



Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Betreft : aanbieding advies
Contactpersoon : mr. K.H. Hinders/mr. M.A.C. Herweijer
Doorkiesnummer: 070-3619353
E-mail : t.hinders@minvenj.nl
Datum : 4 februari 2014
Ons kenmerk : RSJ/2020/2014/KHH/CK
Onderwerp : ontwerp Invoeringswet Jeugdwet

Geachte heer van Rijn,

Hierbij reageert de Raad op uw verzoek om advies over het ontwerp van de Invoeringswet Jeugdwet met memorie van toelichting. De Raad heeft eerder geadviseerd over de concept Jeugdwet en het concept Uitvoeringsbesluit, op 25 oktober 2012 respectievelijk 20 december 2013. De onderhavige Invoeringswet is het laatste gedeelte van deze wetgeving. Hiermee wordt een aantal noodzakelijke wijzigingen in andere wetten aangebracht in verband met de inwerkingtreding van de Jeugdwet per 1 januari 2015. De Raad zal niet ingaan op de meeste wijzigingsvoorstellen in de Invoeringswet, omdat deze voornamelijk technisch van aard zijn. Een aantal bepalingen is echter inhoudelijk van karakter of heeft inhoudelijke implicaties voor de uitvoering. Dit betreft vooral wijzigingen in de regeling in het Burgerlijk Wetboek (hierna: Bw) van de kindbeschermingsmaatregelen, met name de (spoed)machtiging tot uithuisplaatsing. De Raad richt zich in dit advies op deze inhoudelijke bepalingen en zal deze artikelsgewijs bespreken. Een aantal opmerkingen van tekstuele aard volgt in de bijlage bij dit advies.

Opmerkingen over Hoofdstuk 1. Wijziging van wetten

Artikel 1.8, wijziging van het Bw

Artikel 1.8 onder E

Dit artikel voorziet onder E in een aanpassing van artikel 1: 254 lid 5 Bw. In vergelijking met het huidige lid 5 is de zinsnede 'op verzoek van de met het gezag belaste ouder' vervangen door 'op verzoek van een ouder'. De MvT geeft aan dat het hier gaat om technische wijzigingen. Het gaat hier echter om méér dan een technische wijziging. De kring van degenen die een verzoek kunnen doen ter vervanging van de gecertificeerde instelling (hierna: g.i.) wordt immers verbreed. De Raad vraagt zich af of aan deze wijziging een bewuste keuze ten grondslag ligt en hij beveelt aan dit nader in de MvT toe te lichten.

Artikel 1.8 onder F

De Raad heeft een aantal verschillende opmerkingen over dit onderdeel, die hierna volgen.

De relatie tussen de g.i. en het besluit van de gemeente

Voorgesteld wordt het huidige artikel 1:261 Bw integraal te wijzigen in de onder F opgenomen tekst. Evenals in het huidige artikel 1:261 lid 1 kan de kinderrechter de g.i. (thans Bureau Jeugdzorg) en de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: RvdK) en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) machtigen de minderjarige uit huis te plaatsen. Het valt de Raad op dat hierbij volgens artikel 1:261 lid 2 Bw (nieuw) de g.i. *geen* besluit van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) hoeft te overleggen, maar het OM en de RvdK *wel*.

In artikel 3.5, lid 1 van de Jeugdwet is hierover geregeld dat de g.i. bepaalt of en zo ja, welke jeugdhulp is aangewezen in het kader van de uitvoering van de kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Zij overlegt hiertoe met het college van de gemeente waar de jeugdige zijn woonplaats heeft. In de nadere MvT op de Jeugdwet¹ is hierover het volgende opgenomen: "*Als de gezinsvoogd van mening is dat een jongere uit huis geplaatst moet worden, kan de gecertificeerde instelling zich direct tot de kinderrechter wenden en een machtiging verzoeken. De gecertificeerde instelling hoeft hiervoor geen "verleningsbesluit" van de gemeente af te wachten, omdat de gecertificeerde instelling zelf de "verleningsbeslissing" neemt.*

De Raad staat niet achter het voorstel dat de g.i. geen besluit van de gemeente hoeft over te leggen omdat dit naar het oordeel van de Raad indruist tegen het uitgangspunt van het nieuwe jeugdstelsel dat de gemeente de regiefunctie heeft en eindverantwoordelijk is voor de gehele jeugdzorg.

Weliswaar is in de Jeugdwet zelf in artikel 3.5 opgenomen dat de g.i. hierover overleg moet voeren met het college, maar dit is een minder stringente eis dan de eis dat hiervoor een besluit van het college noodzakelijk is. Op het achterwege blijven van overleg met de gemeente is in de Jeugdwet geen sanctie gesteld en ook in artikel 1:261 Bw nieuw is hier, gelet op de tekst van de Invoeringswet, niets over opgenomen. Dit impliceert dat de g.i. anders dan de RvdK en het OM zonder (enige) medewerking van het college geheel autonoom kan besluiten dat aan de rechter verzocht wordt een machtiging tot uithuisplaatsing te verlenen terwijl de transitie van jeugdzorg naar de gemeente juist gericht zou moeten zijn op het zo veel mogelijk voorkomen van gedwongen uithuisplaatsingen door inzet van lokale niet gedwongen jeugdhulp op maat. Anders dan kennelijk wordt verondersteld is de machtiging tot uithuisplaatsing niet op één lijn te stellen met vormen van jeugdhulp maar betreft het een - ook door de ouders en kinderen als zodanig ervaren - diep ingrijpende gedwongen overheidsinterventie in hun leven, die vraagt om meer (rechts)waarborgen dan vormen van vrijwillige jeugdhulp. Juist nu thans nog veel ondertoezichtstellingen gepaard gaan met een machtiging tot uithuisplaatsing zou het beleid van gemeenten mogelijkheden moeten bieden om die gedwongen overheidsinterventie door de lokale inzet van vrijwillige passende jeugdhulp zoveel mogelijk te voorkomen. Daarbij past dan niet dat een besluit van het college niet vereist is bij het verzoek van de g.i. tot het verlenen van een machtiging tot uithuisplaatsing.

Het begrip 'verblijfplaats'

Artikel 1:261 lid 1 Bw laatste zin bepaalt dat het verzoek aan de kinderrechter voor de uithuisplaatsing dient te vermelden voor welke verblijfplaats de machtiging wordt gevraagd. Ook in lid 3 is dit opgenomen. De Raad vraagt zich af wat dient te worden verstaan onder "verblijfplaats": wordt hiermee bedoeld op het concrete pleeggezin of een bepaalde jeugdbeschermingsinstelling waarin de jeugdige wordt geplaatst of dient in het verzoek 'slechts' te worden vermeld dat het gaat om een machtiging voor pleegzorg of verblijf in een jeugdbeschermingsinstelling (zoals onder het huidige recht). De Raad beveelt aan het begrip 'verblijfplaats' in de MvT te verduidelijken.

Een onduidelijkheid in artikel 2.3 lid 1 van de Jeugdwet

Artikel 1:261 lid 2 Bw luidt als volgt: 'de machtiging [tot uithuisplaatsing] kan eveneens worden verleend op verzoek van de raad voor de kinderscherming of op verzoek van het OM. De RvdK of het OM overleggen bij het verzoek, bedoeld in het eerste lid, het *besluit* van het college van burgemeesters en wethouders, *bedoeld in*

¹ Eerste Kamer 2013/14, 33684, nr. F pagina 4

artikel 2.3, eerste lid, van de Jeugdwet'. Genoemd artikel uit de Jeugdwet spreekt echter helemaal niet van een 'besluit' maar van het treffen van voorzieningen op het gebied van jeugdhulp door de gemeente.

Het begrip 'belang van het kind'

Artikel 1:261 lid 3 Bw bepaalt dat de kinderrechter een machtiging tot uithuisplaatsing kan verlenen zonder dat het college een daartoe strekkend besluit heeft genomen, indien 'het belang van het kind' dit vergt. Dit is een erg ruim criterium, dat in de MvT nader zou moeten worden toegelicht.

Opmerkingen over Hoofdstuk 2. Wijzigingen in de Jeugdwet

Artikel 2.1 onder A

Artikel 2.1 onder A Invoeringswet voorziet in een aanpassing van artikel 1.1 van de Jeugdwet. Het begrip en de begripsomschrijving van begeleiding komen te vervallen. In de toelichting is de reden hiervoor niet opgenomen. De Raad beveelt aan in de MvT op te nemen welke reden hieraan ten grondslag ligt.

Algemene opmerking over de Jeugdwet

Het is de Raad opgevallen dat voor de spoedmachtiging tot een gesloten plaatsing is voorzien in een expliciete wettelijke basis in artikel 6.1.3 Jeugdwet. Het is inconsistent dat de spoedmachtiging tot een *gesloten* plaatsing wel voorzien is van een expliciete wettelijke basis en de 'reguliere spoedmachtiging uithuisplaatsing' niet. De Raad beveelt daarom aan dat ook voor deze laatste machtiging in een expliciete wettelijke basis wordt voorzien en wel in Boek 1 BW, bijvoorbeeld in een apart wetsartikel zoals dat ook het geval is bij de spoed- ondertoezichtstelling [art. 1:255 Bw]). Daarin kan dan ook worden geregeld of en zo ja binnen welke termijn door de RvdK/OM (en in de visie van de Raad ook door de g.i.) een besluit van het college bij het verzoek moet worden overlegd.

De Raad is van mening dat de Jeugdwet, het Uitvoeringsbesluit en de Invoeringswet Jeugdwet momenteel onvoldoende waarborgen bieden om een belangrijk knelpunt dat ook al in het huidige jeugdzorgstelsel bestaat op te kunnen lossen. Dit heeft te maken met het begrip woonplaats zoals gehanteerd in de Jeugdwet² en met de situatie waarin ouders van een minderjarige in verschillende gemeenten wonen. Een voorbeeld hiervan is de casus waarin een met het gezag belaste ouder woont in woonplaats A en het kind woont in woonplaats B bij de niet met het gezag belaste ouder en waarin de noodzaak van het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel is gebleken. De gemeente van woonplaats A is verantwoordelijk voor jeugdhulp/jeugdbescherming. Bij de noodzaak van het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel is het in dit geval bijvoorbeeld de vraag of de verantwoordelijke gemeente een contract heeft afgesloten met de g.i. in de regio van verblijf van de jeugdige. Dat zou betekenen dat zo'n 400 gemeenten individueel contracten zouden moeten afsluiten met g.i.'s. De vraag is ook hoe snel overleg plaats kan vinden tussen de g.i. en de gemeente indien er sprake is van een grote afstand, kan er dan nog spoedige en snelle hulpverlening plaatsvinden? In de Jeugdwet is in artikel 3.5 lid 3 opgenomen dat de g.i. en het college de wijze van overleggen vastleggen in een protocol. Over de inhoud van deze protocollen is echter nog niets bekend,³ zodat de Raad ook niet kan beoordelen of en op welke wijze knelpunten ten aanzien van de jeugdzorg bij verschil van woonplaats van ouder(s) en jeugdige voorkomen of opgelost gaan worden.

Overgangsvoorziening.

De Raad acht het juist dat alsnog overgangsbepalingen, te weten de artikelen 10.10 en 10.11 in de wet zijn opgenomen. De Kinderombudsman heeft in dit verband


² In de jeugdwet is artikel 1 van 12 Boek 1 van het Bw van toepassing. Dit artikel luidt als volgt: een minderjarige volgt de woonplaats van hem die het gezag over hem uitoefent [.....]. Oefenen beide ouders tezamen het gezag over hun minderjarige kind uit, doch hebben zij niet dezelfde woonplaats, dan volgt het kind de woonplaats van de ouder bij wie het feitelijk verblijft dan wel laatstelijk heeft verbleven. Onder woonplaats wordt dus verstaan de 'juridische' woonplaats.

³ Voor een beschrijving van een casus met een aantal knelpunten wordt verwezen naar FJR 2014/4 Goverts, Kramer en van Wijk: 'het wetsvoorstel Jeugdwet bekeken aan de hand van een casus jeugdbescherming'

aangekondigd met een transitieplan te komen en de Raad beveelt aan als dat plan er ligt mede aan de hand daarvan te toetsen of deze overgangsbepalingen voldoende waarborg inhouden voor de vereiste continuïteit en kwaliteit van de (gedwongen) jeugdzorg.

Hoogachtend,

namens de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a series of connected loops and a final upward stroke.

mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter

Bijlage

Tekstuele opmerkingen.

Zonder volledig te willen zijn, zijn de Raad de volgende redactionele punten opgevallen.

p. 1

In de aanhef van het wetsvoorstel is deze zin opgenomen: "Alzo Wij... , alsmede een aantal wetten waarin wordt verwezen naar de Wet op de jeugdzorg aan te passen aan de Binnenvaartwet." De verwijzing naar de **Binnenvaartwet** lijkt niet juist.

p. 3

Artikel 1.8 onder A:

Bij artikel 269 wordt niet verwezen naar een lid / onderdeel, terwijl artikel 269 wel meerdere leden heeft. Het zou **artikel 269, eerste lid, onderdeel d** moeten zijn.

Artikel 1.8 onder C:

Er wordt een wijziging in artikel 265, tweede lid, aangebracht, terwijl dit artikel op pagina 4 onder G in zijn geheel wordt gewijzigd. De opname van artikel 265, tweede lid, in artikel 1.8 onder C van de Invoeringswet is derhalve overbodig.

p. 7

Artikel 1.32:

Artikel 21, vierde lid, van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen bestaat sinds 1 januari 2014 niet meer. Door een wetswijziging is een groot deel van artikel 21 geschrapt. Artikel 21, vierde lid, van de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen hoeft dus niet meer opgenomen te worden in artikel 1.32 van de Invoeringswet.

p. 9

Artikel 1.49:

Artikel 2, negende lid, van de Ziektewet, moet worden gewijzigd in artikel 1, negende lid, van de Ziektewet.