

# Nieuwe Wet op de jeugdzorg kan nieuwe

mr. A.P. van der Linden

docent Universiteit Utrecht en kinderrechter

**Sinds 1 januari jl. heeft de nieuwe Wet op de jeugdzorg het jeugdrecht gereorganiseerd. Niet alleen is het recht op jeugdzorg wettelijk vastgelegd, er is voortaan één centrale toegang tot de jeugdzorg, en een nieuwe gezinscoach ondersteunt het gezin en zorgt ervoor dat de verschillende vormen van hulpverlening aan één gezin op elkaar worden afgestemd. Kinderrechter Ad van der Linden kent de praktijk van het jeugdrecht en analyseert op basis daarvan de nieuwe wet, in samenhang met twee andere jeugdrechtelijke wetten. Hij is licht sceptisch: ‘Wettelijke druk is onvoldoende om professionals van verschillende disciplines te doen samenwerken in een Bureau jeugdzorg.’**

De jeugdzorg staat bijna elke dag in de aandacht. De zaak-Savanna uit Alphen aan den Rijn ligt nog vers in het geheugen. De driejarige peuter Savanna werd door haar moeder mishandeld totdat zij in september 2004 overleed. Uit het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg bleek dat de hulpverleners in het kader van de vrijwillige en justitiële jeugdzorg alsmede de geestelijke jeugdgezondheidszorg die bij dit gezin waren betrokken, zo langs elkaar heen werkten dat er geen adequate maatregelen zijn genomen om Savanna uit haar levensbedreigende situatie te redden.

De bevindingen van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg zijn onthutsend.<sup>1</sup> Uit de conclusies valt op te maken dat het Bureau jeugdzorg geen (systeem van) tijdige interne controle en sturing kent en dat het primair proces niet goed is georganiseerd. Hierdoor lopen minderjarigen die de jeugdbescherming moet beschermen onaanvaardbare risico's. Dat is volstrekt onacceptabel als we bedenken dat de kinderrechter een civielrechtelijke maatregel alleen mag opleggen als een minderjarige ernstig wordt bedreigd in zijn zedelijke of geestelijke belangen of in zijn gezondheid en er geen alternatieve oplossingen meer beschikbaar zijn.

De aanbevelingen van de Inspectie Jeugdzorg op basis van het onderzoek betreffen vooral de organisatie van de jeugdbescherming, zoals toetsing van individuele zaken aan heldere criteria en de veiligheid van het kind. Bij al het handelen van de hulpver-

leners dient het belang van het kind centraal te staan. Deze aanbeveling sluit goed aan bij artikel 3 lid 1 Verdrag inzake de rechten van het kind, waarin de regel is opgenomen dat de belangen van het kind de eerste overweging vormen.

## INVESTEREN IN PROFESSIONALS

De administratiefrechtelijke regelingen op het terrein van het jeugdrecht waren in 2004 nog neergelegd in de Wet op de jeugdhulpverlening. Het doel van deze wet was het creëren van een samenhangend geheel opdat de minderjarige cliënt en zijn ouders op optimale hulpverlening konden rekenen. De Savanna-casus laat zien dat het desondanks goed mis kan gaan en deze zaak is helaas niet de enige.<sup>2</sup>

Kan een nieuwe wet een drama als dat van Savanna voorkomen? Niet ten onrechte schreef de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat de oplossing uiteindelijk niet ligt bij het stellen van regels, 'maar bij partijen die hun professionele verantwoordelijkheid nemen en elkaar daarop aanspreken'.<sup>3</sup> Met andere woorden: hoe goed de wetgever de wetten ook maakt, de werking ervan staat of valt met hoe er in

de dagelijkse praktijk mee wordt omgegaan. Investeren in de professionals, in intervisie, supervisie en praktijkbegeleiding is van het grootste belang; het belang van het kind zou daarmee nog wel eens meer kunnen zijn gediend dan door de kwaliteit van de wetten.

## DRIE VERWEVEN WETTEN

Na een vertraging van meer dan een jaar trad op 1 januari 2005 de Wet op de jeugdzorg in werking.<sup>4</sup> Dit jaar is het een eeuw geleden dat er een civielrechtelijke, een strafrechtelijke en een administratiefrechtelijke kindernetwet werd ingevoerd.<sup>5</sup> De administratiefrechtelijke kindernetwet was de Beginselenwet voor de kinderbescherming, in 1990 vervangen door de Wet op de jeugdhulpverlening. Van de drie kindernetwetten is dit de minst bekende. Toch is deze wet ook van belang voor de advocatuur en dat geldt zeker na de invoering van de Wet op de jeugdzorg (Wjz).

Het is voor professionals belangrijk te weten dat de drie wetten onderling nauw zijn verweven. Voor het kunnen toepassen van het jeugdrecht is kennis noodzakelijk van de civielrechtelijke regels uit Boek 1 BW over minderjarigheid, alsmede van de jeugdstrafrechtelijke regels (artt. 77a t/m

*Nieuw is de mogelijkheid om bij de kinderrechter in beroep te gaan tegen de ongegrondverklaring van het bezwaar van belanghebbenden tegen het indicatiebesluit*

# Savanna-zaak niet voorkomen

Foto: Stijn Rademaker/HH



Een nieuwe bewoner van de jeugdinrichting Valkenheide pakt zijn spullen uit en neemt zijn intrek op zijn nieuwe kamer.

77gg Sr en 486 t/m 505 Sv); ten slotte is kennis noodzakelijk van de regels uit de Wjz, het Uitvoeringsbesluit Wjz en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.<sup>6</sup>

De onderlinge verwevenheid komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het feit dat de jeugdzorgvoorzieningen bestemd zijn voor zowel minderjarigen met een civielrechtelijke als met een strafrechtelijke titel. De samenhang blijkt eveneens uit het takenpakket van de Raad voor de Kinderbescherming: jeugdstrafzaken, civielrechtelijke justitiële jeugdhulpverleningsmaatregelen, ouderlijk gezag en voogdij, omgangsregelingen en (interlandelijke) adoptie.

In de rechtspraak, bijvoorbeeld in de Rechtbank Amsterdam, komt het regelmatig voor dat een kinderstrafzitting wordt geschorst en de kinderrechter overgaat tot de behandeling van een civielrechtelijke (voorlopige) ondertoezichtstelling, de verlenging daarvan of de (crisis)machtiging tot uithuisplaatsing in een justitiële jeugdinrichting. Daarna wordt dan de behandeling van de kinderstrafzaak voortgezet. Deze handelwijze vereist van de advocaat dat hij of zij van beide onderdelen van het jeugdrecht op de hoogte is.<sup>7</sup>

## ZORGAANBIEDERS EN AANBIEDERS VAN ZORG

Het gaat in de Wjz om een meer cliëntgerichte, samenhangende jeugdzorg: betere zorg voor kinderen en hun ouders én versterking van hun positie (dit laatste qua klachtrecht, vertrouwenspersoon en medezeggenschapsrecht). Onder het begrip jeugdzorg

- 1 *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S. Inspectie Jeugdzorg: Utrecht, maart 2005; Algemene rapportage betreffende het onderzoek naar de kwaliteit van het zorgverleningsproces aan ... en het gezin waarvan zij deel uitmaakte, Den Haag, 19 mei 2005.*
- 2 Andere recente voorbeelden betreffen de zaak Roermond waarin een vader zijn huis in brand stak, waarbij enige kinderen om het leven kwamen alsmede de zaak van het meisje van Nulde, dat eveneens door haar moeder en dier vriend om het leven is gebracht. Overigens was de wetgever al geruime tijd bezig met de vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening door de Wet op de jeugdzorg omdat die wet niet heeft opgeleverd wat ervan verwacht werd. Er was geen samenhan-

- gend aanbod van jeugdhulpverlening totstandgekomen en het lukte evenmin om samenwerkingsverbanden en de noodzakelijke jeugdhulpadvies-teams van de grond te krijgen.
- 3 Aanbiedingsbrief bij het rapport van de Inspectie Jeugdzorg over de zaak Savanna, Den Haag, 10 maart 2005, kenmerk 5340759/05/DJJ.
- 4 Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg), Stb. 2004, 306; Invoeringsbesluit, Stb. 2004, 701; Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, Stb. 2004, 703. Er zijn verder nog enkele AmvB's en Ministeriële besluiten verschenen. Zie voor een uitgebreide tekst en uitleg A.A.W. van Unen, *Wet op de jeugdzorg*, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage 2005 en

- M.F.M. van den Berg & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg toegelicht*, Sdu uitgevers, Den Haag 2005.
- 5 Civiele kindwet Wet van 6 februari 1901, Stbl. 62; Kinderstrafwet Wet van 12 februari 1901, Stbl. 63; Beginselenwet voor de kindbescherming Wet van 12 februari 1901, Stbl. 64.
- 6 Overigens is deze opsomming nog lang niet volledig.
- 7 Voor beide soort gedingen kan een toevoeging worden verstrekt.

## De kinderrechters kunnen slechts marginaal toetsen, maar het zou mij verbazen als ze niet inhoudelijk naar het beroep keken

verstaat de wet alle zorg aan kinderen<sup>8</sup> en hun ouders, stiefouders of pleegouders bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreiging van dergelijke problemen (art. 1c Wjz). Jeugdzorg kan zowel binnen als buiten het gezin geboden worden. Buiten het gezin betekent doorgaans in pleeggezinnen of in residentiële voorzieningen (tehuizen, inrichtingen).

De instellingen of personen die zorg aanbieden in het kader van de Wjz heten voortaan 'zorgaanbieders' en de instellingen die niet onder de Wjz vallen 'aanbieders van zorg'. Het is niet gelukt om één financieel kader te scheppen voor de jeugdzorg. Zo is de provinciaal gefinancierde jeugdzorg gebaseerd op de Wjz, geestelijke jeugdgezondheidszorg en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte kinderen zijn gefundeerd op de AWBZ en civiele plaatsingen in justitiële jeugdinstellingen zijn gerelateerd aan de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen.

### ÉÉN CENTRALE TOEGANG

Uit de doelstelling van de Wjz, betere zorg voor en een sterkere rechtspositie van kinderen en hun ouders, vloeien vijf beleidsdoelstellingen voort. In de eerste plaats gaat de wet uit van vraaggestuurde jeugdzorg. Niet langer staat het aanbod van de zorgaanbieders centraal, maar de vraag van de (jeugdige) cliënt. Of de praktijk dit kan waarmaken, valt te bezien. Immers, de noodzakelijke hulpverleningsmethoden en de daarbijbehorende technieken worden niet van de ene op de andere dag ontwikkeld.

In de tweede plaats is het recht op jeugdzorg opgenomen (art. 3 Wjz). Niet eerder was er in een Nederlandse wet een recht op jeugdzorg geformuleerd. Ik ben geneigd om dit recht te rekenen tot de sociale grondrechten, ook al is het niet in de Grondwet opgenomen. Het doet namelijk denken aan het recht op gezondheidszorg, ontleend aan artikel 22 Grondwet. Het recht op zorg betekent een aanspraak op jeugdzorg. De begrenzing is uiteraard te vinden in het budget dat de overheid ter beschikking stelt van de jeugdzorg. Om vast te kunnen stellen dat er een recht op jeugdzorg bestaat, moet Bureau jeugdzorg een indicatie stellen. De zorg moet aan bepaalde in de wet of in het uitvoerings-

besluit neergelegde voorwaarden voldoen. Ze moet 'op tijd' en 'op maat' beschikbaar zijn.

In de derde plaats is er voortaan één centrale, herkenbare toegang tot de jeugdzorg. Daartoe zijn de Bureaus jeugdzorg in het leven geroepen, die als enige het verzoek om hulp beoordelen. Bureaus jeugdzorg zijn er in de twaalf provincies en in de grootste gebieden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam (art. 4 jo. art. 2 Wjz).

In de vierde plaats zijn de gezinsvoogdij-instellingen, de voogdij-instellingen, de advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK's) en de jeugdreclassering, geïntegreerd in de Bureaus jeugdzorg (art. 10 Wjz). Vrijwillige en opgelegde jeugdzorg hebben allebei een plaats in Bureau jeugdzorg. Het Bureau jeugdzorg moet zelfs bij de aanmelding nagaan of hulpverlening, gebaseerd op de rechterlijke beschikking, noodzakelijk is (art. 9 lid 1 Wjz). De tijd zal leren of hier sprake is van een fuikfunctie. Er bestaan geen aparte (gezins)voogdij-instellingen meer. Hun functies zijn geheel opgegaan in het Bureau jeugdzorg. De medewerkers die deze functies uitoefenen worden voogdij- of gezinsvoogdijwerkers genoemd. De landelijk werkende instellingen verdwijnen daarmee, met uitzondering van Nidos (jeugdige asielzoekers). De hulp die in het kader van de (gezins)voogdij gegeven wordt, ligt in handen van de zorgaanbieders.

Ten slotte wordt de gezinscoach geïntroduceerd, die ervoor moet zorgen dat de verschillende vormen van hulpverlening aan één gezin op elkaar worden afgestemd; en hij ondersteunt waar nodig het gezin. Bij ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen moet Bureau jeugdzorg regelen dat het gezin een gezinscoach krijgt, in andere gevallen is dat een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De wetgever heeft nagelaten nadere regels voor de gezinscoach te stellen. Er is nauwelijks over nagedacht; het is een voorbeeld van paniekwetgeving, geëntameerd door een ernstig incident in Roermond.

### INDICATIES EN TERMEN

Zonder indicatiestelling van Bureau jeugdzorg is geen recht op jeugdzorg (art. 5 e.v. Wjz), tenzij er sprake is van een crisissituatie of als er door een arts een diagnose is gesteld op grond waarvan een minderjarige rechtstreeks naar de kinder- en jeugdpsychiatrie is doorverwezen. In beide gevallen wordt dan achteraf alsnog door Bureau jeugdzorg een indicatiestelling afgegeven. In het indicatiebesluit wordt in elk geval opgenomen dat er hulp nodig is, welke vorm van jeugdzorg noodzakelijk is en gedurende welke periode de aanspraak geldt. Die periode is maximaal een jaar, daarna kan er een nieuwe aanspraak volgen. Wanneer een minderjarige langer dan twee jaar in hetzelfde pleeggezin verblijft en terugkeert naar de ouders uitgesloten lijkt, kan van het maximum worden afgeweken.

De invoering van de Wjz heeft tegelijkertijd enige wijzigingen in andere wetten meegebracht. Bijvoorbeeld in Boek 1 BW en in Rechtsvordering. Soms zijn het alleen terminologische wijzigingen.<sup>9</sup> Verdergaande wijzigingen betreffen bijvoorbeeld de voorlopige voogdij (verlenging van de termijn van maximaal zes weken tot maximaal twaalf weken, artt. 1:241 lid 2 en 272 lid 3 BW), de ondertoezichtstelling (bijvoorbeeld ten aanzien van legaal in Nederland verblijvende jeugdige vreemdelingen, art. 1:254 BW) en de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling (art. 1:261 BW).

Indien de kinderrechter een machtiging tot uithuisplaatsing (MUP) wil afgeven moet er thans ook een indicatiebesluit zijn van Bureau jeugdzorg, tenzij het om een spoedmachtiging gaat. Het indicatiebesluit dient bij het verzoek om de MUP te worden overgelegd en in het verzoekschrift moet worden vermeld voor welke verblijfplaats de machtiging gevraagd wordt. Het indicatiebesluit dat strekt tot uithuisplaatsing treedt pas in werking als de kinderrechter de benodigde MUP heeft verleend. De termijn van het indicatiebesluit loopt gelijk met de termijn



van de verleende machtiging. Die termijn kan korter zijn dan Bureau jeugdzorg in het indicatiebesluit heeft aangegeven (art. 3 lid 4 Wjz).

De extra vereisten bij de uithuisplaatsing in een justitiële jeugdinrichting zijn gehandhaafd: een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging, alleen in geval van ernstige gedragsproblemen en ambtshalve toevoeging van een raadsman. Bij het verzoek verlenging MUP dient opnieuw een indicatiebesluit overgelegd te worden.

#### KINDERRECHTER ALS BESTUURSRECHTER

Een novum betreft de mogelijkheid om bij de kinderrechter in beroep te gaan tegen de ongegrondverklaring van het bezwaar van belanghebbenden tegen het indicatiebesluit van Bureau jeugdzorg. Dit kan omdat Bureau jeugdzorg een bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1 Awb. Hierdoor zijn de indicatiebesluiten die het bureau neemt, besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb.

Wanneer een belanghebbende niet met het indicatiebesluit instemt, moet hij eerst bezwaar aantekenen. Na de bezwaarfase kan men in beroep gaan tegen het besluit. De termijn voor het indienen van het beroepschrift bedraagt zes weken (art. 6:7 Awb). Het verweerschrift van Bureau jeugdzorg moet binnen vier weken na de dag van de verzending van het beroepschrift aan Bureau jeugdzorg bij de rechtbank worden ingediend (art. 8:42 Awb). De absolute competentie ligt, in afwijking van artikel 8:2 Awb, bij de kinderrechter (art. 5 lid 5 Wjz).

De kinderrechters kunnen in deze zaken slechts marginaal toetsen, namelijk aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het zou mij verbazen als ze niet verder gaan en dus toch inhoudelijk naar het beroep

kijken. Appèl tegen de beslissing van de kinderrechter als bestuursrechter kan worden ingesteld bij de Raad van State.

#### NIEUWE SAVANNA-ZAAK

De Wet op de jeugdzorg is voor de organisatie en de kwaliteit van de Nederlandse jeugdzorg van cruciale betekenis. De Bureaus jeugdzorg moeten een scala aan taken waarmaken. Kunnen zij en de zorgaanbieders aan alle vereisten voldoen? De wetgever verwacht dat professionals van verschillende disciplines nu ineens kunnen samenwerken in een Bureau jeugdzorg. Dat moet haast wel tot problemen leiden omdat wettelijke druk onvoldoende is om mensen zover te krijgen dat ze een geïntegreerde jeugdzorg aanbieden.

Eén centrale toegang tot de jeugdzorg per jeugdzorgregio, dat klinkt goed, maar betekent ook dat de keuzemogelijkheden van de cliënt zijn beperkt. Als hij namelijk problemen krijgt met Bureau jeugdzorg is er nauwelijks een alternatief voorhanden. Zo blijft het onbegrijpelijk dat de wetgever de landelijk werkende voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen heeft opgedoekt. Juist zij waren ondanks hoge werkdruk bereid en in staat de lastigste gevallen een plaats te geven.

Het is zeer onzeker of aan de verwachtingen van de Wet op de jeugdzorg wordt voldaan. Een nieuwe Savanna-zaak kan er zeker niet zonder meer mee worden voorkomen en het is de vraag of de wet zelfs maar een bijdrage levert aan de preventie ervan. Beter lijkt het te investeren in optimale samenwerking tussen hulpverleners van verschillende snit. Zoals gezegd zit de oplossing niet in het stellen van regels, maar zullen professionals hun verantwoordelijkheid moeten nemen en elkaar daarop dienen aan te spreken. ●

- 8 Jeugdzorg is in beginsel bestemd voor minderjarigen en hun ouders, maar ook jongeren van achttien tot drieëntwintig kunnen hierop aanspraak maken. Omdat in de financiering hiervoor niet nadrukkelijk ruimte is gemaakt, valt te vrezen dat dit een dode letter blijft. Jammer, want voor deze leeftijdscategorie is er nauwelijks adequate hulp voorhanden.
- 9 Zo zijn de termen 'voogdij-' en 'gezinsvoogdij-instelling' vervallen en gewijzigd in: 'de stichting, bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg'. Dit is de stichting die een Bureau jeugdzorg instandhoudt, door mij in deze bijdrage steeds kortweg Bureau jeugdzorg genoemd.

#### HONDERD JAAR KINDERWETTEN

Op donderdag 1 december a.s. wordt met een symposium aan de Vrije Universiteit te Amsterdam herdacht dat honderd jaar geleden de kinderwetten in werking traden, waardoor de fundamenteen werden gelegd van het huidige kinderschermingsysteem. Het programma behelst sprekers als Piet Hein Donner, Clémence Ross-van Dorp, Steven van Eijck, Jeroen Dekker, Jo Hermanns en Ybo Buruma van de Radboud Universiteit Nijmegen. Verder: een jongerenpanel, een interactief casuoverleg, theater en muziek en een informatiemarkt. Toegang gratis; meer informatie: [www.100jaarkinderwetten.nl](http://www.100jaarkinderwetten.nl).