

# Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

Vindplaats:	FJR 2014/61	Bijgewerkt tot:	23-09-2014
Auteur:	Mr. M. Kramer en mr. M.J.M. ten Voorde <sup>[2]</sup>		

## Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures

### Samenvatting

De wet herziening kinderschermingsmaatregelen en de Jeugdwet brengen ingrijpende wijzigingen in de jeugdsector. In deze bijdrage wordt ingegaan op de gevolgen die beide wetten hebben voor de rechtsbescherming van betrokkenen.<sup>[1]</sup> Aan de hand van een schema wordt uiteengezet hoe de rechtsbescherming er volgend jaar uit komt te zien.

### 1. Inleiding en achtergrond

In de editorial van dit tijdschrift van 4 april 2011 (*FJR* 2011/35) stelt o.a. Bruning de vraag of de betrokkene in het ingewikkelde wettelijke stelsel van jeugdzorg en jeugdbescherming zijn weg weet te vinden en zijn recht weet te halen. Zij constateert dat in de jurisprudentie nauwelijks procedures ter realisering van het recht op jeugdzorg zijn te vinden, ondanks vele wachtlijsten en onvoldoende aanbod van jeugdzorg. Zij concludeert dat cliënten slecht op de hoogte zijn van hun rechten en juridische mogelijkheden.<sup>[3]</sup> Het onderwerp rechtsbescherming is met de komende wetwijzigingen per 1 januari a.s. weer actueel. In de hele operatie van transitie en transformatie van de jeugdsector is niet veel aandacht besteed aan de wijze waarop de rechtsbescherming is geregeld. Zoals we in deze bijdrage zullen concluderen blijft de rechtsbescherming ook na 1 januari 2015 een zoektocht vanwege de vele verschillende wettelijke regelingen met veel bijzonder procesrecht.

Onder rechtsbescherming verstaan wij in deze bijdrage het recht van betrokkenen op toegang tot een onafhankelijke rechter tegen beslissingen in zowel het vrijwillig jeugdhulpkader als het gedwongen kader van jeugdbescherming. We brengen het complexe bouwwerk van rechtsbescherming in het jeugdrecht, dat deels bestuursrechtelijk en deels privaatrechtelijk is geregeld, in kaart. We gaan daarnaast ook specifiek in op de toegang tot jeugdhulp.

Aan de hand van een schematisch overzicht wordt de rechtsbescherming tegen de belangrijkste besluiten in het vrijwillig kader en in het kader van de kinderschermingsmaatregelen (boek 1 BW) weergegeven, gevolgd door een toelichting, aandachtspunten en te verwachten knelpunten.

### 2. Schematische weergave rechtsbescherming

*Leeswijzer:*

Het schema is verdeeld in kolommen. In elke kolom zijn beslissingen gegroepeerd die dezelfde rechtsbescherming genieten. Kolom 1 beschrijft de rechtsbescherming tegen besluiten van B&W in het vrijwillig kader. Kolom 2 ziet op besluiten van de gecertificeerde instelling (hierna: de GI)<sup>[4]</sup> en beschikkingen van de kinderrechter in het kader van de OTS. Kolom 3 ziet op de overige besluiten (bijvoorbeeld van de Raad voor de Kinderbescherming en de pleegzorgaanbieder). De laatste kolom, kolom 4 beschrijft het klachtrecht in het kader van de Jeugdwet. Hoewel de klachtbehandeling geen toetsing betreft door een onafhankelijke rechter, biedt het een zekere rechtsbescherming. Om die reden en vanwege de mogelijke samenloop met de nieuwe geschillenregeling bij de kinderrechter is het klachtrecht in het schema opgenomen. De genoemde wetsartikelen verwijzen naar de wetgeving zoals die zal gelden vanaf 1 januari 2015. Dat geldt ook voor de aangehaalde artikelen uit boek 1 BW, deze zijn met de nieuwe

nummering aangeduid.

Besluiten in het kader van voogdij en gesloten jeugdzorg zijn in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten. Er is voor gekozen om de meest voorkomende procedures te beschrijven. In het schema is niet opgenomen voor wie de rechtsbescherming geldt. In zijn algemeenheid kan hierover worden gezegd dat de rechtsbescherming in beginsel altijd voor de ouder(s) met gezag geldt en in sommige gevallen ook voor de minderjarige van 12 jaar en ouder, de ouder zonder gezag, de pleegouder en een ander die het kind als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt. In de in het schema aangehaalde artikelen uit het BW kan worden nagelezen voor wie de rechtsbescherming geldt. Voor het vrijwillig kader geldt dat in de Awb is bepaald dat de rechtsbescherming openstaat voor de belanghebbende. In de regel kunnen dat dezelfde personen zijn als hiervoor genoemd, ook minderjarigen hebben in bepaalde gevallen direct toegang tot de bestuursrechter.<sup>[5]</sup>

1. BESLUITEN IN VRIJWILLIG KADER (ZONDER OTS)	2. BESLUITEN IN GEDWONGEN KADER (IN HET KADER VAN DE OTS)			3. OVERIGE BESLUITEN
<u>Besluiten van B&amp;W</u>	<u>a. Besluiten van de GI</u>	<u>b. Beschikkingen van de Kr</u>	<u>c. Geschillenregeling OTS</u>	<u>Andere besluiten</u>
<p><b>verleningsbeslissing</b> o.g.v. art. 2.3 Jeugdwet jo. gemeentelijke verordening (Is besluit i.z.v. art. 1:3 Awb)</p>	<p><b>verleningsbeslissing</b> (***)art. 3.5 Jeugdwet <b>aanwijzing</b> art. 1:263 lid 1 BW <b>intrekking aanwijzing</b> art. 1:265BW <b>beëindiging uhp</b> art. 1:265d BW*** <b>beperking omgang</b> art. 1:265f BW (zijn besluiten i.z.v. art. 1:3 Awb)</p>	<p>met hoger beroep OTS art. 1:255 BW <b>MUP</b> art. 1:265a BW <b>beperking gezag</b> art. 1:265e BW <b>omgang &amp; opvoedtaken</b> art. 1:265g BW <b>verv. toestemming medische behandeling</b> art. 1:265h BW <b>toestemming wijziging verblijf</b> (langer dan een jaar geduurd<sup>[6]</sup>) art. 1:265i BW</p>	<p><b>geschillen over uitvoering ots</b> (uitgezonderd gedragingen als bedoeld in art. 4.2.1 Jeugdwet)</p>	<p><b>Besluit RvdKm.b.t. verkl van geen bezwaar (VGB besluit m.b.t. toeslagen pleegvergoeding</b> (door pleegzorgaanbieder*) besluit i.z.v.. art. 1:3 Awb)</p>
<p><b>Rechtsbescherming:</b> a. o.g.v. art. 7:1 Awb, eerst <i>bezwaar</i> bij <b>B&amp;W</b> b. beroep bij de Kr als <u>bestuursrechter</u> Awb bijlage 2*, hfst. 3 art. 8.7 Omdat Kr als br toetst is hfst. 8 Awb van toepassing. c. <i>hoger beroep</i>: <b>CRvB</b> Awb bijlage 2* hfst. 4 art. 10</p>	<p><b>Rechtsbescherming:</b> bezwaar en beroep Awb uitgesloten (art. 8:5 lid 1, art. 7:1 en bijlage 2* art. 1 Awb hfst. 6, 7 + 8 Awb n.v.t., <b>maar</b> in plaats daarvan <i>bijzonder procesrecht</i>: a. <i>beroep</i> bij <b>Kr</b> o.g.v. art. 1:264 BW (Let op: zeer korte termijn van 2 weken!) b. <i>hoger beroep</i> :</p>	<p><b>Rechtsbescherming:</b> <i>hoger beroep</i>: <b>hof</b> art. 358 jo. art. 806 Rv <i>cassatie</i>: <b>Hoge Raad</b> art. 426 e.v. Rv zonder hoger beroep (uitgezonderd in art. 807 Rv) <b>VOTS</b> art. 1:257 BW <b>vervanging GI</b> art. 1:259 BW</p>	<p><b>Rechtsbescherming:</b> O.g.v. art. 1:262b BW kunnen dergelijke geschillen worden voorgelegd aan de <b>Kr</b> Kr neemt beslissing als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt (eerst schikking beproeven) <i>Geen hoger beroep</i> (uitgezonderd in art.</p>	<p><b>Rechtsbescherming:</b> a. ogv art. 7:1 Awb, eers <i>bezwaar</i> bij <b>bestuursorg</b>; b. <i>beroep</i> <b>Rb sector bestuursrecht</b> sector br Rb art. 8:1 Awb c. hoger beroep : <b>ABRvS</b></p>

	<p><b>hof</b> alleen mogelijk voor beschikkingen o.g.v art. 1:265d en art. 265f BW (art. 1:264 en art. 1:265 BW) uitgesloten van hb o.g.v. art. 807 Rv, alleen cassatie in belang der wet)  <i>c. cassatie: Hoge Raad</i></p>	<p><b>bekrachtiging plan van aanpak</b> art. 1:262a lid 3 BW  <b>bekrachtiging aanwijzing</b> art. 1:263 lid 3 BW  <u><b>Rechtsbescherming:</b></u>  cassatie in belang der wet,</p>	807 Rv)	
<p><i>*Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak</i></p>	<p>** zie toelichting bij schema onder 3.1  ** *bij plaatsing langer dan 1 jaar toestemming Kr nodig, zie art. 1:265i BW</p>			<p>*NB. uitspraak ABRvS d 13-2-2013: besluit tot niet verlengen pleegcontract geen beschikking! (ECLI:NL:RVS:2013:BZ1 FJR 2013/68.1)). Het be om iemand wel of niet al pleegouder te erkennen gekoppeld aan het besluit om wel of geen pleegzorgcontract af te sluiten.</p>

### 3. Toelichting bij het schema

#### 3.1 Rechtsbescherming in het vrijwillige kader (kolom 1)

##### Verleningsbeslissing van B&W

Onder de Jeugdwet zal de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp (nu nog jeugdzorg geheten) worden gedecentraliseerd van provinciaal naar gemeentelijke niveau. In het vrijwillig kader staat straks het door B&W te nemen verleningsbeslissing centraal.

De Jeugdwet bepaalt in artikel 2.9 onder a dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt over de door B&W te verlenen individuele voorzieningen en de voorwaarden voor toekenning hiervan. De toekenning van deze niet<sup>[7]</sup> vrij toegankelijke voorzieningen in het vrijwillig kader veronderstellen altijd een verleningsbeslissing van B&W Het begrip verleningsbeslissing B&W dienen daarvoor een beschikking af te geven met de mogelijkheid van bezwaar en beroep, aldus de Memorie van Toelichting.<sup>[8]</sup> De verleningsbeslissing is net als het huidige indicatiebesluit een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen de verleningsbeslissing kan bezwaar gemaakt worden bij B&W Daarna staat beroep open, niet zoals gewoonlijk bij de afdeling bestuursrechtspraak van de rechtbank, maar bij de kinderrechter, die optreedt als bestuursrechter.<sup>[9]</sup> Bevoegd is de kinderrechter binnen het rechtsgebied waar de gemeente haar zetel heeft.<sup>[10]</sup> Tegen de beslissing van de kinderrechter staat hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep.<sup>[11]</sup> De rechtsbescherming in het vrijwillig kader is daarmee geheel bestuursrechtelijk geregeld.

##### Aandachtspunten en knelpunten voor de praktijk:

##### Jeugdwet is een kaderwet

De Jeugdwet is een kaderwet en laat het aan de gemeenten over om nadere regels te stellen met betrekking tot het aanbod van en de toegang tot jeugdhulp. Er zal sprake zijn van uiteenlopende

verordeningen jeugdhulp waardoor rechtsongelijkheid kan ontstaan. Bovendien zal de kinderrechter in geval van beroep tegen het verleningsbesluit zich steeds moeten verdiepen in de betreffende plaatselijke verordening die van toepassing is.

### **Modelverordening VNG wijkt af van de systematiek van de Awb**

De VNG heeft inmiddels een Modelverordening Jeugdhulp opgesteld. Daarin zijn twee opvallende keuzes gemaakt. In het model wordt gesuggereerd dat het niet noodzakelijk is een beschikking af te geven bij toekenning of afwijzing van jeugdhulp die tot stand komt na een verwijzing van de huisarts, medisch specialist of jeugdarts. Volgens het model kunnen gemeenten ervoor kiezen in deze gevallen slechts een besluit af te geven als betrokkenen daarom verzoeken.<sup>[12]</sup> Uit de artikelsgewijze toelichting<sup>[13]</sup> blijkt dat met deze variant wordt voorkomen dat het college talloze beschikkingen moet afgeven die hetzelfde luiden als hetgeen de jeugdige of zijn ouders naar het oordeel van de jeugdhulpaanbieder nodig hebben. Deze werkwijze wijkt af van de systematiek van de Awb waarin besluiten van bestuursorganen met rechtsgevolg schriftelijk worden genomen. Een schriftelijk besluit schept voor de betrokkene niet alleen duidelijkheid omtrent de voorziening die wordt verleend, maar ook over de mogelijkheid van bezwaar en beroep. De voorgestelde regeling is voor de betrokkene uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming zeer nadelig en verdient geen navolging. De andere opvallende keuze in de Modelverordening betreft de aanvraagprocedure die uitgaat van de procedure zoals die is geregeld in de nieuwe Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) 2015. Om in aanmerking te komen voor een individuele voorziening dient de betrokkene zich eerst met een hulpvraag te melden bij het college, waarna een vooronderzoek, een gesprek en een verslag volgen (artikel 4, 5, 6 en 7 van variant A Modelverordening). Vervolgens kan de betrokkene een schriftelijke aanvraag voor een individuele voorziening indienen bij het college (artikel 8 Modelverordening). In de modelverordening is geen termijn opgenomen voor de duur van het voortraject van hulpvraag tot en met verslag. In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8 wordt gewezen op het feit dat op de aanvraag binnen een termijn van acht weken na ontvangst daarvan een beschikking dient te worden gegeven. Met de voorgestelde werkwijze wordt opnieuw afgeweken van de bestaande systematiek van de Awb, die alleen een aanvraag kent. Anders dan de Wmo 2015 biedt de Jeugdwet zelf geen grondslag voor deze afwijkende werkwijze. Het is dan ook de vraag of deze afwijkende procedure is toegestaan. Het risico is dat de termijn van besluitvorming met deze werkwijze wordt opgerekt omdat aan het voortraject geen termijn wordt verbonden en de betrokkene in deze fase geen rechtsmiddelen kan aanwenden. Er is immers in de voorfase nog geen sprake van een aanvraag. Tegen een traag optredend college zou de betrokkene machteloos staan. De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is alleen van toepassing als sprake is van een aanvraag. En hoewel de verordening in artikel 4 lid 3 voorschrijft dat het college in spoedeisende gevallen een passende tijdelijke maatregel dient te treffen, zou de betrokkene deze maatregel niet kunnen afdwingen omdat formeel nog geen sprake is van een aanvraag. De onwenselijkheid van deze gang van zaken moge duidelijk zijn. De Raad voor de Rechtspraak heeft zich destijds, bij de totstandkoming van de Wmo, al zeer kritisch uitgelaten over de vergelijkbare werkwijze die in de Wmo is opgenomen en adviseerde aansluiting te zoeken bij de systematiek van de Awb <sup>[14]</sup>. Het is zeer wel denkbaar dat in de praktijk discussies ontstaan over de vraag of sprake is van een melding of aanvraag en dat de rechter bij twijfel een melding al snel zal kwalificeren als aanvraag teneinde cliënten niet in de kou te laten staan.

### **Toegang jeugdhulp voor pleegouders onduidelijk**

Hulp en zorg wordt volgens de definitie jeugdhulp verleend aan de jeugdigen en hun ouders. Onder de definitie ouders vallen volgens de Jeugdwet ook andere verzorgers, behalve pleegouders. Strikt genomen hebben pleegouders hierdoor geen toegang tot jeugdhulp. In de Memorie van Toelichting is bij de definitie van 'ouder' vermeld:

“Met het wetsvoorstel verbetering positie pleegouders werden pleegouders uitgezonderd van

de definitie van cliënt in de Wjz, omdat zij in dit verband een bijzondere positie innemen, aangezien zij zelf onderdeel uitmaken van het aanbod van jeugdhulp en zij in dat kader vallen onder de verantwoordelijkheid van de aanbieder die pleegzorg biedt.”<sup>[15]</sup>

De vraag is of hier bedoeld wordt dat pleegouders via de pleegzorgaanbieder de benodigde jeugdhulp kunnen verkrijgen. Deze onduidelijkheid geldt nog meer voor de positie van de pleegoudervoogd<sup>[16]</sup> omdat betwijfeld kan worden of de pleegoudervoogd onder de verantwoordelijkheid<sup>[17]</sup> van de aanbieder van pleegzorg valt.

Feit is dat in de modelverordening van de VNG verwezen wordt naar de wettelijke definities in de Jeugdwet en dat pleegouders ook in de modelverordening niet worden genoemd als degenen die een aanvraag tot jeugdhulp kunnen indienen. Het kan toch niet de bedoeling zijn geweest dat pleegouders geen toegang tot jeugdhulp hebben als zij problemen ondervinden bij de opvoeding van hun pleegkind.

### **Geen toestemmingsvereisten voor aanvraag jeugdhulp in het vrijwillig kader**

Met betrekking tot de toegang tot jeugdhulp kan nog een ander knelpunt worden geconstateerd.

De Jeugdwet kent geen vereisten met betrekking tot de aanvraag voor jeugdhulp.<sup>[18]</sup> Wie er om jeugdhulp kunnen vragen (hier: een ‘aanvraag’ kunnen indienen) en *wiens toestemming* hiervoor nodig is, is namelijk niet geregeld. In de Jeugdwet is weliswaar in artikel 7.3.4 bepaald dat ‘voor het *verlenen* van jeugdhulp de toestemming van de ‘betrokkene’<sup>[19]</sup> vereist is’, maar deze voorwaarde blijkt betrekking te hebben op de fase van de feitelijke uitvoering van de hulp. De wetgever heeft voor het *aanvragen* van jeugdhulp geen instemmingsregels vastgelegd.

Dit kan in de praktijk leiden tot onwenselijke situaties. Bijvoorbeeld dat de georganiseerde hulp niet kan worden ingezet omdat pas op het moment van uitvoering van de jeugdhulp blijkt dat de toestemming van de betrokkene (of van één van hen) niet wordt gegeven. En bovendien dat deze betrokkene ten onrechte in de aanvraagprocedure niet als belanghebbende is aangemerkt. Het is daarom aan te raden dat de gemeente (naar analogie van artikel 7.3.4 van de Jeugdwet) in de verordening jeugdhulp opneemt wiens toestemming vereist is voor het aanvragen van jeugdhulp.

## **3.2 Rechtsbescherming in het gedwongen kader (Kolom 2)**

De rechtsbescherming in het gedwongen kader is geheel privaatrechtelijk geregeld. De kolom is onderverdeeld in drie subkolommen a, b en c.

### **Kolom 2a**

Kolom 2a betreft de zelfstandig te nemen besluiten van de GI, zoals de verleningsbeschikking, de aanwijzing of intrekking daarvan, de beëindiging van de uithuisplaatsing die korter dan een jaar duurt en de beperking van de omgang. Hoewel deze besluiten van de GI tevens aangemerkt kunnen worden als besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb is het bestuursprocesrecht hier niet van toepassing. Er is geen bezwaar en beroep op grond van de Awb mogelijk tegen besluiten op grond van de ots-afdeling in boek 1 BW.<sup>[20]</sup> Wel zijn de bepalingen uit hoofdstuk 3 en 4 Awb op de totstandkoming van deze besluiten van toepassing, waaronder de beginselen van behoorlijk bestuur<sup>[21]</sup> en de verplichte vermelding van rechtsmiddelen.<sup>[22]</sup>

De rechtsbescherming in eerste aanleg tegen deze besluiten is geregeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waarbij naast de regels voor de verzoekschriftenprocedure (artikel 1:261 e.v. Rv) ook de bijzondere regels voor rechtspleging in zaken betreffende het personen- en familierecht (artikel 798 e.v. Rv) van toepassing zijn. Daarnaast geldt bovendien de afwijkende regeling van artikel 1:264 BW. De betrokkene die het niet eens is met een besluit kan zich binnen twee weken na toezenden of uitreiking van het besluit wenden tot de kinderrechter. Daarna is het besluit onherroepelijk. Een dergelijk verzoek kan worden ingediend zonder advocaat.<sup>[23]</sup> Hoger

beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad zijn geregeld in het civiele procesrecht. Men moet erop bedacht zijn dat niet steeds hoger beroep mogelijk is.<sup>[24]</sup>

### Kolom 2b

Kolom 2b geeft een overzicht van de op verzoek te nemen beschikkingen door de kinderrechter. Nieuw is dat de kinderrechter straks het gezag van de ouder(s) kan beperken, het plan van aanpak kan bekrachtigen en dat voor wijziging van het verblijf van het kind dat een jaar of langer als behorende tot een gezin wordt verzorgd en opgevoed, toestemming van de kinderrechter nodig is. Hoger beroep staat ook in deze gevallen niet steeds open. Uit het schema volgt wanneer wel en niet. Voor zover dat wel het geval is staat beroep open bij het gerechtshof en hoger beroep bij de Hoge Raad.

### Kolom 2c

In kolom 2c kan het gaan om een breed scala aan besluiten en gedragingen waarover een geschil bestaat. De ouder met gezag, de minderjarige van twaalf jaar of ouder, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, de pleegzorgaanbieder en de GI kunnen op grond van artikel 1:262b BW een geschil voorleggen over de uitvoering van de OTS. Geschillen die op grond van het klachtrecht kunnen worden voorgelegd aan de GI, zijn echter uitgezonderd. De kinderrechter neemt een zodanige beslissing als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. Alvorens te beslissen, probeert hij een vergelijk tussen de betrokken te bereiken. Het gaat hier om een nieuwe regeling die bij amendement in het wetsvoorstel terecht is gekomen.<sup>[25]</sup> De regeling beoogt de kinderrechter een knoop te laten doorhakken in de situatie waarin verschillen van mening ontstaan over de aanpak van de problemen, die niet in goed overleg opgelost kunnen worden. Een vergelijking wordt gemaakt met de geschillenregeling zoals deze nu bestaat voor ouders met gezag om een geschil over de uitoefening van het gezag voor te leggen aan de kinderrechter (artikel 1:253a BW). Om te voorkomen dat bagatelzaken worden voorgelegd is als drempel een verplichte procesvertegenwoordiging vereist (artikel 1:265k BW). Hoger beroep van deze procedure is uitgesloten.

In onder andere de volgende situaties kan volgens ons gebruik worden gemaakt van de geschillenregeling:

- De pleegouders zijn het niet eens met de door de GI vastgestelde omgangsregeling;
- De ouder met gezag is het niet eens met het vastgestelde perspectief van het kind (de hulpverleningsvariant is omgezet in de opvoedvariant);
- De GI wil dat de omgangsregeling door de ouder zonder gezag wordt nagekomen/de GI wil medewerking van de ouder zonder gezag waar het kind is geplaatst;<sup>[26]</sup>
- De ouder met gezag is het niet eens met de – bijgestelde – OTS-doelen.

## Aandachtspunten en knelpunten in de praktijk

### Status verleningsbesluit van de GI (kolom 2a)

In het kader van de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen is de GI bevoegd tot het nemen van verleningsbeschikkingen (artikel 3.5 Jeugdwet). Los van het feit dat tegen deze verleningsbesluiten geen bezwaar en beroep mogelijk is, is de juridische status niet geheel duidelijk. Het is de vraag in hoeverre sprake is van een zelfstandig besluit. Vaak is naast de verleningsbeschikking een extra besluit nodig om het verleningsbesluit rechtskracht te geven.

Voor het verleningsbesluit strekkende tot verblijf is in het kader van de OTS altijd een machtiging tot uithuisplaatsing vereist.<sup>[27]</sup> Zonder deze machtiging is een verleningsbesluit strekkende tot verblijf van generlei waarde. Bij het verzoek tot uithuisplaatsing ex artikel 1:265a BW hoeft de GI overigens geen verleningsbesluit te overleggen<sup>[28]</sup> terwijl de huidige (reguliere) machtiging tot uithuisplaatsing alleen kan worden afgegeven *ter effectuering van het indicatiebesluit* (zie het nu geldende artikel 1:261 BW) en het indicatiebesluit bij het verzoekschrift moet worden overgelegd.

Voor de overige verleningsbesluiten van de GI (niet strekkende tot verblijf) in het kader van de OTS geldt dat als de betrokkene niet meewerkt aan de uitvoering de GI een schriftelijke aanwijzing zal moeten geven om het besluit kracht bij te zetten.<sup>[29]</sup>

Het lijkt erop dat het verleningsbesluit van de GI in de praktijk voornamelijk zal dienen als verantwoording naar de gemeente voor de financiering van de jeugdhulp.

### **Afbakening tussen geschillenregeling kinderrechter en klachtrecht GI**

Het zal in de praktijk niet eenvoudig zijn om een goede afbakening te vinden tussen de geschillenregeling bij de kinderrechter en het klachtrecht bij de GI.

Uit artikel 1:262b BW blijkt dat het klachtrecht voorgaat. Artikel 4.2.1 lid 1 Jeugdwet verplicht de GI een regeling te treffen voor de behandeling van klachten over gedragingen van haar of van voor haar werkzame personen. Het begrip 'gedraging' is een zeer ruim begrip. Daar kan elk handelen of nalaten onder vallen, ook het nemen van een besluit. Zo ruim is het begrip gedraging in elk geval onder de WJZ gedefinieerd (artikel 67 lid 1WJZ). In de Jeugdwet is geen definitie van het begrip gedraging opgenomen. Elke GI zal zijn eigen klachtreglement opstellen waardoor de reikwijdte van deze reglementen verschillend kan zijn. Dat zou het ongewenste gevolg kunnen hebben dat de toegang tot de kinderrechter bij geschillen niet steeds gelijk is. Bovendien bestaat het risico dat een ruime definitie van het begrip gedraging de geschillenregeling vrijwel illusoir zou kunnen maken.

### **Afbakening geschillenregeling kinderrechter en procedure in het kader van de schriftelijke aanwijzing (art. 1:264 BW)**

In de praktijk zal ook een afbakening moeten worden gevonden tussen de geschillenprocedure en de rechtsbescherming rond de schriftelijke aanwijzing. De schriftelijke aanwijzing (aan de ouder met gezag en/of aan de minderjarige 12+) gaat immers net als de geschillenregeling over de uitvoering van de OTS. Ook de aanwijzing betreft de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

De verschillen in rechtsbescherming tussen de aanwijzingsprocedure (art. 1:264 en 1:265 BW) en de geschillenregeling zijn groot. Beide procedures kunnen met een eenvoudig verzoek aan de kinderrechter aanvangen. Echter een verzoek op grond van de geschillenregeling moet worden ingediend door een advocaat, terwijl het verzoek tot vervallenverklaring van een aanwijzing zonder advocaat kan worden ingediend. Bovendien kent de procedure tot vervallenverklaring een strikte en korte termijn van twee weken<sup>[30]</sup> waarbinnen het verzoek aan de kinderrechter moet worden ingediend. Van de GI mag worden verwacht dat zij de ouder en de minderjarige tegelijk met de schriftelijke aanwijzing informeert over de rechtsgang en de termijnen, bij gebreke waarvan een termijnoverschrijding verschoonbaar zou kunnen worden geacht.<sup>[31]</sup>

### **3.3 Rechtsbescherming tegen andere besluiten (Kolom 3)**

Voor een aantal besluiten, die met name rechtgevolgen hebben voor pleegouders, is de rechtsbescherming anders geregeld dan in kolom 1 en 2. Dat zijn de besluiten van de RvdK om al dan niet een verklaring van geen bezwaar af te geven voor de (aspirant) pleegouder en het besluit tot het al dan niet toekennen van pleegzorgtoeslag(en) door de pleegzorgaanbieder. Ook dit zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen deze besluiten is bezwaar en beroep mogelijk conform hoofdstuk 6, 7 en 8 Awb. In deze gevallen oordeelt de afdeling bestuursrecht van de rechtbanken in beroep en de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in hoger beroep.

Tot de uitspraak van de Raad van State van 13 februari 2013 gold dit op basis van de jurisprudentie eveneens voor besluiten van de pleegzorgaanbieder met betrekking tot het pleegzorgcontract. De weigering om een pleegcontract af te sluiten, te verlengen of beëindiging daarvan heeft immers het directe gevolg dat geen pleegvergoeding wordt toegekend. Met genoemde uitspraak, die uiterst beperkt is gemotiveerd, staat echter vast dat dergelijke<sup>[32]</sup> besluiten niet langer als bestuursrechtelijk besluit kunnen worden opgevat. De (aspirant) pleegouder is in deze gevallen aangewezen op het civiele recht (dagvaardingsprocedure) in geval

van een afwijzende beslissing van de zorgaanbieder van pleegzorg met betrekking tot het pleegzorgcontract. Het is een uiterst ongelukkige zaak het pleegcontract als een gewoon civiel contract te beschouwen, met als gevolg dat de handelsrechter bevoegd is hierover te oordelen. Het verdient verreweg de voorkeur dat de kinderrechter wordt aangewezen als bevoegde rechter om geschillen over het pleegcontract in het kader van een civiele verzoekschriftenprocedure te beoordelen. De kinderrechter is immers reeds de bevoegde rechter om de overplaatsing van het (pleeg)kind dat langer dan een jaar door een ander dan de ouder als behorende tot zijn gezin wordt opgevoed, te toetsen.<sup>[33]</sup> Bovendien hangt het besluit tot beëindiging van het pleegzorgcontract nauw samen met de beslissing van de kinderrechter om al dan niet in te stemmen met de wijziging van het verblijf. Dit terwijl de kinderrechter daarentegen in het geval hij geen toestemming tot wijziging van het verblijf verleent, geen invloed kan uitoefenen op het besluit van de pleegzorgaanbieder tot beëindiging van het pleegzorgcontract. Het is een gemiste kans dat dit punt met de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen door de wetgever niet is opgepakt.

### 3.4 Klachtrecht (Kolom 4)

Per 1 januari 2015 dienen de GI en de jeugdhulpaanbieder een regeling te treffen voor de behandeling van klachten over gedragingen van hen of van voor hen werkzame personen.

#### Onder de Jeugdwet geen volledige onafhankelijke klachtencommissie

Het is opmerkelijk dat in de Jeugdwet in artikel 4.2.1 lid 2 onder a zonder nadere toelichting is bepaald dat van de drie leden alleen de voorzitter onafhankelijk dient te zijn. Wat betreft een objectieve beoordeling van klachten is dit een stap terug<sup>[34]</sup> in vergelijking met de WJZ. Dit terwijl de beroepsmogelijkheid bij de provinciale klachtencommissie, zoals die bestond voor de invoering van de WJZ, niet heringevoerd is.

In de Jeugdwet worden bovendien de ouder zonder gezag<sup>[35]</sup>, de voogd en de partner van de ouder die tevens het gezag over de jeugdige uitoefent niet meer genoemd als klagers. Mogelijk is dit het onbedoelde gevolg van het feit dat de klachtregeling in de Jeugdwet is afgeleid van de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

Nieuw is de mogelijkheid van de klachtencommissie om situaties van onverantwoorde jeugdhulp te melden bij de Inspectie indien onvoldoende passende maatregelen zijn getroffen.

#### Samenloop met titel 9.1 Awb

In titel 9.1 Awb is een verplichte regeling voor klachtbehandeling door bestuursorganen opgenomen. De WJZ sluit de toepassing van deze regeling uit voor klachten over gedragingen van bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders.<sup>[36]</sup> In de Jeugdwet is de toepassing van titel 9.1 niet uitgesloten. Voor de GI en de aanbieder van pleegzorg gelden straks twee regelingen voor klachtafhandeling. Dat heeft tot gevolg dat de GI en de aanbieder van pleegzorg zich zullen moeten houden aan de termijn van zes weken waarbinnen de klachtprocedure moet zijn afgerond. In de Jeugdwet wordt geen termijn genoemd. De ouder zonder gezag en voogd zijn op grond van de Jeugdwet uitgezonderd van het klachtrecht. Niet uitgesloten is dat zij daarentegen behoren tot de kring van belanghebbenden voor wie het klachtrecht op grond van de Awb wel geldt.

## 4. Conclusies

Een conclusie die men op basis van het schematisch overzicht zou kunnen trekken is dat het de betrokkene in het jeugdrecht niet bepaald ontbreekt aan rechtsbescherming. Tegen vrijwel elk besluit kan in rechte worden opgekomen. Met de nieuwe geschillenregeling bij de kinderrechter en de verplichte toets door de kinderrechter van een voorgenomen overplaatsing van een pleegkind dat langer dan een jaar in een pleeggezin verblijft, is zelfs sprake van een uitbreiding van mogelijkheden om beroep op de rechter te kunnen ten opzichte van de huidige regelingen. Daarmee is niet alles gezegd. Vanzelfsprekend is toegang tot een onafhankelijke rechter een essentiële voorwaarde om materiële rechten te kunnen verwezenlijken. Wil rechtsbescherming echter effectief zijn, dan is het tevens van



belang dat de toegang voldoende duidelijk is. Ten aanzien van de inzichtelijkheid van het ingenieuze bouwwerk van rechtsbescherming in de jeugdsector kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst. De verscheidenheid aan procedures, deels geregeld in het civiele recht, deels in het bestuursrecht, met veel verschillende procesregels en termijnen, met diverse uitzonderingen op het reguliere procesrecht, maken het voor de betrokkene niet eenvoudig zijn weg te vinden en de rechtsbescherming te effectueren. Het is jammer dat het onderdeel rechtsbescherming in de hele vernieuwingsoperatie niet meer specifieke aandacht heeft gekregen. Vereenvoudiging van het stelsel op dit punt zou zeer welkom zijn. Daarnaast zien we een aantal belangrijke knelpunten, die om aandacht vragen. De Jeugdwet zorgt als kaderwet voor een nog grotere versnippering in het toch al zo onoverzichtelijke systeem van rechtsbescherming in de jeugdsector. Verschillen in de gemeentelijke verordeningen kunnen rechtsongelijkheid tot gevolg hebben.

De procedure in de modelverordening van de VNG waarbij in het vrijwillig kader pas een aanvraag voor jeugdhulp kan worden gedaan nadat een niet aan termijnen gebonden vooronderzoek heeft plaatsgevonden, is in strijd met de systematiek van de Awb en beperkt de rechtsbescherming op onaantvaardbare wijze. De betrokkene zou geen rechtsbescherming genieten bij een traag optredend college, terwijl een van de doelen van decentralisatie van de jeugdhulp is om snel de juiste hulp te kunnen bieden.

Het zou verder de voorkeur verdienen om de rechtsgang met betrekking tot besluiten aangaande het pleegcontract (kolom 3 in het schema) te laten verlopen via de kinderrechter vanwege het hulpverleningsinhoudelijke karakter van het pleegzorgcontract.

Ten slotte kan worden geconstateerd dat sprake is van de nodige samenloop van procedures. Samenloop tussen klachtenprocedures en de geschillenregeling bij de kinderrechter en samenloop tussen de geschillenregeling bij de kinderrechter en de procedures met betrekking tot de schriftelijke aanwijzing. Afstemmingsbeleid op dit punt is nodig. Het ziet er niet naar uit dat betrokkene onder het nieuwe stelsel van jeugdhulp gemakkelijker zijn weg weet te vinden en zijn recht weet te halen.

---

## Voetnoten

### Voetnoten

- [1] Onder betrokkenen wordt in deze bijdrage verstaan: de jeugdige, de ouders, de stiefouders, de verzorgers en de pleegouders.
- [2] Mr. M. Kramer is advocaat te Amsterdam en tevens werkzaam op de juridische afdeling van het Leger des Heils Jeugdzorg, Mr. M.J.M. ten Voorde is advocaat te Utrecht.
- [3] M.R. Bruning, 'De cliënt in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2011/37, afl. 4, p. 80.
- [4] Vanaf 1 januari 2015 zijn er geen bureaus jeugdzorg meer maar worden de jeugdbeschermingstaken en jeugdreclasseringstaken uitgevoerd door gecertificeerde instellingen.
- [5] Volgens art. 8:21 lid 2 Awb kunnen minderjarigen zelf in een geding optreden indien zij tot redelijke waardering van hun belangen in staat kunnen worden geacht. Een leeftijd wordt niet genoemd.
- [6] In het kader van voogdij en in het vrijwillig kader geldt (en blijft gelden) het blokkaderecht voor degene die het kind langer dan een jaar als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt.
- [7] Van de voor een ieder vrij toegankelijke voorziening kan gebruik worden gemaakt zonder dat daarvoor een verwijzing of een besluit van de gemeente nodig is.
- [8] MvT, Kamerstukken II 2012 /13, 33684, nr. 3, p. 8 en p. 66. In de Jeugdwet zelf wordt het begrip verleningsbeslissing niet gedefinieerd en gebruikt. In de MvT wordt afwisselend gesproken over verleningsbeslissing, individueel besluit en beschikking. Het moge duidelijk zijn dat het besluit van B&W ten aanzien van een individueel voorziening voor jeugdhulp zowel een besluit is in de zin van art. 1:3 lid 1 Awb als een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb.
- [9] Awb bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak), hoofdstuk 3 artikel 8.7. Omdat de kinderrechter toetst als bestuursrechter is hoofdstuk 8 Awb van toepassing.
- [10] Art. 8:7 lid 1 Awb.

- [11] Awb, bijlage 2, hoofdstuk 4 artikel 10.
- [12] Art. 3 lid 2 Modelverordening Jeugdhulp variant A.
- [13] Modelverordening Jeugdhulp artikelsgewijze toelichting bij art. 3, p. 9.
- [14] Brief van 4 september 2013 aan de Staatssecretaris van VWS, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).
- [15] Overigens is de positie van de pleegouders er op dit punt met de Wet verbetering positie pleegouders niet duidelijker op geworden. Het is derhalve maar zeer de vraag of de positie van de pleegouders met deze wijziging van de wet op de jeugdzorg er op is verbeterd.
- [16] De pleegoudervoogd valt vanwege het pleegzorgcontract immers onder de definitie van pleegouder zoals gehanteerd in de Jeugdwet.
- [17] Door het amendement van Keijzer (nr. 31, oktober 2013) komt per 1 januari a.s. de huidige Regeling Pleegzorg 2013 te vervallen waarin is vastgelegd dat de pleegzorgaanbieder in het kader van het pleegoudervoogdijcontract (in ieder geval) eens per jaar een bezoek brengt aan het pleeggezin. Dit betekent dat er volgend jaar er geen wettelijke vereisten zijn die bepalen dat de pleegoudervoogd onder de verantwoordelijkheid van de pleegzorgaanbieder valt. Overigens is in de politiek uitvoerig gediscussieerd over de vraag of de pleegoudervoogd juridisch wel verplicht kan worden tot begeleiding door de pleegzorgaanbieder.
- [18] Art. 2.3 van de Jeugdwet geeft een zeer globale beschrijving m.b.t. de toeleiding naar jeugdhulp.
- [19] Uit art. 7.3.1. lid 2 Jeugdwet, blijkt wie onder 'betrokkene' wordt verstaan: 'persoon aan wie rechtstreeks jeugdhulp wordt verleend, ten aanzien van wie de verlening van jeugdhulp wordt voorgesteld...(..)'
- [20] Art. 1 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak 9b.
- [21] Niet alleen de in de wet genoemde maar ook de ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur zijn van toepassing.
- [22] Art. 3:45 Awb.
- [23] Art. 1:265k lid 1 BW.
- [24] In art. 807 Rv zijn de beschikkingen te vinden waartegen geen hoger beroep mogelijk is.
- [25] *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 38.
- [26] De GI kan aan de ouder zonder gezag geen schriftelijke aanwijzing verstrekken terwijl veel voorbeelden denkbaar zijn waarbij het wenselijk is om de medewerking te verkrijgen van de ouder zonder gezag.
- [27] Waar thans in het kader van de OTS nog een uithuisplaatsing zonder machtiging mogelijk is op grond van art. 1:258 lid 3 BW komt deze mogelijkheid in de Jeugdwet te vervallen.
- [28] Dit geldt overigens niet voor de machtiging gesloten jeugdzorg.
- [29] Aan de ouder zonder gezag kan geen schriftelijke aanwijzing worden gegeven. Indien jeugdhulp wordt ingezet bij de ouder zonder gezag die het kind verzorgt en opvoedt, kan deze het verleningsbesluit jeugdhulp in het kader van de geschillenregeling aan de kinderrechter voorleggen.
- [30] Namelijk binnen twee weken na datum toezending of uitreiking van de schriftelijke aanwijzing of binnen twee weken na de schriftelijke weigering van de GI om de aanwijzing wegens gewijzigde omstandigheden geheel of gedeeltelijk in te trekken.
- [31] Conform artikel 3:45 Awb en zie ook C.J. Forder, *GS Personen- en familierecht*, art 1:259 BW, aant. 4.
- [32] Dit geldt derhalve ook van het hiervan 'afgeleide' besluit van de pleegzorgaanbieder om al dan niet over te gaan om een persoon als pleegouder te erkennen. Dit is immers een voorwaarde om een pleegzorgcontract af te sluiten.
- [33] In het vrijwillig kader en in het kader van voogdij geldt in dit geval het blokkaderecht en in het kader van de OTS toetst de kinderrechter standaard de overplaatsing, zie art. 1:265i BW.
- [34] In de WJZ is destijds bewust gekozen voor een onafhankelijke klachtencommissie, bestaande uit leden die niet werkzaam zijn voor of bij de jeugdzorginstantie. Uit landelijk onderzoek was gebleken dat cliënten in de jeugdzorg weinig vertrouwen hadden in een objectieve klachtbehandeling door de klachtencommissies waarin medewerkers van de beklagde jeugdzorginstantie zitting hadden. De Wet op de jeugdhulpverlening (voorganger van de WJZ) kende een klachtregeling die slechts een onafhankelijke voorzitter vereiste (Research voor Beleid, Evaluatie klachtrecht en medezeggenschap in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming, Leiden: RvB 2002, p. 134).

- [35] Het is opvallend dat zowel de ouder zonder gezag is uitgesloten van het klachtrecht als van de geschillenregeling, terwijl de uitvoering van de OTS wel degelijk de ouder zonder gezag kan raken, bijv. wanneer het kind bij de ouder zonder gezag is geplaatst of ten aanzien van de vaststelling van de omgangsregeling door de GI.
- [36] Art. 67 lid 2 WJZ.