

Vergaderjaar 1994-1995

23 179**Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening en het Wetboek van Strafrecht in verband met hulpverlening aan weggelopen minderjarigen****Nr. 8****NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 25 oktober 1994

De leden van de CDA-fractie hadden op enkele onderdelen nog behoefte aan verdere beantwoording en toelichting.

De mededeling dat de hulpverlening is aangevangen moet gedaan worden aan de plaatsende instantie die bevoegd is om de minderjarige te plaatsen. Volgens artikel 27, vierde lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening is een plaatsende instantie bevoegd ten aanzien van de jeugdige die duurzaam verblijft in het werkgebied van die instantie. Het gaat hier overigens niet om een nieuwe bepaling. Het huidige derde lid van artikel 26 van de Wet op de jeugdhulpverlening schrijft eveneens voor dat van de aanvang van de hulpverlening mededeling gedaan wordt aan een plaatsende instantie, indien de hulpverlening niet door tussenkomst van een plaatsende instantie plaatsvindt.

In de praktijk bestaat geen verwarring over de regels betreffende de mededelingen die gedaan moeten worden als hulp aan weggelopen minderjarigen verleend wordt. Voor de particulier die zich de hulpverlening aantrekt geldt slechts artikel 280 Wetboek van Strafrecht, dat, voorzover hier van belang, inhoudt dat hij niet strafbaar is als hij de verblijfplaats van de minderjarige meedeelt aan de raad voor de kindbescherming of als hij aan de ouder of voogd van de minderjarige meldt dat hij hulp verleent. Met de regels in de Wet op de jeugdhulpverlening heeft hij niets te maken. Die gelden voor ingevolge de Wet op de jeugdhulpverlening bekostigde instellingen en voorzieningen van jeugdhulpverlening.

Voor deze laatste geldt, als niet door tussenkomst van een plaatsende instantie hulp verleend is, de zoëven besproken bepaling dat aan de plaatsende instantie meegedeeld moet worden dat met de hulpverlening aangevangen is. Het wetsvoorstel voegt aan deze al bestaande regels als nieuw element toe de mededeling aan de ouder of voogd dat met de hulpverlening aangevangen is en welke de plaatsende instantie is. Bij nota van wijziging zijn in deze nieuwe bepalingen nog wijzigingen aangebracht die tevens een vereenvoudiging inhouden.

Deze leden kwamen, evenals de leden van de VVD-fractie, terug op hun voorstel om in de wet de bepalingen op te nemen dat alle gevallen van opvang van weggelopen minderjarigen gemeld worden aan de raad voor de kindbescherming. Het voorstel van deze leden stuit bij ons nog steeds op bezwaren. Wij zetten deze nog eens kort uiteen.

Voorzover de hulpverlening plaatsvindt in een ingevolge de Wet op de jeugdhulpverlening bekostigde voorziening, heeft een meldingsplicht aan de raad voor de kindbescherming alleen zin als de raad voor de kindbescherming een controlerende taak zou krijgen ten aanzien van deze voorzieningen en zou onderzoeken of de hulpverlening op de juiste wijze plaatsvindt. Het is naar onze mening niet wenselijk een dergelijke taak aan de raad voor de kindbescherming op te dragen. Hier heeft de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming een taak. En voorzover de hulpverlening buiten het stelsel van de Wet op de jeugdhulpverlening plaatsvindt door niet-erkende hulpverleners als particulieren is er geen reden om een hulpverlener die overeenkomstig artikel 280, derde lid, Wetboek van Strafrecht de ouder of voogd van de weggelopen minderjarige meldt dat hij hulp verleent, daarnaast te verplichten zich bij de raad voor de kindbescherming te melden.

Wij verwachten niet dat een melding aan de raad voor de kindbescherming de kwaliteit van de hulpverlening aan minderjarigen zou verbeteren. Het is juist, zoals deze leden opmerkten, dat door een dergelijke melding een overzicht verkregen zou worden van aantal en spreiding van de weglopers. Dat is echter onvoldoende reden om over te gaan tot het opdragen van deze taak aan de raad voor de kindbescherming.

De leden van de VVD-fractie voerden in dit verband nog het argument aan dat opvang van minderjarigen neerkomt op onttrekking aan het gezag van ouder of voogd. De melding aan de ouders zou daarbij het begin markeren van een gelegitimeerde onttrekking van het kind aan het gezag. Daarom zou de melding aan de ouders moeten plaatsvinden door een instelling waarvoor de overheid aanspreekbaar is, namelijk de raad voor de kindbescherming.

Deze leden gaan er met ons van uit dat doorgaans sprake is van een situatie waarin de minderjarige zich al aan het gezag van ouder of voogd onttrokken heeft en vervolgens om hulp vraagt. Dan komt onttrekking aan het gezag van de minderjarige als bedoeld in artikel 279 Wetboek van Strafrecht echter niet aan de orde. Wel kan artikel 280, eerste lid, Wetboek van Strafrecht van toepassing zijn, dat strafbaar stelt het verbergen of aan de nasporing van justitie of politie onttrekken van een minderjarige die onttrokken is of zich onttrokken heeft aan het gezag. Echter is die bepaling volgens het tweede lid onder meer niet van toepassing op hem die in het kader van zorgvuldige hulpverlening aan de minderjarige handelt; en *zorgvuldige hulpverlening impliceert volgens het derde lid dat aan de ouder of voogd gemeld wordt dat hulp wordt verleend*. Ook van verbergen als bedoeld in artikel 280, eerste lid, Wetboek van Strafrecht zal daarom in het algemeen geen sprake zijn; dat is slechts anders als niet aan de ouder of voogd wordt gemeld dat hulp wordt verleend. De zienswijze dat de melding aan de ouder of voogd dat hulp wordt verleend een formele daad is die het begin markeert van een gelegitimeerde onttrekking aan het gezag is onjuist. Daarin kan geen argument gevonden worden om uitsluitend aan de raad voor de kindbescherming de *verplichting op te dragen aan de ouders te melden dat aan de weggelopen minderjarige hulp wordt verleend*.

De leden van de CDA-fractie vroegen ten slotte om een nadere argumentatie waarom de verplichting voor de raad voor de kindbescherming om de ouders onverwijld mee te delen dat hulp wordt verleend niet in een wet in formele zin wordt opgenomen. Dat is niet gebeurd omdat wij menen dat dat overbodig is. Aan de raden is een aanwijzing gegeven op grond van artikel 4 van het Organisatiebesluit raden voor de kindbescherming 1982, waarin wordt voorgeschreven dat degene die het gezag over de minderjarige uitoefent onverwijld wordt ingelicht wanneer bij de raad de in artikel 280, tweede lid, Wetboek van Strafrecht bedoelde melding binnenkomt. Het beoogde doel wordt daarmee bereikt.

Een bepaling in een wet in formele zin zou niets toevoegen en blijft daarom achterwege.

De leden van de PvdA-fractie waren niet overtuigd door de beantwoording van verschillende vragen die zij gesteld hadden. Zij waren, in de eerste plaats, van mening dat de bepaling dat de melding aan de ouders dat hulp verleend wordt aan de minderjarige «onverwijld» moet plaats vinden de instelling de mogelijkheid ontnaemt om een zorgvuldig proces van hulpverlening op gang te brengen. Zij zouden het woord «onverwijld» daarom willen vervangen door «zo spoedig mogelijk». Wij zien niet waarom een onverwijld melding aan de ouders aan zorgvuldige hulpverlening in de weg staat noch waarom dat anders zou zijn als voorgeschreven zou zijn dat de melding zo spoedig mogelijk plaats vindt. Wij hechten aan de andere kant aan het uitgangspunt van het wetsvoorstel dat de ouders onmiddellijk, en niet slechts zo spoedig mogelijk, op de hoogte gebracht worden dat hulp verleend wordt.

Een soortgelijk bezwaar hadden deze leden tegen de bepaling in het voorgestelde derde lid van artikel 280 Wetboek van Strafrecht dat aan de ouders de identiteit van de hulpverlener en zijn plaats van verblijf of vestiging bekend gemaakt worden. Ook door deze bekendmaking zou het op gang brengen van een zorgvuldig proces van hulpverlening doorkruist worden. Zij zouden willen volstaan met de melding dat zorgvuldig hulp wordt verleend. Wij menen echter dat meer rekening moet worden gehouden met de belangen van de ouders van weggelopen minderjarigen dan in het voorstel van deze leden het geval is. De enkele mededeling aan de ouders dat zorgvuldig hulp wordt verleend is wel erg weinig. Wij zijn van oordeel dat de ouders ook behoren te weten wie bij de hulpverlening betrokken is. Bovendien krijgen de ouders, als hulp wordt verleend in het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening, te horen met welke plaatsende instantie ze zich in verbinding kunnen stellen. Wij zien ook niet in waarom de bekendmaking aan de ouders van de identiteit en de plaats van verblijf of vestiging van de hulpverlener een goede hulpverlening zouden doorkruisen. Deze leden voerden in dit verband nog het argument aan dat er instellingen met een geheim adres bestaan, zoals Wegloophuizen en Blijf-van-mijn-lijf-huizen, die alleen een veilige vluchtplaats kunnen bieden als hun adres geheim blijft. Deze instellingen hebben echter de mogelijkheid dat adres geheim te houden. Zij hoeven daartoe alleen maar overeenkomstig het tweede lid van artikel 280 Wetboek van Strafrecht de verblijfplaats van minderjarige mee te delen aan de raad voor de kindbescherming.

Volgens deze leden zou, ook als een kind niet door tussenkomst van een plaatsende instantie binnenkomt, maar zich rechtstreeks bij de opvangvoorziening meldt, volstaan moeten kunnen worden met de mededeling aan de ouders wat de plaatsende instantie is. Bij nota van wijziging is de op dit punt voorgestelde regeling in die zin gewijzigd dat de verplichting voor de opvangvoorziening om zelf aan de ouders te melden wat de plaatsende instantie is, geschrapt is. Volgens het nieuwe vierde lid van artikel 26 van de Wet op de jeugdhulpverlening richt de plaatsende instantie zelf zich tot de ouders of voogd, ook als de minderjarige niet door tussenkomst van een plaatsende instantie is binnengekomen. De opvangvoorziening dient onverwijld aan de plaatsende instantie mee te delen dat met de hulpverlening aangevangen is en kan verder op de achtergrond blijven.

Wat nog de verhouding met het derde lid van artikel 280 Wetboek van Strafrecht betreft, dat artikel is vooral van belang voor hulpverlening die niet onder de Wet op de jeugdhulpverlening valt zoals opvang door familie of kennissen of niet door de overheid bekostigde vormen van opvang. Als immers een ingevolge de Wet op de jeugdhulpverlening bekostigde voorziening de regels in die wet volgt, zal een strafrechter niet gauw tot de conclusie komen dat er geen sprake van zorgvuldige hulpverlening als bedoeld in artikel 280, tweede en derde lid, is geweest.

Voor de vormen van hulpverlening buiten het stelsel van de Wet op de jeugdhulpverlening kent artikel 280, tweede en derde lid, Wetboek van Strafrecht soortgelijke uitgangspunten waar het de informatie aan de ouders betreft: de hulpverlener maakt zijn identiteit en zijn plaats van verblijf of vestiging bekend of hij deelt, als hij meent dat dat schadelijk is voor de minderjarige, de verblijfplaats van de minderjarige mee aan de raad voor de kindbescherming.

Deze leden kwamen ten slotte terug op het antwoord dat gegeven is op schriftelijke vragen van de leden Vliegthart en Doelman-Pel naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak over de Stichting Vrouwenopvang Rijnmond (kamerstukken II 1990-1991, Aangangsel, nr. 476). Op de vraag of de totstandkoming van een protocol in wegloopsituaties bevorderd zou worden is geantwoord dat het in de eerste plaats op de weg van de instellingen zelf ligt om daarover voorstellen te doen. De toenmalige Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur heeft daarbij de bereidheid uitgesproken met de instellingen overleg te voeren. Op verzoek van de minister hebben de instellingen voor maatschappelijke opvang die onderdak bieden aan minderjarigen zich beraden over de zin en noodzaak van een protocol met betrekking tot het verstrekken van informatie aan derden over het verblijf van minderjarigen in deze instellingen. De instellingen hebben geconcludeerd dat een protocol niet noodzakelijk is. Vragen in verband met de geheimhouding van het adres van de betrokken instellingen als verblijfplaats van minderjarigen doen zich slechts sporadisch voor en onder zeer uiteenlopende omstandigheden. Steeds blijkt dat in goed overleg met vertegenwoordigers van instanties, al dan niet met inschakeling van vertrouwensartsen, een oplossing kan worden gevonden binnen de geldende wettelijke bepalingen. De instellingen hebben er daarom van afgezien om in het kader van het Gestructureerd Overleg Maatschappelijke Opvang voorstellen te doen voor een dergelijk protocol.

Het voorstel van de leden van de VVD-fractie 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 is hierboven besproken. Deze leden kwamen voorts terug op hun voorstel om de instantie die de ouders meldt dat aan het kind hulp wordt verleend een instructie te geven om tevens te bemiddelen bij het vinden van hulp voor de ouders, zo deze die hulp wensen. Een dergelijke instructie lijkt ons niet nodig. De instantie die de ouders de genoemde mededeling doet, zal de bedoelde informatie desgewenst al verstrekken. Verder schrijft de Wet op de jeugdhulpverlening voor om de ouders bij de aan hun kind verleende hulp te betrekken. Zo dient de plaatsende instantie de ouders te betrekken bij het onderzoek dat aan plaatsing in een tehuis of pleeggezin voorafgaat. Ook een hulpverleningsplan komt in beginsel niet tot stand en wordt niet gewijzigd dan nadat overleg met de ouders gepleegd is. Ook in dat verband kan de vraag of de ouders zelf hulp nodig hebben aan de orde komen en ook dan kan en zal de instantie de ouders die dat wensen helpen bij het vinden van hulp.

De leden van de fractie D66 kwamen terug op hun vraag of het niet beter is de verantwoordelijkheid voor de mededeling aan de ouder dat hulp wordt verleend altijd bij de plaatsende instantie te leggen en niet, afhankelijk van de vraag of de hulp al dan niet door tussenkomst van een plaatsende instantie wordt verleend, hetzij bij de plaatsende instantie hetzij bij de uitvoerder van de voorziening die hulp biedt. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat dat inderdaad beter is. Het argument dat, als de mededeling door de uitvoerder van de voorziening aan de ouder wordt gedaan, deze daardoor op het spoor gebracht kan worden van de verblijfplaats van de minderjarige is juist. Ook is de constatering juist dat, als de plaatsende instantie aan de ouders meedeelt dat hulp wordt verleend, terwijl die hulp zonder haar tussenkomst wordt verleend, het doen van die mededeling niet impliceert dat de plaatsende instantie

verantwoordelijk is voor de verleende hulp. Voor de ouder hoeft dit niet te betekenen dat het, als de hulp niet door tussenkomst van een plaatsende instantie, maar rechtstreeks door de uitvoerder van een voorziening verleend wordt, langer duurt voor hij op de hoogte wordt gesteld dat hulp wordt verleend. De uitvoerder van de voorziening is immers verplicht onverwijld mededeling aan de plaatsende instantie te doen van de aanvang van de hulpverlening. Het wetsvoorstel is bij nota van wijziging aangepast. Daarbij zijn ook het voorgestelde derde en vierde lid van artikel 26 van de Wet op de jeugdhulpverlening van plaats gewisseld. Een en ander heeft tevens een vereenvoudiging van de voorgestelde regelgeving tot gevolg.

Deze leden waren voorts niet overtuigd door het antwoord op hun voorstel om in artikel 280, tweede lid, Wetboek van Strafrecht voor te schrijven dat de mededeling van de verblijfplaats van de minderjarige aan de politie gedaan wordt. Wij zien niet in welke voordelen het heeft om de thans in het tweede lid van artikel 280 Wetboek van Strafrecht voorkomende bepaling dat de verblijfplaats van de minderjarige aan de raad voor de kindbescherming wordt meegedeeld te vervangen door de bepalingen dat die mededeling aan de politie gedaan wordt. Van bezwaren tegen die bepaling is niet gebleken, misschien ook doordat bij de raden maar weinig mededelingen als bedoeld in het tweede lid van artikel 280 binnenkomen. Deze leden wezen op het gevaar van fuikwerking. Indien en zolang er voor de raad geen reden is die twijfels doet rijzen over de kwaliteit van de geboden hulpverlening, kan de raad de mededeling voor kennisgeving aannemen. En als de raad overgaat tot een onderzoek of een kindbeschermingsmaatregel op zijn plaats zou zijn, hoeft de raad niet tot de conclusie te komen dat zo'n maatregel uitgelokt zou moeten worden. Anderzijds mag, als de mededeling van de verblijfplaats van de minderjarige aan de politie gedaan zou moeten worden, van deze toch verwacht worden dat deze iets daarmee doet. De politie zou dan allicht ook komen tot een melding bij de raad voor de kindbescherming. De raad voor de kindbescherming is naar onze mening het meest geschikt als meldpunt voor de verblijfplaats van de minderjarige en eveneens om vervolgens aan de ouders mee te delen dat hulp verleend wordt. Wij wijzen er nog op dat mededeling van de verblijfplaats van de minderjarige aan de raad voor de kindbescherming achterwege kan blijven als de hulpverlener zelf aan de ouders meldt dat hulp wordt verleend en zijn identiteit en plaats van vestiging of verblijf aan deze bekend maakt.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ons in te gaan op de mogelijkheid dat een weggelopen jongere per se niet wil dat de identiteit en de verblijfplaats van de hulpverlener aan de ouders bekend worden gemaakt. Het wetsvoorstel laat, zeker na de wijzigingen die daarin nog zijn aangebracht bij nota van wijziging, de ruimte die wens te honoreren.

Als de hulpverlening plaatsvindt in een voorziening die in gevolge de Wet op de jeugdhulpverlening bekostigd wordt, is het voorgestelde artikel 26 van die wet van toepassing. De uitvoerder van de voorziening dient onverwijld aan de plaatsende instantie mee te delen dat met de hulpverlening aangevangen is en de plaatsende instantie deelt vervolgens de ouders mee dat hulp verleend wordt. Als de procedure van artikel 26 van de Wet op de jeugdhulpverlening gevolgd is, zal artikel 280 van het Wetboek van Strafrecht buiten toepassing blijven.

Artikel 280 komt aan de orde als sprake is van hulpverlening buiten het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening. Ook dan behoeft de hulpverlener zich niet aan de ouders bekend te maken. Volgens het tweede lid van artikel 280 kan hij ook de verblijfplaats van de minderjarige aan de raad voor de kindbescherming meedelen; de raad voor de kindbescherming deelt vervolgens de ouders mee dat hulp verleend wordt. De belangen van de minderjarige die niet wil dat zijn ouders zijn verblijfplaats te weten komen zijn dus gewaarborgd.

De stelling van de juristenwerkgroep van het JAC – dit in antwoord op een laatste vraag van deze leden – dat het direct moeten betrekken van de raad voor de kindbescherming in strijd is met artikel 23 van de Wet op de jeugdhulpverlening, dat bepaalt dat hulpverlening moet plaatsvinden in de minst ingrijpende vorm, is niet juist. Artikel 280, tweede lid, Wetboek van Strafrecht schrijft, overigens ook nu al, voor dat de strafbepaling in het eerste lid niet van toepassing is als de verblijfplaats van de minderjarige aan de raad voor de kindbescherming wordt meegedeeld. De raad licht vervolgens de ouders in dat hulp wordt verleend. Gevolgen voor de vorm van hulpverlening heeft een en ander niet. De juristenwerkgroep van het JAC lijkt ervan uit te gaan dat de mededeling aan de raad voor de kindbescherming als bedoeld in artikel 280, tweede lid, Wetboek van Strafrecht, automatisch uitmondt in het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel. Zoals wij hierboven al uiteengezet hebben, is dat niet het geval.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. H. Schmitz

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra