

Position paper ten behoeve van visietafel RSJ 17-05-2021

*mr. dr. Joost Huijter - universitair docent Molengraaff Instituut voor Privaatrecht,
Universiteit Utrecht*

In deze position paper geef ik mijn visie ten aanzien van de volgende vraag: *Aan welke kernelementen dient een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming te voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen?* Ik schets eerst kort de aanleiding voor deze bijdrage en de context waarbinnen het advies van de RSJ over de toekomst van de jeugdbescherming vorm krijgt. Vervolgens benoem ik de elementen die naar mening cruciaal zijn om tot een beter functionerend systeem van jeugdbescherming en jeugdhulp te komen.

1. Aanleiding

In de achterliggende decennia is voortdurend sprake geweest van kritiek op het functioneren van het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming. Verschillende malen is via aanpassing van wetgeving getracht om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. De Wet op de jeugdhulpverlening (1990), de Wet op de Jeugdzorg (2005) en de Jeugdwet (2015) hebben allen tot doel gehad om te voorzien in een effectiever en efficiënter systeem van jeugdhulp. Dit doel is blijkens de nu voorliggende plannen voor een ingrijpende stelselwijziging niet of onvoldoende behaald. De Jeugdwet heeft geleid tot versnippering van zorg en de centrale overheid is als stelselverantwoordelijke onvoldoende in staat gebleken om het aanbod- en de kwaliteit van jeugdhulp voor kwetsbare kinderen en gezinnen te waarborgen. De met de Jeugdwet doorgevoerde bezuinigingen hebben geleid tot financiële problemen bij gemeenten hetgeen uiteindelijk het aanbod en de kwaliteit van hulpverlening negatief heeft beïnvloed. De evaluatie van de Jeugdwet en diverse alarmerende rapporten van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat sinds 2015 juist de kwetsbaarste gezinnen met structurele en complexe problemen te vaak niet, althans niet tijdig de noodzakelijke hulp ontvangen. Het Rijk heeft in 2018 het initiatief genomen om te komen tot noodzakelijke verbeteringen met het programma Zorg voor de Jeugd en er is voor de jaren 2019-2021 meer geld beschikbaar gesteld om de meest nijpende tekorten bij gemeenten aan te vullen. Een ingrijpendere wijziging van het jeugdstelsel wordt echter noodzakelijk gevonden om de geconstateerde problemen structureel op te lossen. In maart 2021 is door het Rijk en de VNG een toekomstscenario ontwikkeld waarin de contouren van de nieuwe jeugdbescherming (thans gedefinieerd als kind- en gezinsbescherming) worden geschetst.

Aangezien het advies van de RSJ moet gaan bijdragen aan de verdere invulling van het toekomstscenario zal ik nadrukkelijk de koppeling maken met de uitgangspunten zoals geformuleerd in het scenario. In mijn ogen bevat het toekomstscenario een helder overzicht van de belangrijkste knelpunten. De hoofdlijnen om tot verbeteringen te komen zijn wat mij betreft nog onvoldoende concreet en doordacht. Enerzijds is dat begrijpelijk in deze fase, waarin door allerlei partijen en organisaties nog input moet worden geleverd. Een aantal van de contouren die zijn geschetst zijn echter dusdanig ingrijpend voor het systeem van jeugdbescherming, de rollen en functies van de verschillende actoren en de grondslagen en aard van de jeugdbeschermingsmaatregelen, dat een meer fundamentele reflectie noodzakelijk is. Een voorbeeld hiervan is de verschuiving die wordt beoogd van (exclusieve) focus op de problematische ontwikkeling van de minderjarige naar de bredere problematiek van het gezin (en de rol van de minderjarige daarin). Hiermee lijkt een wezenlijke verandering in denken en

handelen te worden voorgesteld, hetgeen ook blijkt uit de gewijzigde formulering ‘kind- en gezinsbescherming.’ Deze verandering van paradigma is opvallend. Ten eerste omdat een analyse van de ontwikkelingsproblematiek van de minderjarige binnen de context van zijn opvoedingsomgeving reeds tot de kern van ieder beschermingsonderzoek (en uitvoering van de maatregelen) hoort. Kennelijk wordt dus een verdergaande verschuiving beoogd dan binnen de huidige wettelijke mogelijkheden mogelijk kan worden bereikt. Ten tweede lijkt deze verschuiving diametraal ten opzichte van de recente (wettelijke) ontwikkelingen in het materiële jeugdbeschermingsrecht. Met de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is juist in de wet een meer kindgerichte focus gerealiseerd. Het is daarom tenminste noodzakelijk dat wordt gekomen tot een integrale visie waarin het perspectief gezien vanuit het stelsel wordt samengebracht met het perspectief vanuit het materiële jeugdbeschermingsrecht.

Daarnaast is het zorgelijk dat de nadruk vanuit het Rijk te eenzijdig lijkt te liggen op het vereenvoudigen en efficiënter maken van het systeem. Hoewel ook het belang van voldoende rechtswaarborgen tegen ongerechtvaardigd overheidsingrijpen kort wordt genoemd, zouden verschillende van de voorgestelde oplossingsrichtingen risico’s opleveren voor de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid van de besluitvorming in jeugdbeschermingszaken. Meer in het algemeen merk ik daarom dat op het versnellen en versimpelen van de jeugdbescherming niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid en onafhankelijk waarmee besluiten worden genomen. Gelet op het ingrijpende karakter van de jeugdbeschermingsmaatregelen en de ongelijke verhouding tussen de belangrijkste actoren in de jeugdbeschermingsprocedure is het belangrijk voldoende rechtswaarborgen voor betrokkenen in te bouwen.

In het vervolg van deze bijdrage geef ik een overzicht van de elementen die in mijn ogen belangrijk zijn om tot een beter functionerend systeem van jeugdbescherming te komen.

2. Kernelementen

Een landelijk dekkend aanbod van kwalitatief goede hulpverlening

Het ligt voor de hand dat de toegankelijkheid, het aanbod en de kwaliteit van de hulpverlening als belangrijkste speerpunten worden aangemerkt in het proces richting een eventuele stelselwijziging. De zorgen over de middelen die beschikbaar zijn om kwetsbare kinderen en gezinnen te helpen zijn niet van de laatste jaren, maar sinds 2015 is de situatie evident verslechterd. Pijnlijk genoeg blijkt uit de evaluatie van de Jeugdwet en andere onderzoeken dat juist de groep die de hulp het hardste nodig heeft, die hulp niet tijdig of helemaal niet kan krijgen. In de context van de justitiële jeugdbescherming is dit problematisch omdat er vaak sprake is van complexe problematiek, de noodzaak om hulp te bieden derhalve urgent is, en de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid op zich neemt (of zou moeten nemen) om kinderen de noodzakelijke zorg en bescherming te bieden. Een situatie waarin na het uitspreken van een maatregel geen jeugdbeschermer beschikbaar is, of zelfs geen GI kan worden aangewezen, zet de legitimiteit van de jeugdbeschermingsmaatregelen ernstig onder druk. Bovenal omdat het huidige systeem van beschermingsmaatregelen – meer specifiek de verhouding ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging – niet (goed) kan functioneren als niet tijdig de juiste hulpverlening wordt geboden.

Centrale regie om de kwaliteit en beschikbaarheid van jeugdhulp te waarborgen

In de huidige situatie geldt als wettelijk uitgangspunt dat de GI's de verantwoordelijkheid dragen om binnen het kader van de beschermingsmaatregelen te bepalen welke vorm(en) van jeugdhulp noodzakelijk zijn in het individuele geval. Gemeenten zijn vervolgens verplicht te zorgen voor een dekkend en kwalitatief aanbod van jeugdhulp. De tussenevaluatie van de Jeugdwet en andere onderzoeken hebben laten zien dat gemeenten om uiteenlopende redenen te vaak niet de zorg beschikbaar hebben die de jeugdbeschermer noodzakelijk vindt voor kind en gezin. Er is echter geen goed (wettelijk) mechanisme op basis waarvan deze zorg kan worden afgedwongen. De jeugdhulpplicht in de Jeugdwet is zodanig ruim geformuleerd dat de vraag wie verantwoordelijk is in deze gevallen te vaak in het midden blijft. Het toezicht door de Inspectie G&J is afhankelijk van signaleringen vanuit de praktijk en is te fragmentarisch. Het Rijk zelf staat op grote afstand nu zij slechts stelselverantwoordelijk is. Het idee om bepaalde elementen bovenregionaal te organiseren en naar ik aanneem ook sturend op te treden, valt daarom in beginsel te prijzen. Het ontbreekt aan slagkracht indien er bijvoorbeeld problemen ontstaan tussen een gemeente en een jeugdhulpaanbieder. In dit licht onderschrijf ik het pleidooi om de positie van de Jeugdautoriteit te versterken.

Heldere rolverdeling tussen de betrokken organisaties in de jeugdbeschermingsketen

Het is duidelijk dat het Rijk als een van de oplossingen voor een snellere, effectievere en eenvoudiger jeugdbescherming een verdere integratie van taken van de verschillende organisaties in de jeugdbeschermingsketen ziet. Het is belangrijk dat deze organisaties onderzoeken in hoeverre er sprake is van onnodige overlap in taken en op welke manier een intensievere samenwerking kan bijdragen aan een effectievere bescherming van kinderen. Het lijkt daarbij onvermijdelijk dat de ontwikkeling gericht op een nauwere samenwerking tussen gemeenten, Veilig Thuis, de GI's en de Raad voor de Kinderbescherming, de komende jaren wordt doorgezet. Als deze intensivering van de samenwerking tot gevolg heeft dat de genoemde organisaties in één integraal team gaan werken dan ontstaat mijns inziens het risico dat de rollen en functies van deze organisaties vervagen. Die verschillende rollen en functies kunnen heel eenvoudig worden gezien als onnodig verdragend en daarmee inefficiënt in het besluitvormingsproces. Het belang van een zorgvuldig besluitvormingsproces waarin de specifieke rolverdeling bijdraagt aan de objectiviteit van de besluitvorming mag echter niet zomaar worden genegeerd. Vooralsnog zie ik niet in hoe dit belang voldoende kan worden gediend als professionals uit verschillende organisaties één team vormen. Met name ten aanzien van de positie van de Raad voor de Kinderbescherming roept dit gelet op de huidige rol en functie van de Raad in het systeem belangrijke vragen op. Ik zou ervoor pleiten om te onderzoeken of de samenwerking kan worden verbeterd met behoud van ieders rol in het systeem.

Een verbeterde rechtspositie voor kind en gezin

In de afgelopen jaren is er veel aandacht geweest voor de rechtspositie van minderjarigen en ouders. Bij een groep ouders heerst onvrede over hun positie in procedures waarin sprake is van overheidsbemoediging en de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Tegelijkertijd lijken de mogelijkheden die er wel zijn slecht te worden benut.

Ouders maken in jeugdbeschermingsprocedures lang niet altijd gebruik van mogelijkheid om rechtsbijstand te krijgen en verzoeken in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling komen nauwelijks voor. In de toekomst zou moeten worden onderzocht welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Het ligt daarbij in ieder geval voor de hand om te kijken of de informatievoorziening naar gezinnen kan worden verbeterd maar mogelijk behoeft de rechtspositie van ouders ook versterking. Dit geldt ook voor de (proces)positie van de minderjarige. Afgelopen jaar is uitgebreid onderzoek verricht naar de procespositie en het hoorrecht van de minderjarige in familie- en jeugdprocedures en zijn diverse voorstellen gedaan ter verbetering van deze positie. Deze voorstellen zijn zonder overtuigende argumenten aan te dragen terzijde geschoven. Bij een eventuele stelselwijziging verdienen de uitvoerig onderbouwde voorstellen hernieuwde aandacht. Tot slot zou er in de toekomst meer aandacht moeten komen voor de positie van alle betrokkenen indien er sprake is van een voogdijmaatregel (na gezagsbeëindiging). De voogdijmaatregel speelt een cruciale rol in het waarborgen van de ontwikkelingsbelangen van minderjarigen die duurzaam en tenminste tot aan de grens van meerderjarigheid ergens anders opgroeien dan bij de ouder(s) met gezag. Anders dan bij de ondertoezichtstelling is echter voor de voogdijmaatregel wettelijk gezien zeer weinig geregeld en ontbreekt het aan inzicht in de toepassing- en uitvoering van de voogdijmaatregel.

Heldere kwaliteitseisen voor feitenonderzoek

In het toekomstscenario wordt transparantie als één van de leidende principes aangemerkt. Transparantie in de context van jeugdbescherming betekent ook dat informatie op basis waarvan beslissingen worden genomen op systematische wijze wordt verzameld, geanalyseerd en gewogen en dat voor betrokkenen kenbaar is hoe deze weging heeft plaatsgevonden. Over het feitenonderzoek in jeugdbeschermingszaken is veel gediscussieerd de afgelopen jaren en de wetgever heeft op verschillende manieren getracht de notie van waarheidsvinding steviger te verankeren. Dit heeft echter niet geleid tot wezenlijke veranderingen omdat een aantal belangrijke vragen in de discussie onbeantwoord is gebleven. Is het in jeugdbeschermingszaken mogelijk en wenselijk om een scherp onderscheid te maken tussen feiten en meningen? Welke informatie kan worden beschouwd als feitelijk en wat als mening/visie? En als we waarheidsvinding als centrale doelstelling van het civiele recht aanmerken (hetgeen aannemelijk is op grond van art. 21 Rv en art. 3.3 Jeugdwet) wat zijn de praktische implicaties voor het feitenonderzoek in jeugdbeschermingszaken.

Concrete wettelijke criteria voor gedwongen overheidsingrijpen in het gezinsleven

Bij beantwoording van de vraag hoe tot een effectievere jeugdbescherming kan worden gekomen kan een kritische beschouwing van het materiële jeugdbeschermingsrecht niet achterwege blijven. De vraag of de jeugdbescherming effectief is wordt immers ook in de ogen van de wetgever mede bepaald door de mogelijkheden die het wettelijk kader biedt om tijdig de juiste maatregel te treffen. Het materiële jeugdbeschermingsrecht is op 1 januari 2015 ingrijpend gewijzigd met als doel de wettelijke gronden beter aan te laten sluiten bij de afwegingen die in de praktijk noodzakelijk worden gevonden ter bescherming van de belangen van de minderjarige. Er staat echter nog een aantal belangrijke vragen open, waarvan beantwoording kan bijdragen aan de rechtvaardiging van de inzet van een

beschermingsmaatregel. Zo heeft het voornoemde wetgevingsproces niet geleid tot meer duidelijkheid over de specifieke grens tussen vrijwillige hulpverlening en het gedwongen kader van de ondertoezichtstelling, terwijl dit element het parlementaire debat heeft beheerst. Het zou de rechtvaardiging van jeugdbescherming sterk ten goede komen als meer dan nu het geval is duidelijkheid wordt verschaft over de vraag wanneer een situatie ernstig genoeg is voor een ondertoezichtstelling. Meer in algemene zin geldt ook voor de uithuisplaatsing dat de wettelijke grond in het BW zodanig ruim is geformuleerd dat onvoldoende concreet kan worden verantwoord waarom een scheiding van kind en ouders noodzakelijk is. Daarnaast moet kritisch worden gekeken naar de overige wettelijke gronden van de ondertoezichtstelling en verdient het overweging om ook wettelijke doelstellingen op te nemen ten aanzien van de uithuisplaatsing en gezagsbeëindigende maatregel.

*Systematisch aandacht voor de opbrengsten van
jeugdhulptrajecten/jeugdbeschermingsmaatregelen*

In het actieprogramma *Zorg voor de Jeugd* wordt als hoofddoel aangemerkt het *merkbaar* en *meetbaar* verbeteren van het systeem van jeugdhulp en jeugdbescherming (en jeugdreclassering) voor kinderen, jongeren en gezinnen. Een belangrijke en vernieuwende toevoeging is dat voor de geschetste actielijnen (betere toegang tot jeugdhulp; meer kinderen thuis; alle kinderen een optimale ontwikkeling; kwetsbare jongeren beter helpen; jeugdigen beter beschermen; investeren in vakmanschap) een indicatie wordt gegeven van de manier waarop zal worden gemeten of verbetering ook daadwerkelijk tot stand is gekomen. Wat mij betreft is dit een cruciaal element om te komen tot kwaliteitsverbetering, maar de indicaties over het meetbaar maken zijn nog onvoldoende concreet. Dat geldt met name ten aanzien van het meetbaar maken van de bescherming van minderjarigen indien zijn gevaar lopen in hun ontwikkeling. Hier is vooral aandacht voor de vraag wat er moet gebeuren en hoe dit moet gebeuren, terwijl het inzichtelijk te maken van de opbrengsten van beschermingstrajecten belangrijk is gelet op de inbreuk die wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen. Ik beperk me in dit licht tot twee elementen. Ten eerste is niet duidelijk wie gaat meten of de vele doelen zoals het altijd beschikbaar zijn van een jeugdbeschermer, afspraken over termijnen en snelle inzet van hulpverlening, worden gerealiseerd. Ten tweede zou op basis van grootschalig onderzoek systematisch moeten worden geanalyseerd hoe beschermingstrajecten verlopen. Een effectieve jeugdbescherming betekent mijns inziens ook dat de maatregelen (in overwegende mate) aan hun doelstellingen voldoen in de praktijk.