

Jeugdrecht en jeugdhulp



Jeugdrecht en jeugdhulp

Mariëlle Bruning

Ton Liefwaard

Paul Vlaardingerbroek

Zevende, herziene druk

REED BUSINESS EDUCATION, AMSTERDAM

Vierde druk, Reed Business, Amsterdam 2001
Vijfde druk, Reed Business, Amsterdam 2006
De vierde en vijfde druk zijn verschenen onder de titel *Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht*.
Zesde, herziene druk, Reed Business, Amsterdam 2009
De zesde druk is verschenen onder de titel *Jeugdrecht en jeugdzorg*.
Zevende, herziene druk, Reed Business Education, Amsterdam 2014

© Reed Business, Amsterdam 2014

Reed Business Education is onderdeel van Reed Business bv, Postbus 152, 1000 AD Amsterdam.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Waar dit mogelijk was, is aan auteursrechtelijke verplichtingen voldaan. Wij verzoeken eenieder die meent aanspraken te kunnen ontlenen aan in dit boek opgenomen teksten en afbeeldingen, zich in verbinding te stellen met de uitgever.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

ISBN 978 90 352 4765 9
NUR 882

Voorwoord

In 2009 verscheen, onder de titel *Jeugdrecht en jeugdzorg*, de zesde druk van dit boek waardoor het de hoogste tijd is voor een actualisering. Wie de media volgt en beroepshalve of als student geïnteresseerd is in het jeugdrecht kan niet anders concluderen dan dat dit rechtsgebied nog steeds volop in ontwikkeling is. Mede door de komst van het nieuwe programmaministerie voor Jeugd en Gezin (tussen 2007 en 2010) is een impuls gegeven aan nieuwe plannen en wetgeving. Zowel op het terrein van de rechtspositie van de jeugdige, het afstammingsrecht (invoering van het duomoederschap), het gezag over minderjarigen (inclusief het ouderschapsplan bij scheiding) en het jeugdbeschermingsrecht als op het terrein van het jeugdstraf(proces)recht (onder meer door de invoering van het adolescentenstrafrecht) zijn voortdurend interessante ontwikkelingen te melden. Dat geldt nog in versterkte mate voor de ontwikkelingen op het terrein van de jeugdzorg. Eenzelfde trend valt te constateren ten aanzien van de internationale aspecten van het jeugdrecht, waarbij onder meer kan worden gewezen op (de toegenomen jurisprudentie inzake) het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, het Haags Kinderontvoeringsverdrag, het Kinderbeschermingsverdrag en de Brussel IIbis-verordening. Kortom, een nieuwe druk kon niet langer worden uitgesteld.

Genoemde ontwikkelingen maken het noodzakelijk dat zij die zich in de dagelijkse praktijk met jeugdrecht bezighouden en degenen die een studie jeugdrecht volgen, hiervan kennis kunnen nemen door middel van een niet al te uitgebreide, stelselmattige inleiding in het jeugdrecht.

Alhoewel *Jeugdrecht en jeugdhulp* met elke nieuwe herdruk dikker wordt, beoogt het toch het midden te houden tussen een grondige inleiding in het jeugd(hulp)recht en een handboek. Het boek is geschreven voor studenten in het hoger en universitair onderwijs, alsmede voor hen die in de dagelijkse praktijk met jeugdrecht, jeugdzorg/jeugdhulp en jeugdbescherming bezig zijn als (jeugd)hulpverlener, beleidsmedewerker, jurist, politiefunctionaris, advocaat of lid van de staande of zittende magistratuur en voor ieder ander die in het jeugdrecht geïnteresseerd is.

Hoewel *Jeugdrecht en jeugdhulp* een gezamenlijk product is, zijn de hoofdstukken 6 en 12 tot en met 14 bewerkt of geheel nieuw geschreven door Mariëlle Bruning. De hoofdstukken 9 tot en met 11 zijn bewerkt door Ton Liefwaard. Zij bewerkten gezamenlijk hoofdstuk 1. De hoofdstukken 2 tot en met 5 en 7 en 8 zijn voor verantwoording van Paul Vlaardingerbroek. Mogelijke verschillen in opzet en behandeling vinden, afgezien van de behandelde stof, hierin een verklaring. De registers zijn gemaakt door mr. Nathalie Swinkels, oud-studente van Tilburg University. Aan prof. mr. Isabeth Mijnaerends, mw. Denise Verkroost, mr. Celesta Bonnet en mw. Jill Stein is dank verschuldigd voor hun bijdragen aan de hoofdstukken 1, 7, 9 tot en met 11 en 12 tot en met 14.

Zoals gezegd, werd niet het schrijven van een handboek beoogd. Dit betekent dat een keuze gemaakt moest worden tussen de veelheid en diepgang inzake de te behandelen onderwerpen en de verwijzing naar literatuur en jurisprudentie. Het beknopte trefwoordenregister komt, naar wij hopen, de bruikbaarheid van het boek ten goede.

Jeugdrecht en jeugdhulp is nu weer up-to-date en blijft dat naar wij hopen voorlopig even zo, want er is door alle wijzigingen en ontwikkelingen zeer veel tijd in de bewerking gaan zitten. In het boek is dan ook vooruitgelopen op de in het *Staatsblad* verschenen wetgeving die op 1 januari 2015 in werking zal treden, zoals de herziening van de kinderschermingsmaatregelen en de nieuwe Jeugdwet. We hebben getracht alle wijzigingen mee te nemen, maar er zullen in 2014 vast en zeker nog meer nieuwe aanpassingen in wet- en regelgeving volgen, die wij niet (meer) hebben kunnen verwerken. Het is daarom van belang om bij de bestudering van dit boek steeds de actuele wetgeving bij de hand te houden.

De wetwijzigingen zijn doorgevoerd tot 1 september 2014. Niettemin zijn de wijzigingen in de Jeugdwet en de Wet herziening van de maatregelen van kinderarbeid voor zover mogelijk tot 15 oktober 2014 verwerkt.

Verder dient vermeld dat Mariëlle Bruning en Ton Liefwaard hebben gewerkt op basis van de teksten van Jaap Doek, auteur van onder meer de zevende druk.

Ten slotte spreken wij drieën de hoop uit dat dit boek mag bijdragen aan een grotere belangstelling voor het jeugdrecht, het jeugdbeschermingsrecht en de jeugdzorg van de zijde van studenten, juristen, hulpverleners en beleidsmedewerkers. Voor opmerkingen en aanbevelingen van lezers houden wij ons graag aanbevolen!

Augustus 2014
Mariëlle Bruning,
Ton Liefwaard en
Paul Vlaardingerbroek

Inhoud

1 *Introductie in het jeugdrecht en jeugdhulprecht* 17

- 1.1 Algemene inleiding 17
- 1.1.1 Iets over de historie 17
- 1.2 De terminologie 22
- 1.3 Bronnen, vindplaatsen 24
- 1.4 Internationale kinderrechten 27
- 1.5 Minderjarige vreemdelingen 29
- 1.6 Verleden, heden en toekomst 31

2 *De minderjarige* 37

- 2.1 De minderjarige, zijn geboorte en artikel 1:2 BW 37
- 2.2 De naam 42
- 2.2.1 De verkrijging van geslachtsnaam en voornaam 42
- 2.2.2 Wijziging geslachtsnaam 50
- 2.2.3 Wijziging voornaam 54
- 2.3 De woonplaats 54
- 2.4 Nationaliteit 56
- 2.4.1 Nederlandse nationaliteit door geboorte, erkenning en gerechtelijke vaststelling van vaderschap of adoptie 58
- 2.4.2 Nederlandse nationaliteit door keuze 62
- 2.4.3 Nederlandse nationaliteit door naturalisatie 64
- 2.4.4 Verlies van de Nederlandse nationaliteit 65
- 2.5 Juridisch ouderschap: over vaders en moeders van het kind 66
- 2.5.1 Inleiding 66
- 2.5.2 De moeder van een kind/de draagmoeder 70
- 2.5.3 De (juridische) vader van een kind 78
- 2.5.4 De ontkenning van het door het huwelijk ontstane ouderschap 79

- 2.5.5 De erkenning van een kind 86
- 2.5.6 De vernietiging van een erkenning (art. 1:205 BW) 92
- 2.5.7 De gerechtelijke vaststelling van het ouderschap 96
- 2.5.8 Het beroep op c.q. de betwisting van een bepaalde afstamming 103
- 2.5.9 Het bewaren en verstrekken van donorgegevens 104
- 2.6 Adoptie 106
- 2.6.1 Ontwikkelingen 106
- 2.6.2 De voorbereiding van een adoptie 111
- 2.6.3 Voorwaarden voor adoptie 116
- 2.6.4 De partneradoptie 125
- 2.6.5 Opneming van buitenlandse kinderen ter adoptie 126
- 2.6.6 De gevolgen van adoptie, tijdstip van inwerkingtreding; de herroeping 139
- 2.6.7 Procesrecht 143
- 2.7 Het procesrecht in zaken betreffende minderjarigen 144
- 2.7.1 Inleiding 144
- 2.7.2 Het familieprocesrecht 145
- 2.7.3 De inhoud op hoofdlijnen 145
- 2.7.4 Procedures in zaken betreffende minderjarigen 150

3 Het gezag over minderjarigen 163

- 3.1 Inleiding 163
- 3.2 Algemene bepalingen 165
 - 3.2.1 Begripsbepalingen 165
 - 3.2.2 Onbevoegdheid tot gezag/feitelijke onmogelijkheid 166
 - 3.2.3 De inhoud van het gezag 171
 - 3.2.4 Conflict tussen de minderjarige en de gezagsdrager 181
- 3.3 Ouderlijk gezag 187
 - 3.3.1 Gezamenlijk ouderlijk gezag 187
 - 3.3.2 Gezamenlijk gezag op verzoek van een ouder en een ander (art. 1:253t BW) 197
 - 3.3.3 Gezag door één ouder anders dan na scheiding 205
 - 3.3.4 Enkele bijzondere onderwerpen 209
- 3.4 De voogdij 212
 - 3.4.1 Algemeen 212
 - 3.4.2 De rechtspersoon-voogd 214
 - 3.4.3 Testamentaire voogdij 216
 - 3.4.4 Gezamenlijke voogdij 218
 - 3.4.5 Begin, ontslag en einde van de voogdij 221
- 3.5 Aansprakelijkheid van ouders en voogd 221

- 3.6 Omgang en informatie 225
- 3.6.1 Algemene inleiding 225
- 3.6.2 Omgang tussen een kind en zijn ouder 227
- 3.6.3 Omgang tussen een kind en een niet-ouder 232
- 3.6.4 Informatieverstrekking aan de niet met het gezag belaste ouder 235
- 3.6.5 Gezamenlijk ouderlijk gezag, omgang en informatie 240
- 3.6.6 Sancties bij en effectuering van omgang 241

4 De minderjarige en de scheiding van zijn ouders 249

- 4.1 Inleiding 249
- 4.1.1 Ontbinding van geregistreerd partnerschap/gezag en omgang 250
- 4.2 Het echtscheidings(proces)recht in grote lijnen 253
- 4.3 De voorlopige voorzieningen 256
- 4.4 De nevenvoorzieningen 261
- 4.4.1 Algemene en processuele regels 261
- 4.4.2 Uitgangspunt: gezamenlijk ouderlijk gezag blijft van rechtswege voortduren 265
- 4.4.3 Gezag bij een van de ouders na (echt)scheiding en ontbinding van het huwelijk 273
- 4.4.4 De zorgregeling (omgangsregeling) 276
- 4.4.5 Informatie en consultatie 282
- 4.5 Internationale kinderontvoering 285

5 De rechtspositie/handelingsbekwaamheid van de minderjarige 295

- 5.1 De rechtspositie van de minderjarige 295
- 5.1.1 Enkele inleidende opmerkingen 295
- 5.1.2 De rechtspositie van de minderjarige en het EVRM 298
- 5.1.3 De rechtspositie van minderjarigen en het IVRK 300
- 5.2 De handelingsbekwaamheid van de minderjarige 305
- 5.2.1 Inleiding 305
- 5.2.2 De onbekwame minderjarige 308
- 5.2.3 Processuele (on)bekwaamheid 309
- 5.3 De handlichting 313
- 5.4 Meerderjarigverklaring 314
- 5.5 Enkele bijzondere overeenkomsten 315
- 5.5.1 Het aangaan van een huwelijk/de partnerschapsregistratie 315
- 5.5.2 Het aangaan van een arbeidsovereenkomst 320
- 5.5.3 De geneeskundige behandelingsovereenkomst 321
- 5.5.4 Orgaandonatie door minderjarigen 329
- 5.5.5 Medisch wetenschappelijk onderzoek met minderjarigen 331

6 De maatregelen van kinderbescherming 333

- 6.1 Algemene inleiding 333
- 6.2 Iets over de historie 339
 - 6.2.1 Enkele uitgangspunten 343
 - 6.2.2 Verhouding overheid-particulier initiatief 346
- 6.3 De organisatie van de kinderbescherming 349
 - 6.3.1 Algemene opmerkingen 349
 - 6.3.2 Bureau Jeugdzorg (BJz) 349
 - 6.3.3 Bureau Jeugdzorg en de verhouding met de Raad voor de Kinderbescherming 350
 - 6.3.4 Het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) 352
 - 6.3.5 De Raad voor de Kinderbescherming 356
 - 6.3.6 Het optreden van anderen 366
- 6.4 De voorlopige voogdij en schorsing in de uitoefening van het gezag 367
 - 6.4.1 De duur van de maatregel/hoger beroep 367
 - 6.4.2 De schorsing 371
 - 6.4.3 Voorlopige voogdij op grond van artikel 1:241 BW 372
 - 6.4.4 Voorlopige voogdij in geval van een dreigende ontzetting of gedwongen ontheffing 373
 - 6.4.5 Enkele bijzondere gevallen 375
 - 6.4.6 Tijdelijke voogdij 376
- 6.5 De ondertoezichtstelling 377
 - 6.5.1 Inleiding/enkele cijfers 377
 - 6.5.2 De grond voor een ondertoezichtstelling 382
 - 6.5.3 De verzoekers/de positie van de partner met gezag/het procesrecht 388
 - 6.5.4 De voorlopige ondertoezichtstelling 391
 - 6.5.5 De duur van de ondertoezichtstelling/verlenging c.q. beëindiging daarvan 393
 - 6.5.6 Bureau Jeugdzorg: taken en bevoegdheden 394
- 6.6 De uithuisplaatsing 406
 - 6.6.1 De uithuisplaatsing algemeen 406
 - 6.6.2 Pleegzorg 423
 - 6.6.3 De uithuisplaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg 436
 - 6.6.4 Vervanging Bureau Jeugdzorg/bijzondere procedureregels 450
 - 6.6.5 De toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming 451
- 6.7 Ontneming van het gezag/herstel in het gezag 454
 - 6.7.1 Inleiding 454
 - 6.7.2 De ontheffing 458
 - 6.7.3 De gedwongen ontheffing 461
 - 6.7.4 De ontzetting 464

- 6.7.5 De gevolgen van ontneming van het gezag 466
- 6.7.6 Herstel in het gezag 468
- 6.8 Nieuw recht: herziening maatregelen van kindbescherming 470

7 Ouders, leerlingen en de school 473

- 7.1 Inleiding 473
- 7.2 De rechtspositie van de leerling 474
- 7.3 Ouderlijk gezag en minderjarigheid 481
 - 7.3.1 Leerplicht, ouders en leerling 482
 - 7.3.2 Problemen met de leerling en/of diens ouders 485
- 7.4 Medezeggenschap 488
- 7.5 Informatieplicht van de school jegens de andere ouder en tegenover derden 490
- 7.6 De rechten en plichten van ouders en school 495

8 De kosten van verzorging en opvoeding 503

- 8.1 Inleiding 503
- 8.2 De onderhoudsverplichting jegens minderjarige (stief)kinderen 505
- 8.3 De onderhoudsverplichting jegens meerderjarige (stief)kinderen van 18 t/m 20 jaar 515
- 8.4 De kinderalimentatie 519
 - 8.4.1 Algemeen 519
 - 8.4.2 Kinderalimentatie en scheiding 520
 - 8.4.3 De inning van de kinderalimentatie 527
- 8.5 De bijdrage in de kosten van uithuisplaatsing 528
 - 8.5.1 Algemeen 528
 - 8.5.2 Waarvoor is een bijdrage verschuldigd? 529
 - 8.5.3 Wie zijn bijdrageplichtig? 529
 - 8.5.4 Uitzonderingen op de bijdrageverplichting 530
 - 8.5.5 Vaststelling en inning van de bijdrage 532
- 8.6 Kinderalimentatie: alimentatienormen of forfaitair? 534

9 De ontwikkeling van het jeugdstraf(proces)recht in vogelvlucht 539

- 9.1 De periode tot 1901 539
- 9.2 De strafrechtelijke Kinderwet van 1901 540
- 9.3 Wetswijzigingen sinds 1901 541
 - 9.3.1 Inleiding 541
 - 9.3.2 De wetswijziging 1965 en de verlaging van de meerderjarigheidsgrens in 1988 542
 - 9.3.3 De wetswijziging per september 1995 543
 - 9.3.4 Wetswijzigingen na 1995 547

- 9.4 Omvang en aard van de jeugdcriminaliteit 551
- 9.5 De aanpak en afdoening van jeugdcriminaliteit 552
 - 9.5.1 Inleiding 552
 - 9.5.2 Een schets van de ontwikkelingen 553
- 9.6 Het Verdrag inzake de rechten van het kind en andere internationale regelingen 567

10 Het jeugdstrafprocesrecht 573

- 10.1 Inleiding 573
- 10.2 De minderjarige jonger dan 12 jaar 573
 - 10.2.1 Algemeen 573
 - 10.2.2 12-minners: de beëindigde Stop-reactie 576
- 10.3 De berechting door de kantonrechter 577
- 10.4 Het toepasselijke strafprocesrecht 578
- 10.5 Het vervolgingsbeleid 580
 - 10.5.1 Algemene opmerkingen 580
 - 10.5.2 Afdoening en verbalisering door de politie 581
 - 10.5.3 Het optreden van het OM/het vervolgingsbeleid 588
- 10.6 Dwangmiddelen/inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis 594
 - 10.6.1 Algemeen/DNA-onderzoek 594
 - 10.6.2 De inverzekeringstelling/piketadvocaat/raadsman bij politieverhoor/vroeghulp 596
 - 10.6.3 De voorlopige hechtenis; kinderrechter/rechter-commissaris en raadkamer 600
- 10.7 Het onderzoek door de rechter-commissaris en het persoonlijkheidsonderzoek 610
- 10.8 De behandeling ter zitting 613
 - 10.8.1 De dagvaarding/betekening 613
 - 10.8.2 Berechting binnen een redelijke termijn (art. 6 EVRM) 615
 - 10.8.3 Welke rechter? 616
 - 10.8.4 Behandeling met gesloten deuren 619
 - 10.8.5 De verdachte: verschijningsplicht en bevoegdheden ter zitting 620
 - 10.8.6 De raadsman en zijn bevoegdheden 623
 - 10.8.7 De ouders/voogd 625
 - 10.8.8 De overige (mogelijke) deelnemers/de uitspraak 627
- 10.9 Hoger beroep en cassatie 629

11 Het jeugdsanctierecht 631

- 11.1 Algemene inleiding 631
- 11.2 De bijzondere versus de algemene regels 632

11.3	Leeftijdsgrenzen, algemeen en uitzonderingen	633
11.3.1	De algemene beneden- c.q. bovengrens	633
11.3.2	De uitzondering voor 16- en 17-jarigen (art. 77b Sr)	634
11.3.3	De uitzondering voor 18- t/m 22-jarigen (art. 77c Sr); Wet adolescentenstrafrecht	636
11.4	De sancties; enkele algemene opmerkingen en de Wet op de jeugdzorg/Jeugdwet	638
11.5	De hoofdstraffen – jeugddetentie en geldboete	641
11.5.1	De jeugddetentie	641
11.5.2	De geldboete (art. 77l Sr)	648
11.6	De taakstraf als hoofdstraf	652
11.6.1	Algemeen	652
11.6.2	De taakstraf: aard en soorten	653
11.6.3	De taakstraf: het vrijwilligheidsvereiste	656
11.6.4	De oplegging van de taakstraf; duur van de straf; vervangende jeugddetentie	656
11.6.5	De tenuitvoerlegging; beklag; wijziging	660
11.7	De bijkomende straffen	662
11.7.1	Algemeen	662
11.7.2	De verbeurdverklaring	663
11.7.3	De ontzegging van de rijbevoegdheid	663
11.8	De maatregelen	664
11.8.1	Algemeen	664
11.8.2	De maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ)	665
11.8.3	De gedragsbeïnvloedende maatregel	678
11.8.4	De overige maatregelen	686
11.9	De voorwaardelijke veroordeling	690
11.9.1	Algemeen: wanneer mogelijk?	690
11.9.2	Proeftijd; algemene en bijzondere voorwaarden	691
11.9.3	Toezicht en begeleiding door jeugdreclassering; rol Raad voor de Kinderbescherming	694
11.9.4	Wijzigingen van proeftijd of voorwaarden	695
11.9.5	Niet-naleving voorwaarden	696
11.9.6	Enkele processuele voorschriften	697
11.10	De rechtspositie van jeugdigen in justitiële jeugdinrichtingen	698
11.10.1	Justitiële jeugdinrichtingen	698
11.10.2	Wettelijk kader	699
11.10.3	Rechtspositie op hoofdlijnen	700
11.11	Enkele bijzondere onderwerpen	703
11.11.1	Combinaties van straffen en maatregelen	703

- 11.11.2 Verjaring recht tenuitvoerlegging jeugdsancties 704
- 11.11.3 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens 705
- 11.11.4 Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden 708
- 11.11.5 Gratie 710

12 Wet op de jeugdzorg en de cliënt 711

- 12.1 Inleiding 711
- 12.2 Het recht van de jeugdige op jeugdzorg 713
- 12.3 Begripsbepalingen 715
- 12.4 De reikwijdte van de Wet op de jeugdzorg 718
- 12.5 Verantwoordelijkheid van de diverse overheidsorganen 719
- 12.6 Uitgangspunten jeugdzorg: subsidiariteit en proportionaliteit 721
- 12.7 Taken van Bureau Jeugdzorg 722
 - 12.7.1 Toegang 722
 - 12.7.2 Uitvoering jeugdbescherming en jeugdreclassering 724
 - 12.7.3 Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) 725
- 12.8 Het indicatiebesluit 725
 - 12.8.1 Second opinion, bezwaar en beroep 730
- 12.9 De zorgaanbieders 731
- 12.10 Versterking rechtspositie pleegouders 732
- 12.11 Wachtlijstproblematiek 736
- 12.12 Aanspraak op jeugdzorg 737
 - 12.13 Rechtsbescherming van de cliënt 739
 - 12.13.1 Versterking van de rechtspositie van de cliënt 739
 - 12.13.2 Het klachtrecht in de jeugdzorg 740
 - 12.13.3 Medezeggenschap; cliëntenraden en pleegouderraden 746
 - 12.13.4 De vertrouwenspersoon 753
 - 12.13.5 Inzagerecht 753
 - 12.13.6 De Wet bescherming persoonsgegevens 759
 - 12.13.7 Landelijke Verwijsindex Risicjongeren (VIR) 762

13 Wet op de jeugdzorg – organisatorische aspecten 765

- 13.1 Planning van de jeugdzorg 765
 - 13.1.1 De planning door de provincie 765
 - 13.1.2 De planning door het Rijk 768
- 13.2 Kwaliteit van jeugdzorg 768
 - 13.2.1 Regels rond kwaliteit van jeugdzorg 769
 - 13.2.2 Kwaliteitseisen ten aanzien van het Bureau Jeugdzorg 769
 - 13.2.3 Kwaliteitseisen ten aanzien van de zorgaanbieders (artt. 18 e.v. Wjz) 771
 - 13.2.4 Bevoegdheden in het kader van de handhaving van de kwaliteit 773

- 13.2.5 Toezicht op de uitvoering van de jeugdzorg 774
- 13.2.6 De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 778
- 13.2.7 Professionalisering jeugdzorg 780
- 13.3 Informatieplicht en verwerking beleidsgegevens 781
- 13.4 Financiering jeugdzorg 784
- 13.4.1 Financiering van de jeugdzorg 784
- 13.4.2 Eigen bijdrage in de kosten van jeugdzorg 786
- 13.4.3 Geen plicht tot ouderbijdrage 787
- 13.4.4 Vaststelling bijdragen 788
- 13.5 Toekomstig recht; gebruik burgerservicenummer in de jeugdzorg 789

14 Jeugdwet 791

- 14.1 Inleiding Jeugdwet 791
- 14.2 Doelstelling Jeugdwet 794
- 14.3 Jeugdhulp 797
- 14.4 Specialistische jeugdhulp 798
- 14.5 Woonplaats 800
- 14.6 Jeugdhulpplicht 802
- 14.7 Toegang tot jeugdhulp 803
- 14.8 Jeugdhulp voor wie? 805
- 14.9 Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK) 808
- 14.10 Kinderbeschermingsmaatregelen 809
 - 14.10.1 Inleiding 809
 - 14.10.2 Start kinderbeschermingsmaatregel 810
 - 14.10.3 Uithuisplaatsing 811
 - 14.10.4 Waarheidsvinding en Stichting Nidos 813
- 14.11 Jeugdreclassering 813
- 14.12 Certificering 814
- 14.13 Kwaliteitseisen 815
- 14.14 Klachtrecht en medezeggenschap 819
 - 14.14.1 Inleiding 819
 - 14.14.2 Een effectieve en laagdrempelige klachtenbehandeling 819
 - 14.14.3 Waarborgen voor een zorgvuldige klachtenbehandeling 820
 - 14.14.4 Melding in het geval van ernstige situaties 822
 - 14.14.5 Medezeggenschap bij meer dan tien werknemers 823
 - 14.14.6 Verplichtingen inzake de cliëntenraad 824
 - 14.14.7 Advies van de cliëntenraad 824
- 14.15 Gesloten jeugdhulp 827
 - 14.15.1 Inleiding 827

14.15.2	Voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp	828
14.15.3	Schorsing machtiging gesloten jeugdhulp	832
14.15.4	Procedurele vereisten	832
14.15.5	Vrijheidsbeperkende maatregelen	834
14.15.6	Overige bepalingen gesloten jeugdhulp	835
14.15.7	Harmonisatie gesloten plaatsing	836
14.16	Pleegzorg	836
14.16.1	Inleiding	836
14.16.2	Pleegcontract	837
14.16.3	Vergoeding	838
14.16.4	Inlichtingen	839
14.17	Financiële aspecten jeugdzorg	839
14.17.1	Persoonsgebonden budget	839
14.17.2	Ouderbijdrage	841
14.17.3	Financiële verantwoording	842
14.18	Toezicht	842
14.19	Rechtsbescherming	844
14.20	Gegevensverwerking	846
14.20.1	Verwijsindex risicojongeren en gezinsfunctionaliteit	848
14.20.2	Gebruik BSN	850
14.20.3	Beleidsinformatie	851
14.21	Toestemming, dossier en privacy	852
14.22	Overgangsbepalingen	854
14.23	Zorgen over de implementatie van de Jeugdwet	857

Literatuur 861

Lijst van afkortingen 927

Jurisprudentieregister 931

Trefwoordenregister 959

1 Introductie in het jeugdrecht en jeugdhulprecht

1.1 ALGEMENE INLEIDING

In deze algemene inleiding besteden wij eerst beknopt aandacht aan de geschiedenis, de terminologie en de bronnen of vindplaatsen van het jeugdrecht.

1.1.1 Iets over de historie

Reeds voor het begin van onze jaartelling werd in het recht enige bijzondere aandacht besteed aan het kind. Daarbij ging het vooral om de beoordeling van door kinderen gepleegde strafbare feiten. In het Romeinse recht gold de regel dat kinderen jonger dan zeven jaar (*infantes*) niet konden worden gestraft wegens door hen gepleegde delicten. In het civiele recht was vooral aandacht voor het kind als afstameling en erfgenaam; het Romeinse recht kende verder twee vormen van adoptie. Afgezien van allerlei details kan men stellen dat de aandacht van het recht – ook ons Nederlands recht – voor het kind zich eeuwenlang beperkte tot zijn misdadigheid¹ en zijn afstamming.²

De in de wet geregelde bescherming van het kind begon eerst in de negentiende eeuw – het ‘Kinderwetje’ van Van Houten³ – voorzichtig enige betekenis te krijgen. De aandacht voor de verwaarloosde en misdadige jeugd groeide in deze periode vooral buiten de wet om.⁴ Er werden diverse particuliere organisaties (verenigingen of stichtingen) opgericht die aandacht vroegen voor het lot van jeugdige gevangenen (het Genootschap tot Zedelijke Verbetering der

1 Zie daarover o.a. A.O.H. Kolff, *De jeugdige leeftijd in het strafwetboek*, Utrecht, 1886, p. 3-35 en K.J. Frederiks, *Het oud-Nederlandsch strafrecht, deel I*, Haarlem, 1918, p. 90-93.

2 Zie daarover o.a. de geschriften van Ulrik Huber en Hugo de Groot en voorts: A.S. de Blecourts, *Kort begrip van het oud-vaderlands burgerlijk recht*, 73e dr., bewerkt door H.F.W.D. de Fischer en J.B. Wolters, Groningen, 1967.

3 Zie voor een uitvoerige bespreking van (de pogingen tot uitbreiding van) deze wet ter bestrijding van kinderarbeid o.a. A. Postma, *De mislukte pogingen tussen 1874 en 1889 tot verbetering en uitbreiding van de Kinderwet-Van Houten*, Deventer: Kluwer, 1977.

4 Zie daarover o.a. P.A. van Toorenburg, *Kinderrecht en Kinderzorg in de laatste honderd jaren*, Leiden, 1918.

Gevangenen, 1823; de voorloper van de huidige Reclassering)¹ of zich toelagen op het organiseren van passende gestichtsoopvoeding voor de verwaarloosde jeugd (de Maatschappij tot Weldadigheid, 1822; Maatschappij tot Opvoeding van Weezen en andere Minderjarigen in het Huisgezin, 1874; de Vereniging tot Steun van Verwaarloosden en gevallen, 1886). Dit leidde tot de thans nog bekende voorzieningen als de Nederlandsche Mettray, de inrichtingen te Zetten² en Hoenderloo en de inrichting Neerbosch te Nijmegen.

Deze en dergelijke activiteiten van het zogenoemde particuliere initiatief culmineerden in het laatste decennium van de negentiende eeuw in een krachtige beweging³, die uiteindelijk leidde tot de kindervetten van 1901.⁴ Hiermee werd de basis gelegd voor het huidige jeugd(beschermings)recht en jeugdstrafrecht.

De kindervetten traden in werking op 1 december 1905 en introduceerden in ons recht:

- de mogelijkheid om ter bescherming van het kind in te grijpen in het ouderlijk gezag, veelal op initiatief van een daartoe in het leven geroepen orgaan: de Voogdijraad (voorlopige toevertrouwing, ontheffing en ontzetting);
- een afzonderlijk strafprocesrecht voor de berechting van jeugdige verdachten (tot 18 jaar);
- een vooral op de heropvoeding van jeugdige delinquenten toegesneden pakket van straffen en maatregelen;

1 Zie over deze organisatie J.M. van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering tot Reclassering*, 's-Gravenhage, 1923 en J.-P. Heinrich, *Particuliere reclassering en overheid sinds 1823*, Arnhem: Gouda Quint, 1995.

2 Zie over het ontstaan van de Nederlandsche Mettray met name J.J.H. Dekker, *Straffen, redden en opvoeden*, Assen/Maastricht, 1985 en over de Zettense inrichtingen dr. P.L. Schram, *Hendrik Pierson*, Kampen, 1968. Voorts over kindertehuizen in Nederland J. Dane (red.), *Wezen en boefjes. Zes eeuwen zorg in wezen- en kindertehuizen*, Hilversum: Verloren, 1997.

3 In die periode werden o.a. Pro Juventute (1896), de Vincentius Vereniging (1897) en de Bond tot Kinderbescherming opgericht. Voorts verscheen een groot aantal (wetenschappelijke) publicaties (met name talrijke dissertaties over diverse aspecten van jeugdmisdadigheid en jeugdstrafrecht) met als meest bekende: H.L. Asser, *Bescherming van minderjarigen. Een studie over het ouderlijk gezag en de voogdij*, Haarlem, 1897, de preadviezen van Karsten en Rethaan Macaré t.b.v. de Nederlandsche Juristen Vereniging in 1895 over de vraag 'Is wijziging en aanvulling van onze wetgeving nodig met betrekking tot het overtreden van de strafwet door jeugdige personen?'. Zie verder ook o.a. A.J. van Montfoort, 'In onmacht en teleurstelling. Het ontstaan van de justitiële kinderbewerking 1870-1905', in: *Kinderen beschermen en jeugd hulp verlenen*, Arnhem, 1993, p. 13 e.v.

4 Het gaat om drie kindervetten:

- de Wet tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en daarmee samenhangende artikelen van 6 februari 1901, *Stb.* 1901, 62 (de civielrechtelijke kindervet);
- de Wet houdende wijziging in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen van 6 febr. 1901, *Stb.* 1901, 63 (de strafrechtelijke kindervet);
- de Wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen van 12 februari 1901, *Stb.* 1901, 64 (de zogenoemde derde Kindervet).

De geschiedenis van deze wetten is uitvoerig beschreven door A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht in hun *Geschiedenis der wetgeving op de ouderlijke macht en voogdij*, 3 delen, Groningen, 1903 en 1905 en Haarlem, 1910 en in *Geschiedenis der wetgeving op de misdadige jeugd*, Haarlem, 1905-1907.

- een wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen (de zogenoemde derde Kinderwet) met bijbehorende uitvoeringsmaatregelen die met name de Voogdijraden, de voogdijverenigingen en de particuliere en Rijksgestichten betroffen.

Een beschrijving van de ontwikkeling van het aldus tot stand gekomen jeugd (beschermings)recht en jeugdstrafrecht sedert 1905 gaat het bestek van deze inleiding ver te buiten.¹ Volstaan wordt derhalve met een vermelding van enkele van de belangrijkste veranderingen die in de wetgeving hebben plaatsgevonden:

- 1922: de invoering van de ondertoezichtstelling als nieuwe maatregel zowel in het civiele als in het jeugdstrafrecht en van de kinderrechter²;
- 1947: de herziening van het civielrechtelijke jeugd(beschermings)recht;
- 1953: de inwerkingtreding van de Pleegkinderenwet;
- 1956: de omzet van de Voogdijraden in Raden voor de Kinderbescherming³; de invoering van de adoptie⁴;
- 1965: de inwerkingtreding van een herzien jeugdstraf(proces)recht en van een nieuwe Beginselenwet voor de Kinderbescherming (ter vervanging van de derde Kinderwet van 1901) met een daarbij behorend Uitvoeringsbesluit;
- 1988: de verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar;
- 1989: de aanneming van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) door de Algemene Vergadering van de VN⁵;
- 1990: de (volledige) inwerkingtreding van de Wet op de jeugdhulpverlening met daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur; deze wet zou men kunnen beschouwen als de opvolger van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming (die dan ook verviel) en tegelijkertijd als een uitbreiding daarvan, omdat zij ook de niet-justitiële jeugdhulpverlening regelt⁶;
- 1995: de inwerkingtreding van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind in Nederland op 8 maart⁷;
- 1995: de herziening van het familieprocesrecht met onder andere nieuwe regels voor procedures betreffende minderjarigen; de herziening van de wettelijke

1 Zie daarover o.a.: *De eerste kwart eeuw der kinderwetten*, Leiden, 1930; *75 jaar kinderwetten 1905-1980*, Zwolle, 1980 en D. Roeland, *Kinderbescherming in de maatschappij; 1905-1980*, Baarn, 1980.

2 Zie over ontstaan en ontwikkeling van de OTS en de kinderrechter o.a. J. E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling*, Zwolle, 1972.

3 Zie over ontstaan en ontwikkeling van deze raden H.E.G.M. Hermans, *De Raad voor de Kinderbescherming*, Zwolle, 1984.

4 Zie over ontstaan en ontwikkeling van deze rechtsfiguur J.A. Nota, *De adoptie*, Deventer, 1970.

5 Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (Goedkeuring van de ratificatie bij wet van 24 november 1994, *Stb.* 1994, 862, *Trb.* 1990. 170). Zie ook paragraaf 1.3.

6 Zie over het ontstaan van deze wet A.A.W. van Unen, *De Wet op de jeugdhulpverlening. Overheid of particulier initiatief?*, Lemma, 1996 en voor de inhoud van deze wet van dezelfde auteur: *Hoofdstukken uit het jeugdhulpverleningsrecht*, Utrecht: De Tijdstroom, 1996.

7 Dit verdrag is door Nederland goedgekeurd bij Rijkswet van 24 november 1994, *Stb.* 1994, 862. Zie ook paragraaf 1.3.

bepalingen betreffende het gezag over en de omgang met minderjarigen; de herziening van de ondertoezichtstelling en van het jeugdstrafprocesrecht;

- 1997: de herziening van de voorlopige maatregelen van kindbescherming, waardoor de voorlopige toevertrouwing aan de Raad voor de Kinderbescherming werd vervangen door de voorlopige voogdij (zie onder andere artt. 1:241, 271, 272, 331 en 332), de invoering van de mogelijkheid ambtshalve een ondertoezichtstelling (OTS) uit te spreken (zie onder andere artt. 1:271a, 272a, 331a en 332 BW) en de opnemings van een uitvoerige regeling van het klachtrecht en de medezeggenschap (cliëntenraden) in de Wet op de jeugdhulpverlening (zie artt. 46 t/m 52 respectievelijk 45a t/m 45j Wjvh);
- 1998: de herziening van het naamrecht; de invoering van gezamenlijk gezag voor een ouder en zijn partner en van gezamenlijke voogdij (zie de nieuwe artt. 1:253 t/m 253y en 282 t/m 282b BW); de introductie van het beginsel dat na een scheiding van de ouders hun gezamenlijke gezag over de kinderen van rechtswege voortduurt met de mogelijkheid dat desgevraagd het gezag in het belang van het kind wordt toegekend aan een van de ouders; de herziening van het afstammingsrecht en de adoptie; de inwerkingtreding voor Nederland van het Haagse Verdrag van 1993 inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie;
- 2001: de invoering van het zogeheten homohuwelijk¹ en de homoadoptie² per 1 april, de inwerkingtreding van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen³ per 1 september en de (beperkte) wijziging van de taakstraf in het jeugdstrafrecht in werking getreden op 1 februari⁴;
- 2002: de invoering van gezamenlijk gezag van rechtswege over een kind geboren tijdens een geregistreerd partnerschap op 1 januari⁵;
- 2003: de wijziging van de algemene regels voor de verzoekschriftprocedure en daarmee samenhangende wijzigingen in het familieprocesrecht in werking getreden op 1 januari⁶;
- 2005: de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg (Wjz) en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit en overige uitvoeringsmaatregelen.⁷ Deze wet vervangt de hiervoor genoemde Wet op de jeugdhulpverlening;

1 Wet van 21 december 2000, *Stb.* 2001, 9, tot openstelling van het huwelijk voor personen van hetzelfde geslacht.

2 Wet van 21 december 2000, *Stb.* 2001, 10, inzake adoptie door personen van hetzelfde geslacht.

3 Wet van 2 november 2000, *Stb.* 2000, 481. Deze wet regelt de rechtspositie (inclusief beklagregeling) van jeugdigen die strafrechtelijk of civielrechtelijk zijn geplaatst in justitiële jeugdinrichtingen. Zie over deze wet T. Liefwaard, *Toegang tot de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen*, Amsterdam: SWP, 2005.

4 Wet van 7 september 2000, *Stb.* 2000, 365, nadere wettelijke regeling van de taakstraf voor volwassenen leidde ook tot enige wijzigingen in het jeugdstrafrecht.

5 Wet van 4 oktober 2001, *Stb.* 2001, 468, tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het gezamenlijk gezag van rechtswege bij geboorte tijdens een geregistreerd partnerschap.

6 Wet van 6 december 2001, *Stb.* 2001, 580, tot herziening van het procesrecht in burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg; zie in dat verband ook de wetten opgenomen in *Stb.* 2001, 581-584.

7 Wet van 22 april 2004, *Stb.* 2004, 306; zie over deze wet o.a. A.A.W. van Unen, *Wet op de jeugdzorg. Tekst en uitleg*, 's-Gravenhage: Elsevier Overheid, 2005.

- 2006: de inwerkingtreding voor Nederland van de goedkeuringswet van het Haagse Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van de ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen (het Haagse Kinderbeschermingsverdrag 1996); de inwerkingtreding van de uitvoeringswet bij het Haagse Kinderbeschermingsverdrag 1996; de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning van de beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid (Brussel IIbis) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000 (PbEU L 338) en wijziging van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Rechtsvordering en de Uitvoeringswet EG-executieverordening (de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming);¹
- 2007: de inwerkingtreding van de wet van 22 november 2006, *Stb.* 2006, 589, tot herschikking van de bevoegdheidsverdeling tussen rechtbank en kantonrechter;
- 2008: de inwerkingtreding van de wet van 20 december 2007, *Stb.* 2007, 578, tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg en ter introductie en regeling van de gesloten jeugdzorg;
- 2009: de inwerkingtreding van de wet van 27 november 2008, *Stb.* 2008, 500, tot bevordering van voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding, mede omvattend de introductie van de voorwaarde dat bij een scheidingsverzoek een ouderschapsplan moet worden overgelegd;
- 2011: de instelling van de Kinderombudsman per 1 april 2011²; aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties³; inwerkingtreding van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996⁴; goedkeuring van de herziening van het Europees Adoptieverdrag⁵;
- 2012: invoering van een regeling voor verplichte nazorg bij de maatregel tot plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ-maatregel)⁶; afschaffing van de

1 Zie de Rijkswet van 16 februari 2006, *Stb.* 2006, 122, tot goedkeuring van het Haagse Kinderbeschermingsverdrag 1996 en de Uitvoeringswet van 16 februari 2006, *Stb.* 2006, 123. De termen 'jeugdrechter' en 'raad voor de jeugdbescherming' hebben echter niet of nauwelijks ingang gevonden. De oorzaak hiervan is zeer waarschijnlijk dat de wet nog steeds spreekt van 'de kinderrechter' en 'de Raad voor de Kinderbescherming'; hetzelfde geldt voor de term 'maatregel van kinderbescherming'.

2 Wet van 20 september 2010, *Stb.* 2010, 716, tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman in verband met de instelling van de Kinderombudsman.

3 Wet van 13 december 2010, *Stb.* 2010, 818, tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties.

4 Verdrag (op 19 oktober 1996 te 's-Gravenhage tot stand gekomen) inzake de bevoegdheid, het toepasselijk recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van de ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen (*Trb.* 1997, 229).

5 Rijkswet van 19 mei 2011, *Stb.* 2011, 271, tot goedkeuring van het op 27 november 2008 te Straatsburg tot stand gekomen Europees Verdrag inzake de adoptie van kinderen (herzien) (*Trb.* 2009, 141).

6 Wet van 5 april 2012, *Stb.* 2012, 155, tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het herstel van een lacune in de regeling van de voorwaardelijke beëindiging van de maatregel plaatsing in een inrichting voor jeugdigen.

procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit in zaken van internationale kinderonvoering¹;

- 2013: wijzigingen van de Wet op de jeugdzorg en enige andere regelingen in verband met de verbetering van de positie van pleegouders², de invoering van een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling³;
- 2014: de invoering van het adolescentenstrafrecht⁴, de inwerkingtreding van de Wet lesbisch ouderschap door wijziging van Boek 1 BW⁵;
- 2015: verwachte inwerkingtreding van de Jeugdwet⁶ en de Wet herziening van de maatregelen van kinderbescherming (aanpassing Boek 1 BW).⁷

1.2 DE TERMINOLOGIE

Bestudering van de hiervoor beschreven ontwikkelingen leert onder andere dat sinds het begin van de twintigste eeuw verschillende termen zijn gebruikt om het onderhavige deel van ons recht aan te duiden. Aanvankelijk was de aanduiding 'kinderrecht' de meest gebruikelijke; een term die het kinderstrafrecht en de kinderbescherming (in de zin van civielrechtelijke maatregelen van kinderbescherming) omvatte. Men placht dit kinderrecht te onderscheiden in een civielrechtelijk en een strafrechtelijk deel.

In de loop van de jaren zeventig werd onder invloed van het werk van de commissie-Wiarda (rapport *Jeugdbeschermingsrecht*, 1971) het woorddeel 'kind-' steeds meer

1 Wet van 10 november 2011, *Stb.* 2011, 530, tot wijziging van de wet van 2 mei 1990 tot uitvoering van het op 20 mei 1980 te Luxemburg tot stand gekomen Europese Verdrag betreffende de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake het gezag over kinderen en betreffende het herstel van het gezag over kinderen, uitvoering van het op 25 oktober 1980 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen alsmede algemene bepalingen met betrekking tot verzoeken tot teruggeleiding van ontvoerde kinderen over de Nederlandse grens en de uitvoering daarvan en van de Uitvoeringswet internationale kinderbescherming in verband met afschaffing van de procesvertegenwoordigende bevoegdheid van de Centrale autoriteit in zaken van internationale kinderonvoering en kinderbescherming, alsmede in teruggeleidingszaken, de concentratie van rechtspraak, introductie van de bevoegdheid van de rechter om te beslissen aan het hoger beroep in teruggeleidingszaken schorsende werking te verlenen en beperking van het beroep in cassatie.

2 Wet van 6 december 2012, *Stb.* 2013, 72, tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdrage alsmede enkele wetten in verband met de verbetering van de positie van pleegouders.

3 Wet van 14 maart 2013, *Stb.* 2013, 142, tot wijziging van diverse wetten in verband met de invoering van de verplichting voor bepaalde instanties waar professionals werken en voor bepaalde zelfstandige professionals om te beschikken over een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en de kennis en het gebruik daarvan te bevorderen, onderscheidenlijk die meldcode te hanteren (verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling).

4 Wet van 27 november 2013, *Stb.* 2013, 485.

5 Wet van 25 november 2013, *Stb.* 2013, 480, tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het juridisch ouderschap van de vrouwelijke partner van de moeder anders dan door adoptie en tot wijziging van het Besluit bijzondere akten van de burgerlijke stand, het Besluit gezagsregisters en het Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met het juridisch ouderschap van de vrouwelijke partner van de moeder anders dan door adoptie.

6 *Kamerstukken I* 2010-11, 32 015, nr. A.

7 *Kamerstukken I* 2013-14, 33 684, nr. A.

vervangen door het woorddeel 'jeugd-'. Men sprak meer en meer van jeugdrecht, jeugdbeschermingsrecht, jeugdstraf(proces)recht en jeugdpolitie. Daarnaast was in deze periode sprake van een aanzienlijke uitbreiding van hulpverleningsvoorzieningen voor kinderen en jeugdigen naast de bestaande kinderbescherming, ook wel aangeduid als de vrijwillige jeugdhulpverlening of de algemene jeugd(welzijns)zorg. Ter onderscheiding van deze activiteiten werd de kinderbescherming steeds meer aangeduid als 'justitiële jeugdbescherming' of 'justitiële jeugdhulpverlening'. Het lijkt, gelet op deze veelheid aan termen en begrippen, nuttig enige beschouwingen te wijden aan de door ons gehanteerde termen 'jeugdrecht' en 'jeugdhulprecht'.

Bij de term 'jeugdrecht' kan men denken aan alle mogelijke wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de jeugd. Als men bovendien de term 'jeugd' niet beperkt tot minderjarigen (dat wil zeggen de groep personen jonger dan 18 jaar), dan wordt het begrip 'jeugdrecht' zeer ruim. Immers, het omvat in die ruime betekenis naast de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Strafrecht, enzovoort ook de vele bepalingen in wet- en regelgeving op het terrein van bijvoorbeeld het onderwijs, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en het verkeer en vervoer.

In deze ruime zin wordt het jeugdrecht in ons land gewoonlijk niet beoefend of bestudeerd¹ en wij zullen dat in dit commentaar derhalve ook niet doen. Wij concentreren ons in de eerste plaats op het jeugdrecht in beperktere zin, dat wil zeggen zoals dat voorkomt in het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met de daarbij behorende uitvoeringsmaatregelen. Dit jeugdrecht omvat aldus de volgende onderdelen:

- het algemene civielrechtelijke jeugdrecht (vooral Boek 1 BW; over onder andere afstamming en adoptie, (ouderlijk) gezag en handelings(on)bekwaamheid);
- het civielrechtelijke jeugdbeschermingsrecht (de in Boek 1 BW opgenomen maatregelen van kinderbescherming);
- het jeugdstraf(proces)recht;
- het jeugdhulprecht (recht op jeugdhulp – tot 1 januari 2015 recht op jeugdzorg; de nieuwe Jeugdwet – tot 1 januari 2015 de Wet op de jeugdzorg; en omvatende de regelgeving voor de organisatie en de uitvoering van de vrijwillige jeugdhulp, de justitiële jeugdbescherming en het jeugdstrafrecht in een zekere onderlinge samenhang).

Zijdelings wordt ook aandacht besteed aan de internationale kinderrechten op de genoemde vier terreinen.

In deze samenhang speelt het Bureau Jeugdzorg (BJz) momenteel nog een cruciale rol. Dat is immers de centrale toegang tot de jeugdzorg (artt. 5 en 6 Wjz). Het BJz

¹ Dit betekent overigens niet dat niet af en toe de positie van de jeugdige in bijvoorbeeld de sociale zekerheid of het gezondheidsrecht bijzondere aandacht krijgt; zie bijvoorbeeld F.G. van den Heuvel (red.), *Kinderen en sociale zekerheid*, Den Haag, 1990 en H.E.G.M. Hermans, *Gezondheidsrecht en minderjarigen*, Deventer, 1990.

is belast met de tenuitvoerlegging van de OTS, de ontheffing, ontzetting en andere beslissingen inzake de voogdij opgedragen aan een rechtspersoon. Daarmee vervult het de taken van de vroegere gezinsvoogdij- en voogdij-instellingen (zie artt. 40 t/m 45 Uitvoeringsbesluit Wjz). Voorts is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) ondergebracht bij BJz (art. 11 Wjz), waardoor het bureau ook een belangrijke rol speelt in de aanpak van kindermishandeling (artt. 50 t/m 55 Uitvoeringsbesluit Wjz). Ten slotte speelt het BJz een belangrijke rol op het terrein van het jeugdstrafrecht (art. 10 lid 1 onder c en d Wjz), met name door het verzorgen van de jeugdreclassering (artt. 46 t/m 49 Uitvoeringsbesluit Wjz).

De Jeugdwet¹, die per 1 januari 2015 in werking treedt, brengt hierin verandering. De met de Wjz beoogde doelen – samenhang en samenwerking in de jeugdzorg evenals een laagdrempelige toegang – zijn niet bereikt. Daarom is begin 2014 de Jeugdwet aangenomen, waarmee belangrijke verbeteringen worden beoogd aan de hand van een stelselherziening van de jeugdzorg, waarin gemeenten verantwoordelijk worden voor alle vormen van hulp aan kind en gezin. Per 1 januari 2015 zal de term ‘jeugdzorg’ worden vervangen door ‘jeugdhulp’. Wij zullen dan spreken over het jeugdhulprecht. Zie de hoofdstukken 12 t/m 14 voor een uitvoerige bespreking van de Wet op de jeugdzorg en de Jeugdwet.

Het moge duidelijk zijn dat de samenhang tussen jeugdrecht en jeugdhulprecht ons bij de bespreking hierna noopt tot een zekere afstemming en ook tot verwijzingen. Met name bij de behandeling van het jeugdbeschermingsrecht en het jeugdstrafrecht zal, wanneer het gaat om de organisatie en de tenuitvoerlegging, worden verwezen naar de bespreking van het jeugdhulprecht in de hoofdstukken 12 t/m 14.

1.3 BRONNEN, VINDPLAATSEN

Uit het voorafgaande kan worden afgeleid dat het jeugdrecht niet in één bepaalde wettelijke regeling te vinden is, maar is verdeeld over een groot aantal wetten en regelingen. Vanuit een oogpunt van wetssystematiek is dit een weinig aantrekkelijk gegeven. Immers, de eenheid en overzichtelijkheid van het jeugdrecht zijn daarmee niet gediend.

In het verleden is dan ook wel gepleit voor de opstelling van een overkoepelende kinder- of jeugdwet. Dit pleidooi ging gepaard met de wens de gehele jeugdzorg (inclusief jeugdbescherming, jeugdstrafrecht, enzovoort) onder de verantwoordelijkheid van één ministerie te brengen (rapport commissie-Overwater, 1951). Tot een verwezenlijking van deze ideeën is het echter niet gekomen. Het belangrijkste en principiële bezwaar was dat dit de jeugd zou isoleren van de rest van de samenleving (rapport *Jeugdbeschermingsrecht*, 1971). Maar dit deed en doet niets af aan de noodzaak van een grotere samenhang en afstemming op met name beleidsmatig niveau van de diverse maatregelen in sfeer van de jeugdzorg, de civielrechtelijke jeugdbescherming

¹ *Kamerstukken I 2013-14*, 33 684, A.

en het jeugdstrafrecht. Om deze samenhang en afstemming te bevorderen werd in 2007 een ministerie voor Jeugd en Gezin ingesteld, dat na een volgende kabinetsformatie echter alweer verdween.

De zorg voor de jeugd dient geïntegreerd te zijn in de bestaande verbanden en structuren en de daarbij behorende regelgeving. Dit betekent dat het jeugdrecht – thans en naar verwachting ook in de toekomst – te vinden is in de algemene wetboeken, in bijzondere wetten, in algemene maatregelen van bestuur en in circulaire en richtlijnen. Daarnaast is de rechtspraak de laatste jaren in toenemende mate een vindplaats van jeugdrecht geworden, in het bijzonder als gevolg van de doorwerking in dit recht van internationaalrechtelijke bepalingen, met name uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In de afgelopen twee decennia blijkt ook het IVRK in toenemende mate door te werken in de rechtspraak.¹

Aansluitend bij de in paragraaf 1.2 gevolgde indeling kan van de belangrijkste bronnen van geschreven jeugdrecht het volgende overzicht worden gegeven:

1 het algemene civielrechtelijke jeugdrecht:

- het Burgerlijk Wetboek, in het bijzonder Boek 1 Personen- en Familierecht en daarvan vooral de titels 1 t/m 3 (algemeen, naam, woonplaats), titel 5 (huwelijk), titels 11 en 12 (afstamming en adoptie), titels 13 t/m 15 (minderjarigheid, gezag over minderjarigen en omgang en informatie) en titel 17 (kosten van verzorging en opvoeding);
- de Rijkswet op het Nederlanderschap (nationaliteit);
- het Haags Kinderbeschermingsverdrag van 5 oktober 1961 (*Trb.* 1963, 29) en het op 1 mei 2011 voor Nederland in werking getreden Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996 (*Trb.* 1996) en de daarbij behorende uitvoeringswet;
- de Kinderontvoeringsverdragen van Luxemburg van 20 mei 1980 (*Trb.* 1981, 120) en van Den Haag van 25 oktober 1980 (*Trb.* 1987, 139) en de Wet tot uitvoering van die verdragen van 2 mei 1990 (*Stb.* 1990, 202);
- het Haagse Verdrag van 1993 inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (*Trb.* 1993, 197) en de Wet tot uitvoering van dit verdrag van 14 mei 1998 (*Stb.* 1998, 302);
- de Wet opneming buitenlandse pleegkinderen van 8 december 1988 (*Stb.* 1988, 566) en het daarbij behorend Besluit van 4 juli 1989 (*Stb.* 1989, 262);

¹ Zie in dit verband J.H. de Graaf, M.M.C. Limbeek, N.N. Bahadur en N. van der Meij (red.), *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak: 1 januari 2002-1 september 2011*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2012 en G.C.A.M. Ruitenbergh, *Het internationaal Kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak (een overzicht van de rechtspraak tot en met 2001)*, IVRK-reeks 1, Amsterdam: SWP, 2003. Zie ook S. Meuwese, M. Blaak en M. Kaandorp (red.), 'Internationaal jeugdrecht 1988-2005', in: *Ars Aequi Jurisprudentie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005.

- het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met name titel 6, afdeling 1, Boek 3 betreffende rechtspleging in zaken van personen- en familierecht (artt. 798 t/m 813) en daarnaast de voorschriften inzake de verzoekschrift-procedure (titel 3, Boek 1, artikelen 261 t/m 291) en die betreffende de echtscheidingsprocedure (titel 6, afdeling 2, Boek 3, artikelen 814 t/m 828);
- 2 het civielrechtelijke jeugdbeschermingsrecht:
 - het Burgerlijk Wetboek, Boek 1, in het bijzonder de bepalingen uit titel 14 betreffende de voorlopige voogdij, de ondertoezichtstelling, de ontheffing en de ontzetting en daarbij behorende besluiten (zoals het Organisatiebesluit (2006) en het Besluit externe klachtencommissie RvdK);
 - het Kwaliteitskader en Protocollen 2013 voor de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming;
 - het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, in het bijzonder titel 6, afdeling 1, Boek 3 (artt. 798 t/m 813);
 - de Wet op de jeugdzorg, met name voor zover van belang voor de organisatie en de tenuitvoerlegging van de civielrechtelijke maatregelen van jeugdbescherming (en per 1 januari 2015 de nieuwe Jeugdwet);
- 3 het jeugdstraf(proces)recht:
 - het Wetboek van Strafrecht, in het bijzonder titel VIII A van Boek 1, houdende bijzondere bepalingen voor jeugdige personen (artt. 77a t/m 77hh) en de daarbij behorende besluiten en richtlijnen (onder andere het Besluit Aanwijzing Halt-feiten, het Besluit Tenuitvoerlegging Jeugdstrafrecht 1994 en het Besluit Tenuitvoerlegging Taakstraffen 2001;
 - het Wetboek van Strafvordering, in het bijzonder titel II van Boek 4 over strafvordering in zaken betreffende jeugdige personen (artt. 486 t/m 505);
 - de Wet op de jeugdzorg (per 1 januari 2015 de nieuwe Jeugdwet), met name voor zover van belang voor de tenuitvoerlegging van straffen en strafrechtelijke maatregelen;
 - de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het daarbij behorende Reglement en overige uitvoeringsbesluiten;
- 4 het jeugdzorgrecht:
 - de Wet op de jeugdzorg (Wjz) (per 1 januari 2015 de nieuwe Jeugdwet);
 - het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg (UWjz) (per 1 januari 2015 de nieuwe Jeugdwet) en andere besluiten en regelingen;
- 5 de internationale kinderrechten:
 - het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (*Trb.* 1990, 170);

¹ Zie voor de tekst van deze wet en bijbehorende regelingen A.A.W. van Unen, *De Wet op de jeugdzorg. Tekst en uitleg*, Utrecht: De Tijdstroom, 2005.

- het Facultatieve Protocol over de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten (*Trb.* 2001, 36);
- het Facultatieve Protocol over de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie (*Trb.* 2001, 63);
- het Facultatieve Protocol over een kennisgevingsprocedure (2014)¹;
- United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules; 1985);
- United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (1990);
- United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (1990);
- European Convention on the Exercise of Children's Rights (2000);
- United Nations Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses (2005);
- United Nations Guidelines for the Alternative Care of Children (2009);
- Guidelines on child-friendly justice – Council of Europe (2010).

De internationale kinderrechten dienen in samenhang met andere internationale verdragen te worden beschouwd. De meest relevante van die verdragen, die direct dan wel indirect van toepassing zijn op minderjarigen, zijn:

- het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (*Trb.* 1969, 66);
- het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (*Trb.* 1969, 100);
- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (2000);
- het Europees Sociaal Handvest (*Trb.* 2004, 13);
- het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000).

1.4 INTERNATIONALE KINDERRECHTEN

Het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) (*Trb.* 1990, 170) is door Nederland goedgekeurd bij Rijkswet van 24 november 1994, *Stb.* 1994, 862 en op 8 maart 1995 voor Nederland in werking getreden. In 2014 zijn 194 landen partij bij dit verdrag. Hiermee is het IVRK het meest geratificeerde internationale mensenrechtenverdrag en het meest breed geaccepteerde mensenrechteninstrument ter wereld. Alleen de Verenigde Staten en Somalië hebben dit verdrag nog niet geratificeerd, hoewel zij het wel hebben ondertekend.

¹ Dit derde facultatieve protocol trad op 14 april 2014 in werking.

Zuid-Soedan, dat sinds 9 juli 2011 onafhankelijk is, heeft in november 2013 een wet uitgebracht ter ratificatie van het IVRK.¹

Het IVRK bundelt alle rechten van kinderen in één verdrag, niet alleen de burgerlijke en politieke rechten, maar ook de economische, sociale en culturele rechten. Dit maakt het IVRK uniek ten opzichte van andere mensenrechtelijke verdragen. Daarnaast is het IVRK een uitdrukking van een visie op kinderen die uitgaat van de erkenning dat kinderen mensen zijn: mensen op weg naar volwassenheid.² Bovendien is het IVRK juridisch bindend voor de landen die het hebben geratificeerd. Het is dan ook een belangrijke bron voor de interpretatie, toepassing en verdere ontwikkeling van het Nederlandse jeugdrecht en bevat voorschriften die in alle hiervoor genoemde onderdelen, het algemene civielrechtelijke jeugdrecht, het civiele jeugdbeschermingsrecht, het jeugdstraf(proces)recht en het jeugdhulprecht, hun doorwerking behoren te hebben.³ In dit verband zij ook vermeld dat Nederland het Facultatieve Protocol bij het Verdrag inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie evenals het Facultatieve Protocol inzake betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten heeft geratificeerd. Het eerstgenoemde Facultatieve Protocol vormt een aanscherping van artikel 38 IVRK, waarmee de minimumstandaard voor rekrutering van jongeren in de strijdkrachten is verhoogd van 15 (in het IVRK) naar 18 jaar. Het tweede genoemde Facultatieve Protocol zorgt voor verbeteringen met betrekking tot kindvriendelijke procedures en in de opsporing en vervolging van de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie. Het derde Facultatieve Protocol over een kennisgevingsprocedure, dat op 14 april 2014 in werking trad, is (nog) niet door Nederland ondertekend (zie hierover ook paragraaf 1.6).

Op de naleving van het IVRK door de verdragsstaten wordt toegezien door het Comité voor de Rechten van het Kind, dat hiervoor een rapportageprocedure (art. 44 IVRK) hanteert die uitmondt in *concluding observations and recommendations* (conclusies en aanbevelingen) ten aanzien van specifieke landen. Daarnaast is het comité verantwoordelijk voor het opstellen van zogenoemde *general comments* (algemene commentaren) bij de artikelen van het IVRK, bedoeld om staten een gezaghebbende leidraad te bieden bij het interpreteren van de artikelen uit het IVRK. De op dit moment meest recente General Comments zijn: General Comment no. 14 on

¹ Zie bijvoorbeeld http://www.unicef.org/southsudan/media_ratification-CRC.html (geraadpleegd op 17 juni 2014).

² M. Blaak e.a., *Handboek internationaal jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children, 2012, p. 32.

³ Zie voor gedetailleerde informatie over de totstandkoming van dit verdrag: S. Detrick, *The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the 'Travaux Préparatoires'*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992; zie voor meer informatie over de doorwerking van het IVRK J.H. de Graaf, M.M.C. Limbeek, N.N. Bahadur en N. van der Meij (red.), *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak: 1 januari 2002-1 september 2011*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2012; zie voor een commentaar op de afzonderlijke artikelen voorts S.S. Detrick, *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary* (diss. VU), Kluwer Law International, 1999. Zie voorts M. Blaak e.a. (red.), *Handboek internationaal jeugdrecht*, Leiden: DCI, 2012.

the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (CRC/GC/2013/14); General Comment no. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (CRC/GC/2013/15); General Comment no. 16 on state obligations regarding the impact of the business sector on children's rights (CRC/GC/2013/16); en General Comment No. 17 on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (CRC/GC/2013/17) – alle in 2013 aangenomen.

Naast het IVRK en de daarbij behorende Facultatieve Protocollen kent het internationale recht verschillende bronnen waarin minimumstandaarden en richtlijnen ten aanzien van jeugdigen worden gegeven, zoals de United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (1990) en de Guidelines for the Alternative Care of Children (2009). Deze zijn niet juridisch bindend. Richtlijnen die zijn opgesteld na de aanneming van het IVRK dienen veelal ter versterking van de implementatie van dat verdrag.¹

In 2000 heeft de Raad voor Europa de European Convention on the Exercise of Children's Rights (2000) in het leven geroepen ten behoeve van zaken die nog niet in het IVRK waren geregeld. Tot op heden is Nederland echter geen partij bij dit verdrag.²

Als gezegd, moeten de internationale kinderrechten steeds bekeken worden in het licht van andere internationale verdragen, zoals het EVRM. Verdragen als het EVRM spreken zich nauwelijks uit over kinderen, maar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in zijn jurisprudentie een behoorlijke bescherming van het kind ontwikkeld door mensenrechten te ontwikkelen die specifiek op kinderen zijn toegespitst. Daarnaast gebruikt het EHRM het IVRK en andere bronnen van kinderrechten de laatste jaren ook bij de toepassing van EVRM-bepalingen. Omdat het EVRM door de Nederlandse rechter direct moet worden toegepast, is deze ontwikkeling belangrijk voor een versterking van de betekenis van het IVRK in de rechtspraak.³

1.5 MINDERJARIGE VREEMDELINGEN

Kinderen die in Nederland verblijven, maar niet de Nederlandse nationaliteit hebben, worden minderjarige vreemdelingen genoemd.⁴ Hierbij kan het gaan om kinderen die via reguliere migratie dan wel voor een asielaanvraag met hun ouder(s)

1 M. Blaak e.a., *Handboek internationaal jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children, 2012, p. 100.

2 M. Blaak e.a., *Handboek internationaal jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children, 2012, p. 120.

3 M. Blaak e.a., *Handboek internationaal jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children, 2012, p. 80-82; zie ook de kinderrechtenspecial van het *NJCM-Bulletin* 38, 2013 met verschillende bijdragen over het EVRM, het IVRK en doorwerking in de nationale rechtsorde; Zie voorts U. Kilkelly, 'The Best of Both Worlds for Children's Rights? Interpreting the European Convention on Human Rights in the Light of the UN Convention on the Rights of the Child', *Human Quarterly* 23 2001, p. 308-326.

4 De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor* 2013, VijfKeerBlauw, 2013, p. 139.

naar Nederland komen of om alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).¹ Minderjarige vreemdelingen en met name amv's bevinden zich in een bijzonder kwetsbare positie. Zij zijn immers minderjarig, ver van huis, spreken bij aankomst (meestal) de Nederlandse taal niet, zijn onzeker over hun toekomst en hebben vaak al veel meegemaakt. Amv's worden bovendien niet begeleid door een ouder of voogd. Minderjarige vreemdelingen vormen dan ook een aparte groep kinderen die, hoewel ze niet centraal staan in dit boek, zeker niet mogen worden vergeten.

Minderjarige vreemdelingen genieten evenals Nederlandse kinderen internationale kinderrechten² en kunnen zich bij inbreuk op hun rechten onder meer tot de Kinderombudsman wenden. Sinds het aantreden van de Kinderombudsman in 2011 hebben zich tientallen minderjarige vreemdelingen tot hem gericht wegens het vermoeden van een inbreuk op hun rechten. Daarbij ging het met name om vragen over het feit dat de minderjarige al jaren in Nederland woonde, maar nog steeds geen verblijfsvergunning had en daardoor een onzekere toekomst tegemoet ging. Ook vragen over de leefomstandigheden van asielkinderen en het recht op onderwijs kwamen voorbij. Niet alle minderjarige vreemdelingen die in Nederland verblijven gaan naar school, veelal omdat er geen school voor hen kan worden gevonden. Dit baart de Kinderombudsman zorgen. Hij heeft in deze zaken echter een beperkte rol. Waar het gaat om beslissingen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), is de Kinderombudsman slechts bevoegd om zich uit te spreken over de wijze waarop de IND zijn taak uitvoert.³

Gedurende het verblijf in Nederland kunnen minderjarige vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven een beroep doen op jeugdzorg.⁴ Minderjarige vreemdelingen kunnen ook in aanraking komen met het Nederlandse jeugdrecht. Zo kunnen minderjarige vreemdelingen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een misdrijf of die zich aan een toezichtsmaatregel hebben onttrokken in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst.⁵ Daarbinnen geldt het Nederlandse jeugddetentierecht (zie hoofdstuk 11). Ook is op een minderjarige vreemdeling het

1 P.R. Rodrigues, 'Prioriteit voor het belang van het kind in het immigratierecht', in: G.G. Lodder en P.R. Rodrigues, *Het kind in het immigratierecht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2012, p. 11.

2 Nederland behoort ook in het geval van niet-Nederlandse kinderen tegemoet te komen aan de internationale bepalingen zoals neergelegd in het IVRK en sommige andere verdragen zoals het EVRM. Deze verdragen zijn namelijk van toepassing op alle kinderen die zich binnen de rechtsmacht van Nederland bevinden; zie o.a. artikel 2 IVRK.

3 K. Brouwers en E. Vreeburg-van der Laan, 'De Kinderombudsman en zijn rol in vreemdelingenzaken', in: G.G. Lodder en P.R. Rodrigues, *Het kind in het immigratierecht*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 2012, p. 163-164.

4 Op grond van artikel 3 lid 8 Wjz kan de aanspraak voor deze jeugdige vreemdelingen worden beperkt gelet op de aard, de plaats of de verwachte duur van hun verblijf, maar deze bepaling biedt tevens de mogelijkheid om voor bepaalde categorieën niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aanspraken op jeugdzorg te creëren. De artikelen 7 en 8 Uitvoeringsbesluit Wjz bepalen daartoe dat niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aanspraak hebben op jeugdzorg (zij het wel met zekere beperkingen; zie artikel 8 lid 2 Uitv. Jeugdzorg) indien zij jonger zijn dan 18 jaar. Zie hierover verder de hoofdstukken 12 en 13.

5 De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2013*, VijfKeerBlauw, 2013, p. 150.

Nederlandse jeugdstrafrecht van toepassing wanneer hij¹ verdacht wordt van het plegen van een strafbaar feit op Nederlands grondgebied en/of wanneer er sprake is van een Nederlands slachtoffer. Voorts kunnen minderjarige vreemdelingen (met name amv's) in aanraking komen met het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht. Zo worden amv's wegens het ontbreken van een ouder of voogd onder de voogdij geplaatst van de ter zake gespecialiseerde rechtspersoon Nidos.²

Tot slot is het van belang om op te merken dat minderjarige vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 10 Vreemdelingenwet geen aanspraak kunnen maken op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen via een beschikking van een bestuursorgaan. Uit lid 2 van ditzelfde artikel volgt dat onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg en rechtsbijstand hierop een uitzondering vormen. In dit kader verdient ook het Kinderpardon aandacht.³ Het Kinderpardon is een regeling voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen, die in Nederland geworteld zijn. Kinderen die op hun achttiende langer dan vijf jaar in Nederland verblijven en asiel hebben aangevraagd, komen in aanmerking voor het Kinderpardon en dienen daarmee alsnog een verblijfsvergunning te krijgen mits zij aan de aanvullende voorwaarden voldoen. Kinderen die buiten het Kinderpardon vallen, zijn vooral kinderen die geen asielaanvraag hebben ingediend, kinderen die in het buitenland hebben verbleven, kinderen die tijdens de peilperiode 21 jaar of ouder zijn, kinderen die niet onder rijkstoezicht hebben gestaan en kinderen met een ouder die wordt verdacht van mogelijke betrokkenheid bij oorlogsmisdaden.⁴

1.6 VERLEDEN, HEDEN EN TOEKOMST

De eerste 25 jaar van onze op de wet gebaseerde kinderbescherming werd met grote voldoening en tevredenheid afgesloten. De kinderwetten van 1901 ten behoeve van de verwaarloosde en misdadige jeugd hadden in belangrijke mate hun heilzame werk gedaan. De werkers in de kinderbescherming werden geprezen en de kinderbescherming werd vergeleken met 'een engel met rozen in de lokken' (men leze het boek: *De eerste kwart eeuw der kinderwetten*).

Vijfentwintig jaar later – na de met veel bezuinigingen gepaard gaande jaren dertig, de Tweede Wereldoorlog en het moeizame herstel daarna – was de stemming veel minder triomfantelijk. Men bevond zich in 1955 in een proces van veranderingen

1 Om de leesbaarheid te bevorderen, wordt met betrekking tot ouders en jeugdigen steeds gesproken van 'hij'. Hier moet waar dat van toepassing is uiteraard 'hij/zij' worden gelezen.

2 Hierbij kan het ook gaan om besloten ofwel beschermde opvang. Zie voor meer informatie over besloten opvang van risico-amv's M.H.C. Kromhout e.a., *Tussen beheersing en begeleiding. Een evaluatie van de pilot 'beschermde opvang risico-AMV's'*, Den Haag: cahier 2010.

3 Zie <http://www.defenceforchildren.nl/p/258/3027/-/92/mo481-cg339/mo480-cg339/welke-kinderen-vallen-onder-het-kinderpardon%3F> (geraadpleegd op 13 mei 2014).

4 Zie voor meer informatie over de juridische positie van minderjarige vreemdelingen <http://www.defenceforchildren.nl/migratie> (geraadpleegd op 13 mei 2014).

(herziening jeugdstrafrecht, reorganisatie voogdijraden, invoering adoptie), dat nodig was om de kinderbescherming te moderniseren. Bovendien betekende de opkomst van nieuwe – niet-justitiële – vormen van jeugdzorg dat de kinderbescherming haar monopoliepositie kwijtraakte. Er ontstonden nieuwe verhoudingen, mede als gevolg van voortgaande professionalisering van het werk.

Vanaf ongeveer 1969 brak een storm van kritiek op de kinderbescherming los, zowel van buitenaf als van binnenuit. Er werden actiegroepen gevormd en rapporten en nota's geschreven en er werd een kinderbeschermingsberaad gehouden. De alternatieve hulpverlening (JAC, Release, Sosjale Joenit) en de gevestigde welzijnsvoorzieningen (algemeen maatschappelijk werk en geestelijke volksgezondheid) zorgden voor een enorme uitbreiding van het aanbod van jeugdhulpverlening buiten de (justitiële) kinderbescherming om. Tussen 1970 en 1980 liep het aantal kinderbeschermingspupillen terug van 40.000 naar 20.000.

Vooraf door de kinderbescherming zelf werd gepleit voor meer samenhang tussen de justitiële en de vrijwillige jeugdhulpverlening. Er werd een interdepartementale werkgroep (de commissie-Mik) ingesteld om een samenhangend jeugdwelzijnsbeleid te ontwikkelen. Experimenten werden uitgevoerd en weer nieuwe commissies werden in het leven geroepen (IWRV en IWAPV).

De herdenking van 50 jaar ondertoezichtstelling en kinderrecht (1972) en de herdenking van 75 jaar kindwet (1980) leidden tot heftige confrontaties tussen actievoerders (BM, oudergroeperingen) en de 'gevestigde' kinderbescherming. Al deze ontwikkelingen leidden wel tot een Wet op de jeugdhulpverlening, maar (nog) niet tot structureel andere verhoudingen binnen de jeugdhulpverlening. Nog steeds bestaat er een vrij diepe kloof tussen enerzijds de vrijwillige jeugdhulpverlening en anderzijds de justitiële jeugdhulpverlening.¹

Na een tamelijk rustige periode in de jaren tachtig brak de kritiek op 'de kinderbescherming' in de jaren negentig weer volop los, met name van actiegroepen van ouders, grootouders en gescheiden vaders. Opnieuw werden er rapporten (commissie-Gijsbers, commissie-Vliegenthart)² en nota's (nota-Kosto)³ geschreven om het functioneren van de kinderbescherming te verbeteren en meer samenhang in de jeugdhulpverlening tot stand te brengen. Mede onder invloed van deze rapporten vond een omvangrijke herziening van de bestaande regelgeving plaats. Dat herzieningsproces loopt tot in deze eeuw door (zie het globale overzicht hiervoor in paragraaf 1.1) en is nog niet (en zal waarschijnlijk ook nooit worden) voltooid.

¹ Zie daarover o.a. J.E. Doek, 'De Wet Jeugdhulpverlening en het isolement van Justitie', *FJR* 1991, p. 166-172.

² Rapport van de Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming (commissie-Gijsbers; mei 1990 Den Haag) en *Rechtzetten. Rapport van de subcommissie kinderbescherming* (commissie-Vliegenthart), *Kamerstukken II* 1990-1991, 21 818, nrs. 1-2 (oktober 1990).

³ 'Justitiële Jeugdbescherming: met recht in beweging' (nota-Kosto), *Kamerstukken II* 1990-1991, 21 980, nrs. 1 e.v. (september 1990).

Na de invoering van gezamenlijk gezag van rechtswege over een kind geboren tijdens een geregistreerd partnerschap op 1 januari 2002 leek er wat betreft de wijzigingen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek enige rust te worden betracht. De aandacht was vooral gericht op het regelen van mogelijke conflicten van internationaal privaatrechtelijke aard in de sfeer van afstamming, van adoptie en van geregistreerd partnerschap.¹ Inmiddels (per 1 april 2014) is het mogelijk om als partner van een lesbische moeder het juridisch ouderschap te verkrijgen² en is naar aanleiding van de parlementaire discussie hierover een Staatscommissie Herijking Ouderschap ('familierecht') benoemd die op de huidige uitgangspunten omtrent het ontstaan van juridisch ouderschap zal reflecteren en zich zal buigen over vragen inzake het creëren van wettelijke mogelijkheden tot meerouderschap, meeroudergezag en draagmoederschap. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan kinderrechten.³ Daarnaast was er gedurende de eerste jaren van het nieuwe millennium het voor de jeugdzorg en jeugdbescherming zeer belangrijke proces van verdere integratie bekend onder de naam 'regie in de jeugdzorg', dat heeft geleid tot de vorming van regionale Bureaus voor Jeugdzorg en per 1 januari 2005 tot de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg. Inmiddels is de nieuwe Jeugdwet aangenomen, die per 1 januari 2015 in werking treedt en tot een transitie van de jeugdzorg van provincies naar gemeenten zal leiden. Ook treedt per 1 januari 2015 de Wet herziening maatregelen van kinderschermingsmaatregelen in werking, die onder meer tot een versterking van de positie van pleegouders leidt en de belangen van het kind centraler stelt.

De rust op wetgevend gebied is derhalve beperkt. In de loop van deze eeuw zijn bovendien diverse 'kleinere' wetswijzigingen tot stand gekomen, die in de volgende hoofdstukken worden vermeld. De eerste jaren van deze eeuw worden voorts vooral gekenmerkt door een grote activiteit gericht op het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit. Zo is naar aanleiding van het beleidsprogramma 'Jeugd Terecht' (2003-2006) de Wet gedragsbeïnvloeding jeugdigen ingevoerd.⁴ Deze trad op 1 februari 2009 in werking. Met de invoering van de gedragsbeïnvloedende maatregel werd voorzien in de behoefte aan een strafrechtelijke sanctie die de leemte zou opvullen tussen de taakstraf en de voorwaardelijke jeugddetentie enerzijds en de PIJ-maatregel anderzijds (zie hoofdstuk 11).

1 Zie de Wet conflictenrecht afstamming van 14 maart 2002, *Stb.* 2002, 153; de Wet conflictenrecht adoptie van 3 juli 2003, *Stb.* 2003, 455 en over die wet L. Frohn, *FJR* 2003, p. 242-247; de Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap van 6 juli 2004, *Stb.* 2004, 334 en over die wet L. Frohn, *FJR* 2004, p. 290-294.

2 Wet van 25 november 2013 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het juridisch ouderschap van de vrouwelijke partner van de moeder anders dan door adoptie (*Stb.* 2013, 480) en tot wijziging van het Besluit bijzondere akten van de burgerlijke stand, het Besluit gezagsregisters en het Besluit burgerlijke stand 1994 in verband met het juridisch ouderschap van de vrouwelijke partner van de moeder anders dan door adoptie.

3 Tijdens de parlementaire discussie diende senator Quik-Schuit een motie in waarin zij verzocht om de instelling van een staatscommissie. Zie *Kamerstukken I* 2013-14, 33 032/33 514, nr. G. De staatssecretaris heeft de instelling van deze staatscommissie bevestigd. Zie *Kamerstukken I* 2013-14, 33 750 VI/33 032, nr. G.

4 Wet van 27 december 2007, *Stb.* 2007, 575.

Een andere belangrijke wetswijziging betreft de instelling van een Kinderombudsman per 1 april 2011. Deze instelling vond plaats naar aanleiding van het advies van het Kinderrechtencomité in 2009 om een onafhankelijk en landelijk systeem op te richten voor het monitoren van de rechten van kinderen alsmede voor het verzamelen en analyseren van gegevens op alle terreinen waarop het IVRK betrekking heeft.¹ Die gegevens dienen als basis voor het meten van de voortgang bij de realisatie van de rechten van kinderen en bij het uitwerken van beleid voor de implementatie van het IVRK.² Aan de hand van een Kinderrechtenmonitor biedt de Kinderombudsman jaarlijks inzicht in de situatie van kinderen in Nederland en vooral in de mate waarin kinderrechten in Nederland worden nageleefd.³

De belangrijkste uitdaging voor de komende jaren is met de hiervoor aangeduide wetgevende en programmatische maatregelen bij te dragen aan de volledige implementatie van het IVRK. Aan de hand van regeringsrapportages en de rapportages van ngo's en jongeren beoordeelt het Comité voor de Rechten van het Kind de naleving van het IVRK. Wanneer Nederland het derde Facultatieve Protocol bij het IVRK ondertekent en ratificeert, wordt daaraan nog een kennisgevingsprocedure toegevoegd. Deze procedure maakt het individuen of groepen individuen mogelijk om het Comité voor de Rechten van het Kind in kennis te stellen van een schending van kinderrechten. Ook mogen mensenrechteninstituten, de (Kinder)ombudsman en ngo's een klacht indienen voor een individu of groep individuen.⁴

Gesteld mag worden dat de Nederlandse overheid daadwerkelijk probeert te voldoen aan haar verplichtingen in verband met de in paragraaf 1.4 genoemde General Comments van het Kinderrechtencomité. Verwezen zij naar onder andere het verbieden van elk vorm van geweld (inclusief milde lijfstraffen, ook wel aangeduid als de 'pedagogische tik') in de verzorging en opvoeding van kinderen (art. 1:247 BW), de maatregelen bedoeld om een einde te maken aan het gezamenlijk opsluiten in justitiële jeugdinrichtingen van civielrechtelijk geplaatste jeugdigen en jeugdige delinquenten en de instelling van een Kinderombudsman. Het optreden van de Nederlandse overheid met betrekking tot minderjarige asielzoekers is echter beneden de maat van het IVRK – zie het General Comment No. 6 (2005) on the Treatment of unaccompanied and separated children outside of their country of origin (CRC/GC/2005/6). Tevens moet worden geconstateerd dat de Raad van State, de hoogste algemene bestuursrechter, zeer terughoudend is in het toepassen van het IVRK in vreemdelingenzaken. Die terughoudendheid ligt overigens deels besloten in het

¹ Kinderrechtencomité 2009, par. 8, p.

² Kinderrechtencomité 2009, par. 21, p. 4.

³ De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2012*, VijfKeerBlauw, 2012, p. 10-11.

⁴ M. Blaak e.a., *Handboek internationaal jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children, 2012, p. 48 en 100-101.

karakter van het bestuursrecht zelf, omdat de bestuursrechter zich terughoudend dient op te stellen bij het toetsen van besluiten van bestuursorganen.¹

De overheid en de rechterlijke macht – goede uitzonderingen niet te na gesproken – blijken dus niet bereid de rechten van het kind wensen steeds op royale wijze te respecteren. Kortom: voor het jeugdrecht geldt dat waakzaamheid geboden blijft.

¹ Zie J.H. de Graaf, M.M.C. Limbeek, N.N. Bahadur en N. van der Meij (red.), *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind in de Nederlandse rechtspraak: 1 januari 2002-1 september 2011*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2012, p. 172.