

Vergaderjaar 1993–1994

23 179

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening en het Wetboek van Strafrecht in verband met hulpverlening aan weggelopen minderjarigen

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 3 maart 1994

De bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijnsbeleid¹ heeft kennisgenomen van de memorie van antwoord, die aanleiding heeft gegeven tot verscheidene opmerkingen en vragen in de commissie.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging van dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

I. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hadden kennisgenomen van de antwoorden op de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen en ze dankten de regering daarvoor. Slechts op onderdelen bestond er bij hen nog behoefte aan verdere beantwoording en toelichting.

Allereerst bleef het voor de leden van de CDA-fractie onduidelijk aan welke plaatsende instantie onverwijld melding gemaakt moet worden: de plaatsende instantie in het woongebied van de minderjarige of in de plaats van vestiging van de opvanginstelling?

De aan het woord zijnde leden zagen verder graag een nadere onderbouwing van de veronderstelling dat de regelgeving op het punt van de mededelingsplicht bij de betrokkenen niet tot verwarring leidt. Is hier in de praktijk inderdaad niet of nauwelijks sprake van?

Wat het instellen van een centraal meldpunt betreft, waren deze leden nog niet overtuigd van de argumenten van de regering om daar toe niet te besluiten. Is de behoefte aan een overzicht van aantal en spreiding van de weglopers niet al een voldoende reden om daartoe over te gaan, zo vroegen de leden van de CDA-fractie zich af.

Tenslotte hadden deze leden behoefte aan een nadere argumentatie waarom de verplichting van de raad voor de kindbescherming ingevolge artikel 280, tweede lid, Wetboek van Strafrecht, de ouders onverwijld mee te delen dat er hulp aan een kind wordt verleend, niet wordt opgenomen in een wet in formele zin.

De leden van de PvdA-fractie moesten helaas vaststellen dat de beantwoording van de verschillende vragen en opmerkingen hen niet overtuigd had. Zij stelden nogmaals duidelijk dat het doel van het voorliggende wetsvoorstel, namelijk het voorkomen dat ouders onnodig

¹ Samenstelling:

Leden: Vacature PvdA, Niessen (PvdA), Leerling (RPF), De Pree (PvdA), Lankhorst (GroenLinks), voorzitter, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Janmaat-Abee (CDA), Leijne (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), ondervoorzitter, Koetje (CDA), Vliegenthart (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Apostolou (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Huibers (CDA), M. D. T. M. de Jong (CDA), Middel (PvdA).

Plv. leden: Vacature PvdA, Vacature PvdA, E. van Middelkoop (GPV), Melkert (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), E. G. Terpstra (VVD), Esselink (CDA), Remkes (VVD), Van de Camp (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Frissen (CDA), Vacature PvdA, Vriens-Auerbach (CDA), Kohnstamm (D66), V. A. M. van der Burg (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Groenman (D66), Van Otterloo (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Hermes (CDA), Van der Ploeg-Posthumus (CDA), Van der Vlies (SGP).

lang in onzekerheid verkeren indien hun kind weggelopen is, door hen onderschreven wordt. De aanbevelingen van de subcommissie Kinderbescherming werden door hen nog steeds onderschreven. Zoals zij ook getracht hadden duidelijk te maken in het voorlopig verslag hadden zij vooral twijfels bij de wijze waarop de regering die doelstelling uitgewerkt heeft in het voorliggende wetsvoorstel. Die twijfels zijn door de beantwoording niet weggenomen.

Deze leden riepen in herinnering dat de subcommissie kinderbescherming enerzijds geadviseerd heeft het begrip «zorgvuldige hulpverlening» te omschrijven als hulpverlening volgens kwaliteitseisen gesteld in de Wet op de jeugdhulpverlening en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, en anderzijds in alle andere gevallen waarin hulp verleend wordt door bijvoorbeeld een niet erkende instelling dan wel een particulier, de raad voor de kinderbescherming een toezichthoudende taak te geven, waarbij de raad vervolgens moet beoordelen of sprake is van zorgvuldige hulpverlening en of er al dan niet grond is om een maatregel te treffen. Tevens is aanbevolen om artikel 280, derde lid, Wetboek van Strafrecht (WvS) aan te vullen met de bepaling dat de melding dat hulp wordt verleend zo spoedig mogelijk plaatsvindt.

Het onderhavige voorstel van wet gaat op het punt van de informatieverstrekking verder dan geadviseerd is en dan deze leden wenselijk achtten. Immers, de regering kiest voor onverwijld melding in plaats van zo spoedig mogelijk en voor bekendmaking van de identiteit en de verblijfplaats van de hulpverlener aan degene die het gezag over de minderjarige uitoefent. Het begrip «onverwijld» betekent «zonder uitstel». Dit impliceert dat als een jongere zich aan de balie van een hulpverleningsinstelling voevoegt dat de instelling als eerste de ouders informeert. Bij de onverwijld melding moet de hulpverlener ook zijn identiteit en verblijfsplaats bekendmaken. Hoewel niet in alle gevallen de verblijfsplaats van de instelling dezelfde zal zijn als die van de jeugdige zal dat toch in een aanzienlijk aantal gevallen wel met elkaar overeenkomen. De drempel voor de jongere om hulp te vragen wordt hierdoor vergroot. De regering gaat niet serieus op dit probleem in door te zeggen dat de hulpverlener dit zou kunnen voorkomen door de raad voor de kinderbescherming te informeren. Waar het in de praktijk omgaat, is dat de ouders zo snel mogelijk geïnformeerd worden dat er sprake is van hulpverlening, dat het goede hulp is en – zo mogelijk – dat een proces op gang gebracht wordt voor oplossing van de problemen en herstel van de relaties. De verplichting tot onverwijld melding doorkruist naar het oordeel van deze leden de mogelijkheid van de hulpverleningsinstelling om een zorgvuldig proces van hulpverlening op gang te brengen. Deze leden waren bepaald niet overtuigd dat via een «zo spoedig mogelijke» melding niet hetzelfde bereikt zou kunnen worden zonder de nadelige aspecten die aan het regeringsvoorstel kleven. Ook het verplicht vermelden van de identiteit van de hulpverlener en de verblijfplaats van de hulpverlener kan het op gang brengen van een zorgvuldig proces van hulpverlening en herstel van de contacten in de weg staan. Uit de memorie van antwoord blijkt dat de regering het vermelden van een postbusnummer niet afdoende acht. Zoals bekend bestaan er hulpverleningsinstellingen met een geheim adres, zoals Wegloophuizen en Blijf-van-mijn-Lijf. Dit om een veilige vluchtplaats te bieden voor mishandelde en met mishandeling bedreigde personen. De leden van de PvdA-fractie meenden dan ook dat de consequenties van het voorgestelde nieuwe derde lid niet goed doordacht zijn. Zij meenden dat volstaan zou moeten worden met de melding dat zorgvuldig hulp wordt verleend. In geval sprake is van hulp door een instelling voor jeugdhulpverlening is sprake van voldoende kwaliteit en zorgvuldigheid op basis van de eisen op grond van de Wet op de Jeugdhulpverlening; in alle andere situaties zal naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie de raad voor de kinderbescherming dat moeten

toetsen. Deze leden betreurden het dat op dat punt de regering zo terughoudend is, terwijl juist daar behoefte is aan bewaking van de zorgvuldigheid en de kwaliteit in het belang van de weggelopen minderjarige. Natuurlijk zal in een groot aantal gevallen sprake zijn van zorgvuldigheid, zoals de regering terecht stelt. De vraag is of dat uitsluitend door de rechter vastgesteld kan worden nadat de problemen eerst nog groter geworden zijn en de zaak voorgelegd wordt aan de rechter, of dat de raad in een vroegtijdig stadium daarop toeziet, waardoor zorgvuldigheid gewaarborgd kan worden en procedures voorkomen kunnen worden. Dit betekent dus absoluut geen inspectietaak voor de raad voor de kindbescherming, maar een beoordeling van individuele zaken bij niet erkende instellingen dan wel particulieren waar een weggelopen minderjarige bij betrokken is om te toetsen of sprake is van zorgvuldige hulpverlening.

Ten aanzien van de wijziging van artikel 26 van de Wet op de jeugdhulpverlening merkten de leden van de PvdA-fractie op dat de voorgestelde regeling ten aanzien van het informeren niet eenduidig is: afhankelijk van de vraag of de minderjarige via een plaatsende instantie binnenkomt is de instelling verplicht wel of niet zijn identiteit en verblijfplaats onverwijld bekend te maken. Het was deze leden niet helder hoe dit zich verhoudt tot het voorgestelde derde lid van artikel 280 WvS. In de meeste gevallen zal de jongere zich niet rechtstreeks melden bij de plaatsende instantie maar bij de opnemende instantie. De regering stelt dat het voor de ouders niet uitmaakt op grond van welke regels zij geïnformeerd worden. Dat moge waar zijn, voor de minderjarige maakt het dus wel uit langs welke weg hij aanklopt met zijn hulpvraag. Dat verschil is niet wenselijk.

Uit het antwoord van de regering blijkt dat de regering erkent dat het in het belang van het kind noodzakelijk kan zijn dat mededeling over de verblijfplaats van het kind achterwege blijft, terwijl gesteld wordt dat in alle gevallen het gewenst is dat de ouder weet welke instelling zich met het kind bezig houdt. Gesteld wordt dat kan worden volstaan met het opgeven van de plaatsende instantie. Dat nu geldt volgens de voorgestelde wetstekst alleen, indien het kind via tussenkomst van de plaatsende instantie bij de betreffende hulpverlener terecht is gekomen. Ligt het niet voor de hand, zo vroegen deze leden, om in beide gevallen, dus ongeacht de vraag hoe een jongere bij een hulpverlenende instelling terecht komt, de plaatsende instelling contactpersoon te laten zijn met de ouders, tenzij er uit het oogpunt van een verantwoorde hulpverlening geen enkel bezwaar is dat de hulpverlenende instelling dat zelf doet?

Tenslotte merkten de leden van de PvdA-fractie op dat reeds enige tijd geleden de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur op schriftelijke vragen van de leden Vliegenthart en Doelman-Pel had toegezegd te zullen werken aan een protocol in wegloopsituaties, dit naar aanleiding van de zaak met betrekking tot het Vrouwenopvanghuis Rijnmond.

De leden van de VVD-fractie betreurden het dat de regering zich tot nu toe nog ongevoelig had getoond voor de suggestie van deze leden en leden van andere fracties, die in het voorlopig verslag naar voren was gebracht. Ze doelden op het voorstel om een verplichting in de wet op te nemen om van alle gevallen van opvang van weggelopen minderjarigen melding te doen aan de raad voor de kindbescherming, waarbij de raad verplicht wordt aan de ouders te melden dat de weggelopen minderjarige is opgevangen. Dit laatste conform de regels en restricties die het wetsvoorstel en de toelichting daarop bevatten. De leden van de VVD-fractie wilden zich voor de redengeving van deze suggestie in de eerste plaats aansluiten bij de vragen die de leden van de CDA-fractie dienaangaand in het voorlopig verslag hadden gesteld. In de tweede plaats vreesden de leden van de VVD-fractie dat de regering de juridische betekenis onderschat van de opvang van weggelopen minderjarigen.

Terecht wordt in de memorie van antwoord gezegd dat het doorgaans de minderjarige is die zich onttrokken heeft aan het gezag van ouder of voogd. Gesteld kan worden dat de instelling die de minderjarige opvangt, meewerkt aan de feitelijke onttrekking van de minderjarige aan het gezag van ouder of voogd dan wel medewerking verleent aan de voortzetting van de feitelijke onttrekking. De instelling heeft immers de keus niet mee te werken en daardoor een bijdrage te leveren aan de beëindiging van de onttrekking. De leden van de VVD-fractie zeiden dit niet te beogen. Wel wordt hierdoor duidelijk dat de overheid zeer zorgvuldig dient te handelen en op de medewerking of toelating van de inbreuk op het gezag van de ouder of voogd aanspreekbaar dient te zijn. De ministeriële verantwoordelijkheid dient daarom volledig te gelden. Dat kan niet als de meldingsplicht aan ouders ook gelegd wordt bij plaatsende instanties anders dan de raad voor de kindbescherming. De regering dient, zo meenden zij, tevens een onderscheid te maken tussen de opvang als hulpverlening aan de minderjarige en de melding aan de ouders als formele daad die het begin markeert van een gelegitimeerde onttrekking van het kind aan het gezag van de ouder of voogd, en het gedogen dan wel actief meewerken aan de voortzetting van de feitelijke onttrekking door een overheidsinstantie of een door de overheid gesubsidiëerde instelling die overheids-taken op grond van de wet uitvoert. De leden van de VVD-fractie nodigden de regering uit het wetsvoorstel in deze zin te wijzigen.

De leden van de VVD-fractie wensten nog terug te komen op hun voorstel om de instantie die de ouders meldt dat het kind is opgevangen de instructie te geven of te laten geven dat ouders moeten worden geholpen bij het vinden van hulp voor henzelf indien zij dat wensen. Zij hadden er kennis van genomen dat in de memorie van antwoord (met verwijzing naar de memorie van toelichting) staat dat de regering een regeling niet noodzakelijk acht. Zij hadden ook geen regeling voorgesteld. Het ging hen meer om het dienstbetoon van de plaatsende instantie aan de ouders. Vanzelfsprekend zou dit beter gegarandeerd kunnen worden als slechts één instantie, te weten de raad voor de kindbescherming, de melding aan de ouders zou doen. Immers, dan kan er vanwege het Ministerie van Justitie een interne instructie ter zake naar de raden van de kindbescherming uitgaan. Zij verzochten de regering hier het nodige aan te doen.

De leden van de fractie van D66 dankten de regering voor de memorie van antwoord. Zij onderschreven de stelling van de bewindslieden dat de voorgestelde regelgeving op het punt van de mededelingsplicht tamelijk eenvoudig is. Dat blijkt ook uit de bondige samenvatting van de voorgestelde regeling in twee alinea's op blz. 3 van de memorie van antwoord. Zij meenden echter, dat de memorie van toelichting op onderdelen nogal moeilijk leesbaar was, waardoor wellicht de indruk van een complexe regeling gemakkelijk heeft kunnen ontstaan. Om die reden deed het ook deze leden deugd, in de memorie van antwoord nog eens een heldere uiteenzetting van de meldingsplicht zoals voorgesteld aan te treffen.

De aan het woord zijnde leden steunden de regeling dan ook op hoofdlijnen. Ten aanzien van twee kernbestanddelen van de regeling echter, hadden zij in het voorlopig verslag vragen gesteld. Van de beantwoording van deze vragen waren zij niet overtuigd. In de eerste plaats hadden deze leden gevraagd of het niet beter zou zijn de verantwoordelijkheid voor de melding van de opvang in alle gevallen te doen berusten bij de plaatsingsinstantie. Zij hadden dus niet gemeend, zoals de memorie van antwoord suggereert, dat de verantwoordelijkheid voor de melding door de plaatsingsinstantie altijd nodig zou zijn. Zij meenden wél dat dit beter zou kunnen zijn, zowel omdat de plaatsende instantie immers altijd betrokken is bij het onderzoek naar een mogelijke indicatie als omdat op deze wijze problemen rond het niet (volledig) willen prijsgeven

van de identiteit van de opvangvoorziening voorkomen kunnen worden. Die argumenten werden in het antwoord van de regering niet weerlegd, meenden deze leden. De verwijzing naar de gegeven motivering in de memorie van toelichting voldeed in hun ogen niet: de enkele verantwoordelijkheid voor de melding maakt de plaatsingsinstantie nog niet mede-verantwoordelijk voor de beslissing van de opvangvoorziening dat de geboden hulp noodzakelijk is. Melding door de plaatsingsinstantie kan ook in die situatie juist als voordeel hebben, dat tegelijkertijd kan worden aangekondigd dat door de plaatsingsinstantie een onderzoek zal worden ingesteld. Ouders of voogd weten dan juist meteen dat de plaatsingsinstantie de noodzaak van de geboden hulp toetst. De leden van de fractie van D66 vroegen de regering dan ook met klem dit onderdeel van het wetsvoorstel te willen heroverwegen.

In de tweede plaats hadden de leden van de fractie van D66 voorgesteld de mededeling in het kader van het Wetboek van Strafrecht aan de raad voor de kindbescherming te vervangen door mededeling aan de politie. Ook op dit punt vonden zij het antwoord van de regering niet overtuigend. Zij meenden dat het antwoord juist precies aangeeft, waarom voor een mogelijke fuikwerking moet worden gevreesd. Bovendien meenden zij dat het antwoord op gespannen voet staat met het gestelde in de memorie van toelichting op blz. 12, waarin staat dat «Niet in alle gevallen is immers noodzakelijk of gewenst dat aan de raad voor de kindbescherming de verblijfplaats van het kind wordt meegedeeld.» Een eventuele mededeling aan de politie is dan toch juist een eerste logische en verantwoorde stap indien de hulpverlener ervoor kiest niet zelf de ouder of voogd in te lichten? Ook op dit punt drongen deze leden derhalve aan op heroverweging van het standpunt van de regering.

De leden van de fractie van GroenLinks dankten de regering voor de gegeven antwoorden. Op een enkel punt hadden zij behoefte aan een nadere reactie van de regering.

De aan het woord zijnde leden hadden in de memorie van antwoord hun vermoeden bevestigd gezien dat de wetswijziging inderdaad een verzwakking inhoudt van de positie van de minderjarige. Zij vroegen de regering in het kader van deze wetswijziging uitgebreid in te gaan op de – huns inziens – reële mogelijkheid dat een weggelopen jongere per sé niet wil dat de identiteit en de verblijfplaats van de hulpverlener bekend worden. Het toch doorzetten van de hulpverlener kan dan tot gevolg hebben dat het vertrouwen in de hulpverlener zo geschaad is dat de jongere de deur uit loopt en uit het zicht raakt van de hulpverlener. Het gevolg daarvan zou kunnen zijn dat een kwetsbare jongere in de marge van de samenleving terecht komt. Hoewel een dergelijke situatie gelukkig niet zo vaak zal voorkomen, is zij naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks niet geheel ondenkbaar. Is het juist dat het met deze wetswijziging uitgesloten is dat de hulpverlener vanuit zijn professie een belangenafweging maakt en – zo nodig – prioriteit geeft aan de belangen van een minderjarige?

Deze leden vroegen de regering tenslotte te reageren op de stelling, naar voren gebracht door de juristenwerkgroep van het JAC, dat het direct moeten betrekken van de raad voor de kindbescherming bij een wegloopsituatie in strijd is met artikel 23 van de Wet op de Jeugdhulpverlening, waarin staat dat hulpverlening moet plaatsvinden in de minst ingrijpende vorm.

De voorzitter van de commissie,
Lankhorst

De griffier voor dit verslag,
Nava