

De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen

Mariëlle R. Bruning*

De overheid bemoeit zich met gezinnen als er zorgen bestaan over de ontwikkeling van een minderjarige en vrijwillige hulp geen optie (meer) is. In deze bijdrage wordt, aan de hand van de voorstellen met betrekking tot de ondertoezichtstelling in het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen – momenteel aanhangig in de Eerste Kamer – geschetst dat snel(ler) ingrijpen in gezinnen om kinderen te beschermen in het huidige klimaat belangrijker is geworden in verhouding tot het recht op een ongestoord gezinsleven. Daarbij worden verschillende voorstellen tot wijziging van de huidige regeling van ondertoezichtstelling kritisch besproken.

1 Inleiding

Kinderen hebben recht op bescherming, ook als hun eigen ouders of verzorgers dit zelf niet of onvoldoende kunnen bieden. Op grond van internationale verplichtingen – onder andere voortvloeiend uit artikel 8 EVRM en artikel 5, 9 en 18 van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het kind (IVRK) – moet de Nederlandse Staat een kinderbeschermingsstelsel bieden waarmee kinderen de noodzakelijke bescherming kan worden geboden, zonder dat de Staat zich bovenmatig bemoeit met het gezinsleven van een kind en zijn of haar ouders of verzorgers.

Tot in de jaren negentig van de vorige eeuw gingen discussies over jeugdbescherming vooral over de vraag wanneer overheidsbemoeienis was gelegitimeerd: wat zijn voor een Staat de minimumvoorwaarden om te interveniëren in het gezinsleven van een kind?¹ In de afgelopen jaren is de aandacht voor kinderen die bescherming behoeven steeds meer gericht op de noodzaak van een solide kindveiligheidsstelsel: een stelsel dat ervoor zorgt dat een kind veilig is daar waar het opgroeit, of dat nu thuis is, of op een alternatieve plek zoals in een pleeggezin of een tehuis. Dit gaat samen met sneller overheidsingrijpen in opvoedsituaties.

De Onderzoeksraad voor de Veiligheid, die onder leiding van Pieter van Vollenhoven in 2010 haar rapport *Over de fysieke veiligheid van het jonge kind* presenteerde, was na het bestuderen van een aantal zaken waarbij sprake was van een (bijna) fatale afloop van kindermishandeling, van mening dat het kindveiligheidsstelsel momenteel niet goed is ingericht in Nederland. Ouders krijgen volgens de Onderzoeksraad te veel kansen en recidiverende ouders (ouders of verzorgers die al eerder te maken hadden met kindermishandeling van een kind) worden te weinig kritisch benaderd bij het opvoeden van nieuwe kinderen. De onderzoekscommissie Samson, die is belast met het onderzoeken van seksueel misbruik van uithuisgeplaatste kinderen, heeft sinds juli 2010 al zo'n 500 meldingen van seksueel misbruik ontvangen dat heeft plaatsgevonden bij kinderen die onder verantwoordelijkheid van de overheid uit huis zijn geplaatst.² De Inspectie Jeugdzorg deed in 2009 uitgebreid onderzoek naar de veiligheid van pleegkinderen.³ Dit alles wijst duidelijk in de richting van een klimaat waarin we liever te snel ingrijpen dan te laat: de roep om veiligheid voor kinderen in hun opvoedklimaat voert nu de boventoon.

* Prof. mr. drs. M.R. Bruning is hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden.

1 Zie o.a. G.J. van Wijk, *Hoezo noodzakelijk? Rechtsgronden voor kinderbeschermingsmaatregelen* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Thela Thesis 1999; D.J. de Ruyter, *Met recht ingrijpend. Een pedagogisch criterium voor het opleggen van hulp* (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: Buijten & Schipperheijn 1993.

2 Zie het vierde openbaar bericht van de commissie Samson – die op 16 juli 2010 is ingesteld door de Ministers voor Jeugd en Gezin en Justitie – van 22 juni 2011: www.onderzoek-seksueel-kindermisbruik.nl.

3 Zie www.inspectiejeugdzorg.nl/onderwerpen/pleegzorg (laatst geraadpleegd op 29 september 2011).

Het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen (32 015), dat momenteel in behandeling is in de Eerste Kamer, geeft deze veranderende balans tussen terughoudendheid bij gezinsinterventie en actieve overheidsbemoedening duidelijk weer. In het wetsvoorstel staan primair de belangen van het kind centraal en lijkt het recht van de ouders (en ook van het kind) op een ongestoord gezinsleven naar de achtergrond te worden verschoven. Het IVRK wordt in het wetsvoorstel specifiek genoemd als aanleiding voor deze gewijzigde insteek.⁴

Deze bijdrage richt zich op de meest voorkomende – en vooralsnog lichtste – maatregel van kinderbescherming,⁵ de ondertoezichtstelling, vanuit het kind belicht. Het gaat dan om situaties waarin vrijwillige hulp aan kind en gezin niet (meer) haalbaar of mogelijk is; vrijwillige jeugdzorg valt buiten het bestek van deze bijdrage, evenals gezagsbeëindiging. Naar aanleiding van de inhoud van het wetsvoorstel zal ik de vraag beantwoorden hoe de sterkere nadruk op sneller ingrijpen in het gezinsleven in de voorstellen tot wijziging van de ondertoezichtstelling wordt vormgegeven en welke (extra) waarborgen dit met zich brengt. De voorstellen uit het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen die de huidige regeling van ondertoezichtstelling wijzigen, zullen in algemene zin (par. 2) en vervolgens voor wat betreft de belangrijkste onderdelen (par. 3) centraal staan. Ik zal afsluiten met enkele conclusies (par. 4).

Het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen geeft de veranderende balans tussen terughoudendheid bij gezinsinterventie en actieve overheidsbemoedening duidelijk weer

2 Aanleiding wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen

In de inleiding van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen wordt het bovenstaande dilemma – te snel ingrijpen of juist terughoudendheid betrachten bij zorgen over een kind – helder geformuleerd:

‘Soms lijkt in de jeugdbescherming sprake te zijn van conflicterende belangen. Enerzijds zijn er de belangen van ouders die het recht en de plicht hebben hun kinderen te verzorgen en op te voeden op een wijze die zij aangewezen achten. (...) Anderzijds is er het belang van het kind bij een opvoeding en verzorging die aan bepaalde minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling voldoet. In het IVRK is het recht van het kind op welzijn, ontwikkeling en vrijwaring van mishandeling vastgelegd. Als sprake is van opvoed- en opgroei problemen die de ontwikkeling van het kind bedreigen en de ouders de aangeboden ondersteuning weigeren, is de overheid verplicht om – in het belang van het kind – een kinderbeschermingsmaatregel te treffen als kader voor de noodzakelijke ondersteuning aan ouders en kind. (...) Bij iedere beslissing dient op grond van art. 3 IVRK het belang van het kind de eerste overweging te zijn.’⁶

Met het wetsvoorstel wordt uitdrukkelijk beoogd om een aantal geconstateerde knelpunten weg te nemen, waarbij het recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid centraal staat. Zodoende moeten ‘kinderen beter beschermd worden tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren’.⁷

Uit de wetsevaluatie over de maatregel ondertoezichtstelling bleek al in 2001 dat de rechtspositie van belanghebbenden bij een maatregel van ondertoezichtstelling te wensen overliet

De geconstateerde knelpunten hadden betrekking op verschillende aspecten van de huidige kinderbeschermingswetgeving en -praktijk. De meeste kritiek is gericht op de maatregel van ondertoezichtstelling, die telkens voor maximaal een jaar – met of zonder machtiging tot uithuisplaatsing – kan worden opgelegd, maar vaak voor een lange periode (met jaarlijkse verlenging) wordt gebruikt. Uit de wetsevaluatie over de maatregel ondertoezichtstelling bleek al in 2001 dat de rechtspositie van belanghebbenden bij een maatregel van ondertoezichtstelling te wensen overliet. Tevens werd benadrukt dat vooral pleegouders die een onder toezicht gesteld kind verzorgen en opvoeden na een uithuisplaatsing onvoldoende toegang tot de rechter hebben,⁸ en dat de afstemming tussen de maatregel van ondertoezichtstelling (die vaak vele jaren doorloopt) en de maatregel van ont-heffing (een gezagsontnemende maatregel die

4 Op internationaal niveau is er de laatste jaren overigens veel aandacht voor kinderen die te maken krijgen met overheidsinterventie ter bescherming. Eind 2009 zijn de UN-Guidelines on Alternative Care of Children door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen (UN General Assembly, A/RES/64/142, 2010). In dit uitgebreide document dat zich richt op kinderen in alternatieve opvoedsituaties, zijn veel rechtswaarborgen te vinden voor uithuisgeplaatste kinderen. Ook het recht op participatie in procedures van kinderen staat recentelijk hoog op de internationale agenda. Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind presenteerde in 2009 haar General Comment ‘on the right to be heard’ (UN General Comment No. 12, ‘The right of the child to be heard’, CRC/C/GC/12), en de Raad van Europa stelde eind 2010 haar Guidelines ‘for a Child-Friendly Justice’ vast (Guidelines on child-friendly justice, aangenomen door de Ministerraad van de Raad van Europa op 17 november 2010; zie www.coe.int/t/childjustice). Beide documenten vragen uitdrukkelijk aandacht voor participatie van minderjarigen in procedures die hen aangaan.

5 Er staan in 2010 in totaal 33.164 minderjarigen onder toezicht; meer dan de helft van deze minderjarigen wordt een of meer malen uit huis geplaatst. Er is de laatste jaren sprake van een voortdurende toename van het aantal ondertoezichtstellingen en het aantal uithuisplaatsingen: zie I.M. Berends e.a., *Bescherming bekeken – een onderzoek naar ontwikkelingen en regionale verschillen in het aantal ondertoezichtstellingen en machtigingen uithuisplaatsing*, Duivendrecht: PI Research 2010.

6 Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT), p. 2.

7 Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT), p. 2.

8 M.R. Bruning, ‘Pleegouders: verzorgers zonder recht?’ AA 2000-12, p. 846-849 (AA20000846).

Foto © Marten Hoogstraat (*whiteframe.nl*)

- 9 N.W. Slot e.a., *909 Zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*, Amsterdam: Vrije Universiteit, januari 2002. Uit dit onderzoek bleek dat het met slechts 28% van de jongeren die twee jaar onder toezicht waren gesteld beter ging; een zorgelijke conclusie. Ook in de dissertaties van E.C.C. Punselie, *Voor een pleegkind met recht een toekomst* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2006 en M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kinderbescherming: naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderbescherming* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2001 wordt uitgebreid ingegaan op de knelpunten van het huidige maatregelenpakket voor situaties van langdurige pleeggezinplaatsing.
- 10 E.C.C. Punselie, *Pleegzorg met Visie: juridische haken en ogen*, Utrecht: VOG 2000.
- 11 Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, *Jeugdigen onder voogdij*, 2003.
- 12 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 606, nr. 19.
- 13 Zie hierover P. Vlaardingerbroek, 'Kinderen eerst, ouders laatst?', *FJR* 2007-1, p. 2-9. Zie ook *Kamerstukken II 2005/06*, 29 815, nr. 76, p. 2-3.

relatief weinig wordt gebruikt) moet worden verbeterd. Ook onderzoek uit 2002 naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling gaf aan dat de rechten van pleegouders bij een ondertoezichtstelling onvoldoende zijn gewaarborgd.⁹ In het onderzoeksrapport *Pleegzorg met visie: juridische haken en ogen*¹⁰ werd in 2000 eveneens onderstreept dat de maatregelen ondertoezichtstelling en ontheffing beter op elkaar moeten worden afgestemd. Een langdurige ondertoezichtstelling met jaarlijkse verlenging zou niet goed passen bij een situatie waarin het eigenlijk duidelijk is dat het pleegkind permanent in het pleeggezin zal blijven wonen, aldus dit rapport. Een laatste knelpunt betreft de uitvoering van de voogdij na een ontheffing of ontzetting. De Inspectie Jeugdzorg (toen nog de Inspectie voor Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming) concludeerde in 2003 op basis van een onderzoek naar de wijze waarop voogdij-instellingen (nu 'Bureaus Jeugdzorg') hun taken uitvoeren,

dat de positie en belangen van een kind dat te maken krijgt met de maatregel van ontheffing of ontzetting onvoldoende zijn gewaarborgd. Er zijn onvoldoende garanties voor een transparante en planmatige uitvoering van voogdijen.¹¹

Op 30 juni 2004 maakte de Minister van Justitie zijn voornemens bekend om de knelpunten in de jeugdbescherming aan te pakken en werd het programma 'Beter Beschermd' geïntroduceerd.¹² Een onderdeel van dit programma was een traject waarin de kindbeschermingswetgeving onder de loep werd genomen. In maart 2005 startte een werkgroep wetgeving, die breed was samengesteld met deskundigen uit de praktijk en wetenschap. In augustus 2006 verscheen het advies '*Kinderen eerst*' van deze werkgroep,¹³ dat de basis vormde voor het concept-wetsvoorstel dat op 20 november 2007 ter consultatie werd uitgezet, waarna in oktober 2008 een negatief

advies volgde van de Raad van State. Het herziene wetsvoorstel werd vervolgens op 15 maart 2011 aangenomen door de Tweede Kamer en is op het moment van schrijven in behandeling bij de Eerste Kamer. Hieronder worden kort de belangrijkste onderdelen uit het wetsvoorstel besproken die betrekking hebben op de maatregel van ondertoezichtstelling.

De wetgever stelt in het wetsvoorstel het recht van een kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid voorop

3 Ondertoezichtstelling

3.1 Rechtsgrond en lichtere maatregel van opgroeiondersteuning

De wetgever stelt in het wetsvoorstel het recht van een kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid voorop. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de kindgerichte formulering voor de gronden van de kindbeschermingsmaatregelen.¹⁴ De grond voor de ondertoezichtstelling is als volgt geformuleerd:

‘De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een stichting¹⁵ [lees: Bureau Jeugdzorg] indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling *ernstig* [cursivering; MRB] wordt bedreigd, en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in staat zijn te dragen.’¹⁶

Deze rechtsgrond gaat uit van een ontwikkelingsbedreiging voor het kind – een term die niet zonder inbreng van de pedagogische wetenschappen kan worden geïnterpreteerd – en daarbij gelden de voorwaarden dat (1) ouders vrijwillige hulp niet of onvoldoende accepteren en (2) de verwachting bestaat dat ouders de primaire verzorgers zullen blijven en het kind niet zo lang uit huis wordt of dreigt te worden geplaatst, dat het toekomstperspectief voor het kind bij een nieuwe opvoedsituatie ligt.

Over deze rechtsgrond voor ondertoezichtstelling is overigens hevig gedebatteerd. Deze discussie kwam voort uit het oorspronkelijke voorstel om ‘ernstig’ te schrappen uit de

grond, die in de huidige wet nog is ‘de *ernstige* bedreiging van de ontwikkeling van het kind’. Daarmee zou de ondertoezichtstelling ook in ‘lichtere’ situaties kunnen worden opgelegd.¹⁷ Zowel in de consultatiefase als door de Raad van State werd al kritiek geuit op deze verruiming van de rechtsgrond. Als alternatief voor de behoefte die blijkbaar bestaat aan een snellere bemoeienis met het gezinsleven, werd zowel gesproken over een lichte(re) maatregel als over een voorwaardelijke ondertoezichtstelling. Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer werd flink gedebatteerd over deze kwestie en werden verschillende amendementen ingediend om ‘ernstig’ weer toe te voegen aan de rechtsgrond voor ondertoezichtstelling, en om een lichte(re) maatregel in te voeren. Met het amendement Dijsselbloem/Van Toorenburg¹⁸ werd een lichte maatregel van kindbescherming, de maatregel van opgroeiondersteuning, geïntroduceerd. Hoewel de Minister van Veiligheid en Justitie nog tegensputterde,¹⁹ werd het amendement aangenomen.

De maatregel van opgroeiondersteuning (nieuwe afdeling 3B art. 1:253z t/m 253 zd BW) kan worden opgelegd als een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is, niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. De maatregel duurt ten hoogste een jaar en kan eenmaal met een jaar worden verlengd. Een uithuisplaatsing is met deze lichte maatregel niet mogelijk. Ten opzichte van de grond van de ondertoezichtstelling zijn er twee verschillen: het woord ‘ernstig’ ontbreekt en de voorwaarde ‘dat de maatregel alleen kan worden opgelegd indien de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding in staat zijn te dragen’, aangezien aan deze voorwaarde per definitie is voldaan. De kinderrechter moet in de beschikking vermelden waar de maatregel op is gericht. De maatregel kan zich richten op de minderjarige, de ouders of beiden. In het amendement staat dat het onder andere kan gaan om verplichte deelname aan opvoedingsondersteuning, verplichte acceptatie van *coaching* of advies, deelname aan gedrags therapie of training.²⁰

Vanuit het veld is er direct kritiek op deze nieuwe ‘maatregel van opgroeiondersteuning’. De maatregel is voor alle partijen in

¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT), p. 6.

¹⁵ In deze bijdrage zal ‘de stichting’ worden weergegeven met Bureau Jeugdzorg’. Behalve Bureau Jeugdzorg kunnen ook enkele landelijk werkende (gezins)voogdij-instellingen, zoals het Nidos, belast worden met de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel. De kinderrechter beslist over de uitvoering van een maatregel door het Nidos; voor de overige instellingen geldt dat zij via een mandaat van Bureau Jeugdzorg kunnen worden belast met de uitvoering van een maatregel.

¹⁶ Concept-art. 1:255 lid 1 BW.

¹⁷ Zie J. Kok, ‘Eerder ingrijpen in het gezin’, *FJR* 2011-9, p. 225-228. Het kabinet had dit plan al vastgelegd in het Coalitieakkoord tussen CDA, PvdA en ChristenUnie op 7 februari 2007 (p. 29).

¹⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 40.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 43.

²⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 105, nr. 40, p. 3.

de kindbeschermingsketen – onder andere de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg, kinderrechter – nieuw en zal inhoudelijk nog moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd, wat tijd vergt. De Raad voor de Rechtspraak, die op 4 juli 2011 op basis van haar adviestaak (art. 95 Wet op de Rechterlijke Organisatie) de Minister van Veiligheid en Justitie van aanvullend advies dient, wijst ook op verschillende juridische onduidelijkheden die met de introductie van deze nieuwe maatregel zijn ontstaan, zoals: hoe verhoudt deze maatregel zich tot de ondertoezichtstelling, hoe ziet het traject eruit als deze lichte maatregel niet toereikend blijkt te zijn, en welk procesrecht geldt voor deze nieuwe maatregel?²¹ Ook wijst de Raad in haar advies op de werklasttoename bij de kinderrechter.

De wettekst over de maatregel van opgroeiondersteuning roept nog veel vragen op

Inderdaad roept de wettekst over de maatregel van opgroeiondersteuning nog veel vragen op. Zo is nu geregeld dat als Bureau Jeugdzorg van oordeel is dat deze maatregel ontoereikend is, zij dit aan de Raad voor de Kinderbescherming moet melden. Dat zou betekenen dat bij een vervolgzak aan de kinderrechter tot een maatregel van ondertoezichtstelling de Raad eerst opnieuw onderzoek zou moeten doen naar de gezinssituatie, terwijl Bureau Jeugdzorg juist al goed op de hoogte is van de gezins- of kindproblematiek. Het zou meer voor de hand liggen dat Bureau Jeugdzorg in dat geval een bevoegdheid krijgt tot het indienen van een verzoek tot ondertoezichtstelling, net zoals dit nu ook het geval is bij een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing: Bureau Jeugdzorg is hiertoe bevoegd en zal hiervan gebruik maken als tijdens de uitvoering van de ondertoezichtstelling blijkt dat een uithuisplaatsing noodzakelijk is.

Concept-artikel 1:253zb BW bepaalt dat de maatregel van opgroeiondersteuning eenmaal met ten hoogste een jaar kan worden verlengd op verzoek van de stichting die de maatregel uitvoert, en indien de stichting niet tot een verzoek overgaat, op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie, een ouder of een verzorger. Er is echter niet geregeld, zoals dat bij het niet-verlengen van een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing wel het geval is, dat de stichting (Bureau Jeugdzorg) in dat geval voor afloop van de

maatregel een beslissing tot niet-verlenging moet melden bij de Raad, die vervolgens kan overwegen of toch een verlengingsverzoek noodzakelijk is (de zogenaamde ‘toetsende taak’ van de Raad). Is dit een omissie van de wetgever? Ook is in de nieuwe afdeling 3B niets geregeld over een mogelijk verzoek van de burgemeester aan de Raad tot het indienen van een maatregelverzoek, zoals dat wel (nieuw) is vastgelegd in concept-artikel 1:255 lid 4 BW voor de ondertoezichtstelling. Juist de maatregel van opgroeiondersteuning zou zich mogelijk kunnen lenen voor gewenste interventies vanuit het gemeentelijke niveau (via het Centrum voor Jeugd en Gezin, bijvoorbeeld als het gaat om kortdurende verplichte opvoedondersteuning) en de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester – waar overigens veel kritiek op is²² – zou in het bijzonder voor deze nieuwe lichte maatregel kunnen gelden. Ten slotte is het de vraag wat de ‘gezinsvoogd’ – of krijgt de ‘opgroeiondersteuner’ een andere naam? – kan doen als ouders of kind niet meewerken aan de nieuwe lichte maatregel.²³

Deze zoektocht naar sneller ingrijpen in zorgelijke opvoedsituaties op legitieme gronden maakt duidelijk dat er in de huidige maatschappij een behoefte bestaat aan snellere overheidsbemoeienis met gezinnen

Deze zoektocht naar sneller ingrijpen in zorgelijke opvoedsituaties op legitieme gronden maakt duidelijk dat er in de huidige maatschappij een behoefte bestaat aan snellere overheidsbemoeienis met gezinnen. Terecht benadrukt de Raad van State in haar advies dat het bij overheidsinterventie om een reëel probleem moet gaan en dat de noodzaak om relatief kortdurend en beperkt dwingend in het gezin in te grijpen duidelijk aanwezig moet zijn. Zelf vraag ik mij ten eerste af of deze noodzaak wel aan te tonen is en de invoering van deze nieuwe maatregel niet disproportioneel is ten opzichte van het doel dat ermee wordt bereikt: moet voor de (slechts enkele?) situaties waarin een lichte maatregel noodzakelijk is nu het gehele maatregelenpakket wordt gewijzigd? Of hangt deze ontwikkeling wellicht samen met de onlangs door de DSP-groep gepresenteerde bevinding dat langdurige intensieve gezinsondersteu-

²¹ Raad voor de Rechtspraak 4 juli 2011, zie *www.rechtspraak.nl*. De Raad wijst terecht op de volgende juridische onduidelijkheden: geldt de geschillenregeling (concept-art. 1:262b BW) ook voor deze nieuwe maatregel? Moet de kinderrechter bij een beslissing over een OTS-verzoek altijd overwegen of de lichtere maatregel kan volstaan? Welk procesrecht is van toepassing: kan hoger beroep worden ingesteld op grond van art. 806 Rv.? Kan Stichting Nidos ook uitvoerder van deze maatregel zijn?

²² Zie over kritiek op de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester o.a. S.F.M. Wortmann, ‘De burgemeester als opvoeder’, *FJR* 2010-1, p. 4-8.

²³ Ook de SP-fractie van de Eerste Kamer wijst hierop in het voorlopig verslag: *Kamerstukken I* 2010/11, 32 015, B, p. 9.

ning (in vrijwillig kader) in Nederland maar nauwelijks voorhanden is, terwijl een aantal gezinnen dit wel nodig heeft?²⁴ Dit gemis zou immers een reden kunnen zijn om eerder een kinderbeschermingsmaatregel (in gedwongen kader) op te willen leggen om de benodigde hulp zodoende wel te kunnen bieden?²⁵ Zou de behoefte aan een lichtere maatregel er ook zijn als er in vrijwillig kader een passender aanbod aanwezig was voor deze gezinnen die langdurige intensieve begeleiding nodig hebben? Met de SP-fractie van de Eerste Kamer ben ik van mening dat deze maatregel een compromis is – niet met ingrijpen wachten tot het helemaal mis is met het kind, maar ook niet het gezag voordien beperken – dae wellicht goed past in ons poldermodel, maar niet wenselijk is.

3.2 Gedeeltelijke gezagsoverheveling

De nieuw voorgestelde regeling van de ondertoezichtstelling omvat nog verschillende andere wijzigingen. Zo moet de kinderrechter in de beschikking de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige vermelden. In het oorspronkelijke voorstel werd nog gesproken over de te behalen doelen die in de beschikking moesten worden vermeld. Hiermee zou de kinderrechter zich echter volgens verschillende adviesorganen te dicht op het werkterrein van de gezinsvoogdijwerker begeven. Daarom is dit in het wetsvoorstel gewijzigd, waarbij is aangegeven dat het doel van de bepaling, te weten transparantie voor de cliënt en een doelgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling, behouden blijft.²⁶ Ook wordt het straks mogelijk om het gezag van de ouder(s) vanaf het uitspreken van de maatregel op één punt in algemene zin te beperken, namelijk ten aanzien van het geven van toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens van de minderjarige of de ouder(s) of verzorger(s). Dit houdt concreet in dat gegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling zonder toestemming kunnen worden opgeslagen en door derden aan de gezinsvoogdijwerker kunnen worden verstrekt op verzoek of op eigen initiatief, zelfs als deze derde een beroepsgeheim heeft. Dit is een uitzondering op de algemene regel dat een betrokkene zelf toestemming moet geven voor het uitwisselen van zijn of haar persoonsgegevens.²⁷ Hiermee moet het voor de gezinsvoogdijwerker gemakkelijker worden om goed zicht te krijgen op de veiligheid van het kind thuis. In de praktijk worden regelmatig geluiden gehoord dat derden die

zich zorgen maken over de veiligheid van een kind thuis, zoals de leerkracht, de wijkagent of de psychiater van de ouder, deze informatie niet aan de gezinsvoogdijwerker willen verstrekken, waarbij gewezen wordt op het (medisch) beroepsgeheim.

Tijdens de parlementaire behandeling werd een amendement ingediend met als doel om de grond voor het zonder toestemming verstrekken van persoonsgegevens bij zorgen over een kind strikter te formuleren in de zin dat sneller gegevens moeten worden verstrekt.²⁸ Dit amendement werd ontraden door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Zij gaf hierbij aan dat de gesprekken die zij naar aanleiding van dit voorstel in het veld voerde met onder andere de KNMG, GGZ Nederland en Jeugdzorg Nederland haar hebben gesterkt in de opvatting dat een plicht om gegevens te verstrekken zorgmijndend gedrag in de hand kan werken, tot onterechte stigma's kan leiden en kan leiden tot het discontinueren van noodzakelijke behandeling.²⁹ Net zoals dat steeds weer blijkt uit parlementaire discussies over een meldcode of meldplicht bij vermoedens van kindermishandeling, komt uit de opvatting van de staatssecretaris naar voren dat het kabinet liever vanuit het beroepsveld tot afspraken komt dan dat het strenge wettelijke verplichtingen oplegt. Desalniettemin werd het amendement aangenomen.³⁰ Dit betekent dat derden op verzoek van Bureau Jeugdzorg gegevens moeten verstrekken, en op eigen initiatief gegevens kunnen verstrekken als dit noodzakelijk wordt geacht voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling.³¹

Derden moeten op verzoek van Bureau Jeugdzorg gegevens verstrekken, en op eigen initiatief gegevens kunnen verstrekken als dit noodzakelijk wordt geacht voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling

Als een ondertoezichtstelling gepaard gaat met een machtiging uithuisplaatsing, kan de kinderrechter op verzoek het gezag van de ouder(s) op specifieke punten laten uitoefenen door Bureau Jeugdzorg. Het gaat om (1) de aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling, (2) het geven van toestemming voor een medische behandeling van de minderjarige jonger dan twaalf

24 Dit blijkt ook uit het onderzoek van W. Buisse, N. Hilhorst en A. Broeders., *Gezinsbegeleiding in vrijwillig en gedwongen kader*, Amsterdam: DSP-groep, april 2010.

25 De CDA-fractie van de Eerste Kamer noemt ook in het voorlopig verslag dat zich momenteel al veel aanbod van 'niet-vrijblijvende vrijwillige hulpverlening' ontwikkelt, en dat 'preventie' van zwaardere maatregelen niet zonder meer via de staat afgedwongen ingrepen in het gezin via 'lichte maatregelen' moet inhouden; *Kamerstukken I* 2010/11, 32 015, p. 8.

26 *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT) p. 9.

27 Zie de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), waarin een voor de praktijk ingewikkeld stelsel van gegevensverstrekking is vastgelegd. Zonder toestemming van de cliënt is alleen op grond van speciale wettelijke gronden gegevensuitwisseling toegestaan, waarbij voor de meeste beroepsgroepen e.e.a. nader is uitgewerkt in sectorale regelgeving. Zie o.a. M.R. Bruning, *Over sommige kinderen moet je praten – gegevensuitwisseling in de jeugdzorg* (oratie Leiden) en *www.privacywegwijzer.nl* (laatst geraadpleegd op 29 september 2011).

28 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 21 (Kooiman/Van Toorenburg).

29 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 42, p. 2.

30 Stemningsuitslagen Tweede Kamer 15 maart 2011.

31 Dit betekent niet alleen dat informatie moet worden verstrekt over een onveilige gezinssituatie, maar ook over verbeteringen ten aanzien van de gezondheid van de ouders indien een kind uit huis is geplaatst, zodat zorgvuldig over het toekomstperspectief van het uithuisgeplaatste kind kan worden beslist.

32 Vgl. concept-art. 1:265h BW, waarin – net zoals volgens de huidige wet – is geregeld dat vervangende toestemming voor medisch handelen kan worden gevraagd voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar oudere minderjarigen die niet in staat zijn tot een redelijke waardering van belangen. Het verschil is dat de vervangende toestemming slechts voor een specifieke medische behandeling geldt, en niet voor elke medische behandeling bij gezagsoverheveling via concept-art. 1:265e BW (Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT), p. 33).

33 Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT), p. 31.

34 Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3 (MvT), p. 31.

35 Dit terwijl door andere adviesorganen, zoals de vFAS, en door pleegouders en cliënten deze geschillenregeling nu juist werd toegejuicht en deze ook beantwoordde aan de bevindingen uit de OTS-wetsevaluatie uit 2001 dat direct betrokkenen bij de ondertoezichtstelling hun recht onvoldoende weten te vinden en de procedure om conflicten bij de kinderrechter voor te leggen, te ingewikkeld vinden.

36 Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 38.

37 Zie ook de brief van de Raad voor de Rechtspraak van 4 juli 2011 op www.rechtspraak.nl; waar concept-art. 1:265k spreekt over indiening zonder advocaat, wordt in het desbetreffende amendement juist de verplichte procesvertegenwoordiging genoemd als drempel waardoor niet ieder klein geschil aan de kinderrechter zal worden voorgelegd.

38 In de regeling zoals die gold tot 1995, bestond er een informeel spreekuur bij de kinderrechter waar conflicten over de uitvoering van de ondertoezichtstelling konden worden voorgelegd.

39 Zie ook M.R. Bruning, 'De cliënt in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2011-4, p. 78-86. In deze bijdrage pleit ik o.a. voor juridische bijstand of ondersteuning voor elk kind dat te maken krijgt met een uithuisplaatsing.

jaar of van de minderjarige van twaalf jaar of ouder die niet in staat is tot een redelijke waardering van belangen³² en (3) het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning ten behoeve van de minderjarige (concept-art. 1:265e lid 1 BW). In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt de noodzaak voor deze nieuwe mogelijkheid tot gedeeltelijke gezagsoverheveling toegelicht door te stellen dat er situaties bestaan waarin ouders het niet geven van toestemming of het niet meewerken aan bovengenoemde aspecten gebruiken als een middel om het gedrag van hun kind te corrigeren of inzetten als middel om de gezinsvoogdijwerker onder druk te zetten bepaalde zaken te regelen.³³ Ook wordt aangegeven dat terughoudend moet worden omgegaan met deze mogelijkheid, in het bijzonder als het gaat om toestemming voor medische behandeling.³⁴ Voor Bureau Jeugdzorg is het mogelijk om pleegouders te machtigen tot de uitoefening van de hierboven genoemde gezagsonderdelen. Dit kan soms praktisch zijn als een kind in een pleeggezin woont. Bureau Jeugdzorg blijft echter eindverantwoordelijk. De gedeeltelijke gezagsoverheveling betekent een extra inbreuk op het gezinsleven van een ouder of verzorger.

3.3 Procedurele vernieuwingen

Een belangrijke vernieuwing ten aanzien van de ondertoezichtstelling betreft de bij amendement weer ingevoerde geschillenregeling,

Procedurele vernieuwingen

Twee belangrijke aspecten ten aanzien van procedurele rechten vallen buiten het bestek van deze bijdrage, maar zijn absoluut vermeldenswaardig, omdat deze de procedurele positie van de minderjarige verbeteren. Het gaat ten eerste om de mogelijkheid om een reeds 'verlopen' ondertoezichtstelling of machtiging uithuisplaatsing door een hogere rechterlijke instantie te laten toetsen. Tot juni 2011 werden dergelijke hoger beroep- of cassatiezaken niet-ontvankelijk verklaard, maar als direct gevolg van de uitspraak S.T.S. t. Nederland van het EHRM op 7 juni 2011 (app.nr. 27705) besliste de Hoge Raad op 24 juni 2011 (LJN: BQ2292) dat niet-ontvankelijkheid in strijd is met een recht op een *effective remedy*. De andere uitspraak betreft die van het Hof Amsterdam op 19 juli 2011 (LJN: BR3011): het Hof lijkt impliciet te oordelen dat de gangbare praktijk van 'meldbrieven' niet voldoet aan de vereisten van het EVRM. Het Hof oordeelt in deze zaak waarin een moeder te laat aangaf gehoord te willen worden over een verlengingsverzoek, dat het niet-horen in strijd is met de vereisten die voortvloeien uit art. 8 EVRM.

Deze praktijk houdt in dat ouders en minderjarigen bij een verlengingsverzoek ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing een zogenaamde 'meldbrief' ontvangen van de rechtbank waarin is aangegeven dat indien zij door de rechter gehoord willen worden, zij dit snel kenbaar moeten maken.

die ook in het concept-wetsvoorstel te vinden was maar na de consultatieronde op advies van verschillende adviesorganen weer werd geschrapt. De geschillenregeling houdt in dat alle betrokkenen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling de kinderrechter kunnen verzoeken een zodanige beslissing te nemen als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. Een soortgelijke regeling bestaat al voor ouders met gezag die een geschil hebben over de uitoefening van het gezag (art. 1:253a BW). Bureau Jeugdzorg, de minderjarige vanaf twaalf jaar of ouder, de ouder(s) met gezag, de pleegouders en de zorgaanbieder waar het kind verblijft, krijgen de mogelijkheid om geschillen voor te leggen aan de kinderrechter. Hoewel de wetgever de geschillenregeling naar aanleiding van de adviezen op het concept-wetsvoorstel schrapte,³⁵ omdat volgens hem de scheiding tussen rechtspraak en uitvoering anders onder druk kwam te staan, is met het aangenomen amendement Toorenburg³⁶ de geschillenregeling toch weer terug in het wetsvoorstel. Onduidelijk is nog of een geschil met of zonder procesvertegenwoordiging aan de kinderrechter moet worden voorgelegd.³⁷ Vanuit het perspectief van de direct betrokkenen bij een ondertoezichtstelling valt het toe te juichen dat een geschillenregeling wordt (her)ingevoerd.³⁸ Daarbij zie ik zelf geen probleem voor wat betreft vermenging tussen rechtspraak en uitvoering, nu een kinderrechter slechts op verzoek over een concrete kwestie beslist zonder dat deze zich in de verdere uitvoering kan mengen.³⁹

Vanuit het perspectief van de direct betrokkenen bij een ondertoezichtstelling valt het toe te juichen dat een geschillenregeling wordt (her)ingevoerd

Een ander noemenswaardig onderdeel van het wetsvoorstel in dit verband is de mogelijkheid voor een kinderrechter om een verzoek tot een ondertoezichtstelling dat niet alle minderjarigen betreft over wie de ouder(s) het gezag uitoefent, ambtshalve aan te vullen en ook broertjes of zusjes van de betreffende minderjarige onder toezicht te stellen (concept-art. 1:255 lid 6 BW). Dit betekent opnieuw een uitbreiding van de taken van de kinderrechter bij procedures van een ondertoezichtstelling (zie kader volgende pagina).

Uitbreiding bevoegdheid kinderrechter bij beslissingen over ondertoezichtstelling

Vermeldenswaardig is t.a.v. de bevoegdheid van de kinderrechter bij ondertoezichtstelling de recente uitspraak van de voorzieningenrechter van Rechtbank Amsterdam van 25 maart 2011 (vervolg op de uitspraak van 4 maart 2011, LJN: BP9682). In deze uitspraak wordt beslist dat Bureau Jeugdzorg door de voorzieningenrechter kan worden veroordeeld om een niet-gebruikte machtiging uithuisplaatsing wél te gebruiken en dat deze rechter Bureau Jeugdzorg kan verplichten om een machtiging gesloten jeugdzorg aan te vragen bij de kinderrechter (LJN: BP9687; zie *JPF* 2011-5, nrs. 104 en 105 m.nt. J.H. de Graaf). Het is nog maar de vraag of deze verstrekkende beslissing niet te zeer in de uitvoeringsbevoegdheid van Bureau Jeugdzorg treedt en of dergelijke kwesties door een voorzieningenrechter beslecht moeten worden.

Bij amendement⁴⁰ is de verplichting om direct betrokkenen zelf naar een oplossing te laten zoeken, bijvoorbeeld via een Eigen Kracht conferentie (concept-art. 1:262a BW), ook toegevoegd aan het wetsvoorstel. Dit houdt in dat Bureau Jeugdzorg bij de start van de uitvoering van de ondertoezichtstelling eerst de ouder(s) met gezag in de gelegenheid stelt om samen met familieleden en andere belangrijke personen uit de sociale omgeving van een kind binnen zes weken een plan van aanpak op te stellen of een bestaand plan van aanpak aan te passen. Bureau Jeugdzorg kan voorafgaand aan het overleg van direct betrokkenen een kader stellen waar het plan aan moet voldoen. Slechts als de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van een kind daartoe aanleiding geven of de belangen van het kind anderszins geschaad worden, kan Bureau Jeugdzorg hiervan afzien (lid 2). Als een plan wordt opgesteld of aangepast, moet Bureau Jeugdzorg binnen 5 dagen na aanbieding van het plan gemotiveerd aangeven of zij het plan al dan niet geschikt acht en krijgen de ouders eventueel twee weken de tijd om het plan aan te passen. Als het plan dan nog niet geschikt wordt bevonden, maakt Bureau Jeugdzorg zelf een plan zoals bedoeld in artikel 13 lid 3 Wvz. De gedachte hierbij is dat als burgers zelf de regie krijgen, zij eerder geneigd zullen zijn om aan oplossingen te werken.

Dit nieuwe onderdeel uit het wetsvoorstel is aan veel kritiek onderhevig. Zowel de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie als de Raad voor de Rechtspraak wijzen op het gevaar van bureaucratie en vertraging in de hulpverlening. Voor Bureau Jeugdzorg betekent het straks een ingrijpend implementatietraject, terwijl de wachtlijsten bij de jeugdbescherming op het moment dat een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken nu al lang realiteit zijn en deze verplichte stap bij de start

van de uitvoering nog meer vertraging kan betekenen. Een dwingende verplichting voor Bureau Jeugdzorg om eerst het gezin zelf naar oplossingen te laten zoeken is mijns inziens te vergaand en in feite ook rijkelijk laat, nu een kinderrechter immers heeft beslist dat in vrijwillig kader geen mogelijkheden meer bestaan. Met de Raad voor de Rechtspraak ben ik van mening dat, als er al een verplicht moment zou moeten worden ingevoerd, het meer voor de hand ligt om tijdens de onderzoeksprocedure van de Raad voor de Kinderbescherming, dus vóór het uitspreken van een ondertoezichtstelling, een familieberaad in te bouwen. Het gevaar dreigt nu dat kinderen die ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, nog langer op de benodigde hulp moeten wachten.

Een dwingende verplichting voor Bureau Jeugdzorg om eerst het gezin zelf naar oplossingen te laten zoeken is mijns inziens te vergaand

3.4 Pleegkinderen

Een laatste belangrijke ontwikkeling die met procedurele wijzigingen te maken heeft, is de versterking van rechtswaarborgen voor kinderen in pleeggezinnen. Al jaren bestaat er veel kritiek op de ontoereikende regeling en uitvoering daarvan voor wat betreft kinderen die met een ondertoezichtstelling en een machtiging uithuisplaatsing in een pleeggezin zijn geplaatst, en na enige tijd weer (dreigen te) worden teruggeplaatst naar huis of overgeplaatst naar een nieuwe opvoedplek. De wettelijke regeling (art. 1:263 lid 2 sub c BW) om een dergelijke beslissing door Bureau Jeugdzorg aan te vechten bij de kinderrechter leek onvoldoende waarborgen te bieden, maar is in de jurisprudentie zodanig uitgelegd, dat hiermee pleegouders de kinderrechter toch kunnen verzoeken om een overplaatsing van hun pleegkind tegen te gaan. De in 1995 ingevoerde regel dat Bureau Jeugdzorg bij een beslissing tot beëindiging van een uithuisplaatsing voor de afloop van een machtiging de Raad voor de Kinderbescherming op de hoogte stelde, waarna de Raad moet toetsen of niet toch een verlenging van de machtiging uithuisplaatsing nodig is (de zgn. toetsende taak) wordt sinds de invoering onvoldoende uitgevoerd.⁴¹ In de praktijk blijkt dat veel pleegkinderen en pleegouders toch in de kou staan als Bureau Jeugdzorg op enig moment besluit het pleegkind te verplaatsen.⁴²

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 41 (amendement Voordewind c.s.).

⁴¹ Zie hierover M.R. Bruning, 'De cliënt in de jeugdzorg en jeugdbescherming vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2011-4, p. 78-86.

⁴² Zie o.a. N. Quik-Schuijt, 'Het juridisch kader van een pleeggezinplaatsing' en M. Kramer, 'Juridische mogelijkheden voor pleegouders en het pleegkind' in P. van den Bergh & T. Weterings (red.), *Pleegzorg in perspectief: ontwikkelingen in theorie en praktijk*, Assen: Van Gorcum 2010, resp. p. 113-142 en p. 143-158.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was daarom de mogelijkheid ingebouwd dat pleegouders bij een dreigende terug- of overplaatsing van hun pleegkind de kinderrechter konden verzoeken om dit tegen te gaan, een zogenaamd blokkaderecht in het kader van de ondertoezichtstelling. Bij amendement-Kooiman⁴³ is de bepaling toegevoegd dat als Bureau Jeugdzorg het verblijf van een minderjarige in een pleeggezin wil wijzigen, de kinderrechter hiervoor toestemming moet geven indien de minderjarige ten minste een jaar in het pleeggezin woont (concept-art. 1:265i lid 1 BW). Als de kinderrechter het verzoek van Bureau Jeugdzorg afwijst, moet Bureau Jeugdzorg de machtiging uithuisplaatsing in het pleeggezin blijven uitvoeren. Dit betekent een verplichte rechterlijke toets bij een overplaatsing van een pleegkind dat met een ondertoezichtstelling minstens een jaar in hetzelfde pleeggezin verblijft en biedt hiermee een waarborg voor het *family life* (vgl. art. 8 EVRM) dat tussen pleegkind en pleegouders is ontstaan. Pleegouders hoeven zodoende niet langer zelf aan de bel te trekken bij onvrede over de plannen van Bureau Jeugdzorg tot overplaatsing van een pleegkind. Dit betekent een belangrijke stap vooruit, niet alleen voor pleegouders, maar vooral voor de positie van pleegkinderen die al langer in een pleeggezin wonen.

In de praktijk blijkt dat veel pleegkinderen en pleegouders toch in de kou staan als Bureau Jeugdzorg op enig moment besluit het pleegkind te verplaatsen

Een ander onderdeel uit het wetsvoorstel, dat niet alleen betrekking heeft op kinderen in pleeggezinnen, maar op alle uithuisgeplaatste kinderen, schrijft voor dat na twee jaar ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing de Raad voor de Kinderbescherming standaard moet adviseren aan de kinderrechter over een verlengingsverzoek (concept-art. 1:265j BW). Hiermee wordt beoogd om de verhouding tussen ondertoezichtstelling – bedoeld als kortdurende maatregel voor kinderen die een toekomstperspectief bij eigen ouders of verzorgers hebben – en een gezagsbeëindigende maatregel te verbeteren in de zin dat er transparanter en meer inhoudelijk moet worden gemotiveerd waarom een langdurige ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing van een kind noodzakelijk is en passender is

dan een gezagsbeëindigende maatregel. De Raad zal inzichtelijk moeten maken waarom een gezagsbeëindiging of een beëindiging van de ondertoezichtstelling nog niet in beeld is. Daarbij heeft elke minderjarige in het wetsvoorstel het recht toegekend gekregen om zijn of haar stem te laten horen. Conceptartikel 799a Rv bepaalt dat een verzoekschrift moet vermelden of, en zo ja, op welke wijze de inhoud of strekking van het verzoek met de minderjarige is besproken en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven. Voor elk verzoek, of dit nu een eerste verzoek of verleningsverzoek betreft, geldt dat de mening van het kind daarin moet worden opgenomen.⁴⁴ Dit geeft de kinderrechter inzicht in de mening van het kind om wie het gaat.

Wat mij betreft had deze voor de minderjarige belangrijke nieuwe bepaling in het wetsvoorstel mogen worden aangevuld, zodat ook nog een expliciete motiveringsplicht voor de rechter zou gelden. Zodoende zou een uitspraak ook altijd inzicht moeten geven in de rechterlijke weging van de mening van het kind bij beslissingen over een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing. Het valt te hopen dat de kinderrechter ook zonder specifieke wettelijke verplichting deze motiveringsplicht in dit opzicht serieus neemt.

Een uitspraak zou ook altijd inzicht moeten geven in de rechterlijke weging van de mening van het kind bij beslissingen over een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing

In dit kader is nog een opmerking op zijn plaats over de ontwikkeling die in de jurisprudentie te bespeuren is om ten aanzien van pleeggezinplaatsingen een uitzondering te maken op de Wet op de jeugdzorg. In verschillende Hof-uitspraken is bepaald dat, hoewel de Wet op de jeugdzorg in beginsel slechts een rechterlijke beslissing tot uithuisplaatsing van een kind in 'een voorziening voor pleegzorg' of een 'residentiële voorziening' mogelijk maakt, voor pleeggezinplaatsingen een meer inhoudelijker bevoegdheid op zijn plaats is. Een rechter moet in een concreet geval kunnen beslissen dat een kind in een specifiek pleeggezin – bijvoorbeeld bij grootouders – geplaatst wordt of blijft. Volgens het Hof vloeit dit voort uit de vereisten van artikel 8 EVRM.⁴⁵

⁴³ Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 28.

⁴⁴ Doek bepleitte een sterkere betrokkenheid van minderjarigen in dergelijke procedures op grond van art. 12 IVRK reeds uitgebreid in zijn bijdrage 'De herziening jeugdbescherming: IVRK-proof?' uit de bundel M.R. Bruning & J. Kok (red.), *Herziening kinderbeschermingsmaatregelen – commentaren op het voorontwerp van wet*, Deventer: Kluwer 2008 (p. 27-40), waarin vele interessante commentaren op het concept-wetsvoorstel zijn te vinden.

⁴⁵ Zie o.a. Hof Amsterdam (nevenzittingsplaats Arnhem) 12 april 2011, LJN: BQ5537 en 16 februari 2010, LJN: BL6961.

Het valt te betreuren dat de wetsherziening kinderbeschermingsmaatregelen niet tevens tot een fundamentele bezinning heeft geleid over het verplichte gebruik van een indicatiebesluit voor een machtiging uithuisplaatsing,⁴⁶ waarbij de categorieën uithuisplaatsing in de Wet op de jeugdzorg nu zo ruim zijn geformuleerd. Zou het niet wenselijk zijn om ten aanzien van machtigingen uithuisplaatsing in gedwongen kader met specifiekere machtigingen te werken, zodat de kinderrechter weer meer zeggenschap krijgt over de concrete verblijfplaats van uithuisgeplaatste kinderen, en voor pleegkinderen zelf een specifiek pleeggezin kan bepalen? Gedwongen overheidsbemoedienis waarbij kind en ouders worden gescheiden vraagt naar mijn mening om een inhoudelijk rechterlijk oordeel.

4 Ter afsluiting

Concluderend zal het de lezer duidelijk zijn geworden dat het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen verschillende (nieuwe) onderdelen bevat waarmee het eenvoudiger wordt om sneller in te grijpen in zorgelijke opvoedsituaties. De nieuwe maatregel van opgroei-ondersteuning, de mogelijkheid tot gedeeltelijke gezagsbeperking bij ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing en de ambtshalve bevoegdheid van de kinderrechter om broertjes en zusjes onder toezicht te stellen, maken een snellere overheidsbemoedienis mogelijk. Tegelijkertijd worden daarbij ten opzichte van de huidige regeling meer rechtswaarborgen ingevoerd: een geschillenregeling, een verplichte rechterlijke toetsing bij een verplaatsing van een pleegkind na een jaar, een verplicht advies van de Raad voor de Kinderbescherming als een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing langer dan twee jaar duurt en een verplichte start van een ondertoezichtstelling met een gezinsberaad voor het opstellen van een plan van aanpak. De kinderrechter krijgt duidelijk weer een

actievere rol voor wat betreft de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Het is nog maar de vraag of een van de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk de verhouding tussen ondertoezichtstelling en gezagsbeëindiging optimaliseren, zal worden gerealiseerd in de zin dat een gezagsbeëindiging vaker zal worden gebruikt, nu de lichtere maatregel van ondertoezichtstelling met de mogelijkheid tot gedeeltelijke overheveling van het gezag wordt verzaamd en een nog lichtere maatregel wordt ingevoerd. De komende jaren zal statistisch en jurisprudentie-onderzoek hier inzicht in moeten verschaffen.

Bij de inwerkingtreding van de herziene kinderbeschermingsmaatregelen zal een voorspoedige implementatie in belangrijke mate afhangen van voldoende middelen voor de uitvoering van de maatregelen

Bij de inwerkingtreding van de herziene kinderbeschermingsmaatregelen zal een voorspoedige implementatie in belangrijke mate afhangen van voldoende middelen voor de uitvoering van de maatregelen. Nu elk kind recht heeft om in de eigen gezinsomgeving op te groeien, moet 'waar de staat met dwang intervenueert in de gewone gezinsverhoudingen, daar een gegronde reden voor zijn. Grote terughoudendheid is het sleutelwoord, te meer als de staat pretenties heeft die hij niet kan waarmaken.⁴⁷ Bij sneller overheidsingrijpen moet voor nog meer kinderen een betere opvoedsituatie worden waargemaakt. Hiervoor heeft de staat dan ook een inspanningsverplichting die gepaard moet gaan met voldoende financiële middelen en capaciteit bij elke overheidsbemoedienis met het gezinsleven.

⁴⁶ Met het amendement-Kooiman, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 015, nr. 16 wordt wel gewezen op het feit dat een indicatiebesluit in het kader van een uithuisplaatsing bij ondertoezichtstelling geen meerwaarde heeft en wordt voorgesteld dat de kinderrechter een machtiging uithuisplaatsing kan afgeven zonder dat Bureau Jeugdzorg een indicatiebesluit heeft moeten overleggen. Er wordt hier echter niet concreet ingegaan op het bepalen door de rechter van een specifieke uithuisplaatsing, bijv. in pleeggezin A.
⁴⁷ *Kamerstukken I* 2010/11, 32 015, B, p. 2.