MEMO

AAN REBEL

DATUM 10 juli 2017
ONS KENMERK 272350
KOPIE AAN

ONDERWERP Juridische bijlage

Relevante passages parlementaire geschiedenis met betrekking tot zorgplicht van gemeenten aangaande de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

---

Memorie van Toelichting:

5. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (zie artikel 2.4). Een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Indien de rechter, officier van justitie, raad voor de kinderbescherming of directeur van een justitiële jeugdinrichting een maatregel oplegt, dient deze te worden uitgevoerd. Het behoort ook tot de verantwoordelijkheid van de gemeente om de raad voor de kinderbescherming in schakelen indien een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk wordt geacht.[1]

Wanneer een gemeente ervoor kiest de mogelijkheid te willen hebben om een instelling, al dan niet gefinancierd met subsidie, te dwingen de overeengekomen prestatie te leveren ingeval de instelling dit zou nalaten, dan zal er al snel sprake zijn van een overheidsopdracht. Deze afdwingbaarheid van een prestatie kan bijvoorbeeld van belang zijn als de rechter de uitvoering heeft opgelegd, bijvoorbeeld bij een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering.[2]

Gemeenten kunnen afhankelijk van hun eigen visie de afspraken met jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen vormgeven. Zij maken daarbij keuzes om in meer of mindere

---

[1] *P. 15-16.*

[2] *P. 92.*

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Derdenrekening: NL28INGB0678001677. Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op www.akd.nl

mate aandacht te laten besteden aan de kwaliteit van de dienstverlening, de keuzemogelijkheden voor cliënten, de rechtspositie van medewerkers of de administratieve en financiële afhandelingen. (...) Bekostiging gaat vaak samen met andere sturingsafspraken, zoals afspraken over toegang (soms scheiding tussen toegang en uitvoering), volume, budgetbeheersing en capaciteitsafspraken.[3]

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om te voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen die kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren (zie artikel 2.5, onderdeel a) en om te voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp waarvan de gecertificeerde instelling gebruik wil maken (zie artikel 2.4, tweede lid).[4]

Het tweede lid concretiseert de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt – onder verantwoordelijkheid van de gemeente – uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Hier geldt een leveringsplicht voor gemeenten; het is de plicht van de gemeente om over een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen te beschikken, zodat zeker is gesteld dat de uitspraak van de rechter – of een andere instantie – kan worden uitgevoerd (onderdeel a). De gemeente zal voor de uitvoering van deze leveringsplicht bovenlokaal samenwerken. De samenwerkende gemeenten zullen met de gecertificeerde instellingen contracten afsluiten.

Nota naar aanleiding van het verslag:

Als de kinderrechter een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging uitspreekt, wijst hij gelijktijdig in de beschikking de gecertificeerde instelling aan die de maatregel gaat uitvoeren. Dit kan de rechter juist omdat de raad voor de kinderbescherming in zijn verzoekschrift een concreet advies geeft over welke gecertificeerde instelling de maatregel zou moeten uitvoeren. De raad voor de kinderbescherming neemt een gecertificeerde instelling in zijn verzoekschrift op die na overleg met de gemeente en gezien de concrete omstandigheden van het geval hiervoor het meest geschikt lijkt. De raad voor de kinderbescherming is verplicht om hierover met de gemeente te overleggen. De gemeente is dus aan de voorkant van de besluitvorming betrokken en hoeft niet verrast te worden. Ook kan hierdoor veel snelheid worden gewonnen, omdat de gemeente niet pas nadat het kind onder toezicht of voogdij is gesteld een gecertificeerde instelling moet gaan zoeken. In de uitspraak van de kinderrechter is dit nu gelijk vastgesteld. De raad voor de kinderbescherming zal die gecertificeerde instelling in zijn verzoekschrift opnemen die het meest passend is bij het gezin èn die is gecontracteerd door de gemeente. De gemeente heeft de wettelijke plicht om te voorzien in een toereikend aanbod aan gecertificeerde

[3] *P. 93.*

[4] *P. 115.*

instellingen (artikel 2.4, tweede lid, onderdeel a). Om hieraan te voldoen zal de gemeente bovenlokaal samenwerken. Overigens is de kwaliteit van alle gecertificeerde instellingen gewaarborgd omdat zij dienen te voldoen aan het normenkader. In een uiterst geval kan de raad voor de kinderbescherming in het verzoekschrift een gecertificeerde instelling opnemen die niet is gecontracteerd door de gemeente en kan de kinderrechter vervolgens de uitvoering van de maatregel opdragen aan die gecertificeerde instelling. Hiertoe zullen slechts bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen geven en er rust op de raad een zware motiveringsplicht waarom deze instelling de maatregel moet uitvoeren en de gecontracteerde instelling niet geschikt is. In de beschikking zal dan tegelijkertijd bepaald moeten worden dat de gemeente de uitvoeringskosten van deze maatregel draagt, omdat een kind dat in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd geholpen moet worden.[5]

De kinderrechter beslist of er een kinderbeschermingsmaatregel nodig is en zal de uitvoering van een maatregel opdragen aan een door de gemeente gecontracteerde gecertificeerde instelling.[6]

In het huidige stelsel ligt de verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van voldoende gezinsvoogdijwerkers bij de provincie en bureau jeugdzorg. Er zijn geen signalen dat er een landelijk tekort is aan jeugdbeschermers. Nu er landelijk voldoende gezinsvoogdijwerkers zijn, is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om voldoende gecertificeerde instellingen met gekwalificeerde gezinsvoogdijwerkers in te huren. Gemeenten zullen dit gezamenlijk in een bovenlokaal samenwerkingsverband organiseren, ook om financiële risico's te kunnen opvangen. De gecertificeerde instelling bepaalt op basis van deze inkoop hoe zij kan voorzien in de behoefte en draagt er voor zorg dat iedere cliënt vervolgens wordt begeleid.[7]

De raad voor de kinderbescherming neemt de gecertificeerde instelling in zijn verzoekschrift op die na overleg met de gemeente en gelet op de concrete omstandigheden van het geval hiervoor het meest geschikt lijkt. De raad voor de kinderbescherming is verplicht om met de gemeente te overleggen. Ook kan hierdoor aan snelheid worden gewonnen, omdat de gemeente niet pas nadat het kind onder toezicht of voogdij is gesteld een gecertificeerde instelling moet gaan zoeken. De raad voor de kinderbescherming zal die gecertificeerde instelling in zijn verzoekschrift opnemen die het meest passend is bij het gezin én is gecontracteerd door de gemeente. De gemeente heeft de wettelijke plicht om te voorzien in een toereikend aanbod aan gecertificeerde instellingen (artikel 2.4, tweede lid, onderdeel a). Om hieraan te voldoen zal de gemeente bovenlokaal samenwerken. De kwaliteit van alle gecertificeerde instellingen is gewaarborgd omdat zij dienen te voldoen aan het normenkader. In het uiterste geval kan de raad voor de kinderbescherming in het verzoekschrift

[5] *P. 41-42.*

[6] *P. 50.*

[7] *P. 59.*

een gecertificeerde instelling opnemen die (op dat moment nog) niet is gecontracteerd door de gemeente en kan de kinderrechter vervolgens de uitvoering van de maatregel opdragen aan die gecertificeerde instelling. Hiertoe zullen slechts bijzondere omstandigheden aanleiding kunnen geven. Er rust op de raad voor de kinderbescherming een zware motiveringsplicht waarom déze instelling in deze specifieke casus de maatregel moet uitvoeren en andere, wel gecontracteerde instellingen niet geschikt zijn. In de beschikking zal dan tegelijkertijd bepaald moeten worden dat de gemeente de uitvoeringskosten van deze maatregel draagt. Het belang van het kind dat in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, prevaleert hier.[8]

Van gemeenten wordt verwacht dat zij zich actief opstellen bij het aangaan van relaties met gecertificeerde instellingen, zodat rechterlijke uitspraken waarin een maatregel is opgelegd ook snel kunnen worden uitgevoerd. Gemeenten zullen daartoe bovenlokaal moeten samenwerken. Desgewenst kan een gemeente een contract sluiten met een gecertificeerde instelling buiten zijn regio of een landelijk werkende instelling.[9]

Gemeenten – als verantwoordelijke voor de uitvoering van de maatregel – moeten zorgdragen dat een voldoende aanbod van (gezins)voogden en jeugdreclasseerders werkzaam bij gecertificeerde instellingen beschikbaar is. Als de gemeente afspraken maakt met een gecertificeerde instelling zal dit al snel betekenen dat er sprake is van een overheidsopdracht zodat de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht moeten worden gevolgd – een subsidierelatie is dan niet mogelijk.[10]

De gecertificeerde instelling die een kinderbeschermingsmaatregel gaat uitvoeren, wordt door de (kinder)rechter aangewezen, op advies van de raad voor de kinderbescherming. De gemeente moet een voldoende aanbod aan gecertificeerde instellingen hebben. Het is dus afhankelijk van de breedte van het inkoopbeleid van een gemeente, of er daadwerkelijk sprake zal zijn van een grote keuze tussen gecertificeerde instellingen.[11]

Memorie van antwoord:

De rechter kan een ondertoezichtstelling in beginsel alleen opdragen aan een door de gemeente – of door het bovenlokale samenwerkingsverband – gecontracteerde gecertificeerde instelling. De gemeente is verplicht om een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen te hebben (het voorgestelde artikel 2.4, tweede lid, onderdeel a). Tussen de raad voor de kinderbescherming en de professional werkzaam bij de gemeente vindt overleg plaats over de keuze van de gecertificeerde instelling die in het

---

[8] *P. 60-61.*

[9] *P. 68.*

[10] *P. 69.*

[11] *P. 71.*

verzoekschrift moet worden opgenomen. Dit overleg tussen de raad voor de kinderbescherming en de gemeente wordt vastgelegd in een protocol. Dit overleg zal niet ten koste gaan van de onafhankelijkheid van de raad voor de kinderbescherming, maar is nodig om te bezien welke gecertificeerde instelling de meest geschikte is om een maatregel te zijner tijd uit te voeren. Daarbij kan men denken aan de achtergrond van de jeugdige of het gezin, maar ook of er bijvoorbeeld al sprake is van een maatregel voor een ander kind in het gezin en het daarom verstandig is dezelfde gecertificeerde instelling de uitvoering van een maatregel op te dragen. De raad voor de kinderbescherming kan in een uiterst geval in het verzoekschrift een gecertificeerde instelling opnemen die niet door de gemeente gecontracteerd is. De kinderrechter kan de uitvoering van de maatregel vervolgens opdragen aan die gecertificeerde instelling. De omstandigheden die hiertoe aanleiding zouden kunnen geven zullen echter van bijzondere aard zijn en er rust op de raad voor de kinderbescherming dan ook een motiveringsplicht om aan te geven waarom juist deze instelling de maatregel moet uitvoeren en waarom de door de gemeente gecontracteerde gecertificeerde instelling(en) ongeschikt is of zijn. Bij wijze van voorbeeld, de casus van een jeugdige (van ouders) met een beperking, die volgens de raad voor de kinderbescherming het beste geholpen kan worden door een gecertificeerde instelling die hierin gespecialiseerd is bijvoorbeeld door de William Schrikker Groep. De raad zal dan moeten motiveren dat de gecontracteerde gecertificeerde instelling(en) niet in staat is of zijn om de maatregel voor deze specifieke jeugdige te kunnen uitvoeren. Uiteraard is het uiteindelijk de rechter die beslist. In de beschikking zal dan tegelijkertijd bepaald moeten worden dat de gemeente de uitvoeringskosten van deze maatregel draagt, omdat een kind dat in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd geholpen moet worden.[12]

Nadere memorie van antwoord:

Het voorgestelde artikel 2.4, tweede lid, onderdeel a, bepaalt dat de gemeente een toereikend aanbod moet hebben. Dit kunnen één of meerdere gecertificeerde instellingen zijn, of één gecertificeerde instelling die voor de uitvoering van bepaalde specialistische zaken een andere gecertificeerde instelling mandateert. Het wetsvoorstel verbiedt dit niet. Artikel 1:254, lid 5, BW brengt geenszins met zich dat de gemeenten met alle gecertificeerde instellingen een contract zouden moeten afsluiten. Ook hier zou een mandateringsconstructie een uitkomst kunnen bieden. Voorts zij opgemerkt dat het goed verklaarbaar is dat de gemeente nu – zoals blijkt uit de Transitiearrangementen – alleen afspraken maken met het bureau jeugdzorg dat werkzaam is in hun gebied. Dit omdat er thans sprake is van een overgangsfase. In de toekomst zullen de gemeenten wellicht andere keuzes maken.[13]

Voorts zijn gemeenten verplicht om een toereikend aanbod aan gecertificeerde instellingen

[12] *P. 57-58*

[13] *P. 47.*

te hebben (artikel 2.4, tweede lid, onderdeel a). Gemeenten kunnen zelf beslissen op welke wijze zij dit vormgeven. Ze kunnen hiertoe rechtstreeks contracten afsluiten met LWI's, dan wel op andere wijze zorgdragen dat er kwalitatief passend aanbod is voor specifieke doelgroepen. Zo kan de gecertificeerde instelling voor de uitvoering van bepaalde specialistische zaken een LWI mandateren.[14]

AKD

[14] *P. 47.*