



Universiteit Leiden

Het toezicht op jeugdhulp en de veiligheid van kinderen geplaatst in de
residentiële jeugdzorg per 1 januari 2015.

Masterscriptie Jeugdrecht
Universiteit Leiden
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Juni 2014

Naam: Willemijn F.C. Helmich
Studentnummer: 1314467
Begeleider: Prof. mr. drs. M.R. Bruning

Aantal woorden: 16487

Voorwoord

Een einde aan mijn studie rechten. Vijf jaar na het moment dat ik besloot acht jaar te gaan studeren. Via deze weg wil ik graag twee mensen bedanken.

Allereerst mijn scriptiebegeleidster Mariëlle Bruning die mij de laatste weken gemotiveerd heeft snelheid en zorgvuldigheid te betrachten bij de uitvoering van mijn scriptie. Naast mijn grote dank voor de begeleiding om tot het einde van mijn studie te komen, wil ik je bedanken voor de inspiratie die je mij gaf gedurende het masterjaar jeugdrecht. Als kenner van de praktijk leerde ik nog kritischer met een juridische blik naar mijn werk en de eindverantwoordelijkheid die ik daarvoor draag te kijken. Inspiratie en kennis die ik met ontzettend veel plezier weer overdraag aan de praktijk.

Last but allerminst least, mijn man Stephen met wie ik nu bijna zes maanden ben getrouwd. Mijn dank is groot voor je eindeloze geduld en liefdevolle no nonsens houding ten aanzien van alle vrije tijd die ik stak in het volgen van een studie rechten in een periode waarin ik ook carrière wilde maken. Het was een bijzondere tijd waarin ik veel wijzer ben geworden, nu is het tijd voor meer tijd samen.

Inhoudsopgave

	Pag.
Voorwoord	2
Inleiding	5
1. Het toezicht op de jeugdzorg voorafgaand aan de Jeugdwet	9
1.1 De geschiedenis van toezicht op de jeugdzorg	9
1.2 Huidig toezicht op de jeugdzorg en de medewerkers in de jeugdzorg	11
1.2.1 Toezichtstaken Inspectie Jeugdzorg	11
1.2.2 Bevoegdheden van de Inspectie Jeugdzorg	13
1.2.3 Toezicht op medewerkers	14
1.3 Constateringen van de commissie- Samson	15
1.4 Conclusie	17
2. Het Internationaal kader en de aanbevelingen van de commissie- Samson	18
2.1 Het internationaal kader	18
2.1.1 Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind	18
2.1.2 Artikel 19 IVRK	19
2.1.3 Artikel 20 IVRK	22
2.1.4 Artikel 39 IVRK	23
2.2 O' Keeffe vs. Ireland	23
2.3 Aanbevelingen van de commissie- Samson	23
2.4 Conclusie	26
3. Het toezicht vanaf 1 januari 2015	27
3.1 De Jeugdwet	27
3.1.1 Doel van de Jeugdwet	27
3.1.2 Decentralisatie	28
3.1.3 Jeugdhulp	29
3.1.4 Gecertificeerde instellingen	29
3.2 Inspectie toezicht	30
3.2.1 De IJZ	30
3.2.2 Toezicht vanuit de IJZ	31

3.2.3 Soorten toezicht	32
3.2.4 Handhavende taak, instrumenten en sancties	34
3.3 Professionalisering in de jeugdzorg en het toezicht op jeugdzorgwerkers	36
3.3.2 De norm van verantwoorde werktoedeling	36
3.3.3 De praktijk	37
3.3.4 De jeugdzorgwerker	38
3.3.5 Tuchtrect	39
3.4 Overige vormen van toezicht in de Jeugdwet	40
3.4.1 Verklaring omtrent gedrag	40
3.4.2 De meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling	40
3.4.3 Het plan van de gemeenten en het eigen kwaliteitssysteem	41
3.5 Conclusie	42
4. De praktijk en een evaluatie	44
4.1 Samenwerking en afspraken	44
4.1.1 De IJZ en de gemeenten	45
4.1.2 De IJZ en de IGZ	45
4.1.3 De gecertificeerde instelling	46
4.1.4 Conclusie	46
4.2 Het toezicht op medewerkers in de jeugdzorg	47
4.3 De Jeugdwet, het inspectie toezicht en de professionalisering in jeugdzorg getoetst	48
4.3.1 De Jeugdwet getoetst	48
4.3.2 Effectieve methoden getoetst	49
4.3.2.1. Onderzoek naar seksueel misbruik	49
4.3.2.2 Een publiek orgaan waar slachtoffers melding kunnen doen	50
4.3.2.3 Maatregelen ter preventie van seksueel misbruik	52
4.3.2.4 Voldoende handhavingsinstrumenten voor de IJZ	53
4.3.2.5 Eén kwaliteitskader voor alle residentiele instellingen	53
4.3.3 Het toezicht op de jeugdzorgwerkers en de professionalisering getoetst	54
4.4. Conclusie	55
5. Conclusie en aanbevelingen	57

Inleiding

De aanleiding voor het schrijven van deze scriptie zijn twee gebeurtenissen binnen de jeugdzorg die mij als rechtenstudent en als medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming interesseren en mijn aandacht hebben getrokken. Het betreft de uitkomsten van het onderzoek dat is uitgevoerd door de commissie-Samson naar seksueel misbruik bij kinderen geplaatst in de jeugdzorg én de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015.

Als medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming zie ik juist deze kinderen voorbij komen. Het gaat om kinderen die het voor het merendeel thuis niet goed (genoeg) hebben en waarbij de vrijwillige hulpverlening ontoereikend blijkt. Hierdoor groeien deze kinderen zodanig op dat hun zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid worden bedreigd.¹ Wanneer kinderen na een raadsonderzoek onder toezicht komen te staan en uit huis geplaatst worden, gebeurt dat in de overtuiging dat de situatie waarin het kind zich bevindt zal verbeteren. Het feit dat de commissie-Samson de uitkomsten van haar onderzoek de titel geeft ‘Omringd door zorg en toch niet veilig’ en daarbij onder meer constateert dat misbruik van kinderen geplaatst in residentiële instellingen 2,5 keer zo vaak voorkomt, vergeleken met kinderen die in normale gezinnen opgroeien, is een schokkende constatering.² Evenals de constatering dat de Inspectie Jeugdzorg, die belast is met het toezicht op deze instellingen, te veel op afstand staat en te veel aan de instellingen zelf overlaat.³

Per 1 januari 2015 treedt de Jeugdwet in werking. Deze inwerkingtreding brengt een verandering voor de gehele jeugdzorgketen met zich mee. De Jeugdwet regelt op verschillende niveaus vormen van toezicht op de jeugdzorgorganisaties en op de individuele medewerker in de jeugdzorg. Als kenner van de praktijk zie ik de complexiteit van deze decentralisatie. Tevens zie ik de meerwaarde van het dichterbij het kind opereren, dichterbij organiseren en dichterbij verantwoording afleggen. De commissie-Samson spreekt in 2012

¹ Artikel 1:254 BW lid 1.

² Rapport Commissie-Samson 2012, p. 97.

³ Rapport Commissie-Samson 2012, p. 101.

haar zorg uit over de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten nu zij constateert dat onder de huidige wet de inspectie al te veel op afstand staat en er te veel aan het veld wordt overgelaten.

Naar aanleiding van de uitgesproken zorg van de commissie-Samson en mijn interesse voor en positieve verwachtingen van de Jeugdwet, heb ik ervoor gekozen om onderzoek te doen naar de volgende vraag:

In hoeverre bieden in de praktijk de vormen van toezicht op de organisaties en professionals binnen het wettelijk kader van de Jeugdwet een waarborg voor de veiligheid van uit huis geplaatste kinderen in de residentiële jeugdzorg en in hoeverre beantwoordt dit kader aan de internationale verplichtingen van Nederland als lidstaat?

Om antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe is het huidige toezicht op de veiligheid van uit huis geplaatste kinderen in de jeugdzorg geregeld?
2. Welke constatering en aanbevelingen doet de commissie-Samson ten aanzien van de veiligheid van uithuisgeplaatste kinderen in de jeugdzorg?
3. Welke internationale verplichtingen vloeien voort uit internationale standaarden en jurisprudentie ten aanzien van de veiligheid van uithuisgeplaatste kinderen?
4. Hoe regelt de Jeugdwet per 1 januari 2015 het toezicht op de jeugdzorgorganisaties en de medewerkers in de jeugdzorg?
5. Wat betekenen de vormen van toezicht voor de instellingen in de jeugdzorg en wat vraagt dat van de (attitude van) medewerkers jeugdzorg?
6. Voldoen de vormen van toezicht aan de internationale standaarden en jurisprudentie?

Deze scriptie richt zich op de veiligheid van kinderen, de verplichting die de Nederlandse staat heeft ten aanzien van het toezicht op de organisaties die jeugdhulp aanbieden en het toezicht op de individuele medewerker in de jeugdhulp. Expliciet wordt ingegaan op de rol en het toezicht vanuit de Inspectie Jeugdzorg en de professionalisering van en het toezicht op de medewerkers in de jeugdzorg.

De begrippen ‘jeugdzorg’ en ‘jeugdhulp’ lopen in deze scriptie door elkaar. De Wet op de jeugdzorg verstaat onder het begrip ‘jeugdzorg’ het geheel van hulpverleningsactiviteiten voor kinderen, jongeren en hun ouders.⁴ De Jeugdwet hanteert het begrip ‘jeugdhulp’. Een aparte paragraaf wordt gewijd aan dit begrip in hoofdstuk 3. Deze scriptie richt zich op het onderdeel van jeugdhulp die geboden wordt aan kinderen die uit huis geplaatst zijn in residentiële jeugdhulpinstellingen.

Het eerste hoofdstuk is een inleidend hoofdstuk dat beschrijft hoe het huidige toezicht op de veiligheid van kinderen is geregeld en wat de algemene constatering van de commissie-Samson zijn naar aanleiding van het onderzoek.

Het tweede hoofdstuk vormt het toetsingskader van deze scriptie en behandelt de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de internationale standaarden en recente jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Tevens worden de aanbevelingen die de commissie-Samson doet, ten aanzien van het waarborgen van de veiligheid van kinderen, binnen het huidige stelsel besproken.

Hoofdstuk 3 behandelt de verschillende vormen van toezicht binnen het kader van de Jeugdwet per 1 januari 2015. Specifiek wordt ingegaan op de rol van de Inspectie Jeugdzorg en de registratie van de jeugdzorgwerker in het beroepsregister en het daarbij behorende tuchtrecht.

Het laatste hoofdstuk evalueert hetgeen eerder behandeld is en toetst de Nederlandse situatie aan de internationale standaarden, de recente jurisprudentie van het EHRM en de aanbevelingen van de commissie-Samson.

Op basis van deze bevindingen wordt in de conclusie antwoord gegeven in hoeverre de verschillende vormen van toezicht geregeld in de Jeugdwet, beantwoorden aan de internationale verplichting die Nederland als lidstaat heeft. Daarnaast worden aanbevelingen

⁴ Doek en Vlaardingerbroek 2009, p. 610.

gedaan in hoeverre deze vormen, met de kennis van de uitkomsten van het onderzoek van de commissie-Samson, in de praktijk de veiligheid van uit huis geplaatste minderjarigen in de jeugdzorg kunnen waarborgen.

1. Het toezicht op de jeugdzorg voorafgaand aan de Jeugdwet

Inleiding

Hieronder wordt een korte inleiding gegeven over de geschiedenis van het toezicht op de jeugdzorg. In de tweede paragraaf wordt de huidige wijze van toezicht door de Inspectie Jeugdzorg besproken. In de derde paragraaf komen de constatering van de commissie-Samson ten aanzien van de veiligheid van uit huis geplaatste minderjarigen en het huidige toezicht in de residentiële jeugdzorg aan de orde.

§ 1.1 De geschiedenis van toezicht op de jeugdzorg

De Inspectie Jeugdzorg kent een verleden van vele, los van elkaar functionerende inspecties en toezichtvormen op de verschillende aspecten van jeugdzorg.

Na de tweede wereldoorlog was er een college van toezicht dat tot taak had te controleren hoe de opvoedingsomstandigheden binnen de instellingen of pleeggezinnen waren. En er was een rijksinspectie die met drie mensen 7000 kinderen in gestichten en 5000 kinderen in pleeggezinnen moest controleren op de pedagogische omstandigheden waarin zij leefden. Bevindingen werden direct aan de minister van Justitie gerapporteerd en waren vooral administratief van aard.⁵

Vanaf 1905 was er voor de rijksinstellingen een interne commissie van toezicht die aanbevelingen deed aan hun directeur en adviezen gaf aan de minister. Er waren geen regels omtrent de samenstelling en het functioneren van de commissies. Vanaf de jaren zestig was er, onder meer door een kritische evaluatie van de Raad voor de Kinderbescherming, ook sprake van toezicht door de overheid op particuliere instellingen. Een particuliere instelling moest vanaf dat moment na goedkeuring door de minister ook het toezicht van de overheid aanvaarden ten aanzien van de voorwaarden op het gebied van personeel, grootte van afdelingen en groepen, de geestelijke en lichamelijke gezondheid van minderjarigen en hun rechtspositie en verblijf. Er werd geen verschil gemaakt in toezicht tussen rijksinstellingen en particuliere instellingen. Toezicht ging vanaf dat moment nadrukkelijker over de aanpak van

⁵ Dekker 2012, p. 273.

pupillen. Instellingen moesten contacten gaan onderhouden met lokale instanties en melding doen van bijzondere voorvallen aan de minister. Instellingen moesten tevens inspecteurs van de Raad voor de Kinderbescherming inlichten over haar werkzaamheden en jaarlijks een accountantsrapport en jaarverslag aan de minister van Justitie uitbrengen.⁶

Een onafhankelijke vorm van toezicht doet zijn intrede bij de inwerkingtreding van de raamwet jeugdhulpverlening in 1989. De taak van deze onafhankelijke inspectie is toezicht houden en verslag uitbrengen over de kwaliteit van jeugdhulpverlening aan de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) en Justitie. In 1995 wordt de Interdepartementale Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming opgericht. Taken van de inspectie zijn: het verrichten van onderzoek naar de kwaliteit van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming alsmede, waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan en daarnaast het toezicht houden op de naleving van hetgeen wettelijk bepaald is ten aanzien van de kwaliteit van jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming.⁷

Een andere vorm van toezicht is het toezicht dat de kinderrechter sinds 1922 tot aan de herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling op 1 november 1995 vervult. Een dubbelrol die zich kenmerkte door een combinatie van rechtsprekende en leidinggevende taken.⁸ De kinderrechter was verantwoordelijk voor de ondertoezichtstelling en belast met het toezicht op de uitvoering van deze maatregel. In de praktijk betekende dit dat de gezinsvoogd eenmaal per drie maanden verslag moest uitbrengen aan de kinderrechter. Wanneer de gezinsvoogd niet de juiste figuur op de juiste plaats was, kon de kinderrechter de gezinsvoogd vervangen.⁹ Dit was een vorm van toezicht op de uitvoering, de kinderrechter beschikte niet over onderzoeksbevoegdheden zoals de verschillende inspecties. De wetswijziging van 1 november 1995 heeft geleid tot afschaffing van de dubbelfunctie van de kinderrechter. Hiermee werd een scheiding tussen rechtspraak en uitvoering aangebracht.¹⁰

⁶ Dekker 2012, p. 285.

⁷ Artikel 54 lid 1 Wet op de jeugdhulpverlening.

⁸ *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, nr. 3, p. 3 en 4.

⁹ Dekker 2012, p. 276.

¹⁰ Dekker 2012, p. 64.

Onder de Wet op de jeugdzorg (Wjz) die op 1 januari 2005 in werking is getreden, verandert de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming van naam in de Inspectie Jeugdzorg (hierna IJZ). De naam refereert aan de jeugdzorg als geheel, het toezicht op de jeugd-GGZ. Zorg voor lichamelijk gehandicapten blijft berusten bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg.¹¹

§ 1.2 Huidig toezicht op de jeugdzorg en medewerkers in de jeugdzorg

§ 1.2.1 Toezichtstaken Inspectie Jeugdzorg

De IJZ verricht onder de Wjz onderzoek naar de kwaliteit van jeugdzorg in algemene zin, bevordert en geeft middelen aan ter verbetering van de kwaliteit en daarnaast houdt zij toezicht op de naleving van de wet en de daarop berustende bepalingen.¹² Het doel van de IJZ is het behouden en bevorderen van de kwaliteit van de jeugdzorg, het versterken van de positie van de jongeren en hun ouders en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid.¹³ Met deze taken zijn de ambtenaren van de IJZ belast.¹⁴

De IJZ voert regulier onderzoek uit en doet onderzoek naar aanleiding van calamiteiten. Het reguliere onderzoek wordt vormgegeven door het verzamelen van informatie over de kwaliteit van de geboden jeugdzorg. Op basis daarvan vormt de IJZ haar oordeel, doet aanbevelingen en grijpt zo nodig in. Calamiteitentoezicht vindt plaats naar aanleiding van gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden gedurende de betrokkenheid van een instelling en die onverwacht en onbedoeld kunnen leiden of hebben geleid tot een dodelijk of ernstig schadelijk gevolg voor een jeugdige of voor een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige. Alle overige afwijkingen van de normale gang van zaken betitelt de IJZ als incidenten.¹⁵ In 2013 liep het aantal meldingen van calamiteiten (119 meldingen) in vergelijking met 2012 (130 meldingen)

¹¹ Koen, Nieuwenhuis en Vonken 2006, p. 935.

¹² Artikel 47 lid 1 sub a en sub b Wjz.

¹³ www.inspectiejeugdzorg.nl.

¹⁴ Artikel 47 lid 2 Wjz.

¹⁵ Inspectie Jeugdzorg 2013, p. 7.

iets terug. De meldingen die in 2012 binnenkwamen betroffen echter deels calamiteiten uit eerdere jaren. Ten opzichte van 2011 waar 94 meldingen binnenkwamen is er sprake van een groei.¹⁶ De IJZ verricht haar onderzoeken uit eigen beweging of op verzoek van de minister of Gedeputeerde Staten. Wanneer het een onderzoek betreft naar een Bureau Jeugdzorg of de jeugdzorg waarop volgens de wet aanspraak gemaakt kan worden, neemt zij instructies in acht.¹⁷ Mede aan de hand van een risicomodel¹⁸ komt de IJZ jaarlijks tot een werkprogramma waarin de toezichtactiviteiten zijn vermeld.

Klachten over het handelen van instellingen of medewerkers horen formeel niet thuis bij de IJZ, maar bij de klachtencommissie van de betreffende instellingen. Signalen van burgers en professionals over misstanden worden afhankelijk van de ernst meteen opgepakt of geregistreerd en ter sprake gebracht bij een eerstvolgend inspectiebezoek.

Structurele tekortkomingen in de kwaliteit leidt sinds 2009 tot verscherpt toezicht.¹⁹ Het verscherpt toezicht is een beleidsaanpassing van de IJZ en is jeugdzorgbreed ingevoerd door grote tekortkomingen die in 2007 zijn geconstateerd in verschillende justitiële jeugdzorginstellingen.²⁰ Met het verscherpt toezicht sluit het repertoire van de IJZ aan bij dat van andere rijksinspecties zoals de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.²¹ Verscherpt toezicht betekent dat er een plan aangeleverd dient te worden met de te nemen maatregelen om de ongewenste situatie zo snel mogelijk te beëindigen. De IJZ wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang en na maximaal een jaar vindt een hertoetsing plaats.

Tot slot is er het Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). De STJ wordt gevormd door de IJZ, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Afhankelijk van het onderwerp

¹⁶ Inspectie Jeugdzorg 2013, p. 20.

¹⁷ Artikel 47 lid 4 en lid 5 Wjz.

¹⁸ Risico-indicatoren 2012.

¹⁹ Inspectie Jeugdzorg 2009, p. 5.

²⁰ Dekker 2012, p. 343.

²¹ Inspectie Jeugdzorg, p. 5.

wordt bepaald welke inspecties met elkaar samenwerken. De STJ wordt ingezet voor onderzoeken gericht op kwaliteit van (lokale) samenwerking van onder toezicht staande organisaties, onderzoek dat vanuit één van de inspecties wordt geïnitieerd en waarbij vanwege het overstijgende karakter meer STJ-inspecties betrokken zijn, en bij onderzoeken naar gemelde calamiteiten die sectoroverstijgend zijn.²²

§ 1.2.2 Bevoegdheden van de IJZ

Toezicht vindt zowel onverwacht als aangekondigd plaats. Toezichthouders van de IJZ komen ter uitvoering van hun onderzoeken verschillende bevoegdheden toe onder de algemene wet bestuursrecht. Deze strekken ertoe plaatsen te betreden zonder voorafgaande toestemming, inlichtingen en zakelijke gegevens te vorderen en een ieder te kunnen verplichten tot medewerking.²³ Toezichthouders zijn bevoegd hiervan gebruik te maken wanneer dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.²⁴

Nadat de IJZ een onderzoek heeft gedaan en haar oordeel heeft gevormd, kan zij aanbevelingen doen die strekken tot verbetering van de kwaliteit, vragen om een verbeterplan ten aanzien van de geconstateerde gebreken, een instelling onder verscherpt toezicht stellen, in spoedeisende gevallen een schriftelijk bevel geven om direct in te grijpen, de verantwoordelijke bestuurder(s) aanbevelen handhavend op te treden jegens de betreffende instelling en de verantwoordelijke bewindspersoon adviseren gebruik te maken van de indeplaatsstelling conform de Wet revitalisering generiek toezicht²⁵. Tevens is er de interventiemogelijkheid van gesprekken aangaan met de ministeries, de provincies, de stadregio's en de jeugdzorginstellingen. Deze gesprekken zijn gericht op het treffen van passende acties.²⁶

²² Inspectie Jeugdzorg, p. 7 - p. 13.

²³ Artikelen 5:15, 5:16, 5:17, 5:20 Awb en artikel 48 Wjz.

²⁴ Artikel 5:13 Awb.

²⁵ Artikel 121 en 121a Provinciewet.

²⁶ *Kamerstukken II 2001/02*, 28168, nr. 3, p. 44 en 45.

Handhavende bevoegdheden binnen de jeugdzorg liggen bij de financierende overheden. Dat is in het geval van residentiële instellingen, het ministerie van VWS. Indien zij van oordeel zijn dat de instellingen onder hun verantwoordelijkheid de wet- en regelgeving onvoldoende naleven, kunnen zij ingrijpen.²⁷ Dergelijk ingrijpen kan leiden tot de intrekking van de aanwijzing van accommodatie zorgaanbieder.²⁸

Anders dan via de weg van het organisatietoezicht door de IJZ, de verantwoordelijkheid van de eigen werkgever, interne klachtenprocedures van instanties en de mogelijkheid om een medewerker strafrechtelijk aan te klagen, is er geen extern toezicht op de medewerkers die werken in de jeugdzorg.

§ 1.2.3 Toezicht op medewerkers

Ondanks het feit dat er geen centraal extern toezicht op de medewerkers in de jeugdzorg georganiseerd is, is er wel de mogelijkheid voor kinderen hun klacht over een medewerker in te dienen door zich te richten tot de kinderombudsman. Naar aanleiding van een (afgewezen) klacht kunnen kinderen terecht bij een eigen (kinder)ombudsman om daar hun klacht neer te leggen. De Kinderombudsman heeft tot taak te bevorderen dat rechten van jeugdigen worden geëerbiedigd door bestuursorganen en door privaatrechtelijke organisaties. Dat kan hij doen door het instellen van onderzoek naar de eerbiediging van de rechten van de kinderen. En tevens door toezicht te houden op de wijze waarop de klachten van de kinderen worden behandeld.²⁹ De Wjz regelt dat een onafhankelijk van de zorgaanbieders werkzaam persoon in de rol van cliëntvertrouwenspersoon aangesteld wordt. Deze persoon kan kinderen ondersteuning bieden en hen bijstaan om, in situaties die samenhangen met de geboden jeugdzorg, hun rechten te laten uitoefenen.³⁰

²⁷ *Kamerstukken II 2001/02*, 31839, nr. 263.

²⁸ Artikel 291 lid 3 Wjz.

²⁹ Artikel 11b lid 1 en lid 2 onder c en d Wet nationale ombudsman.

³⁰ Artikel 57 Wjz en artikel 63 Uitvoeringsbesluit Wjz.

§ 1.3 Constateringen van de commissie-Samson³¹

Naar aanleiding van het onderzoek naar seksueel misbruik bij kinderen die door de overheid uit huis geplaatst zijn, heeft de commissie een aantal constateringen gedaan. Hierna worden deze constateringen nader besproken en toegelicht.

De commissie constateert dat onderzoek naar de omvang van seksueel misbruik doorgaans resulteert in onderrapportage. De commissie stelt dat kinderen op dit moment geplaatst in de residentiële jeugdzorginstellingen, bijna twee keer zo vaak rapporteren seksueel misbruikt te zijn in vergelijking met thuiswonende kinderen. Uithuisgeplaatste kinderen met een (licht) verstandelijke beperking lopen een driemaal zo groot risico in vergelijking met uithuisgeplaatste kinderen zonder een (licht) verstandelijke beperking. En meisjes zijn twee keer zo vaak slachtoffer als jongens.³² De commissie constateert dat nog geen 2% van het seksueel misbruik wordt waargenomen door de betrokken professionals en dat de pleger in de helft van de aangegeven gevallen een leeftijdsgenoot blijkt te zijn. De commissie stelt vast dat er geen sprake is van een uitgesproken (vooraf te screenen) seksueel motief bij de daders.³³

De commissie constateert, net als de minister van VWS in 1996³⁴, dat er in de praktijk te weinig kennis en kunde is op het terrein van seksualiteit, seksueel gedrag, seksuele ontwikkeling en seksueel misbruik met als gevolg een grote handelingsverlegenheid. Er is te weinig aandacht binnen de initiële opleidingen, de bijscholingsactiviteiten en de super- en intervisie van professionals voor dit onderwerp. Het gevolg hiervan is dat gesprekken over het onderwerp seksualiteit op verschillende niveaus binnen de instellingen en bovenal op de leefgroep, nog steeds onvoldoende gevoerd worden, wat een open cultuur in de leefgroep en daarmee signalering van seksueel misbruik in de weg staat.

De commissie constateert dat professionals veelal te weinig op de hoogte zijn van de voorgeschiedenis van de minderjarigen. Dit belemmert het duiden en begrijpen van het

³¹ Rapport Commissie-Samson 2012.

³² Rapport Commissie-Samson 2012. p. 97

³³ Rapport Commissie-Samson 2012. p. 98 e.v.

³⁴ *Kamerstukken II 1996/97*, 25102, nr.1.

gedrag en de behoeftes van de minderjarige door professionals. Professionals zijn onvoldoende op de hoogte over waar zij met hun vragen terecht kunnen en het is voor hen vaak onduidelijk wanneer de IJZ ingeschakeld dient te worden. De commissie constateert ten tijde van het onderzoek een gebrek aan regie en bevoegdheden onder professionals wat leidt tot beslissingen die worden uitgesteld en dossiers die in omvang toenemen ten koste van de veiligheid van de minderjarige.

De commissie constateert dat het ministerie van VWS haar bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van de kinderen in de residentiële jeugdzorg grotendeels heeft overgelaten aan de sector zonder daarvoor eindtermen te formuleren. Hierdoor is er geen controle op het nakomen van deze bijzondere verantwoordelijkheid. Hiermee concludeert de commissie dat de systeem- of stelselverantwoordelijkheid die het ministerie van VWS heeft, onvoldoende is vormgegeven.

Ondanks de maatschappelijke wens om de problematiek van seksueel misbruik te beheersen en te controleren, concludeert de commissie dat het voor instellingen niet altijd duidelijk is waar, wanneer en met welke informatie een incident gemeld moet worden. De rol van het AMK³⁵ en de wijze van omgaan met meldingen is onvoldoende bekend. Het is de verschillende aandachtsfunctionarissen binnen de instellingen onvoldoende duidelijk wanneer over te gaan tot een melding van seksueel misbruik bij de IJZ. Als sprake is van een melding bij de IJZ dan blijft deze buiten de klachtafhandeling en richt de betrokkenheid zich alleen op systeemonderzoek en systeemtoezicht, een vorm van toezicht die bepaalt of de residentiële jeugdzorginstelling heeft gehandeld conform er van de uitvoerende instantie wordt verwacht. Gezien het ontbreken van eindtermen lijkt dat te worden bemoeilijkt en is er een grote mate van vrijblijvendheid ontstaan over de invulling van de kwaliteitsstandaarden. De verscheidenheid daarvan komt niet ten goede aan de veiligheid van de betrokken minderjarigen. Eenmaal betrokken heeft de IJZ in de huidige situatie geen invloed op de snelheid en de kwaliteit van de klachtafhandeling door de instellingen.

³⁵ Artikel 21 Wjz.

§ 1.4 Conclusie

Het toezicht op de (residentiële) jeugdzorg heeft zich de afgelopen honderd jaar ontwikkeld van een versnipperd toezicht in het verleden tot een compact toezicht dat eenduidig en ministerie-overstijgend opereert. Ondanks het centraal organiseren van het toezicht en het toekennen van de verschillende bevoegdheden onder de Awb, staat de IJZ ver af van de dagelijkse praktijk van residentiële instellingen. Het toezicht voor de IJZ wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een door de overheid opgelegd kwaliteitskader met eindtermen om aan te toetsen en het feit dat zij geen invloed heeft op de inhoudelijke klachtenafhandeling van instellingen. De constatering dat er binnen de residentiële instellingen al langere tijd onvoldoende kennis is over (het herkennen van) seksueel misbruik, bemoeilijkt de aanpak van en de gesprekken over seksueel misbruik. Het gebrek aan kennis en de verlegenheid heeft als effect dat er onvoldoende gemeld wordt. Hierdoor komt informatie niet bij de IJZ terecht en blijft toezicht op afstand.

2. Het internationaal kader en de aanbevelingen van de commissie-Samson

Dit hoofdstuk vormt het toetsingskader dat dient om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Het toetsingskader wordt gevormd door een tweetal onderdelen. Het eerste onderdeel is het internationaal kader dat bestaat uit het IVRK en aanverwante regelgeving en het standpunt van het EHRM aangaande de positieve verplichting van de staat om bijzondere bescherming te bieden aan haar onderdanen. Het tweede onderdeel behelst de aanbevelingen die de commissie-Samson heeft gedaan ten aanzien van de residentiële jeugdzorg aangaande het voorkomen van seksueel misbruik.

§ 2.1 Internationaal Kader

§ 2.1.1 Het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind

Op 7 februari 1978 werd door Polen een eerste voorstel voor een verdrag voor de rechten van kinderen ingediend bij de VN-commissie voor de Rechten van de mens. Twintig jaar later op 20 november 1989 werd het Verdrag voor de Rechten van het kind door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aanvaard.³⁶ Voor Nederland trad het IVRK in 1995 in werking.³⁷

De preambule van het IVRK beschrijft de beginselen waarop het verdrag steunt en is een verwijzing naar de grondbeginselen van de Verenigde Naties en andere relevante mensenrechtenverdragen en –verklaringen.³⁸ Verschillende artikelen uit de Universele Rechten van de Mens, het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten, het Internationaal verdrag inzake Economische, Culturele en Sociale Rechten liggen in het IVRK besloten. De samenkomst van burgerlijke en politieke rechten, economische, sociale en culturele rechten maakt het IVRK tot een uniek instrument speciaal voor kinderen dat de gelijkwaardigheid en de samenhang van deze rechten naar voren brengt.

Het IVRK beschouwt het geheel van de vastgelegde rechten als essentieel voor de

³⁶ *Kamerstukken II 1992/93*, 22855 (R1451), nr.3.

³⁷ <http://www.defenceforchildren.nl/vn-kinderrechtenverdrag>. Geraadpleegd: 17 mei 2014.

³⁸ <http://www.defenceforchildren.nl/vn-kinderrechtenverdrag>. Geraadpleegd: 17 mei 2014.

ontwikkeling van kinderen. Alle rechten zijn even belangrijk, elk recht op zich en alle rechten als geheel zijn noodzakelijk voor de ontwikkeling van het kind.³⁹ Naast een specifiek artikel in het IVRK moet daarom ook steeds het geheel aan rechten in ogenschouw worden genomen.⁴⁰ Het IVRK werkt rechtstreeks door in de Nederlandse wetgeving. De artikelen 93 en 94 van de Nederlandse Grondwet beschrijven dat verdragen, zo ook het IVRK, die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, moeten worden toegepast door de rechterlijke en bestuurlijke instanties. Het is aan de rechter te bepalen of een bepaling rechtstreekse werking heeft.⁴¹ Hierbij wordt gelet op de aard, inhoud, strekking en formulering van een bepaling.

In de context van deze scriptie zijn binnen het geheel aan kinderrechten een drietal artikelen in het IVRK van belang om nader te belichten en te toetsen.

§ 2.1.2 Artikel 19 IVRK

Artikel 19 IVRK bepaalt dat de staten die partij zijn alle passende maatregelen dienen te nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, verwaarlozing en misbruik. Het is een veelomvattend artikel en bevat een breed scala aan passende maatregelen die door de verdragspartijen genomen dienen te worden. Het Comité voor de Rechten van het Kind⁴² ziet artikel 19 IVRK als het kernartikel als het gaat om de bescherming van kinderen tegen geweld.⁴³ In General Comment no. 13 ‘The right of the child to freedom from all forms of Violence’, geeft het comité toelichting op de tekst van artikel 19 IVRK.

In het licht van deze scriptie is het interessant nader te bespreken dat artikel 19 IVRK, naast het voorkomen van geweld wanneer het kind zich in familieverband bevindt, expliciet de situatie van het kind benoemt dat zich onder de hoede van iemand anders bevindt. Deze

³⁹ Blaak e.a. 2012, p.38.

⁴⁰ Mijnaresds 2000, p.82-91.

⁴¹ *Kamerstukken II 1992/93*, 22855 (R1451), nr.3.

⁴² Artikel 43 IVRK.

⁴³ General Comment No. 13, p. 5.

toevoeging richt zich, onder meer, op de situatie van kinderen die uit huis geplaatst zijn.⁴⁴ In voornoemde situatie acht het comité verantwoordelijk diegenen die een wettelijk erkende, professioneel ethische en/of culturele verantwoordelijkheid dragen voor het kind. Indien deze er niet zijn, wordt de staat als zorgbieder verantwoordelijk geacht voor het welzijn van het kind.⁴⁵ Verwacht wordt dat zij alle passende maatregelen neemt om geweld, letsel of misbruik van kinderen te voorkomen. Zij heeft de plicht kinderen te behoeden en zichzelf niet schuldig te maken aan geweld.⁴⁶

Ter bescherming van deze kinderen benoemt het comité de implementatie van ethische codes voor professionals, standaarden en beleid voor instellingen of plekken waar kinderen verblijven met inbegrip van gecertificeerde training voor deze professionals aangaande kinderbeschermingsinitiatieven en kinderrechten.⁴⁷ Tevens worden genoemd de in te zetten preventiemechanismen om misbruik, mishandeling en verwaarlozing te voorkomen of in elk geval in een zo vroeg mogelijk stadium te herkennen en te rapporteren. Daarvoor is nodig dat professionals signalen leren herkennen en identificeren. Tevens is een systeem nodig dat transparant, betrouwbaar en goed toegankelijk is en waar geweld tegen kinderen gemeld kan worden. Van belang is dat een ieder op de hoogte is van de werking hiervan.⁴⁸

Ter voorkoming van misbruik van uit huis geplaatste kinderen zijn er op internationaal en Europees niveau verdragen en richtlijnen ontwikkeld en afspraken gemaakt. In 2010 werden de Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen (UN-Guidelines for the Alternative Care of Children) verwelkomd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Ondanks het feit dat deze richtlijnen niet bindend zijn, is het een belangrijke stap vooruit in de erkenning van rechten van uithuisgeplaatste kinderen.⁴⁹ Nooit eerder zijn er richtlijnen ontwikkeld die specifiek gelden voor kwetsbare groepen kinderen geplaatst in de alternatieve zorg.

⁴⁴ General Comment No.13, p. 13.

⁴⁵ General Comment No. 13, p. 13.

⁴⁶ General Comment No.13, p. 14.

⁴⁷ General Comment No. 13 p. 16 en p. 17.

⁴⁸ General Comment No. 13 p. 19 en p. 20.

⁴⁹ Bruning en van der Zon 2013.

Ten aanzien van het toezicht op de veiligheid van in instellingen geplaatste kinderen, beschrijven de richtlijnen het belang dat de staat toezicht houdt op het welzijn van deze kinderen en dat de staat criteria ontwikkelt aan de hand waarvan deskundigheid en professionaliteit van medewerkers in instellingen beoordeeld dient te worden.⁵⁰ Een apart artikel wordt gewijd aan het belang van het helder omschrijven van de professionele vaardigheden, de training en de supervisie van medewerkers.⁵¹ Ten aanzien van de inspectie en monitoring van professionals en instellingen betrokken bij jeugdigen, wordt beschreven dat een onafhankelijke publieke dienst belast zou moeten zijn met het uitvoeren van aangekondigde en onaangekondigde inspecties, waarbij ruimte is voor het observeren van en praten met professionals en kinderen. Daarnaast wordt het belang van een systeem benoemd dat het mogelijk maakt om op basis van gemeld of niet gemeld misbruik zelfstandig onderzoek te laten plaatsvinden binnen instellingen naar misbruik of geweld, zonder dat het de privacy van de betrokken kinderen aantast.⁵²

Op Europees niveau heeft de Raad van Europa preventie van geweld tegen kinderen benoemd als één van de twee pijlers van het Raad van Europa-programma: Building a Europe for and with children. Op 25 oktober 2007 is het Verdrag van de Raad van Europa tot stand gekomen met als doel om kinderen in Europa beter te beschermen tegen seksueel misbruik en seksuele exploitatie. In 2009 startte de ‘One in five’-campagne om seksueel geweld tegen kinderen te stoppen.⁵³ In 2010 bracht de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa de aanbeveling ‘Child abuse in institutions: ensuring full protections of the victims’. Deze aanbeveling benadrukt de het belang van certificering van medewerkers, voldoende training en supervisie van medewerkers en het betrekken van professionals bij kinderen om misbruik te leren herkennen en vervolgens op de juiste wijze te leren handelen. Daarnaast het belang van de bekendheid van de interne richtlijnen bij medewerkers en kinderen en het belang van een neutrale en toegankelijke plek waar kinderen binnen een vertrouwelijke omgeving misbruik of vermoedens van misbruik kunnen melden. Ten aanzien van het toezicht op

⁵⁰ Guidelines for the Alternative Care of Children, p. 15 en p. 16.

⁵¹ Guidelines for the Alternative Care of Children, p. 19.

⁵² Guidelines for the Alternative Care of Children, p. 27 en p. 28.

⁵³ Blaak e.a. 2012, p. 321.

instellingen wordt aanbevolen daar regels en onderzoeksmodellen voor te ontwikkelen en het toezicht te beleggen bij een externe partij.⁵⁴

§ 2.1.3 Artikel 20 IVRK

Artikel 20 IVRK bepaalt de bijzondere bescherming en bijstand van staatswege voor kinderen die niet in hun eigen gezin opgroeien.

De preambule van het IVRK beschrijft dat kinderen voor de volledige en harmonische ontplooiing van hun persoonlijkheid dienen op te groeien in een gezinsomgeving. Artikel 20 ziet toe op de situaties waarin dat niet mogelijk is en waarborgt dat alternatieve zorg voor deze kinderen door de staat verzorgd wordt. De Richtlijnen voor Alternatieve Zorg voor Kinderen zijn bedoeld voor de versterking van de bepalingen uit het IVRK voor de kinderen die ouderlijke zorg moeten missen of daartoe een risico lopen. Wanneer dat laatste het geval is, dan moet hen stabiliteit geboden worden in een setting waar ze met respect behandeld worden en beschermd worden tegen misbruik, verwaarlozing of exploitatie.⁵⁵ Het EVRM ondersteunt hetgeen hierboven beschreven. Artikel 1 EVRM bepaalt dat de onderdanen van partijen die deelnemen aan het verdrag, de rechten en vrijheden genieten die zijn vastgesteld in het verdrag.⁵⁶ Artikel 3 EVRM bepaalt dat niemand mag worden onderworpen aan foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Artikel 3 EVRM geldt tevens voor het handelen van de staat en zijn dienaren. Dat betekent in het geval dat een kind uit huis geplaatst is en onder de verantwoordelijkheid van de staat valt, de staat het kind moet beschermen tegen seksueel misbruik door een persoon aan wiens of wier zorg het kind is toevertrouwd.⁵⁷

Het EHRM bevestigt in de uitspraak *Nencheva tegen Bulgarije*, waar het uithuisgeplaatste jongeren betreft die zijn overleden, dat deze kinderen toevertrouwd zijn aan de staat. De kinderen vallen onder de verantwoordelijkheid van de staat en de staat heeft een verplichting

⁵⁴ Aanbeveling REC 1307 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (2010), *Child abuse in institutions: ensuring full protection of the victims*.

⁵⁵ Guidelines for the Alternative Care of Children, p. 1, 5 en 6.

⁵⁶ Artikel 1 EVRM.

⁵⁷ Wiarda 2012, p. 8.

voor de zorg en de expliciete supervisie op deze kinderen. Steun kan tevens gevonden worden in artikel 17 lid 1 sub c van het Europees Sociaal Handvest (ESH) dat beschrijft dat de staten die partij zijn bij het verdrag, alle passende en noodzakelijke maatregelen dienen te nemen om te zorgen dat kinderen die de steun van hun familie moeten missen, zorg krijgen.

§ 2.1.4. Artikel 39 IVRK

Artikel 39 IVRK vormt de bepaling over de zorg die de staten moeten verlenen aan slachtoffers van verwaarlozing, exploitatie en misbruik en de omgeving voor herstel en reïntegratie, die bevorderlijk is voor de gezondheid, het zelfrespect en de waardigheid van het kind.

In het licht van deze scriptie is het laatste gedeelte van het artikel van belang om te benoemen; de omgeving waar kinderen die slachtoffer zijn van verwaarlozing, exploitatie of misbruik kunnen herstellen en reïntegreren. Een dergelijke omgeving kan ook zijn een instelling waar kinderen worden geplaatst als ze uit huis geplaatst zijn. General Comment no. 13 benoemt voor deze gevallen het belang om op een dergelijke plek aandacht te besteden aan de zienswijze van het kind, de veiligheid van het kind, oog voor de acuitheid om de veiligheid van het kind te borgen en rekening te houden met de mogelijke effecten die hulpverlening kan hebben ter bevordering van het welzijn en de ontwikkeling van het kind.⁵⁸

§ 2.2 O’Keeffe vs. Ireland

In onderhavige paragraaf wordt de uitspraak van het EHRM⁵⁹ nader toegelicht.

Klaagster is mevrouw Louise O’Keeffe, tijdens haar basisschoolperiode (vanaf 1968) is zij slachtoffer geweest van seksueel misbruik gepleegd door haar onderwijzer. De basisschool was eigendom van de katholieke kerk, de onderwijzer was in dienst van de katholieke kerk. In Ierland gold dat de staat een verplichting had om voldoende passend onderwijs beschikbaar te stellen. Zelf hoefde de staat geen onderwijs te verzorgen; dit was gedelegeerd aan de katholieke kerk. De relatie tussen de staat en de school kreeg vorm door middel van

⁵⁸ General Comment No. 13 art. 52, p. 20.

⁵⁹ EHRM 28 januari 2014, no 35810/09 (*O’Keeffe v. Ireland*).

schoolinspecties die de overheid uitvoerde. Deze schoolinspecties omvatte inspectie op onderwijsresultaten. Er was geen contact tussen de inspectie en de ouders of de kinderen op de school. De inspectie had contact met de managers die op de scholen waren aangesteld en als het ware een tussenlaag vormden tussen het kind en de overheid.

Na het doorlopen van verschillende nationale juridische procedures dient O’Keeffe op 16 juni 2009 een aantal klachten in bij het EHRM. De hoofdklacht van O’Keeffe is dat de Ierse staat in strijd heeft gehandeld met artikel 3 EVRM. O’Keeffe voert aan dat de staat haar onvoldoende bescherming heeft geboden om het seksueel misbruik tijdens de basisschoolperiode te voorkomen. Het EHRM bekrachtigt in deze uitspraak dat artikel 3 EVRM één van de meest fundamentele waarden van een democratische samenleving is en dat de staat maatregelen dient te treffen die verzekeren dat hun onderdanen geen slachtoffer zijn van foltering, onmenselijke vernedering of behandeling of bestraffing. Het EHRM verwijst naar eerdere uitspraken en benoemt dat deze maatregelen in ieder geval effectieve bescherming van kinderen en andere kwetsbare groepen in de samenleving in moeten houden. Deze maatregelen zouden tevens preventiemechanismen moeten behelzen.⁶⁰

Het Hof benoemt de verantwoordelijkheid, ook na delegatie van bevoegdheden, van de staat en benoemt dat Ierland zich bewust had moeten zijn van de positieve verplichtingen die haar als staat blijvend toekomen onder artikel 3 EVRM. De aanwezigheid van een onderwijsinspectie bleek onvoldoende effectief ter voorkoming van seksueel misbruik. Signalen van seksueel misbruik zijn niet op de juiste plek terecht gekomen en er is geen aangifte gedaan van het seksueel misbruik. De positieve verplichting had Ierland in kunnen vullen door zich bewust te tonen van haar bijzondere verplichting door inzet van effectieve methoden als onderzoek naar seksueel misbruik, het instellen van een publiek orgaan waar slachtoffers melding kunnen doen en door maatregelen te treffen voor de preventie van seksueel misbruik. Gezien het feit dat Ierland deze positieve verplichting niet heeft ingevuld en het feit dat Ierland kennis had of kennis had kunnen hebben van het seksueel misbruik op deze scholen, constateert het Hof er sprake is van een schending van artikel 3 EVRM.

⁶⁰ EHRM 26 maart 1985, Series A no.91 (*X and Y v. The Netherlands*) par.21-27.

§ 2.3 Aanbevelingen commissie-Samson⁶¹

De aanbevelingen van de commissie-Samson vormen een apart onderdeel van het toetsingskader.

Ten aanzien van professionaliteit binnen de jeugdzorg benoemt de commissie het belang van kennis over het onderwerp seksualiteit en het belang van een open cultuur binnen alle lagen van de organisaties. Een gereguleerde vorm van professionalisering wordt aanbevolen door een verplichte certificering met daaraan verbonden een systeem van permanente educatie. De commissie acht het van groot belang dat het taboe en de onzekerheid over het onderwerp doorbroken wordt en dat er voldoende scholing over het onderwerp seksualiteit plaatsvindt in de basisopleiding en in de bij- en nascholingsactiviteiten.

De commissie doet de aanbeveling om de rol van de IJZ te versterken door het toezicht, het instrumentarium en de handhavende taak uit te breiden. Aangaande uitbreiding van het toezicht wordt aanbevolen de IJZ procedureel en inhoudelijk toezicht te laten houden op een laagdrempelige, heldere en toegankelijke klachtenprocedure. Daarnaast wordt aanbevolen om de IJZ, middels een door de sector te ontwikkelen normenkader, toe te laten zien op voldoende aandacht voor de onderwerpen seksualiteit, seksueel misbruik en veranderingen in de persoonlijke sfeer in de aansturing van medewerkers. Tevens krijgen de verantwoordelijke ministers de aanbeveling om een kwaliteitskader voor alle residentiële instellingen aan te leggen en de IJZ hierin een handhavende taak te geven en te laten toezien op de naleving van dat kwaliteitskader. Wat betreft het instrumentarium en de handhavende taak, adviseert de commissie instrumenten ter innovatie, controle en sanctionering van de sector bij de IJZ vast te leggen.

Tot slot wordt de politiek aanbevolen om aan te sturen op een toename van meldingen om meer transparantie rond seksueel misbruik te bewerkstelligen.

⁶¹ Rapport Commissie-Samson 2012, p.106-128.

§ 2.4 Conclusie

Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling. Uit de hiervoor behandelde uitspraak en de artikelen uit het IVRK kan geconcludeerd worden dat de staat de positieve verplichting heeft kinderen te beschermen tegen seksueel misbruik. Kinderen die niet meer bij hun eigen ouders kunnen wonen, hebben recht op bijzondere bescherming van de staat. Een kind geplaatst in de residentiële jeugdzorg valt onder verantwoordelijkheid van de staat en dient een veilige omgeving geboden te worden waar het beschermd wordt tegen alle vormen van geweld, misbruik of verwaarlozing. Het EHRM stelt dat de staat steeds eindverantwoordelijk blijft, ook wanneer bevoegdheden gedelegeerd zijn. De positieve verplichting op grond van artikel 3 EVRM dient de staat aan de hand van effectieve methoden ter bescherming van kinderen tegen misbruik in te vullen. Het EHRM benoemt als effectieve methoden: onderzoek naar seksueel misbruik, het instellen van een publiek orgaan waar slachtoffers melding kunnen doen van misbruik en het treffen van maatregelen voor de preventie van seksueel misbruik. De commissie-Samson voegt daar aan toe dat het ministerie van VWS dient toe te zien op de ontwikkeling van een kwaliteitskader. Dit kader wordt ontwikkeld door de sector en geldt voor alle residentiële instellingen waarop de IJZ toeziet. Voldoende handhavinginstrumenten voor de IJZ en professionalisering in de jeugdzorg, zorgt voor een open cultuur en voldoende kennis over het onderwerp seksualiteit en voor een systeem van permanente educatie.

Het is nu duidelijk aan welke eisen in ieder geval moet worden voldaan om uithuisgeplaatste kinderen een veilige plek te kunnen bieden. In de komende hoofdstukken zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop de Jeugdwet het toezicht op instellingen en op medewerkers in de jeugdzorg regelt. Daaropvolgend wordt getoetst of het toezicht, zoals per 1 januari 2015 geregeld, aan de hiervoor geformuleerde normen voldoet.

3. Het toezicht vanaf 1 januari 2015

Dit hoofdstuk werkt de wijze uit waarop het toezicht op de jeugdzorg en op de medewerkers in de jeugdzorg vorm krijgt onder de Jeugdwet per 1 januari 2015. De eerste paragraaf staat kort stil bij het wordingsproces, de voornaamste doelen van de Jeugdwet en de certificering voor uitvoerders van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De tweede paragraaf verschaft inzicht over de rol en de handhavingsinstrumenten van de IJZ. De derde paragraaf gaat in op de onderwerpen professionalisering en de norm van verantwoorde werktoedeling onder de Jeugdwet. Hierbij wordt aandacht besteed aan het beroep van jeugdzorgwerker, de voor hen geldende beroepscode en het daaraan verbonden tuchtrecht. In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de overige vormen van toezicht binnen de Jeugdwet.

§ 3.1 De Jeugdwet

§ 3.1.1 Doel van de Jeugdwet

In oktober 2009 is het Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg⁶² gepresenteerd. Dit evaluatieonderzoek vond plaats binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet, conform artikel 110 Wjz. Op basis van dit evaluatieonderzoek en de analyse van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg⁶³ wordt vastgesteld dat de Wjz een aantal tekortkomingen heeft.⁶⁴ Als knelpunten worden omschreven: de samenwerking rond gezinnen schiet tekort, financiële prikkels werken richting dure gespecialiseerde zorg en afwijkend gedrag van kinderen wordt onnodig gemedicaliseerd. Het gevolg hiervan is dat een kostenopdrijvend effect plaatsvindt. Deze tekortkomingen hebben de aanleiding gevormd voor het ontwerp van de Jeugdwet.

De Jeugdwet vervangt de Wjz en andere onderdelen van jeugdzorg die nu nog vallen onder de Zorgverzekeringswet (geestelijke gezondheidszorg voor jongeren) en de Algemene Wet

⁶² Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg 2009.

⁶³ Jeugdzorg 2010.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 2.

Bijzondere Ziektekosten (zorg voor licht verstandelijk beperkte jeugd).⁶⁵

Het doel van de Jeugdwet is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen, efficiënter en effectiever te maken. Het uiteindelijke doel is het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving.⁶⁶

§ 3.1.2 Decentralisatie

Onder de Jeugdwet vindt een decentralisatie van verantwoordelijkheden plaats van de provincies naar de gemeenten. Eén bestuurslaag, de gemeenten, krijgt de regie over het gehele stelsel van jeugdzorg en wordt verantwoordelijk voor preventie, jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclasseringsmaatregelen en het AMHK.⁶⁷ ⁶⁸ Ten opzichte van de huidige situatie betekent dat, dat de verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgebreid wordt met de provinciaal geïndiceerde jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren (jeugd-ggz), zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking (jeugd-lvb), ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering.⁶⁹

Het Rijk blijft systeemverantwoordelijk. De ministers van VWS en VenJ blijven verantwoordelijkheid houden voor de in de wetgeving vastgelegde taken. Dat gebeurt via twee verschillende vormen van toezicht: via het interbestuurlijk toezicht op de taakuitvoering van de gemeenten via de Gemeentewet⁷⁰ en via het handhavingstoezicht op instellingen dat voor het grootste gedeelte bij het Rijk ligt en wordt uitgevoerd door de IJZ.⁷¹ De Jeugdwet voegt hieraan de verplichting voor gemeenten toe om een plan op te stellen voor een integraal

⁶⁵ <http://www.nji.nl/Residentiele-jeugdzorg-Beleid-Wet--en-regelgeving-Jeugdwet>. Geraadpleegd: 1 juni 2014.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 2.

⁶⁷ Algemeen Meldpunt Kindermishandeling en Huiselijk Geweld.

⁶⁸ Goverts e.a. 2014, p. 10-18.

⁶⁹ <http://www.nji.nl/Jeugdwet>. Geraadpleegd: 1 juni 2014.

⁷⁰ Artikel 124b Gemeentewet.

⁷¹ *Kamerstukken II 2012/13*, 33400 VII, nr.59.

jeugdbeleid.⁷²

§ 3.1.3 Jeugdhulp

De Jeugdwet introduceert de term ‘jeugdhulpplicht’. Deze term behoeft voor de leesbaarheid en het begrip van deze scriptie nadere toelichting. Anders dan in de Wjz wordt het recht op jeugdzorg⁷³ niet langer gehanteerd en in de Jeugdwet vervangen door de jeugdhulpplicht. Dit houdt in dat de gemeente, daar waar een jeugdige of zijn ouders jeugdhulp nodig hebben bij problemen met opgroeien, zelfredzaamheid of maatschappelijke participatie en daar op eigen kracht niet uitkomen, een voorziening op het gebied van jeugdhulp treft.⁷⁴ Jeugdhulp betreft een breed scala aan hulpvormen waaronder ook plaatsingen in residentiële instellingen of in gesloten residentiële instellingen.

§ 3.1.4 Gecertificeerde instellingen

Naast jeugdhulp zijn er de gedwongen maatregelen van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Vanaf 1 januari 2015 houden de Bureaus Jeugdzorg in hun huidige vorm op te bestaan en worden de gedwongen maatregelen alleen nog uitgevoerd door hiervoor gecertificeerde instellingen (GI). Kinderen geplaatst in residentiële instellingen staan veelal onder toezicht van wat straks GI zijn. Het is mede daarom een belangrijk onderdeel om hier te bespreken.

De gemeenten zijn per 1 januari 2015 verplicht om voor een jeugdige in zijn woonplaats te voorzien in een toereikend aanbod van GI.⁷⁵ Voor de certificering van deze instellingen is er, gezien de mate van ingrijpen binnen de persoonlijke levenssfeer van het kind en het gezin waarin het kind opgroeit, gekozen voor een wettelijk systeem.⁷⁶ De Rijksoverheid is

⁷² Artikel 2.2 Jeugdwet.

⁷³ Artikel 19 Wjz.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2013/14,33684*, p. 7.

⁷⁵ Artikel 2.4 lid 2 Jeugdwet

⁷⁶ *Kamerstukken II 2013/14,33684*, p. 38.

voornemens de certificering uit te laten voeren door het keurmerkinstituut⁷⁷ en plaats te laten vinden aan de hand van een normenkader. Het normenkader is opgesteld door de gemeenten, veldpartijen en de Rijksoverheid en bevat de eisen voor een uitvoerende instelling vanuit de geldende en nieuwste inzichten op het gebied van kwaliteitsmanagement en borging. Het normenkader wordt als ministeriële regelgeving opgenomen onder de Jeugdwet en wordt gebruikt als leidraad voor de toetsing van uitvoerende organisaties.⁷⁸ Het normenkader is opgebouwd uit categorieën die betrekking hebben op de doelstelling van de organisatie, de professionals, ingezette methoden, de organisatie en de ketensamenwerking.⁷⁹ Na beoordeling aan de hand van het kader en goed bevinden, wordt een certificaat voor 2 of 5 jaar afgegeven, waarna een herbeoordeling plaatsvindt. Een certificaat of een voorlopig certificaat van een instelling kan worden geschorst of ingetrokken door het keurmerkinstituut.⁸⁰

§ 3.2 Inspectietoezicht

§ 3.2.1 De IJZ

De inwerkingtreding van de Jeugdwet leidt tot intrekking van de Wjz, daarmee komt de grondslag van de IJZ te vervallen. Artikel 9.1 van de Jeugdwet voorziet in de voortzetting van de IJZ. De IJZ doet onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van het jeugdstelsel en wordt ingezet voor het toezicht op de naleving van de Jeugdwet.⁸¹

De jeugd-ggz⁸² en jeugd-vb⁸³ vallen per 1 januari 2015 onder de Jeugdwet. Dat betekent dat de

⁷⁷ <http://www.keurmerk.nl/NL/Zorg-en-Welzijn/Jeugdbescherming-en-Jeugdreclassering>. Geraadpleegd 23 juni 2014.

⁷⁸ Normenkader 2014.

⁷⁹ Ministerie van VenJ, Ministerie van VWS, VNG, 'Stelselwijziging Jeugd Certificering', februari 2014

⁸⁰ Artikel 3.2.2 Consultatieversie Uitvoeringsbesluit Jeugdwet, 11 november 2013

⁸¹ *Kamerstukken II 2013/14,33684*, p. 190

⁸² De afkorting 'ggz' staat voor geestelijke gezondheidszorg. De jeugd-ggz biedt hulp aan kinderen en jeugdigen met een psychische aandoening die zo ernstig kan zijn, dat zij hierdoor in hun ontwikkeling worden bedreigd. Bron: <http://www.vkjp.nl> Factsheet Jeugd-GGZ, geraadplagd: 1 juni 2014.

jeugd-ggz en de jeugd-vb niet langer onder respectievelijk de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten vallen waarop de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) toezicht uitoefent. Aangezien deze vormen van jeugdhulp onderdeel uitmaken van de volksgezondheid, waarvan de IGZ de staat in algemene zin onderzoekt, betekent dat het toezicht op de jeugdhulp en de naleving van de Jeugdwet zal plaatsvinden door zowel de IJZ als de IGZ.⁸⁴ De samenwerking binnen het STJ wordt voortgezet onder de Jeugdwet.

§ 3.2.2 Toezicht vanuit de IJZ

Het toezicht op de jeugdhulp en GI kent twee uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat burgers erop mogen vertrouwen dat daar waar kwaliteitseisen worden gesteld aan jeugdhulp, er ook controle plaatsvindt op de naleving ervan. Het tweede uitgangspunt is dat het belangrijk is voor de uitvoerders om te weten waarop zij gecontroleerd worden en welke gevolgen het niet naleven van de wet kan hebben.⁸⁵

De IJZ onderzoekt de kwaliteit in algemene zin en bepaalt of er sprake is van verantwoorde jeugdhulp. Hierdoor worden de minister van VWS en van VenJ in staat gesteld hun systeemverantwoordelijkheid voor het jeugdstelsel waar te maken. Verantwoorde hulp wordt in de Jeugdwet omschreven als hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en die is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder.⁸⁶ Om te toetsen of daar sprake van is, baseert de IJZ zich op de wettelijke kwaliteitskaders, de kwaliteitskaders die instellingen in het gezamenlijk jeugddomein maken en de richtlijnen van de professionals voor verantwoorde hulp.⁸⁷ Naast het toezicht in algemene zin vindt ook toezicht plaats op de naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

Voor wat betreft de kwaliteitseisen is er gekozen voor één kwaliteitsregime voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen met een landelijk en uniform toezicht

⁸³ Kinderen en jeugdigen met een verstandelijke beperking.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2013/14,33684*, p. 190

⁸⁵ *Kamerstukken II 2013/14,33684*, p. 51

⁸⁶ Artikel 4.1.1 lid 1 Jeugdwet

⁸⁷ Visie landelijk toezicht op jeugdhulp 2013.

uitgevoerd door de IJZ. Deze eisen sluiten aan bij bestaande kwaliteitswetgeving in de zorg.⁸⁸ Dit betekent dat de instellingen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor verantwoorde uitvoering. Van hen wordt verwacht dat zij zelf systematisch de kwaliteit van de uitvoering bewaken, beheersen en verbeteren.⁸⁹ Door aan te sluiten bij de bestaande kwaliteitswetgeving wordt voorkomen dat aanbieders met verschillende kwaliteitseisen worden geconfronteerd.⁹⁰

De volgende eisen worden wettelijk aan de kwaliteit van jeugdhulp gesteld:

- de norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten (artikel 4.1.1);
- gebruik van een familie- of een groepsplan (artikel 4.1.2.);
- hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp (artikel 4.1.3);
- systematische kwaliteitsbewaking door de jeugdhulpaanbieder (artikel 4.1.4);
- verklaring omtrent gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, uitvoerders van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (artikel 4.1.6);
- de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (zie artikel 4.1.7);
- de meldplicht van calamiteiten en geweld (zie artikel 4.1.8);
- de verplichting om de vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen om zijn taak uit te kunnen oefenen (zie artikel 4.1.9).

§ 3.2.3 Soorten toezicht

De IJZ hanteert een viertal vormen van toezicht: het calamiteitentoezicht, het geprogrammeerd instellingstoezicht, het geprogrammeerd thematisch toezicht en het toezicht naar aanleiding van signalen van burgers en professionals. Deze zijn te verdelen in geprogrammeerd toezicht en niet-geprogrammeerd toezicht. Beide vormen van toezicht kunnen zowel het toezicht op de jeugdhulp in algemene zin betreffen als het toezicht op de

⁸⁸ Kwaliteitswet zorginstellingen (Kwzi), Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz), Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz) en Wet toelating zorginstellingen (Wtzi).

⁸⁹ Visie landelijk toezicht op jeugdhulp 2013.

⁹⁰ *Kamerstukken II 2013/14,33684*, p. 38.

naleving van de wet.⁹¹ Inzake het toezicht op naleving van de wet, kan de IJZ uit eigen beweging toezicht uitoefenen of naar aanleiding van opdrachten daartoe van de minister van VWS of VenJ of op verzoek van één of meerdere betrokken gemeenten.⁹²

Binnen het geprogrammeerd regiotoezicht worden per regio kaders en prioriteiten gesteld. Deze worden gemaakt op basis van de resultaten van thematisch toezicht, meldingen van calamiteiten door instellingen, incidentenanalyses van de instellingen en de daarop gebaseerde verbetermaatregelen, de jaarverslagen van de jeugdzorginstellingen, afgelegde inspectiebezoeken en gesprekken met de gemeenten. Binnen het regionale toezicht wordt tevens de follow-up van eerdere onderzoeken gepland.⁹³

Het risico gebaseerd toezicht is intensief toezicht daar waar de risico's van kwaliteitstekorten of de onveiligheid voor de betreffende kinderen het grootst zijn. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van een risicoanalyse van de verschillende jeugdhulpaanbieders en GI. Dergelijk toezicht vindt aangekondigd en onaangekondigd plaats. Tijdens het bezoek van de inspecties zien zij dossiers in, spreken zij met kinderen, medewerkers en directies.⁹⁴

Op grond van artikel 4.1.8 Jeugdwet zijn jeugdhulpaanbieders gehouden een melding van iedere calamiteit en ieder geweldsincident⁹⁵ bij de verlening van jeugdhulp bij de IJZ te doen. Wanneer een melding van een calamiteit of geweldsincident wordt nagelaten dan wordt dat aangemerkt als een strafbaar feit.⁹⁶

Per 1 januari 2015 zal de IJZ meldingen van klachtencommissies van jeugdhulpaanbieders beoordelen. Melding wordt gedaan over ernstige situaties met een structureel karakter waar in de klachtencommissie is gebleken dat de jeugdhulpaanbieder, na hiervan op de hoogte te zijn gesteld, onvoldoende maatregelen heeft getroffen. Van een ernstige situatie is sprake bij

⁹¹ Artikel 9.1 en artikel 9.2 Jeugdwet.

⁹² *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 191.

⁹³ *Visie landelijk toezicht op jeugdhulp 2013*, p.20.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 52.

⁹⁵ Artikel 1.1 Jeugdwet.

⁹⁶ Artikel 9.6 lid 3, 4 en 5 Jeugdwet.

onverantwoorde hulp.⁹⁷ Per 1 januari 2015 zal de IJZ tevens toezicht houden op het Keurmerkinstituut dat de certificering van de GI uitvoert.⁹⁸

§ 3.2.4 Handhavende taak, instrumenten en sancties

Nieuw onder de Jeugdwet is dat de met toezicht belaste ambtenaar kan overgaan tot individuele sancties door een tuchtklacht in te dienen tegen de jeugdhulpverlener die onder het systeem van tuchtrecht valt.

Artikel 9.3 van de Jeugdwet biedt het instrumentarium aan de IJZ, de IGZ en de IVenJ om de wet te handhaven ten aanzien van organisaties. De IJZ heeft via een aanwijzing of een bevel de mogelijkheid om instellingen tot verbeteringen van de zorg aan te zetten of de kwaliteitsregels beter na te leven. Een bevel van de IJZ is een beschikking.⁹⁹ Een aanwijzing bevat te nemen maatregelen met het oog op naleving van de wet. Naar aanleiding van uitkomsten van toezicht kan de jeugdhulpaanbieder aangezet worden tot het opstellen van een plan van aanpak met verbetermaatregelen of kan een instelling onder verscherpt toezicht komen te staan.¹⁰⁰ De instelling is verplicht te voldoen aan de aanwijzing of het bevel. De inzet van de IJZ is responsief; de ernst en de herhaling van niet- naleven of overschrijding van de norm bepaalt welk sanctiemiddel wordt toegepast.¹⁰¹

Om het toezicht op de uitvoering adequaat en volledig uit te kunnen voeren, beschikken toezichthouders over verschillende bevoegdheden. Zij kunnen zonder toestemming van de bewoners met een machtiging tot binnentreden een woning binnentreden.¹⁰² Hier maakt de Jeugdwet een uitzondering op de algemene regel in de Awb die bepaalt dat een woning niet betreden mag worden zonder toestemming van de bewoner.¹⁰³ De reden om hiervan af te

⁹⁷ Artikel 4.2.2 Jeugdwet.

⁹⁸ Inspectie Jeugdzorg 2014, p. 17.

⁹⁹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 193.

¹⁰⁰ Visie landelijk toezicht op jeugdhulp 2013, p.34.

¹⁰¹ Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp 2013, p. 34.

¹⁰² Artikel 9.2 Jeugdwet.

¹⁰³ Artikel 5:15 Awb.

wijken is dat jeugdhulp ook geleverd kan worden in de thuissituatie van de jeugdige of in het huis van degene die de ondersteuning biedt.¹⁰⁴

Daarnaast hebben toezichthouders toegang tot dossiers wanneer dat noodzakelijk is. Artikel 5:20 van de Awb verplicht een ieder mee te werken met uitzondering van hen die uit hoofde van hun ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding. Artikel 7.3.11 van de Jeugdwet bepaalt dat onder meer jeugdhulpverleners een geheimhoudingsplicht hebben. Lid 3 van artikel 9.2 Jeugdwet bepaalt dat toezichthoudende ambtenaren bevoegd zijn tot inzage van het dossier. Voor hen geldt eenzelfde geheimhoudingsplicht als voor de jeugdhulpaanbieder. De IJZ heeft een geheimhoudingsplicht, ook richting het OM en deze gaat boven de Wet openbaarheid van bestuur.¹⁰⁵

Wanneer de jeugdhulpaanbieder niet meewerkt of niet voldoet aan de aanwijzingen van de IJZ, kan medewerking afgedwongen worden via een last onder dwangsom.¹⁰⁶ Bestuursdwang kan per 1 januari 2015 in navolging van de Wkzc tevens plaatsvinden wanneer de bepalingen aangaande het klachtrecht niet worden nageleefd.¹⁰⁷ Overeenkomstig de Wkzc, Kwzi en de Wcz regelt de Jeugdwet dat de IJZ ook bestuurlijke boetes kan opleggen. De IJZ gaat hiertoe over wanneer de naleving van bepalingen aangaande het klachtrecht, de bepalingen omtrent de VOG, de melding van calamiteiten en geweld en het openbaar kwaliteitsverslag niet worden nageleefd.¹⁰⁸ Als uiterste maatregel kan de betrokken minister overgaan tot (gedeeltelijke) sluiting van de instelling.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 191.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 192.

¹⁰⁶ Artikel 5:32 Awb.

¹⁰⁷ Artikel 9.5 lid 1 en lid 2 Jeugdwet.

¹⁰⁸ Artikel 9.6 Jeugdwet.

§ 3.3 Professionalisering in de jeugdzorg en het toezicht op jeugdzorgwerkers

§ 3.3.1 Inleiding

Onder invloed van incidenten in de jeugdzorg is de afgelopen jaren veel aanvullende regelgeving in de jeugdzorg ontstaan. In 2006 zijn veldpartijen¹⁰⁹ bijeengekomen met als advies een tweetal beroepen in de jeugdzorg verder te professionaliseren. Hiervoor is het Actieplan Professionalisering Jeugdzorg geschreven dat de inzet heeft professionals voldoende opgeleid, gefaciliteerd en toegerust te laten zijn zodat hun professionaliteit en daarmee hun autonomie, vakmanschap en beroepstrots wordt versterkt.¹¹⁰ Kern van het plan is het omschrijven van twee competentieprofielen, een uitstroomprofiel voor het hoger sociaalagogisch onderwijs (HSAO), een plan voor een kwaliteitsregister, het verder uitwerken van de beroepsethiek en het tuchtrecht.¹¹¹

Het advies aan de toenmalig minister van Jeugd en Gezin om verdere professionalisering te bevorderen door een verplichte registratie en tuchtrecht op te nemen in de Wet op de jeugdzorg,¹¹² heeft geleid tot het op 1 april 2014 door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Professionalisering Jeugdzorg. Op 20 mei 2014 is het wetsvoorstel als hamerstuk afgedaan in de Eerste Kamer.¹¹³

§ 3.3.2 De norm van verantwoorde werktoedeling

De Jeugdwet hanteert de norm van de verantwoorde werktoedeling. Deze norm behelst dat jeugdzorgorganisaties het werk binnen hun organisatie altijd moeten toedelen aan een geregistreerde jeugdzorgprofessional.¹¹⁴

¹⁰⁹ De beroepsorganisaties, werkgevers, cliënten en de HBO-raad.

¹¹⁰ Actieplan professionalisering jeugdzorg 2010.

¹¹¹ Ontwerp AMvB tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, 8 november 2013, p. 3.

¹¹² Actieplan professionalisering jeugdzorg 2010. Bijlage 3: Brief aan Minister Rouvoet over wettelijke erkenning van beroepen in de jeugdzorg.

¹¹³ http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33619_professionalisering. Geraadpleegd: 5 juni 2014.

¹¹⁴ Ontwerp AMvB tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, 8 november 2013, p. 5.

De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die het uitvoeringsbesluit wijzigt, voegt aan artikel 1 van het uitvoeringsbesluit Wjz een aantal definities toe. Het beroepsregister voor jeugdzorg: het register waar beroepsbeoefenaren van beroepen, werkzaam op het terrein van de jeugdzorg, worden ingeschreven met het doel de kwaliteit van de beroepsbeoefening in het belang van de jeugdzorg alsmede de handhaving van die kwaliteit te bevorderen. De geregistreerde jeugdprofessional: een beroepsbeoefenaar die is ingeschreven in het kwaliteitsregister jeugd.

In artikel 4.1.1 Jeugdwet, heeft de norm van verantwoorde werktoedeling zijn plek gevonden in relatie tot het bieden van verantwoorde hulp. Dit artikel stelt dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instellingen gehouden zijn verantwoorde hulp te verlenen en dat de jeugdhulpaanbieders zich zodanig dienen te organiseren dat de verantwoordelijkheidstoedeling redelijkerwijs leidt tot verantwoorde hulp. Artikel 4.1.4 Jeugdwet stelt nadere regels die toezien op de professionalisering van jeugdhulp.¹¹⁵

De wet heeft naast hetgeen beschreven in artikel 4.1.1 Jeugdwet geen nader omschreven norm voor verantwoorde hulp. Door de beroepsgroepen is onder toezicht van jeugdzorg Nederland een kwaliteitskader ontwikkeld waarin vastgesteld is welke werkzaamheden door welke beroepsbeoefenaren mogen worden uitgevoerd. Dat is de norm van de verantwoorde werktoedeling en deze is leidend voor de werktoedeling in de praktijk en voor het toezicht van de IJZ.¹¹⁶ De consultatieversie van de Nota van toelichting Uitvoeringsbesluit Jeugdwet beschrijft dat de norm voor de verantwoorde werktoedeling nader uitgewerkt zal worden en in lijn zal zijn met de AMvB onder de Wjz inzake professionalisering. In de volgende subparagraaf wordt hier geregeld naar verwezen ervan uitgaande dat de inhoud van de regeling, zoals deze er nu ligt, standhoudt onder de Jeugdwet.

§ 3.3.3 De praktijk

In juli 2010 is de eerste fase van het Actieplan Professionalisering Jeugdzorg afgesloten. De gedane aanbevelingen aan de ministers van VWS en VenJ zijn overgenomen. Onder aanvoering van het implementatieplan Professionalisering Jeugdzorg vindt verdere

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2013/14, 33684, p. 113.*

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2013/14, 33684, p. 41.*

implementatie plaats. Het implementatieplan richt zich tot professionals die (direct en indirect) werkzaam zijn in cliëntgebonden (HBO- en WO-)functies in de jeugdzorg en die werkzaam zijn binnen de (toekomstige) beroepen van jeugdzorgwerker en gedragsdeskundige. Het plan beoogt door het inzetten van faciliteiten, ondersteuning en randvoorwaarden de professionaliteit van de medewerkers in de jeugdzorg te versterken.¹¹⁷

Toelating vindt plaats aan de hand van registratie in een kwaliteitsregister.¹¹⁸ De registratienormen zijn in de praktijk ontwikkeld door betrokken organisaties. Artikel 68a tot en met 68p van de AMvB tot wijziging van het uitvoeringsbesluit Wjz regelen de voorwaarden voor erkenning van een register als kwaliteitsregister. Binnen ditzelfde hoofdstuk zijn de eisen voor registratie, herregistratie (artikel 68g tot en met 68i) en de handhaving van beroepsethische normen (artikel 68j) verder uitgewerkt.

Deze scriptie werkt het beroep van jeugdzorgwerker nader uit, aangezien voor deze groep de grootste veranderingen plaatsvinden. Het beroep van gedragsdeskundige in de jeugdzorg vindt aansluiting bij de bestaande registratienormen van het NIP en het NVO.¹¹⁹

§ 3.3.4 De jeugdzorgwerker

Voorwaarden voor registratie als jeugdzorgwerker zijn: beschikken over een relevant HSAO-diploma, een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) en het onderschrijven van de Beroepscode voor Jeugdzorgwerkers. De beroepsvereniging toetst of de professional over de juiste opleiding, werkervaring en reflectie beschikt.¹²⁰ De Beroepscode vormt een ethische leidraad waarin normen zijn ontwikkeld welke leidend zijn voor de tuchtrechtelijke toetsing.¹²¹ Op het moment van herregistratie moet de medewerker opnieuw een VOG kunnen overleggen, een minimaal aantal uren werkzaam zijn (geweest) in de jeugdzorg en voldoende bij-/nascholing hebben genoten die heeft bijgedragen aan hun deskundigheid. Bij- en nascholing wordt

¹¹⁷ Implementatieplan Professionalisering Jeugdzorg 2010.

¹¹⁸ Ontwerp AMvB tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wjz, 8 november 2013, p. 7.

¹¹⁹ Nederlands Instituut van Psychologen en Nederlandse vereniging van pedagogen en onderwijskundigen.

¹²⁰ <http://www.bamw.nl/jeugdzorgwerkers/registratiecriteria-inzien/criteria-kamer-jzw-2014.html>. Geraadpleegd: 6 juni 2014.

¹²¹ Buitink en Ebskamp 2012, p.7.

gemeten aan de hand van een systeem van permanente educatie.¹²² Wanneer niet wordt voldaan aan de eisen van herregistratie wordt de medewerker geschrapt uit het register.

§ 3.3.5 Tuchtrect

Conform artikel 68j van de AMvB tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wjz is, om de normen voor professioneel handelen met betrokkenheid van deskundigheid vanuit het veld zelf te staven, overgegaan tot instelling van een centraal tuchtrect. Een ieder die het vermoeden heeft dat de jeugdzorgwerker door zijn handelen of nalaten de beroepscode heeft geschonden, kan een klacht indienen. Dat betekent dat ook rechtspersonen, bestuursorganen en minderjarigen, mits onderschreven door hun ouders of wettelijk vertegenwoordigers, een klacht kunnen indienen.¹²³ Klachten betreffen vermeende schendingen van de beroepscode door de jeugdzorgwerker.¹²⁴

De tuchtrectspraak in eerste aanleg is opgedragen aan het College van Toezicht (CvT). In beroep is het opgedragen aan het College van Beroep (CvB).¹²⁵ Beide commissies bestaan uit negen leden en worden voorgezeten door een jeugdzorgwerker die lid is van de vereniging. Een van de leden is jurist en een van de leden is ethicus, de overige zes leden zijn geregistreerd jeugdzorgwerkers, geregistreerd maatschappelijk werkers en geregistreerd sociaal-agogisch werkers.¹²⁶

Klachten kunnen kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk verklaard worden. Wanneer een klacht (mondelinge) afhandeling behoeft, kunnen het CvT, de klager en de jeugdzorgwerker ervoor kiezen getuigen en deskundigen ter zitting uit te nodigen en te horen.¹²⁷ Na gegrondverklaring kan het CvT ertoe besluiten geen maatregel, een waarschuwing of een berisping op te leggen. Of zij kan besluiten over te gaan tot schorsing van het lidmaatschap

¹²² <http://www.bamw.nl/jeugdzorgwerkers/registratiecriteria-inzien/criteria-kamer-jzw-2014.html> Geraadpleegd: 6 juni 2014.

¹²³ Artikel 12 Reglement voor de Tuchtrectspraak 2012.

¹²⁴ Artikel 4 Reglement voor de Tuchtrectspraak 2012.

¹²⁵ Artikel 2 Reglement voor de Tuchtrectspraak 2012.

¹²⁶ Artikel 6 Reglement voor de Tuchtrectspraak 2012.

¹²⁷ Artikel 25 Reglement voor de Tuchtrectspraak 2012.

van de beroepsvereniging voor 12 maanden, royement als lid van de vereniging, schorsing en doorhaling van de inschrijving in het register. In het geval van royement of doorhaling kan het CvT ervoor kiezen de beslissing openbaar te maken. Tegen een uitspraak van het CvT kan beroep worden ingesteld bij het CvB.¹²⁸

§ 3.4 Overige vormen van toezicht in de Jeugdwet

De Jeugdwet stelt, naast de wettelijke regelingen van het inspectietoezicht, de verantwoorde werktoedeling en de professionalisering, nog een aantal andere normen die bijdragen aan de veiligheid van kinderen.

§ 3.4.1 Verklaring omtrent gedrag

Artikel 4.1.6 Jeugdwet bepaalt dat alle jeugdhulpaanbieders in het bezit moeten zijn van een VOG van de personen die in opdracht van hen beroepsmatig of vrijwillig werken en in dat werk in contact komen met jeugdigen of ouders aan wie jeugdhulp wordt verleend. Een VOG is een verklaring waaruit blijkt dat het gedrag van de betreffende medewerker in het verleden geen bezwaar vormt voor het vervullen van een specifieke taak of functie in de samenleving.¹²⁹ De Jeugdwet bepaalt dat een recent VOG onderdeel vormt van de selectieprocedure. De jeugdhulpaanbieder moet de VOG kunnen overleggen aan de IJZ en is, evenals de IJZ, gelegitimeerd om op het moment dat het vermoeden ontstaat dat niet langer aan de eisen van de VOG wordt voldaan, deze opnieuw aan te vragen. Wanneer deze niet kan worden overlegd, kan de betreffende persoon niet meer voor de jeugdhulpaanbieder werken.¹³⁰

§ 3.4.2 De Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling

Artikel 4.1.7 verplicht de jeugdhulpaanbieder een meldcode vast te stellen waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe om te gaan met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling. Op 1 juli 2013 is de wet voor het verplichte gebruik van de Meldcode huiselijk geweld en

¹²⁸ Artikel 34 Reglement voor de Tuchtrechtspraak 2012.

¹²⁹ <https://www.justis.nl/producten/vog/>. Geraadpleegd: 7 juni 2014.

¹³⁰ *Kamerstukken II 2013/14, 33684*, p. 139 en p. 140.

kindermishandeling in werking getreden. Uit onderzoek is gebleken dat professionals signalen van geweld en mishandeling niet altijd herkennen. Of dat ze niet weten wat te doen met de signalen.¹³¹ Deze wet ziet toe op het gebruik van een meldcode die stapsgewijs aangeeft hoe te handelen wanneer een medewerker mogelijke signalen van mishandeling tegenkomt. De organisaties zijn verplicht de kennis en het gebruik van de meldcode onder al hun medewerkers te bevorderen.¹³² Daaronder worden ook begrepen de medewerkers die zelf geen jeugdhulp verlenen.¹³³

§ 3.4.3 Het plan van de gemeenten en het eigen kwaliteitssysteem

De uitgangspunten van de Jeugdwet zijn decentrale sturing, gemeentelijke beleidsvrijheid en horizontale verantwoording. Het Rijk stelt daarbij de kaders en is systeemverantwoordelijk.¹³⁴ De gemeenten hebben de algemene verantwoordelijkheid voor de preventie, jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.¹³⁵ Deze verantwoordelijkheid dient periodiek vorm gegeven te worden in een beleidsplan dat hier richting aan geeft.¹³⁶ Onderdeel van het beleidsplan is gericht op het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit.¹³⁷ Gemeenten dienen zich er van te verzekeren dat jeugdhulpaanbieders voldoen aan de eisen inzake de verantwoorde werktoedeling en de bij AMvB nader gestelde regels inzake de professionalisering.¹³⁸ Over het beleidsplan en de uitvoering daarvan vindt democratische controle door de gemeenteraad plaats.¹³⁹ De ministers van VWS en VenJ kunnen het college een aanwijzing geven als zij ernstige tekortkomingen vaststellen in de

¹³¹ Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling van kracht: vraag en antwoord 2013.

¹³² *Stb.* 2013, 142.

¹³³ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 140.

¹³⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 110.

¹³⁵ Artikel 2.2 lid 1 Jeugdwet.

¹³⁶ Artikel 2.2 lid 2 Jeugdwet.

¹³⁷ Artikel 2.1 onder e Jeugdwet.

¹³⁸ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 18 en p. 113.

¹³⁹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684 nr. D, p. 99.

uitvoering van de wet.¹⁴⁰

Een dag na de goedkeuring door de Eerste Kamer is een aantal artikelen al in werking getreden, waaronder de artikelen 2.2 en 2.15 Jeugdwet. Het beleidsplan moet vóór 1 november 2014 zijn vastgesteld en de ministers van VWS en VenJ kunnen via hun aanwijzingsbevoegdheid het college een aanwijzing geven als ze constateren dat een gemeente onvoldoende voortgang boekt tijdens de transitiefase.¹⁴¹

Onderdeel van het verlenen van verantwoorde hulp omvat het systematisch bewaken, beheersen en verbeteren van de kwaliteit van de hulpverlening. Er is voor gekozen een apart artikel binnen de Jeugdwet op te nemen waarbij wordt aangesloten op de Kwzi.¹⁴² Artikel 4.1.3 regelt dat de jeugdhulpaanbieder op systematische wijze de gegevens betreffende de kwaliteit van hulp registreert en verzamelt. Op basis van deze gegevens dient de jeugdhulpaanbieder te toetsen of de uitvoering van de jeugdhulp leidt tot verantwoorde hulp en op basis van de uitkomsten hiervan de organisatie zo nodig te wijzigen.

§3.5 Conclusie

Het doel van de Jeugdwet is het jeugdstelsel te vereenvoudigen en efficiënter en effectiever te maken.

Het toezicht op het jeugdstelsel wordt op verschillende wijze georganiseerd. De gemeenten zijn de verantwoordelijke bestuurslaag en de IJZ heeft op verschillende niveaus mogelijkheden om namens het Rijk en diens systeemverantwoordelijkheid, het toezicht op de jeugdzorg uit te oefenen. Het escalatiemodel voor klachtencommissies om structurele tekortkomingen aan de IJZ te rapporteren, de mogelijkheid een klacht in te dienen over een jeugdzorgwerker via het tuchtrecht en het toezicht op het keurmerkinstituut leidt tot een IJZ met meer mogelijkheden, die dichterbij de uitvoeringspraktijk komt te staan. De betrokkenheid en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten en de IJZ ten

¹⁴⁰ Artikel 2.15 Jeugdwet.

¹⁴¹ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdzorg/nieuws/welke-artikelen-van-de-jeugdwet-gelden-nu-al>. Geraadpleegd: 23 juni 2014.

¹⁴² *Kamerstukken II 2013/14,33684*, p. 137

aanzien van de veiligheid van kinderen, zal tot lokale afspraken leiden. Wanneer gemeenten hun verantwoordelijkheid onvoldoende vormgeven kunnen ministeries de gemeenten een aanwijzing geven.

Jeugdhulpaanbieders en GI moeten onder de Jeugdwet voldoen aan verschillende in de wet vastgestelde kwaliteitseisen waaronder de norm van verantwoorde werktoedeling. De norm van verantwoorde werktoedeling leidt tot inzet van geregistreerde jeugdzorgwerkers. Doel van deze professionalisering is om autonomie, vakmanschap en beroepstrots te bevorderen en de steeds aanvullende regelgeving op basis van incidenten in jeugdzorg tegen te gaan. De instelling van het tuchtrecht leidt ertoe dat een ieder die het vermoeden heeft dat een jeugdzorgwerker door zijn handelen of nalaten de beroepscode heeft geschonden een klacht kan indienen. Het normenkader voor de GI is gezien de mate van ingrijpen aanvullend op de wettelijke kwaliteitseisen een extra waarborg, de organisaties die maatregelen van kindbescherming en jeugdreclassering uitvoeren moeten steeds blijven voldoen aan de gestelde normen welke iedere 2 of 5 jaar een opnieuw getoetst worden.

4. De praktijk en een evaluatie

In het voorgaande hoofdstuk is het juridisch kader van de Jeugdwet ten aanzien van de verschillende vormen van toezicht uiteengezet. Dit hoofdstuk maakt de vertaalslag van het juridisch kader naar de praktijk. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader en de vertaalslag naar de praktijk getoetst aan het in hoofdstuk 2 beschreven toetsingskader.

§ 4.1 Samenwerking en afspraken

Een aantal zaken aangaande de veiligheid van kinderen in de jeugdzorg zijn reeds geregeld. Vanaf 2012 is een VOG voor alle medewerkers in de jeugdzorg en de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling verplicht gesteld via het wetsvoorstel verplichte Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze verplichtingen zijn overgenomen in de Jeugdwet evenals de regelingen ten aanzien van klachtencommissies, de vertrouwenspersoon en het eigen kwaliteitssysteem dat jeugdhulpaanbieders dienen in te richten.

De grootste wijzigingen aangaande het toezicht in de Jeugdwet, bevindt zich in de nieuwe taken en bevoegdheden en de daarbij behorende partijen om mee samen te werken. Allereerst is er de samenwerking tussen de 41 cluster gemeenten¹⁴³ en de IJZ en de verdergaande samenwerking tussen de IJZ en de IGZ. En ook de uitbreiding van bevoegdheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete, het indienen van een klacht in het kader van het tuchtrecht en de beoordeling van meldingen van klachtencommissies aangaande ernstige structurele situaties in instellingen.

Via artikel 9.1 van de Jeugdwet heeft de IJZ een eigenstandige verantwoordelijkheid in het onderzoek naar de kwaliteit van jeugdhulp en valt bij de uitvoering van haar taak direct onder de ministers van VWS en VenJ. Via artikel 2.1 van de Jeugdwet krijgen gemeenten de regie over het gehele stelsel van jeugdzorg en stellen zij beleid op dat gericht is op het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit. Beleid dat toeziet dat er in de opvoedsituatie steeds aandacht is voor de veiligheid van kinderen en de

¹⁴³ http://www.voordejeugd.nl/images/pdf/Overzicht_41_jeugdzorgregios.pdf. Geraadpleegd: 8 juni 2014

vanzelfsprekendheid hiervan voor professionals.¹⁴⁴ De gedeelde verantwoordelijkheid aangaande de wettelijke kwaliteitseisen vraagt om samenwerking tussen de gemeenten en de IJZ en om afspraken tussen de gemeenten, de GI en de jeugdhulpaanbieders.

§ 4.1.1 De IJZ en de gemeenten

Voor de samenwerking tussen de IJZ en de gemeenten is een afsprakenkader opgesteld.¹⁴⁵ In dit kader is vastgelegd dat de gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de invulling van het jaarplan van de IJZ. In het geval van calamiteiten- en geweldstoezicht, worden de gemeenten door de IJZ geïnformeerd wanneer de melding niet afkomstig is van de door de gemeente gecontracteerde jeugdhulpaanbieder. In het geval de jeugdhulpaanbieder zelf melding doet bij de IJZ, moet hij de gemeente informeren. Terugkoppeling van het geprogrammeerde en het niet-geprogrammeerde toezicht vindt plaats aan de gemeenten die zorg ingekocht hebben. Wanneer het onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin, in combinatie met de resultaten van het plan van de gemeente, de zorg voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod in gevaar brengt, ontvangt het College van Burgemeester en Wethouders een aanvullende brief met verbeterpunten. Wanneer de IJZ overgaat tot handhaving, worden de gemeenten hiervan op de hoogte gebracht zodat zij tijdig maatregelen kunnen treffen voor vervangende zorg en hulp. Wanneer een gemeente aan een nieuwe aanbieder van jeugdhulp een opdracht wil verlenen dan voert de IJZ risicoanalyse uit en bepaalt of er nader onderzoek en beoordeling plaats moet vinden.¹⁴⁶ Ten aanzien van de GI voert het Keurmerkinstituut de beoordeling uit aan de hand van het normenkader. De IJZ houdt toezicht op het Keurmerkinstituut.

§ 4.1.2 De IJZ en de IGZ

Voor de verdergaande samenwerking met de IGZ is een gezamenlijke visie ontwikkeld.¹⁴⁷ Uit dit visiedocument blijkt dat het de ambitie is om als verschillende inspecties op te treden als

¹⁴⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 18.

¹⁴⁵ Factsheet Landelijk toezicht Jeugdwet 2014.

¹⁴⁶ Factsheet Landelijk toezicht Jeugdwet 2014.

¹⁴⁷ Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp 2013, p. 34.

ware zij één inspectie.¹⁴⁸ Een eenduidige werkwijze bij de uitvoering van het toezicht, afgestemde toetsingskaders en afgestemd handhavingsbeleid en handhavingskaders worden ontwikkeld.¹⁴⁹

§ 4.1.3 De gecertificeerde instellingen

Aan de hand van het eerder besproken normenkader wordt bepaald of een instelling het certificaat krijgt om maatregelen van kindbescherming en jeugdreclassering uit te mogen voeren. Er zijn verschillende onderdelen van het normenkader¹⁵⁰ die van invloed kunnen zijn bij het voorkomen van seksueel misbruik van uit huis geplaatste kinderen in residentiële instellingen. Zo bepaalt het kader dat personeel van de GI alleen geregistreerde jeugdzorgprofessionals inzet die beschikken over door de organisatie vastgestelde competenties en methoden. De GI wordt geacht voldoende training, opleiding en deskundigheidsbevordering in te zetten en kennisdeling, zelf- en intercollegiale reflectie te bevorderen. Jaarlijks doet de GI verslag aan de gemeenten over de inzet van jeugdhulp ten behoeve van het inkoopbeleid van de gemeente. In de keten wordt samen met de gemeenten bepaald wie de belangrijkste partners zijn en de GI levert een passende bijdrage aan ketenafspraken waarin de jeugdige en het gezin centraal staan. Dat gebeurt ook op casusniveau waar professionals deelnemen aan casusoverleggen. Verder wordt de GI geacht de jeugdige en het gezin te betrekken en effectief met hen te gecommuniceerd hetgeen goed uitvoerbaar zou moeten zijn gezien het kader stelt dat de caseloads van professionals zijn toegewezen op basis van matching.

§ 4.1.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de verdergaande samenwerking met verschillende partijen, die ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben voor de veiligheid van kinderen, vraagt om verbinding, heldere werkafspraken, afbakening in verantwoordelijkheid en kwaliteitskaders.

¹⁴⁸ Visie landelijk toezicht op de jeugdhulp 2013.

¹⁴⁹ Inspectie Jeugdzorg 2014, p. 20.

¹⁵⁰ Normenkader 2014.

Voor een gedeelte liggen deze afspraken er al. Risico's zijn de beperkte invloed die verantwoordelijke gemeenten kunnen uitoefenen op het risicogebaseerd toezicht in instellingen en de beperkte betrokkenheid bij calamiteiten binnen instellingen. Een kans biedt het normenkader, dat verdergaande kwaliteitseisen stelt dan de wettelijke kwaliteitseisen en het feit dat deze normen gewaarborgd zullen worden doordat er geregeld een herbeoordeling van de GI plaatsvindt. Het jaarlijks verslag dat de GI aan de gemeenten doen ten behoeve van het inkoopbeleid is, mits goed vormgegeven, van meerwaarde voor de veiligheid van kinderen om het functioneren van de residentiële instellingen jaarlijks te evalueren en te beoordelen.

§ 4.2 Het toezicht op medewerkers in de jeugdzorg

De gemeenten dienen zich ervan te verzekeren dat de jeugdhulpaanbieders, waar kinderen uit hun gemeente geplaatst zijn, voldoen aan de eisen van de verantwoorde werktoedeling en de bij AMvB nader gestelde en te stellen regels over de professionalisering.¹⁵¹ Via het toezicht van de IJZ en de wettelijke kwaliteitseisen worden gemeenten verplicht alleen die jeugdhulpaanbieders te contracteren die werken met de geregistreerde beroepsgroepen van gedragsdeskundigen en jeugdzorgwerkers.

De introductie van het beroep jeugdzorgwerker betekent een functiespecifieke opleiding die jeugdzorgwerkers 'aflevert' aan het jeugdzorgdomein. Jeugdzorgwerkers die voldoende toegerust moeten zijn met kennis de verschillende aspecten over de jeugdzorg. Een en ander is vastgelegd in een Landelijk Uitstroomprofiel Jeugdzorgwerker.¹⁵² Eenmaal werkzaam als jeugdzorgwerker dient er voldoende bij- en nascholing gevolgd te worden om de registratie te behouden. Een jeugdzorgwerker die zich niet aan de beroepscode houdt, loopt de kans op een tuchtklacht en daarmee de kans op een correctie of schrapping.

In de praktijk zal het bestaan van een nieuwe beroepsgroep nog zijn beslag moeten krijgen. Hiervoor is het nodig dat onder meer jeugdzorgaanbieders kennis verspreiden over het bestaan van het beroep jeugdzorgwerker en de daarbij behorende beroepscode, het tuchtrecht en de route om een klacht in te dienen.

¹⁵¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684, p. 113.

¹⁵² Landelijk uitstroomprofiel jeugdzorgwerker 2010.

§ 4.3 De Jeugdwet, het inspectietoezicht en de professionalisering in de jeugdzorg getoetst

In deze paragraaf wordt de Jeugdwet, het (inspectie)toezicht op de jeugdhulpaanbieders, het toezicht op jeugdzorgwerkers en de vertaalslag naar de praktijk getoetst aan het toetsingskader van internationale wetgeving en jurisprudentie en de aanbevelingen van de commissie-Samson.

§ 4.3.1 De Jeugdwet getoetst

Het EHRM formuleert in de uitspraak O’Keeffe tegen Ierland dat ondanks de delegatie van bevoegdheden de staat de eindverantwoordelijkheid blijft behouden en een positieve verplichting heeft op grond van artikel 3 EVRM. Het IVRK en het general comment no.13 voegt daaraan toe dat de staat een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor kinderen die niet langer bij hun ouders kunnen wonen en dat zij beschermd dienen te worden tegen alle vormen van geweld, misbruik of verwaarlozing. Het EHRM bevestigt dit in de uitspraak *Nencheva and others* tegen Bulgarije. De Jeugdwet is het startpunt, het kader dat de systeemverantwoordelijk van de staat om aan de positieve verplichting te voldoen invulling geeft.

De Jeugdwet stelt de gemeenten verantwoordelijk voor het waarborgen en het bevorderen van de veiligheid van kinderen en de inkoop van jeugdhulp om kinderen de juiste hulp te kunnen bieden en zo nodig uit huis te kunnen plaatsen. Deze verantwoordelijkheid moet vervat worden in een plan dat onderhevig is aan evaluatiemomenten.¹⁵³ Over het beleidsplan en de uitvoering daarvan vindt democratische controle door de gemeenteraad plaats.¹⁵⁴ De ministers van VWS en VenJ kunnen als eindverantwoordelijken het college een aanwijzing geven als zij ernstige tekortkomingen vaststellen in de uitvoering van de wet.¹⁵⁵ De gemeente heeft daarmee als verantwoordelijke de plicht zich te verzekeren dat de jeugdhulpaanbieders voldoen aan de eisen inzake de verantwoorde werktoedeling en de bij AMvB nader gestelde en te stellen regels inzake de professionalisering.¹⁵⁶ De Jeugdwet

¹⁵³ Artikel 2.2 lid 2 Jeugdwet.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684 nr. D, p. 99.

¹⁵⁵ Artikel 2.15 Jeugdwet.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2013/14*, 33684 p. 113.

maakt de IJZ verantwoordelijk voor het onderzoek naar de kwaliteit van jeugdhulp en het handhavend optreden als de kwaliteit in het geding is. Ten behoeve van een goede uitvoeringspraktijk delen gemeenten en de IJZ informatie met elkaar over het functioneren van de instelling en het toezicht dat daar plaatsvindt. Ook de GI deelt jaarlijks informatie met de gemeente voor het inkoopbeleid van jeugdhulp door gemeenten. Jaarlijks doen zij verslag over de ervaring met de jeugdhulp. De GI wordt op haar beurt door het keurmerkinsstituut gekeurd of zij voldoen aan de gestelde normen van het normenkader. De IJZ, en daarmee de verantwoordelijk ministers, oefenen toezicht uit op het keurmerkinstituut

Geconcludeerd kan worden dat de staat haar positieve verplichting invult door in de Jeugdwet het kader te scheppen dat toeziet op de bescherming van kinderen die niet meer bij hun ouders kunnen wonen. Zij wijst daar een verantwoordelijke bestuurslaag voor aan, stelt kwaliteitseisen op en de IJZ als onafhankelijk inspectie-orgaan houdt in opdracht van de verantwoordelijk ministers toezicht.

§ 4.3.2 Effectieve methoden getoetst

Naast het feit dat het EHRM bepaalt dat ook na delegatie van bevoegdheden de staat eindverantwoordelijk blijft, benoemt het EHRM verschillende effectieve methoden voor de invulling van de positieve verplichting van artikel 3 EVRM: onderzoek naar seksueel misbruik, het instellen van een publiek orgaan waar slachtoffers melding kunnen doen van misbruik en het treffen van maatregelen voor de preventie ervan. De commissie-Samson voegt daar voldoende handhavingsinstrumenten voor de IJZ aan toe en een kwaliteitskader dat gelijk is voor alle residentiële instellingen.

§ 4.3.2.1 Onderzoek naar seksueel misbruik

De Jeugdwet voorziet in verschillende vormen van onderzoek naar seksueel misbruik. De Jeugdwet verplicht dat bij seksueel misbruik in een instelling, melding van een calamiteit gedaan wordt bij de IJZ. Waarna overgegaan kan worden tot onderzoek. Op gemeentelijk niveau is er het AMHK. Alle vormen van kindermishandeling of huiselijk geweld kunnen daar door een ieder gemeld worden, waarna onderzoek plaatsvindt.

Anders dan bovengenoemd onderzoek naar seksueel misbruik, wordt (wetenschappelijk) onderzoek naar seksueel misbruik niet in de Jeugdwet geregeld. De staat geeft hieraan wel invulling. Een voorbeeld daarvan is de instelling van de commissie-Samson. Naar aanbeveling van de commissie-Samson, tot het doen van wetenschappelijk onderzoek om onderbouwd beleid te kunnen ontwikkelen over seksueel misbruik, voert op dit moment het WODC¹⁵⁷ (in opdracht van de ministers van VWS en VenJ) onderzoek uit naar de (verklarende) factoren die bijdragen aan of beschermen tegen hernieuwd slachtofferschap, daderschap en ander seksueel overschrijdend gedrag van kinderen die al eerder slachtoffer van seksueel misbruik zijn geworden.¹⁵⁸

Geconcludeerd kan worden dat er op verschillende niveaus onderzoek plaatsvindt naar seksueel misbruik. Op dit moment wordt voldaan aan de effectieve methode van onderzoek doen naar seksueel misbruik. Het wetenschappelijk onderzoek naar de verklarende factoren die bijdragen aan of beschermen tegen slachtofferschap, is niet wettelijk verankerd in de Jeugdwet, dat vormt een risico voor de toekomst.

§ 4.3.2.2 Een publiek orgaan waar slachtoffers melding kunnen doen

Het EHRM en de commissie-Samson benoemen beiden als effectieve methode de inrichting van een publiek orgaan waar slachtoffers van seksueel misbruik melding kunnen doen. De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa doet dezelfde aanbeveling.

De Jeugdwet voorziet niet in een publiek orgaan dat zich uitsluitend richt op slachtoffers. Artikel 11.2 Jeugdwet voorziet wel in een AMHK. Het AMHK wordt opgenomen in de Wet maatschappelijke ondersteuning en is daarmee zowel een onderdeel van de jeugdketen als van de aanpak van geweld in huiselijke kring.¹⁵⁹ Bij het AMHK kunnen slachtoffers melding doen van seksueel misbruik. De Jeugdwet voorziet tevens in de verplichting tot het instellen van een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Alhoewel de vertrouwenspersoon geen meldpunt of specifiek orgaan is voor het doen van een melding van seksueel misbruik, is goed denkbaar

¹⁵⁷ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

¹⁵⁸ Actieplan Kinderen Veilig en Acties Rijk Samson 2013, p. 62.

¹⁵⁹ Stelselwijziging Jeugd, 'Factsheet Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling in de conceptwet' 2013.

dat deze vertrouwenspersoon kinderen en hun ouders kan ondersteunen bij het melden van seksueel misbruik.

Niet opgenomen in de Jeugdwet maar wel gerealiseerd door de verantwoordelijke ministers, is het landelijk meldpunt voor slachtoffers van seksueel misbruik en de schadevergoedingsregelingen. Het meldpunt is ingesteld naar aanleiding van de commissie-Samson en de commissie-Deetman¹⁶⁰. Beide commissies constateerden dat slachtoffers van seksueel misbruik niet altijd de juiste weg weten te vinden naar hulp en adviseerden hiervoor één landelijk meldpunt te realiseren. De bestaande instanties die samenwerken om de landelijke Hulplijn Seksueel Misbruik te realiseren zijn: Slachtofferhulp Nederland, de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling, de Steunpunten Huiselijk Geweld, de IGZ en de IJZ.¹⁶¹

Er zijn tevens twee schadevergoedingsregelingen getroffen. Er is het Statuut voor buitengerechtelijke afhandeling van een civiele vordering tot schadevergoeding in verband met seksueel misbruik van minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen. Deze is gebaseerd op de mogelijke aansprakelijkheid van de overheid, een jeugdinstantie of een jeugdzorginstelling die het kind in een pleeggezin plaatste. Daarnaast is er de tijdelijke regeling die geldt voor slachtoffers die geen aanspraak kunnen of willen doen op het Statuut en ten tijden van het seksueel misbruik in jeugdinstanties en/of pleeggezinnen minderjarig waren en niemand aan kunnen of willen spreken op de geleden schade. Slachtoffers kunnen zich sinds 1 september 2013 tot het schadefonds geweldsmisdrijven richten voor de aanvraag van een vergoeding.¹⁶²

Geconcludeerd kan worden dat door instelling van verschillende publieke organen waar slachtoffers melding van seksueel misbruik kunnen doen voldaan wordt aan de effectieve methode van de instelling van een publiek orgaan. Risico is dat een aantal initiatieven niet wettelijk verankerd zijn en daarmee op den duur weer zouden kunnen verdwijnen.

¹⁶⁰ De commissie-Deetman deed in opdracht van de Bisschoppenconferentie en de Konferentie Nederlandse Religieuzen (KNR) onderzoek naar seksueel misbruik van minderjarigen binnen de Rooms-Katholieke Kerk in Nederland in de periode van 1945 tot 2010.

¹⁶¹ www.hulplijnseksueelmisbruik.nl

¹⁶² Financiële regelingen slachtoffers seksueel misbruik 2013.

§ 4.3.2.3 Maatregelen ter preventie van seksueel misbruik

De kwaliteitseisen zoals geformuleerd in de Jeugdwet dragen bij aan de preventie van seksueel misbruik. Door de inzet van bekwaam personeel, het beschikken over een VOG van iedere medewerker dat onderdeel is van de selectieprocedure wordt voorkomen dat reeds veroordeelde personen in de jeugdzorg aan het werk kunnen gaan.

Wat bijdraagt aan de preventie van seksueel misbruik is de verplichting voor iedere jeugdhulpaanbieder tot systematische kwaliteitsbewaking van het eigen aanbod. Deze kwaliteitsbewaking en de bijdrage die een vertrouwenspersoon daaraan kan leveren, kan van meerwaarde zijn om de preventie van seksueel misbruik binnen de eigen jeugdhulpinstelling te bevorderen. Omdat plegers van seksueel misbruik in het verleden vaak zelf slachtoffers waren, draagt het verplichte gebruik van een hulpverleningsplan (waarin het verleden van een jongere bekend is) bij aan de preventie van seksueel misbruik in instellingen. Ook het normenkader draagt bij aan de preventie van seksueel misbruik. Het normenkader voorziet in de aanwezigheid van de GI bij casusoverleggen en een match tussen de professionals en de jeugdige. De aanwezigheid bij casusoverleggen waarborgt een warme en volledige overdracht van het dossier van de jongere. Een match tussen de jongere en de professional kan leiden tot een situatie van vertrouwen en veiligheid waar de jongere zich vrij voelt zijn of haar verhaal te doen. Ook de jaarlijkse terugkoppeling van de GI aan de gemeenten over de ervaring met de jeugdhulpaanbieder, kan leiden tot striktere afspraken of het al dan niet langer inkopen van jeugdhulp bij residentiële instellingen. De meldplicht van een calamiteit inzake seksueel misbruik en het gebruik van de meldcode binnen instanties, leidt ertoe dat het seksueel misbruik niet aanhoudt. De IJZ gaat in haar reguliere toezicht na of instellingen de meldcode in de praktijk toepassen en of de instellingen hun medewerkers op dit gebied scholen.

Geconcludeerd kan worden dat de Jeugdwet of de kaders die naar aanleiding van de Jeugdwet zijn opgesteld, verschillende preventiemechanismen en controle mogelijkheden bevatten die kunnen bijdragen aan het voorkomen van seksueel misbruik te in residentiële instellingen.

§ 4.3.2.4 Voldoende handhavingsinstrumenten voor de IJZ

De commissie-Samson doet de aanbeveling de IJZ meer gebruik te laten maken van het bestaande instrumentarium en te voorzien van voldoende handhavingsinstrumenten om te controleren en te sanctioneren. De Jeugdwet voegt de bestuurlijke boete toe. Daarnaast wordt IJZ bevoegd een tuchtklacht in te dienen tegen een jeugdzorgwerker, toezicht uit te oefenen naar aanleiding van meldingen van klachtencommissies en toezicht uit te oefenen op het keurmerkinstituut. Geconcludeerd kan worden dat de IJZ met de genoemde uitbreiding dichterbij de uitvoeringspraktijk komt te staan. Deze uitbreiding van het instrumentarium leidt tot een (nog) stevigere positie om zowel op organisatie- als jeugdzorgwerkniveau tot handhaving en sanctionering over te gaan.

§ 4.3.2.5 Eén kwaliteitskader voor alle residentiële instellingen

Als reactie op de commissie-Samson is op initiatief van de jeugdzorgaanbieders, onder aanvoering van Jeugdzorg Nederland, de commissie-Rouvoet ingesteld. De commissie draagt de naam: ‘commissie voorkomen seksueel misbruik’. Hen is de opdracht gegeven een normenkader te ontwikkelen ter voorkoming van seksueel misbruik en de uitvoering en verankering van deze normen in de werkwijze van Jeugdzorg Nederland te bewaken. Het kwaliteitskader bestaat uit een aantal samenhangende hoofdstukken waarin de aanbevelingen van de commissie-Samson om seksueel misbruik te voorkomen zijn opgenomen. Het kader beschrijft per onderwerp de te ondernemen acties om deze concreet en toetsbaar te maken.¹⁶³ Daar waar de commissie-Rouvoet toeziet op de implementatie van het kwaliteitskader, ziet de Inspectie Jeugdzorg de komende jaren toe op de naleving van dit kader in de praktijk.¹⁶⁴

Geconcludeerd kan worden dat er door de jeugdzorgsector, op aanbeveling van de commissie-Samson, een kwaliteitskader is ontwikkeld ter voorkoming van seksueel misbruik dat voor alle jeugdzorgaanbieders gelijk is. Voor het welslagen is het van belang dat het kwaliteitskader steeds onder de aandacht blijft van alle partijen en daadwerkelijk toegepast wordt.

¹⁶³ Kwaliteitskader 2013.

¹⁶⁴ Inspectie Jeugdzorg 2014. p. 14.

§ 4.3.3 Het toezicht op de jeugdzorgwerkers en de professionalisering getoetst

In deze paragraaf wordt de aanbeveling van de commissie-Samson ten aanzien van de professionalisering van de medewerkers in de jeugdzorg getoetst. Het Kinderrechtencomité en de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa hebben respectievelijk in de richtlijnen voor alternatieve zorg voor kinderen en in de aanbevelingen uit ‘Child abuse in institutions’ aanbevolen tot een dergelijk systeem. Aangezien deze gericht is op de preventie van seksueel misbruik wordt daarmee tevens de effectieve maatregel getoetst die het EHRM aanlegt ten aanzien van de preventie van seksueel misbruik.

Via de Wet Professionalisering Jeugdzorg en de norm van de verantwoorde werktoedeling in de Jeugdwet, wordt geregeld dat alleen geregistreerde beroepsgroepen werkzaam zijn in de jeugdzorg en dat er door de eigen beroepsgroep via het systeem van tuchtrecht toegezien wordt op de naleving van de ethische normen, vastgelegd in de beroepscode. Om de registratie van jeugdzorgwerker te kunnen behouden is een systeem van permanente educatie ontwikkeld en moeten jeugdzorgwerkers voldoen aan voldoende bij- en nascholingsactiviteiten en reflectie. Het systeem van tuchtrecht draagt bij aan de interpretatie van de beroepsethische normen en houdt middels de mogelijkheden van correctie en schrapping de beroepsgroep zuiver.

Om seksueel misbruik te voorkomen benoemt zowel de commissie-Samson als het Kinderrechtencomité in General Comment no. 13 het belang van een open cultuur over het onderwerp seksualiteit en het leren herkennen van signalen van seksueel misbruik. Een en ander is niet verankerd in wet of regelgeving en ook in de uitvoeringspraktijk heeft het nauwelijks een plek gekregen. Het curriculum van het uitstroomprofiel voor de HBO-jeugdzorgwerker voorziet nauwelijks in onderwerpen als seksualiteit, het herkennen van seksueel misbruik en het daarover kunnen praten.¹⁶⁵ Uit klein veldonderzoek blijkt dat er binnen het uitstroomprofiel op sommige hogescholen een vak Kind en Veiligheid wordt gedoceerd waarin aandacht is voor het herkennen van seksueel misbruik en het hierover praten. Binnen het systeem van permanente educatie staat het jeugdzorgwerkers vrij om bij- en nascholingsactiviteiten te kiezen waardoor kan het onderwerp seksualiteit gemakkelijk

¹⁶⁵ Landelijk uitstroomprofiel jeugdzorgwerker 2010.

achterwege blijven.

Het kwaliteitskader dat ontwikkeld is door de commissie-Rouvoet, voorziet binnen het groot aantal activiteiten dat organisaties moeten ondernemen, wel in de implementatie van een basismethodiek om seksuele ontwikkeling en grensoverschrijdend gedrag bespreekbaar te maken met kinderen, ouders, de leefgroep en het team. Tevens verplicht het kwaliteitskader de organisaties tot het inzetten van bij- en nascholing op het onderwerp seksualiteit.

Geconcludeerd kan worden dat het systeem van professionalisering en registratie van medewerkers geïmplementeerd is binnen de sector en binnen de vooropleiding van de toekomstige jeugdzorgwerkers. Echter, het herkennen van signalen van seksueel misbruik en het belang van een open cultuur over het onderwerp is nog onvoldoende belegd. Risico is dat hierdoor aan preventie als effectieve methode onvoldoende inhoud wordt gegeven.

§ 4.4 Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat zoals door het EHRM bepaalt, de Nederlandse staat ondanks de delegatie van bevoegdheden naar de gemeenten eindverantwoordelijk blijft voor de bescherming van kinderen die niet langer thuis kunnen wonen. Deze systeemverantwoordelijkheid wordt vormgegeven door de IJZ, die onder verantwoordelijkheid van de ministers van VWS en VenJ ressorteert, toezicht op de kwaliteit van jeugdhulp en maatregelen van kindbescherming en jeugdreclassering te laten uitoefenen, onderzoek te laten doen en handhavende bevoegdheden te geven. Tevens wordt deze systeemverantwoordelijkheid vormgegeven door de gemeenten als enige bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het waarborgen van de veiligheid van kinderen en een wettelijke aanwijzingsbevoegdheid door de staat in te regelen voor situaties waar gemeenten tekortschieten.

Geconcludeerd kan worden dat de onderzoeksresultaten van de commissie-Samson hebben geleid tot inzet van verschillende activiteiten, door zowel de verantwoordelijk ministers als de beroepsgroep om misbruik van uit huis geplaatste kinderen te voorkomen. Deze inzet en het kader dat de Jeugdwet schept, resulteert in de invulling van de effectieve methoden die het EHRM formuleert. Er wordt (wetenschappelijk) onderzoek gedaan naar seksueel misbruik, er

is een publiek orgaan waar slachtoffers terecht kunnen voor de melding van seksueel misbruik, voor hulp en voor schadevergoeding.

De inzet van het beleidsplan van de gemeenten, de uitbreiding van taken van de IJZ, de samenwerkingsafspraken tussen de IJZ en de gemeenten, het normenkader waar de GI aan moet voldoen, de rapportageplicht van de GI aan de gemeenten aangaande de ingekochte jeugdhulp, de geregistreerde beroepsgroep, het kwaliteitskader van de commissie-Rouvoet, de VOG en de meldcode vormen tezamen een fors pakket aan preventiemechanismen. Ondanks deze inzet op preventie zijn er ook verschillende risico's te benoemen. Een eerste risico is dat opleiding aangaande de onderwerpen als het creëren van een open cultuur om seksualiteit te bespreken, het herkennen van seksueel misbruik en het hierover praten te beperkt is ingevuld en nauwelijks geborgd wordt. Een tweede risico ligt in het feit dat een aantal preventiemechanismen niet wettelijk verankerd zijn, met name het niet wettelijk verankeren van het kwaliteitskader van de commissie Rouvoet en het beperken van certificatie voor alleen de GI vormt een risico.

5. Conclusie en aanbevelingen

Aan het begin van deze scriptie is de vraag geformuleerd: In hoeverre bieden in de praktijk de vormen van toezicht op de organisaties en professionals binnen het wettelijk kader van de Jeugdwet een waarborg voor de veiligheid van uit huis geplaatste kinderen in de residentiële jeugdzorg en in hoeverre beantwoordt dit kader aan de internationale verplichtingen van Nederland als lidstaat? Om deze vraag te beantwoorden is zo'n compleet mogelijk beeld getracht neer te zetten door de verschillende vormen van toezicht onder de Jeugdwet te bespreken, waarbij de focus lag op het toezicht op de medewerkers in de jeugdhulp en het toezicht door de IJZ op de organisaties die jeugdhulp bieden. Aan de hand van het aangelegde toetsingskader van internationale wetgeving, de recente uitspraak van het EHRM in de zaak van O'Keeffe tegen Ierland en de aanbevelingen van de commissie-Samson, is na een vertaling van het wettelijk kader naar de uitvoeringspraktijk getoetst of Nederland voldoet aan de internationale verplichtingen als lidstaat. Aan de hand van deze uitkomsten kan nu geconcludeerd worden of het wettelijk kader van de Jeugdwet en de daarop gebaseerde uitvoeringspraktijk voldoet.

Op basis van de uitkomsten van hoofdstuk 4 kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse staat ondanks de delegatie van haar bevoegdheden naar de gemeenten haar eindverantwoordelijk voor de veiligheid en de bescherming van uit huis geplaatste kinderen in residentiële instellingen voldoende regelt. De Jeugdwet vormt het kader om aan de positieve verplichting die het EHRM formuleert op grond van artikel 3 EVRM en hetgeen bepaalt in artikel 19, 20 en 39 IVRK invulling te kunnen geven. De Jeugdwet regelt de bijzondere verantwoordelijkheid voor en de bescherming van kinderen die niet langer bij hun ouders kunnen wonen door de verantwoordelijkheid hiervoor en voor de gehele jeugdhulp in handen te leggen van de gemeenten. Via de Jeugdwet wordt de IJZ verantwoordelijk gesteld voor het onderzoek naar de kwaliteit en het handhavend optreden als de kwaliteit in het geding is. Er vindt controle plaats op de verantwoordelijkheid van de gemeenten en de verantwoordelijk ministers kunnen een aanwijzing geven als gemeenten tekortschieten. Ondanks de vormgegeven eindverantwoordelijkheid en de invulling van de door het EHRM benoemde effectieve methoden, zijn er ook een aantal risico's en situaties te benoemen waar Nederland in mijn ogen te kort schiet in het beschermen in residentiële instellingen geplaatste kinderen tegen seksueel misbruik.

De nieuwe taken, de uitbreiding van bevoegdheden en instrumentarium van de IJZ en de samenwerking met de verschillende gemeenten om de veiligheid van kinderen te waarborgen, biedt de kans voor de IJZ om ook op lokaal niveau meer betrokken te zijn en dichterbij de uitvoering te staan. De praktijk laat zien dat er gestart is met het maken van afspraken tussen de gemeenten en de IJZ. Risico's zijn dat gemeenten slechts beperkt invloed hebben op de toezichtactiviteiten van de IJZ en dat de IJZ te maken krijgt met 41 clustergemeenten. Het is daarom aan te bevelen dat de gemeenten zich naast de eigen invloed op het jaarlijks toezicht, ook laten vertegenwoordigen door de VNG die een landelijke inventarisatie kan maken van de voornaamste toezichtwensen en deze kan voorleggen aan de IJZ. Naast de afspraken met de IJZ is het de gemeenten aan te bevelen aan te sturen op de jaarlijkse terugkoppeling van de GI aan de gemeenten over de ervaring met de jeugdhulpaanbieder (zoals opgenomen in het normenkader) en deze te benutten. Om op basis daarvan mogelijk het inkoopbeleid aan te passen en eigen afspraken te maken met gecontracteerde jeugdhulpaanbieders om de veiligheid van de door hun geplaatste jongeren te waarborgen.

Ten aanzien van de door het EHRM geformuleerde effectieve methoden van onderzoek en het instellingen van een publiek orgaan waar slachtoffers melding kunnen doen, kan geconcludeerd worden dat deze door Nederland ingevuld worden. Risico vormt het feit dat een aantal van deze methoden niet wettelijk verankerd zijn. Het is daarom aan te bevelen het wetenschappelijk onderzoek op het gebied van seksueel misbruik en het voorkomen ervan wettelijk te regelen. Evenals de slachtofferhulplijn die nu niet wettelijk vastgelegd is. Zodat ook in de toekomst voldoende aandacht blijft voor de invulling van deze effectieve methoden.

Ten aanzien van de effectieve methode van preventie kan geconcludeerd worden dat invulling plaatsvindt aan de hand van een fors pakket aan maatregelen binnen de Jeugdwet en daarbuiten. Ondanks deze inzet bevinden zich aldaar een tweetal risico's die ik hierna zal bespreken en aan de hand waarvan aanbevelingen worden gedaan.

Het eerste risico is gelegen in het toezicht op de residentiële instellingen. Er is toezicht via de IJZ op de residentiële instellingen, via dat toezicht wordt tevens gecontroleerd of de instelling zich gedraagt conform het kwaliteitskader van de commissie-Rouvoet, de IJZ koppelt bevindingen terug aan de gemeenten. Ook de GI koppelt jaarlijks aan de gemeenten de bevindingen van de ingekochte jeugdhulp terug. Daarnaast biedt de wijze waarop de GI geacht worden te gaan werken op basis van matching en het aanschuiven in casuoverleggen

een kans om seksueel misbruik vroegtijdig te herkennen en te voorkomen. Deze verschillende vormen van preventie zijn naar mijn inzien nog onvoldoende dekkend. Immers, de IJZ bezoekt de residentiële instellingen niet ieder jaar en niet alle kinderen geplaatst in een residentiële jeugdzorg staan onder toezicht van een GI. In tegenstelling tot de organisaties die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren bestaat er voor de residentiële instellingen geen certificatieplicht. De mate van ingrijpen binnen de persoonlijke levenssfeer van deze kinderen is van dien aard dat een ieder verzekerd moet zijn van voldoende bescherming van de staat en een veilige plek. Om de bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik in residentiële instellingen beter en steviger vorm te geven is het mijn aanbeveling om het door de commissie-Rouvoet opgestelde kwaliteitskader wettelijk te verankeren en onderdeel te laten zijn van een certificatieplicht dat onder dezelfde voorwaarden als een GI ook voor de aanbieders van jeugdhulp en in het bijzonder van residentiële instellingen moeten gelden.

Een volgend risico ten aanzien van preventie betreft het gebrek aan kennis en kunde bij jeugdzorgwerkers ten aanzien van het creëren van een open cultuur aangaande seksualiteit, het herkennen van seksueel misbruik en het hierover praten. Ondanks hetgeen bereikt door de instelling van de beroepsgroep jeugdzorgwerkers, wordt de rol die professionals kunnen spelen bij preventie van seksueel misbruik naar mijn smaak onvoldoende ingevuld. De verschillende constatering in het verleden en de constatering van de commissie-Samson dat nog geen 2% van de gevallen van seksueel misbruik herkend wordt, heeft niet geleid tot het voldoende beleggen van de kennis en kunde over seksualiteit, het hierover praten en het leren herkennen van misbruik. Het kwaliteitskader van de commissie-Rouvoet vangt het gemis enigszins op. Echter, wordt de importantie van het onderwerp voor de jeugdzorgwerker daarmee onvoldoende bericht. Om de kennis voldoende te beleggen en te bestendigen is het mijn aanbeveling om het huidige HBO-curriculum aan te passen en om normen vast te stellen ten aanzien van de registratie en herregistratie als jeugdzorgwerker. Dat zou in ieder geval in moeten houden dat het uitstroomprofiel van jeugdzorgwerker standaard voldoende vakken bevat aangaande het creëren van een open cultuur ten aanzien van seksualiteit, het herkennen van seksueel misbruik en het hierover praten. Binnen de uren van supervisie dient het onderwerp seksualiteit ook behandeld te worden. Ten aanzien van de registratie- en herregistratienormen voor de jeugdzorgwerkers moet bij- en nascholing en reflectie over deze onderwerpen verplicht worden gesteld.

Alhoewel de Jeugdwet niet is ingericht met als doel het toezicht op de veiligheid van uithuisgeplaatste kinderen te verbeteren, kan wel geconstateerd worden dat de Jeugdwet, mede via de norm van verantwoorde werktoedeling, meer toezichtmechanismen regelt dan de Wjz. De invloed die de uitkomsten van het onderzoek van de commissie-Samson hebben gehad, zijn op alle niveaus voelbaar met het directe resultaat dat er vergaande aandacht is voor het voorkomen van seksueel misbruik van kinderen. De kunst is deze aandacht vast te houden en preventie van seksueel misbruik en daarmee de voornaamste uitkomsten van het onderzoek van de commissie-Samson wettelijk te verankeren, zodat seksueel misbruik van kinderen geplaatst in de residentiële jeugdzorg daadwerkelijk voorkomen kan worden.

Literatuurlijst

Boeken:

Blaak e.a. 2012

M. Blaak, M. Bruning, M. Eijgenraam, M. Kaandorp & Stan Meuwese, *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

Buitink & Ebskamp 2012

J. Buitink en J. Ebskamp, *Beroepscode voor de Jeugdzorgwerker*, Libertas, 2012.

Curry-Sumner e.a. 2010

I. Curry-Sumner, F. Kristen, T. Van der Linden en J. Tigchelaar, *Onderzoeksvaardigheden. Instructie voor juristen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010.

Doek & Vlaardingerbroek 2009

J.E. Doek en P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en Jeugdzorg*, Amsterdam: Elsevier Juridisch, 2009.

Koen, Nieuwenhuis & Vonken 2006

M.C.J. Koen, J.H. Nieuwenhuis en A.P.M.J. Vonken, *Personen- en Familierecht tekst en commentaar*, Kluwer, 2006

Pulles 2013

G.J.W. Pulles, 'Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het IVRK, receptie in het belang van het kind', in: C. Mak, F.K. van Wijk, J.H. de Graaf en P.J. Montanus, *Rechten van het kind en waardigheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2013, p.109- p.138.

Artikelen:

Bruning 2011

M.R. Bruning, 'De client in de jeugdzorg en de jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief', FJR 2011

Bruning & van der Zon 2013

M.R. Bruning & K.A.M. van der Zon, 'Out of home, out of right? Rechten van Minderjarigen bij uithuisplaatsingen', NTM|NCJM-Bulletin 2013.

Forder & Vonk

C. Forder en M.J. Vonk, 'Kroniek personen- en familierecht', NJB 2013.

Goverts e.a. 2014

M.E. Goverts, M. Kramer, E. Lam en W.H. van Wijk, *Het wetsvoortsel Jeugdwet bekeken aan de hand van een casus*, FJR 2014.

Mijnarends 2000

E.M. Mijnarends, *'De betekenis van het Internationale Kinderrechtenverdrag voor Nederland'*, Ars Aequi 2000.

NJB, Rechtspraak 680 28 januari 2014, appl.nr. 35810/09, NJB 2014.

Pulles & Worst 2012

G.J.W. Pulles & L.C.J.M. Worst, *'Doorwerking van het IVRK de wetgever geeft het voorbeeld'*, FJR 2012.

Tielen 2012

Gemma Tielen (hoofdinspecteur inspectie Jeugdzorg), *'Het rapport van de commissie-Samson is afgerond. Schokkend, noemde de politiek het, en maakte haar excuses. Nu is het tijd voor ... ja, waarvoor eigenlijk?'*, Jeugd en Co 2012.

Reedijk & Nieuwhuis 2011

K. Reedijk en E. Nieuwhuis, *'Inspectie baseert toezicht op risicoanalyse'*, Jeugd en Co 2011.

Rapporten:

Dekker 2012

J.J.H. Dekker, Deelonderzoek 1: Jeugdzorg in Nederland 1945-2010, in: Rapport Commissie –Samson, *'Omringd door zorg en toch niet veilig'. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden.* Amsterdam: Boom 2012

Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg 2009

BMC, *'Evaluatieonderzoek wet op de jeugdzorg'*, 2009

Jeugdzorg dichterbij 2010

Parlementaire werkgroep toekomstverkenning Jeugdzorg, *Jeugdzorg dichterbij*, 2010

Monitor Actieplan Kinderen Veilig en Acties Rijk Samson november 2013

Taskforce kindermishandeling en seksueel misbruik, *Monitor Actieplan Kinderen Veilig 2012-2016 en Acties Rijk Samson*, november 2013.

Rapport Commissie - Samson 2012

Rapport Commissie – Samson, *'Omringd door zorg en toch niet veilig'. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden.* Amsterdam: Boom 2012

Risico-indicatoren 2012

Inspectie Jeugdzorg, *Risico-indicatoren*, November 2012

Visie landelijk toezicht op jeugdhulp 2013

Inspectie Jeugdzorg, *Visie landelijk toezicht op Jeugdhulp*, 2013

Ruimte en grenzen rond seksualiteit 2008

Inspectie Jeugdzorg, *Ruimte en grenzen rond seksualiteit Beleid van instellingen voor 24-uurs jeugdzorg op het gebied van seksualiteit, 2008*

Wiarda 2012

J.J. Wiarda, Deelonderzoek 2a: Onderzoek naar seksueel misbruik van kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in instellingen en bij pleegouders, beschrijving van het relevante juridische kader. in: Rapport Commissie –Samson, *‘Omringd door zorg en toch niet veilig’. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen, 1945 tot heden.* Amsterdam: Boom 2012

WODC- rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000

WODC, *Met recht onder toezicht gesteld*, Verwey-Jonker Instituut, 2000

Parlementaire stukken:

Kamerstukken II 1992/93, 23003, nr. 3.
Kamerstukken II 1992/93, 22855 (R1451), nr.3.
Kamerstukken II 1996/97, 25102, nr.1.
Kamerstukken II 2001/02, 28168, nr.3.
Kamerstukken II 2009/10, 32123, nr 119.
Kamerstukken II 2012/13, 31829, nr.263.
Kamerstukken II 2012/13, 31839, nr. 307
Kamerstukken II 2012/13, 33400, nr. 59. (Decentralisatiebrief)
Kamerstukken II 2012/13, 33435, nr.3.
Kamerstukken II 2012/13, 33619 nr. 3.
Kamerstukken II 2013/14, 33684, (MvT)
Kamerstukken II 2013/14, 33684, nr. D. (MvA)
Kamerstukken II 2013/14, 33684, Nota van Wijziging.

Staatsblad 2013, 142 Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.

Staatsblad 2014, 105 Jeugdwet.

Staten-Generaal 2010 2011, 20 043, AB nr. 83 verslag van parlementaire vergadering Raad van Europa.

Regelgeving:

Aanbeveling REC 1307 van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (2010), *Child abuse in institutions: ensuring full protection of the victims.*

General comment No.13, The right of the child to freedom from all forms of violence, CRC/c/GC/13, 18 april 2011.

Guidelines for the Alternative Care of Children, A/HRC/11/L.13, 15 juni 2009.

Reglement voor de Tuchtrechtspraak 2012

Reglement voor de Tuchtrechtspraak, *Verenigingstuchtrecht*, NVMW 2012.

Rechtspraak:

EHRM 26 maart 1985, Series A no. 91(X and Y v. The Netherlands)

EHRM 18 juni 2013, no. 48609/06, (Nencheva and others v. Bulgaria)

EHRM 28 januari 2014, no 35810/09 (O' Keeffe v. Ireland)

Websites:

www.defenceforchildren.nl

www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33619_professionalisering

www.justis.nl/producten/vog/

www.keurmerk.nl/NL/Zorg-en-Welzijn/Jeugdbescherming-en-Jeugdreclassering

www.nji.nl/Jeugdwet.

www.nji.nl/Residentiele-jeugdzorg-Beleid-Wet-en-regelgeving-Jeugdwet

www.inspectiejeugdzorg.nl

www.professionaliseringjeugdzorg.nl

www.rechtspraak.nl/Recht-In-Nederlaand/JuridischeBegrippenlijst/Pages/default.aspx

<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/10/01/start-landelijke-hulprijn-seksueel-misbruik.html>

www.taskforcekinderenveilig.nl

www.vereniginghogescholen.nl

www.vkpi.nl

www.vng.nl

[www.vng.nl/onderwerpenindex/ decentralisaties-sociaal-](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-)

[domein/decentralisatiejeugdzorg/nieuws/welke-artikelen-van-de-jeugdwet-gelden-nu-al](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatiejeugdzorg/nieuws/welke-artikelen-van-de-jeugdwet-gelden-nu-al)

www.voordejeugd.nl/images/pdf/Overzicht_41_jeugdzorgregios.pdf

Overig:

Actieplan kinderen veilig 2012-2016

Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Actieplan aanpak kindermishandeling Kinderen veilig*, november 2011.

Actieplan professionalisering jeugdzorg 2010

Actieplan professionalisering jeugdzorg, *Eindrapportage*, juli 2010.

Certificatietraject jeugdbescherming en jeugdreclassering 2013

Keurmerkinstituut, *Gang van zaken certificatietraject jeugdbescherming en jeugdreclassering*, september 2013.

Financiële regelingen slachtoffers van seksueel misbruik 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Financiële regelingen slachtoffers seksueel misbruik in de jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen*, juli 2013.

Implementatieplan professionalisering jeugdzorg 2010

Implementatieplan professionalisering jeugdzorg, *Hoofdlijnen implementatieplan professionalisering jeugdzorg*, NJI 2010.

Inspectie Jeugdzorg 2008

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarverslag 2008*.

Inspectie Jeugdzorg 2009

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarwerkbericht 2009*.

Inspectie Jeugdzorg 2013a

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarwerkprogramma 2013*.

Inspectie Jeugdzorg 2013b

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarbericht 2013*.

Inspectie Jeugdzorg 2014

Inspectie Jeugdzorg, *Jaarwerkprogramma 2014*

Kwaliteitskader 2013

Jeugdzorg Nederland, *Kwaliteitskader voorkomen seksueel misbruik in de jeugdzorg*, Jeugdzorg Nederland 2013.

Kwaliteitskader 2014

Jeugdzorg Nederland, *Kwaliteitskader jeugdzorg de norm van verantwoorde werktoedeling*, Jeugdzorg Nederland maart 2014

Landelijk uitstroomprofiel jeugdzorgwerker

HBO-raad, *Landelijk uitstroomprofiel jeugdzorgwerker*, 2010.

Normenkader 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Normenkader ten behoeve van certificering van uitvoerende organisaties van Jeugdbescherming en Jeugdreclassering versie 1.0*, juni 2014.

Stelselwijziging Jeugd ‘Certificering’ 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Stelselwijziging Jeugd ‘Certificering’*, februari 2014.

Stelselwijziging Jeugd ‘Factsheet AMHK in de conceptwet’ 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Stelselwijziging Jeugd Factsheet Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling in de conceptwet*, december 2013.

Stelselwijziging Jeugd ‘Factsheet Landelijk toezicht Jeugdwet’ 2014

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Landelijk toezicht Jeugdwet*, maart 2014.

Stelselwijziging Jeugd ‘ Factsheet Hoofdpijnen wetsvoorstel Jeugdwet’ 2013

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Factsheet Hoofdpijnen wetsvoorstel Jeugdwet*, juli 2013.

Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling: vraag en antwoord 2013

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling: Vraag en Antwoord*, 2013.