

OOG VOOR HET GEZIN, HART VOOR DE JEUGD

Reactie van &jeugd op de internetconsultatie Wet versterking rechtsbescherming in de jeugdbescherming.

Graag reageren wij vanuit een bredere blik op het wetsvoorstel, met als aandachtspunt de inrichting van het stelsel voor de ouders/volwassenen en kinderen die problemen hebben en ondersteuning nodig hebben of als anderen zorgen hebben over het gezin/huishouden (1). Vervolgens reageren wij op de voorgestelde maatregelen (2) en maken we tenslotte nog een aantal artikelsgewijze opmerkingen (3).

1. Bredere blik op knelpunten die kinderen en volwassenen ervaren

Het valt toe te juichen dat de overheid wil inzetten op verbetering van de rechtsbescherming als een gezin te maken krijgt met een kinderbeschermingsmaatregel. Overheidsingrijpen is ingrijpend voor gezinnen en het is – ook in het licht van internationale verdragen – essentieel dat dit op een zeer zorgvuldige wijze plaatsvindt met goede rechtswaarborgen voor betrokken kinderen en ouders. En dat deze rechtswaarborgen voor iedereen op dezelfde manier toegankelijk moeten zijn. Wel hebben we twijfels of de voorgestelde maatregelen voor verbetering van rechtsbescherming in het voorstel uitvoerbaar zijn en of ze een voldoende antwoord zijn op de problemen die nu in het stelsel en door gezinnen en professionals in de uitvoering worden ervaren.

Vele onderzoeken, evaluaties en brandbrieven van de inspectie laten zien –zo wordt ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel benoemd– dat het systeem van de jeugdbescherming piept en kraakt. De legitimiteit van overheidsingrijpen in een stelsel dat niet meer functioneert, leidt tot vraagtekens. De binnen de jeugdbescherming benodigde (jeugd)hulp is veelal niet beschikbaar en er is een tekort aan (goed gekwalificeerde) jeugdbeschermers.

Het proefschrift 'Boemerangbeleid' van Sharon Stellaard laat zien dat nieuw overheidsbeleid vaak niet het juiste antwoord is op de geconstateerde knelpunten in het stelsel en juist nieuwe problemen creëert. En ook laten vele onderzoeken en ervaringen van jongeren zien dat uithuisplaatsingen voor kinderen vaak tot meer onveiligheid leiden. Een terugblik op de verschillende stelselwijzigingen laat de worstelingen zien van het goed organiseren van ondersteuning aan gezinnen en het bieden van passende (overheids)bescherming. Deze terugblik toont dat juist de meest kwetsbare gezinnen veelal aan het kortste eind trekken.

De wetgever laat in de memorie van toelichting zien (deels) ook oog te hebben voor geconstateerde knelpunten in het jeugdstelsel en refereert verder aan de bevindingen van de Adviescommissie Rechtsbescherming en Rechtsstatelijkheid waarin wordt gesteld dat het belang van rechtsbescherming toeneemt naarmate de inbreuk in het familie- en gezinsleven door de overheid groter is. Zowel in de voorgenoemde bevindingen van de Adviescommissie als ook in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt hierbij vooral ingezoomd op verbetering van de rechtsbescherming op het moment dat sprake is van een kinderbeschermingsmaatregel. Dat lijkt een logische keuze omdat op dat moment door de rechter is geconcludeerd dat de zorgen zo groot zijn dat een gedwongen interventie in de vorm van een kinderbeschermingsmaatregel is vereist. Maar het is -in onze visie-

een te beperkte blik op wat rechtsbescherming inhoudt en waar voor kinderen en ouders overheidsbemoeienis start.

Een gezin heeft vaak al een lange weg van hulpverlening én overheidsbemoeienis achter de rug op het moment dat een kinderbeschermingsmaatregel wordt uitgesproken. Hierbij hebben ze soms al de nodige onvrede ervaren over bemoeienis van buitenaf en het gevoel dat ze zelf weinig controle en regie over het proces hebben gehad en er vooral over hen is beslist. Een geluid dat al vele decennia blijft terugkomen. Door hier niet dan wel onvoldoende oog voor te hebben, zal voor veel gezinnen die met jeugdbescherming te maken krijgen een sterkere rechtsbescherming waarschijnlijk niet leiden tot meer vertrouwen in de overheid. Door de Adviescommissie wordt ook benoemd dat een ruimere toegang tot de rechter niet betekent dat de betrokkenen in de jeugdzorg een betere rechtsbescherming krijgen.

Gezinnen die met de jeugdbescherming te maken hebben, zijn veelal gezinnen waarbij er problemen zijn op verschillende leefgebieden zoals rond schulden en zorgen over bestaanszekerheid. Ingrijpen door middel van een kinderbeschermingsmaatregel lost deze problemen niet op, sterker nog vaak verergeren de problemen en groeit het gevoel van wantrouwen over de overheid. Een jeugdbeschermer heeft geen bevoegdheden en/of middelen om die problemen op te lossen. Bovendien kunnen de zorgen over de ontwikkeling van kinderen binnen een kinderbeschermingsmaatregel niet daadwerkelijk aangepakt worden doordat de keten in zijn geheel is vastgelopen.

&jeugd ziet daarom meerwaarde in vanuit een nog meer domeinoverstijgende blik te kijken hoe je overheidsbemoeienis en -ingrijpen kunt inrichten, zoals het uniformeren van de procedures en criteria voor overheidsingrijpen met wetgeving die bijvoorbeeld al geldt in de gedwongen GGZ-zorg. Dat maakt het voor zowel volwassenen, kinderen, maar ook betrokken professionals daadwerkelijk meer transparant wordt, de procedures beter navolgbaar zijn én dit vergroot wellicht ook de mogelijkheid om meer mensgericht en met aandacht voor het gezinssysteem te werken. Zie in dit verband ook de bevindingen van de Staatscommissie Rechtsstaat waarin wordt geconcludeerd dat burgers in een kwetsbare positie te maken hebben met moeilijk te doorgronden regelingen, bureaucratische procedures en ondoordringbare schotten¹. In deze bevindingen worden tien verbetervoorstellen gedaan om de belofte van de rechtsstaat in te lossen, zoals 'geef langdurige prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid' en de geconstateerde knelpunten op te lossen, zoals bijvoorbeeld de toegang tot de rechter.

In dit verband missen wij in het wetsvoorstel ook een verbinding met de bepalingen in de Jeugdwet die over de gecertificeerde instellingen (GI's) gaan en waarin bijvoorbeeld is bepaald dat een GI alleen jeugdhulp mag inzetten en zelf geen jeugdhulp mag verlenen, terwijl er behoefte is aan een betere ondersteuning van de problemen van de ouders. Opmerking hierbij heeft ook, dat veel jeugdhulp wordt ingezet voor ouders in plaats van voor de kinderen. Dit lijkt ten koste te gaan van de beschikbare hulp voor kinderen.

¹ De gebroken belofte van de rechtsstaat, Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger, Staatscommissie rechtsstaat, 2024.

Het stelsel verdeelt problemen van gezinnen in veel verschillende hokjes, verschillende domeinen met eigen wettelijke kaders, verantwoordingsmechanismen, toezichtkaders en ondoorgroondelijke procedures. Dit creëert grote afstand tot de burger. Mensen van groot tot klein hebben behoefte aan nabijheid. Vele onderzoeken hebben aangetoond dat hulp vooral effectief is als er een vertrouwensrelatie kan ontstaan tussen het gezin en/of de kinderen en zij het gevoel hebben dat er iemand is die echt naar ze luistert en die laagdrempelig bereikbaar en toegankelijk is. Het in 2023 uitgevoerde onderzoek naar verschillende perspectieven op rechtsbescherming maakt duidelijk dat betrokkenen bij jeugdhulp en jeugdbescherming niet zozeer het opkomen tegen beslissingen als ‘rechtsbescherming’ zien, maar contact met ouders en jeugdigen over die beslissingen. Betrokkenen willen gehoord, gezien en geïnformeerd worden². En juist dat ontbreekt nu door de wijze waarop we hulp aan kinderen en ouders/volwassenen met elkaar hebben georganiseerd. Door vooral in te zoomen op verbetering van de rechtsbescherming aan het ‘einde’ van de keten en hierbij niet breder te kijken, zal het – zo is onze vrees – niet dan wel onvoldoende lukken voor gezinnen waar veel aan de hand is tot een meer passende ondersteuning te komen. Ook vreest &jeugd dat het vertrouwen in het stelsel voor gezinnen die hulp nodig hebben, nog verder zal afnemen. &jeugd stelt dan ook voor om in het voorstel expliciet te benoemen dat uniformering nodig is tussen rechtsbescherming in de jeugdbescherming en rechtsbescherming in de hele keten. En hoe die uniformering zo kan worden ingericht dat dit goed uitvoerbaar is.

Verder constateren wij dat binnen het programma Toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming een beweging wordt gemaakt die gericht is op een eenvoudigere, gezins-/systeemgerichte aanpak die transparantie, rechtsbescherming en verbetering omarmt. Hierbij worden de basisprincipes ‘eenvoudig, rechtsbeschermend en transparant, gezinsgericht en lerend gehanteerd. Deze beweging zal zeer waarschijnlijk ook van invloed zijn op de rechtsbescherming in het gedwongen kader waaronder de kindbeschermingsmaatregelen. Wordt hiermee -voldoende- rekening gehouden in het onderhavige wetsvoorstel?

2. Reactie op de voorgestelde maatregelen:

- &jeugd heeft zorg over de uitvoerbaarheid van de maatregelen door de toename van het aantal procedures en regeldruk die dit geeft voor zowel de jeugdbescherming als de rechtbank. Er komt vooral wat bij, maar er gaat weinig af van de werkzaamheden van de jeugdbeschermers. Hoe dit waar te maken in het licht van een tekort aan jeugdbeschermers en de zorgen die er zijn over de kwaliteit van de rapportages en procedures? Het geeft jeugdbeschermers nog minder tijd om bij de gezinnen en kinderen te zijn, terwijl juist dit het verschil kan maken;
- &jeugd vindt het positief dat ouders ondersteuning van een advocaat krijgen indien de GI een machtiging uithuisplaatsing verzoekt. Een uithuisplaatsing is een zeer ingrijpende maatregel en van belang is dan dat ouders hierin goed worden ondersteund. Maar dit versterkt niet de positie van het kind. De stem van het kind zou verstevigd kunnen worden door bijvoorbeeld een bijzondere curator of andere steunfiguur aan het kind te koppelen, nu de jeugdbeschermers er zowel voor het kind als ook de ouders moet zijn. Hoewel in de memorie van toelichting wel wordt benoemd dat de informatievoorziening voor minderjarigen en de ondersteuning van minderjarigen rondom het hoorrecht verbeterd moeten worden, wordt ook geconstateerd dat deze verbeteringen geen wettelijke verankering vergen. In het licht

² Lenglet, van Boven en Bruning, Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming, Leiden (2023).

van het verstevigen van de rechtspositie van de ouders en het gegeven dat een uithuisplaatsing voor een kind ook zeer ingrijpend is, vinden wij deze constatering niet goed navolgbaar;

- Zorgen over het omgangsplan:
 - Een uithuisplaatsing en afspraken over de omgang tussen kinderen en ouders hierbij kunnen niet los van elkaar kunnen worden gezien, dus het is goed dat hiervoor aandacht is in het wetsvoorstel. &jeugd zou hierin verder willen gaan, door het voorstel te doen dat in het verzoekschrift tot uithuisplaatsing het plan voor omgang wordt beschreven, indien en voor zover dit tot stand is gekomen na een zorgvuldig en multidisciplinair overleg. De rechter kan het plan dan accorderen, gelijktijdig met de beoordeling van de uithuisplaatsing. &jeugd verwacht dat deze procedure tot minder administratief werk voor de jeugdbeschermer (minder schriftelijke aanwijzingen) en tot minder procedures bij de rechtbank zal leiden. Ook zal dit de kwaliteit van besluitvorming en bovenal ook de rechtspositie van ouders en kinderen ten goede komen.
 - In geval van een spoed uithuisplaatsing en het feitelijk onmogelijk is een omgangsplan op te nemen, kan in de wet worden bepaald dat het plan zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen 6 weken na verlening van de machtiging tot uithuisplaatsing wordt vastgesteld.
 - &jeugd vindt het belangrijk dat er voldoende hulpverlening is om de omgang tussen ouders en kinderen goed te begeleiden.
- In het wetsvoorstel wordt de aandacht voor gespreksvoering met kinderen en het betrekken van kinderen vanaf 8 jaar een uitvoeringskwestie wordt genoemd. Maar is dit niet juist een vorm van rechtsbescherming? Al decennialang komt uit onderzoeken naar voren dat kinderen zelf aangeven dat zij te weinig betrokken worden bij jeugdhulp. Er moet worden gestreefd naar een vorm waarin het gesprek met kinderen plaatsvindt in een voor hun veilige en bekende omgeving en met iemand waarbij zij zich zo veilig als mogelijk voelen. Een gesprek met de rechter is dat niet zonder meer. Er moet worden aangesloten bij de kinderen. De WvGGZ heeft het mogelijk gemaakt dat rechters naar GGZ-instellingen gaan. Regel dit ook voor kinderen. Of kijk naar bestaande voorbeelden uit het buitenland, zoals het Barnhus in Denemarken. De rechter komt naar de minderjarige toe in een kindvriendelijke omgeving.
- Overige zorgen over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel:
 - De taken van de belangrijkste ketenpartners (gemeente, GI, Raad en rechterlijke macht) worden verzwaaard. Is er voldoende rekening gehouden met de huidige knelpunten die de verschillende ketenpartners nu al ervaren?
 - De administratieve taken van de jeugdprofessional in het gedwongen kader worden verzwaaard. Dit betekent minder tijd voor het gezin en de kinderen. Heeft de wetgever dit effect voldoende meegewogen?
- Belangrijk knelpunt is dat de jeugdprofessional in het gedwongen kader ouders niet kan verplichten tot het accepteren van (GGZ-)hulp. Er kan een schriftelijke aanwijzing aan de ouders worden gegeven, maar er wordt verschillend geoordeeld over de mogelijkheid ouders hiervoor wel of geen een aanwijzing te kunnen geven. Terwijl het juist als een groot knelpunt wordt ervaren dat ondanks dat er sprake is van een kindbeschermingsmaatregel, de ouders niet

verplicht kunnen worden hulp te accepteren. In het wetsvoorstel wordt wel ingezet op het versterken van de rechtsbescherming, maar niet op het vergroten van de effectiviteit van maatregel daar waar het gaat om het inzetten van hulp voor de ouders. Terwijl juist dit vanuit het perspectief van het belang van het kind, meer beschermend voor het kind kan zijn.

- In het wetsvoorstel vinden we onvoldoende terug welke maatregelen worden genomen om de complexe scheidingscasuïstiek terug te dringen. Deze problematiek vraagt veel van zowel het vrijwillige als het gedwongen kader. Met name de complexe scheidingszaken leiden tot een werkbelasting die niet direct het gezin ten goede komt, zoals het reageren op (tucht)klachten. Een vorm van verplichte forensische mediation zou mogelijk een deel van deze casuïstiek kunnen oplossen.
- De toegevoegde advocaat voor ouders bij verzoeken tot uithuisplaatsing is positief, maar slechts haalbaar als er voldoende advocaten zijn die deze rol kunnen en willen vervullen. &jeugd constateert dat er op dit moment grote zorgen zijn over dat steeds minder advocaten bereid en in staat zijn op basis van toevoegingen te werken. Dit is een gevolg van te lage vergoedingen voor deze advocaten. De vergoedingen van gesubsidieerde rechtsbijstand zijn al jarenlang te laag om kostendekkend te zijn voor advocaten.
- In de evaluatie van de kindbeschermingsmaatregelen wordt geconstateerd dat er principiële vragen zijn te stellen over de toetsende taak van de Raad. In het nieuw voorgestelde artikel 300 wordt voorgesteld dat de GI verantwoording over de uitoefening van de voogdij aflegt aan de Raad door het jaarlijks toesturen van de evaluatie aan de Raad. Niet duidelijk wordt in hoeverre de wetgever zich hierbij rekenschap heeft gegeven van de voorgenoemde bevindingen in de Evaluatie en in hoeverre deze rol van de Raad in het licht van deze bevindingen ook daadwerkelijk kan bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering van de voogdij. En zou een dergelijke bepaling niet eerder thuishoren in paragraaf 4 'Voogdij opgedragen aan rechtspersonen'?

3. Artikelsgewijze opmerkingen:

- Artikel 258: &jeugd vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is van het opnemen van het subsidiariteitsvereiste bij de duur van de OTS; de kinderrechter kan nu ook al een kortere duur van de OTS bepalen en de vraag is wat de wijziging toevoegt aan het gewijzigde artikel 255 lid 4 waarin noodzakelijk en duur ook al is vastgelegd. Dit levert wat ons betreft het risico van uitholling van het begrip noodzakelijkheid op.
- Artikel 262b: In de concept memorie wordt verwezen naar artikel 377e, maar bedoeld is de informele rechtsingang van artikel 377g BW. Daarnaast merken wij op dat het ons onwenselijk lijkt om geschillen tussen de GI en de Raad aan de rechter voor te kunnen leggen. Van professionele organisaties, die beiden het belang van het kind beogen te behartigen, mag worden verwacht dat zij hier samen uitkomen. Bovendien biedt de wet al een aantal mogelijkheden om visieverschillen tussen Raad en GI aan de rechter voor te leggen zoals in artikel 1:260, tweede lid en 1:267, tweede lid BW
- Artikel 265b: de toevoeging van het subsidiariteitsbeginsel in de rechtsgrond voor uithuisplaatsing roept de vraag op of het oplost wat nu als knelpunt wordt ervaren. Draagt deze toevoeging eraan bij dat jeugdbeschermers nu nog strenger gaan kijken naar of een machtiging uithuisplaatsing noodzakelijk is? Waarom zouden ze dat nu niet doen en wat is er nodig om het anders te doen? Het voorstel maakt het weinig concreter dan het nu al is, mede kijkend naar de richtlijnen jeugdhulp die professionals gebruiken bij hun overweging voor een verzoek tot uithuisplaatsing.

- Artikel 265d: het bepaalde in lid 2 dat een aantal betrokkenen bevoegd is een verzoek tot het intrekken of bekorten van de machtiging uithuisplaatsing bij de kinderrechter in te dienen indien de GI hier niet toe overgaat roept de vraag op hoe de rechtbank gaat vaststellen dat de GI niet tot een dergelijk verzoek overgaat. Moet dan alsnog niet een vraag door de betrokkenen aan de GI worden gesteld alvorens de gang naar de rechter wordt gemaakt? Of is het enkele stellen dát de GI geen verzoek indient voldoende? Dit artikel leidt er volgens ons ook toe dat de drempel voor toegang tot de rechter weliswaar lager wordt, maar de behandelijd mogelijk langer. De GI zal immers ook verweer moeten kunnen voeren. Tevens leidt het tot de zorg dat dit leidt tot een stapeling van een procedures en dus meer bureaucratie. &jeugd vindt het belangrijk dat wordt geïnvesteerd in het contact tussen de jeugdbeschermer, het gezin en het kind. Meer procedures bij de rechter kan tot gevolg hebben dat men juist tegenover elkaar komt te staan.
- Artikel 265i: de toevoeging van lid 4 en de daarbij behorende toelichting roept de vraag op wat dit betekent voor andere krachtens de machtiging toegestane wijzigingen van de verblijfplaats. Uit de toelichting maken we op dat het bedoeld is voor de situatie waarin de minderjarige korter dan één jaar bij een pleegouder verblijft. Maar geldt dit artikel niet ook voor andere wijzigingen? Denk aan overplaatsing van de ene leefgroep naar een andere (of van ene gezinshuis naar ander gezinshuis). Ook betekent de invoering van dit artikel de kans op meer procedures. Is dit behapbaar voor de rechterlijke macht en wat betekent het voor de GI's?
- Artikel 800 Rv: de concept memorie van toelichting spreekt hier over de mogelijkheid van een spoedbeslissing bij tijdelijke ontzegging van het recht op omgang tijdens uithuisplaatsing, maar artikel 265f lid 2 heeft niet alleen betrekking op ontzegging van het recht op omgang, maar ook op de vaststelling van een regeling. Het is van belang dit te verduidelijken in de toelichting, omdat ook het vaststellen van een regeling met spoed in het belang van de minderjarige noodzakelijk kan zijn. &jeugd juicht het toe binnen één week na de spoedbeslissing belanghebbenden te horen. De vraag is wel of de rechtsbescherming niet nog verder zou kunnen worden versterkt, bijvoorbeeld door (net als bij gesloten plaatsingen) bij ontvangst van het verzoek direct telefonisch te horen. Zie ook de suggesties die worden gedaan in het artikel van B. Tromp in het NJB, aflevering 17³.
- Artikel 806 Rv: &jeugd juicht het toe dat er een kortere appeltermijn komt zodat betrokkenen sneller weten waar ze aan toe zijn. Juist met het oog op de ontwikkeling van kinderen is dit van belang. De vraag die dit bij ons oproept is wel of de hoven ook daadwerkelijk in staat zijn om de zaken zo snel te behandelen en prioriteit krijgen, ook voor wat betreft de uitspraaktermijn.
- Artikel V (overgangsbepaling): in de concept toelichting bij het eerste lid leveren de laatste 2 zinnen verwarring op: de toelichting lijkt iets anders te zeggen dan de tekst van het wetsvoorstel (art. V, 1^e lid) als het gaat om welk recht op welk moment van toepassing is.

³ B. Tromp, Rechtsbescherming van ouders en kinderen schiet tekort bij spoedverzoeken aan de kinderrechter, NJB 17-05-2024, afl. 17.