en al spelend, lerend en werkend een sociaal netwerk op kan bouwen en daarmee een goede basis kan leggen voor een zelfstandig leven”, zo begint paragraaf 1 van het algemeen deel van de Memorie van Toelichting waarin de visie op de stelselwijziging uiteen wordt gezet. Hierin wordt benadrukt dat het de inzet van de overheid is dat alle kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen. Defence for Children is er over te spreken dat de overheid veiligheid zo’n centrale plaats geeft in haar visie en ook uitdrukkelijk verwijst naar de verplichting die voortvloeit uit het IVRK.

Zoals eerder al is aangegeven is veiligheid vanuit kinderrechtenperspectief een essentieel onderdeel van kwaliteit⁷⁶. Ten aanzien van veiligheid behandelen we de volgende onderwerpen:

1. Waarborgen veiligheid;
2. VOG

Zie ook paragraaf 1.6 en paragraaf 2.8 over de kennis en kunde van professionals om geweld en onveiligheid te signaleren en er adequaat op te reageren.

1.5.1 Waarborgen veiligheid

In de visie van de overheid op de stelselwijziging, zo staat in het algemeen deel van de Memorie van Toelichting (p.2-4) dient er een cultuuromslag plaats te vinden in de wijze waarop tot nu toe tegen de zorg wordt aangekeken. De overheid wil een *pedagogische civil society* bevorderen: “waarin ieder kind een veilige omgeving om zich heen heeft, waarin de school, de naschoolse opvang, de sportclub en de buurt een belangrijke rol spelen. De overheid wil investeren in een positieve opvoeding, talentontwikkeling en een succesvolle schoolloopbaan en onderkent dat hulp en zorg nodig blijft voor jeugdigen en hun ouders. Die hulp moet snel en goed toegankelijk zijn, van goede kwaliteit zijn, en er op gericht zijn dat ouders zoveel mogelijk de regie in handen houden. Deze visie is duidelijk beïnvloedt door de beginselen uit het IVRK. Defence for Children ziet dit als een overwinning, maar blijft tegelijkertijd waakzaam. Het mag natuurlijk niet bij woorden blijven. Het gaat tenslotte om de daadwerkelijke implementatie van de IVRK-bepalingen.

Vraag: Defence for Children vraagt zich af hoe de Rijksoverheid ‘een veilige omgeving’ definieert. Ook vragen wij ons af hoe de overheid op alle niveaus een veilige omgeving voor kinderen gaat bevorderen en hoe ze daadwerkelijk samen met de lokale overheid invulling gaat geven aan de verantwoordelijkheden die voortvloeien uit het IVRK.

In het algemeen deel van de Memorie van Toelichting (p.7) staat dat het Rijk systeemverantwoordelijk is en naast gemeenten mede aanspreekbaar is op de maatschappelijke resultaten van het stelsel. Het beoogde doel is dat “jeugdigen gezond en veilig opgroeien”. Als het gaat om ‘gezond en veilig opgroeien’, met andere woorden om het beschermen van kinderen tegen geweld, dan vloeit uit het IVRK voort dat de regie bij de Rijksoverheid moet liggen. Zie ook paragraaf 2.8 over kindermishandeling en uitbuiting van kinderen in dit advies.

⁷⁶ In de wetenschappelijke literatuur over kwaliteit van zorg wordt veiligheid ook gezien als een essentieel onderdeel van de kwaliteit van zorg. Volgens Defence for Children zouden jeugdhulporganisatie zich moeten laten inspireren door de principes van High Reliability Organisations (HRO’s). De kenmerken van HRO’s zijn: een hoge mate van individuele autonomie, maar ook van onderlinge afhankelijkheid; diverse culturen en teams die onafhankelijk werken; een ongemakkelijk gevoel bij potentiële bedreigingen van de veiligheid; een samenwerkingsstructuur die het overneemt van hiërarchie in risicosituaties. Uit: Wagner, C. (2011). Patiëntveiligheid. In: Wollersheim, H. e.a. (red.) (2011). Kwaliteit en veiligheid in patiëntenzorg. Houten: Bohn Stafleu van Loghum. p. 113. Binnen jeugdhulporganisaties zou net als in HRO’s het belang van een integrale veiligheidscultuur benadrukt moeten worden.

Aanbeveling: *Laat de rijksoverheid de regie voeren in het beschermen van jeugdigen tegen geweld.*

1.5.2 VOG

“Het beginpunt voor medewerkers in de jeugdzorg is om een zodanige relatie op te bouwen dat het kind zich in veilige handen voelt”, zo staat in de brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 2 april 2012 over de visie op de kwaliteit van de brede zorg voor de jeugd. De Internationale richtlijnen voor de alternatieve zorg voor kinderen stellen dat alle instanties en faciliteiten moeten waarborgen dat verzorgers en personeelsleden die rechtstreeks met kinderen werken, systematisch en grondig worden beoordeeld op hun geschiktheid om met kinderen te werken.

Defence for Children vindt het een verbetering dat in de Jeugdwet als wettelijke kwaliteitsnorm aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de MHG's wordt vastgelegd dat zij in het bezit moeten zijn van een Verklaring omtrent het Gedrag (VOG) van de personen die bij hen werkzaam zijn. De verplichting in het bezit te zijn van VOG's is een eerste stap in de preventie van mogelijk misbruik door een jeugdhulpverlener.

De Commissie Samson wijst er in haar eindrapport terecht op dat de VOG slechts een momentopname is en dat het verre van een sluitende bescherming biedt om misbruik van kinderen door personeelsleden te voorkomen.⁷⁷ De VOG geeft uitsluitend aan of de persoon geen strafbare feiten op zijn naam heeft staan. Defence for Children is een voorstander van continue screening van de VOG in de jeugdzorg, net als dit gedaan wordt voor taxichauffeurs en voor medewerkers van de Kinderopvang gaat gelden. Dat zou een tweede stap noodzakelijke stap zijn, als is dat ook nog niet voldoende. Defence for Children sluit zich dan ook aan bij de aanbevelingen van de Commissie Samson te komen tot zorgvuldige screening, opleiding en training van de mensen die jeugdhulp verlenen en van pleegouders. Ook onderschrijft Defence for Children de aanbeveling van de commissie dat er door de sector geïnvesteerd dient te worden in maatregelen tegen het hoge verloop van medewerkers door de werkdruk te verlagen en goede ondersteuning en begeleiding te bieden.⁷⁸ Om de veiligheid van kinderen in het hulpverleningsproces, instellingen, pleeggezinnen te bevorderen zou de overheid volgens de Commissie Samson wettelijk dienen te verplichten dat alle medewerkers in de jeugdzorg zich laten certificeren. Zo'n systeem is al gedeeltelijk ingezet met het Actieplan professionalisering, maar omvat nog niet alle medewerkers in de jeugdzorg. Kennis over veiligheid en aandacht voor seksueel misbruik en andere vormen van geweld dient onderdeel te zijn van de certificeringnormen. Zie de aanbevelingen van Defence for Children over de professionalisering in paragraaf 1.6 van dit advies.

Aanbeveling: *Defence for Children zou net als de Commissie Samson willen zien dat jeugdzorghulpverleners systematisch en grondig worden beoordeeld op hun geschiktheid om met kinderen te werken en dat dit als kwaliteitseis wordt gesteld aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten. Dit zou in de Memorie van Toelichting nader kunnen worden toegelicht.*

1.5.3 Conclusie

Het is positief dat veiligheid een centrale plaats heeft gekregen in de visie van de regering en dat uitdrukkelijk wordt verwezen naar de verplichting die voortvloeit uit het IVRK. Het is echter onduidelijk hoe 'een veilige omgeving' door de regering wordt gedefinieerd en hoe op alle niveaus een veilige omgeving voor jeugdigen wordt bevorderd. In de visie van Defence for Children dient de rijksoverheid de regie te voeren in het beschermen van jeugdigen tegen geweld.

⁷⁷ Commissie Samson 2012, p. 89.

⁷⁸ Commissie Samson 2012, p.107, 114-116.

Alle jeugdhulpverleners dienen systematisch en grondig te worden beoordeeld op hun geschiktheid om met kinderen te werken en dit dient dan ook als wettelijke kwaliteitseis te worden gesteld aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en de MHG's.

1.6 PROFESSIONALITEIT VAN HULPVERLENERS

Parallel aan de stelselwijziging Jeugdzorg is een traject ingezet om de jeugdzorg verder te professionaliseren door meer beroepen in de jeugdzorg dan nu het geval is onder registratie en tuchtrecht te brengen. Defence for Children vindt dit een positieve en broodnodige ontwikkeling die sterk bij zal dragen aan de verhoging van de kwaliteit van de jeugdzorg. Op dit moment wordt gewerkt aan implementatie van twee nieuwe beroepsgroepen: de jeugdzorgwerker en de gedragswetenschapper. In het conceptwetsvoorstel Jeugdwet wordt voorzien in een kwaliteitsregister. Ook wordt gewerkt aan richtlijnen voor de jeugdzorg. Defence for Children zou graag zien dat alle beroepen in de jeugdzorg op termijn onder registratie en tuchtrecht gebracht gaan worden. Het is positief dat met de Jeugdwet ook beroepsbeoefenaren die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren gaan profiteren van de professionaliseringslag. Op meerdere plaatsen in het algemeen deel van de Memorie van Toelichting staat dat de stelselherziening meer ruimte biedt voor professionals. De artikelen 4.1.2 tot en met 4.1.5 gaan over de professionaliteit van de beroepsbeoefenaren in de jeugdsector. In deze paragraaf gaan wij in op de volgende onderwerpen:

- 1) Begrippen 'verantwoorde zorg' en 'goed hulpverlener'
- 2) Kennis en vaardigheden om geweld te signaleren en veiligheid te bieden

Begrippen 'verantwoorde zorg' en 'goed hulpverlener'

Het valt Defence for Children op dat de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.1.2 in de Memorie van Toelichting in vergelijking met de toelichting op de begrippen 'verantwoorde zorg' en 'goed hulpverlener' in de Memorie van Toelichting bij de Wcz of de Kwaliteitswet zorginstellingen beperkt is. Defence for Children ziet het huidige artikel 4.1.2 als de basisnorm voor kwaliteit, waarop alle andere kwaliteitsnormen een uitwerking zijn. Dit artikel vraagt dus om een uitgebreide en duidelijke toelichting in de Memorie van Toelichting. Het gaat er om dat duidelijker wordt uitgelegd dat de begrippen flexibel zijn en gevoelig voor omstandigheden, nieuwe inzichten en ervaringen en dat er een relatie is met de bepalingen in artikel 4.2.3 over de systematische bewaking van kwaliteit, dat volgens Defence for Children verplaatst zou moeten worden naar paragraaf 4.1.

Aanbeveling: Werk de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.1.2 nader uit. Zorg er voor dat recht wordt gedaan aan de essentie van de bepalingen in dit artikel, dat volgens Defence for Children als de basisnorm voor kwaliteit moet worden gezien.

In artikel 4.1.2 lid 2 staat dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld aan de bij de jeugdhulpaanbieder, de gecertificeerde instelling en het MHK werkzame personen inzake de deskundigheid en opleiding. Vooruitlopend hierop adviseert Defence for Children om daarin op te nemen dat zij in ieder geval goed bekend dienen te zijn met de rechten van kinderen en adequaat getraind moeten zijn in het communiceren met jeugdigen.

Aanbeveling: Stel als regels aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling dat de aldaar werkzame personen goed bekend zijn met de rechten van kinderen en adequaat getraind zijn in het communiceren met jeugdigen.

Kennis en vaardigheden om geweld te signaleren en veiligheid te bieden

Een van de kwaliteitsnormen die voortvloeien uit het IVRK en andere internationale regelgeving is dat professionals toegerust dienen te zijn om onveiligheid te signaleren en er adequaat op te reageren. Defence for Children ziet deze kennis en vaardigheden als essentiële onderdelen van de professionaliteit van elke professional die met en voor kinderen werkt. Met de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zijn de aanbieders van jeugdhulp, de gecertificeerde instellingen en de MHK's verplicht een meldcode vast te stellen en hun medewerkers in het gebruik daarvan te scholen. De verplichte meldcode moet er voor gaan zorgen dat professionals zich meer bewust zijn van kindermishandeling, beter gaan signaleren en weten hoe te handelen. In artikel 4.1.8 is een meldplicht voor calamiteiten en geweld bij verlening van jeugdhulp opgenomen. Deze meldplicht vraagt ook om scholing van de professionals in het signaleren van calamiteiten en geweld en weten hoe te handelen. Deze meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en een meldplicht voor calamiteiten en geweld bij verlening van jeugdhulp zijn noodzakelijk, maar bieden voor Defence for Children niet genoeg. Kennis van kindermishandeling en vaardigheden om te signaleren, te melden en te handelen, zouden naar de mening van Defence for Children expliciet als eis moeten worden gesteld aan alle professionals die werken bij jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten. In paragraaf 2.5 van dit advies geven we het advies om paragraaf 4.1 met deze eis aan te vullen.

Conclusie

Defence for Children vindt het broodnodig dat er geïnvesteerd wordt in de professionaliteit van jeugdhulpverleners. De professionaliseringsslag die is ingezet met tuchtrecht, een kwaliteitsregister en richtlijnen is een belangrijke stap voorwaarts. Defence for Children maakt zich wel zorgen over beroepsgroepen in de jeugdzorg die nog niet onder registratie en tuchtrecht gebracht worden. Daarnaast zou Defence for Children graag zien dat kennis van kindermishandeling en vaardigheden om te signaleren, te melden en te handelen, als wettelijke eis voor professionals wordt opgenomen.

1.7 Toezicht

Volgens artikel 3 lid 3 IVRK dient de Staat te waarborgen dat er bevoegd toezicht is op de instellingen en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg of voor de bescherming van kinderen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit en de uitvoering van de jeugdhulp en krijgen de wettelijke opdracht om in hun beleidsplan en gemeentelijke verordening op te nemen welke kwaliteitseisen zij stellen en hoe het toezicht wordt vorm gegeven. Daarnaast zal Rijkstoezicht worden gehouden op gecertificeerde instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren en gecertificeerde instellingen die gesloten jeugdhulp aanbieden, jeugdhulpaanbieders die verblijf aanbieden en jeugdhulpaanbieders die intensieve ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader aanbieden.

Met de invoering van de Jeugdwet zal de Wet op de jeugdzorg worden ingetrokken en daarmee vervalt de wettelijke grondslag voor de Inspectie Jeugdzorg. Artikel 9.1 voorziet in de instelling van een nieuwe Inspectie die vooralsnog geen naam heeft, zoals blijkt uit de ontbrekende woorden in de eerste zin van artikel 9.1. Tevens wordt in de huidige tekst van dit artikel niet aangegeven onder welk ministerie deze inspectie ressorteert, terwijl dit wel duidelijk wordt aangegeven in het artikelsgewijze deel van de Memorie van Toelichting. De artikelen 9.1 tot en met 9.3 en 9.6 gaan over het rijkstoezicht en bevatten grotendeels vergelijkbare bepalingen als in de Wet op de jeugdzorg, met dit verschil dat de Inspectie het toezicht als bedoeld in artikel 9.1 onder a, b en c, nu ook op verzoek van het college van de betrokken gemeente verricht. In de eerste zin van onderdeel a is wordt achter het woord 'college' niet vermeld dat dit een college 'van de betrokken gemeente' betreft. Defence for Children vraagt zich af of dit per ongeluk is weggelaten. In het artikelsgewijze deel van de

Memorie van Toelichting lijkt bedoeld te worden dat een college van een gemeente de Inspectie kan vragen om een onderzoek te doen naar de effectiviteit van het jeugdstelsel in de betreffende gemeente.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om artikel 9.1 onder a, eerste zin te verduidelijken.

Het is duidelijk voor Defence for Children dat in de genoemde artikelen het gehele pakket aan taken en bevoegdheden van de Inspectie is neergelegd en dat ook het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen tot de inspectietaken van de rijkstoezichthouder behoort.

Vraag: Voor Defence for Children is het de vraag waarom het toezicht op de justitiële jeugdinrichtingen ook op verzoek van de gemeente uitgevoerd kan worden (zie artikel 9.1 lid 2 onder 6). Deze bepaling (artikel 9.1 lid 1 onder c) betreft toch de kwaliteit van de justitiële jeugdinrichtingen waar de gemeente geen bemoeienis mee heeft of gaat het hier om het toezicht op de bepalingen in de Bij die gaan over jeugdreclassering?

Verder vindt Defence for Children het opmerkelijk dat in artikel 9.1 lid 3 onder 7 niet staat dat de inspectie verricht kan worden op verzoek van de betrokken gemeente. Het betreft hier het toezicht op de naleving van artikel 3 Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, voor zover het betreft minderjarigen die onder toezicht staan van een gecertificeerde instelling (artikel 9.1 lid 1 onder d),

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om aan artikel 9.1 lid 3 onder 7 toe te voegen dat het toezicht als bedoeld in het eerste lid onder d, ook op verzoek van het college van de betrokken gemeente kan worden verricht door de Inspectie. Indien er sprake is van ernstige en structurele nalatigheid door een gemeente, ligt er een taak voor het interbestuurlijk toezicht.

2. Deel 2: Groepen kwetsbare jeugdigen

Defence for Children maakt zich zorgen over een aantal groepen kinderen die in het bijzonder kwetsbaar zijn en vallen onder de werking van de Jeugdwet. Wij behandelen hier de navolgende groepen:

- 1) Jeugdbescherming en jeugdreclassering;
- 2) Pleegzorg;
- 3) Gesloten jeugdhulp;
- 4) Asiel en ongedocumenteerde kinderen;
- 5) Kindermishandeling en uitbuiting.

2.1 Jeugdbescherming en jeugdreclassering

De parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg heeft ondermeer aanbevolen dat het gedwongen kader, waaronder de jeugdbescherming, in bestuurlijke zin moet worden gescheiden van het vrijwillige kader; verplichte vormen van jeugdzorg dienen altijd plaats te vinden binnen heldere wettelijke kaders waar de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor draagt.

2.1.1 Jeugdbescherming

In de brief van 18 juli 2012 aan Defence for Children geven de bewindslieden aan dat er nog nader overleg gevoerd wordt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de wijze

van inbedding van de jeugdbescherming. Ten tijde van het schrijven van deze reactie op het concept wetsvoorstel is over de uitkomst van dit overleg geen andere informatie verstrekt. Ten aanzien van jeugdbescherming behandelen we de volgende onderwerpen:

1. Ingrijpen van overheidswege naar verticale verantwoordelijkheid;
2. Toeleiding;
3. Maatregel van opvoedondersteuning en beëindiging ouderlijk gezag/voogdij; en
4. Overleg tussen gemeente en gecertificeerde instelling.

Ingrijpen van overheidswege naar verticale verantwoordelijkheid

Ouders hebben volgens het IVRK de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind.⁷⁹ De Staat dient passende bijstand te verlenen aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen. De Staat zorgt voor de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang en verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen⁸⁰.

Gedwongen overheidsingrijpen in het gezin moet altijd met de nodige waarborgen worden omkleed⁸¹. Kinderen en jongeren die hiermee te maken krijgen zijn bijzonder kwetsbaar en zij moeten dan ook extra worden beschermd. Het is dan ook belangrijk dat de eindverantwoordelijkheid voor gedwongen overheidsingrijpen altijd op rijksniveau ligt en niet op gemeentelijk niveau, zodat de regering hierop kan worden aangesproken.

Defence for Children vreest dat niet alle gemeenten in staat zullen zijn de verantwoordelijkheid voor deze kinderen en hun gezinnen op een goede manier te kunnen dragen. De vraag is of zij tijdig voldoende deskundigheid beschikbaar hebben om de jeugdbescherming uit te kunnen voeren. Bovendien is het de vraag of de gemeenten een goede scheiding tussen de vrijwillige jeugdhulp en de gedwongen jeugdhulp weten aan te brengen. Het is onwaarschijnlijk dat de kwetsbare kinderen die het betreft in staat zullen zijn het college aan te spreken op hun verantwoordelijkheden. Daarnaast is het ook voor de leden van de gemeenteraad zelf erg moeilijk voldoende kennis op te bouwen over de jeugdbescherming om het college te kunnen bijsturen. Ook is het is maar zeer de vraag of de ouders van de kinderen dit namens hun kinderen kunnen, en of zij hierbij het belang van de kinderen daadwerkelijk voorop zullen stellen.

Toeleiding

De gemeente wordt in het nieuwe stelsel verantwoordelijk voor de toeleiding tot en de uitvoering van jeugdhulp in het gedwongen kader. Het is aan de beleidsvrijheid van de gemeente om de toeleiding – dat wil zeggen het ontvangen van signalen, het zelf signaleren en het melden aan de Raad voor de Kinderbescherming – te organiseren. Zo kan de gemeente de verantwoordelijkheid voor de toegang en de meldingen beleggen bij een centrum voor jeugd en gezin of een ander laagdrempelig inlooppunt, dan wel bij het MHK of bij diverse instanties tegelijkertijd.

Indien de toeleiding naar het gedwongen kader komt te liggen bij een centrum voor jeugd en gezin of een ander laagdrempelig inlooppunt, voorziet Defence for Children dat de scheiding tussen het vrijwillige en het gedwongen kader niet helder zal zijn. Het is dan ook onverstandig de verantwoordelijkheid voor de toegang en de meldingen te beleggen bij een centrum voor jeugd en gezin of een ander laagdrempelig inlooppunt. Om te voorkomen dat gemeenten hiertoe toch besluiten, dient de gemeenten dwingend te worden opgelegd dat zij bij het organiseren van de jeugdhulp een duidelijke scheiding aanbrengen tussen het

⁷⁹ Op grond van artikel 5 IVRK is de overheid verplicht de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders te eerbiedigen in het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelde vermogens van het kind (artikel 5 IVRK).

⁸⁰ Vergelijk artikel 18 en artikel 3 lid 2 IVRK.

⁸¹ Vergelijk artikel 3 lid 1 en 9 lid 1 IVRK, artikel 8 EVRM.

vrijwillige en het gedwongen kader.

De gemeenteraad stelt een op of meer plannen vast, die richting geven aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 2.5 lid 1). In de Memorie van Toelichting (p. 77) staat dat het plan bedoeld is om richting te geven aan het gemeentelijke besluitvormingsproces. Er wordt geen inhoudelijke aanwijzing gegeven door de bewindslieden voor het te voeren beleid. Hierdoor ontstaat de aanzienlijke kans dat de gemeenten anders om zullen gaan met de jeugdbescherming. In de ene gemeente zal wellicht sneller worden overgegaan tot het indienen van een verzoek tot het uitvoeren van een beschermingsonderzoek dan in een andere gemeente. Hierdoor ontstaat grote rechtsongelijkheid. Op grond van het EVRM heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven (artikel 8 lid 1 EVRM). Hieruit volgt de negatieve verplichting van de Staat om zich niet in een ouder-kindrelatie en de opvoeding te mengen, tenzij aan bepaalde voorwaarden is voldaan (lid 2). Indien de gemeenten zelf de toeleiding naar de jeugdbescherming organiseren, ontstaat niet alleen het risico dat de maatregel te vroeg wordt ingezet, te diep ingrijpt in het gezinsleven, of langer duurt dan nodig is, maar ook ongelijke behandeling van kinderen en jongeren die in verschillende gemeenten wonen. Voor deze ongelijke behandeling bestaat geen rechtvaardiging.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert de toeleiding naar het gedwongen kader landelijk op een uniforme wijze te organiseren en bij voorkeur op een wijze waarbij er sprake is van een scheiding tussen het gedwongen en vrijwillige kader.

Maatregel van opvoedingsondersteuning en beëindiging ouderlijk gezag/voogdij

Op dit moment ligt nog ter behandeling in de Eerste Kamer het wetsvoorstel in verband met de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen⁸². Hierin is de maatregel van opgroeiondersteuning opgenomen, die kan worden opgelegd indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefent door deze niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Zoals het nu in het wetsvoorstel staat geformuleerd, draagt de kinderrechter een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg op ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de maatregel.

Ook de uitvoering van de maatregel van opgroeiondersteuning zal, mocht deze worden ingevoerd, onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen. Hiermee krijgen de gemeenten een instrument in handen om eerder (gedwongen) in te grijpen in een gezin. Defence for Children gaat er dan ook vanuit dat alleen gecertificeerde instellingen door de kinderrechter kunnen worden opgedragen ondersteuning te bieden bij de uitvoering van de maatregel, zodat de extra wettelijke kwaliteitseisen zoals vervat in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2 van toepassing zijn. Bij invoering van deze nieuwe maatregel dient de regering het wetsvoorstel Jeugdwet aan te passen.

De Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen zorgt ook voor aanpassing van de wettelijke regeling rondom de beëindiging en schorsing van het ouderlijk gezag. Een ondertoezichtstelling kan alleen worden uitgesproken als de verwachting is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, (artikel 255 nieuw) binnen, een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige, aanvaardbaar te achten termijn, te dragen. Bij gebreke daarvan dient over te worden gegaan tot een verzoek het ouderlijk gezag te beëindigen (artikel 266 nieuw). Defence for Children acht het zeer wel mogelijk dat het aantal

⁸² Kamerstukken I 2010-2011, 32015, A

gezagsbeëindigingen door deze nieuwe wettelijke regeling zal toenemen. De rechtbank zal dan een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg, belasten met de voogdij over de kinderen.

Deze verstrekkende maatregelen van kindbescherming zullen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten komen te vallen. Gecertificeerde instellingen zullen door de gemeente worden belast met de toeleiding en feitelijke uitvoering. Beleidsvrijheid voor de gemeenten op het gebied van de toeleiding en uitvoering van voogdij is voor Defence for Children een punt van zorg. Op grond van artikel 5 en 18 IVRK en artikel 8 EVRM is Nederland verplicht om passende zorg te verlenen, indien dit noodzakelijk is. De inbreuk in het gezinsleven die dit met zich kan brengen moet voldoen aan bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden moeten per gemeente gelijk zijn. Daarnaast moet kinderen en jongeren die onder voogdij staan precies weten waar ze recht op hebben en wat zij kunnen en mogen verwachten van de voogd, los van de vraag in welke gemeente ze woonachtig zijn.

Aanbeveling: Beperk de beleidsvrijheid van de gemeenten op het gebied van de toeleiding tot en de feitelijke uitvoering van de voogdijmaatregel.

Overleg tussen gemeente en gecertificeerde instelling

Artikel 3.3 van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet borgt de samenwerking tussen de gecertificeerde instellingen en de gemeente. Indien de gecertificeerde instelling aanvullende jeugdhulp wil inzetten, is de instelling verplicht hierover met de gemeente op casusniveau te overleggen. Op grond van lid 2 van artikel 3.3 moeten de gecertificeerde instelling en de gemeente de wijze waarop het overleg plaatsvindt vastleggen in een protocol.

Overleg tussen de gecertificeerde instellingen en de gemeenten is noodzakelijk, want de gecertificeerde instellingen dienen goed op de hoogte te zijn van het ingekochte hulpaanbod. Van nog groter belang is het dat de gecertificeerde instellingen invloed kunnen uitoefenen op het in te kopen hulpaanbod door de gemeente.

De gecertificeerde instelling moet niet alleen op de hoogte zijn van het ingekochte hulpaanbod van de gemeente, maar ook de inbreng van de gemeente meenemen in de besluitvorming. Dit lijkt een extra te nemen horde voor de gemeenten, aangezien hierdoor de daadwerkelijk inzet van de benodigde jeugdhulp kan worden vertraagd. Overeenstemming met de gemeente per geval is niet geëist, omdat het uiteindelijk de gecertificeerde instelling is die de wettelijke verantwoordelijkheid heeft om de door de rechter opgedragen maatregel uit te voeren. Toch lijkt het verplicht overleg op casusniveau tussen de gemeente en de gecertificeerde instelling verder te gaan dan alleen informeren.

Vraag: Defence for Children vraagt zich af of het doel van het overleg, het borgen van de samenwerking, voldoende zwaarwegend is om overleg op casusniveau, en daarmee ook de schending van de privacy van de minderjarige, te rechtvaardigen.

Conclusie

Defence for Children vreest dat niet alle gemeenten tijdig voldoende deskundigheid in huis zullen hebben om de verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming te kunnen dragen. Daarnaast kan te veel beleidsvrijheid voor de gemeenten als gevolg hebben dat het vrijwillige en het gedwongen deel van de jeugdhulp niet strikt wordt gescheiden. Daarnaast kan een te grote beleidsvrijheid voor de gemeente voor de toeleiding en de uitvoering van de jeugdbescherming met zich meebrengen dat er landelijke verschillen ontstaan, die niet op objectieve gronden gerechtvaardigd zijn. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid. Defence for Children adviseert dan ook de beleidsvrijheid van de gemeenten in de toeleiding en de uitvoering van de jeugdbescherming te beperken. Verder vraagt Defence for Children zich af of het doel van het gedwongen overleg op casusniveau tussen de gemeente en de gecertificeerde instellingen voldoende zwaarwegend is om de schending van het recht op privacy van de jeugdige en zijn gezin te rechtvaardigen.

2.1.2 Jeugdreclassering

De jeugdreclassering is een vorm van gedwongen jeugdhulp die via justitie wordt ingeschakeld in strafzaken van jonge verdachten en veroordeelden. Dit kan in het kader van voorarrest, schorsing, een aanwijzing, een taakstraf, een gedragsbeïnvloedende maatregel, tijdens een voorwaardelijke invrijheidstelling en tijdens het nazorgtraject van een vrijheidsstraf.

Ten aanzien van de jeugdreclassering behandelen we de volgende onderwerpen:

1. Decentralisatie;
2. Participatie jeugdigen.

Decentralisatie

In het gewijzigde stelsel is het college van burgemeesters en wethouders verantwoordelijk voor de jeugdreclassering (art. 2.1 Jeugdwet). De colleges kunnen op bovenlokaal niveau samenwerken (art. 2.4). De gemeenteraad moet een plan vaststellen (2.5) waarin de visie en de doelstellingen staan voor de jeugdreclassering. In dit plan moet ook worden toegelicht hoe de gemeente vorm gaat geven aan een samenhangend jeugdzorgbeleid (art. 2.5). Een concept van het plan wordt in het samenwerkingsverband besproken. De jeugdreclassering wordt uitgevoerd door een gecertificeerde instelling.

Defence for Children heeft de indruk dat de jeugdreclassering binnen het huidige systeem de laatste jaren goed functioneert. Er is sprake van een duidelijk systeem en een heldere aanpak. Jeugdreclasserders zijn speciaal opgeleid om met minderjarigen om te gaan en hebben voldoende tijd om hun cliënten te bezoeken. De opleiding volgens de landelijke ingevoerde 'Methode jeugdreclassering' blijkt succesvol⁸³. De Inspectie Jeugdzorg constateerde tijdens de inspectiebezoeken in 2010 landelijk een grote uniformiteit in het uitvoeren van de jeugdreclasseringsmaatregel⁸⁴. Deze concludeerde tevens dat "de jongere centraal staat in de begeleiding en dat de ouders en het netwerk daarbij worden betrokken". Tevens vond de inspectie dat de risicotaxatie overal wordt afgenomen en richtinggevend is voor de gekozen werkwijze. Hiermee wordt voldaan aan een aantal belangrijke eisen die het IVRK stelt. Defence for Children vindt het van groot belang dat de werkwijze en expertise van de jeugdreclassering behouden blijven.

Jeugdreclassering is een vorm van gedwongen hulpverlening. Deze vorm van hulpverlening is zeer ingrijpend voor ieder kind dat er mee te maken krijgt. Goede rechtswaarborgen op nationaal niveau zijn noodzakelijk. De nieuwe Jeugdwet dient tot een verdere verbetering te leiden van de uitvoering en rechtspositie van minderjarigen die een jeugdreclasseringsmaatregel krijgen en niet tot een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie. Deze garantie biedt de Jeugdwet niet. Om een landelijk systeem dat op dit moment goed functioneert te vervangen door nieuwe plannen, andere verantwoordelijkheden en gewijzigde budgetten is ongewenst. Daarbij sluit het niet aan bij de ontwikkelingen die gaande zijn bij de ketenpartners politie en Halt, die juist overgaan naar een nationaal systeem. Defence for Children raadt aan om de bestaande expertise op het gebied van jeugdreclassering te blijven gebruiken. Bovendien hebben alle jeugdigen recht op dezelfde behandeling door de jeugdreclassering ongeacht of zij in voorarrest zitten, een straf hebben gekregen of vrij komen. De jeugdreclassering is daarom het meest gebaat bij het in stand houden van een overkoepelend landelijk systeem met bijbehorende begroting.

Aanbeveling: Houdt de huidige systematiek op het gebied van jeugdreclassering in stand en verbeter deze verder op basis van de opgebouwde expertise. Regel de begroting en budgetten nationaal en nieuwe plannen bovenlokaal.

⁸³ Handboek Adviesbureau Van Montfoort, 2005.

⁸⁴ Kamerstukken II 2010-11 29270, nr 53.

Aanbeveling: Werk de taak en de financiering van de jeugdreclassering los van de gedecentraliseerde jeugdzorg uit in een aparte paragraaf van de Jeugdwet en de Memorie van Toelichting of via een speciale ministeriële regeling.

Participatie jeugdigen

Volgens artikel 2.7 hebben jeugdigen en hun ouders recht op participatie en dienen zij bij het beleid en dus bij het plan betrokken te worden. Ook mogen zij zelfstandig met voorstellen komen. Het college onderzoekt jaarlijks hoe de burgers de kwaliteit van de jeugdhulp, waaronder de jeugdreclassering ervaren (artikel 2.8). Daarna vraagt het college advies aan cliëntenorganisaties (artikel 2.9).

Met name jongeren die na een vrijheidsstraf naar een gemeente terugkeren zijn gebaat bij goede gemeentelijke voorzieningen. Het is een verbetering ten opzichte van de huidige situatie dat jeugdigen en hun ouders worden betrokken bij het maken en evalueren van gemeentelijk beleid. Met name aan jongeren die een nazorgtraject volgen kan de gemeente meer effectieve en laagdrempelige voorzieningen bieden dan nu gebeurt. Een voorbeeld is het bieden van een aanspreekpunt in iedere gemeente waar jongeren ook een jaar later nog terecht kunnen als zij opnieuw problemen krijgen met geld, school of werk.

Conclusie

Het systeem van de jeugdreclassering hangt nauw samen met het strafrecht. Een goede uitvoering van de jeugdreclassering is van nationaal belang en dient een aparte plek te krijgen in wet en beleid. Om een systeem dat op dit moment redelijk goed functioneert te vervangen door nieuw te ontwerpen plannen in iedere gemeente brengt een groot risico mee op afbreuk. Defence for Children raadt aan om de huidige systematiek en de bestaande expertise in stand te houden en verder te verbeteren in samenwerking met jeugd en ouders. Dit kan door een aparte regeling te treffen in de wet en in plaats van te decentraliseren het beleid en de financiering in een overkoepelend landelijk systeem vorm te geven.

2.2 PLEEGZORG

In de Jeugdwet is een apart hoofdstuk opgenomen over pleegzorg: hoofdstuk 5. Hiermee wordt geprobeerd recht te doen aan de kwetsbare positie van kinderen die niet bij hun eigen ouders kunnen opgroeien. Dit is volgens Defence for Children een van de onderwerpen waarover 'al wel vast artikelen zijn opgenomen' zoals de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van VWS schrijven in hun brief aan Defence for Children van 18 juli 2012, maar waarvan sommige details nog uitgewerkt dienen te worden. Defence for Children mist een duidelijke visie op de positie van de pleegzorg, ook in relatie tot de wet versterking positie pleegouders en de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.

Aanbeveling: Formuleer een duidelijke visie op de pleegzorg, ook in relatie tot de wet versterking positie pleegouders en de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.

Ten aanzien van pleegzorg behandelen we de volgende onderwerpen:

1. Omdraaiing volgorde van mogelijkheden voor verblijf;
2. Positie pleegouders.

Omdraaiing volgorde van mogelijkheden voor verblijf

Defence for Children ziet graag dat in artikel 5.1 de volgorde van mogelijkheden voor verblijf wordt omgedraaid. De huidige volgorde is "[...] bij een jeugdhulpaanbieder of bij pleegouders of netwerkpleegouders". Dit dient vervangen te worden door: "[...] bij netwerkpleegouders, pleegouders of bij een jeugdhulpaanbieder". Door deze wijziging wordt beter aangesloten bij de rangorde die in het internationale jeugdrecht wordt voorgeschreven. Een kind dat tijdelijk of blijvend uit het gezin wordt gehaald waartoe het behoort, heeft recht op bijzondere

bescherming en bijstand van staatswege (artikel 20 IVRK). In het kader van een uithuisplaatsing dient de Staat zorg te dragen voor een passend alternatief verblijf voor het kind. Hierbij moet rekening worden gehouden met de achtergrond en speciale behoeften van het kind. Wanneer het in het belang van de jeugdige is dat hij gescheiden moet worden van zijn ouders (artikel 9 IVRK) dan bestaat er een rangorde in de alternatieven van opvang die er bestaan. Zo moet eerst gekeken worden of de jeugdige terecht kan bij andere leden van de familie in ruimere zin (zie artikel 5 IVRK), dan een vervangend gezin en pas als laatste mogelijkheid, als het echt niet anders kan, een passende residentiële instelling (artikelen 23 en 24 IVBPR). Deze rangorde blijkt ook uit de formulering van artikel 20 lid 3 IVRK waarin staat 'indien noodzakelijk plaatsing in geschikte instelling voor kinderopvang'.

Gezinsvervangende zorg heeft aldus de voorkeur. Ook uit de Internationale Richtlijnen voor Alternatieve Zorg van Kinderen blijkt uit artikel 21 een duidelijke voorkeur voor plaatsing in een vervangende gezinssituatie en wordt in artikel 20 gesteld dat het gebruik van residentiële zorg beperkt moet blijven tot gevallen waarin een dergelijke omgeving specifiek wenselijk en noodzakelijk is voor het kind en bijdraagt en zijn belang dient⁸⁵. Aan de rangorde die wordt onderscheiden met betrekking tot plaatsingsmogelijkheden van een kind dat blijvend of tijdelijk uit het gezin wordt gehaald zou in de Memorie van Toelichting bij artikel 5.1 aandacht moeten worden besteed, zodat hierover geen verwarring kan bestaan.

In artikel 5.1 wordt bepaald dat, indien de door het college te treffen individuele voorziening voor een jeugdige bestaat uit een verblijf buiten het gezin van de jeugdige, het verblijf plaats vindt bij een jeugdhulpaanbieder of bij pleegouders of netwerkpleegouders. Dit artikel biedt naar de mening van Defence for Children de kans om blijf te geven van de voorkeur voor plaatsing van een kind in een netwerkpleeggezin, pleeggezin of gezinshuis.

Aanbeveling: Pas artikel 5.1 aan: Indien de door het college te treffen individuele voorziening voor een jeugdige bestaat uit een verblijf buiten het gezin van de jeugdige, vindt dat verblijf plaats bij een netwerkpleeggezin, pleeggezin, gezinshuis of, indien noodzakelijk, bij een jeugdhulpaanbieder.

Positie pleegouders

In artikel 1.1 lid 2 Jeugdwet staat dat voor de toepassing van deze wet de daarop rustende bepalingen onder ouders mede wordt begrepen de stiefouders of anderen die een jeugdige als behorend tot hun gezin verzorgen en opvoeden, met uitzondering van pleegouders. In de Memorie van Toelichting (p. 64) wordt aangegeven dat pleegouders een onderdeel uitmaken van het aanbod van jeugdhulp, waarbij zij vallen onder de verantwoordelijkheid van de aanbieder van pleegzorg. Hiermee wordt naar de mening van Defence for Children onvoldoende recht gedaan aan de positie van de pleegouder, zeker in relatie tot het wetsvoorstel in verband met de herziening van de maatregelen van kinderscherming.

De positie van de pleegouders wordt versterkt, onder meer door de wettelijke verplichting toestemming van de kinderrechter te vragen in het geval de stichting het verblijf van een minderjarige die ten minste een jaar door een ander als de ouder is opgevoed en verzorgd als behorende tot zijn gezin (artikel 1: 265i BW nieuw). Het lijkt dan ook voor de hand te liggen om ook in de Jeugdwet de positie van pleegouders te versterken. Er dient binnen de hele tekst van de Jeugdwet en de Memorie van Toelichting zorgvuldig te worden nagegaan of pleegouders expliciet benoemd moeten worden.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert de positie van pleegouders ook in de Jeugdwet te versterken, door overal in de Jeugdwet waar 'ouders' staat zorgvuldig na te gaan of hieronder ook 'pleegouders' wordt begrepen.

⁸⁵ M. Blaak, M. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp & S. Meuwese (red.), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*. Verwacht november 2012.

Op grond van artikel 4.2.2 lid 3 Jeugdwet moet een jeugdhulpaanbieder die pleegzorg biedt, over het hulpverleningsplan tevens overleg plegen met de betrokken pleegouder. Zo staat het op dit moment ook in de Wet op de jeugdzorg. In het wetsvoorstel verbetering positie van pleegouders (32 529) zou een pleegouder naast overleg ook moeten instemmen met het hulpverleningsplan (artikel 24 WJz nieuw), voor zover het de omschrijving betreft van zijn rol in het hulpverleningsproces en van de wijze waarop de begeleiding door de zorgaanbieder die pleegzorg biedt, vorm wordt gegeven. De instemming van de pleegouder is ten onrechte niet als zodanig in het conceptwetsvoorstel Jeugdwet terug te vinden.

Op grond van artikel 4.2.2 lid 3 van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet moet een jeugdhulpaanbieder die pleegzorg biedt, over het hulpverleningsplan tevens overleg plegen met de betrokken pleegouder. Zo staat het op dit moment ook in de Wet op de Jeugdzorg. In het Wetsvoorstel verbetering positie van pleegouders (32 529) zou een pleegouder naast overleg ook moeten instemmen met het hulpverleningsplan (artikel 24 WJz nieuw).

Aanbeveling: Versterkt de positie van pleegouders door in de Jeugdwet op te nemen dat de pleegouder moet instemmen met het hulpverleningsplan voor zover het betreft de omschrijving daarin van zijn rol in het hulpverleningsproces en de wijze waarop de begeleiding door de zorgaanbieder die pleegzorg biedt vorm wordt gegeven.

Noch in de Jeugdwet, noch in de Memorie van Toelichting, is aandacht voor de vertrouwenspersoon voor pleegouders, medezeggenschap en pleegouderraden. Deze omissie dient te worden hersteld.

Aanbeveling: Neem in de Jeugdwet een bepaling op over de vertrouwenspersoon voor pleegouders, meezeggenschap van pleegouders, en pleegouderraden.

2.2.3 Conclusie

Defence for Children mist een duidelijke visie op de pleegzorg, zeker in relatie tot andere wetswijzigingen. De rangorde voor plaatsing van minderjarigen buiten het eigen gezin dient naar de mening van Defence for Children in de wet te worden vastgesteld. Hierbij ligt het voor de hand ook het gezinshuis als vorm van gezinsvervangende zorg expliciet te noemen. Verder moet de positie van de pleegouder worden versterkt in de Jeugdwet.

2.3 Gesloten jeugdhulp

In de Jeugdwet is, net als in de huidige Wet op de Jeugdzorg, een apart hoofdstuk gewijd aan de gesloten jeugdhulp. Jeugdigen die zich bevinden in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp zijn in het bijzonder kwetsbaar juist omdat hun de vrijheid is ontnomen. Vanuit een kinder- en mensenrechtelijk perspectief vraagt deze bijzondere kwetsbaarheid om een zorgvuldig uitgewerkte rechtspositieregeling.

Met betrekking tot het hoofdstuk *Gesloten jeugdhulp* worden in dit hoofdstuk een aantal onderwerpen besproken die opmerkingen behoeven. Te weten:

1. De voorwaardelijke machtiging en schorsing
 - a. Alternatieven voor een plaatsing in een gesloten jeugdhulpinstelling
 - b. Verlenen van de voorwaardelijke machtiging
 - c. Participatie jeugdige
 - d. Rechterlijke toetsing bij alsnog opnemen in een instelling voor gesloten jeugdhulp
 - e. Rechterlijke toetsing bij schorsing en intrekking van de schorsing
 - f. Verhouding voorlopige machtiging versus schorsing bij trajectmatige aanpak
2. Harmonisatie van regelgeving

3. De interne rechtspositie van de jeugdigen
 - a. Algemene documenten betreffende de rechten en verplichtingen van jeugdigen
 - b. Vrijheidsbepurende maatregelen in het hulpverleningsplan
 - c. Maatregelen binnen het gerechtsgebouw
 - d. Vervoer van en naar accommodatie
4. De wijziging van de leeftijdsgrens

Het hoofdstuk wordt afgesloten met verschillende opmerkingen onder het kopje 'andere opmerkingen en vragen'.

2.3.1 De voorwaardelijke machtiging en schorsing

In het nu volgende deel behandelen we een aantal aspecten van de geïntroduceerde nieuwe figuur van de voorwaardelijke machtiging. We gaan in op het belang van deze figuur voor wat betreft het bieden van een alternatief voor een gesloten plaatsing; we maken een opmerking met betrekking tot het verlenen van de voorwaardelijke machtiging; gaan in op de mogelijkheid tot participatie van jeugdigen; het belang van (het toevoegen van) rechterlijke toetsing; en, de verhouding tussen deze nieuwe figuur en de reeds bestaande mogelijkheid tot schorsing.

Alternatieven voor plaatsing in een gesloten jeugdhulpinstelling

De voorwaardelijke machtiging maakt het mogelijk om jeugdigen langer buiten een instelling voor gesloten jeugdhulp te houden. Dit is een gunstige ontwikkeling. Een plaatsing in een instelling voor gesloten jeugdhulp is vanwege het gesloten karakter een zeer ingrijpend middel dat met grote terughoudendheid moet worden toegepast⁸⁶.

Opgemerkt moet worden dat het van groot belang is dat de overheid er zorg voor draagt dat er voldoende mogelijkheden in het aanbod van hulpverlening zijn om maatwerk te kunnen leveren aan deze jeugdigen. Dit geldt zowel voor wat betreft de invulling van de voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke machtiging als wat betreft het bieden van adequate hulpverlening in een eerder stadium, zodat een gesloten plaatsing niet in beeld komt.

Een kind kan met toestemming van hem zelf en/of zijn ouders in het vrijwillige kader, met een machtiging afgegeven door de rechter, opgenomen worden in een instelling voor gesloten jeugdhulp. Wanneer ouders (en kind) niet instemmen met een opname kunnen bevoegde autoriteiten in overeenstemming met het toepasselijke recht en procedures beslissen dat een scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind (artikel 9 lid 1 IVRK). Uit de formulering van artikel 9 IVRK volgt dat het scheiden van kinderen van hun ouders een uiterste maatregel betreft. Ook in de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen geldt dit als het basisbeginsel⁸⁷. Het kind wordt niet alleen (tijdelijk) gescheiden van zijn ouders. Met plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp is bovendien sprake van vrijheidsbeneming wat een inbreuk op het fundamentele recht op persoonlijke vrijheid, zoals vastgelegd in artikel 5 EVRM, artikel 9 IVBPR, artikel 37 IVRK en artikel 15 van de Nederlandse Grondwet, met zich meebrengt.

In verdragsbepalingen wordt het begrip vrijheidsbeneming niet gedefinieerd. In de Rules for the protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules, rule 11b) en de European Rules for Juvenile Offenders Subject Sanctions or Measures wel. Naast deze definities kan aan de hand van jurisprudentie en literatuur invulling worden gegeven aan dit

⁸⁶ Zie Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, p. 7, nummer 19; Internationale richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, p. 6, nummer 14; Havana Rules, p. 1, nummer 1 en Standaard 0 van de Q4C-Kwaliteitsstandaarden.

⁸⁷ M. Blaak en J. Brummelman (2012). De internationale richtlijnen als onderlegger voor de standaarden. In: L. Rutjes en A. Sarti (red.) Cliënten actief met de kwaliteit van zorg. De Q4C standaarden in perspectief en in de praktijk. Houten: Lannoo Campus. P. 134-138.

begrip in het licht van het EVRM en het IVBPR⁸⁸. Er is sprake van vrijheidsbeneming wanneer een persoon wordt vastgehouden in een afgebakende ruimte die hij niet mag verlaten. Bepalend is niet of er sprake is van een gesloten of open instelling. Ook wanneer (bijvoorbeeld in het kader van de trajectmatige aanpak) de jeugdige in een open instelling wordt geplaatst kan er weldegelijk sprake zijn van vrijheidsbeneming. Ook in het geval de jeugdige heeft ingestemd met de vrijheidsbeneming, brengt dit niet met zich mee dat er in dat geval geen sprake is van vrijheidsbeneming⁸⁹. De invulling die hier aan het begrip vrijheidsbeneming wordt gegeven maakt duidelijk dat bij jeugdigen die verblijven in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp er sprake is van vrijheidsbeneming en dat hiervan sprake kan zijn wanneer een jeugdige, met een machtiging gesloten jeugdhulp, verblijft in een open instelling.

Onder de Wet op de Jeugdzorg is het al mogelijk om jeugdigen jegens wie een machtiging gesloten jeugdzorg is verleend onder te brengen in een open instelling. In dat geval wordt de tenuitvoerlegging van de machtiging geschorst. De machtiging maakt een gesloten plaatsing mogelijk maar vormt geen verplichting de jeugdige daar onder te brengen⁹⁰. Dit is onder de Jeugdwet nog altijd het geval en de mogelijkheid tot schorsing blijft ook hier bestaan (hierover meer later in deze paragraaf).

Aanbeveling: Geef in de Memorie van Toelichting (p.40) met betrekking tot artikel 6.1.4 duidelijk aan dat de voorwaardelijke machtiging een belangrijk middel is om een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp te voorkomen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat het aantal jongeren waarvoor een (voorwaardelijke) machtiging wordt afgegeven stijgt (aanzuigende werking). Een voorwaardelijke machtiging biedt mogelijkheden om jeugdigen langer buiten een accommodatie voor gesloten jeugdhulp te houden en bij voorkeur vanuit de thuissituatie of wanneer dat niet mogelijk is binnen een (netwerk)pleeggezin of (in derde instantie) een open residentiële instelling op maat te begeleiden en behandelen.

Aanbeveling: Om te kunnen voldoen aan het leveren van maatwerk ter voorkoming van een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp is het noodzakelijk dat er voldoende mogelijkheden in het aanbod van hulpverlening zijn. Dit geldt zowel voor de invulling van de voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke machtiging als voor het bieden van adequate hulpverlening in een eerder stadium zodat een gesloten plaatsing niet in beeld komt.

Verlenen van de voorwaardelijke machtiging

Het criterium voor de voorwaardelijke machtiging, zoals vastgelegd in artikel 6.1.4 lid 2 sub b, luidt: “een voorwaardelijke machtiging kan slechts worden verleend, indien naar het oordeel van de kinderrechter: a. de jeugdige ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid ernstig belemmeren, en b. de ernstige belemmering buiten de accommodatie slechts door het stellen en naleven van voorwaarden kan worden afgewend”. Het criterium bevat niet het vereiste dat sprake moet zijn van ‘een zich onttrekken of onttrokken worden aan de jeugdhulp die nodig is’ zoals geldt voor een (spoed) machtiging.

Defence for Children is van mening dat de gronden voor de voorwaardelijke machtiging gelijk moeten zijn aan de gronden van een onvoorwaardelijke zoals dit ook binnen het jeugdstrafrecht gebruikelijk is. Denk bijvoorbeeld aan de PIJ-maatregel. De gronden voor oplegging van de voorwaardelijke en onvoorwaardelijke variant zijn gelijk. Het hanteren van

⁸⁸ Zie voor de volledige analyse T. Liefwaard (2010). De juridische grondslag van de beschermde opvang. In: Kromhout e.a. *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's*. Den Haag: WODC, p. 121 e.v.

⁸⁹ T. Liefwaard (2010). De juridische grondslag van de beschermde opvang. In: Kromhout e.a. *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's*. Den Haag: WODC, p. 121 e.v.

⁹⁰ Blankman, K. en Kramer, M. (2011). Meer mogelijkheden voor de machtiging gesloten jeugdzorg als stok achter de deur? In: *Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht* 2011, 16 www.kluwer.nl; *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30644, nr. 3, p. 12.

verschillende gronden komt dan ook onlogisch over. Bovendien ziet de voorwaardelijke machtiging toe op vergelijkbare gevallen. Voor die jeugdigen waarvoor geldt dat zij onder voorwaarden buiten de accommodatie voor gesloten jeugdhulp kunnen verblijven, dient het criterium dezelfde invulling te hebben. Dit om te voorkomen dat er een aanzuigende werking van de nieuwe figuur van de voorwaardelijke machtiging uitgaat. Er moet voorkomen worden dat een grotere groep jeugdigen in aanmerking komt voor een (voorwaardelijke) machtiging gesloten jeugdhulp. Bovendien geldt in het jeugdstrafrecht ook dat voorwaardelijke sancties aan dezelfde voorwaarden gebonden zijn als onvoorwaardelijke sancties.

Aanbeveling: Om te voorkomen dat er een aanzuigende werking uitgaat van de nieuwe figuur van de voorwaardelijke machtiging beveelt Defence for Children aan de formulering van artikel 6.1.4 lid 2 sub b als volgt aan te passen: 'de ernstige belemmering buiten de accommodatie slechts door het stellen en naleven van voorwaarden kan worden afgewend omdat zonder de voorwaarden de jeugdige zich zal onttrekken of door anderen zal worden onttrokken aan de benodigde jeugdhulp'.

Participatie jeugdige

In artikel 6.1.4 lid 5 staat dat het hulpverleningsplan⁹¹ in overleg met de jeugdige of zijn ouders⁹² door de jeugdhulpaanbieder moet zijn opgesteld alvorens de kinderrechter een voorwaardelijke machtiging kan verlenen. Met betrekking tot deze bepaling staat in de Memorie van Toelichting dat voor het overleg met de ouders dezelfde regels gelden als in zijn algemeenheid van toepassing zijn op de instemming met de verlening van jeugdhulp. Voor jeugdigen tot de leeftijd van twaalf jaar zijn de ouders het aanspreekpunt, voor jeugdigen tussen de twaalf en zestien jaar zowel de jeugdige als de ouders en voor jeugdigen vanaf zestien jaar is de jeugdige zelf het aanspreekpunt⁹³. Het is de vraag of hiermee, specifiek met betrekking tot kinderen die jonger dan twaalf jaar oud zijn, voldoende gehoor wordt gegeven aan artikel 12 IVRK waarin het recht om te worden gehoord en de verplichting om passend gewicht toe te kennen aan de mening van het kind staat beschreven.

Een minimumleeftijd wordt in het IVRK niet gegeven omdat de leeftijd op zich niet bepalend is voor de capaciteiten van een kind. Per geval moet de waarde die kan worden gehecht aan de mening van een kind worden beoordeeld⁹⁴. De uitleg van artikel 12 IVRK in General Comment nr. 12, paragraaf 30, maakt duidelijk dat binnen de context van dit artikel de vaardigheden van een kind om zijn mening kenbaar te maken met betrekking tot kwesties die hem betreffen op een redelijke en onafhankelijk manier, het criterium vormt voor de beoordeling. Hierbij moet de impact die de zaak op het kind heeft worden meegewogen. Hoe groter de impact van de uitkomsten op het leven van het kind, des te belangrijker het is dat passend gewicht wordt gehecht aan de mening van het kind. De Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen⁹⁵ laten in dit verband weten dat aan het besluit een jeugdige uit huis te plaatsen een participatief proces vooraf dient te gaan, "waarin het kind en zijn ouders zorgvuldig worden betrokken (vergelijk artikel 9 lid 1, artikel 3 lid 1 en 2, artikel 12 IVRK). Dit sluit aan bij de Q4C-Kwaliteitsstandaarden (standaarden 1, 2, 3, 5)"⁹⁶.

Artikel 6.1.4 lid 5 richt zich tot de jeugdige of zijn ouders. Het is onduidelijk waarom hier wordt afgeweken van artikel 4.2.2 lid 1 waarin staat dat het plan (waarmee waarschijnlijk het

⁹¹ In het onderhavige hoofdstuk van de Jeugdwet worden de termen 'hulpverleningsplan' en 'jeugdhulpverleningsplan' naast elkaar gebruikt. Dit is verwarrend. Wij kiezen hier voor de term 'hulpverleningsplan'.

⁹² Het gebruik van de term 'ouders' in artikel 6.1.4 lid 5 kan verwarrend zijn. Het verdient de voorkeur in de wet steeds de term 'wettelijke vertegenwoordigers' te gebruiken en deze term in hoofdstuk 1 te definiëren.

⁹³ Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze deel, Jeugdwet, p.40

⁹⁴ General Comments nr. 12, par. 29.

⁹⁵ Internationale Richtlijnen voor zorg voor kinderen, A/HRC/11/L.13, 15 juni 2009

⁹⁶ M. Blaak en J. Brummelman (2012). De internationale richtlijnen als onderlegger voor de standaarden. In: L. Rutjes en A. Sarti (red.) Cliënten actief met de kwaliteit van zorg. De Q4C standaarden in perspectief en in de praktijk. Houten: Lannoo Campus. P. 134-138.

hulpverleningsplan wordt bedoeld) niet wordt vastgesteld dan na overleg met de jeugdige en de ouders. Vanuit het internationaal jeugdrecht beschouwd zou het hulpverleningsplan *in ieder geval* in overleg *met* de jeugdige tot stand moeten komen waarbij passend gewicht wordt toegekend aan de mening van de jeugdige. Het onderscheid naar verschillende leeftijdsgroepen, zoals hierboven aangehaald, is in dit opzicht dan ook niet relevant. Bij het toekennen van passend gewicht worden immers de capaciteiten van een jeugdige meegewogen. Belangrijk in dit verband is ook hetgeen bepaald is in artikel 6.1.4 lid 8. Hierin staat dat de jeugdige of zijn ouders zich bereid moeten hebben verklaard de voorwaarden na te leven of er moet redelijkerwijs kunnen worden aangenomen dat de jeugdige de voorwaarden zal naleven. In de Memorie van Toelichting staat verder dat als de jeugdige hier niet mee instemt de voorwaardelijke machtiging “immers nimmer aan haar doel (kan) beantwoorden”⁹⁷. Dit onderstreept de noodzaak de jeugdige, ongeacht zijn leeftijd, conform artikel 12 IVRK, te laten participeren in de totstandkoming van het hulpverleningsplan en passend gewicht toe te kennen aan zijn mening.

Aanbeveling: Vervang in artikel 6.1.4 lid 5 de formulering ‘jeugdige of zijn ouders’ door ‘jeugdige en zijn wettelijke vertegenwoordigers’.

Lid 6 van dit artikel vermeldt de voorwaarde dat de jeugdige of zijn ouders de jeugdhulp zoals is beschreven in het hulpverleningsplan aanvaardt. Afgaande op de toelichting in de Memorie van Toelichting zou hier beter *en/of zijn wettelijke vertegenwoordigers* kunnen staan. Defence for Children beveelt aan om dit aan te passen in de tekst. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de rol van de ouders, het sociale netwerk rondom de jeugdige en een eventueel verblijf in een open instelling voor jeugdhulpverlening belangrijke factoren zijn bij de beoordeling van de vraag of het gevaar buiten de inrichting kan worden afgewend. “Voor een jeugdige bijvoorbeeld zonder steun van zijn sociale omgeving en zonder vrijwillig verblijf in een open instelling zal de voorwaardelijke machtiging praktisch ondenkbaar zijn”⁹⁸. Overigens dreigen met deze uitleg jeugdigen waarbij het sociale netwerk niet voldoende functioneert te worden uitgesloten. Voor deze jeugdigen moet onderzocht worden of een voorwaardelijke machtiging niet toch tot de mogelijkheden behoort bijvoorbeeld door een plaatsing in een pleeggezin en/of door bijvoorbeeld het inzetten van de maatregel MTFC waarbij de jeugdige tijdelijk in een opvoedgezin een onderkomen heeft.

Aanbeveling: Pas de tekst van artikel 6.1.4 lid 6 aan door ‘de jeugdige of zijn ouders’ te vervangen door ‘de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordigers’.

Aanbeveling: De mogelijkheden voor jeugdigen die niet in aanmerking komen voor een voorwaardelijke machtiging omdat hun sociale netwerk onvoldoende functioneert, om toch hiervoor in aanmerking te kunnen komen verdient nader onderzoek.

Met lid 9 van artikel 6.1.4, “de jeugdhulpaanbieder draagt er zorg voor dat de jeugdige zo spoedig mogelijk in het bezit wordt gesteld van een schriftelijk overzicht van de op grond van deze wet aan hem toekomende rechten. De jeugdhulpaanbieder draagt er tevens zorg voor dat de jeugdige een mondelinge toelichting ter zake ontvangt”, wordt invulling gegeven aan het vereiste de jeugdige te informeren over zaken die hem betreffen zodat hij hierover gefundeerd een eigen mening kan vormen (artikel 13 en 17 IVRK). Dit recht hangt op zijn beurt nauw samen met het eerder besproken recht om gehoord te worden waarbij aan de mening van de jeugdige passend belang moet worden gehecht in overeenstemming met zijn leeftijd en rijpheid (artikel 12 IVRK). Daarnaast moeten jeugdigen steun krijgen van hun wettelijke vertegenwoordigers om te kunnen meedenken en meepraten over beslissingen die hun leven raken in overeenstemming met zijn ontwikkelende vermogens (artikel 5 IVRK). Om aan die informatieverplichting te voldoen, moeten de bevoegde autoriteiten de rechten van

⁹⁷ Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze deel, Jeugdwet, p.41 Woord tussen haakjes toegevoegd door de auteur van dit stuk.

⁹⁸ Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze deel, Jeugdwet, p.40-41

jeugdigen die uit huis zijn geplaatst vastleggen⁹⁹. In de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen staat eveneens dat de betreffende autoriteiten in elk land de rechten van kinderen die uit huis zijn geplaatst in een document moeten vastleggen conform de bepalingen van de richtlijnen. Bovendien moeten de kinderen die uit huis zijn geplaatst in staat worden gesteld kennis te nemen van hun rechten en verplichtingen¹⁰⁰. Artikel 6.1.4 lid 9 geeft zoals gezegd invulling aan dit vereiste. Wel is het wenselijk om 'zo spoedig mogelijk' in dit artikel nader te definiëren. Op dit 'schriftelijke overzicht' komen we nog uitvoerig terug in paragraaf 2.3.2.

In artikel 6.1.5. is bepaald dat het hulpverleningsplan, nadat de voorwaardelijke machtiging is verleend, alleen kan worden gewijzigd door de jeugdhulpaanbieder met instemming van de jeugdige. In het hulpverleningsplan staat een omschrijving van de voorwaarden, de jeugdhulp die zal worden ingezet, de jeugdhulpaanbieder die bereid is de jeugdige indien nodig op te nemen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp (artikel 6.1.4 lid 5), maar ook de beperkende en controlemaatregelen die mogen worden ingezet (zie artikel 6.3.3 en 6.3.4). Hieruit volgt dat een wijziging zeer grote implicaties kan hebben voor het verblijf van de jeugdige en de wijze waarop fundamentele rechten worden beperkt. Het is goed dat instemming van de jeugdige vereist is. Wel is het opvallend dat de wettelijke vertegenwoordigers hier niet worden genoemd, terwijl over het hulpverleningsplan overleg moet zijn geweest met 'de jeugdige of zijn ouders' (artikel 6.1.4 lid 5). Hierboven hebben wij gepleit voor een aanpassing van de formulering naar 'de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordigers'. Met betrekking tot artikel 6.1.5 pleiten wij ervoor ook hier de wettelijke vertegenwoordigers te noemen. Op grond van artikel 5 IVRK heeft een jeugdige het recht om door zijn wettelijke vertegenwoordigers ondersteund te worden bij het uitoefenen van zijn rechten. Op grond van artikel 1.1 lid 1 sub g en artikel 4.2.5 van de Jeugdwet kan de jeugdige ondersteund worden door een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Hieruit volgt dat een jeugdige niet zonder meer zonder ondersteuning gevraagd wordt in te stemmen met de voorgestelde wijziging. De jeugdige moet dan nog wel op deze mogelijkheid worden gewezen. Los van deze mogelijkheid, lijkt het voor de hand liggend dat de personen die betrokken zijn bij de totstandkoming van het hulpverleningsplan ook betrokken worden bij een wijziging. De formulering van dit artikel zou overeen moeten komen met de formulering van artikel 6.1.4 lid 5 als het gaat om de betrokkenheid van de wettelijke vertegenwoordigers bij de totstandkoming van het hulpverleningsplan. Dit om te voorkomen dat de suggestie wordt gewekt dat de rechtsbescherming van de jeugdige hier minder goed geregeld is.

Aanbeveling: Pas de formulering van artikel 6.1.5 aan door ook hier de wettelijke vertegenwoordigers te noemen.

Gezien de aard van de afspraken die vastgelegd worden in het hulpverleningsplan is de mogelijkheid voor een jeugdige om zich juist op dit moment bij te laten staan door zijn wettelijk vertegenwoordigers van groot belang. De voorziening in de Jeugdwet dat op verzoek van de jeugdige of zijn wettelijke vertegenwoordiger middels een beslissing (binnen drie weken) van de kinderrechter de wijziging geheel of gedeeltelijk kan komen te vervallen (zie artikel 6.1.7 lid 1 en 3) doet hier niets aan af. Voor wijzigingen van overige voorwaarden geldt bovendien dat een rechterlijke tussenkomst is vereist¹⁰¹, waarmee de positie van de jeugdige veel beter beschermd is dan wanneer het hulpverleningsplan wordt gewijzigd. Een rechterlijke toetsing ter bescherming van de rechtspositie van de jeugdige zou ook hier naar onze mening niet misstaan, wanneer de wijziging de invoering of verzwaring van een vrijheidsbeperkende maatregel inhoudt, en bijstand door een persoon die de jeugdige kan ondersteunen (bijvoorbeeld in de persoon van een wettelijke vertegenwoordiger) is absoluut noodzakelijk.

⁹⁹ Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, nr. 71 en 72, Havana Rules B, Admission and administration, nr. 24

¹⁰⁰ United Nations Guidelines for the Alternative Care of Children, A/HRC/11.L.13, 15 June 2009, nr. 71

¹⁰¹ Memorie van Toelichting, Jeugdwet, p.41

Aanbeveling: Overwogen moet worden of bij wijziging van het hulpverleningsplan, inhoudende een toevoeging of verzwaring van een vrijheidsbeperkende maatregel, een rechterlijke toetsing wenselijk is.

Rechterlijke toetsing bij alsnog opnemen in een instelling voor gesloten jeugdhulp

Op grond van artikel 6.1.6 is het mogelijk dat de jeugdhulpaanbieder de jeugdige ten aanzien van wie een voorwaardelijke machtiging is afgegeven (voor maximaal zes maanden) doet opnemen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp wanneer dit nodig blijkt. Het is opvallend dat de volgende beoordelingen gemaakt en genomen kunnen worden door een jeugdhulpverlener (niet nader gespecificeerd!) zonder tussenkomst van de kinderrechter: (1) de beoordeling dat verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp echt noodzakelijk is; of (2) de beoordeling dat de jeugdige zich niet aan de gestelde voorwaarden heeft gehouden én (3) de beslissing dat de jeugdige geplaatst moet worden in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Artikel 5 lid 1 EVRM verwoordt dat bij een beslissing iemands vrijheid te benemen een rechterlijke toetsing vereist is. Een rechterlijke toetsing ontbreekt, maar is hier wel nodig ter versteviging van de rechtspositie van de jeugdige en zou in lijn zijn met artikel 9 IVRK. Bovendien ontbreekt hier een verankering van de mogelijkheid van de jeugdige om zijn kant van het verhaal te vertellen (conform artikel 12 IVRK). De mogelijkheid voor de jeugdige of zijn wettelijke vertegenwoordiger om bij de kinderrechter een verzoek in te dienen de beslissing tot opnemning te laten vervallen doet hier niets aan af.

Aanbeveling: Stel een rechterlijke toetsing in wanneer beoordeeld moet worden of een jeugdige, jegens wie een voorwaardelijke machtiging is afgegeven, alsnog in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp moet worden geplaatst. Op dat moment is een rechterlijke toetsing absoluut noodzakelijk.

Rechterlijke toetsing bij schorsing en intrekking van de schorsing

De jeugdhulpaanbieder kan de machtiging schorsen en de schorsing weer intrekken (artikel 6.1.13 lid 3). Een rechterlijke toetsing is hier op grond van de wet niet nodig. Ten aanzien van het plaatsen van een jeugdige in een instelling voor gesloten jeugdhulp op grond van een voorwaardelijke machtiging (artikel 6.1.6) bepleiten wij de invoering van een rechterlijke toets. Op grond van dezelfde argumenten wordt de invoering van een rechterlijke toetsing ter versterking van de rechtspositie van jeugdigen ook hier bepleit. Wanneer een rechterlijke toetsing wordt ingepast in de procedure van artikel 6.1.6. wordt het invoeren hiervan bij deze procedure nog belangrijker omdat er anders een alternatieve route ontstaat waarmee een rechterlijke toetsing kan worden omzeild. Het is immers mogelijk om onder voorwaarden de machtiging te schorsen. De voorwaardelijke machtiging maakt het mogelijk om met tussenkomst van de kinderrechter duidelijke voorwaarden te stellen. Bovendien moet het hulpverleningsplan voldoen aan de criteria die in dit kader zijn gesteld. Deze werkwijze maakt de procedure transparant. Bij schorsing met de mogelijkheid tot het intrekken van de schorsing is de beslissing met minder waarborgen omkleed en de rechtspositie van de jeugdige minder goed beschermd. Derhalve dient het intrekken van een schorsing eveneens onder toezicht van een kinderrechter te gebeuren. Bovendien kan ook hier verwezen worden naar artikel 5 lid 1 EVRM waarin de rechterlijke toetsing wanneer geoordeeld wordt over vrijheidsbeneming is voorgeschreven.

Aanbeveling: Stel een rechterlijke toetsing in wanneer beoordeeld moet worden over de intrekking van een schorsing waardoor de jeugdige alsnog of opnieuw in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp moet worden geplaatst.

Het voorleggen van de schorsing en de intrekking hiervan aan het college wiens instemming is vereist staat voorgeschreven in lid 3 van artikel 6.1.13. Dit vervangt echter niet de onafhankelijke rechterlijke toetsing. Op grond van artikel 6.1.13 lid 3 jo artikel 6.1.7 geldt dat de wettelijke vertegenwoordigers of de jeugdige de kinderrechter kunnen/kan verzoeken om deze beslissing te laten vervallen. Deze regeling laat onverlet dat een rechterlijke toetsing in een eerder stadium nodig is ter bescherming van de rechtspositie van de jeugdige.

Het grote voordeel van een voorwaardelijke machtiging is immers dat niet de jeugdhulpaanbieder, zoals in het geval van een schorsing, maar de kinderrechter beslist. De jeugdhulpaanbieder beslist ook over het intrekken van de schorsing en het alsnog in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp plaatsen van een jeugdige op grond van een voorwaardelijke machtiging. Zoals gezegd heeft dit onze voorkeur niet en pleiten wij sterk voor een rechterlijke toetsing zowel bij het schorsen van de machtiging als bij het intrekken van de schorsing of wanneer de situatie zich voordoet dat een jeugdige alsnog in een instelling voor gesloten jeugdhulp moet gaan verblijven nadat een voorwaardelijke machtiging is verleend. Met een onafhankelijke toets op deze momenten wordt de rechtspositie van een jeugdige beter beschermd¹⁰².

Aanbeveling: Stel een rechterlijke toets in bij het schorsen van de machtiging als bij het intrekken van de schorsing of wanneer de situatie zich voordoet dat een jeugdige alsnog in een instelling voor gesloten jeugdhulp moet gaan verblijven nadat een voorwaardelijke.

Verhouding voorlopige machtiging versus schorsing bij trajectmatige aanpak

De Memorie van Toelichting (p. 43) laat weten dat de mogelijkheid van schorsing en de intrekking hiervan past binnen de trajectaanpak. Ook de voorwaardelijke machtiging kan worden ingezet in het kader van de trajectmatige aanpak. Wanneer de periode van de machtiging afloopt tijdens de schorsing, maar de stok achter de deur nog nodig is, dan kan een voorwaardelijke machtiging uitkomst bieden¹⁰³. Het naast elkaar bestaan van twee aan elkaar verwante mogelijkheden vraagt om verheldering over de verhouding tussen de mogelijkheid van een voorwaardelijke machtiging enerzijds en de mogelijkheid tot schorsing anderzijds. Beide figuren kunnen op verschillende momenten worden ingezet. Inzet is mogelijk ter voorkoming van een daadwerkelijke plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Daarnaast is inzet mogelijk wanneer een jeugdige al verblijft in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp maar in het kader van een trajectmatige aanpak toe is aan meer vrijheden.

De Jeugdwet verandert de situatie dat een afgegeven machtiging bij aanvang kan worden geschorst niet. Agevraagd moet worden of deze mogelijk naast de mogelijkheid een voorwaardelijke machtiging af te geven moet blijven bestaan. Onze voorkeur gaat uit naar het uitsluiten van een schorsingsmogelijkheid bij aanvang van de machtiging, zodat er gekozen moet worden voor de met meer waarborgen omklede voorwaardelijke machtiging (zie hierboven).

Aanbeveling: Er is nader onderzoek nodig over de voor- en nadelen van het naast elkaar bestaan van de mogelijkheid tot schorsing van de gesloten plaatsing bij een jeugdige die al in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp verblijft naast de mogelijkheid om te verzoeken om een voorwaardelijke machtiging.

2.3.2 Harmonisatie van regelgeving

De introductie van de voorwaardelijke machtiging is een mooie stap die is genomen richting harmonisatie van regelgeving. Met deze nieuwe mogelijkheid wordt gehoor gegeven aan de roep om aan te sluiten bij de mogelijkheden die hiertoe al bestaan binnen het jeugdstrafrecht en de jeugd-GGZ. Zo kennen we binnen het strafrecht de voorwaardelijke PIJ-maatregel en voor de psychiatrie kent de Wet BOPZ de paraplumachtiging voor situaties waarin het gevaar ook buiten de instelling kan worden afgewend, zolang de betrokkene zich aan de afspraken houdt maar waar de medewerking op basis van vrijwilligheid onvoldoende gewaarborgd is.¹⁰⁴

¹⁰² Zie ook K. Blankman en M. Kramer (2011). Meer mogelijkheden voor de machtiging gesloten jeugdzorg als stok achter de deur? In: *Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht* 2011, 16 www.kluwer.nl

¹⁰³ Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze deel, Jeugdwet, p.44

¹⁰⁴ Blankman, K. en Kramer, M. (2011). Meer mogelijkheden voor de machtiging gesloten jeugdzorg als stok achter de deur? In: *Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht* 2011, 16 www.kluwer.nl

De harmonisatie van regelgeving van vergelijkbare groepen jeugdigen die zorg nodig hebben, maar ontvangen binnen verschillende zorggebieden, staat nog geagendeerd. Men is voornemens een volgende stap te zetten in de harmonisatie van de wetgeving ten aanzien van jeugdigen die verplichte hulp en zorg krijgen op grond van verschillende regimes *na* de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. Het betreft jeugdigen die gaan vallen onder het regime van de conceptwet Verplichte geestelijke gezondheidszorg, jeugdigen die gaan vallen onder het regime van de conceptwet Zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijke gehandicapte cliënten en jeugdigen die gaan vallen onder het regime van de Jeugdwet¹⁰⁵. Denk bijvoorbeeld aan de jeugdigen die gedwongen worden opgenomen binnen de jeugd-GGZ, wat op dit moment gebeurt op grond van de BOPZ. De rechtspositieregelingen van jeugdigen die zich in geslotenheid bevinden op grond van de BOPZ, op grond van de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen en jeugdigen die op grond van de Jeugdwet worden opgenomen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp verschillen. Hierdoor is er sprake van rechtsongelijkheid tussen deze groepen jeugdigen in geslotenheid. Het harmoniseren van de rechtspositieregelingen laat helaas opnieuw op zich wachten.

Aanbeveling: Het verdient de voorkeur om gelijktijdig met en als onderdeel van de invoering van de Jeugdwet de rechtspositieregelingen te harmoniseren.

2.3.3 Interne rechtspositie jeugdigen

Ten aanzien van de interne rechtspositie van jeugdigen lichten we er hier een aantal punten uit die naar onze mening nader commentaar behoeven. We behandelen de documenten waarin de rechten en plichten van de jeugdige aan de jeugdige worden gecommuniceerd, de dwangmaatregelen die ingezet mogen worden binnen het gerechtsgebouw en tijdens het vervoer van en naar de accommodatie voor gesloten jeugdhulp.

Algemene documenten betreffende de rechten en verplichtingen van jeugdigen

Zoals gezegd (zie paragraaf 2.3.1) heeft een jeugdige het recht om geïnformeerd te worden zodat hij zich gefundeerd een mening kan vormen (artikel 13 en 17 IVRK). Dit recht hangt samen met het recht om gehoord te worden waarbij passend gewicht moet worden toegekend aan de mening van de jeugdige (artikel 12 IVRK). Bovendien heeft de jeugdige het recht om hierbij ondersteund te worden door zijn wettelijke vertegenwoordigers op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van de jeugdige (artikel 5 IVRK). Om aan die informatieverplichting te voldoen, moeten de bevoegde autoriteiten de rechten van kinderen die uit huis zijn geplaatst vastleggen¹⁰⁶. In de Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen staat eveneens dat de betreffende autoriteiten in elk land de rechten van kinderen die uit huis zijn geplaatst in een document moeten vastleggen. In de Havana Rules is bepaald dat alle jeugdigen bij de opname in de instelling een exemplaar van de regels die gelden binnen de instelling moeten ontvangen waarin hun rechten en plichten staan beschreven, de klachtregeling wordt vermeld en bij wie men terecht kan voor juridische ondersteuning¹⁰⁷. Bovendien moeten de kinderen die uit huis zijn geplaatst in staat worden gesteld kennis te nemen van hun rechten en verplichtingen¹⁰⁸.

Het document waarin de rechten en verplichtingen van jeugdigen zijn vastgelegd moet verstrekt worden aan alle jeugdigen die in de betreffende instelling moeten verblijven¹⁰⁹. Om te voldoen aan het vereiste dat jeugdigen kunnen weten wat hun rechten en verplichtingen zijn, inclusief maatregelen die ten aanzien van hen kunnen worden genomen¹¹⁰, moet het document dat aan de jeugdigen wordt verstrekt in voor hen begrijpelijk taal worden

¹⁰⁵ Memorie van Toelichting, concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 37

¹⁰⁶ Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, nr. 71 en 72, Havana Rules B, Admission and administration, nr. 24

¹⁰⁷ Havana Rules B, Admission, registration, movement and transfer, nr. 24, p. 3

¹⁰⁸ Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen, A/HRC/11.L.13, 15 June 2009, nr. 71; Havana Rules B, Admission, registration, movement and transfer, nr. 24 en 25, p. 3

¹⁰⁹ Havana Rules B, Admission, registration, movement and transfer, nr. 24, p. 3

¹¹⁰ Havana Rules I, Disciplinary procedures, nr. 70, p. 8

geschreven¹¹¹. Aan jeugdigen die de geschreven tekst niet (volledig) begrijpen moeten de rechten en verplichtingen worden uitgelegd¹¹².

Rechten en plichten van een jeugdige tijdens het verblijf in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp worden deels vastgelegd in twee door de instelling opgestelde algemene documenten: een regeling omtrent de toepassing van maatregelen (artikel 6.2.4 lid 1) en de huisregels (artikel 6.2.4 lid 2).

Artikel 6.2.4 lid 1 verplicht de gecertificeerde instelling, met het oog op een zorgvuldige toepassing van maatregelen die de vrijheid van een jeugdige aantasten, ertoe een regeling te treffen omtrent personen die tot het treffen daarvan bevoegd zijn en met betrekking tot de wijze waarop tot toepassing wordt besloten. In deze regeling moet staan wie tot het nemen van welke beslissing bevoegd is en welke procedure daarbij gevolgd dient te worden¹¹³.

Daarnaast is de gecertificeerde instelling verplicht om huisregels op te stellen (artikel 6.2.4 lid 2). De huisregels hebben betrekking op een ordelijke gang van zaken, de veiligheid binnen de accommodatie en het waarborgen van een pedagogisch klimaat. In ieder geval moet hierin een regeling van bezoektijden, van de controle van de bezoekers (waaronder bijvoorbeeld legitimatie en onderzoek van kleding of bagage¹¹⁴) en van voorwerpen die jeugdigen in verband met de veiligheid binnen de accommodatie niet in hun bezit mogen hebben (artikel 6.2.4 lid 3). De beperking van het contact met de buitenwereld kan bijvoorbeeld inhouden dat na een bepaald tijdstip niet meer gebeld mag worden¹¹⁵.

In de internationale regelgeving staat dat het document in ieder geval jeugdigen informeert over alle rechten en plichten van de jeugdigen binnen de instelling¹¹⁶. Dit is breder dan de reikwijdte van de huisregels. De lijst van onderwerpen die geregeld moeten worden in de huisregels is niet limitatief maar betreft ook niet per definitie *alle* rechten en verplichtingen van de jeugdige binnen de instelling. Het is zeer de vraag of hiermee de aanbevelingen uit internationale richtlijnen voldoende worden opgevolgd.

De formulering van de regelingen die de huisregels in ieder geval moeten bevatten (artikel 6.2.4 lid 3) is erg beperkt. Zo is hier niet opgenomen dat moet worden aangegeven welke maatregelen tegen jeugdigen kunnen worden getroffen en voor hoe lang. Wel moet in een algemene regeling conform artikel 6.2.4 lid 1 worden aangegeven wie maatregelen die de vrijheid van jeugdigen kunnen aantasten mogen treffen en de wijze waarop tot toepassing van de maatregel mag worden besloten. Of de inhoud van deze regeling ook opgenomen mag of dient te worden in de huisregels staat niet vermeld. Dat een jeugdige hierover geïnformeerd moet worden lijkt een open deur. Toch is het wenselijk om dit expliciet op te nemen in de Jeugdwet.

Eveneens is niet aangegeven in welke mate jeugdigen tenminste recht hebben op bezoek, telefonisch, brief of email contact. Op grond van de Havana Rules geldt dat jeugdigen in principe eenmaal per week en niet minder dan eenmaal per maand bezoek moeten kunnen ontvangen¹¹⁷. Dergelijke minimumbepalingen over de bezoeken dienen bijvoorkeur te worden opgenomen in de Jeugdwet of wanneer dit niet mogelijk is tenminste in het Kwaliteitskader en daarnaast tevens in de huisregels.

Aanbeveling: De lijst van onderwerpen die geregeld moeten worden in de huisregels dient te worden uitgebreid zodat alle rechten en verplichtingen van jeugdigen binnen de instelling hierin aan bod komen. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan maatregelen die ten

¹¹¹ Havana Rules B, Admission, registration, movement and transfer, nr. 24, p. 3

¹¹² Havana Rules B, Admission, registration, movement and transfer, nr. 24, p. 3

¹¹³ Memorie van Toelichting, concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 45

¹¹⁴ Memorie van Toelichting, Jeugdwet, p. 45

¹¹⁵ Memorie van Toelichting, Jeugdwet, p. 46, bij artikel 6.3.3

¹¹⁶ Zie Havana Rules B, Admission, registration, movement and transfer, nr. 24, p. 3

¹¹⁷ Havana Rules, J, Contacts with a wider community, nr. 60

aanzien van jeugdigen kunnen worden getroffen en minimumbepalingen wat betreft bezoeksregelingen.

Net als in de Wet op de Jeugdzorg is in de Jeugdwet niet vastgelegd dat elke jeugdige die binnen een accommodatie voor gesloten jeugdhulp moet (gaan) verblijven een exemplaar krijgt van de documenten waarin zijn rechten en plichten staan verwoord (denk aan de huisregels), terwijl dit wel een internationale norm is¹¹⁸. Volgens het Kwaliteitskader gesloten jeugdzorg moet de instelling de minderjarige en zijn wettelijke vertegenwoordigers over de rechtspositieregels informeren¹¹⁹. Onduidelijk is of dit inhoudt dat de huisregels en de regeling van artikel 6.2.4 lid 1 ook beschikbaar moeten zijn voor elke jeugdige. Defence for Children is van mening dat de huisregels voor iedere jeugdige beschikbaar moeten zijn en pleit ervoor dit vast te leggen in de Jeugdwet.

Aanbeveling: Leg in de Jeugdwet vast dat de huisregels voor iedere jeugdige beschikbaar moeten zijn.

Bij de twee algemene regelingen per instelling, waaronder de huisregels (artikel 6.2.4 lid 1 en 2) staat bovendien niet vermeld dat de jeugdige uitleg moet krijgen over de inhoud wanneer hij dit nodig heeft. Met betrekking tot de nieuw in te voeren figuur van de voorwaardelijke machtiging is in artikel 6.1.4 lid 9 dit wel goed geregeld. Hier staat: “de jeugdhulpaanbieder draagt er zorg voor dat de jeugdige zo spoedig mogelijk in het bezit wordt gesteld van een schriftelijk overzicht van de op grond van deze wet aan hem toekomende rechten. De jeugdhulpaanbieder draagt er tevens zorg voor dat de jeugdige een mondelinge toelichting ter zake ontvangt”. Met deze formulering wordt, zoals gezegd in paragraaf 2.1.3, invulling gegeven aan het vereiste de jeugdige te informeren over zaken die hem betreffen. Ter versterking van de rechtspositie pleiten wij ervoor in de Jeugdwet vast te leggen dat de jeugdige de betreffende documenten krijgt en dat zorg wordt gedragen voor een mondelinge toelichting.

In de Jeugdwet staat (net als in de Wet op de Jeugdzorg en het Kwaliteitskader) niet vermeld dat de documenten, waarin de rechten en verplichtingen van de jeugdigen geregeld zijn, voor de jeugdige in voor jeugdigen begrijpelijke taal moet zijn opgesteld. Op grond van internationale regelgeving is dit wel aanbevolen¹²⁰. Bovendien moeten geschreven regels aan jeugdigen worden uitgelegd indien nodig¹²¹. Op dit punt is ook een verbeteringslag mogelijk en gewenst.

Aanbeveling: In de Jeugdwet moet in artikel 6.2.4 worden vastgelegd dat de jeugdige een schriftelijk overzicht van de hem toekomende rechten dient te ontvangen en dat de jeugdhulpaanbieder zorg draagt voor een mondelinge toelichting aan de jeugdige zoals dit ook is verwoord in artikel 6.1.4 lid 9 ten aanzien van de voorwaardelijke machtiging. Voor beide artikelen geldt bovendien dat benadrukt moet worden dat het schriftelijk overzicht in voor jeugdigen begrijpelijke taal moet worden geformuleerd.

Vrijheidsbeperkende maatregelen in het hulpverleningsplan

Het hulpverleningsplan kan maatregelen bevatten die tegen de wil van de jeugdige, of die van degene die het gezag over hem uitoefent, kunnen worden ingezet. De gevallen waarin en de termijn gedurende welke de maatregelen kunnen worden toegepast, moeten worden vermeld (artikel 6.3.1 lid 1). Met andere woorden, er moet staan hoe lang, wanneer en welke maatregelen toegepast kunnen worden ten aanzien van de individuele jeugdige¹²². Lid drie van dit artikel laat weten dat de maatregelen die zijn opgenomen in het hulpverleningsplan kunnen worden toegepast voor zover dit nodig is om te voorkomen dat de jeugdige zich

¹¹⁸ Havana Rules, B. Admission, registration, movement and transfer, nr. 24, p. 3

¹¹⁹ Kwaliteitskader gesloten jeugdzorg, nr. 1.5.7

¹²⁰ Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen, nr. 72, p. 13; Havana Rules, B. Admission, registration, movement and transfer, nr. 24, p. 3

¹²¹ Havana Rules, B. Admission, registration, movement and transfer, nr. 25, p. 3

¹²² Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze deel, Jeugdwet, p. 45

onttrekt aan de noodzakelijke jeugdhulp of voor zover dit nodig is voor de veiligheid van de jeugdige of anderen. In het voor dit deel gelijklopende artikel onder de Wet op de Jeugdzorg (artikel 29 o lid 3 Wjz) stond daarnaast de mogelijkheid beschreven om de maatregelen 'tijdelijke plaatsing in afzondering' en 'tijdelijke overplaatsing binnen de accommodatie of naar een andere accommodatie (...)' toe te passen ter handhaving van de huisregels. In de Memorie van Toelichting wordt de volgende uitleg gegeven bij het verwijderen van deze mogelijkheid in de wet: "De maatregelen kunnen niet langer worden toegepast om te bezien of huisregels worden nageleefd. In de Wet op de jeugdzorg was dit nog wel mogelijk. Besloten is om deze mogelijkheid te laten vervallen omdat de mogelijkheid om deze maatregelen toe te passen wanneer de huisregels niet worden nageleefd als een te zwaar middel gezien wordt. Aan de vorm en inhoud van de huisregels worden vrijwel geen (wettelijke) eisen gesteld. De rechtspositie van de jongere wordt daardoor onvoldoende sterk geacht om de toepassing van deze maatregelen ter handhaving van deze huisregels toe te staan. Tot nu toe zijn er geen zorgelijke signalen vanuit de praktijk waargenomen, niettemin acht de wetgever het onwenselijk om deze mogelijkheden in de onderhavige wet te continueren"¹²³. Defence for Children juicht het toe dat de rechtspositie van de jeugdigen op dit punt is versterkt. Dit laat onverlet dat in de huisregels duidelijk moet staan welke repercussies kunnen volgen wanneer een jeugdige de huisregels onvoldoende naleeft (zie hierboven).

Beperkingen die het hulpverleningsplan ten aanzien van een jeugdige kan bevatten zijn: beperkingen van het brief- en telefoonverkeer of het gebruik van andere communicatiemiddelen; beperkingen van bezoek of bepalen dat bezoek slechts onder toezicht kan plaatsvinden (artikel 6.3.3 lid 1 en 2). Beperkingen mogen alleen worden toegepast voor zover dit nodig is om te voorkomen dat het met het verblijf beoogde doel wordt tegengewerkt (artikel 6.3.3 lid 3). Zoals eerder vermeld is het van groot belang dat wordt aangegeven wat de rechten van jeugdigen zijn. Daarnaast moet duidelijk zijn hoe lang beperkingen kunnen duren.

Aanbeveling: Specificeer in de Jeugdwet, het kwaliteitskader, de huisregels en het hulpverleningsplan wat de rechten van jeugdigen zijn.

Vormen de maatregelen, methoden en beperkingen¹²⁴ geen onderdeel van het hulpverleningsplan dan mogen deze alleen worden toegepast ter overbrugging van een tijdelijke noodsituatie. In de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet worden twee situaties genoemd (bij artikel 6.3.6) waarin het hulpverleningsplan niet voorziet een maatregel, (behandel)methode of beperking in een bepaalde situatie in te zetten. In het eerste geval betreft het een jeugdige die zich bevindt in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, maar jegens wie het hulpverleningsplan nog niet is opgesteld. In het tweede geval betreft het een jeugdige waarbij in zijn hulpverleningsplan in een bepaalde situatie niet is voorzien. In deze situaties moet een gedragswetenschapper binnen 24 uur hier toestemming voor verlenen. De maatregelen, methoden of beperkingen mogen bovendien ten hoogste gedurende zeven opeenvolgende dagen worden toegepast (artikel 6.3.6). Het is van groot belang dat deze bepaling naar de jeugdigen wordt gecommuniceerd middels de huisregels (zie hierboven).

¹²³ Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze deel, Jeugdwet, p. 46

¹²⁴ De maatregelen, bedoeld in het eerste lid van artikel 6.3.1, kunnen inhouden: a. het verbod zich op te houden op in het hulpverleningsplan aangegeven plaatsen en zo nodig de tijdstippen waarop dat verbod geldt; b. tijdelijke plaatsing in afzondering; c. tijdelijke overplaatsing binnen de accommodatie of naar een andere accommodatie; d. het vastpakken en vasthouden (artikel 6.3.1 lid 2). Beperkingen die het hulpverleningsplan ten aanzien van een jeugdige kan bevatten zijn: beperkingen van het brief- en telefoonverkeer of het gebruik van andere communicatiemiddelen; beperkingen van bezoek of bepalen dat bezoek slechts onder toezicht kan plaatsvinden (artikel 6.3.3 lid 1 en 2). Controlemaatregelen die kunnen worden opgenomen in het hulpverleningsplan zijn: a. onderzoek aan lichaam en kleding; b. onderzoek van urine op aanwezigheid van gedragsbeïnvloedende middelen; c. onderzoek van de kamer van de jeugdige op de aanwezigheid van voorwerpen die hij niet in zijn bezit mag hebben; d. onderzoek van poststukken afkomstig van of bestemd voor de jeugdigen op de aanwezigheid van voorwerpen, doch slechts in aanwezigheid van de jeugdige (artikel 6.3.4 lid 1 en 2).

Het betreft immers maatregelen, methoden en beperkingen die ten aanzien van iedere jeugdige die is opgenomen in de instelling kunnen worden ingezet.

Aanbeveling: Ter versterking van de rechtspositie van de jeugdigen moeten de maatregelen, methoden of beperkingen die los van een hulpverleningsplan mogen worden ingezet worden toegevoegd aan de lijst met punten die het huisregel document tenminste moet bevatten (zie voor de opsomming artikel 6.2.4 lid 3).

Maatregelen binnen het gerechtsgebouw

Nieuw in het wetsvoorstel zijn een drietal maatregelen die mogen worden genomen ten aanzien van een jeugdige voor wie een machtiging is afgegeven en die zich (nog) bevindt in het gerechtsgebouw. Te weten: (a) vastpakken en vasthouden; (b) onderzoek aan kleding; (c) tijdelijke plaatsing in een geschikte¹²⁵ afzonderlijke en af te sluiten ruimte. De maatregelen mogen worden ingezet om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van de machtiging (artikel 6.1.11). Met het opnemen van de mogelijkheid tot het toepassen van deze maatregelen binnen het gerechtsgebouw en tijdens het vervoer van de jeugdige (zie paragraaf 2.3.4) wordt een leemte in de wet gedicht. Op grond van artikel 15 lid 1 Grondwet mag alleen buiten de gevallen bij of krachtens de wet bepaald niemand zijn vrijheid worden ontnomen. De bestaande machtiging en de voorlopige machtiging bieden een wettelijke titel voor plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg. Voor de opsluiting van een jeugdige in het gerechtsgebouw op de dag van de zitting of het vasthouden van de jeugdige tijdens het vervoer tussen de instelling en het gerechtsgebouw bestaat momenteel geen wettelijke basis, waardoor er in deze gevallen sprake is van een schending van artikel 5 EVRM¹²⁶. De nieuwe bepaling lost dit probleem op.

De maatregelen mogen op grond van lid 2 alleen worden uitgevoerd door de parketpolitie¹²⁷. De vraag die hier gesteld moet worden is of de leden van de parketpolitie die deze maatregelen mogen treffen een speciale training hebben gehad om te kunnen omgaan met deze doelgroep. Met betrekking tot vervoerders, die eveneens beperkende maatregelen mogen toepassen, wordt gezegd dat er eisen gesteld mogen worden wat betreft de opleiding ten aanzien van het gebruik van beperkende maatregelen jegens de jeugdige “om een proportionele en terughoudende toepassing van de maatregelen te waarborgen”¹²⁸. Hieronder zal worden gesteld dat, onder meer, deze eis erg algemeen is aangezien het hier gaat om het inzetten van maatregelen die de jeugdige in zijn vrijheid beperken. Met betrekking tot de parketpolitie staat niets over een specifieke opleiding. Mocht dit in andere wet- of regelgeving wel geregeld zijn, dan zou een verwijzing hiernaar passen in de Memorie van Toelichting.

Belangrijk in dit verband is dat jeugdigen van wie de vrijheid is ontnomen op geen enkele manier onderworpen mogen worden aan ontbering of onwaardigheid¹²⁹. Een kind waarvan de vrijheid is ontnomen moet behandeld worden met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid inherent aan de menselijke persoon, en zodanig dat rekening wordt gehouden met de behoeften van een persoon van zijn leeftijd (artikel 37 lid c IVRK). Daarnaast verplicht artikel 3 lid 3 IVRK Staten ertoe te waarborgen dat instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid alsmede bevoegd

¹²⁵ Ten aanzien van de ‘geschikte ruimte’ staat in de Memorie van Toelichting, Artikelsgewijze deel dat de jeugdige zo weinig mogelijk in aanraking moet komen met de strafrechtelijke sfeer. De ruimtes moeten op de doelgroep afgestemd zijn en adequaat zijn voor de opvang van deze groep jeugdigen (p. 43).

¹²⁶ C. Forder & F. Olujić (2012), Gesloten jeugdzorg in het licht van de mensenrechten en de rechten van het kind. In: C. Forder, W. Duijst & A. Wolthuis (red.) *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij, p. 13

¹²⁷ Memorie van Toelichting, concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 43

¹²⁸ Memorie van Toelichting, Jeugdwet, p. 49

¹²⁹ Havana Rules; artikel 37 IVRK; Kinderombudsman (2012) *Vervoer van een minderjarige door de Dienst Vervoer en Ondersteuning*. Rapport, 14-02-2012, p. 7

toezicht. Er mogen derhalve bijzondere vaardigheden en zorgvuldigheid verwacht worden van professionals die met jeugdigen werken¹³⁰. Het is dan ook van groot belang dat de leden van de parketpolitie die met deze doelgroep te maken krijgen een passende opleiding hebben genoten.

Aanbeveling: Maak duidelijk in de Memorie van Toelichting aan welke kwaliteitseisen leden van de parketpolitie moeten voldoen die de maatregelen ten aanzien van deze jeugdigen binnen het gerechtsgebouw mogen toepassen.

Vervoer van en naar accommodatie

Het toepassen van maatregelen tijdens het vervoer van en naar de accommodatie was niet geregeld in de Wet op de Jeugdzorg. In de Jeugdwet vinden we een nieuwe regeling hiervoor in artikel 6.3.7 waarmee een leemte in de huidige wet wordt gedicht (zie hierboven). Het betreft de maatregelen: vastpakken en vasthouden, onderzoek aan kleding; en tijdelijke plaatsing in een afzonderlijke en af te sluiten ruimte in het vervoermiddel. De maatregelen kunnen worden toegepast wanneer de machtiging al is afgegeven maar het hulpverleningsplan nog moet worden opgesteld. Is er al wel een hulpverleningsplan dan moeten de maatregelen dienovereenkomstig ten uitvoer worden gelegd. Daarbij moet het gaan om een jeugdige waarvan de gecertificeerde instelling vindt dat met het oog op de veiligheid van de jeugdige of anderen dan wel om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van de machtiging, de jeugdige vervoert moet worden door een door Onze Ministers daartoe aangewezen vervoerder dan wel een andere vervoerder die voldoet aan de bij ministeriële regeling van Onze Ministers gestelde eisen. De vervoerder mag de maatregelen uitvoeren voor de duur van het vervoer en moet dit melden aan de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling.

Deze nieuwe regeling geeft reden tot zorg. Centraal hierbij staan de vragen of het belang van het kind steeds voldoende zwaar wordt gewogen en de rechtspositieregeling ten aanzien van de jeugdige voldoende waarborgen kent.

De eerste vraag die zich aandient richt zich op de noodzaak tot vervoer. Inmiddels wordt in Nederland geëxperimenteerd met het houden van zittingen op locatie. In die werkwijze gaat de rechter naar de instellingen voor gesloten jeugdzorg zodat de jeugdige niet naar de rechtbank hoeft te komen. Deze werkwijze maakt een meer kindvriendelijke procedure mogelijk en de eerste resultaten zijn positief¹³¹. Wanneer het project 'Zitting op locatie' landelijk wordt ingevoerd is het vervoer, en alle problemen die hier mee samenhangen, van de baan. Dat dit vervoer namelijk niet zonder problemen is, komt duidelijk naar voren in een recent rapport van de Kinderombudsman¹³².

Vervolgens moet de vraag worden gesteld of, wanneer een jeugdige toch vervoert moet worden van en naar de accommodatie, het echt noodzakelijk is dat een vervoerder deze maatregelen mag opleggen. Ligt het niet meer voor de hand dat (waar mogelijk) een jeugdhulpverlener als begeleider vanuit de instelling mee gaat tijdens het vervoer? Deze hulpverlener kan dan beoordelen of het inzetten van een beperkende maatregel toegestaan is, of dit noodzakelijk is en dit zelf toepassen.

In de voorgestelde regeling mogen de vervoerders de genoemde beperkende maatregelen toepassen. Het is echter nog niet duidelijk welke eisen er aan de vervoerder worden gesteld. In de Memorie van Toelichting bij lid 3 van artikel 6.3.7 staat dat er bij ministeriële regeling regels zullen worden opgesteld waaraan de vervoerder moet voldoen. "Er kan gedacht worden aan eisen met betrekking tot het uiterlijk en de inrichting van het vervoermiddel en de

¹³⁰ Kinderombudsman (2012) *Vervoer van een minderjarige door de Dienst Vervoer en Ondersteuning*. Rapport, 14-02-0212

¹³¹ J.Kaljee, D. Sikkes & R. Warmerdam (2012). De rechter in de auto in plaats van de jongere in de cel?!. In: C. Forder, W. Duijst & A. Wolthuis (red.), *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*. Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 53

¹³² Kinderombudsman (2012) *Vervoer van een minderjarige door de Dienst Vervoer en Ondersteuning*. Rapport, 14-02-0212

opleiding van personeel ten aanzien van het gebruik van beperkende maatregelen jegens de jeugdige. Dit om een proportionele en terughoudende toepassing van de maatregelen te waarborgen¹³³. Dit is nog wel erg globaal. Het gaat hier tenslotte om het inzetten van maatregelen die de jeugdige in zijn vrijheid beperken. De waarborgen moeten dan ook bij de inwerkingtreding van de Jeugdwet goed zijn geregeld.

Aanbeveling: Maak duidelijk aan welke eisen de vervoerders die de beperkende maatregelen mogen toepassen moeten voldoen.

Uit de regeling blijkt ook niet hoe de vervoerder op de hoogte wordt gesteld van de maatregelen die hij per individuele jeugdige mag inzetten. Binnen de regeling wordt onderscheid gemaakt naar twee groepen jeugdigen: de groep waarbij het hulpverleningsplan nog niet is opgesteld maar er al wel een machtiging is verleend, en de groep waarbij dit al wel het geval is. Wanneer er nog geen hulpverleningsplan is mag de vervoerder, op grond van de voorgestelde regeling, alle genoemde maatregelen inzetten. Dit is een onwenselijke situatie en past niet binnen de gedachte dat dergelijke maatregelen alleen mogen worden ingezet wanneer dit nodig is in het kader van de specifieke behandeling die een jeugdige behoeft. De in te zetten maatregelen die worden vastgelegd in een hulpverleningsplan worden bovendien getoetst op noodzakelijkheid door een gedragsdeskundige (artikel 6.3.5)¹³⁴. Deze toetsing blijft hier achterwege. De beslissing berust geheel op de afweging van de vervoerder, van wie op dit moment nog niet duidelijk is wat zijn achtergrond is.

Een ander punt van zorg ten aanzien van het inzetten van deze maatregelen terwijl hierover nog niets is vastgelegd in het hulpverleningsplan vormt het informeren van de jeugdige. Hoe weet deze wanneer welke maatregelen, door wie, op welke wijze en voor hoe lang mogen worden toegepast? In welk document dat een jeugdige onder ogen krijgt hoort dit thuis? Wanneer het wordt opgenomen in de huisregels van de accommodatie waarin de jeugdige wordt geplaatst dan moeten de huisregels aan de jeugdige worden verstrekt en uitgelegd na (of ten tijde van) het verstrekken van de machtiging door de rechter en voordat de jeugdige vervoerd wordt naar de instelling. De vraag is wie hier verantwoordelijk voor moet zijn. Misschien de rechter of de advocaat?

Aanbeveling: Er moet duidelijkheid komen over de wijze waarop jeugdigen worden geïnformeerd over hun rechten nog voordat er een hulpverleningsplan is opgesteld en nog voordat zij vervoerd worden door 'de vervoerder'.

Ten aanzien van de groep jeugdigen jegens wie de maatregelen overeenkomstig het hulpverleningsplan ten uitvoer moeten worden gelegd bestaat ook zorg met betrekking tot de uitvoering van deze regeling. Het toepassen van de maatregelen is ten aanzien van deze jeugdigen afhankelijk van wat hierover in het hulpverleningsplan is vastgelegd. De maatregelen mogen niet standaard in ieder hulpverleningsplan worden opgenomen¹³⁵. Hieruit volgt dat er per jeugdige bekeken moet worden of en, zo ja, op welke wijze een maatregel mag worden ingezet. In verband met de privacy heeft een vervoerder echter geen inzage in een hulpverleningsplan. Hoe het communiceren van de maatregelen die per jeugdige mogen worden ingezet praktisch vorm krijgt is niet vastgelegd in het conceptwetsvoorstel. Wanneer een vervoerder de mogelijkheid krijgt om beperkingen op te leggen zal moeten worden vastgelegd welke informatie moet worden verstrekt waarbij de privacy in acht wordt genomen.

Aanbeveling: Maak duidelijk op welke wijze de vervoerder wordt ingelicht over de maatregelen die hij wel of niet ten aanzien van een individuele jeugdige mag toepassen.

¹³³ Memorie van Toelichting, Jeugdwet, p. 49

¹³⁴ Memorie van Toelichting concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 47

¹³⁵ Memorie van Toelichting concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 47

2.3.4 Bovengrens bij 18 jaar

De maximale leeftijd van jeugdigen die kunnen vallen onder een machtiging is aangepast (artikel 6.1.1). In artikel 29a lid 1Wjz betrof het minderjarigen en jeugdigen die de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt ten aanzien van wie op het tijdstip waarop zij meerderjarig werden een machtiging gold. De rechter heeft in een aantal zaken dit artikel buiten toepassing verklaard vanwege strijd met artikel 5 EVRM¹³⁶. Jeugdigen van 18 jaar of ouder kunnen in beginsel niet met een rechterlijke machtiging en tegen hun wil om opvoedkundige redenen worden opgenomen in een instelling. Wanneer dit wel gebeurt, is er sprake van strijd met artikel 5 EVRM. Op grond van de Jeugdwet kunnen jeugdigen van 18 jaar oud onder het toepassingsgebied van de gesloten jeugdhulp vallen (artikel 6.1.2 lid 1). “Een machtiging voor een jeugdige die achttien jaar is, kan slechts worden verleend indien: a. er sprake is van een behandeling die reeds aangevangen is voordat de leeftijd van achttien jaar is bereikt; b. er voor de leeftijd van achttien jaar een jeugdhulpverleningplan is vastgesteld; c. er toegewerkt wordt naar een andere vorm van jeugdhulp dan gesloten jeugdhulp en dit ook blijkt uit het jeugdhulpverleningplan, en d. de gesloten jeugdhulp niet langer duurt dan zes maanden na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar” (artikel 6.1.2 lid 2).

De aanpassing van de leeftijdsgrens heeft het probleem dat ook onder de oude wet bestond niet helemaal opgelost. Momenteel wordt er verschillend omgegaan met deze groep jeugdigen. Het Gerechtshof 's-Gravenhage sluit bijvoorbeeld uit dat een jeugdige die net meerderjarig is geworden gesloten wordt geplaatst en de Rechtbank Rotterdam ziet hier in bijzondere gevallen nog wel een mogelijkheid voor¹³⁷. Het om opvoedkundige redenen onder dwang opnemen van een jeugdige van achttien jaar levert strijd op met artikel 5 EVRM. De Rechtbank Roermond overweegt dat artikel 1 IVRK bepaalt dat de meerderjarigheid wordt bereikt bij de leeftijd van achttien jaar tenzij volgens het op het kind van toepassing zijnde recht de meerderjarigheid eerder wordt bereikt. Op grond van het IVRK mag de nationale wetgever de leeftijdsgrens wel naar beneden maar niet naar boven bijstellen¹³⁸. Voortzetting van de behandeling binnen de muren van een accommodatie voor gesloten jeugdhulp zal nadat de achttienjarige leeftijd is bereikt alleen op vrijwillige basis kunnen plaatsvinden. Wanneer voortzetting van de behandeling in geslotenheid nodig blijft, moet dit plaats vinden binnen de grenzen die worden gesteld aan de vrijheidsbeneming van meerderjarigen¹³⁹.

Aanbeveling: De machtiging gesloten jeugdhulp moet niet onder dwang kunnen worden opgelegd ten aanzien van jeugdigen van 18 jaar (of ouder). Wanneer voor deze jeugdigen een verblijf in een gesloten instelling noodzakelijk is moet de grond hiervoor gezocht worden in andere regelgeving zoals de BOPZ.

2.3.5 Andere opmerkingen en vragen met betrekking tot gesloten jeugdhulp

In de huidige Regeling aanwijzing gedragswetenschappers gesloten jeugdzorg staat in artikel 1 beschreven wie voor deze rol in aanmerking komen. De volgende categorieën van gedragswetenschappers worden onderscheiden: “de leden van het Nederlands Instituut voor Psychologen, die als klinisch psycholoog zijn ingeschreven in het register, bedoeld in artikel 14 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, of het register Kinder- en Jeugdpsychologen en beschikken over de Basisaantekening Psychodiagnostiek van dit instituut; de leden van de Nederlandse Vereniging van Pedagogen en Onderwijskundigen, die zijn geregistreerd als Orthopedagoog-Generalist; degenen die als gezondheidszorgpsycholoog of psychotherapeut ingeschreven zijn in het register, bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg” (Wet Big). Deze lijst zou kunnen worden uitgebreid met onafhankelijke kinder- en jeugdpsychiaters. Een

¹³⁶ Memorie van Toelichting, concept wetsvoorstel Jeugdwet, p. 37. Zie ook: K. van der Zon (2009). Gesloten Jeugdzorg voor achttienplussers. www.kinderrechten.nl

¹³⁷ C. Forder & F. Olujic (2012). Gesloten jeugdzorg in het licht van de mensenrechten en de rechten van het kind. In: C. Forder, W. Duijst & A. Wolthuis (red.), *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 53, p. 36

¹³⁸ K. van der Zon (2009). Gesloten Jeugdzorg voor achttienplussers. www.kinderrechten.nl

¹³⁹ Zie Rechtbank Roermond 8 april 2000, LJN BI086 en Rechtbank 's-Hertogenbosch 27 februari 2009, LJN BH4397, geciteerd in: K. van der Zon (2009). Gesloten Jeugdzorg voor achttienplussers. www.kinderrechten.nl

uitbreiding van de lijst door kinder- en jeugdpsychiaters toe te voegen zou goed passen omdat de doelgroep van jeugdigen die worden geplaatst in een gesloten instelling op grond van de Jeugdwet en de BOPZ vergelijkbare, vaak ook psychiatrische, problematiek vertoont¹⁴⁰. Deze aanvulling is bovendien lijn met artikel 3 lid 3 IVRK waarin onder meer gewezen wordt op het waarborgen van de geschiktheid van personeelsleden. Juist voor deze groep jeugdigen waarbij er sprake is van psychiatrische problematiek ligt het voor de hand dat ook een kinder- en jeugdpsychiater de taken kan vervullen die de gedragswetenschapper op grond van dit conceptwetsvoorstel mag doen ten aanzien van jeugdigen die onder een machtiging gesloten jeugdhulp gaan of dreigen te vallen.

Aanbeveling: Voeg aan de lijst gedragswetenschappers ook de kinder- en jeugdpsychiater toe.

Artikel 6.1.4 lid 1. Dit artikel luidt “De kinderrechter kan op verzoek een voorwaardelijke machtiging verlenen om een jeugdige in een accommodatie, het daarbij behorende terrein daaronder begrepen, te doen opnemen en te doen verblijven, ongeacht of hij daarmee instemt”. Hier ontbreekt de vermelding “met inachtneming van artikel 6.1.2 lid 2”. Artikel 6.1.2 lid 2 luidt: “Een machtiging voor een jeugdige die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt, kan slechts worden verleend indien: a. de jeugdige onder toezicht is gesteld, b. de voogdij over de jeugdige berust bij een stichting, of c. degene die, anders dan bedoeld onder b, de wettelijke vertegenwoordiger is, met de opnemings en het verblijf instemt”.

Vraag: Is er een reden om op deze plaats de vermelding achterwege te laten?

2.3.6 Conclusie

Met betrekking tot het hoofdstuk Gesloten jeugdhulp binnen de Jeugdwet kan op bepaalde punten nog een verbetering worden gemaakt. Om te beginnen hecht Defence for Children en zwaar aan dat in de Memorie van Toelichting wordt benadrukt dat met de invoering van de voorwaardelijke machtiging wordt beoogd een alternatief te bieden voor een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp. Voorkomen moet worden dat het aantal jeugdigen ten aanzien van wie een (voorwaardelijke) machtiging wordt afgegeven toeneemt. Sterker nog, het aantal jeugdigen dat wordt geplaatst in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp moet omlaag. In het kader van het voorkomen van een gesloten plaatsing en het kunnen bieden van maatwerk in het kader van een voorwaardelijke machtiging wijst Defence for Children daarnaast op de plicht van de overheid te zorgen voor voldoende mogelijkheden in het aanbod van hulpverlening.

Defence for Children is van mening dat er kritisch gekeken moet worden of de wijze waarop leeftijdsgrenzen worden gehanteerd wel voldoende voldoet aan wat hierover in het internationale recht is geregeld. Een punt van kritiek betreft de jeugdigen van 18 jaar die onder het toepassingsgebied van de gesloten jeugdhulp kunnen vallen. Dit levert strijd op met artikel 5 van het EVRM. Daarnaast verdient het, onder meer, aanbeveling om alle jeugdigen, dus ook jeugdigen jonger dan twaalf jaar, aanspreekpunt te laten zijn tijdens de totstandkoming van het hulpverleningsplan. In de visie van Defence for Children dient met betrekking tot het recht op participatie van jeugdigen, er met name kritisch te worden gekeken naar bepalingen waarin de jeugdige en/of de ouders een rol wordt gegeven. In het ene geval is betrokkenheid van zowel de jeugdige en de wettelijke vertegenwoordiger mogelijk in het andere geval alleen de jeugdige of de wettelijke vertegenwoordigers.

Belangrijk voor het optimaal kunnen benutten van het recht van jeugdigen om hun mening te kunnen geven, waaraan passend gewicht moet worden toegekend, is het recht om hierbij ondersteund te worden. Met name waar het gaat om het aanbrengen van een wijziging in het hulpverleningsplan moet op dit punt naar onze mening de regeling worden aangepast.

¹⁴⁰ Zie bijvoorbeeld V.E.T. Dörenberg (2011). Harmonisatie in de jeugdzorg. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2011, 26

Eveneens essentieel voor de participatie van jeugdigen is de wijze waarop jeugdigen worden geïnformeerd. Met name wat betreft de interne rechtspositie is op dit vlak nog terrein te winnen. Denk hierbij aan het uitbreiden van de huisregels zodat in dit document alle rechten en plichten van jeugdigen worden vermeld. De rechten en plichten van jeugdigen dienen ook in de Jeugdwet en respectievelijk het Kwaliteitskader nader te worden uitgewerkt. De huisregels moeten vervolgens voor iedere jeugdige beschikbaar te zijn waarbij, indien nodig, een mondelinge toelichting mogelijk is.

Defence for Children acht het absoluut noodzakelijk dat wanneer een beslissing wordt genomen die kan resulteren in vrijheidsbeneming of een verdergaande beperkingen van de vrijheid (denk aan toe te passen vrijheidsbeperkende maatregelen) een rechterlijke toetsing onontbeerlijk is. De rechterlijke toetsing dient te worden ingevoerd bij schorsing en de intrekking van schorsing; wanneer er besloten wordt een jeugdige jegens wie een voorwaardelijke machtiging is afgegeven alsnog op te nemen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp; en, wanneer een wijziging in het hulpverleningsplan een verdergaande vrijheidsbeperkende maatregel betreft.

In de Jeugdwet bestaan de nieuwe figuur van de voorwaardelijke machtiging en de reeds bestaande schorsingsmogelijkheid naast elkaar. Defence for Children acht nader onderzoek naar de voor- en nadelen van het naast elkaar laten bestaan van de mogelijkheid tot schorsing bij een jeugdige die al in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp verblijft naast het afgeven van een voorlopige wenselijk. Daarnaast neemt Defence for Children het standpunt in dat de mogelijkheid een machtiging te schorsen nog voordat een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp is geplaatst kan verdwijnen uit de wet nu de voorwaardelijke machtiging wordt ingevoerd.

Een ander punt van zorg van Defence for Children betreft de regelgeving voor jeugdigen die op verschillende titels in geslotenheid verblijven. Te weten: de Jeugdwet, de BOPZ of de BJJ. Voor deze groepen jeugdigen dient de wet- en regelgeving met betrekking tot de rechtspositie van de jeugdigen die het betreft, te worden geharmoniseerd zodat met de inwerkingtreding van de Jeugdwet hierover duidelijkheid is.

Nieuw in de Jeugdwet is dat leden van de parketpolitie een drietal maatregelen mogen toepassen. Defence for Children acht het van groot belang dat de leden die met deze doelgroep te maken krijgen een passende opleiding hiertoe hebben doorlopen. Hetzelfde geldt voor de vervoerder die onder de Jeugdwet eveneens maatregelen mag treffen ten aanzien van de jeugdigen tijdens het vervoer. Het is onduidelijk welke eisen er aan een vervoerder worden gesteld en over hoe de vervoerder wordt geïnformeerd over de maatregelen die ten aanzien van individuele jeugdigen wel en niet mogen worden genomen. Wanneer er nog geen hulpverleningsplan is opgesteld, mag een vervoerder jegens een jeugdige alle maatregelen indien nodig inzetten. Dit is ongewenst en verdient nadere uitwerking. Een ander punt van zorg vormt het informeren van jeugdigen over de mogelijkheid dat de vervoerder maatregelen tegen hem kan treffen wanneer er nog geen hulpverleningsplan is opgesteld. Het is onduidelijk hoe dit wordt geregeld.

2.4 Asiel en ongedocumenteerde kinderen

Jeugdigen zonder rechtmatig verblijf en minderjarige asielzoekers die met of zonder hun ouder(s) in Nederland zijn de twee groepen kwetsbare kinderen waar in de onderhavige paragraaf aandacht aan wordt besteed. De Jeugdwet biedt kansen om de bescherming van asielzoekers en minderjarige migranten beter te regelen dan nu mogelijk is bij de Wet op de jeugdzorg. We gaan hierbij in op de volgende onderwerpen:

- 1) De scope van de Jeugdwet en kinderen zonder rechtmatig verblijf

- a) Het begrip 'woonplaats'
 - b) Het burgerservicenummer of 'Kindnummer'
 - c) De verhouding tot sociaaleconomische rechten
- 2) De participatiemogelijkheden voor kinderen op asielzoekerscentra

2.4.1 Inclusie minderjarige migranten zonder rechtmatig verblijf

De Jeugdwet is er ook voor minderjarige vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland zijn. Dat is vanuit kinderrechtelijk perspectief een overwinning vergeleken met de situatie onder de Wet op de Jeugdzorg. Op grond van artikel 2.1 lid 1 geldt dat het college verantwoordelijk is voor jeugdhulp, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering ten behoeve van jeugdigen die hun woonplaats hebben binnen zijn gemeente als bedoeld in artikel 12 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

De Wet op de jeugdzorg sluit vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland zijn in beginsel uit van aanspraak op jeugdzorg (artikel 3 lid 1 Wjz). In het Uitvoeringsbesluit is hierop uiteindelijk een uitzondering geformuleerd voor minderjarige kinderen die onrechtmatig in Nederland zijn (artikel 7 Uitvoeringsbesluit Wjz). Zij kunnen aanspraak maken op jeugdzorg, verblijf in een jeugdzorgvoorziening en observatiediagnostiek (artikel 3 lid 9 Wjz jo artikel 8 lid 1 Uitvoeringsbesluit Wjz). Hun ouders hebben, anders dan artikel 18 IVRK voorschrijft, geen recht op jeugdzorg¹⁴¹.

Op de kinderrechtenhelpdesk van Defence for Children komen regelmatig telefoontjes binnen van medewerkers van bureaus Jeugdzorg die vragen of ze ook kinderen die illegaal in Nederland zijn, mogen helpen. De onduidelijkheid die de Wet op de Jeugdzorg hierover heeft geschapen, zal zeker aan deze onwetendheid en onzekerheid hebben bijgedragen. Ook al hadden kinderen zonder rechtmatig verblijf uiteindelijk via het Uitvoeringsbesluit toegang tot Jeugdzorg, er zijn toch veel professionals die dat niet weten en daarmee zijn kinderen in nood soms puur om redenen van hun verblijfsstatus niet geholpen.

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om in de Memorie van Toelichting het belang van een goede voorlichting aan professionals die jeugdhulp bieden over de rechten van ongedocumenteerde kinderen uit te werken.

Met de formulering in de Jeugdwet sluit de wet aan bij de doelgroepbepaling van de Raad voor de Kinderbescherming. De Raad heeft als enige criterium om in actie te kunnen komen dat een kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, dat het kind zijn gewone verblijfsplaats in Nederland heeft. Analooq zal dit ook op lokaal niveau gaan gelden. De artikelsgewijze Memorie van Toelichting van de Jeugdwet spreekt van aansluiting bij het woonplaatsbegrip uit het civiele recht en benoemt de inclusie van kinderen zonder rechtmatig verblijf niet expliciet. Het is vanzelfsprekend. En dat is precies zoals het IVRK het voorschrijft.

Het IVRK geldt voor alle minderjarigen die zich binnen de rechtsmacht van een verdragsstaat bevinden. Het IVRK verbiedt het maken van onderscheid op grond van de status van het kind of de ouder bij uitoefening van de rechten uit het Verdrag. Dat volgt uit artikel 2 IVRK waarin het discriminatieverbod is uitgewerkt. Onder status kan ook de vreemdelingrechtelijke verblijfstitel – of het ontbreken daarvan – begrepen worden. Daarnaast kunnen vreemdelingenkinderen onder het discriminatieverbod vallen op grond van nationale of etnische afkomst uit artikel 2 IVRK.

Artikel 2 IVRK is voornamelijk een accessoir recht in het IVRK. Dit betekent dat het toegepast wordt in combinatie met alle andere artikelen in het IVRK. De overheid moet zich

¹⁴¹ Gerritse, L. *Jeugdzorg voor 'illegale' kinderen*, Amsterdam: Defence for Children 2006, p. 5.

<http://www.defenceforchildren.nl/images/20/404.pdf>

inspannen om de rechten uit het IVRK gelijkelijk voor alle kinderen te laten gelden, dus bijvoorbeeld een gelijke toegang tot opvoedingsondersteuning (artikel 18 IVRK) en gezondheidszorg (artikel 24 IVRK). Artikel 24 IVRK kent overigens nog een extra vermelding van het non-discriminatiebeginsel: 'De staten die partij zijn streven ernaar te waarborgen dat *geen enkel kind* (cursivering DCI) zijn recht tot toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden' (artikel 24 lid 1, tweede zin IVRK). Kortom het is van belang dat minderjarige asielzoekers en migranten zonder rechtmatig verblijf even goede en zorgvuldige hulp krijgen om zich zo goed mogelijk te kunnen ontwikkelen als elk ander kind in Nederland.¹⁴² En soms moet het een onsje meer zijn.

Het begrip 'woonplaats'

Nu de Jeugdwet aansluit bij het woonplaatsbeginsel is wel een belangrijk aandachtspunt daarbij dat niet alleen gekeken kan worden naar de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Veel kinderen die illegaal in het land zijn, kunnen zich niet identificeren. Inschrijving in de GBA is voor de meeste van hen niet mogelijk. De eenvoudige stelling dat een kind zijn gewone verblijfsplaats in de gemeente heeft, moet voldoende zijn om voor de hulp onder de Jeugdwet in aanmerking te komen.

Aanbeveling: Defence for Children beveelt aan om in de Memorie van Toelichting een passage op te nemen waarin wordt aangegeven dat voor het vaststellen of een kind in de gemeente verblijft de feitelijke gegevens en niet alleen de GBA dienen te worden gebruikt.

Het burgerservicenummer of 'kindnummer'

De Memorie van Toelichting, algemeen deel, schrijft in paragraaf 10.3.3 dat het burgerservicenummer alleen gebruikt mag worden voor de taken die uit de Jeugdwet voortvloeien. Belangrijk is het om vast te stellen dat het nummer geen voorwaarde mag zijn voor het verlenen van hulp. Kinderen zonder rechtmatig verblijf hebben meestal geen burgerservicenummer terwijl ze niet uitgesloten mogen worden van de jeugdhulp (artikel 2, 18, 24 IVRK). In het onderwijs is dit opgelost door kinderen een onderwijsnummer te geven. Als de school het kind registreert met de gegevens¹⁴³ die er wél zijn, dan krijgt het kind van de DUO IB groep een onderwijsnummer toegewezen waarmee de school in aanmerking komt voor de reguliere financiering zoals die voor alle kinderen geldt. Het onderwijsnummer heeft evenveel cijfers als een burgerservicenummer.

Defence for Children beveelt aan om alle kinderen zonder rechtmatig verblijf een speciaal Kindnummer te geven waarmee ze toegang krijgen tot de jeugdhulp en andere voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg. Daarmee is aan de administratieve behoeften toch voldaan en wordt geen enkel kind uitgesloten, zoals artikel 2 IVRK voorschrijft.

Aanbeveling: Defence for Children beveelt aan om kinderen zonder rechtmatig verblijf een kindnummer te geven, analoog aan het al bestaande onderwijsnummer.

De verhouding tot sociaaleconomische rechten

De gemeente krijgt met de Jeugdwet de wettelijke verantwoordelijkheid voor de gezonde en veilige ontwikkeling van het kind (artikel 2.1, lid 2) en moet daarvoor voldoende deskundigheid beschikbaar maken. Lid 3 van artikel 2.1 erkent dat daarvoor een samenhangend beleid nodig is:

Artikel 2.1 lid 3 luidt: "Het college voert, met het oog op de in het eerste lid genoemde taak, een samenhangend beleid ten aanzien van jeugdhulp, de uitvoering van

¹⁴² Recent onderzoek van Pharos wijst uit dat migrantengezinnen in het algemeen de toegang tot de Centra voor Jeugd en Gezin relatief slecht weten te vinden. <http://www.pharos.nl/nl/kenniscentrum/algemeen/nieuws/726/bereik-bereikt-een-onderzoek-naar-het-bereik-van-cjg-rsquo-s-onder-migrantengezinnen>.

¹⁴³ De Jong, S & Van Os, C. De Kleine Gids. *Rechten van kinderen zonder papieren*. Deventer: Kluwer 2011.

kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en jeugdgezondheidszorg en zorgt voor de afstemming van en effectieve samenwerking bij de uitvoering van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdgezondheidszorg met de domeinen onderwijs, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie.”

Met name op het gebied van onderdak verschillen de mogelijkheden voor kinderen zonder rechtmatig verblijf enorm per gemeente. De ouders van deze kinderen hebben meestal geen inkomen en zijn via de Koppelingswet uitgesloten van alle voorzieningen. Ze mogen niet werken en krijgen geen uitkering. Er zijn gemeenten waar je zonder burgerservicenummer geen enkele balie passeert, er zijn ook gemeenten die zelf gekozen hebben hun opvang voor dakloze gezinnen open te stellen voor gezinnen zonder rechtmatig verblijf. Ook de Bureaus Jeugdzorg hebben nog geen eenduidige reactie als zij een gezin met kinderen maar zonder verblijfsvergunning op straat aantreffen. Soms worden zelfs ouders en kinderen van elkaar gescheiden om de enkele reden dat de gemeente op dat moment geen onderdak kan of wil verlenen. Uiteraard is een dergelijke scheiding in strijd met artikel 8 EVRM en artikel 9 IVRK. Andere Bureaus Jeugdzorg zorgen ervoor dat ouders en kinderen in zo'n geval samen kunnen blijven.

Nu met de Jeugdwet de gehele jeugdhulp onder de verantwoordelijkheid van de gemeente komt te vallen zal er een betere en strakkere coördinatie mogelijk zijn om alle sociaal economische rechten uit het IVRK beter toegankelijk te maken voor kinderen zonder rechtmatig verblijf. Op grond van artikel 27 lid 3 IVRK staat de overheid de ouders bij als zij hun kinderen niet kunnen voorzien van een adequate levensstandaard die nodig is voor een gezonde ontwikkeling van het kind. Hieronder worden in ieder geval onderdak, voedsel en eten begrepen.

De Jeugdwet zal het voor kinderen die op straat staan gemakkelijker maken om de gemeente aan te spreken op hun recht op onderdak omdat de gemeente nu verantwoordelijk is voor een samenhangend jeugdbeleid dat de gezondheid en ontwikkeling van kinderen bevordert. Voorwaarde is wel dat er voldoende opvang is om deze gezinnen met kinderen zonder een verblijfsvergunning op te vangen.

Aanbeveling: Defence for Children beveelt aan vast te leggen dat er opvang moet zijn die ook toegankelijk is voor gezinnen met kinderen zonder een verblijfsvergunning.

De samenwerking en taakverdeling op dit terrein tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeente, zou bovendien ook onderdeel moeten uitmaken van het protocol (artikel 3.1 lid 4 Jeugdwet).

Aanbeveling: Defence for Children adviseert om in het protocol waarin de samenwerking en taakverdeling tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeente wordt vastgelegd de samenwerking met betrekking tot de opvang van deze gezinnen op te nemen.

2.4.2 participatie kinderen in asielzoekerscentra

In artikel 2.7 lid 1 Jeugdwet staat dat de gemeente met name jeugdige ingezetenen betreft bij de voorbereiding van het beleid rondom jeugdhulp en dat daarbij extra aandacht is om ook de mening te horen van kinderen die hun behoeften niet goed kenbaar kunnen maken (artikel 2.7, lid 4 Jeugdwet).

Defence for Children wil wat dit betreft graag de aandacht vestigen op de kinderen die binnen de gemeente in een asielzoekerscentrum wonen. Zij worden vaak overgeslagen bij inspraak op regulier beleid terwijl ook zij tot de potentiële klantengroep van de gemeente horen als het gaat om extra zorgbehoeften.

Voor minderjarige asielzoekers en vluchtelingen geldt bovendien dat zij bijzondere bescherming genieten op grond van artikel 22 IVRK. Het Verdrag maakt geen verschil in

beschermwaardigheid van kinderen die met of zonder hun ouders asiel aanvragen. Wel bepaalt lid 2 van het artikel dat kinderen die alleen asiel aanvragen en van wie de ouders of andere familieleden niet kunnen worden opgespoord, recht hebben op dezelfde bescherming als andere kinderen in Nederland die tijdelijk of blijvend niet in hun eigen gezin kunnen wonen, zoals kinderen die met een kinderschermingsmaatregel uit huis geplaatst zijn. De passende bescherming en bijstand waartoe artikel 22 IVRK oproept, brengt het artikel direct in relatie met bijvoorbeeld het recht op bijzondere bescherming van kinderen die buiten hun eigen gezin leven (artikel 20 IVRK), het recht op gezondheidszorg (artikel 24 IVRK) en het recht op onderwijs (artikel 28 IVRK)¹⁴⁴.

Veel ouders in asielzoekerscentra ervaren problemen bij het opvoeden van hun kinderen, deels te wijten aan de psychosociale problematiek die verband houdt met hun vlucht maar ook aan de omstandigheden waarin ze hun kinderen in asielzoekerscentra moeten opvoeden. Het ontbreekt ouders aan hulp bij het opvoeden, ze leven vaak in een isolement en volgens deskundigen is het voor hen moeilijk om passende opvoedingsondersteuning te krijgen waar ze op grond van artikel 18 IVRK recht op hebben. Ouders zouden vanaf hun aankomst in Nederland beter ondersteund moeten worden in hun rol als ouder en opvoeder¹⁴⁵.

Door de kinderen op een asielzoekerscentrum beter te betrekken bij beleid rondom jeugdhulp zal de toegang voor deze groep en hun ouders tot de jeugdhulp ook verbeteren.

Aanbeveling: Defence for Children acht het van groot belang dat de mening van kinderen in asielzoekerscentra bij de ontwikkeling van beleidsplannen rondom jeugdhulp wordt gevraagd en adviseert hierover een passage op te nemen in de Memorie van Toelichting.

2.5 KINDERMISHANDELING EN UITBUITING

Artikel 19 lid 1 IVRK legt Staten een strikte verantwoordelijkheid op om het recht van kinderen op bescherming tegen geweld volledig te implementeren. Het Comité voor de Rechten van het Kind stelt in General Comment nr. 13 dat de overheid moet zorgen voor een geïntegreerd, samenhangend, interdisciplinair en gecoördineerd systeem. Deze verplichting vraagt om een centraal punt op nationaal niveau waar vanuit dit systeem kan worden gecoördineerd¹⁴⁶.

We behandelen in deze paragraaf de volgende onderwerpen:

1. Definitie 'kindermishandeling';
2. Landelijke regie en eisen aan het gemeentelijke aanbod aan hulp en ondersteuning; ter voorkoming van en na kindermishandeling;
3. Opvoedingsondersteuning;
4. Signaleren en passend reageren;
5. Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling; en
6. Diagnose en behandeling.

¹⁴⁴ Detrick, S. *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1999, p. 367.

¹⁴⁵ Kloosterboer, K. & Os, C. van (2009). 'Een uitgesteld bestaan vol stress'. In: *Tijdschrift voor Kindermishandeling* 2009-4, p. 12-16.

¹⁴⁶ par. 39 en 42, UN Document CRC/C/GC/13, General Comment nr. 13.

2.5.1 Definitie ‘kindermishandeling

De jeugdwet definieert in artikel 1.1 lid 1 kindermishandeling als volgt: “elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel”. Deze definitie van kindermishandeling is identiek aan de definitie zoals deze in de Wet op de jeugdzorg is opgenomen. Defence for Children vraagt zich af waarom er niet is besloten de definitie van kindermishandeling aan te passen, nu de kans zich voordoet om de definitie in de wet te wijzigen. Herman Baartman stelt voor om de definitie van mishandeling aan te passen naar *“Kindermishandeling is het doen en laten van ouders of anderen in soortgelijke positie ten opzichte van het kind, dat een ernstige aantasting vormt van of bedreiging voor diens veiligheid of welzijn”*¹⁴⁷. Defence for Children zou graag zien dat de definitie wordt aangepast waardoor de reikwijdte ruimer wordt en de formulering toegankelijker. Hierbij kan rekening worden gehouden met het pleidooi dat Herman Baartman geeft voor zijn omschrijving van het begrip¹⁴⁸.

Aanbeveling: Overweeg om de definitie van kindermishandeling in artikel 1.1 lid 1 Jeugdwet aan te passen aansluitend bij het pleidooi en de ruimere, meer toegankelijke definitie van Herman Baartman.

2.5.2 Landelijke regie en eisen aan het gemeentelijke aanbod aan hulp en ondersteuning ter voorkoming van en na kindermishandeling

De gemeente zal op grond van artikel 2.2 lid 1 sub j moeten voorzien in maatregelen om kindermishandeling te voorkomen. Er wordt, zo staat in het algemene deel van de Memorie van Toelichting van gemeenten “verwacht dat zij kindermishandeling daadkrachtig bestrijden” (Memorie van Toelichting, p.72). De gemeenten worden dus verantwoordelijk voor de preventie en aanpak van kindermishandeling in die zin dat zij algemene opvoedingsondersteuning en opvoedingsondersteuning aan risicogezinnen moeten gaan versterken en moeten gaan zorgen voor snelle signalering en een passende reactie. De regie van de brede ketenaanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling wordt bij de gemeenten gelegd. Verder licht het algemene deel van de Memorie van Toelichting toe dat van gemeenten ook wordt “verwacht dat zij de krachten op dit vlak op bovenlokaal niveau bundelen en dat het voorkomen, stoppen en behandelen van schadelijke gevolgen van geweld en kindermishandeling op een geïntegreerde wijze wordt aangepakt” (Memorie van Toelichting, p.72).

Defence for Children vindt het logisch dat in het kader van de stelselherziening een groter deel van de verantwoordelijkheid voor de preventie en aanpak van kindermishandeling bij de gemeenten komt te liggen, maar de regie in de preventie en aanpak van kindermishandeling moet naar de mening van Defence for Children liggen bij de centrale overheid en niet bij de gemeenten, noch bij de bovenlokale samenwerkingsverbanden. De plicht die overheid met de ratificatie van het IVRK op zich heeft genomen om kinderen te beschermen tegen kindermishandeling, vraagt om landelijke regie en een nationale samenhangende aanpak¹⁴⁹. In de praktijk betekent dit dat vanuit het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Veiligheid en Justitie landelijk beleid wordt uitgezet voor de aanpak van kindermishandeling, waarbij eisen worden gesteld aan de capaciteit en kwaliteit van het hulpaanbod in gemeenten. Alleen op deze manier kunnen kinderen effectief beschermd worden tegen kindermishandeling. Een nationale, centraal gestuurde aanpak biedt meer garanties voor een landelijk dekkend en kwalitatief gelijksoortig aanbod aan

¹⁴⁷ Baartman, H. (2009). Het begrip: kindermishandeling. Pleidooi voor een herbezinning en voor bezonnen beleid. Driebergen: Augeo Foundation, p. 83.

¹⁴⁸ Baartman, H. (2009). Het begrip: kindermishandeling. Pleidooi voor een herbezinning en voor bezonnen beleid. Driebergen: Augeo Foundation, p. 83.

¹⁴⁹ Zie ook het Jaarbericht Kinderrechten 2012 van UNICEF en Defence for Children.

opvoedingsondersteuning en jeugdhulp. Het is van groot belang dat de bewindspersonen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor alle onderdelen van de aanpak kindermishandeling¹⁵⁰.

Aanbeveling: Leg de regie voor de aanpak kindermishandeling bij de centrale overheid en stel landelijke (kwaliteits)eisen aan het hulpaanbod dat gemeenten in het kader van de aanpak van kindermishandeling gaan realiseren.

Defence for Children maakt zich ook grote zorgen over minderjarige slachtoffers van mensenhandel. Het is een groot gemis dat in de Memorie van Toelichting over deze groep niets staat vermeld. Specialistische opvang buiten de eigen gemeente kan noodzakelijk zijn om het slachtoffer uit een bedreigende situatie te halen. Of het mogelijk is voor gemeenten om de zorg voor deze bijzonder kwetsbare groep kinderen te organiseren en hiervoor de verantwoordelijkheid te dragen is vooralsnog niet duidelijk. Defence for Children geeft er de voorkeur dat deze verantwoordelijkheid niet bij de gemeenten maar bij de centrale overheid komt te liggen.

Vraag: In hoeverre is de problematiek rondom de zorg voor buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel tijdens de opstelling van het conceptwetsvoorstel besproken?

Aanbeveling: Leg de verantwoordelijkheid voor de opvang van en hulp aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel bij de centrale overheid en zorg voor een toereikend en landelijk dekkend zorgaanbod voor deze groep kwetsbare jeugdigen.

2.5.3 Opvoedingsondersteuning

Een van de maatregelen die in artikel 19 IVRK genoemd wordt om geweld tegen kinderen te voorkomen, is het bieden van ondersteuning aan ouders en verzorgers van kinderen (vergelijk ook artikel 18 IVRK). Hieronder wordt mede verstaan het bieden van opvoedondersteuning, zoals voorzien in artikel 2.2 lid 1 sub b en f Jeugdwet. Het versterken van de algemene opvoedondersteuning en opvoedondersteuning aan risicogezinnen, staat expliciet benoemd in de Memorie van Toelichting als één van de manieren waarop kindermishandeling bestreden moet worden. In 2011 is echter gebleken dat nog geen kwart van de gemeenten maatregelen neemt waarvan relatief snel en effectief wordt verwacht kindermishandeling te voorkomen: 75 % van de gemeenten licht niet alle ouders van pasgeborenen voor over het Shaken Baby Syndroom of over het wettelijk verbod op het gebruik van geweld in de opvoeding¹⁵¹. Ook biedt niet elke gemeente een in zwaarte oplopend aanbod aan opvoedingsondersteuning. De landelijke overheid stelt voor het uitvoeren van deze preventieactiviteiten nog geen (kwaliteits)eisen aan de gemeenten en verzamelt geen informatie over de daadwerkelijke realisatie, aldus het Kinderrechtencollectief¹⁵².

Op grond van artikel 2.2 lid 7 Jeugdwet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in artikel 2.1 genoemde verantwoordelijkheid, over de in het eerste lid, onder b tot en met f en i, genoemde taken en ten aanzien van het opleidingsniveau en de deskundigheid, bedoeld in het vijfde lid.

Aanbeveling: Verplicht de gemeenten alle ouders van pasgeborenen voor te lichten over het wettelijk verbod op gebruik van geweld in de opvoeding en de gevolgen van kindermishandeling door artikel 2.2 lid 1 sub b Jeugdwet aan te vullen met “door in ieder geval alle ouders van pasgeborenen voor te lichten over het wettelijk verbod op gebruik van geweld in de opvoeding en de gevolgen van kindermishandeling”.

¹⁵⁰ Zie het Jaarbericht Kinderrechten 2012 van UNICEF en Defence for Children, p. 21 en het rapport ‘De aanpak van kindermishandeling in Nederland: knelpunten en aanbevelingen van het Kinderrechtencollectief uit 2011, p. 22-23.

¹⁵¹ Kinderrechtencollectief, 2011, p. 8

¹⁵² Kinderrechtencollectief, 2011, p. 9

Opvoedingsondersteuning aan risicogezinnen zal ook tot de taak van de gemeenten gaan behoren. In gezinnen waar ouders psychische problemen hebben, in combinatie met factoren als bijvoorbeeld armoede en werkloosheid stijgen de risico's evident. Bijna 43% van de mishandelde kinderen heeft een ouder met psychische problemen en/of verslaving¹⁵³. Het Kinderrechtencollectief signaleerde in 2011 dat de hulp aan kinderen in deze risicogezinnen in de knel dreigen te komen wegens onderlinge verdeeldheid over de kosten tussen de gemeenten en zorgverzekeraars. Door de Jeugdwet komt aan deze onderlinge verdeeldheid een einde, aangezien de verantwoordelijkheid en de financiering bij de gemeenten komt te liggen. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

2.5.4 Signaleren en passend reageren

Geweld tegen kinderen moet zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd om erger te voorkomen, de mishandeling te stoppen en de gevolgen van mishandeling te beperken. Alle mensen die werken met kinderen dienen te beschikken over de kennis en vaardigheden om geweld tegen kinderen te signaleren en vermoedens te melden¹⁵⁴. Het wetsvoorstel meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling¹⁵⁵ regelt dit voor een deel ook, maar de invoering van deze wet laat lang op zich wachten. Defence for Children is van mening dat voor een daadkrachtige aanpak van kindermishandeling er meer nodig is dan een verplichte meldcode. Snelle signalering is namelijk een essentieel onderdeel van de aanpak kindermishandeling en behoort tot het takenpakket van de gemeente, zo blijkt uit het algemene deel van de Memorie van Toelichting (p.23). Kennis van kindermishandeling en vaardigheden om te signaleren is daarom een essentieel onderdeel van de professionaliteit van elke professional die met en voor kinderen werkt en kan naar de mening van Defence for Children als eis worden gesteld aan alle professionals die werken bij alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten.

Aanbeveling: Vul paragraaf 4.1 'Eisen aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten' aan, in die zin dat de jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instellingen en meldpunten garanderen dat alle bij hen werkzame personen die hij jeugdhulp doet verlenen en van andere personen die in opdracht van hem beroepsmatig in contact kunnen komen met jeugdigen of ouders aan wie de jeugdhulpaanbieder jeugdhulp verleent, kennis hebben van kindermishandeling en vaardigheden hebben om kindermishandeling te signaleren en vermoedens te melden.

Daarbij vindt Defence for Children het van essentieel belang dat alle gemeenteambtenaren en gemeentebestuurders die betrokken en verantwoordelijk zijn voor het jeugdbeleid geschoold worden over kindermishandeling en kinderrechten.

2.5.5 Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling

Voor burgers en professionals is het van belang dat er een duidelijk en herkenbaar punt is waar men vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling kan melden. Op grond van artikel 2.4 Jeugdwet zal bovenlokaal moeten worden samengewerkt in het organiseren van het Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling. Defence for Children vindt de samenvoeging van de Advies en Meldpunten Kindermishandeling en de Steunpunten Huiselijk Geweld op zich een positieve verandering.

Het Kinderrechtencollectief heeft in 2011 de aanbeveling gedaan aan te sturen op uniforme kwaliteit in de advies- en onderzoeksfunctie van het AMK. Dit naar aanleiding van de grote verschillen die zijn ontstaan in de taakuitoefening van de AMK's. Bij veel AMK's is de centrale afdeling 'Toegang' van het Bureau Jeugdzorg ook meteen de toegang van het AMK. Slechts enkele Bureau's jeugdzorg hebben een eigen toegang tot het AMK. De adviesfunctie

¹⁵³ Trimbos 2011, Financiering KOPP/KVO; een inventarisatie

¹⁵⁴ Par. 8, 44i, 44iii, 50, 56 UN Document CRC/C/GC/13, General Comment nr. 13 on the right of the child to freedom from all forms of violence.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2011/2012, 33 062.

en delen van het AMK-onderzoek worden gedaan door generalisten, die niet zijn gespecialiseerd in kindermishandeling. Het scheiden en diffuus raken van de uitvoering van de AMK-taken bedreigt de uniformiteit en de kwaliteit van het bijzondere werk van het AMK, aldus het Kinderrechtencollectief¹⁵⁶. De kwaliteit en de werkwijze van het MHK dient dan ook landelijk uniform te zijn. Lid 5 van het artikel biedt de mogelijkheid om bij ALGEMENE MAATREGEL VAN BESTUUR nadere regels te stellen over de werkwijze van een MHK bij de uitoefening van de taken, en ook omtrent de deskundigheid waarover een MHK moet beschikken om die taken goed te kunnen uitvoeren.

Aanbeveling: Defence for Children dringt erop aan gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid regels te stellen over de werkwijze van een MHK en over de deskundigheid waarover een MHK moet beschikken.

2.5.6 Diagnose en behandeling

Wanneer een kind mishandeld is, volgt een diagnose en een behandeling, zo staat vermeldt in de Memorie van Toelichting. Het Ministerie van VWS heeft tijdens de bijeenkomst op 31 augustus 2012 aangegeven dat uit deze formulering niet kan worden afgeleid dat mishandelde kinderen recht hebben op een behandeling. De Gezondheidsraad heeft in 2011 gesteld dat alle kinderen waarbij mishandeling is vastgesteld tenminste psycho-educatie moeten ontvangen¹⁵⁷. Op basis van een volledige diagnostiek heeft vervolgens een deel van de mishandelde kinderen specifieke behandeling nodig voor de gevolgen van kindermishandeling. Gebleken is dat de drie effectieve behandelmethoden die de Gezondheidsraad aanbeveelt, niet in heel Nederland beschikbaar zijn. Zodoende krijgen veel mishandelde kinderen niet de behandeling die zij nodig hebben.

De gemeenten moeten op grond van artikel 2.2 lid 1 sub b Jeugdwet “voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van de verschillende vormen van jeugdhulp, waarbij de jeugdhulp op een laagdrempelige en herkenbare manier wordt aangeboden en zeven maal vierentwintig uur per week bereikbaar en beschikbaar is voor situaties waarin onmiddellijke uitvoering van taken is geboden”. Een kwantitatief toereikend aanbod betekent dat er voldoende ondersteuning van allerlei soorten aanwezig moet zijn en een kwalitatief toereikend aanbod impliceert dat de ondersteuning of zorg moet voldoen aan de kwaliteitseisen die daarvoor door de gemeente of bij of krachtens deze wet zijn gesteld¹⁵⁸

Defence for Children vindt het van groot belang dat de positie van mishandelde kinderen en minderjarige slachtoffers van mensenhandel wordt versterkt. Op basis van het IVRK, het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie, het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van kinderen tegen seksuele exploitatie en seksueel misbruik en andere verdragen hebben minderjarige slachtoffers van mishandeling en uitbuiting daar recht op. In artikel 39 IVRK is vastgelegd dat “de Staten die partij zijn bij het IVRK alle passende maatregelen nemen ter bevordering van het lichamenlijk en geestelijk herstel en de re-integratie in de maatschappij van een kind dat het slachtoffer is van: welke vorm ook van verwaarlozing, exploitatie of misbruik; foltering of welke andere vorm ook van wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing”. Artikel 39 IVRK bepaalt het recht op zorg voor minderjarige slachtoffers van verschillende vormen van geweld. Dit vereist dat wettelijk wordt vastgelegd dat alle kinderen die slachtoffer zijn van mishandeling of andere vormen van geweld zoals uitbuiting recht hebben op psycho-educatie en een gedegen diagnostisch onderzoek om te beoordelen welke bijzondere zorg en specifieke behandeling er nodig is. De gemeenten dienen dan ook in het vrij toegankelijke deel van de jeugdhulp te worden verplicht psycho-educatie en gedegen onderzoek voor alle kinderen die slachtoffer zijn van mishandeling of andere vormen van geweld op te nemen.

¹⁵⁶ Kinderrechtencollectief 2011, p. 20.

¹⁵⁷ Gezondheidsraad (2011) Behandeling van de gevolgen van kindermishandeling

¹⁵⁸ Algemeen deel van de Memorie van Toelichting, p. 69

Voorts dienen de gemeenten in ieder geval de drie beschikbare effectieve behandelmethoden op te nemen in hun zorgaanbod.

Aanbeveling: Defence for Children geeft er de voorkeur aan dat in de Jeugdwet het recht op zorg voor mishandelde kinderen wordt opgenomen. Een tweede mogelijkheid is de gemeenten te verplichten in hun verordening op te nemen dat kinderen bij wie is vastgesteld dat zij slachtoffer zijn van mishandeling (waaronder huiselijk geweld) psycho-educatie krijgen en dat er een gedegen onderzoek wordt gedaan om te beoordelen of het kind bijzondere zorg en een specifieke behandeling nodig heeft. Indien het kind dit nodig heeft, heeft het kind recht op deze bijzondere zorg en specifieke behandeling

Defence for Children merkt nog op dat het dubbele toestemmingsvereiste, zoals vervat in artikel 4.1.8 concept jeugdwet, met zich mee kan brengen dat mishandelde kinderen niet het gedegen onderzoek en de behandeling krijgen waar zij recht op hebben. Defence for Children en UNICEF Nederland hebben hier in het jaarbericht Kinderrechten 2012 ook op gewezen. Alleen in het geval de jeugdhulp ‘kennelijk nodig is teneinde ernstig nadeel voor de jeugdige of de ouder te voorkomen kan jeugdhulp worden verleend zonder toestemming van de jeugdige of de ouder’. Dit biedt echter niet in alle situaties een oplossing. “In de huidige situatie is het voor de hulpverlener zelfs niet toegestaan om een intakegesprek te houden als er geen toestemming is van beide ouders met gezag. Hierdoor is het niet mogelijk een degelijk oordeel te vormen of het kind behandeling nodig heeft om ernstig nadeel te voorkomen”. Ook in het concept wetsvoorstel wordt deze juridische belemmering niet opgeheven, waardoor mishandelde kinderen niet de zorg krijgen die ze nodig hebben.

Aanbeveling: Het dubbele toestemmingsvereiste voor een intakegesprek dien te worden opgeheven voor die gevallen waarin er sprake is van een (vermoeden van) kindermishandeling, zodat de hulpverlener in staat is te beoordelen of er sprake is van ernstig nadeel voor het kind.

2.5.7 Conclusie

De regie voor de aanpak kindermishandeling moet bij de centrale overheid worden gelegd, om zo te komen tot een nationaal samenhangende aanpak. Voorts dienen er landelijke (kwaliteits)eisen te worden gesteld aan het hulpaanbod dat gemeenten in het kader van de aanpak kindermishandeling gaan realiseren. De problematiek rondom de zorg voor buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel lijkt onvoldoende onder de aandacht te zijn geweest van de opstellers van de Jeugdwet. De verantwoordelijkheid voor de opvang en hulp aan de buitenlandse minderjarige slachtoffers van mensenhandel moet bij de centrale overheid worden gelegd. Daarnaast dient er te worden gezorgd voor een toereikend en landelijk dekkend zorgaanbod voor deze kwetsbare groep kinderen.

De gemeenten dienen alle ouders van pasgeborenen voor te lichten over het wettelijk verbod op gebruik van geweld in de opvoeding. Jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en MHK's, moeten garanderen dat de bij hen werkzame personen kennis hebben van kindermishandeling en over vaardigheden beschikken om kindermishandeling te signaleren en vermoedens te melden. Het recht op zorg voor mishandelde kinderen moet in de wet worden opgenomen. Voorts dienen gemeenten te worden verplicht in gevallen van kindermishandeling een gedegen onderzoek uit te voeren om te beoordelen of het kind bijzondere zorg en een specifieke behandeling nodig heeft. Het dubbele toestemmingsvereiste voor een intakegesprek bij een hulpverlener dient te worden opgeheven voor die gevallen waarin er sprake is van een (vermoeden van) kindermishandeling.

2.6 Ten slotte: overzicht aanbevelingen

1. Onderzoek of de gemeenten tijdig hebben gezorgd voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van verschillende vormen van jeugdhulp en beoordeel naar aanleiding van de onderzoekresultaten in hoeverre de jeugdhulpplicht van de gemeenten voor de jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben een verslechtering in vergelijking met de huidige situatie, waarbij sprake is van een recht op jeugdzorg en een verzekerd recht op zorg.
2. Defence for Children zou graag zien dat de wetgever in de Memorie van Toelichting van de Jeugdwet vaker verwijst naar deze wetsvoorstellen en, meer dan nu het geval is, toelicht hoe de Jeugdwet zich verhoudt tot deze nieuwe wetten en wetswijzigingen.
3. Defence for Children adviseert om de harmonisatie van de bestaande regelgeving voor plaatsing in een gesloten instelling (gesloten jeugdhulp, psychiatrie, jeugdstrafrecht) te realiseren voordat de Jeugdwet in werking treedt.
4. Het is een omissie dat MBO-scholen niet worden betrokken bij de totstandkoming van de beleidsplannen. Defence for Children zou graag zien dat gemeenten ook verplicht worden met de MBO-scholen te overleggen over de inhoud hun beleidsplannen.
5. Plaats de tekst van artikel 4.1.2 naar het begin van de paragraaf en verplaats het huidige artikel 4.1.2 [Verantwoorde hulp en professionalisering] achter het huidige artikel 4.1.5. Defence for Children ziet het huidige artikel 4.1.2 als de basisnorm, waarvan alle andere kwaliteitsnormen een uitwerking vormen.
6. Neem in de jeugdwet of in een algemene maatregel van bestuur op dat paragraaf 4.2 van de Jeugdwet op alle vormen van intensieve ambulante jeugdhulp of aanbieders daarvan, van toepassing is.
7. Zorg er voor dat de kwaliteitseis gericht op de systematische bewaking van kwaliteit voor alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten gaan gelden. Verplaats hiertoe artikel 4.2.3 naar paragraaf 4.1 en pas de tekst waar nodig aan.
8. Stel wettelijke minimumeisen vast voor de waarborging van medezeggenschap.
9. Pas de formulering in artikel 2.2 lid 6 sub b Jeugdwet aan door 'waar redelijkerwijs mogelijk' te verplaatsen naar het eind van de bepaling.
10. Geef een nadere uitwerking van de rechtspositie van jeugdigen die zich bevinden in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, onder meer in de huisregels.
11. Niet de leeftijdsgrens maar de capaciteiten van een jeugdige moeten bepalend zijn in de beoordeling of zijn recht op informatie moet worden beperkt en zo ja, de mate waarin dit nodig is, waarbij tevens wordt gezorgd voor uitleg en begeleiding.

12. Laat voor alle aanbieders van jeugdhulp, ongeacht het aantal mensen dat er werkt, gelden dat er een cliëntenraad opgericht dient te worden eventueel in samenwerking met een andere instelling.
13. Garandeer de onafhankelijkheid van de klachtencommissies door het stellen van nadere wettelijke eisen aan de klachtenregelingen.
14. Voorkom rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid door het opstellen van een uniforme klachtenregeling.
15. Pas de tekst van artikel 4.2.4 lid 1 zo aan dat ook een groep jeugdigen gezamenlijk een klacht in kunnen dienen.
16. Maak in de Jeugdwet en/of de Memorie van Toelichting inzichtelijk waar de in een accommodatie van gesloten jeugdhulp opgenomen jeugdige terecht kan met klachten over het hulpverleningsplan.
17. Verplicht alle de jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling tot het aanbieden van een openbare rapportage over de klachtenregeling.
18. Verduidelijk in de Memorie van Toelichting hoe de onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon wordt gegarandeerd.
19. Creëer de wettelijke mogelijkheid dat één vertrouwenspersoon een jeugdige kan blijven bijstaan gedurende het hele traject van jeugdhulp.
20. Wijs de gemeenten op hun verantwoordelijkheid de informatie en regelingen omtrent de vertrouwenspersoon op een kindvriendelijke manier weer te geven, bijvoorbeeld door dit op te nemen in de Memorie van Toelichting.
21. Professionals die met kinderen werken dienen opgeleid te zijn in het communiceren met kinderen. Vanuit de internationale bepalingen worden er minimeisen gesteld aan professionals. Defence for Children ziet graag dat dergelijke minimumnormen voor vertrouwenspersonen worden vastgelegd in de Jeugdwet.
22. Versterk de rechtspositie van jeugdigen door de mogelijkheden tot de benoeming van een bijzondere curator in de Jeugdwet en de Memorie van Toelichting op te nemen.
23. Defence for Children beveelt aan deskundigen te laten onderzoeken in hoeverre de verwijsindex zoals vervat in paragraaf 7.1 een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op het recht op privacy van minderjarigen.
24. Zorg er voor dat minderjarigen zonder burgerservicenummer een ander uniek nummer (kind-nummer) krijgen.

25. Doe onderzoek naar het conflict tussen de geheimhoudingsverplichting van de professional en de verplichte dossiervorming en maakt inzichtelijk hoeveel mensen toegang zullen hebben tot het dossier.
26. In artikel 7.3.2 lid 1 is onduidelijk of het gaat om een ouder met gezag, de ouder zonder gezag of verzorgers. Dit dient specifiek te worden omschreven.
27. In die gevallen dat er geen ouder met gezag of verzorger met voogdij is, die in staat is tot een redelijke waardering van de belangen van een jeugdige, dient de gemeente ervoor zorg te dragen dat de positie van de minderjarige wordt versterkt, bijvoorbeeld door de benoeming van een bijzondere curator.
28. Schrap in artikel 7.3.2 lid 1 het woord “de jeugdige”.
29. In de wet moet duidelijk worden beschreven wat onder ingrijpende handelingen wordt verstaan . Daarnaast moet het woord ‘betrokkene’ worden vervangen met de woorden ‘de jeugdige en/of zijn ouders met gezag’.
30. Beperk het recht op inzage in of afschrift van het dossier niet voor kinderen jonger dan twaalf jaar. Artikel 7.3.4 lid 1 onder a zou als volgt kunnen luiden: “jonger dan twaalf jaren is en niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake”.
31. Laat de rijksoverheid de regie voeren in het beschermen van jeugdigen tegen geweld.
32. Jeugdzorghulpverleners moeten systematisch en grondig worden beoordeeld op hun geschiktheid om met kinderen te werken. Stel dit als kwaliteitseis aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten.
33. Werk de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.1.2 nader uit. Zorg er voor dat recht wordt gedaan aan de essentie van de bepalingen in dit artikel, dat volgens Defence for Children als de basisnorm voor kwaliteit moet worden gezien.
34. Stel als regels aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten huiselijk geweld en kindermishandeling dat de aldaar werkzame personen goed bekend zijn met de rechten van kinderen en adequaat getraind zijn in het communiceren met jeugdigen.
35. Verduidelijk artikel 9.1 onder a, eerste zin.
36. Voeg aan artikel 9.1 lid 3 onder 7 toe dat het toezicht als bedoeld in het eerste lid onder d, ook op verzoek van het college van de betrokken gemeente kan worden verricht door de Inspectie. Indien er sprake is van ernstige en structurele nalatigheid door een gemeente, ligt er een taak voor het interbestuurlijk toezicht.
37. De toeleiding naar het gedwongen kader dient landelijk op een uniforme wijze te organiseren en bij voorkeur op een wijze waarbij er sprake is van een scheiding tussen het gedwongen en vrijwillige kader.
38. Beperk de beleidsvrijheid van de gemeenten op het gebied van de toeleiding tot en de feitelijke uitvoering van de voogdijmaatregel.

39. Houdt de huidige systematiek op het gebied van jeugdreclassering in stand en verbeter deze verder op basis van de opgebouwde expertise. Regel de begroting en budgetten nationaal en nieuwe plannen bovenlokaal.
40. Werk de taak en de financiering van de jeugdreclassering los van de gedecentraliseerde jeugdzorg uit in een aparte paragraaf van de Jeugdwet en de Memorie van Toelichting of via een speciale ministeriële regeling.
41. Formuleer een duidelijke visie op de pleegzorg, ook in relatie tot de wet versterking positie pleegouders en de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.
42. Pas artikel 5.1 aan: Indien de door het college te treffen individuele voorziening voor een jeugdige bestaat uit een verblijf buiten het gezin van de jeugdige, vindt dat verblijf plaats bij een netwerkpleeggezin, pleeggezin, gezinshuis of, indien noodzakelijk, bij een jeugdhulpaanbieder.
43. Versterkt de positie van pleegouders ook in de Jeugdwet, door overal in de Jeugdwet waar 'ouders' staat zorgvuldig na te gaan of hieronder ook 'pleegouders' wordt begrepen.
44. Versterkt de positie van pleegouders door in de Jeugdwet op te nemen dat de pleegouder moet instemmen met het hulpverleningsplan voor zover het betreft de omschrijving daarin van zijn rol in het hulpverleningsproces en de wijze waarop de begeleiding door de zorgaanbieder die pleegzorg biedt vorm wordt gegeven.
45. Neem in de Jeugdwet een bepaling op over de vertrouwenspersoon voor pleegouders, meezeggenschap van pleegouders, en pleegouderraden.
46. Geef in de Memorie van Toelichting (p.40) met betrekking tot artikel 6.1.4 duidelijk aan dat de voorwaardelijke machtiging een belangrijk middel is om een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp te voorkomen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat het aantal jongeren waarvoor een (voorwaardelijke) machtiging wordt afgegeven stijgt. Een voorwaardelijke machtiging biedt mogelijkheden om jeugdigen langer buiten een accommodatie voor gesloten jeugdhulp te houden en bij voorkeur vanuit de thuissituatie of wanneer dat niet mogelijk is binnen een (netwerk)pleeggezin of (in derde instantie) een open residentiële instelling op maat te begeleiden en behandelen.
47. Om te kunnen voldoen aan het leveren van maatwerk ter voorkoming van een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp is het noodzakelijk dat er voldoende mogelijkheden in het aanbod van hulpverlening zijn. Dit geldt zowel voor de invulling van de voorwaarden in het kader van de voorwaardelijke machtiging als voor het bieden van adequate hulpverlening in een eerder stadium zodat een gesloten plaatsing niet in beeld komt.
48. Om te voorkomen dat er een aanzuigende werking uitgaat van de nieuwe figuur van de voorwaardelijke machtiging beveelt Defence for Children aan de formulering van artikel 6.1.4 lid 2 sub b als volgt aan te passen: 'de ernstige belemmering buiten de accommodatie slechts door het stellen en naleven van voorwaarden kan worden afgewend omdat zonder de voorwaarden de jeugdige zich zal onttrekken of door anderen zal worden onttrokken aan de benodigde jeugdhulp'.
49. Vervang in artikel 6.1.4 lid 5 de formulering 'jeugdige of zijn ouders' door 'jeugdige en zijn wettelijke vertegenwoordigers'.
50. Pas de tekst van artikel 6.1.4 lid 6 aan door 'de jeugdige of zijn ouders' te vervangen door 'de jeugdige en/of zijn wettelijke vertegenwoordigers'.

51. Doe nader onderzoek naar de mogelijkheden voor jeugdigen die niet in aanmerking komen voor een voorwaardelijke machtiging omdat hun sociale netwerk onvoldoende functioneert, om toch hiervoor in aanmerking te kunnen komen.
52. Pas de formulering van artikel 6.1.5 aan door ook hier de wettelijke vertegenwoordigers te noemen.
53. Overwogen moet worden of bij wijziging van het hulpverleningsplan, inhoudende een toevoeging of verzwaring van een vrijheidsbeperkende maatregel, een rechterlijke toetsing wenselijk is.
54. Stel een rechterlijke toetsing in wanneer beoordeeld moet worden of een jeugdige, jegens wie een voorwaardelijke machtiging is afgegeven, alsnog in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp moet worden geplaatst. Op dat moment is een rechterlijke toetsing absoluut noodzakelijk.
55. Stel een rechterlijke toetsing in wanneer beoordeeld moet worden over de intrekking van een schorsing waardoor de jeugdige alsnog of opnieuw in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp moet worden geplaatst.
56. Stel een rechterlijke toetsing in bij het schorsen van de machtiging als bij het intrekken van de schorsing of wanneer de situatie zich voordoet dat een jeugdige alsnog in een instelling voor gesloten jeugdhulp moet gaan verblijven nadat een voorwaardelijke.
57. Er is nader onderzoek nodig over de voor- en nadelen van het naast elkaar bestaan van de mogelijkheid tot schorsing van de gesloten plaatsing bij een jeugdige die al in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp verblijft naast de mogelijkheid om te verzoeken om een voorwaardelijke machtiging.
58. Het verdient de voorkeur om gelijktijdig met en als onderdeel van de invoering van de Jeugdwet de rechtspositieregelingen te harmoniseren.
59. De lijst van onderwerpen die geregeld moeten worden in de huisregels dient te worden uitgebreid zodat alle rechten en verplichtingen van jeugdigen binnen de instelling hierin aan bod komen. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan maatregelen die ten aanzien van jeugdigen kunnen worden getroffen en minimumbepalingen wat betreft bezoeksregelingen.
60. Leg in de Jeugdwet vast dat de huisregels voor iedere jeugdige beschikbaar moeten zijn.
61. In de Jeugdwet moet in artikel 6.2.4 worden vastgelegd dat de jeugdige een schriftelijk overzicht van de hem toekomende rechten dient te ontvangen en dat de jeugdhulpaanbieder zorg draagt voor een mondelinge toelichting aan de jeugdige zoals dit ook is verwoord in artikel 6.1.4 lid 9 ten aanzien van de voorwaardelijke machtiging. Voor beide artikelen geldt bovendien dat benadrukt moet worden dat het schriftelijk overzicht in voor jeugdigen begrijpelijke taal moet worden geformuleerd.
62. Specificeer in de Jeugdwet, het kwaliteitskader, de huisregels en het hulpverleningsplan wat de rechten van jeugdigen zijn.
63. Ter versterking van de rechtspositie van de jeugdigen moeten de maatregelen, methoden of beperkingen die los van een hulpverleningsplan mogen worden ingezet worden toegevoegd aan de lijst met punten die het huisregel document tenminste moet bevatten (zie voor de opsomming artikel 6.2.4 lid 3).

64. Maak duidelijk in de Memorie van Toelichting aan welke kwaliteitseisen leden van de parketpolitie moeten voldoen die de maatregelen ten aanzien van deze jeugdigen binnen het gerechtsgebouw mogen toepassen.
65. Maak duidelijk aan welke eisen de vervoerders die de beperkende maatregelen mogen toepassen moeten voldoen.
66. Er moet duidelijkheid komen over de wijze waarop jeugdigen worden geïnformeerd over hun rechten nog voordat er een hulpverleningsplan is opgesteld en nog voordat zij vervoerd worden door 'de vervoerder'.
67. Maak duidelijk op welke wijze de vervoerder wordt ingelicht over de maatregelen die hij wel of niet ten aanzien van een individuele jeugdige mag toepassen.
68. De machtiging gesloten jeugdhulp moet niet onder dwang kunnen worden opgelegd ten aanzien van jeugdigen van 18 jaar (of ouder). Wanneer voor deze jeugdigen een verblijf in een gesloten instelling noodzakelijk is moet de grond hiervoor gezocht worden in andere regelgeving zoals de BOPZ.
69. Voeg aan de lijst gedragswetenschappers ook de kinder- en jeugdpsychiater toe.
70. Werk het belang van een goede voorlichting aan professionals die jeugdhulp bieden over de rechten van ongedocumenteerde kinderen in de Memorie van Toelichting verder uit.
71. Neem in de Memorie van Toelichting een passage op waarin wordt aangegeven dat voor het vaststellen of een kind in de gemeente verblijft de feitelijke gegevens en niet alleen de GBA dienen te worden gebruikt.
72. Geef kinderen zonder rechtmatig verblijf een kindnummer, analoog aan het al bestaande onderwijsnummer.
73. Leg vast dat er opvang moet zijn die ook toegankelijk is voor gezinnen met kinderen zonder een verblijfsvergunning.
74. Leg in een protocol vast de samenwerking en taakverdeling tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeente met betrekking tot de opvang van gezinnen zonder verblijfsvergunning.
75. De mening van kinderen in asielzoekerscentra is van groot belang en zij dien en bij de ontwikkeling van beleidsplannen betrokken te worden. Neem hierover een passage op in de Memorie van Toelichting.
76. Overweeg om de definitie van kindermishandeling in artikel 1.1 lid 1 Jeugdwet aan te passen aansluitend bij het pleidooi en de ruimere, meer toegankelijke definitie van Herman Baartman.
77. Leg de regie voor de aanpak kindermishandeling bij de centrale overheid en stel landelijke (kwaliteits)eisen aan het hulpaanbod dat gemeenten in het kader van de aanpak van kindermishandeling gaan realiseren.
78. Leg de verantwoordelijkheid voor de opvang van en hulp aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel bij de centrale overheid en zorg voor een toereikend en landelijk dekkend zorgaanbod voor deze groep kwetsbare jeugdigen.
79. Verplicht de gemeenten alle ouders van pasgeborenen voor te lichten over het wettelijk verbod op gebruik van geweld in de opvoeding en de gevolgen van kindermishandeling door artikel 2.2 lid 1 sub b Jeugdwet aan te vullen met "door in

ieder geval alle ouders van pasgeborenen voor te lichten over het wettelijk verbod op gebruik van geweld in de opvoeding en de gevolgen van kindermishandeling”.

80. Vul paragraaf 4.1 ‘Eisen aan alle jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen en meldpunten’ aan, in die zin dat de jeugdhulpaanbieder, gecertificeerde instellingen en meldpunten garanderen dat alle bij hen werkzame personen die hij jeugdhulp doet verlenen en van andere personen die in opdracht van hem beroepsmatig in contact kunnen komen met jeugdigen of ouders aan wie de jeugdhulpaanbieder jeugdhulp verleent, kennis hebben van kindermishandeling en vaardigheden hebben om kindermishandeling te signaleren en vermoedens te melden.
81. Maak gebruik van de wettelijke mogelijkheid regels te stellen over de werkwijze van een MHK en over de deskundigheid waarover een MHK moet beschikken.
82. Neem het recht op zorg voor mishandelde kinderen op in de Jeugdwet. Verplicht de gemeenten in hun verordening op te nemen dat kinderen bij wie is vastgesteld dat zij slachtoffer zijn van mishandeling (waaronder huiselijk geweld) psycho-educatie krijgen en dat er een gedegen onderzoek wordt gedaan om te beoordelen of het kind bijzondere zorg en een specifieke behandeling nodig heeft. Indien het kind dit nodig heeft, heeft het kind recht op deze bijzondere zorg en specifieke behandeling
83. Het dubbele toestemmingsvereiste voor een intakegesprek dien te worden opgeheven voor die gevallen waarin er sprake is van een (vermoeden van) kindermishandeling, zodat de hulpverlener in staat is te beoordelen of er sprake is van ernstig nadeel voor het kind.

Literatuurlijst

- Baartman, H. (2009). Het begrip: kindermishandeling. Pleidooi voor een herbezinning en voor bezonnen beleid. Driebergen: Augeo Foundation.
- Baecke, A.H. e.a. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg: Eindrapport*. Amersfoort: BMC Advies management.
- Blaak, M. & Brummelman, J. (2012). De internationale richtlijnen als onderlegger voor de standaarden. In: L. Rutjes en A. Sarti (red.) *Cliënten actief met de kwaliteit van zorg. De Q4C standaarden in perspectief en in de praktijk*. Houten: Lannoo Campus.
- Blankman, K. & Kramer, M. (2011). Meer mogelijkheden voor de machtiging gesloten jeugdzorg als stok achter de deur? In: *Tijdschrift voor Familie en Jeugdrecht* 2011, 16.
- Bijl, van der, N., Dongen, van den, M.E. & Vreeburg- Van der Laan, E.J.M. (2012). *De bijzondere curator, een lot uit de loterij?: Adviesrapport over waarborging van de stem en de belangen van kinderen in de praktijk*. Leiden: Kinderombudsman.
- Commissie Samson (2012). *Omringd door zorg, toch niet veilig: Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden*. Amsterdam: uitgeverij Boom.
- Defence for Children (2010) *'Dat ze je naam kennen: Een onderzoek naar de mening van jongeren die te maken hebben met jeugdzorg in Nederland'*. Leiden: Stichting Defence for Children International Nederland – ECPAT Nederland.
- De Jong, S & Os, van, C. (2011). *De Kleine Gids. Rechten van kinderen zonder papieren*. Deventer: Kluwer.
- Dekker, M (2011). *De aanpak van kindermishandeling in Nederland: knelpunten en aanbevelingen*. Bunnik: Drukkerij Libertas.
- Detrick, S. A. (1999). *Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Dörenberg, V.E.T. (2011). Harmonisatie in de jeugdzorg. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2011, 26.
- Forder, C. & Olujic, F. (2012), Gesloten jeugdzorg in het licht van de mensenrechten en de rechten van het kind. In: C. Forder, W. Duijst & A. Wolthuis (red.) *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Gerritse, L. (2006). *Jeugdzorg voor 'illegale' kinderen*, Amsterdam: Defence for Children 2006, p. 5. Te raadplegen via: www.defenceforchildren.nl/images/20/404.pdf.
- Goossens, F & Speetjens, P (2011). *Financiering KOPP/KVO: een inventarisatie*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Heineke, D., Bruin, de, H., Engelsman, den, L & Peters, J (2012). *Bereik bereikt?: Een onderzoek naar het bereik van CJG's onder migrantengezinnen*. Utrecht: Conclusion Advies en Management B.V. <http://www.pharos.nl/nl/kenniscentrum/algemeen/nieuws/726/bereik-bereikt-een-onderzoek-naar-het-bereik-van-cjg-s-onder-migrantengezinnen>.

Kaljee, J, Sikkes, D & Warmerdam, R. (2012). De rechter in de auto in plaats van de jongere in de cel?!. In: Forder, C., Duijst, W & Wolthuis, A. (red.), *Kindvriendelijke opsluiting. Gesloten plaatsing van jeugdigen in het licht van mensenrechten*. Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 53.

Kalverboer, M. E., & Zijlstra, A. E. (2006). De schade die kinderen oplopen als ze na langdurig verblijf in Nederland gedwongen worden uitgezet. In Defence for Children International (Ed.), *Internationale Kinderrechten versus Nederlands immigratiebeleid* (pp. H3.1-34). Amsterdam: Defence for Children International (DCI).

Kinderombudsman (2012). Rapport: *Vervoer van een minderjarige door de Dienst Vervoer en Ondersteuning*.

Kloosterboer, K. & Os, van, C. (2009). 'Een uitgesteld bestaan vol stress'. In: *Tijdschrift voor Kindermishandeling 2009-4*, p. 12-16.

Liefaard, T. (2004). Ridiculisering van het beklagrecht voor jeugdigen!. In: *FJR*, nr. 72, 2004, p. 166-170. Te raadplegen via:

Liefaard, T. (2010). De juridische grondslag van de beschermde opvang. In: Kromhout e.a. *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's*. Den Haag: WODC.

Meuwese, S., Blaak, M., Kaandorp, M & Bruning, M (red.)(nog niet gepubliceerd), *Handboek Internationaal Jeugdrecht*.

Nationale Ombudsman (2012), nr. No 2012/266 U, 20 maart 2012.

UNICEF/Defence for Children (2012). Jaarbericht Kinderrechten 2012. Voorburg/Leiden: UNICEF/Defence for Children.

Vogelvang, B. (2005). De jongere aanspreken: handboek methode jeugdreclassering. Utrecht: Adviesbureau Van Montfoort.

Wagner, C. (2011). *Patiëntveiligheid*. In: *Wollersheim, H. e.a. (red.) (2011). Kwaliteit en veiligheid in patiëntenzorg*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Zon, van der, K. (onbekend). Gesloten Jeugdzorg voor achttienplussers. Te raadplegen via: www.kinderrechten.nl.

Regelgeving en toelichting

Conceptwetsvoorstel Jeugdwet, inclusief memorie van toelichting.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten.

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Kamerstukken II, 2005-2006, 30644, nr. 3.

Kamerstukken II 2008-2009, 31831, nr. 7.

Kamerstukken II 2010-2011, 29270, nr. 53.

Kamerstukken I 2010-2011, 32015, A.

Kamerstukken II 2011-2012, 31839, nr. 195

Kamerstukken II 2011-2012, 31839, nr. 222.

Kamerstukken II 2011-2012, 33 062.

United Nations Guidelines for the Alternative Care of Children. (Internationale Richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen).

United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules).

VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Jurisprudentie

EHRM 10 mei 2001.

Rechtbank Roermond 8 april 2000, LJN B1086.

Rechtbank 's-Hertogenbosch 27 februari 2009, LJN BH4397.