

Tekortkomingen bij de uithuisplaatsing

Joost Huijer en Ido Weijers¹

In 2008 vroeg een groep jeugdrechtsadvocaten aandacht voor het naar hun mening vaak onzorgvuldig handelen van Bureau Jeugdzorg en voor de ruimhartige toewijzing van de machtiging uithuisplaatsing door de rechter. Is er sindsdien iets verbeterd? Om dat te onderzoeken zijn alle gepubliceerde zaken betreffende een uithuisplaatsing uit 2011 geanalyseerd. Het onderzoek laat zien dat de rechter regelmatig een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing afwijst, omdat onvoldoende is gekeken naar alternatieve, minder ingrijpende mogelijkheden om de aanwezige problematiek te bestrijden. Het lijkt erop dat Bureau Jeugdzorg zich soms onvoldoende realiseert dat de primaire doelstelling van hun bemoeienis moet zijn het kind en de ouder(s) op een zodanige manier hulp en zorg te bieden dat het gezin het kind weer op eigen kracht kan opvoeden.

Kinderbescherming is per definitie ongemakkelijk. De overheid draagt een overkoepelende verantwoordelijkheid voor het welzijn van minderjarigen.² Snel ingrijpen bij een vermoeden van een misstand staat echter op gespannen voet met het recht van ouders om de opvoeding naar eigen inzicht vorm te geven en kan mogelijk zelfs verkeerd uitpakken voor het kind. Een voorzichtige opstelling kan daarentegen ook schadelijk uitpakken en brengt bovendien het risico met zich mee dat achteraf het verwijt van nalatigheid wordt gemaakt, wat in extremis zelfs kan leiden tot strafrechtelijke vervolging.³ Gegeven deze lastige positie leidt kindbescherming in veel gevallen tot frustratie, hoe goed doordacht het werk ook wordt gedaan. Het is dan ook onvermijdelijk dat kindbeschermers geregeld met kritiek worden geconfronteerd, terecht of onterecht. In 2008 vroeg een groep jeugdrechtsadvocaten aandacht voor problemen in de jeugdzorg. Hun kritiek richtte zich op het naar hun mening vaak onzorgvuldig handelen van Bureau Jeugdzorg en op de ruimhartige toewijzing van de machtiging uithuisplaatsing door de rechter.⁴ Inmiddels lijkt de kritiek alleen maar toe te nemen. Zo verschenen de afgelopen maanden berichten in de media over veelvuldig misbruik in pleeggezinnen en tehuizen⁵ en mishandelingen in een gesloten

jeugdzorginstelling.⁶ Er werd zelfs gesproken van 'apert disfunctioneren' van de jeugdzorg in Nederland.⁷

Aard en omvang van de problemen

Dat er problemen zijn in de jeugdzorg lijkt weinig twijfel. Minder duidelijk is echter de omvang en de precieze aard van de problemen.⁸ Dit artikel beoogt vooral een indicatie te geven van de aard van de problematiek. Er is voor gekozen om de meest ingrijpende gezagsbeperkende kindbeschermingsmaatregel – de uithuisplaatsing – te onderzoeken. Hiervoor zijn alle zaken (225 in totaal) onderzocht betreffende een verzoek (verlenging) machtiging uithuisplaatsing over 2011 die op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd. Hoewel dit maar een fractie is van het totaal aantal malen dat deze maatregel is opgelegd, geeft dit toch een veelzeggend beeld. Uit deze analyse blijkt dat de rechter in 25 zaken, dat wil zeggen in ruim 10% van de zaken die wij hebben bestudeerd, een kritisch oordeel velt over de rol van Bureau Jeugdzorg.⁹

Het is niet uitgesloten dat er ook kritiek mogelijk is op het handelen van Bureau Jeugdzorg in de overige tweehonderd zaken, maar in deze analyse wordt de rechterlijke beslissing tot uitgangspunt genomen. Enerzijds omdat tenminste de complete dossiers bestudeerd zouden moeten worden om een oordeel over de rechterlijke besluitvorming zelf te vellen. Anderzijds omdat de rechter in de regel vertrouwt op het professionele oordeel van de kindbeschermingautoriteiten. Rechterlijke kritiek impliceert dus *evident* onjuist handelen van de betrokken jeugdzorginstelling.

Na een korte introductie van het juridisch kader en de uitgangspunten die centraal staan bij de juridische afweging die leidt tot een machtiging uithuisplaatsing, zullen de verschillende kritiekpunten worden toegelicht. Daarbij zal

De rechter velt in ruim 10% van de bestudeerde zaken een kritisch oordeel over de rol van Bureau Jeugdzorg

geregeld worden verwezen naar zaken die hiervoor exemplarisch zijn.

Het juridisch kader

De wettelijke regelingen van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing zijn neergelegd in BW Boek 1 Titel 14 onder de titel 'Het gezag over minderjarige kinderen'. Een uithuisplaatsing komt – de spoed uithuisplaatsing daargelaten – voort uit een ondertoezichtstelling. Een ondertoezichtstelling kan slechts worden uitgesproken indien een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald, of naar is te voorzien, zullen falen (art. 1:254 lid 1 BW). Vervolgens bepaalt art. 1:261 BW dat een machtiging uithuisplaatsing slechts wordt verleend, indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid.

De duur van de machtiging tot uithuisplaatsing bedraagt ten hoogste een jaar, en kan op verzoek van de jeugdzorginstelling of de Raad voor de Kinderbescherming telkens met ten hoogste een jaar worden verlengd, volgens art. 1:262 lid 1 BW. Bij het verzoek tot machtiging uithuisplaatsing dient tevens een indicatiebesluit te worden overlegd op grond van art. 1:261 lid 2 BW en art. 6 lid 1 Wet op de Jeugdzorg. Het indicatiebesluit vermeldt in algemene zin de geconstateerde problematiek, de geïndiceerde zorg en de voorgestelde duur en plaats van uitvoering van de maatregel.

In de wettekst van art. 1:261 BW zijn een tweetal gronden voor de machtiging uithuisplaatsing te onderscheiden. Ten eerste moet de maatregel in het belang zijn van de verzorging en opvoeding van de minderjarige (of in het belang van onderzoek naar diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid). Het opvoedingsbelang vormt de primaire overweging ten aanzien van de inzet van kinderschermingsmaatregelen, waaronder dus ook de uithuisplaatsing. Dit sluit aan bij de notie 'Het belang van het kind' zoals vastgelegd in art. 3 Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind.¹⁰

Ten tweede dient de maatregel noodzakelijk te zijn. Art. 1:261 BW verwoordt dit principe dat kenmerkend is voor alle kinderschermingsmaatregelen en in het bijzonder voor de uithuisplaatsing: deze moeten worden gezien als

ultimum remedium. Dat wil zeggen: het moet noodzakelijk zijn in het licht van de opvoeding en verzorging van de minderjarige en het moet noodzakelijk zijn dat dit buiten het gezin plaatsvindt.¹¹ In de eerste plaats moet vast komen te staan dat de nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden bereikt met een ondertoezichtstelling of hulp in een vrijwillig kader. Daarna moet worden bepaald of de jongere in een pleeggezin, open instelling of gesloten instelling terecht komt, waarbij het uitgangspunt behoort te zijn dat het kind zo veel mogelijk binnen de persoonlijke kring van het gezin de geïndiceerde zorg geboden krijgt. Het *ultimum remedium* criterium hangt samen met het gegeven dat een uithuisplaatsing een inbreuk met zich mee brengt op verschillende grondrechten. In de eerste

Een uithuisplaatsing brengt een inbreuk met zich mee op verschillende grondrechten

plaats wordt de persoonlijke vrijheid van het kind in kwestie fors ingeperkt. De persoonlijke vrijheid, waarvan de bescherming is neergelegd in verschillende wetten en verdragen waaronder art. 15 Grondwet, art. 5 lid 1 EVRM en art. 9 lid 1 IVPBR, is een van onze meest fundamentele grondrechten en dit geldt onverkort voor minderjarigen. Daarnaast impliceert een uithuisplaatsing ook een ernstige inperking van het recht van het kind en de ouders op gezinsleven, zoals beschermd door art. 8 EVRM. Beide rechten zijn sterk verweven, zoals treffend verwoord door Asser/De Boer: 'Het belang van het kind brengt mee als onuitgesproken grondslag van het jeugden jeugdbeschermingsrecht, dat het kind bij zijn ouders opgroeit, dat dezen verantwoordelijkheid voor zijn verzorging en opvoeding dragen en daartoe het gezag uitoefenen. Het belang van het kind valt dus samen met een sterke rechtspositie van de ouders tegenover inbreuken op hun gezag. Deze inbreuken moeten worden gemotiveerd met zodanig ernstige omstandigheden dat het veronderstelde belang van het kind bij ouderlijke gezagsuit-

Auteurs

1. J.I. Huijjer LL.M. is als onderzoeker verbonden aan het Willem Pompe Instituut van de Universiteit Utrecht.

Prof. dr. I. Weijers is hoogleraar Jeugdbescherming aan de Universiteit Utrecht.

Noten

2. Verg. I. Weijers, *Parens patriae en prudentie: Grondslagen van de jeugdbescherming*, (oratie Utrecht), Amsterdam: Uitgeverij SWP 2012.

3. In de tragische zaak van het meisje Savanna dat werd omgebracht door haar moeder is de gezinsvoogd aangeklaagd

wegens nalatigheid, een unicum in de Nederlandse rechtsgeschiedenis. Overigens werd de gezinsvoogd vrijgesproken door de Rechtbank Den Haag.

4. Open brief van bezorgde jeugdrechtsadvocaten, *Rotterdam 4 december 2008*, p. 1. Zie ook J. uit Beijerse, K. Logtenberg & M. Rietbergen (2010) *Zorg om de jeugdzorg*, Den Haag: Boom.

5. Het betrof hier een uitgelekte voorlopige conclusie van de Commissie-Samson die onderzoek doet naar misbruik in de jeugdzorg, *De Volkskrant* 1 mei 2012.

6. De mishandelingen zouden hebben plaatsgevonden tussen 1984-2010 in een

instelling functionerend onder verantwoordelijkheid van de William Schrikker Groep.

Betoogd wordt dat ernstige signalen jarenlang zijn genegeerd door de Inspectie en de WSG-groep zelf, *De Volkskrant* 18 mei 2012.

7. C. de Ruiter, 'Jeugdzorg, word eens volwassen', *De Volkskrant* 7 mei 2012.

8. Met deze moeilijk te beantwoorden vraag lijkt ook de politiek te worstelen. Zie bijv. *Kamerstukken II 2009/10*, 32 296, nr. 2, p. 10-12.

9. Waar in dit artikel wordt gesproken over Bureau Jeugdzorg betreft dit tevens alle jeugdzorginstellingen die onder mandaat

van Bureau Jeugdzorg werken, zoals de William Schrikker Groep.

10. Hierin wordt gesteld: 'Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging'.

11. J.E. Doek & P. Vlaardingebroek (2009) *Jeugdrecht en jeugdzorg*, Den Haag: Reed Business, 351.

De rechtbank concludeert dat Bureau Jeugdzorg lijkt ‘vergeten’ het belang van het kind mee te wegen in de besluitvorming

oefening kijkt voor het grotere en concrete belang van het kind bij de inbreuk erop.¹²

Afhankelijk van het soort plaatsing is er bij de uithuisplaatsing bovendien sprake van een vorm van vrijheidsbeneming. Wordt een minderjarige gesloten geplaatst in een jeugdzorginstelling dan heeft dit in ieder geval te gelden als een vorm van vrijheidsbeneming. Daarnaast kan plaatsing in een open instelling waar de jongere tegen zijn wil verblijft ook als vrijheidsbeneming worden beschouwd.¹³ Aan de vrijheidsbeneming van minderjarigen zijn belangrijke restricties en minimumwaarborgen verbonden. In het bijzonder art. 37 aanhef onder b IVRK bepaalt dat vrijheidsbeneming van jongeren alleen als uiterste maatregel en dan voor de kortst mogelijke duur, mag worden ingezet. In de Wet op Jeugdzorg is dit vertaald naar de eis dat sprake is van ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling ernstig belemmeren en daarnaast moet een gesloten plaatsing in het concrete geval noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de jeugdige zich zal onttrekken aan de zorg die hij nodig heeft.¹⁴

Waar de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen in zijn algemeenheid als laatste redmiddel moet worden gezien, geldt dit dus in het bijzonder voor de uithuisplaatsing. Dit veronderstelt uiterste terughoudendheid bij de toepassing van deze maatregel. Daarnaast mogen zeer hoge eisen worden gesteld aan de zorgvuldigheid in het besluitvormingsproces van de jeugdzorginstelling, teneinde een ongerechtvaardigde overheidsinmenging te voorkomen.¹⁵ Zoals we zagen blijkt de kinderrechter helaas in meer dan één op de tien van de door ons bestudeerde gevallen van oordeel dat Bureau Jeugdzorg onzorgvuldig heeft gehandeld. Dan gaat het zelden om marginale kwesties, maar juist om fundamentele zaken. Zo komt de kinderrechter in enkele gevallen tot de pijnlijke conclusie dat het handelen van Bureau Jeugdzorg rechtstreeks in strijd is geweest met het belang van het kind.¹⁶ In een andere zaak concludeert de rechtbank dat Bureau Jeugdzorg lijkt ‘vergeten’ het belang van het kind mee te wegen in de besluitvorming.¹⁷ In de kritische beoordeling van de kinderrechter komen met name vier tekortkomingen naar voren: onzorgvuldigheden met betrekking tot het indicatiebesluit, onzorgvuldigheden met betrekking tot de instemming van de gedragswetenschapper, niet adequaat handelen, en onvoldoende serieus nemen van het *ultimum remedium*-principe. Wij zullen deze punten hieronder nader toelichten.

Het indicatiebesluit

Uit de onderzochte zaken rijst het beeld dat het indienen van de indicatiebesluiten niet altijd voldoende zorgvuldig gebeurt. Dit klemmt aangezien de uithuisplaatsing in beginsel berust op een rechterlijke machtiging die op grondslag van het indicatiebesluit wordt genomen. Het indicatiebesluit regelt de toegang tot de geïndiceerde zorg (art. 3 lid 3 Wjz en art. 5 lid 2 Wjz jo. art. 15 e.v. Uitvoeringsbesluit Wjz). Een zorgvuldige indicatiestelling is dus cruciaal. In

verscheidene zaken blijkt echter een indicatiebesluit te worden ingediend dat niet aan de wettelijke vereisten van art. 6 Wjz voldoet. Zo baseert een Bureau Jeugdzorg zijn verzoek onder meer op een indicatiebesluit waarvan de geldige termijn is verlopen.¹⁸ Een andere keer komt in het besluit onvoldoende duidelijk naar voren welke zorg is geïndiceerd.¹⁹

Het indicatiebesluit is tevens een besluit in de zin van art. 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit brengt met zich mee dat Bureau Jeugdzorg bij de totstandkoming van het indicatiebesluit is gehouden aan de zorgvuldigheids- en motiveringsvereisten zoals neergelegd in de afdelingen 3.2 en 3.7 van de Awb. Het verplicht onder meer tot een zorgvuldige voorbereiding van het besluit (art. 3:2 Awb) en een evenredige belangenafweging (art. 3:4 lid 1 en 2 Awb). Daarnaast dient het indicatiebesluit, op grond van art. 3:46 Awb, onderbouwd te zijn met een deugdelijke motivering.

In dit verband moet worden opgemerkt dat de verschillende categorieën uithuisplaatsingen in de Wet op de jeugdzorg dusdanig algemeen zijn geformuleerd, dat men zich kan afvragen of het niet wenselijker is de kinderrechter meer zeggenschap te geven over de concrete uitwerking van de uithuisplaatsing, middels specifiekere machtigingen.²⁰ Het indicatiebesluit hoort hierin een cruciale rol te spelen.

Wij constateren dat de rechter in vier gevallen het betreffende Bureau Jeugdzorg op de vingers heeft getikt wegens onzorgvuldig omgaan met het indicatiebesluit. Het lijkt erop dat het indicatiebesluit door de Bureaus Jeugdzorg soms als hinderlijk bureaucratisch en niet van wezenlijk belang wordt beschouwd. Dit gaat echter voorbij aan de cruciale rol die de wetgever heeft toegekend aan het indicatiebesluit en miskent de substantiële invloed van het indicatiebesluit op de gewenste duur en vorm van de machtiging uithuisplaatsing.

De instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper

Behalve over Bureau Jeugdzorg wordt door de rechter in opvallend veel (maar liefst zes) zaken eveneens kritisch geoordeeld over de rol van de gedragswetenschapper. Voor een plaatsing in de gesloten jeugdzorg is een instemmingsverklaring nodig van een gedragswetenschapper die de jongere kort daarvoor heeft onderzocht (art. 29b lid 5 Wjz). De gedragswetenschapper speelt derhalve een cruciale rol in het besluitvormingsproces dat leidt tot een gesloten plaatsing. Hiervoor werd al gewezen op het gebrek aan regelgeving omtrent de vereisten van deze instemmingsverklaring in vergelijking tot de vereiste verklaring bij andere vormen van vrijheidsbeneming van minderjarigen, zoals de oplegging van een PIJ-maatregel.²¹ In de jurisprudentie is evenwel een redelijk helder beeld ontstaan van de vereisten die aan de instemmingsverklaring moeten worden gesteld. Zo heeft de Rechtbank Maasricht bepaald dat ‘van de gedragswetenschapper mag wor-



den verwacht dat deze zelfstandig en onafhankelijk een oordeel geeft over de noodzaak tot plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg'. Essentieel is hierbij dat de gedragswetenschapper enige afstand bewaart van de verklaring van Bureau Jeugdzorg, in die zin dat zijn verklaring een toegevoegde waarde heeft voor de beoordeling van de noodzaak tot een uithuisplaatsing.²² Concreet betekent dit, zoals de Rechtbank Zwolle heeft bepaald, dat de verklaring deugdelijk en controleerbaar moet zijn gemotiveerd,

dat de gedragswetenschapper niet betrokken mag zijn bij de opstelling van het verzoekschrift en indicatiebesluit, dat er sprake moet zijn van een zekere distantie ten opzichte van de eventuele behandeling van de minderjarige en dat de minderjarige kort tevoren moet zijn onderzocht.²³ Zelfstandig betekent met name dat de gedragswetenschapper *zelf* een gesprek met de jongere houdt teneinde zich een oordeel te vormen zonder inmenging van Bureau Jeugdzorg of de betreffende ouders.

12. C. Asser & J. de Boer (2010) *Personen- en Familierecht*, Den Haag: Boom, p. 813.

13. Voor een uitgebreide analyse van alle vormen van vrijheidsbeneming bij jeugdigen zie: T. Liefwaard (2008) *Deprivation of Liberty of Children in Light of International Human Rights Law and Standards* (diss. Amsterdam VU), par. 3.2.

14. Art. 29b lid 3 Wvz.

15. Vergelijk op dit punt de rapporten van de Nationale Ombudsman, Rapport 2012/45 en Rapport 2011/310.

16. Voorzieningenrechter Rb. Haarlem 21 juli 2011, *LJN* BR2936 en Rb. Middelburg 5 januari 2011, *LJN* BR4298.

17. Rb. Breda 15 mei 2011, *LJN* BR1667.

18. Rb. Maastricht 23 december 2011, *LJN* BV038.

19. Rb. Maastricht 6 september 2011, *LJN* BT1957.

20. Verg. M. Bruning (2011), 'De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen', *Ars Aequi* november 2011, 788.

21. Verg. M. Bruning & T. Liefwaard (2009), 'Ontwikkelingen en knelpunten in de gesloten jeugdzorg', *FJR* 2009/42.

22. Rb. Maastricht 2 juni 2010, *LJN* BM 7024.

23. Rb. Zwolle 8 december 2008, *LJN* BG8871.

Op dit vlak komen we diverse verwijtbare onzorgvuldigheden tegen. Zo blijkt uit een arrest van de Rechtbank Haarlem dat de gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg aanwezig is geweest bij het vertrouwelijke gesprek.²⁴ In een ander geval worden de ouders van de minderjarige uitdrukkelijk uitgenodigd voor het vertrouwelijke gesprek, terwijl de gedragswetenschapper op de hoogte was van de bijzondere spanningen binnen het gezin (hetgeen ook leidt tot een forse escalatie).²⁵ In een derde geval heeft de betrokken gedragswetenschapper de minderjarige in een eerder stadium begeleid als GZ-psycholoog. Daarbij is bovendien opvallend dat de gedragswetenschapper bijna letterlijk de zienswijze van Bureau Jeugdzorg herhaalt.²⁶ Minstens zoveel bevreemdend wekt een arrest van de Rechtbank Amsterdam, waaruit blijkt dat de gedragswetenschapper die de instemmingsverklaring heeft opgesteld, in een eerder stadium mede het initiatief heeft genomen richting een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing.²⁷ In een ander geval laat de gedragswetenschapper de vader van een minderjarige aanwezig zijn bij het vertrouwelijk gesprek en constateert de rechtbank dat hij vervolgens zonder verdere eigen toelichting de zienswijze van de vader en Bureau Jeugdzorg overneemt.²⁸

De gedragswetenschapper behoort vanuit zijn professie een onafhankelijke bijdrage te leveren die een toegevoegde waarde heeft voor het besluitvormingsproces van de rechter. Dit ligt extra gevoelig, wanneer (zoals in veel gevallen) de betrokken gedragswetenschapper verbonden is aan Bureau Jeugdzorg. Daarmee wordt op zijn minst de schijn van partijdigheid gewekt. Naar aanleiding van deze geconstateerde onzorgvuldigheden dienen zich twee vragen aan. Ten eerste of het, gelet op de minimale wettelijke vereisten ten aanzien van de instemming van de gedragswetenschapper, niet wenselijker is om deze criteria nader in de wet te preciseren.²⁹ Ten tweede, of het niet aanbeveling verdient dat de gedragswetenschapper echt onafhankelijk is en dus niet verbonden hoort te zijn aan het betreffende Bureau Jeugdzorg.

Adequaat handelen

Sinds de wetwijziging in 1995 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen overgeheveld van de kinderrechter naar de gezinsvoogdij-instelling. Deze verantwoordelijkheid veronderstelt niet alleen een zorgvuldige afweging in het besluitvormingsproces, maar ook adequaat handelen richting het kind en de ouders door Bureau Jeugdzorg in de uitvoering van de maatregel.

In ten minste zes verschillende zaken blijkt dat in de periode van de uithuisplaatsing niet de gewenste zorg is geboden of zelfs in het geheel geen behandeltraject is opgestart. De veelgehoorde klacht over wachtlijstproblematiek speelt hierbij ongetwijfeld een grote rol. In de jurisprudentie wordt in een enkele zaak expliciet verwezen naar wachtlijst- of overdrachtsproblematiek bij de ketenpartners.³⁰ Dit mag misschien een verklaring vormen voor het gebrek aan handelen, maar het biedt zeker geen rechtvaardiging. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft in meerdere zaken gesteld dat bij de besluitvorming rond een uithuisplaatsing altijd moet worden meegewogen waar het kind heen gaat, of het daar geschikte zorg krijgt, en welke impact het weghalen

uit de gezinssituatie zal hebben.³¹ Een uithuisplaatsing moet immers een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van een verblijf thuis, zo vloeit onder meer voort uit art. 8 EVRM.

Het blijkt helaas geen uitzondering dat een minderjarige gedurende lange tijd in een jeugdzorginstelling verblijft zonder adequate vorm van behandeling of contact met de ouders. In een geval verblijft de minderjarige zelfs al ruim negen maanden in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg en is Bureau Jeugdzorg bij beschikking al tweemaal tot aansporing gemaand om duidelijkheid te bieden aan de minderjarige.³² Hoewel in dit soort zaken vaak een 'duivels dilemma' speelt – thuis is immers vaak ook geen optie – kan het nooit de bedoeling zijn om minderjarigen zo lang met een doelloze vorm van vrijheidsbeneming op te zadelen.

Naast de zaken waarin het uitblijven van de gewenste zorg wordt toegeschreven aan wachtlijstproblematiek, is er ook een aanzienlijk aantal zaken waar in zijn geheel niet duidelijk of overtuigend wordt toegelicht waarom geen concrete stappen zijn ondernomen. Zo maakt de Rechtbank Rotterdam korte metten met het betoog van Bureau Jeugdzorg dat geen actie is ondernomen vanwege 'de vakantieperiode' en de langdurige ziekte van de betrokken gezinsvoogd. Ondertussen verblijft het kind al drie maanden in een jeugdzorginstelling, zonder contact met de vader.³³ Ook komt het voor dat de kinderrechter moet concluderen dat Bureau Jeugdzorg zich in zijn geheel niet bereid toont de haalbaarheid van de voorgestelde behandelingssetting te onderzoeken.³⁴

Opvallend is dat de gedragswetenschapper bijna letterlijk de zienswijze van Bureau Jeugdzorg herhaalt

Een ander aspect betreft de hulp aan de ouders. Wil een ondertoezichtstelling met of zonder uithuisplaatsing echt het karakter hebben van een tijdelijke maatregel dan zullen naast het kind, de betreffende ouders hulp en steun dienen te krijgen om hun pedagogische capaciteiten te vergroten. De rechtspraak van het EHRM is op dit punt bijzonder helder: 'De overheid is verplicht ouders advies te verstrekken en ondersteuning te bieden bij het oplossen van hun problemen'.³⁵ Het lijkt erop dat Bureau Jeugdzorg zich soms onvoldoende realiseert dat de primaire doelstelling moet zijn het kind en de ouder(s) op een zodanige manier hulp en zorg te bieden dat het gezin het kind weer op eigen kracht kan opvoeden. Dit volgt behalve uit de rechtspraak van het EHRM ook uit nationale wetgeving. Volgens art. 1:257 BW dient immers hulp en steun geboden te worden aan kind én ouder ten einde de bedreiging van zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden. Daarnaast moet de hulp en steun erop gericht zijn de

Het blijkt geen uitzondering dat een minderjarige gedurende lange tijd in een jeugdzorginstelling verblijft zonder adequate vorm van behandeling of contact met de ouders

familieband zo veel mogelijk te behouden en waar mogelijk zelfs te bevorderen. Nog veel belangrijker dan de wettelijke vereisten op dit punt is de vaststelling dat het vanuit pedagogisch oogpunt – uitzonderingen daargelaten – buitengewoon onwenselijk is niet te investeren in de band tussen ouder en kind. Het aanbieden van de gewenste zorg, primair aan het kind, maar daarnaast ook aan het gezin, moet zorgvuldig en adequaat worden opgepakt. Gebeurt dit niet, of onvoldoende, dan kan dit een schending opleveren van het aan art. 8 EVRM ontleende herenigingsbeginsel.³⁶

Onherroepelijk rijst in zo'n geval ook een van de meest wezenlijke vragen ten aanzien van de inzet van kindbeschermingsmaatregelen: rechtvaardigt de uitvoering van de uithuisplaatsing een dergelijke ingrijpende inbreuk in het leven van kind en ouder? Naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen betreffende de uitvoering kan de vraag worden opgeworpen of de ouders en/of het kind niet meer rechten op dit punt moeten worden toegekend, in de vorm van schadevergoeding en/of in de vorm van een tijdige herziening van de genomen beslissing in het licht van een tekortschietende uitvoering.

Ultimum remedium

De laatste jaren wordt vanuit de politiek af en toe, naar aanleiding van calamiteiten gepleit voor relativering van het klassieke uitgangspunt van het *ultimum remedium*-principe. Zo stelde Staatssecretaris van VWS Ross in 2004, zeer kort na de *Savanna*-zaak, dat 'Jeugdzorg in zijn algemeenheid sneller in moet grijpen in het gezin, het risico dat kinderen onterecht uit huis worden geplaatst moet daarbij op de koop toegenomen worden'.³⁷ De eerder aangehaalde brandbrief uit 2008 wijst daarentegen juist op de schade die ruime toepassing van het middel uithuisplaatsing in de jaren daarna teweeg lijkt te hebben gebracht. Hierdoor zou de machtiging uithuisplaatsing van *ultimum remedium* veranderd zijn in een 'voorbeds middel voor potentiële schade'.³⁸ Het Europese Hof

voor de Rechten van de Mens hanteert een zeer helder criterium met betrekking tot de uithuisplaatsing. Hoewel de kindbeschermingsautoriteiten enige discretionaire beleidsruimte toekomt is ingrijpen door middel van een uithuisplaatsing slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd.³⁹

Ons onderzoek laat zien dat de rechter met enige regelmaat een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing afwijst, omdat onvoldoende is gekeken naar alternatieve, minder ingrijpende mogelijkheden om de aanwezige problematiek te bestrijden. Typerend is een arrest van de Rechtbank Breda waarin wordt verzocht om een machtiging uithuisplaatsing omdat Bureau Jeugdzorg voorziet dat de moeder zich in de toekomst niet aan de gestelde voorwaarden zal houden. De kinderrechter stelt hierop specifiek belang te hechten aan het gegeven dat een machtiging uithuisplaatsing moet worden gezien als *ultimum remedium*.⁴⁰ Ongeacht of de verwachting van Bureau Jeugdzorg gerechtvaardigd is, zien we hier een duidelijk voorbeeld van de machtiging uithuisplaatsing als middel tegen *potentiële* schade. Ook in het licht van de jurisprudentie van het EHRM is zo'n handelwijze niet toelaatbaar. Er moet daadwerkelijk sprake zijn van schade of bedreiging in de ontwikkeling van het kind wil een uithuisplaatsing gerechtvaardigd zijn.⁴¹

Ook in verschillende andere zaken treffen we een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing gebaseerd op een onjuiste grondslag. Bijvoorbeeld een zaak waarin Bureau Jeugdzorg wil dat een moeder met haar kind verhuist, aangezien de gewelddadige vader in dezelfde wijk woont. Vader heeft echter al een straat- en contactverbod en houdt zich hier netjes aan. Over de opvoedkundige kwaliteiten van de moeder bestaat geen twijfel, waarop de rechter concludeert dat het verzoek tot machtiging uithuisplaatsing is ingegeven door de wens van Bureau Jeugdzorg dat de moeder verhuist.⁴²

Deze bevindingen roepen de vraag op in hoeverre er voldoende duidelijkheid bestaat over de voorwaarden waaraan

24. Rb. Haarlem 28 juni 2011, L/JN BR2178.

25. Rb. Maastricht 25 oktober 2011, L/JN BU3427.

26. Rb. Groningen 13 september 2011, L/JN BU4083.

27. Rb. Amsterdam 19 oktober 2011, L/JN BU7746.

28. Rb. Maastricht 25 oktober 2011, L/JN BU3427.

29. De wet spreekt slechts van 'een gekwalificeerde gedragswetenschapper', zie: art. 1 onder m Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg. Zie ook de Regeling aanwijzing gedragswetenschappers gesloten jeugd-

zorg, 19 december 2007, nr. DJB/

JZ-2818138, *Stcrf.* 2007, nr. 248, p. 48

30. Rb. Maastricht 11 januari 2011, L/JN BP1267.

31. Zie onder meer: EHRM 18 december 2008, nr. 39948/06, par. 49 (*Saviny vs. Ukraine*).

32. Hof 's-Hertogenbosch 4 mei 2011, L/JN BQ3575.

33. Rb. Rotterdam 30 augustus 2011, L/JN BS1704.

34. Rb. Amsterdam 25 januari 2011, L/JN BP9503.

35. Zie bv. EHRM 18 december 2008, nr.

39948/06, par. 55-58 (*Saviny vs. Ukraine*) en EHRM 29 september 2006, nr.

12643/02, par. 68-70 (*Moser vs. Oostenrijk*).

36. Asser/De Boer 2010, nr. 842. en meer specifiek EHRM 19 september 2000, nr. 40031/98, p. 441 (*Gnahoré vs. France*).

37. *Trouw* 29 december 2004.

38. Open brief van bezorgde jeugdrechtsadvocaten, Rotterdam 4 december 2008, p. 1.

39. Zie onder meer EHRM 18 december 2008, nr. 39948/06 (*Saviny vs. Ukraine*) en EHRM 19 september 2000, nr. 40031/98, par. 59 (*Gnahoré vs. France*). Verg. voor

een theoretische rechtvaardiging hiervan D. de Ruyter (1993), *Met recht ingrijpend. Een pedagogisch criterium voor het opleggen van hulp*, dissertatie VU Amsterdam. en G. Snik, J. de Jong & W. van Haften (2004) 'Preventive intervention in families at risk: the limits of liberalism', *Journal of philosophy of education* 38, 2, 181-193; I. Weijers, *Parens patriae en prudentie* (2012).

40. Rb. Breda 29 juli 2010, L/JN BN4963.

41. EHRM 8 april 2004, nr. 11057/02, par. 99 (*Haase vs. Germany*).

42. Hof Amsterdam 14 juni 2011, L/JN BR6395.

overheidsingrijpen zou moeten voldoen. Biedt de huidige wettelijke regeling wel voldoende houvast om op consequente en legitieme wijze in te grijpen? Heeft de op handen zijnde wettelijke herziening van de kindbeschermingsmaatregelen hier voldoende te bieden?⁴³ Het lijkt wenselijk dat het *ultimum remedium*-criterium in de herziene wet ten minste met maximale nadruk wordt bevestigd en dat de medewerkers van Bjz hiervan doordrongen raken.

Conclusie

Met deze verkenning hebben wij ons ten doel gesteld een nadere indicatie te kunnen geven van de meest nijpende knelpunten in het functioneren van de jeugdzorg met betrekking tot de gang van zaken rond de uithuisplaat-

Vanuit pedagogisch oogpunt is het – uitzonderingen daargelaten – buitengewoon onwenselijk niet te investeren in de band tussen ouder en kind

sing. Een groot deel van kritiekpunten die enkele jaren geleden in de brandbrief van Rotterdamse jeugdrechtsadvocaten naar voren werden gebracht lijkt nog steeds actueel. Er wordt onvoldoende zorgvuldigheid betracht in het proces van besluitvorming dat leidt tot een verzoek machtiging uithuisplaatsing. Deze onzorgvuldigheden zijn divers van aard, waarbij vooral het grote aantal fouten met betrekking tot het indienen van het indicatiebesluit en de instemmingsverklaring van de gedragswetenschapper in het oog springen.

Daarnaast blijkt, niet geheel verrassend, vaak sprake van een gebrekkige uitvoering van de uithuisplaatsing. In verscheidene zaken wordt niet adequaat gehandeld jegens kind en ouders. Zorgaanvragen blijven soms maanden liggen, kinderen worden voortdurend overgeplaatst en het vergroten van de pedagogische kwaliteiten van de ouders lijkt in veel gevallen geen prioriteit te hebben of zelfs niet

overwogen te worden. In sommige gevallen speelt de vaak aangedragen verklaring omtrent de wachttijstproblematiek hierin in rol. Er lijken echter ook vraagtekens te moeten worden gezet bij de efficiëntie en coöperativiteit bij de verschillende hulpinstanties. Een laatste element dat duidelijk naar voren komt in verschillende zaken is het soms oneigenlijke gebruik van de maatregel uithuisplaatsing in het licht van de *ultimum remedium*-gedachte.

Al met al lijkt scherper toezicht op het werk van Bureau Jeugdzorg wenselijk. Met de herziening van de kindbeschermingsmaatregelen lijkt hier deels gehoor aan te worden gegeven door een rapportageplicht van Bureau Jeugdzorg aan de Raad voor de Kinderbescherming. Hier ligt een belangrijke taak voor de Raad om zijn toezichhoudende taak, die momenteel in de praktijk weinig voorstelt, serieus inhoud te gaan geven.

Aanbevelingen

Tot slot zetten wij de verschillende aanbevelingen waar deze studie aanleiding toe heeft gegeven op een rij. Ten eerste verdient het aanbeveling om, zoals Mariëtte Bruning onlangs heeft voorgesteld, de kinderrechtster meer zeggenschap te geven over de concrete uitwerking van de uithuisplaatsing door in de machtiging specifiekere aan te geven wat de bedoeling is. Daarmee zal de rol van het indicatiebesluit nog belangrijker worden. Ten tweede, nu duidelijk is dat de wettelijke vereisten omtrent de instemming van de gedragswetenschapper te minimaal zijn, verdient het aanbeveling om deze criteria nader in de wet te preciseren. Bovendien dient te worden vastgelegd dat de gedragswetenschapper niet verbonden mag zijn aan het betreffende Bureau Jeugdzorg. Ten derde verdient het aanbeveling de ouders en/of het kind meer rechten in de hele procedure rondom de machtiging uithuisplaatsing en de uitvoering daarvan toe te kennen, hetzij in de vorm van schadevergoeding (achteraf) als stok achter de deur, hetzij in de vorm van recht op herziening van de beslissing tijdens de uitvoering, op grond van niet of onvoldoende realiseren van het doel waarvoor de machtiging is verleend. Ten vierde verdient het aanbeveling om het belang van het *ultimum remedium*-criterium in de hele procedure sterker te benadrukken en in de herziene wet met maximale nadruk te bevestigen. ●

⁴³ J. Doek, 'De herziening jeugdbescherming: IVRK-proof?', *FJR* 2008, 97.