

Wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen en de gevolgen voor de Raad voor de Kinderbescherming



Masterscriptie Nederlands recht accent privaatrecht
Universiteit van Tilburg
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Eva Verdonk

Eva Verdonk LLB

**In hoeverre zal de invoering van de gewijzigde ondertoezichtstelling en
verderstreckende maatregel, neergelegd in het wetsvoorstel tot
herziening van de Kinderbeschermingsmaatregelen, gevolgen hebben
voor de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming?**

Masterscriptie Nederlands Recht accent privaatrecht
Universiteit van Tilburg
Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Examencommissie: mr. J.A.E. van Raak-Kuiper
mr. V.M. Smits
mr. S.E. van de Merbel

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	5
1.1. Probleemstelling.....	7
1.2. Afbakening.....	7
1.3. Relevantie.....	8
1.4. Methodologie.....	8
HOOFDSTUK 2 DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING	9
2.1. Inleiding.....	9
2.2. Ontstaan en ontwikkeling van de Raad voor de Kinderbescherming.....	9
2.2.1. Het ontstaan van de voogdijraad.....	9
2.2.2. Ontwikkelingen van 1905 tot en met 1956.....	10
2.2.3. Veranderingen na 1956.....	11
2.3. De organisatie van de Raad voor de Kinderbescherming.....	12
2.4. De doelstellingen en taken van de Raad voor de Kinderbescherming.....	12
2.4.1. Strafzaken.....	13
2.4.2. Echtscheidingszaken.....	13
2.4.3. Beschermingszaken.....	13
2.5. Het Bureau Jeugdzorg.....	14
HOOFDSTUK 3 DE HUIDIGE REGELGEVING	15
3.1. Inleiding.....	15
3.2. De ondertoezichtstelling.....	15
3.2.1. De grond voor een ondertoezichtstelling.....	15
3.2.2. Het verzoek tot een ondertoezichtstelling.....	16
3.2.3. De voorlopige ondertoezichtstelling.....	16
3.2.4. Duur, verlenging en opheffing van de ondertoezichtstelling.....	17
3.3. De uithuisplaatsing.....	17
3.3.1. De gronden voor een machtiging tot uithuisplaatsing.....	18
3.3.2. Het verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing.....	18
3.3.3. De duur en verlenging van de machtiging tot uithuisplaatsing.....	18
3.3.4. Beëindiging van de uithuisplaatsing.....	19
3.4. De gezagsontnemende maatregelen: Ontheffing van en ontzetting uit het ouderlijk gezag.....	19
3.4.1. De gronden voor ontheffing.....	20
3.4.2. Het verzoek tot ontheffing.....	20
3.4.3. Vrijwillige en gedwongen ontheffing.....	20
3.4.4. De gronden voor ontzetting.....	21
3.4.5. Het verzoek tot ontzetting.....	22
3.4.6. Rechtsgevolgen van ontzetting en ontheffing.....	22
3.4.7. Herstel in het ouderlijk gezag.....	23

HOOFDSTUK 4 DE HUIDIGE WERKWIJZE VAN DE RAAD..... 24

4.1.	Inleiding	24
4.2.	Het raadsonderzoek	24
4.2.1.	De melding	24
4.2.2.	Het formuleren van een voorlopige onderzoeksvraag.....	25
4.2.3.	Werkrelatie opbouwen, verkennen aandachtsgebieden	26
4.2.4.	Onderzoeksvraag vaststellen, hypothesen formuleren en een onderzoeksplan maken: MDO 1	26
4.2.5.	Hypothesen toetsen	27
4.2.6.	Onderzoeksvraag beantwoorden en verder onderzoek afwegen: MDO 2	28
4.2.7.	Rapporteren	28
4.3.	De toetsende taak	29

HOOFDSTUK 5 DE TOEKOMSTIGE WETTELIJKE REGELGEVING 31

5.1.	Inleiding	31
5.2.	De ondertoezichtstelling.....	31
5.2.1.	De grond voor een ondertoezichtstelling	31
5.2.2.	Het verzoek tot een ondertoezichtstelling	32
5.2.3.	De doelen voor de ondertoezichtstelling	33
5.2.4.	De voorlopige ondertoezichtstelling	34
5.2.5.	Duur, verlenging en opheffing van de ondertoezichtstelling	34
5.3.	De uithuisplaatsing.....	35
5.3.1.	De gronden voor een machtiging tot uithuisplaatsing.....	35
5.3.2.	Het verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing	35
5.3.3.	De duur en verlenging van een machtiging tot uithuisplaatsing	35
5.3.4.	Beëindiging van een uithuisplaatsing.....	35
5.3.5.	De gedeeltelijke gezagsoverheveling	36
5.3.6.	De toetsende taak van de Raad.....	37
5.4.	De gezagsbeëindigende maatregel	38
5.4.1.	De gronden voor een gezagsbeëindigende maatregel	38
5.4.2.	Verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel.....	39
5.4.3.	Herstel in het gezag	39

HOOFDSTUK 6 DE CONSEQUENTIES VOOR DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING 40

6.1.	Inleiding	40
6.2.	De letter van het wetsvoorstel	40
6.2.1.	De ondertoezichtstelling.....	40
6.2.2.	De uithuisplaatsing	46
6.2.3.	De gezagsbeëindigende maatregel	49
6.3.	De gedachtelijn van het wetsvoorstel.....	52

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN..... 57

7.1.	Conclusie.....	57
7.2.	Aanbevelingen.....	60

LITERATUURLIJST 67

BIJLAGEN 70

- Bijlage I. Rapportageformat
- Bijlage II. Onderzoeksvragen
- Bijlage III. Juridische vertalingen
- Bijlage IV. Raadsbesluiten

VOORWOORD

Elk kind is gebaat met voldoende eten, goede kleding, een goed dak boven het hoofd, reinheid, regelmaat, rust en vooral... liefde.¹ Helaas krijgt niet ieder kind dit. Het komt dan ook veelvuldig in de samenleving voor dat een kind verwaarloosd, mishandeld of zelf gedood wordt. In veel gevallen wordt het niet door anderen opgemerkt, maar het gebeurt helaas wel. Een aantal schrijnende zaken zijn uitgebreid in de media belicht. Om zoveel mogelijk leed te voorkomen is de Raad voor de Kinderbescherming in het leven geroepen, die qua werkwijze afhankelijk is van de kinderbeschermingswetgeving.

De kinderbeschermingswetgeving heeft de afgelopen jaren echter veel kritiek te verduren gekregen. De discussie over de perikelen in de jeugdzorg heeft die kritiek alleen maar versterkt. Om aan de kritiek tegemoet te komen is enige tijd geleden het programma 'Beter Beschermd' ontwikkeld. Kort hierop is een Werkgroep geformeerd om na te denken over een gewenste herziening van de kinderbeschermingswetgeving. De discussies in de Werkgroep resulteerden in het rapport 'Kinderen eerst', dat de grondslag vormt van het wetsvoorstel tot herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen. Dit wetsvoorstel bevat vele aanpassingen van de kinderbeschermingswetgeving en is daarom van grote betekenis voor de Raad voor de Kinderbescherming.

Na vier jaren gestudeerd te hebben aan de Universiteit van Tilburg, heb ik gekozen om ter afsluiting van deze leuke en leerzame tijd stage te lopen bij de Raad voor de Kinderbescherming. Aangezien het wetsvoorstel tot herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen van grote betekenis is voor de Raad en het voor hen nog onduidelijk is wat het wetsvoorstel precies inhoudt heb ik in opdracht van de Raad onderzocht wat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werkwijze van de Raad zijn. Gedurende vier maanden heb ik een kijkje mogen nemen in het werk bij de Raad. Hierdoor heb ik kunnen vaststellen wat thans de werkwijze is. Naast de dagen die ik daar aan mijn onderzoek heb besteed, heb ik mee mogen lopen met diverse raadsmedewerkers. Ik heb een zeer leuke en leerzame tijd gehad bij de Raad! Bedankt hiervoor.

Na vele maanden onderzoek ligt dan eindelijk het resultaat in de vorm van deze scriptie voor u. Allereerst wil ik mijn begeleidster van de Universiteit van Tilburg, mevrouw mr. van Raak-Kuiper en met name mijn begeleidster bij de Raad, Saskia van de Merbel, hartelijk danken voor de uitstekende begeleiding. Bedankt voor al jullie tijd, goede adviezen en fijne samenwerking. Mede dankzij jullie kritische kijk is deze scriptie geworden tot wat die nu is.

Ten slotte een bijzonder woord van dank aan mijn vriend, Edsel, en in het bijzonder mijn ouders. Zonder jullie onvoorwaardelijke steun en voortdurende interesse in mijn studie en werk was ik nooit zover gekomen!

Eva Verdonk
Oost-Souburg, oktober 2008

¹ P. Vlaardingebroek, 'Kinderen eerst, ouders laatst?', *FJR* 2007-2, p. 2-9

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Kinderen moeten kunnen rekenen op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid. Ouders hebben de taak er voor te zorgen dat hun kinderen die ontwikkeling en zelfstandigheid bereiken.² Wanneer de ouders deze taak niet naar behoren vervullen, helpt de overheid hen, al dan niet in een gedwongen kader. De voorkeur wordt gegeven aan vrijwillige hulpverlening. Ouders moeten dan wel, eventueel na enige drang, open staan voor die hulp. Is dat niet het geval, omdat ze niet willen of niet kunnen, en wordt de ontwikkeling van het kind bedreigd, dan grijpt de overheid in en past maatregelen toe om de zorg die het kind nodig heeft toch te kunnen bieden. Deze maatregelen worden de kinderbeschermingsmaatregelen genoemd. Dit ingrijpen van de overheid vormt het laatste middel dat kan worden ingezet om er voor te zorgen dat een kind onbedreigd kan opgroeien.

Het is echter niet altijd eenvoudig wanneer gekozen moet worden voor de hulp in dit gedwongen kader. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (in het vervolg: EVRM) beschermt namelijk het recht van de ouders tegen ongefundeerd ingrijpen door de overheid. Hieruit kan worden afgeleid dat de ouders niet alleen de plicht maar ook het recht hebben om hun kinderen te verzorgen en op te voeden op de manier die hen het beste lijkt. Hiertegenover staat het belang van het kind bij een opvoeding en verzorging die aan bepaalde minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling voldoet. In het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (in het vervolg: IVRK) is het recht van het kind op welzijn, ontwikkeling en vrijwaring van mishandeling vastgelegd. Tevens heeft de overheid krachtens dit verdrag de plicht om ouders, die problemen ondervinden bij de verzorging en opvoeding van hun kinderen, te ondersteunen. De beslissing om al dan niet in te grijpen kan door deze verschillende verdragsverplichtingen soms ingewikkeld zijn. Daarom zal altijd een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden of de situatie in het gezin ingrijpen door de overheid nodig maakt. Wat hierbij wel vaststaat is dat bij iedere beslissing het belang van het kind altijd de eerste overweging moet zijn. Dit is met zoveel woorden vastgelegd in artikel 3 van het IVRK.

De zojuist beschreven overheidsverantwoordelijkheid heeft geleid tot een systeem van jeugdbescherming. Dit systeem stelt de overheid in staat om een onderzoek in te stellen naar de opvoedings- en leefsituatie van de minderjarige en in te grijpen als dat nodig is.³ De werkwijze daarbij kan als volgt omschreven worden.

Een vermoeden van een voor een minderjarige bedreigende situatie wordt gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming (in het vervolg: Raad) die deze melding onderzoekt. Een dergelijk vermoeden wordt doorgaans gemeld door het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (ook wel: AMK), dat onderdeel uitmaakt van het Bureau Jeugdzorg. De Raad is in deze zaken procespartij, en is bevoegd bij de rechter te vragen om een kinderbeschermingsmaatregel. Vervolgens kan de rechter het gezag van ouders door middel van een ondertoezichtstelling beperken eventueel in combinatie met een uithuisplaatsing, of de ouders het gezag over hun kind ontnemen middels een ontheffing of ontzetting uit het ouderlijk gezag. De uitvoering van de ondertoezichtstellingen en de uitoefening van voogdijen is in beginsel een taak van het Bureau Jeugdzorg.

In het startdocument van het programma Beter Beschermd (waarover later meer) zijn cijfers gepubliceerd die duidelijk maken dat een groot aantal minderjarigen en gezinnen in aanraking komen met de jeugdbescherming:

- de Raad handelt jaarlijks ongeveer 8.500 beschermingszaken af;

² Kamerstukken II 2007/08, 31001, nr. 37

³ Startdocument programma Beter Beschermd, d.d 1 september 2005

- in totaal zijn rond de 20.000 minderjarigen onder toezicht geplaatst;
- in totaal zijn zo'n 9000 minderjarigen onder voogdij gesteld.

Het merendeel van deze minderjarigen (en hun ouders) heeft te maken met een ernstige ingreep van de overheid in hun persoonlijke levenssfeer.⁴ Ook hebben cijfers uitgewezen dat het aantal meldingen van kindermishandeling de afgelopen jaren flink is toegenomen.⁵ Hieruit valt op te maken dat de jeugdbescherming tot een belangrijke taak van de overheid behoort.

De afgelopen jaren is er echter uit verschillende hoeken veel kritiek geweest op de jeugdbescherming. Dit onder andere naar aanleiding van een aantal tragische gebeurtenissen zoals de dood van Rochelle Rijkers, het meisje Savanna en het gezinsdrama in Roermond.⁶ Er is daarom ook veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar het functioneren van de jeugdbescherming⁷ en thematisch onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg (Inspectie) naar de uitvoering van voogdijen en ondertoezichtstellingen. Deze onderzoeken brengen aanzienlijke problemen in de uitvoeringspraktijk aan het licht.

Onder andere is aan het licht gekomen dat de ondertoezichtstelling ten onrechte wordt opgelegd, terwijl er juist redenen zijn voor een gezagsontnemende maatregel en deze, gezien vanuit de rechten van een minderjarige, ook de voorkeur heeft. De ondertoezichtstelling is bedoeld voor gezinnen waarbij de ouders geholpen zijn met het versterken van de opvoedingsvaardigheden. Toch wordt de maatregel ook opgelegd bij langdurige pleeggezinplaatsing. Volgens de onderzoekers zou er juist tot ontheffing van het ouderlijk gezag overgegaan moeten worden. De onderzoekers pleiten voor een betere afstemming tussen de ontheffing van het gezag en de ondertoezichtstelling. Daarnaast hebben bepaalde belanghebbenden onvoldoende toegang tot de rechter. Dit betreft met name pleegouders die de verzorging en opvoeding van een minderjarige op zich hebben genomen nadat deze uit huis is geplaatst.

Ook blijkt uit onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling dat na twee jaar ondertoezichtstelling de situatie bij 28 % van de jongeren is verbeterd, van 38 % hetzelfde is gebleven en van 33 % is verslechterd.⁸

Dit zijn slechts drie van de vele problemen die uit onderzoeken naar voren zijn gekomen. Naar aanleiding van de geconstateerde problemen heeft de Minister van Justitie beleidsaanpassingen, nodig voor de verbetering van jeugdbescherming, in de nota *Beter Beschermd* neergelegd en aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 30 juni 2004.⁹ Het programma *Beter Beschermd* ging feitelijk van start in januari 2005.¹⁰ Het programma heeft ten doel een effectieve en efficiënte jeugdbescherming, dat bereikt zou kunnen worden als (meer) tijdig de juiste kindbeschermingsmaatregelen wordt getroffen en dat (mede daarom) de gezagbeperkende en gezagbeëindigende kindbeschermingsmaatregelen goed op elkaar moeten aansluiten. Daartoe bevat het programma aanzetten om bestaande knelpunten in de

⁴ Startdocument programma *Beter Beschermd*, d.d. 1 september 2005

⁵ In 2002 is het aantal meldingen met 19,5% toegenomen naar ruim 7000.

⁶ Kamerstuk 2002/03, 28606, Jeugdzorg 2003-2006 nr. 3 d.d. 11 november 2002 (Roermondse gezinsdrama), nr. 4 d.d. 10 december 2002 (dood Rochelle Rijkers), Rechtbank 's Gravenhage, 16 november 2007, 09/753134-05 (dood Savanna)

⁷ Te weten:

* 'Met recht onder toezicht gesteld', evaluatie herziene ondertoezichtstelling-wetgeving (Verwey-Jonker Instituut, 2000),

* '909 zorgen', een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling (VU, 2001),

* 'Maatregel ... Regelmaat', reconstructie van (het doorbreken van) transgenerationale overdracht van kindbeschermingsmaatregelen (Adviesbureau van Montfoort, 2001).

⁸ '909 zorgen', een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling (VU, 2001),

⁹ Kamerstukken 2003/04, 28606 nr. 19

¹⁰ Organisatiestructuur programma *Beter Beschermd*, d.d. augustus 2007

huidige wetgeving op dit punt weg te nemen.¹¹ In april 2005 werd de Werkgroep Wetgeving door de minister van Justitie geïnstalleerd met de opdracht om, in het kader van het programma Beter Beschermd, advies uit te brengen over de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving. De Werkgroep bracht in augustus 2006 dit advies uit dat ‘Kinderen Eerst’ wordt genoemd. Het wetsvoorstel tot herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen, dat onderwerp is van deze scriptie, is mede gebaseerd op dit advies. Het bevat vele aanpassingen van het huidige jeugdbeschermingsbeleid en wetgeving en zal dus een grote verandering van de jeugdbescherming met zich mee brengen. In deze scriptie zal ik op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming onderzoeken welke gevolgen dit wetsvoorstel heeft voor de werkwijze van deze organisatie.

1.1. Probleemstelling

Naar aanleiding van de hierboven beschreven ontwikkelingen ben ik tot de volgende probleemstelling gekomen: *in hoeverre zal de invoering van de gewijzigde ondertoezichtstelling en verderstreckende maatregel, neergelegd in het wetsvoorstel tot herziening van de Kinderbeschermingsmaatregelen, gevolgen hebben voor de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming?*

Ter beantwoording van de hierboven genoemde probleemstelling zal ik de volgende subvragen behandelen:

1. Hoe heeft de Raad voor de Kinderbescherming zich ontwikkeld? Hoe ziet de organisatie eruit en welke wettelijke taken heeft de Raad?
2. Wat is de inhoud van de huidige wettelijke regelgeving op het gebied van de ondertoezichtstelling en de verderstreckende maatregelen en hoe verhouden deze maatregelen zich tot elkaar in theorie en praktijk?
3. Hoe gaat de Raad in de praktijk te werk?
4. Wat houdt het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting in, met name op gebied van de ondertoezichtstelling en de verderstreckende maatregelen?
5. Welke gevolgen zal de invoering van de gewijzigde ondertoezichtstelling en verderstreckende maatregelen, neergelegd in het wetsvoorstel, met zich meebrengen, met het oog op de werkwijze van de Raad?
6. Welke conclusie kan worden getrokken met het oog op hierboven beschreven subvragen?
7. Welke aanbevelingen kunnen aan de Raad gegeven worden, wat zou er eventueel veranderd moeten worden?

1.2. Afbakening

De memorie van toelichting van het wetsvoorstel dat onderwerp is van deze scriptie, spreekt over wijzigingen op gebied van elke kinderbeschermingsmaatregel. Dus wijzigingen op gebied van de ondertoezichtstelling, de ontzetting, de ontheffing en de voogdij. In deze scriptie wil ik de voogdij echter buiten beschouwing laten en mij dus beperken tot de ondertoezichtstelling, de ontheffing en de ontzetting. De ondertoezichtstelling is de meest opgelegde maatregel en dus voor de Raad van de Kinderbescherming het meest van belang. Daarbij is de overgang van een ondertoezichtstelling naar een ontheffing een kwestie die in de

¹¹ P. Vlaardingerbroek, ‘Kinderen eerst, ouders laatst?’, *FJR* 2007-2, p. 2-9.

praktijk vele problemen met zich mee brengt. Met oog hierop ben ik van mening dat deze kwestie bijzondere aandacht verdient.

Daarnaast spreekt het wetsvoorstel over aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek, een enkele bepaling van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet op de jeugdzorg. Dit wil zeggen dat het wetsvoorstel niet alleen spreekt over mogelijke wijzigingen van de kinderschermingsmaatregelen, maar ook over wijzigingen van de bevoegdheden en posities van verschillende instanties. Op de gevolgen die deze wijzigingen met zich meebrengen voor de bevoegdheden van al deze instanties wil ik niet ingaan in deze scriptie. Ik zal mij slechts richten op de gevolgen voor de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming.

1.3. Relevantie

Dit onderzoek verricht ik in opdracht van de Raad van de Kinderbescherming te Middelburg. Het is voor deze instantie, maar ook voor andere instanties belast met het kinderschermingsbeleid, relevant een duidelijk beeld te verkrijgen van de inhoud van het wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel zal namelijk vele gevolgen hebben voor het toekomstige beleid. Het is dan ook zeer noodzakelijk dit wetsvoorstel met zijn gevolgen, kritisch te beoordelen.

1.4. Methodologie

Om de probleemstelling met de bijbehorende subvragen beantwoord te krijgen, heb ik gebruik gemaakt van verschillende methoden. Allereerst heb ik literatuuronderzoek gedaan waarbij ik gebruik heb gemaakt van literatuur van verschillende auteurs, de tekst van wet- en regelgeving, de parlementaire geschiedenis en eventuele jurisprudentie. Dit literatuuronderzoek was van belang voor de onder 1, 2, 3 en 4 gestelde subvragen.

Vervolgens heb ik tijdens mijn stage bij de Raad voor de Kinderbescherming te Middelburg dossieronderzoek verricht, waarbij ik inzicht heb verkregen in zaken waarin er onduidelijkheid of meningverschil bestaat over het al dan niet verzoeken en/of opleggen van een verderstreckende maatregel. Dit inzicht was van belang om tot een antwoord op de onder 2 gestelde subvraag te komen.

Tot slot heb ik gesprekken gevoerd met de teamleider en raadsonderzoekers werkzaam bij de Raad voor de Kinderbescherming met het oog duidelijkheid te verschaffen inzake de huidige werkwijze van de Raad. Deze gesprekken waren van belang voor een antwoord op de onder 3 en 5 gestelde subvragen.

HOOFDSTUK 2 DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

2.1. Inleiding

De Raad voor de Kinderbescherming is het centrale voorlichtingsorgaan voor de justitiële autoriteiten ingeval deze beslissingen moeten nemen ten aanzien van minderjarigen. Wat houdt deze voorlichtende taak nu werkelijk in? Heeft de Raad naast deze voorlichtende taak nog andere wettelijke taken? In dit hoofdstuk zullen de doelstelling en de taken van de Raad worden beschreven. De beschrijving van de strafrechtelijke taken van de Raad zal daarbij echter zeer beknopt zijn, aangezien een uitgebreide uiteenzetting het civielrechtelijke bestek van deze scriptie te buiten zou gaan.

Voordat op deze taken in gegaan zal worden, zal er een korte beschrijving volgen over het ontstaan van de Raad en haar organisatie.

De laatste paragraaf zal zijn gewijd aan een andere instelling die een belangrijke rol speelt bij de beschermingstaak van de Raad: het Bureau Jeugdzorg

2.2. Ontstaan en ontwikkeling van de Raad voor de Kinderbescherming

De geschiedenis van de Raad voor de Kinderbescherming is nauw verweven met de geschiedenis van de jeugdzorg en de jeugdbescherming in het algemeen. De opvattingen en beelden in de publieke opinie hieromtrent hebben hun weerslag gehad, en hebben dat nog steeds, op de organisatie van de Raad.

In deze paragraaf zal het accent met name liggen op de juridische factoren die bij het ontstaan van de voogdijraad, respectievelijk de Raad voor de Kinderbescherming, van betekenis zijn geweest.

2.2.1. *Het ontstaan van de voogdijraad*

In de laatste decennia van de vorige eeuw veranderde Nederland van een standenmaatschappij in een geïndustrialiseerde kapitalistische samenleving. Voor veel gezinnen bracht deze nieuwe moderne samenleving bepaald geen periode van overvloed. Vanuit de maatschappij kwam, vanwege de erbarmelijke omstandigheden waaronder kinderen opgroeiden, de roep om de instelling van organisaties van kinderbescherming. Georganiseerde vormen van kinderbescherming en kindercare werden opgericht. Het daadwerkelijke beginpunt van de huidige Raad ligt echter pas in 1905, bij de oprichting van de Voogdijraad.¹² Deze Voogdijraad is in het leven geroepen met het oog op uitvoering te geven aan de Kinderwetten van 1901. Deze Kinderwetten bestonden uit drie wetten. De eerste wet, de burgerlijke kindercarewet, introduceerde de maatregelen van kinderbescherming, namelijk de ontheffing en de ontzetting.¹³ De tweede wet, de strafrechtelijke kindercarewet¹⁴, ging over de aanpak van kinderen die een misdrijf hadden gepleegd en de derde wet, de kindercarebeginselenwet¹⁵, had betrekking op de praktische uitvoering van de eerste twee wetten. Met de voogdijraad werd een orgaan beoogd dat bestemd was om de rechter voor te lichten bij beslissingen omtrent ontheffing en ontzetting van het ouderlijk gezag. Tevens had de Voogdijraad tot taak om

¹² Van Montfoort, Opleiding jeugdbescherming; de geschiedenis van de Raad voor de Kinderbescherming p. 7

¹³ De wet tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en daarmee samenhangende artikelen van 6 feb. 1901, Stb. 62

¹⁴ De wet houdende wijziging in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen van 12 feb. 1901, Stb. 61

¹⁵ De wet houdende beginselen en voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen van 12 feb. 1901, Stb. 64

handelend op te treden in het geval de rechter een beslissing had genomen tot ontneming van het ouderlijk gezag; aan de Voogdijraad werd de voorlopige zorg van de minderjarige opgedragen totdat definitief in het gezag was voorzien. Vervolgens had de Voogdijraad tot taak de rechter te adviseren over de bijdrage die de ouders na ontheffing of ontzetting moesten betalen en te zorgen voor de inning van die bijdragen.¹⁶ In het Burgerlijk Wetboek werd een artikel 385b ingevoerd dat, met het Organisatiebesluit voogdijraden van 1905, deze taken en bevoegdheden van de Voogdijraad regelde.¹⁷

Aan de Voogdijraad werd in 1905 nauwelijks een taak toebedeeld met betrekking tot de voorlichting en advisering aan de rechterlijke colleges op strafrechtelijk gebied. De taak die de Raad op dit gebied had lag vrijwel uitsluitend op het toezichthoudende vlak. De Raad kon worden belast met het toezicht op hen wier dwangopvoeding (een manier om minderjarigen die strafbare feiten hadden gepleegd ter verbetering bij hun ouders weg te halen) voorwaardelijk was geëindigd.¹⁸ De minister van justitie had daarnaast de bevoegdheid voor veertien- tot achttienjarigen te beslissen dat in lichtere gevallen de vervolging werd gestaakt onder voorwaarde dat het kind in een ‘behoorlijke omgeving en onder passend toezicht’ werd geplaatst. Op de Voogdijraad rustte de taak ervoor te zorgen dat de voorwaarde daadwerkelijk werd nageleefd.¹⁹

De voorlichting ten aanzien van minderjarigen die met justitie in aanraking waren gekomen, ontwikkelde zich vanuit het particulier initiatief en met name door toedoen van de ambtenaren van de kindervetten van de vereniging Pro Juventute.

De Voogdijraad was een overheidsinstelling, die formeel verantwoording diende af te leggen aan de minister van Justitie. Er waren echter nauwelijks afspraken gemaakt over hoe die verantwoording zou moeten plaatsvinden, en evenmin over aan welke criteria de Raad zou moeten voldoen. Dit is gelegen in het feit dat de Raad in het leven is geroepen als een neutraal orgaan tussen overheid en particulier initiatief. Zij had in de praktijk daardoor een geheel zelfstandige positie, en wierf haar medewerkers onder de burgerij en het particulieren liefdadigheidsinitiatief.²⁰ In ieder arrondissement was minstens een Voogdijraad gevestigd.²¹

2.2.2. Ontwikkelingen van 1905 tot en met 1956

Wanneer we de ontwikkelingen van de Voogdijraad in de periode van 1905 tot en met 1956 bezien, dan zijn er twee factoren die deze ontwikkelingen onmiskenbaar hebben beïnvloed, te weten,

1. De uitbreiding van de wettelijke taken van de Voogdijraad
2. De professionalisering van de hulpverlening.

ad. 1

Sinds de oprichting van de Voogdijraad in 1905 werd in de loop der jaren het aantal taken van de Voogdijraad uitgebreid. Vanaf 1922 kwam er door de invoering van de nieuwe maatregel van de ondertoezichtstelling en de instelling van de kinderrechter een uitbreiding en ontwikkeling in het kindbeschermingswerk: de Voogdijraad kreeg de bevoegdheid om,

¹⁶ Van Montfoort, Opleiding jeugdbescherming; de geschiedenis van de Raad voor de Kinderbescherming, p. 8

¹⁷ Hermans, p. 72

¹⁸ Doek & Vlaardingerbroek, 2006, p. 750

¹⁹ Hermans, p. 29

²⁰ Raad voor de Kinderbescherming, Honderd jaar kindbescherming, p. 41

²¹ Raad voor de Kinderbescherming, Honderd jaar kindbescherming. P. 45

indien noodzakelijk, in een concrete situatie een ondertoezichtstelling te verzoeken.²² Daarbij kreeg de Raad bij wet van 1947 nieuwe taken ten aanzien van de gedwongen ontheffing en werd zij belast met het vooronderzoek in vaderschapszaken.²³ Ook kreeg de Raad in 1952 het toezicht op en de registratie van pleegkinderen ingevolge de Pleegkinderenwet toegewezen en in 1956 het onderzoek en advies in adoptiezaken.²⁴ Op civielrechtelijk terrein zou de Raad in beginsel in alle zaken waarin de rechter een beslissing moet geven betreffende het gezag over minderjarigen, moeten worden gehoord om de rechter inlichtingen en advies te geven.

Op strafrechtelijk terrein kreeg de Raad in 1955, naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Overwater²⁵, een belangrijke nieuwe taak opgedragen. Deze taak hield in dat de Raad voortaan in alle kinderstrafzaken ingeschakeld moest worden door het Openbaar Ministerie. De Raad diende voortaan de officier van justitie te adviseren, onder overlegging van een voorlichtingsrapport, omtrent de te verkiezen afdoening van een zaak.

ad 2

Niet alleen werden de taken van de Raad uitgebreid, ook werden er steeds hogere eisen gesteld aan de inhoud van die taken. Dit was met name te danken aan de groeiende wetenschappelijke inzichten. Voor de medewerkers van de Raad werd deze uitbreiding en professionalisering van de taken teveel; reorganisatie was noodzakelijk en er werd een commissie tot reorganisatie van de Voogdijraden in het leven geroepen. De aanbevelingen van deze commissie leidden in 1956 tot een grote reorganisatie, waarbij de naam Voogdijraad veranderde in de Raad voor de Kinderbescherming.²⁶ Tevens werd de organisatiestructuur gewijzigd. In elk arrondissementshoofdplaats werd een Raad voor de Kinderbescherming opgericht; dit waren er in totaal negentien. Deze Raden bestonden uit een college (belast met het bepalen van het beleid) en een bureau voor de kinderbescherming (belast met het uitvoeren van het beleid). De vrijwillige medewerkers werden vervangen door professioneel opgeleide maatschappelijke werkers.

2.2.3. Veranderingen na 1956

De instelling van de Raad voor de Kinderbescherming en haar taakuitbreiding bracht geen einde aan de problemen in de kinderbescherming. In de jaren 1969 en 1970 brak een storm van kritiek los over de kinderbescherming in het algemeen en de Raad in het bijzonder.²⁷ Gesteld werd dat de kinderbescherming een vermenging van hulp en recht inhield en dat door deze vermenging zowel de goede kanten van de hulp als de goede kanten van het recht verloren gingen. Er werd gepleit voor een duidelijke scheiding tussen hulp en recht. Deze scheiding zou consequenties moeten hebben voor de organisatie van de Raad voor de Kinderbescherming. Het element hulp zou uit de justitiële praktijk van de Raad gehaald moeten worden en worden overgebracht naar de niet-justitiële hulpverleningsinstanties. De invloed van deze kritiek op de kinderbescherming werd echter pas op langere termijn zichtbaar. Pas in de jaren tachtig van de vorige eeuw werd de centrale positie van de Raad verlaten; hulpverlening diende, aldus de regering, geen taak van de Raad te zijn. Het verrichten van onderzoek behoorde bij de Raad thuis, de hulpverlenende taken werden aan

²² *Stb*, 1922, 544

²³ Wet van 10 juli 1947, *Stb*, 1947, H 232

²⁴ Wet van 21 december 1951, *Stb*, 1951, 595 en de wet van 24 januari 1956, *Stb*, 1956, 42

²⁵ Commissie ingesteld op 11 februari 1954 met het doel de minister van justitie van advies te dienen over de vraag in welke richting het rijkstucht- en opvoedingswezen en in verband daarmee het kinderstrafprocesrecht zich zou moeten ontwikkelen.

²⁶ Doek & Vlaardingerbroek, p. 750

²⁷ Van Montfoort, Opleiding jeugdbescherming; de geschiedenis van de Raad voor de Kinderbescherming, p. 21

particuliere hulpverleningsinstellingen opgedragen. De organisatie zou niet helder zijn voor de burger die met de Raad te maken krijgt. De functie van de Raad inzake jeugdhulpverlening kon niet gehandhaafd worden, zo stelde de commissie Gijsbers. De wens te komen tot een strikte scheiding van beleid en uitvoering alsmede van schaalvergroting teneinde te komen tot kwaliteitsverbetering en efficiencyvergroting zijn belangrijke drijfveren geweest om de organisatie van de Raad te wijzigen. Met de wijziging van de artikelen 238 en verder van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek op 13 juni 1996 is de reorganisatie van de Raad een feit geworden. Tevens zijn er gelijktijdig twee algemene maatregelen van bestuur ingevoerd, respectievelijk gewijzigd, namelijk het Besluit Klachtenbehandeling Raad voor de Kinderbescherming, welke een nieuwe beklagregeling invoerde, en het Organisatiebesluit Raad voor de Kinderbescherming 1996.

Met deze reorganisatie werden de negentien Raden vervangen door één Raad voor de Kinderbescherming, gevestigd in Utrecht. De taken van de negentien oude Raden werden door deze Raad overgenomen, die verantwoordelijk was voor de uitvoering van het beleid (art. 1:238 BW). Dit hoofdkantoor bestond naast de afdeling beleid, uit de afdelingen beheer (financiële administratie, personeelsadministratie en productbeheer), juridische zaken en voorlichting. De feitelijke uitvoering van de taken werd verricht door de vestigingen op arrondissementsniveau (in totaal: 22 vestigingen). Zij vertegenwoordigden de Raad dus in het desbetreffende arrondissement ten behoeve van de aldaar wonende of verblijvende minderjarigen. Deze vestigingen, ook wel werkeenheden genoemd, werden bestuurd door hofressortdirecties. Deze hofressortdirecties werden aangestuurd door het hoofdkantoor, dat rechtstreeks onder het ministerie van Justitie valt, en hebben leiding over de in zijn ressort werkzame eenheden (artikel 1 lid 2 organisatiebesluit). Zij zijn in het leven geroepen om de afstand tussen het hoofdkantoor en de werkeenheden te overbruggen.

Per 1 januari 2006 zijn er met het besluit van 5 april 2006 weer ingrijpende wijzigingen gekomen in de organisatie van de Raad voor de Kinderbescherming.²⁸ Hoe ziet de organisatie van de Raad er uit sinds deze wijzigingen?

2.3. De organisatie van de Raad voor de Kinderbescherming

Na alle uitbreidingen en veranderingen in de lange geschiedenis van de Raad ziet de organisatie er momenteel als volgt uit: Het besluit van 5 april 2006 trad met terugwerkende kracht in werking, waardoor het Organisatiebesluit van 1996 ingetrokken werd. Artikel 1 Organisatiebesluit 2006 bepaalt nu dat de Raad voor de Kinderbescherming is gevestigd in Utrecht en dat deze onder leiding staat van de algemeen directeur. Deze algemeen directeur wordt door twee directeuren bijgestaan. De drie directeuren vormen gezamenlijk de Landelijke Directie. Wanneer het nodig is, wordt de algemeen directeur vervangen door een daartoe aangewezen directeur van de Landelijke Directie.

De Raad heeft een Landelijk Bureau, gevestigd in Utrecht, en is werkzaam in dertien regio's. Binnen deze dertien regio's oefenen een of meer locaties de wettelijke taken en bevoegdheden van de Raad uit.²⁹ Het Landelijk Bureau heeft daarbij tot taak de Landelijke Directie en de regio's te ondersteunen in de uitvoering van hun werkzaamheden.

2.4. De doelstellingen en taken van de Raad voor de Kinderbescherming

De Raad is een dienstverlenend overheidsorgaan ingesteld ter bescherming van de belangen van de minderjarige, in het bijzonder indien die belangen niet of niet voldoende worden behartigd. De doelstelling van de Raad is het handhaven en waarborgen van het fundamentele

²⁸ Besluit van 5 april, Stb 2006, 192

²⁹ artikel 2 van het Organisatiebesluit raad voor de kinderbescherming 2006

recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid. Zij heeft bevoegdheden om op te treden ten behoeve van minderjarigen, ten aanzien van wie dit fundamentele recht wordt bedreigt.

Op grond van lid 2 van artikel 1:238 bepaalt de wet de bevoegdheden en de taken van de Raad. Aan de Raad zijn drie kerntaken toebedeeld: strafzaken, echtscheidingszaken en beschermingszaken.

2.4.1. Strafzaken

De wettelijke strafrechtelijke taken van de Raad kunnen worden onderscheiden in het verlenen van vroeghulp en voorlichting, het coördineren van de taakstraffen en het optreden als casusregisseur.

Indien een minderjarige vanwege een strafbaar feit in verzekering wordt gesteld, brengt de politie de Raad daarvan op de hoogte (artikel 491 lid 1 Sv). De Raad bezoekt de minderjarige en stelt een rapport op dat dient als voorlichtingsrapportage aan de officier van justitie en de rechter. Wanneer de minderjarige niet in verzekering is gesteld, maar waarbij het proces-verbaal wel gemeld is aan de Raad maakt de Raad tevens een voorlichtingsrapportage op. De Raad kan daarbij adviseren over de eventuele vervolging, straf en hulpverlening.

Het coördineren van de taakstraffen houdt in dat de Raad verantwoordelijk is voor de voorbereiding en ondersteuning van de taakstraffen. De Raad plaatst de minderjarige op een bepaald project, houdt toezicht op de plaatsing en na afloop van de taakstraf rapporteert de Raad aan de het OM.

Het zijn van casusregisseur, de derde taak van de Raad, houdt in dat de Raad zicht houdt op het traject dat een minderjarige doorloopt vanaf de melding van de politie bij de Raad totdat de straf voorbij is.³⁰

2.4.2. Echtscheidingszaken

Op het terrein van burgerrechtelijke geschillen, waaronder met name de echtscheidingszaken vallen, waarbij minderjarigen betrokken zijn, heeft de Raad een adviserende taak. Op verzoek van de rechterlijke macht adviseert zij hen inzake het ouderlijk gezag, de verblijfplaats van de minderjarige (artikel 1:241 lid 1 BW) en omgangsregelingen (artikel 810 Rv).

2.4.3. Beschermingszaken

Indien degenen die het gezag over de minderjarige hebben, te kort schieten in de opvoeding of misbruik maken van hun gezag en vrijwillige hulp onvoldoende of geen oplossing biedt, kan de Raad een maatregel van kindbescherming verzoeken aan de kinderrechter. Door een dergelijke kindbeschermingsmaatregel wordt het ouderlijk gezag beperkt of ontnomen. In deze gevallen beslist de kinderrechter niet dan na verhoor of behoorlijke oproeping daartoe van alle belanghebbenden en van de Raad voor de Kinderbescherming (artikel 810 Rv).

De Raad wordt sinds de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 beschouwd als een tweedelijnsvoorziening. Dat wil zeggen dat opvoedings- en andere problemen in eerste instantie gemeld worden bij het BJZ en/of het AMK. Zij kunnen de Raad, wanneer nodig, verzoeken een onderzoek in te stellen naar een eventuele kindbeschermingsmaatregel. Aangezien de Raad dus afhankelijk is van deze instanties, acht ik het noodzakelijk kort in te gaan op hun werkzaamheden.

³⁰ www.raadvoordekinderbescherming.nl

2.5. Het Bureau Jeugdzorg

Zoals hierboven kort genoemd, werkt de Raad voor haar beschermingstaak samen met het Bureau Jeugdzorg (voortaan: BJZ) en het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (ook wel: AMK).

Het BJZ is als ware de centrale toegangspoort tot de jeugdzorg waarop een cliënt (een jeugdige, zijn ouders, stiefouders of pleegouders, artikel 1 onder d Wjz) aanspraak kan maken. Bij het BJZ worden meldingen gedaan van opvoedings- of andere problemen. Het BJZ beoordeelt de voorgelegde problematiek vervolgens en bepaalt of, en zo ja, op welke jeugdzorg de cliënt aanspraak kan maken. Ook wel het indicatiebesluit genoemd. Als het BJZ in zijn diagnose tot het oordeel komt dat een maatregel van kinderbescherming overwogen moet worden, wordt dit aan de Raad meegedeeld (artikel 9 Wjz). Het BJZ informeert de minderjarige en zijn ouders (mits belast met het gezag) dat naar aanleiding van een melding is gebleken dat de opgroeisituatie waarin de minderjarige verkeerd een kennelijke bedreiging vormt voor diens geestelijke of zedelijke belangen of gezondheid (artikel 59 UWjz). Deze mededeling moet worden gedaan zodra de melding aan de Raad plaatsvindt.

Het AMK is sinds de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg onderdeel van het BJZ. Het AMK geeft advies aan vooral beroepskrachten die daaraan behoefte hebben voor de aanpak van (een vermoeden van) kindermishandeling. Daarnaast kan het AMK naar aanleiding van een melding onderzoeken of er inderdaad sprake is van kindermishandeling en indien nodig hiervan melding maken bij de Raad.

Nadat de kinderrechter op verzoek van de Raad een ondertoezichtstelling heeft opgelegd of een machtiging uithuisplaatsing heeft verleend is het BJZ verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. Het BJZ kan dan ook zelfstandig aanwijzingen geven en beslissingen nemen in het kader van de kinderbeschermingsmaatregel. Er zijn echter drie situaties waarin de besluitvorming van het BJZ getoetst moet worden door de Raad. In hoofdstuk 4 van deze scriptie zal ik verder ingaan op deze toetsende taak van de Raad.

HOOFDSTUK 3 DE HUIDIGE REGELGEVING

3.1. Inleiding

Om inzicht te krijgen in de veranderingen die met het wetsvoorstel bewerkstelligd worden, is noodzakelijk allereerst een duidelijk beeld te verkrijgen van de huidige regelgeving. Hoe ziet de huidige regelgeving er eigenlijk uit? In dit hoofdstuk zal een uiteenzetting volgen waaruit de hoofdlijnen van de huidige wettelijk regelgeving duidelijk worden.

3.2. De ondertoezichtstelling

De maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarige is in 1922 ingevoerd en is daarmee de jongste kinderschermingsmaatregel. De regeling is bij wet in 1995 ingrijpend gemoderniseerd en sindsdien niet meer gewijzigd.³¹

Kenmerkend voor deze maatregel is dat zij het gezag van ouders niet ontnemt, maar beperkt. De ondertoezichtstelling is daardoor de minst vergaande maatregel van kinderscherming. De bedoeling van de maatregel is om het kind mét het gezin te redden in een situatie dat het kind in zijn geestelijke of lichamelijke belangen of gezondheid ernstig wordt bedreigd. Het uitgangspunt is dat het kind voor zover mogelijk thuis blijft wonen. De maatregel is er namelijk niet op gericht de band tussen ouder en het kind te verbreken, maar juist om deze in stand te houden. De verzorging en opvoeding van het kind blijft de taak van de ouders, maar zij moeten over belangrijke beslissingen overleggen met een gezinsvoogdij-instelling (meestal een Bureau Jeugdzorg) die door de kinderrechter is aangewezen.

3.2.1. De grond voor een ondertoezichtstelling

In artikel 1:254 Burgerlijk wetboek is de grond voor de ondertoezichtstelling neergelegd. Dit artikel bepaalt dat *indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald, of is te voorzien, zullen falen, de kinderrechter het kind onder toezicht kan stellen*. Of er sprake is van deze situatie is aan het eigen inzicht van de kinderrechter overgelaten, die daarbij een ruime discretionaire bevoegdheid heeft. Voor het uitspreken van de ondertoezichtstelling is het belang van het kind bepalend.³² De Hoge Raad heeft bepaald dat het niet van belang is of de dreiging van zedelijke of lichamelijke ondergang aan (een van) de ouders kan worden verweten.³³ Ook is het niet noodzakelijk dat het kind al verwaarloosd wordt. Een reële dreiging van ondergang is hierbij voldoende.³⁴ Een mogelijkheid daartoe is echter niet voldoende.

Uitdrukkelijk is vastgelegd dat een ondertoezichtstelling enkel kan worden opgelegd wanneer andere middelen hebben gefaald of naar alle waarschijnlijkheid zullen falen. Deze bijkomende voorwaarde is aan de rechtsgrond toegevoegd om te benadrukken dat niet zonder strikte noodzaak in de autonomie van het gezin mag worden ingegrepen.³⁵ Het kind zal eerst op een minder ingrijpende wijze moeten worden beschermd, met name voor het verlenen van

³¹ Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (art. 254 en volgende van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek *Stb*, 1995, 255)

³² HR 6 oktober 1967, NJ 1968, 83

³³ HR 17 juni 1977, NJ 1977, 564

³⁴ HR 30 april 1928, NJ 1928, 1220

³⁵ Doek en Vlaardingerbroek, p. 331

vrijwillige hulpverlening.³⁶ Wanneer de verzoekende partij van mening is dat minder ingrijpende middelen zullen falen, zal zij dit aannemelijk moeten maken.

3.2.2. *Het verzoek tot een ondertoezichtstelling*

Het vierde lid van artikel 1:254 BW bepaalt wie bevoegd is tot het indienen van een verzoek tot ondertoezichtstelling. In de overgrote meerderheid van de gevallen wordt een ondertoezichtstelling verzocht door de Raad van de Kinderbescherming. Dit is in 95 % van de gevallen het geval. Ook het Openbaar Ministerie is bevoegd een ondertoezichtstelling te verzoeken. Dit gebeurt echter maar zelden. Te denken valt aan situaties waarin het OM afziet van een strafvervolgning van een jeugdige delinquent wiens omstandigheden toch een beschermende maatregel nodig hebben.

Tevens kan een van de ouders een ondertoezichtstelling verzoeken. Een ouder kan tegen de wil van de andere ouder een verzoek indienen. Artikel 1:253a BW is op deze situatie niet van toepassing, omdat het niet gaat om een geschil ter zake van gezamenlijke gezagsuitoefening. Sinds 1 januari 1998 bestaat de mogelijkheid van gezamenlijk gezag van een ouder tezamen met een niet-ouder (artikel 1:253t e.v.). Het zesde lid van artikel 1:253v BW, zegt dat de bepalingen omtrent ondertoezichtstelling, ontheffing en ontzetting van overeenkomstige toepassing zijn op deze vorm van gezag. Kortom, overal waar in deze wetsbepalingen staat 'de met gezag belaste ouder' moet men daaraan toevoegen: 'en de niet-ouder die tezamen met de ouder het gezag heeft'.³⁷

Ten slotte kan een ondertoezichtstelling worden verzocht door de persoon die de minderjarige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt. Uit deze zinsnede volgt dat het enkel hebben van 'family life', in de zin van artikel 8 EVRM, niet voldoende is. Het verzorgen en opvoeden van een minderjarige als behorend tot zijn gezin gaat immers duidelijk verder. Een ieder die aan deze kwalificatie voldoet is bevoegd tot het verzoeken van een ondertoezichtstelling. Hierbij kun je denken aan de niet met gezag belaste ouder of tweede echtgenoot van de ouder met gezag, maar ook aan pleegouders wier bevoegdheid reeds door de rechtspraak was erkend.³⁸

De minderjarige zelf is niet bevoegd een ondertoezichtstelling te verzoeken. Wel kan hij/zij zich tot de Raad voor de Kinderbescherming wenden die vervolgens een maatregel kan verzoeken.

3.2.3. *De voorlopige ondertoezichtstelling*

Op grond van artikel 1:255 BW *kan de kinderrechter, hangende het onderzoek de minderjarige voorlopig onder toezicht stellen indien dit dringend en onverwijld noodzakelijk is*. Deze maatregel maakt het optreden in acute noodsituaties mogelijk. Er dient echter reeds een verzoek tot ondertoezichtstelling gedaan te zijn of het verzoek moet gelijktijdig met het verzoek tot een ondertoezichtstelling worden gedaan. Aangezien er sprake moet zijn van een acute noodsituatie zal het horen van kind en ouders niet altijd mogelijk zijn. Daarom hebben artikel 800 lid 3 en 809 lid 3 Rv mogelijk gemaakt dat een voorlopige ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken zonder dat de ouders en het kind gehoord zijn. Echter dit horen zal alsnog binnen twee weken moeten gebeuren. Indien dit niet gebeurt zal de voorlopige ondertoezichtstelling eindigen.

³⁶ MvT, Kamerstukken II 1992/93, 23003, nr. 3, p. 11

³⁷ Doek en Vlaardingerbroek, p. 336

³⁸ HR 10 maart 1989, NJ 1990, 24, besproken door J.E. doek, in FJR 1989, p. 140 e.v.

De kinderrechter bepaalt de duur van de maatregel en kan de beslissing te allen tijde herroepen. De maatregel kan maximaal drie maanden duren. Als binnen de drie maanden niet is beslist omtrent de ondertoezichtstelling vervalt de voorlopige ondertoezichtstelling.

Meestal is aan het verzoek tot voorlopige ondertoezichtstelling een verzoek tot uithuisplaatsing gekoppeld. Dit is logisch aangezien er sprake moet zijn van een acute noodsituatie. Voor het kind is het gevaarlijk in het gezin te blijven en zal zo snel mogelijk uit huis geplaatst moeten worden. In tegenstelling tot de voorlopige ondertoezichtstelling is tegen een beslissing tot uithuisplaatsing wel hoger beroep mogelijk.

3.2.4. Duur, verlenging en opheffing van de ondertoezichtstelling

De kinderrechter bepaalt de duur van de ondertoezichtstelling op ten hoogste een jaar (artikel 1:256 lid 1 BW). Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de kinderrechter hierna de duur telkens voor ten hoogste een jaar kan verlengen. Verlenging impliceert dat de grond voor de ondertoezichtstelling nog niet is vervallen. Is dit wel het geval, dan mag de kinderrechter niet tot verlenging overgaan. De kinderrechter kan het verlengen niet ambtshalve doen, maar op verzoek van dezelfde personen die bevoegd zijn tot het indienen van een verzoek tot ondertoezichtstelling en daarnaast op verzoek van Bureau Jeugdzorg. In de praktijk is het veelal Bureau Jeugdzorg die het verzoek indient, aangezien deze stichting het best op de hoogte is van de situatie om de wenselijkheid van een verlengingsverzoek te kunnen beoordelen.

Op grond van lid 3 van artikel 1:256 BW is BJZ verplicht de Raad zo spoedig mogelijk op de hoogte te stellen wanneer zij besluit niet over te gaan tot een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling. De Raad beoordeelt vervolgens op basis van het door BJZ ontvangen voortgangsverslag en het daarbij behorende hulpverleningsplan of zij verlenging wel zinvol acht. Als dit het geval is, zal de raad voordat zij overgaat tot het indienen van een verlengingsverzoekschrift, overleg moeten houden met de ouders, de minderjarige en eventueel met de gezinsvoogd van het BJZ.

Het verlengen van een niet meer bestaande ondertoezichtstelling is een maatregel die de wet niet kent.³⁹ Daarom zal het verlengingsverzoek zodanig vroeg moeten worden ingediend, dat ten tijde van de behandeling van het verzoek het lopende termijn van de ondertoezichtstelling nog niet verstreken is.

Wanneer de grond voor de ondertoezichtstelling niet meer bestaat kan de kinderrechter de maatregel opheffen (artikel 1:256 lid 4 BW). In dat geval bestaat de ernstige bedreiging in het geheel niet meer of is de bedreiging niet meer ernstig of kan het met andere middelen worden afgewend. De kinderrechter kan de maatregel enkel opheffen op verzoek van de met gezag belaste ouder, de mede met gezag belast niet-ouder, de minderjarige van twaalf jaar en ouder of van Bureau Jeugdzorg. Dit een limitatieve opsomming. Ieder ander is dus niet bevoegd het verzoek tot opheffing in te dienen.

3.3. De uithuisplaatsing

Hoewel de ondertoezichtstelling als uitgangspunt heeft dat het kind thuis blijft wonen, kan de maatregel onvoldoende blijken om de bedreigende situatie op te heffen of zelfs te verminderen. In die situatie kan de kinderrechter op verzoek een machtiging tot uithuisplaatsing geven.

³⁹ Hof 's-Gravenhage 31 mei 2000, FJR 2000/11, p. 268

3.3.1. De gronden voor een machtiging tot uithuisplaatsing

Uit het eerste lid van artikel 1:261 BW volgt dat een machtiging tot uithuisplaatsing in twee gevallen verstrekt kan worden. Namelijk wanneer *een uithuisplaatsing noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijk gesteldheid*. Aannemelijk moet worden gemaakt dat andere middelen dan uithuisplaatsing niet hebben gewerkt of niet voldoende doeltreffend zullen zijn. Bovendien zal moeten worden aangegeven welk doel precies met de uithuisplaatsing wordt beoogd zodat de kinderrechter kan beoordelen of die doelen inderdaad niet zonder uithuisplaatsing bereikt kunnen worden. De kinderrechter dient bij zijn beoordeling een belangenafweging te maken tussen enerzijds de noodzaak van een uithuisplaatsing en anderzijds het recht van het kind op respect for family life in de zin van artikel 8 EVRM.

3.3.2. Het verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing

Lid 1 van artikel 1:261 BW bepaalt naast de gronden voor een machtiging uithuisplaatsing (verder: MUHP) ook wie er bevoegd is tot een verzoek hiertoe. Allereerst wordt het BJZ genoemd. Het besluit om een verzoek tot een MUHP in te dienen zal zorgvuldig en gemotiveerd moeten worden genomen. Bij het verzoek moet een indicatiebesluit van het BJZ worden overlegd. In dit besluit wordt beschreven wat de (dreigende) problemen zijn, op welke zorg de minderjarige recht heeft en wat het doel van die zorg is. Ook wordt aangegeven wie de zorg moet geven en hoe lang deze moet duren. Als het BJZ een verzoek tot een MUHP indient, zal het daarbij een hulpverleningsplan en een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling moeten overleggen (artikel 1:265 lid 2 BW).

Naast het BJZ kan ook de Raad een verzoek indienen. In de praktijk is het echter meestal het BJZ die het verzoek indient. Indien de Raad toch tot een verzoek overgaat zal zij dit in de meeste gevallen gelijktijdig doen met een verzoek tot een ondertoezichtstelling. Ook is het mogelijk in een later stadium van de ondertoezichtstelling het verzoek in te dienen.

Tevens kan het Openbaar Ministerie als verzoeker optreden. Dit gebeurt echter zeer zelden. De bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om een MUHP te verzoeken is beperkt tot het moment van het verzoek tot instelling van de ondertoezichtstelling. Na dit moment is er voor het Openbaar Ministerie in het kader van de ondertoezichtstelling geen taak meer weggelegd.

Op de indiening en de behandeling van verzoeken tot een MUHP zijn de algemene regels voor verzoekschriftprocedures (artikelen 261-291) en de bijzondere regels van artikelen 789-813 Rv van toepassing. Een belangrijk vereiste is dat het verzoekschrift de namen, de voornamen en woonplaats van de belanghebbenden bevat (artikel 799 jo. 278 Rv). De minderjarige en de gezagsdragende ouders zullen in ieder geval moeten worden aangemerkt als belanghebbenden. Of ook andere personen als belanghebbenden moeten worden aangemerkt zal afhangen van de omstandigheden.

3.3.3. De duur en verlenging van de machtiging tot uithuisplaatsing

Het eerste lid van artikel 1: 262 BW houdt in dat de kinderrechter de duur van de MUHP bepaalt op ten hoogste een jaar. Deze machtiging kan nooit langer gelden dan de (resterende) looptijd van de ondertoezichtstelling.⁴⁰

De maximale termijn van een jaar kan telkens met maximaal een jaar worden verlengd (artikel 1:262 lid 1 BW). Ditzelfde lid vermeldt dat het BJZ en de Raad voor de

⁴⁰ MvT, Kamerstukken II 23 003, nr. 3, p. 43

kinderbescherming een verzoek tot verlenging van de duur van de machtiging kunnen indienen. Het gaat hier echter niet om een gelijksoortige bevoegdheid. Uit de wetsgeschiedenis blijkt namelijk dat de bevoegdheid van de Raad slechts is bedoeld voor het geval het BJZ van plan is geen verlengingsverzoek in te dienen.⁴¹ In dat verband bepaalt het tweede lid dat het voornemen van het BJZ om geen verlengingsverzoek in te dienen zo spoedig mogelijk aan de Raad moet worden medegedeeld onder overlegging van een verslag van het verloop van de uithuisplaatsing. De Raad kan vervolgens beoordelen of zij zelf een verlengingsverzoek in zal dienen.

Het derde lid van artikel 1:262 bepaalt dat een machtiging vervalt, indien deze gedurende drie maanden niet ten uitvoer is gelegd. Deze regel is in artikel 262 opgenomen om oneigenlijk gebruik van de MUHP als stok achter de deur om medewerking van de ouders af te dwingen, te voorkomen.⁴²

3.3.4. Beëindiging van de uithuisplaatsing

Het beëindigen van de uithuisplaatsing van de minderjarige is geregeld in artikel 1:263 BW. Dit artikel bepaalt dat het BJZ hiertoe bevoegd is. Het BJZ moet hiervan zo spoedig mogelijk mededeling doen aan de Raad, onder overlegging van een verslag van het verloop van de uithuisplaatsing (lid 1). Indien de Raad het niet eens is met de beslissing van BJZ de uithuisplaatsing te beëindigen, kan hij een verzoek indienen bij de rechtbank ter vervanging van het BJZ.

Tevens kunnen de met het gezag belaste ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt (te denken valt aan pleegouders) en de minderjarige van twaalf jaar of ouder het BJZ verzoeken de uithuisplaatsing te beëindigen, de duur ervan te bekorten of af te zien van wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige (tweede lid). Het BJZ moet binnen twee weken na ontvangst van voorgaand genoemd verzoek hierop een schriftelijke beslissing nemen (derde lid). Als BJZ het verzoek afwijst kunnen de voornoemde personen hetzelfde verzoek doen aan de kinderrechter.

3.4. De gezagsontnemende maatregelen: Ontheffing van en ontzetting uit het ouderlijk gezag

De ontheffing van en de ontzetting uit het ouderlijk gezag zijn beide ingevoerd bij de Burgerlijke kindwet van 1901 en zijn thans opgenomen in de vijfde afdeling van Titel 14 Boek 1 BW. Beide maatregelen strekken tot de bescherming van zowel de belangen van het kind als van de maatschappij.

Het verschil tussen beide maatregelen is met name gelegen in de verschillende wettelijke gronden waarop zij kunnen worden uitgesproken. De ontzetting berust namelijk op moedwillig plichtverzuim of op onwaardigheid de taak als opvoeder en verzorger te vervullen, terwijl de ontheffing berust op ongeschiktheid of onmacht. De ontzetting heeft een verwijtend karakter. Schuld aan de zijde van de ouders is dan ook vereist. Bij de ontheffing is dat niet vereist. Daarom kan de maatregel enkel worden uitgesproken met instemming van de ouders.⁴³ De ontzetting wordt daarentegen in alle gevallen tegen de wil van de betreffende ouders uitgesproken.

Het rechtsgevolg van beide maatregelen is hetzelfde: het gezag van de ouders over de minderjarige wordt geheel ontnomen. In verhouding met de ondertoezichtstelling, waarbij het

⁴¹ Zie gewijzigde amendementen Dijkstal c.s. wetsvoorstel 23 003, nr. 26.

⁴² MvT, Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3, p. 43/44

⁴³ Met uitzondering van de gedwongen ontheffing

ouderlijk gezag slechts beperkt wordt, gaan de ontheffing en de ontzetting dus veel verder. Zij worden dan ook de meest verstrekkende kinderbeschermingsmaatregel genoemd.

3.4.1. De gronden voor ontheffing

In artikel 1:266 BW is de grond voor ontheffing neergelegd. De tekst van dit wetsartikel is de volgende: *Mits het belang van de kinderen zich daar niet tegen verzet, kan de rechtbank een ouder van het gezag over een of meer van zijn kinderen ontheffen, op grond dat hij ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen.*

De grond voor ontheffing is dus de ongeschiktheid of onmacht van een ouder tot opvoeding en verzorging. Dit kan jegens alle kinderen uit het gezin zijn, ook wel een algemene ongeschiktheid genoemd, of tegen een bepaald kind uit het gezin. Wanneer er sprake is van een algemene ongeschiktheid, is dit vaak het gevolg van een lichamelijke of geestesziekte bij een ouder, waardoor hij niet in staat is tot opvoeding en verzorging van zijn kinderen. In de tweede situatie, ongeschiktheid of onmacht tot verzorging en opvoeding van een bepaald kind, kan de ongeschiktheid of onmacht zijn veroorzaakt door of kan samenhangen met de bijzondere eigenschappen van dat kind of met de bijzondere omstandigheden waarin het kind zich bevindt.⁴⁴ De oorzaak van de ongeschiktheid of onmacht mag echter niet geheel van tijdelijke aard zijn (bijvoorbeeld een ziekenhuisopname van de ouder).

Wanneer één ouder wordt ontheven, komt het ouderlijk gezag bij de andere ouder te liggen (artikel 1:274 lid 1 BW). Indien beide ouders worden ontheven of de met het eenhoofdig gezag belaste ouder, benoemt de rechtbank een voogd over de minderjarige. Vanzelfsprekend mag het belang van het kind zich niet tegen de ontheffing verzetten. De maatregel is immers in het belang van het kind gegeven.

3.4.2. Het verzoek tot ontheffing

Wie bevoegd is tot het verzoeken van een ontheffing wordt bepaald in artikel 1:267 BW. Het eerst lid van dit artikel bepaalt dat een ontheffing slechts uitgesproken kan worden op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of van het Openbaar Ministerie.

De mededeling van de Raad om geen verzoek tot ontheffing te zullen indienen is geen besluit in de zin van artikel 1:3 Awb en kan dus niet door de bestuursrechter worden getoetst.⁴⁵ Met deze uitspraak staat vast dat bijvoorbeeld het BJZ de Raad niet kan dwingen een verzoek tot ontheffing in te dienen. De Raad heeft als het ware een zogenaamde monopoliepositie.

Het tweede lid geeft de pleegouders de bevoegdheid een verzoek tot ontheffing in te dienen. Zij zijn hiertoe echter slechts bevoegd onder een voorwaarde, namelijk dat het blokkaderecht door de pleegouders met succes is uitgeoefend. Dit houdt in dat de kinderrechter met toepassing van artikel 1:253s lid 2 BW een verzoek van de ouders tot wijziging van het verblijf van het kind heeft afgewezen. Deze afwijzing is ten hoogste zes maanden van kracht (artikel 1: 253s lid 3 BW) en in die periode kan een kinderbeschermingsmaatregel worden uitgelokt.

3.4.3. Vrijwillige en gedwongen ontheffing

In artikel 1:268 BW is de hoofdregel voor ontheffing neergelegd. Deze houdt in dat ontheffing niet kan worden uitgesproken indien de ouder zich daartegen verzet. Het is dus niet

⁴⁴ HR 29 juni 1984, NJ 1984, 767

⁴⁵ Raad van State, 30 januari 2002, FJR 2002, 18

nodig dat de ouder toestemming geeft voor de ontheffing; voldoende is dat hij/zij het verzoek niet tegenspreekt.

Zoals het woord ‘hoofdregel’ al suggereert gelden er nog enkele uitzonderingen, neergelegd in sub a tot en met d in lid 2. Sub a maakt gedwongen ontheffing mogelijk als na een ondertoezichtstelling van tenminste zes maanden of na een uithuisplaatsing van tenminste anderhalf jaar blijkt dat het kind, ondanks de aanwijzingen van de gezinsvoogd, nog steeds in zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid wordt bedreigd door ongeschiktheid of onmacht van een ouder om het kind te verzorgen en op te voeden. De Hoge Raad heeft bepaald dat het niet vereist is dat de minderjarige ten tijde van de ontheffing nog onder toezicht staat. Er moet echter wel een duidelijk verband bestaan tussen de gedwongen ontheffing en de daaraan voorafgegane mislukte ondertoezichtstelling.⁴⁶

De tweede uitzondering, neergelegd in sub b, houdt in dat een gedwongen ontheffing mogelijk is als zonder de ontheffing van de ene ouder de kinderen niet kunnen worden onttrokken aan de invloed van de andere ouder, die ontzet is. Te denken valt aan een situatie waarin een man en vrouw samenwonen en één van beiden wordt ontzet. Verwijdering van de kinderen uit het gezin is noodzakelijk om de ontzetting effect te doen hebben. Een gewone ontheffing kan worden uitgesproken als de andere ouder inziet dat hij of zij onmachtig of ongeschikt is om het kind aan de invloed van de ontzette ouder te onttrekken. Wanneer zij zich daartegen verzet, is gedwongen ontheffing mogelijk.

De derde uitzondering, neergelegd in sub c, houdt in dat gedwongen ontheffing mogelijk is als de geestesvermogens van de ouder zodanig zijn gestoord, dat hij of zij niet in staat is zijn of haar wil te bepalen of de betekenis van zijn verklaring te begrijpen.

De vierde uitzondering, neergelegd in sub d, maakt gedwongen ontheffing mogelijk in situaties waarin pleegouders ten minste een jaar gezorgd hebben voor een kind dat vrijwillig door de ouder bij hen is geplaatst, als een voortzetting van de pleeggezinplaatsing noodzakelijk is en als terugkeer van het kind naar de ouder slecht is voor het kind. Een voorwaarde hiervoor is echter wel dat het blokkaderecht door de pleegouders met succes is uitgeoefend. De rechter moet er dus van overtuigd zijn dat voortgezet verblijf van het kind in het pleeggezin noodzakelijk is en dat een eventuele terugkeer naar de te ontheffen ouder zeer nadelig is of zal zijn voor het kind.⁴⁷

3.4.4. De gronden voor ontzetting

‘Indien de rechtbank dit in het belang van de kinderen noodzakelijk oordeelt, kan zij een ouder van het gezag over een of meer van zijn kinderen ontzetten’, luidt de aanhef van artikel 1:269 BW. Hierin ligt een wezenlijk verschil met de ontheffing. Ontheffing is namelijk mogelijk wanneer het belang van de kinderen zich er niet tegen verzet. Bij ontzetting is de formulering van dat belang scherper. De ontzetting moet in het belang van de kinderen noodzakelijk zijn. Met dit verschil in formulering is tot uitdrukking gebracht dat een ontheffing eerder overwogen zou moeten worden dan een ontzetting indien in een gezin moeilijkheden bestaan ten aanzien van opvoeding en verzorging.

Naast het belang van het kind als grond moet één of meer van de gronden, neergelegd in het eerste lid, aanwezig zijn om tot ontzetting te besluiten. De eerste grond is dat er sprake moet zijn van misbruik van het gezag of grove verwaarlozing (sub a). Misbruik van het gezag ziet op schending van plichten door daden en verwaarlozen ziet op het schenden van plichten door nalaten. De rechter is vrij de begrippen zelf in te vullen, waardoor het van belang is dat hij zijn uitspraak motiveert.

⁴⁶ HR 8 maart 1963, *NJ* 1963, 134

⁴⁷ Hof 's-Gravenhage 25 september 1981, *NJ* 1983, 202

De tweede grond houdt in dat er sprake moet zijn van slecht levensgedrag (sub b). Dit slechte levensgedrag levert enkel een grond op als daarvan een slechte invloed op het kind uitgaat.

Als derde grond geldt dat er sprake moet zijn van een onherroepelijke veroordeling (sub c):

- wegens opzettelijke deelneming aan enig misdrijf met een onder zijn gezag staande minderjarige;
- wegens het plegen tegen de minderjarige van een van de misdrijven, omschreven in Titels XIII-XV (misdrijven tegen de burgerlijke staat, misdrijven tegen de zeden en verlating van hulpbehoevenden) en XVIII-XX (misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid, misdrijven tegen het leven gericht, afbreking van zwangerschap en mishandeling) van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht;
- tot een vrijheidsstraf van twee jaar of langer.

Het tweede lid van artikel 1:269 BW bepaald dat medeplichtigheid aan en poging tot misdrijf gelijkgesteld zijn met het misdrijf zelf. In het algemeen zal de onherroepelijke veroordeling op zichzelf onvoldoende zijn om de ouder uit het ouderlijk gezag te ontzetten. Wanneer van deze grond wel gebruikt gemaakt wordt, zal deze doorgaans samenhangen met andere gronden als grove verwaarlozing, misbruik of slecht levensgedrag.⁴⁸

De vierde grond is het door de ouder in ernstige mate veronachtzamen van de aanwijzingen van het BJZ of het belemmeren van een uithuisplaatsing, beide in het kader van een ondertoezichtstelling (sub d). Deze bepaling is preventief bedoeld ten behoeve van een succesvolle ondertoezichtstelling.

De laatste, vijfde, grond is het bestaan van gegronde vrees voor verwaarlozing van de belangen van het kind, doordat de ouder het kind terugneemt of terugneemt van anderen, die de verzorging en opvoeding van het kind op zich hebben genomen. (sub e) De ouder hoeft dus niet het belang van het kind te verwaarlozen, gegronde vrees daarvoor is voldoende.⁴⁹

3.4.5. Het verzoek tot ontzetting

Artikel 1:270 BW bepaalt wie er bevoegd is een ontzetting te verzoeken. Dit zijn de andere ouder, een van de bloed- of aanverwanten van de kinderen tot en met de vierde graad, de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie (lid 1). Het tweede lid voegt daar degene die de verzorging en opvoeding van het kind op zich genomen heeft, aan toe. Ook wel de pleegouder genoemd. Voor hen geldt de voorwaarde dat voldaan is aan de grond neergelegd in artikel 1:269 lid 1 sub e BW.

Onder de andere ouder wordt niet verstaan de biologische vader. Hij kan in de procedure alleen aangemerkt worden als belanghebbende indien hij in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind.⁵⁰

Wel kan worden aangenomen dat een verzoek ook kan worden gedaan door de niet-ouder die het gezag gezamenlijk met een ouder uitoefent (artikel 1:253v lid 6 BW).

Wat opvalt is dat de kring van personen die ontzetting kunnen verzoeken ruimer is dan de kring van personen die ontheffing kunnen uitlokken (artikel 1:267 BW).

3.4.6. Rechtsgevolgen van ontzetting en ontheffing

Als een van de maatregelen tot ontneming van het gezag slechts een van beide ouders, die gezamenlijk het ouderlijk gezag uitoefenen, aangaat, wordt dat gezag door de andere ouder

⁴⁸ Vlaardingerboek, p. 428

⁴⁹ HR 19 juni 1981, NJ 1981, 470

⁵⁰ Hof Amsterdam 23 april 1998, FJR 1999, 102

alleen uitgeoefend (artikel 1:274 lid 1 BW). Het tweede lid van dit artikel geeft de andere ouder, die het gezag niet uitoefende, de mogelijkheid de rechtbank te verzoeken om met uitoefening van het gezag te worden belast. Dit verzoek kan slechts worden afgewezen, indien gegronde vrees bestaat dat bij inwilliging de belangen van de kinderen zouden worden verwaarloosd. In alle andere gevallen zal de rechtbank een voogd benoemen (artikel 1:275 lid 1 BW). In beginsel kan iedereen die tot de voogdij bevoegd is, de rechtbank schriftelijk verzoeken hem of haar tot voogd te benoemen (artikel 1:275 lid 2 BW).

In geval van gedwongen ontheffing op verzoek van de pleegouders, zal de rechtbank bij voorkeur een van de pleegouders tot voogd benoemen (artikel 1:275 lid 3 BW).

Na de ontheffing of ontzetting eindigt niet alleen het ouderlijk gezag, maar ook de bewindvoering van de ouder over het vermogen van het kind. Degene die na de ontzetting of ontheffing het gezag krijgt, zal de zorg krijgen over het kind en diens vermogen. Daarom zijn de ontheven of ontzette ouder verplicht rekening en verantwoording af te leggen aan hun opvolgers voor het door hen gevoerde vermogensbewind (artikel 1:276 BW).

3.4.7. Herstel in het ouderlijk gezag

In het algemeen eindigen de maatregelen ontheffing en ontzetting op het tijdstip dat het kind meerderjarig wordt. Dit is in 90% van de gevallen het geval.⁵¹ De maatregelen kunnen echter ook eindigen op het moment dat de ouders in het gezag hersteld worden. De grond voor dit herstel is dat de rechtbank ervan overtuigd is dat het kind wederom aan zijn ouders mag worden toevertrouwd. (artikel 1:277 lid 1 BW). Zowel gehuwde als niet gehuwde ouders en de Raad voor de Kinderbescherming kunnen een verzoek tot herstel van het gezag indienen (artikel 1:277 en 278 lid 1 BW). Het tweede lid van artikel 277 bepaalt dat indien bij de gezagsontnemende maatregel het gezag aan de andere ouder was opgedragen, de rechtbank de ontheven of ontzette ouder, die alleen het verzoek doet, niet belast met het gezag, tenzij bij de aanvankelijke beslissing is uitgegaan van onjuiste of onvolledige gegevens of indien naderhand de omstandigheden zijn gewijzigd. Wanneer de ontheven of ontzette ouder wel met het gezag wordt belast, verliest de andere ouder het gezag (artikel 1:277 lid 2 jo. artikel 1:253e BW). Ook is wederom gezamenlijk gezag mogelijk, op verzoek van beide ouders.

Hangende het onderzoek naar het mogelijke herstel in het ouderlijke gezag, kan zowel de Raad voor de Kinderbescherming als de in het gezag te herstellen ouder(s) de rechtbank verzoeken de beslissing aan te houden tot het einde van een door de rechtbank te bepalen proeftijd van ten hoogste zes maanden (artikel 1: 278 lid 2 BW). Gedurende de proeftijd zal het kind bij de in het gezag te herstellen ouder verblijven. Wanneer deze thuisplaatsing mislukt is de rechtbank ten allen tijde bevoegd de proeftijd te beëindigen.

⁵¹ Vlaardingerbroek, p. 431

HOOFDSTUK 4 DE HUIDIGE WERKWIJZE VAN DE RAAD

4.1. Inleiding

De taken van de Raad inzake beschermingszaken bestaan uit het onderzoeken, verzoeken en toetsen. Aan het verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel wordt in beginsel altijd een onderzoek voorafgegaan, ook wel het raadsonderzoek genoemd. Gedurende dit onderzoek wordt afgewogen of het wenselijk is om tot een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken. Naar aanleiding van het onderzoek stelt de raadsonderzoeker een rapport samen dat dient ter onderbouwing van het officiële verzoek. Dit officiële verzoek, het verzoekschrift, met als bijlage het rapport, wordt gezonden aan de kinderrechter.

Nadat de kinderrechter een ondertoezichtstelling heeft uitgesproken of een machtiging uithuisplaatsing heeft verleend, is het BJZ verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. Er zijn echter drie situaties waarin de besluitvorming van het BJZ getoetst moet worden door de Raad. Dit wordt ook wel de toetsende taak van de Raad genoemd.

Om voor ogen te krijgen hoe de werkwijze van de Raad er momenteel uitziet, is het noodzakelijk inzicht te krijgen hoe het raadsonderzoek eruit ziet en waaruit de toetsende taak van de Raad bestaat.

Allereerst zal ik in dit hoofdstuk dan ook beschrijven hoe het raadsonderzoek eruit ziet. Ik zal in grote lijnen stapsgewijs de processtappen van dit onderzoek uiteenzetten. Hierbij zal ik geen aandacht besteden aan administratieve werkzaamheden, aangezien dit het juridische bestek van mijn scriptie te buiten gaat. Vervolgens zal ik antwoord geven op de vraag waaruit de toetsende taak van de Raad bestaat.

4.2. Het raadsonderzoek

4.2.1. De melding

Vaak begint een beschermingsonderzoek met een melding van familie, buren, leerkrachten, politie, hulpverleners of andere personen of instellingen die zich zorgen maken over de ontwikkeling van een kind. Deze melding moet in beginsel worden gedaan bij het Bureau Jeugdzorg (BJZ) of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), aangezien de Raad sinds de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg moet worden beschouwd als een tweedelijnsorganisatie. De wet maakt het mogelijk dat in acute, levensbedreigende situaties een melding gedaan wordt bij de Raad, deze de melding vervolgens in ontvangst neemt en een kindbeschermingsmaatregel aan de rechter verzoekt. In de praktijk wordt van deze optie echter weinig gebruik gemaakt. Bijna alle meldingen worden gedaan bij het BJZ of het AMK. Nadat er een melding bij het BJZ is binnengekomen zal zij deze vervolgens beoordelen en een analyseverslag opstellen. In dit verslag wordt weergegeven welke hulp noodzakelijk is, en wanneer er al hulp geweest is, welke hulp heeft plaatsgevonden en waarom deze hulp heeft gefaald. Het analyseverslag wordt gebruikt voor de indicaties voor hulpverlening en ter informering van de Raad.

Het BJZ zal een verzoek tot onderzoek aan de Raad doen wanneer zij van mening is dat het kind in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd of zal worden bedreigd, deze bedreiging wordt veroorzaakt door toedoen of nalaten van ouders en vrijwillige hulpverlening niet (meer) mogelijk is. Dit verzoek wordt gedaan bij de Centrale Bureaudienst Civiel (verder te noemen: CBC). De CBC maakt onderdeel uit van de Raad en bestaat veelal uit raadsonderzoekers. Een CBC-er screent en beoordeelt de informatie uit het analyseverslag van het BJZ. Tevens kijkt de CBC-er of er nog mogelijkheden zijn tot vrijwillige hulpverlening of dat onderzoek geïndiceerd is. Vervolgens vindt er wekelijks casusoverleg

plaats tussen de Raad, het BJZ en AZZ, ook wel pilot Stroomlijnen genoemd, waarin de instellingen de zaken bespreken waarvan het BJZ van mening is dat verder onderzoek door de Raad noodzakelijk is. De CBC-er vertegenwoordigt in dit overleg de Raad. De melding wordt altijd als uitgangspunt van dit casuoverleg genomen. Iets wat mij is opgevallen tijdens mijn stage bij de Raad is dat wanneer er melding is gemaakt van zorgen omtrent één minderjarige uit een gezin met meerdere minderjarigen enkel wordt gekeken naar de minderjarige waarover de zorgen zijn geuit. Slechts wanneer de oorzaak van de melding gelegen is in het ontbreken van de opvoedingskwaliteiten van de ouders, worden de andere minderjarigen uit het gezin meegenomen in het overleg. Tijdens dit overleg wordt door de instellingen gezamenlijk besloten of onderzoek noodzakelijk is en zo ja, wat in beginsel het doel van het onderzoek zal zijn. Er wordt dus vooraf besloten of er onderzoek gedaan wordt naar een eventuele ondertoezichtstelling of naar een eventuele verderstreckende maatregel.

Wanneer er sprake is van een melding van opvoedingsproblemen waarbij sprake is van een acute en ernstige bedreiging van het kind én waarbij aan het kind onmiddellijk hulp of zorg moet worden geboden, zal de zaak niet eerst besproken worden in de pilot Stroomlijnen, maar direct worden doorgeleid aan de Raad. Dit betekent dat het BJZ direct contact opneemt met het CBC. In het verzoek moet uit de feiten en omstandigheden blijken:

- waaruit de vermoedelijke bedreiging van de ontwikkeling van de jeugdige bestaat, en welk veiligheidsrisico dit met zich meebrengt,
- welke factoren deze bedreiging veroorzaken en in stand houden,
- welke hulpverlening hiervoor volgens BJZ aangewezen is en
- waarom deze hulpverlening niet op vrijwillige basis mogelijk is of ontoereikend om die bedreiging af te wenden.

Indien het verzoek tot onderzoek rechtmatig en volledig is, wordt binnen 5 werkdagen het besluit tot onderzoek aan het BJZ meegedeeld.

Wanneer de Raad besluit een onderzoek te verrichten, wordt de zaak in overleg met de CBC-er en teamleider uitgedeeld aan de raadsonderzoeker. Hiermee start het raadsonderzoek. Alle raadsmedewerkers gaan te werk volgens een landelijk gestructureerd model: het Onderzoeksmodel. Het doel van dit model is het bevorderen van de kwaliteit en inzichtelijkheid van de raadsonderzoeken. Het onderzoeksmodel is opgebouwd uit stappen die systematisch worden doorlopen. In de volgende paragrafen zal ik deze stappen beschrijven zodat de werkwijze van het raadsonderzoek systematisch uiteengezet wordt.

4.2.2. Het formuleren van een voorlopige onderzoeksvraag

In de eerste fase van het raadsonderzoek is er meestal nog geen plan of contact met cliënten geweest. Slechts op grond van de beschikbare informatie probeert de raadsonderzoeker op te maken wat het probleem is in het gedrag van het kind of de opvoeding en beoordeelt in hoeverre er informatie beschikbaar is over de verklaring van de problemen en de oplossingsmogelijkheden. Aan de hand van deze informatie formuleert de raadsonderzoeker een voorlopige onderzoeksvraag. In deze vraag wordt beschreven wat er onderzocht moet worden. Hierdoor wordt het gebied van onderzoek bepaald en daarmee worden andere gebieden dus uitgesloten. De onderzoeksvraag kan enkel worden aangepast op basis van nieuwe informatie. Deze fase is theoretisch van aard en hier wordt in de praktijk niet uitgebreid bij stil gestaan.

4.2.3. *Werkrelatie opbouwen, verkennen aandachtsgebieden*

In de tweede fase, beschreven in het onderzoeksmodel, wordt het eerste contact met het cliëntsysteem gelegd. Met cliëntsysteem bedoel ik het kind, de ouders of verzorgers en eventueel naaste betrokkenen. De raadsonderzoeker motiveert de cliënten tot samenwerking en licht het doel en verloop van het onderzoek toe. In principe moeten met alle belanghebbende in deze fase gesproken worden.

Het doel in deze fase is het verzamelen van voldoende betrouwbare informatie over de problemen en de mogelijkheden tot samenwerking met de cliënten, zodat er een definitieve onderzoeksvraag kan worden opgesteld in de volgende fase.

De informatie die in deze fase verkregen is werkt de raadsonderzoeker uit ter voorbereiding op de volgende fase.

4.2.4. *Onderzoeksvraag vaststellen, hypothesen formuleren en een onderzoeksplan maken: MDO 1*

In deze fase wordt in het multidisciplinair overleg (MDO) de onderzoeksvraag vastgesteld. Het overleg bestaat uit een raadsonderzoeker en een gedragsdeskundige. Deze onderzoeksvragen betreffen standaardvragen die zijn opgesteld door een juridisch deskundige binnen de Raad. Voor een onderzoek naar de wenselijkheid van een ondertoezichtstelling gelden andere vragen dan voor een onderzoek naar de noodzaak van een ontheffing.⁵² De vragen dienen geconcretiseerd te worden aan de hand van de verzamelde informatie. Uit de onderzoeksvraag leidt het team de hypothesen af. Deze zijn gebaseerd op de uit de melding afkomstige informatie.

Ter illustratie zal ik de aan de hand van een korte casus de onderzoeksvragen en hypothesen schetsen. Het betreft een zaak waarbij ik betrokken ben geweest tijdens mijn stage bij de Raad te Middelburg.

Uit de melding die is opgesteld door het BJZ komt naar voren dat er jarenlang sprake is van een bedreiging in de ontwikkeling van Renate, 13 jarig meisje, door falend ouderlijk gezag. De zorgelijke situatie van Renate wordt niet door moeder zo ervaren. Renate vertoont pest- en treitergedrag op school, waardoor ze niet mee kon op schoolkamp. Renate heeft hierdoor geen aansluiting bij haar leeftijdsgenoten. Ook heeft Renate op de vorige basisschool veelvuldig gespijbeld met medeweten van moeder. Renate trekt haar eigen plan en onttrekt zich aan het gezag en zicht van haar moeder. Renate heeft geen goed contact met haar vader. Moeder is van vader gescheiden, nadat zij naar een Blijf-van-mijn-lijfhuis is geweest. Moeder heeft onvoldoende capaciteiten om Renate aan te sturen. Moeder is werkloos, verhuist veelvuldig en biedt geen structuur aan Renate. Moeder verschilt fundamenteel van visie met het BJZ over de zorg over Renate, haar opvoedkundige kwaliteiten en de mate waarin de situatie zorgelijk is. Moeder heeft licht pedagogische hulp geweigerd. Gezien de opvoedingsvaardigheden van moeder en de zorgen richting Renate verwacht BJZ dat het nodig is om de hulp binnen een gedwongen kader vorm te geven.

De onderzoeksvragen die hierbij gesteld zijn:

1. Wordt Renate in haar ontwikkeling bedreigd gezien het feit dat uit de melding naar voren komt dat:
 - Renate zich onttrekt aan het gezag en zicht van moeder (zij luistert niet en gaat haar eigen gang)

⁵² Zie bijlagen

- Renate gedragsproblemen vertoont
2. Wat zijn de veroorzakende en in stand houdende factoren?
 - Renate groeit op in een opvoedingssituatie waarin geen regels worden gesteld
 3. Is er hulpverlening geïndiceerd? Zo ja, welk en in welk kader?

De hypothesen die uit de onderzoeksvragen afgeleid zijn, zijn de volgende:

1. Renate wordt bedreigd in haar sociaal-emotionele ontwikkeling. De ontwikkeling van Renate op het sociaal-emotionele en cognitieve gebied verloopt niet leeftijdsadequaat. Er is sprake geweest van veel schoolwisseling, wat mede oorzaak is van haar hechtingsproblematiek. Ook kan zij zich slecht inleven in anderen en ontbreekt het vertrouwen in deze personen. Daarnaast is er sprake van externaliserend probleemgedrag (dit het gedrag naar buiten toe, zoals liegen, bedriegen en manipuleren) en internaliserende gedragsproblematiek (dit is het gedrag naar binnen toe, zoals angsten, paniek en piekeren). Dit veroorzaakt het afglijden van Renate op meerdere leefgebieden, zoals school, thuis en vrije tijd.
2. Renate groeit op in een omgeving waar onvoldoende sprake is van ouderlijk gezag. Daardoor is er een gebrek aan grenzen, structuur en veiligheid. Moeder heeft onvoldoende inzicht in de behoefte van de kinderen. Er is sprake van gezinsproblemen, veroorzaakt door de echtscheiding, financiële situatie en conflicten tussen ouder en kind.
3. Hulpverlening is geïndiceerd, maar nog niet duidelijk is in welk kader dit moet worden geboden. Aan de hand van de problematiek van moeder moet worden afgewogen of de ontwikkelingsbedreiging van Renate kan worden afgewend met hulp binnen een ondertoezichtstelling of dat een uithuisplaatsing noodzakelijk is.

Vervolgens overleggen de raadsonderzoeker en gedragsdeskundige welke informatie, naast de informatie verkregen door de gesprekken met kind en belanghebbende, noodzakelijk is voor het toetsen van de hypothesen. Bepaald wordt welke informanten gehoord gaan worden, zoals de school, consultatiebureau, kinderopvang en dergelijke. De raadsonderzoeker legt dit vervolgens vast in een onderzoeksplan.

4.2.5. Hypothesen toetsen

Deze fase bestaat uit het toetsen van de hypothesen door middel van het voeren van gesprekken met de diverse betrokkenen. Er worden mogelijk vragenlijsten ingevuld, tests afgenomen en er kan ook lichamelijk of psychologisch onderzoek plaatsvinden. De informatie die verkregen is door de gesprekken met de informanten dient gefiatteerd te worden.

Het doel van de fase is het verkrijgen van voldoende geschikte onderzoeksresultaten op basis waarvan besluiten kunnen worden genomen. Dit doel wordt stapsgewijs bereikt. Elke keer als er nieuwe uitkomsten zijn, kan dit gevolgen hebben voor het onderzoeksplan. De hypothesen worden wanneer nodig bijgesteld. Ter illustratie het volgende voorbeeld: Stel dat uit lichamelijk onderzoek blijkt dat een kind is mishandeld. Er moet dan een nieuwe hypothesen worden gesteld over de pleger(s). Ook de oplossingshypothesen moeten worden aangepast. Afgevraagd dient te worden of een uithuisplaatsing nodig is en of er aangifte gedaan moet worden.

De raadsonderzoeker verwerkt in een rapport de onderzoeksresultaten en beschrijft, wanneer noodzakelijk, welke factoren het onderzoek hebben beïnvloed. Dit rapport is een deel van de eindrapportage en dient dan ook in dezelfde vorm te worden opgesteld.

4.2.6. Onderzoeksvraag beantwoorden en verder onderzoek afwegen: MDO 2

In deze fase komt het multidisciplinaire team voor de tweede maal bijeen ter overleg. Deze keer bestaat het team naast de raadsonderzoeker en gedragsdeskundige, uit de teamleider en een juridisch deskundige. In beginsel is het niet verplicht dat de juridisch deskundige aanwezig is. Normen 2000-02, de juridische bijbel van de Raad, stelt het inschakelen van een juridisch deskundige in een beschermingsonderzoek enkel verplicht bij ondertoezichtstelling op tegenspraak, (gedwongen) ontheffing, ontzetting en de voorlopige maatregelen (ondertoezichtstelling en voorlopige voogdij). Bij de Raad te Middelburg wordt een juridisch deskundige echter altijd ingeschakeld bij het MDO 2.

Het doel van deze fase is het concluderen of op basis van de onderzoeksresultaten de hypothesen wel of niet aannemelijk zijn. Wanneer in het overleg naar voren komt dat er nog te weinig of tegenstrijdige antwoorden zijn gevonden op de onderzoeksvraag, zal het team besluiten dat verder onderzoek noodzakelijk is. De fasen 3 en 4 worden dan herhaald. Bij voldoende eenduidige informatie kan de onderzoeksvraag worden beantwoord en vervolgens de besluitvorming plaatsvinden.

4.2.7. Rapporteren

De raadsonderzoeker stelt een schriftelijke eindrapportage op waarin alle onderzoeksresultaten zijn verwerkt. Het rapport ziet er als volgt uit: in het eerste gedeelte worden de gang van zaken tijdens het onderzoek en de onderzoeksresultaten beschreven en verantwoord. In het tweede gedeelte volgt de interpretatie van de informatie door de Raad en de beantwoording van de onderzoeksvraag in de vorm van een conclusie. Na deze conclusie volgt het kopje ‘vertaling voor de hulpverlening’ waarin aangegeven wordt welke doelen moeten worden bereikt gedurende de ondertoezichtstelling. Deze doelen worden door de raadsonderzoeker en gedragsdeskundige gezamenlijk opgesteld. Hierna volgt de juridische vertaling, waarin kort aangegeven wordt dat aan alle wettelijke vereisten van de kindbeschermingsmaatregel is voldaan. De juridische vertaling is gebaseerd op een standaard vertaling, opgesteld door de juridisch deskundige. Op basis van de conclusie wordt het uiteindelijke besluit verwoord en een eventueel verzoek aan de kinderrechter gedaan. Het uiteindelijke besluit, ook wel het raadsbesluit genoemd, is gebaseerd op de richtlijnen raadsbesluiten. Deze richtlijnen zijn een product van Juridische zaken, Landelijk Bureau, van de Raad te Utrecht. De richtlijnen geven aan op welke wijze juridische adviezen of verzoeken in de raadsrapportage worden geformuleerd. De richtlijnen zijn verplicht voorgeschreven voor de raadsonderzoekers om te komen tot een heldere, zorgvuldige, eenduidige en juridische correcte wijze van opstellen van besluiten na onderzoek.⁵³

Nadat alle gegevens zijn verwerkt is de rapportage voltooid en krijgen de cliënten het concept ter inzage aangeboden. Zij krijgen in beginsel 1 week de tijd om te reageren en deze reactie wordt vervolgens toegevoegd aan het rapport. Hiermee is het rapport geheel afgerond en zal het als bijlage bij het officiële verzoekschrift, dat als verzoek dient, worden opgestuurd aan de kinderrechter.

⁵³ zie de in de bijlagen opgenomen richtlijnen raadsbesluiten

Binnen de Raad lopen er momenteel twee pilots, te weten Anders Werken en Beter Beschermd. Anders Werken ziet op het wegwerken van de wachtstapel en Beter Beschermd op het verkorten van de doorlooptijden. Beide pilots bevinden zich nog in een experimentele fase. Weliswaar zullen ze tot gevolg hebben dat het werkproces van de Raad aangepast zal worden. Wellicht zullen sommige fases samengevoegd worden of sneller na elkaar verlopen, maar in principe blijft de inhoud van het onderzoek hetzelfde.

4.3. De toetsende taak

Nadat de kinderrechter een beslissing heeft genomen op het verzoek van de Raad en deze beslissing het uitspreken van een ondertoezichtstelling behelst, is het BJZ verder verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. Ditzelfde geldt voor een door de kinderrechter aan het BJZ verleende machtiging tot uithuisplaatsing. Het BJZ kan dan ook zelfstandig aanwijzingen geven en beslissingen nemen. Er zijn echter drie situaties waarin de wet bepaalt dat de Raad de besluitvorming door het BJZ moet toetsen. De situatie dat het BJZ:

1. geen verlenging vraagt van de door de kinderrechter bepaalde termijn van de ondertoezichtstelling (artikel 1:256 lid 3);
2. geen verlenging vraagt van de door de kinderrechter bepaalde termijn van een machtiging tot uithuisplaatsing (artikel 1:262 lid 2);
3. een uithuisplaatsing tussentijds wil beëindigen, dus vóór het aflopen van de door de kinderrechter bepaalde termijn (artikel 1:263 lid 1).

Deze drie situaties betreffen besluiten die niet vooraf aan het oordeel van de kinderrechter onderworpen zijn.

Het bureau Jeugdzorg moet in alle genoemde situaties de Raad zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen van het voornemen tot niet verlengen of tussentijds beëindigen, onder overlegging van het hulpverleningsplan, een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing en andere relevante informatie. Door gesprekken die ik gevoerd heb met een aantal raadsonderzoekers is mij duidelijk geworden dat op dit punt veelvuldig problemen ontstaan doordat het BJZ de Raad te laat op de hoogte stelt van hun voornemen of überhaupt vergeet de Raad op de hoogte te stellen.

De Raad beoordeelt vervolgens aan de hand van de overgelegde stukken of de voorgenomen beslissing van het Bureau Jeugdzorg in bovengenoemde situaties in het belang van de minderjarige is, dan wel dat meer informatie van het Bureau Jeugdzorg nodig is of een nader onderzoek door de Raad geïndiceerd is. Het oordeel van de Raad dient uiterlijk één week na de melding aan het Bureau Jeugdzorg medegedeeld te worden. Het oordeel van de Raad kan inhouden dat:

1. de informatie van het BJZ voldoende duidelijk is en de Raad van mening is dat er geen reden is voor ernstige bezorgdheid over de verzorgings- en opvoedingssituatie van de minderjarige bij zijn ouders. In dit geval wordt besloten geen bezwaar te maken tegen het voorgenomen besluit van het BJZ. Wanneer de informatie van het BJZ onvoldoende duidelijk is kan de Raad om aanvullende, nadere informatie vragen
2. de Raad ook op basis van de aanvullende informatie onvoldoende inzicht heeft gekregen in de situatie van de minderjarige, of er aanwijzingen zijn dat er verschil van mening is tussen het BJZ en de cliënten, of er nog steeds reden is voor ernstige

zorg over de verzorgings- en opvoedingssituatie. De Raad zal dan besluiten een onderzoek in te stellen.

Doel van het onderzoek is na te gaan of de verzorgings- en opvoedingssituatie zodanig is verbeterd dat de grond voor de ondertoezichtstelling en/of de uithuisplaatsing niet meer aanwezig is. Het onderzoek kan alsnog leiden tot het besluit geen bezwaar te maken tegen de voorgenomen niet verlenging van de ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing dan wel beëindiging van de uithuisplaatsing. Wanneer de verzorgings- en opvoedingssituatie echter niet verbeterd is zal de Raad bij het BZJ aandringen van het voorgenomen besluit af te zien. Mocht het BZJ daartoe niet bereid zijn, dan heeft de Raad de bevoegdheid zelf een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling en/of tot een nieuwe machtiging uithuisplaatsing in te dienen. Indien daartoe gronden zijn kan de Raad voorts besluiten een verzoek tot ontheffing in te dienen.

Het onderzoek wordt in beginsel binnen 3 weken na ontvangst van de melding, afgesloten.

HOOFDSTUK 5 DE TOEKOMSTIGE WETTELIJKE REGELGEVING

5.1. Inleiding

In augustus 2006 heeft de Werkgroep Wetgeving van de projectgroep Beter Beschermd, het advies 'Kinderen eerst' uitgebracht over de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving. De minister van Justitie heeft dit advies overgenomen als leidraad voor het concept wetsvoorstel voor de wijziging van het Burgerlijk Wetboek. In juni 2007 is het concept wetsvoorstel voor de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek voor consultatie voorgelegd aan een aantal maatschappelijke organisaties, waaronder de Raad. De organisaties hebben erg positief gereageerd en het wetsvoorstel is vervolgens aan de ministerraad voorgelegd.

Op 11 juli 2008 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel.⁵⁴ Het wetsvoorstel zal zo spoedig mogelijk voor advies worden gezonden aan de Raad van State. De tekst van het uiteindelijke wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State worden pas openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer. Naar verwachting zal de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer eind 2008/begin 2009 plaatsvinden. Het project 'implementatie wetgeving' is reeds van start gegaan en deze is begonnen met het opstellen van implementatieplannen voor die onderdelen uit het concept wetsvoorstel waarvoor niet gewacht hoeft te worden op de definitieve wetswijziging en voldoende draagvlak bestaat. Naar verwachting is de herziene kinderbeschermingswetgeving op 1 januari 2010 een feit

Wat houdt dit concept wetsvoorstel nou eigenlijk in? Wat is de kritiek op de huidige regelgeving en wat wordt de nieuwe regelgeving? In dit hoofdstuk zal ik een antwoord geven op deze vragen.

5.2. De ondertoezichtstelling

5.2.1. De grond voor een ondertoezichtstelling

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de kinderbeschermingsmaatregelen.⁵⁵ Uit deze onderzoeken is naar voren gekomen dat bij de uitvoering van de kinderbescherming niet altijd het doel, het beschermen van een minderjarige tegen een ernstige aantasting van zijn recht op een opvoedings- en leefsituatie die voldoet aan bepaalde minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling, als vertrekpunt wordt genomen. Het streven het opvoedingsrecht van de ouders in stand te houden voert veeleer de boventoon. De onderzoekers zijn van mening dat dit probleem mede veroorzaakt wordt door de formuleringen van de kinderbeschermingsmaatregelen in de wet. In de huidige grond van de ondertoezichtstelling staat de bedreigde ontwikkeling van het kind voorop, in combinatie met het onvermogen of nalatigheid van de ouders. Deze formuleringen duiden meer op de voorwaarden waaronder een inbreuk op het ouderlijk gezag door de overheid is toegelaten dan op het formuleren van een recht van het kind op een onbelemmerde ontwikkeling. Bovendien wordt door de onderzoekers geadviseerd de grond van de ondertoezichtstelling en die voor de gezagsontnemende maatregelen beter op elkaar af te stemmen.⁵⁶ Als het gaat om langdurige pleeggezinplaatsing en er geen zicht meer is dat de ouder de opvoeding over het kind weer op zich kan nemen, zou moeten worden overgegaan tot een gezagsontnemende maatregel, terwijl dit in deze situaties thans vaak niet wordt gedaan of kan worden gedaan. Daarnaast is er behoefte om ook voor relatief lichtere zaken een

⁵⁴ justitie.nl <<http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief-2008/80711kabinet-meer-bescherming-voor-kinderen.aspx>>

⁵⁵ Onderzoek is gedaan door o.a.: het Verwey-Jonker Instituut

⁵⁶ Project Trillium

ondertoezichtstelling op te kunnen leggen. Te denken valt aan de mogelijkheid om ouders van delinquente jongeren te dwingen tot het volgen van een opvoedcursus. De ondertoezichtstelling, zoals deze nu is, is voor deze situatie geen mogelijkheid. Er wordt namelijk niet voldaan aan de gronden en de periode van een jaar waarvoor een ondertoezichtstelling doorgaans wordt opgelegd is veel te lang voor een dergelijke situatie.

Rekening houdend met deze punten van kritiek is een voorstel tot wijziging van de grond gekomen en deze zal in artikel 1:255 eerste lid BW neergelegd worden. Dit lid bepaalt dat de kinderrechter een ondertoezichtstelling kan opleggen indien *dit noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van het kind en de zorg die aangewezen is in verband met opgroei problemen van de minderjarige danwel in verband met problemen van zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, die hen in de opvoeding belemmeren, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd (sub a) 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 kunnen dragen (sub b).*

5.2.2. Het verzoek tot een ondertoezichtstelling

Wie bevoegd is tot het indienen van een verzoekschrift tot ondertoezichtstelling is neergelegd in het tweede lid van artikel 1:255 BW. In eerste instantie is dit de Raad.

Echter, wanneer de Raad geen verzoekschrift in dient, kunnen een ouder (met en zonder gezag), degene die het kind als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt of het Openbaar Ministerie het verzoek indienen.

Wanneer de Raad besluit om niet tot een verzoek over te gaan, zal hij dit schriftelijk moeten mededelen aan het BJZ waar de minderjarige zijn woonplaats heeft. Het BJZ kan vervolgens de Raad verzoeken binnen zes weken het oordeel van de kinderrechter te vragen of een kindbeschermsmaatregel noodzakelijk is. De Raad legt in dat geval zijn resultaten van het onderzoek voor aan de kinderrechter, maar doet geen verzoek tot een kindbeschermsmaatregel. De kinderrechter kan in dat geval de ondertoezichtstelling ambtshalve uitspreken. Voor deze mogelijkheid is gekozen omdat de Raad en het Openbaar Ministerie de enige organisaties zijn die bevoegd zijn tot het indienen van een verzoek tot ondertoezichtstelling. Wanneer er een melding wordt gedaan bij het BJZ en deze van mening is dat een kindbeschermsmaatregel overwogen dient te worden, moet het BJZ de zaak doorverwijzen naar de Raad. De Raad stelt vervolgens een onderzoek in en zal afhankelijk van de onderzoeksresultaten eventueel een kindbeschermsmaatregel verzoeken. Over het algemeen kan het BJZ zich vinden in de conclusies van de Raad, maar er zijn ook situaties denkbaar waarin er een verschil van mening blijft bestaan tussen het BJZ en de Raad.⁵⁷ Het BJZ moet zich in dit geval momenteel neerleggen bij de beslissing van de Raad, behoudens de uitzonderingsgevallen waarin het Openbaar Ministerie een verzoek indient. Om het mogelijk te maken dat een mogelijk bedreigende situatie ten allen tijde aan de rechter kan worden voorgelegd is het voorgaande lid opgesteld. De Raad wordt op die manier niet gedwongen als verzoeker op te treden terwijl hij zijn verzoek niet kan onderbouwen. Wel wordt een potentieel bedreigende situatie aan de kinderrechter voorgelegd, die desgewenst ambtshalve een maatregel kan uitspreken.

Ook kan de kinderrechter, indien het verzoekschrift niet alle minderjarigen betreft over wie de ouders of de ouder het gezag uitoefenen, dit aanvullen, voor zover het andere minderjarigen uit het gezin betreft, op verzoek van de Raad of ambtshalve. De kinderrechter

⁵⁷ MvT (behorend bij het wetsvoorstel herziening kindbeschermsmaatregelen (verder te noemen: MvT)), p.15

kan de minderjarige dus, mits aan de grond voor de ondertoezichtstelling is voldaan, eveneens ambtshalve onder toezicht stellen (artikel 1:255 lid 4 BW).

5.2.3. De doelen voor de ondertoezichtstelling

In het derde lid van artikel 1:255 BW zal worden bepaald dat de kinderrechter, indien hij tot ondertoezichtstelling overgaat, *de doelen vaststelt die met de ondertoezichtstelling dienen te worden bereikt alsmede de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden.*

Voor deze benadering is gekozen om de uitvoering van de ondertoezichtstelling te vereenvoudigen en doelgerichter te maken. Ook sluit deze benadering aan bij het vertrouwen in het herstel van het opvoedingsgezag van de ouders dat met een ondertoezichtstelling wordt uitgedrukt, aldus de Memorie van Toelichting.

In de Memorie van Toelichting staat dat de Raad in het verzoekschrift de doelen aanreikt. De raad schetst de voor de minderjarige te bereiken opgroei- en opvoedsituatie, waarmee op hoofdlijnen richting wordt gegeven aan de uitvoering van de maatregel.

De kinderrechter toetst de door de Raad voorgedragen doelen aan de wettelijke grond, stelt deze al dan niet vast, en neemt de te bereiken doelen op in zijn beschikking. Hij mag in zijn beschikking niet afwijken van de doelen zoals deze zijn opgenomen in het verzoekschrift. Ter zitting kan de Raad, indien de zitting hiertoe aanleiding geeft, de doelen aanvullen of wijzigen. De doelen moeten worden geformuleerd op het niveau van 'gewenste ontwikkelingsuitkomsten'. Dit geeft de gezinsvoogdijwerker voldoende ruimte om in overleg met de ouder of opvoeder en de minderjarige, de concrete werkdoelen vast te stellen. Het staat de gezinsvoogdijwerker overigens vrij om, naast aan de in de beschikking aan de kinderrechter opgenomen doelen, bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling ook te werken aan andere door de gezinsleden zelf ingebrachte doelen.

De kinderrechter kan advies aan de Raad vragen over de in beschikking op te nemen doelen voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, als anderen dan de Raad het verzoekschrift indienen of de kinderrechter de ondertoezichtstelling ambtshalve oplegt.

Niet onbelangrijk is te noemen dat de kinderrechter voor iedere minderjarige afzonderlijk de doelen die met de ondertoezichtstelling bereikt dienen te worden, in zijn beschikking dient op te nemen.

Wanneer bij de uitvoering van de maatregel blijkt dat de ontwikkeling van de minderjarige in nog een ander opzicht wordt bedreigd en er dus een wijziging of een aanvullend doel voor de ondertoezichtstelling moet worden gesteld, dan is hiervoor een aanvullende beschikking van de kinderrechter nodig. De aanvullende beschikking van de kinderrechter is niet nodig indien de ouders en de minderjarige van twaalf jaar of ouder met een wijziging of aanvulling van de doelen instemmen. Het BJZ kan dan in onderling overleg met de ouders met gezag en de minderjarige de doelen aanvullen of wijzigen (artikel 1:263 BW). Indien ouders en/of de minderjarige van twaalf jaar of ouder niet instemmen met het wijzigen van de doelen, dient tijdens de looptijd van de ondertoezichtstelling of bij gelegenheid van de verlenging om een aanvullende beschikking van de kinderrechter worden gevraagd. In eerste instantie is hiertoe het BJZ bevoegd. Indien deze niet tot het verzoek overgaat, zijn de Raad, een met het gezag belaste ouder of de minderjarige van minimaal twaalf jaar hiertoe bevoegd (artikel 1:263 lid 2 BW).

In de beschikking van de kinderrechter is ook opgenomen 'de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden'. Nu de grond van een ondertoezichtstelling is verruimd, is het niet vanzelfsprekend dat de maatregel voor de duur van 1 jaar wordt opgelegd. De maatregel mag immers niet langer duren dan noodzakelijk om de doelen te bereiken.

5.2.4. *De voorlopige ondertoezichtstelling*

De kinderrechter kan de minderjarige voorlopig onder toezicht stellen van een stichting indien een ernstig vermoeden bestaat dat de grond, bedoeld in artikel 1:255, eerste lid, is vervuld. Anders dan bij de normale ondertoezichtstelling hoeft dus niet worden aangetoond dat de maatregel noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige. Voldoende is dat het ernstige vermoeden bestaat dat aan die grond is voldaan (artikel 1:257 BW).

Ditzelfde artikel, artikel 1:257 BW, bepaalt in het tweede lid dat de kinderrechter de duur van dit voorlopige toezicht op ten hoogste drie maanden kan bepalen en de beslissing ten allen tijde kan herroepen. Ook wordt het tweede lid van artikel 1:255 van overeenkomstige toepassing verklaard. Zoals eerder genoemd is in dit lid neergelegd wie bevoegd is tot het doen van een verzoek tot een ondertoezichtstelling of voorlopige ondertoezichtstelling. Dit is in eerste instantie de Raad. Ook in het kader van de voorlopige ondertoezichtstelling kan het BIZ, wanneer de Raad niet tot verzoek overgaat, de Raad verzoeken de zaak aan het oordeel van de kinderrechter te onderwerpen en kan de kinderrechter vervolgens de minderjarige ambtshalve voorlopig onder toezicht stellen.

5.2.5. *Duur, verlenging en opheffing van de ondertoezichtstelling*

Artikel 1:258 BW bepaalt dat de duur van de ondertoezichtstelling niet langer mag zijn dan 1 jaar. De tijd waarvoor de minderjarige voorlopig onder toezicht gesteld is komt hierop niet in mindering. Verlenging is echter mogelijk met telkens maximaal een jaar (artikel 1:260 lid 1 BW):

- voor uithuis geplaatste minderjarigen: als overtuigend gemotiveerd kan worden waarom geen gezagsbeëindigende maatregel nodig is, bijvoorbeeld omdat de ouder naar verwachting op en voor de minderjarige aanvaardbare termijn in staat is de opvoeding zelf weer ter hand te nemen en de thuisplaatsing in het belang van de minderjarige is, en
- voor thuiswonende minderjarigen: als de begeleiding van de gezinsvoogdijwerker nodig is om de opvoedingssituatie te stabiliseren, en de ouder een met het gezinsvoogdijwerk vergelijkbare gezinsbegeleiding in het vrijwillige kader weigert.⁵⁸

Deze twee criteria volgen uit het feit dat met zoveel woorden in het eerste lid van artikel 1:260 BW wordt bepaald dat dient te zijn voldaan aan de vereisten van artikel 1:255 BW. Dit is opgenomen als reactie op de kritiek die is geuit op de huidige regelgeving inhoudende dat de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindigende maatregelen niet goed op elkaar aansluiten en de ondertoezichtstelling nodeloos velen jaren wordt verlengd.

De kinderrechter kan de ondertoezichtstelling verlengen op verzoek van het BIZ die het toezicht heeft. Enkel wanneer deze stichting niet tot een verzoek overgaat, zijn de Raad, een ouder, degenen die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt en het OM bevoegd tot het doen van een verzoek (artikel 1:260, tweede lid BW).

Bij een verlenging van de ondertoezichtstelling zal de kinderrechter de doelen die met de ondertoezichtstelling dienen te worden bereikt, opnieuw vaststellen. Doelen zoals deze in de beschikking zijn opgenomen, kunnen bij verlenging vervallen, wijzigen of aangevuld worden.

Wanneer de grond voor de ondertoezichtstelling niet meer bestaat heft de kinderrechter de maatregel op, aldus artikel 1:261 lid 1 BW. Het BIZ is primair bevoegd tot

⁵⁸ Kinderen eerst, advies van de werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving.

het doen van het verzoek tot opheffing. Indien deze niet tot een verzoek overgaat, zijn de Raad, een met het gezag belaste ouder of de minderjarige van minimaal twaalf jaar bevoegd tot het doen van het verzoek (artikel 261 lid 2 BW).

5.3. De uithuisplaatsing

5.3.1. De gronden voor een machtiging tot uithuisplaatsing

Artikel 265c BW bepaalt dat een minderjarige die onder toezicht is gesteld, slechts met een machtiging uithuisplaatsing uit huis kan worden geplaatst. Voor deze constructie is gekozen, omdat zonder machtiging een ouder op ieder moment de uithuisplaatsing voortijdig zou kunnen afbreken. Dit is natuurlijk niet gewenst, aangezien de uithuisplaatsing geïndiceerd is en dus nodig is om het doel van de ondertoezichtstelling te realiseren.

Uit het eerste lid van artikel 1:265d BW volgt dat een machtiging voor uithuisplaatsing in twee gevallen verstrekt kan worden. Namelijk wanneer *een uithuisplaatsing noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijk gesteldheid*.

5.3.2. Het verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing

De machtiging tot uithuisplaatsing kan worden verleend op verzoek van het BJZ. Daarnaast kan de machtiging worden verleend op verzoek van de Raad of het OM in geval de machtiging gelijktijdig wordt verzocht met een ondertoezichtstelling of voorlopige ondertoezichtstelling (artikel 1:265d BW). Voor deze beperking is gekozen omdat het de positie van de instellingen verduidelijkt en aansluit bij de praktijk; het zijn de situaties waarin de Raad en, in een voorkomend geval, het OM nu gebruik maken van hun bevoegdheid.

De werkgroep Beter Beschermd stelt voor dat bij een verzoek om een machtiging uithuisplaatsing wordt aangegeven hoe de uithuisplaatsing zich verhoudt tot de voor de ondertoezichtstelling genoemde doelen, de gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Daarbij stelt zij voor dat de kinderrechter in zijn beschikking de noodzaak van de uithuisplaatsing in relatie tot de doelen van de ondertoezichtstelling motiveert.⁵⁹

5.3.3. De duur en verlenging van een machtiging tot uithuisplaatsing

In artikel 1:265e BW wordt gesteld dat de maximale duur van een machtiging uithuisplaatsing 1 jaar bedraagt. Indien een minderjarige voorlopig onder toezicht is gesteld op en gelijktijdig een machtiging tot uithuisplaatsing is verleend, komt deze tijd van de ‘voorlopige’ machtiging hierop niet in mindering, aldus artikel 1:265e BW.

Lid twee van ditzelfde artikel maakt het mogelijk dat deze periode van een jaar op verzoek van het BJZ door de kinderrechter kan worden verlengd met telkens ten hoogste een jaar. Wanneer het BJZ niet overgaat tot een verzoek, kan de kinderrechter de uithuisplaatsing verlengen op verzoek van de Raad of het OM.

5.3.4. Beëindiging van een uithuisplaatsing

Artikel 1:265f BW ziet op het tussentijds beëindigen van een uithuisplaatsing. Dit artikel geeft aan dat het BJZ hiertoe een verzoek kan doen indien de uithuisplaatsing niet langer noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot het

⁵⁹ Kinderen eerst, advies van de werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving.

verrichten van onderzoek als bedoeld in artikel 1:265d BW, eerste lid, en het belang van het kind zich tegen beëindiging niet verzet.

Een met het gezag belaste ouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder kunnen wegens gewijzigde omstandigheden BJZ verzoeken de uithuisplaatsing te beëindigen, de duur ervan te verkorten (tweede lid) of af te zien van een wijziging verblijfplaats van de minderjarige (derde lid). Dit laatste verzoek kan ook gedaan worden door degenen die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt (vaak een pleegouder) en een zorgaanbieder of aanbieder van zorg (de zorgaanbieder is verantwoordelijk voor het leveren van zorg en de aanbieder van zorg is belast met de uitvoerende taak van de zorg).

Daarbij geeft artikel 1:265k BW pleegouders, zorgaanbieders en aanbieders van zorg de mogelijkheid om het blokkaderecht in te roepen. Het blokkaderecht houdt in dat een minderjarige, die in een pleeggezin is geplaatst en daar een jaar of langer woont, door zijn/haar ouders of voogd niet uit dat pleeggezin mag worden weggehaald zonder toestemming van de pleegouders. Momenteel geldt dit blokkaderecht alleen voor situaties waarin de minderjarige vrijwillig geplaatst is in een gezin, dus met toestemming van ouders of voogd. Artikel 1:265k BW maakt het echter mogelijk dat dit blokkaderecht ook ingeroepen kan worden voor plaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling en overige gedwongen plaatsingen. De regeling van het blokkaderecht is noodzakelijk om de continuïteit in de verzorging en opvoeding in de opvoeding en verzorging van een minderjarige te kunnen garanderen. Het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit in zijn opvoeding en verzorging moet leidend zijn en kan zo desgevraagd beoordeeld worden door de kinderrechter, ongeacht de juridische situatie (in het vrijwillige en het gedwongen kader), aldus de Memorie van Toelichting. Voorgesteld wordt om ook aan zorgaanbieders en aanbieders van zorg een blokkaderecht te geven, aangezien een minderjarige al langere tijd kan wonen in een instelling en verplaatsing dan evenzeer leidt tot een wijziging van de opvoedingssituatie die niet altijd in het belang van het kind zal zijn. Indien pleegouders, zorgaanbieders of aanbieders van zorg de vereiste toestemming niet geven, maakt het tweede lid van ditzelfde artikel het mogelijk de toestemming op verzoek van het BJZ te laten vervangen door die van de kinderrechter.

5.3.5. De gedeeltelijke gezagsoverheveling

Artikel 1:265g BW maakt het mogelijk dat de kinderrechter gelijktijdig met de verlening van de machtiging tot uithuisplaatsing en ook nadat deze machtiging is verleend, kan bepalen dat de uitoefening van het gezag gedeeltelijk wordt overgedragen aan het BJZ, voor zover dit noodzakelijk is in verband met de realisering van de vastgestelde doelen. Hij kan dit doen met betrekking tot:

- a. de aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling, of
- b. het geven van toestemming voor een medische behandeling van de minderjarige, of
- c. het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning ten behoeve van de minderjarige als bedoeld in de artikelen 14 of 28 van de Vreemdelingenwet 2000.

Het is zo dat ouders het ouderlijk gezag behouden wanneer hun kind onder toezicht wordt gesteld. Hun toestemming als wettelijke vertegenwoordiger van hun kind is dus ook vereist voor bijvoorbeeld een medische behandeling. De kinderrechter kan momenteel vervangende toestemming geven indien ouders weigeren. Met name bij een langdurige uithuisplaatsing, kan de weigering van instemming negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de

minderjarige. Teneinde bepaalde essentiële belemmeringen voor de ontwikkeling van de minderjarigen weg te nemen, wordt de bovengenoemde bepaling voorgesteld. Voor de drie onderwerpen is gekozen, omdat deze de meeste problemen geven bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling in relatie tot de uitoefening van ouderlijk gezag.

Indien de kinderrechter het noodzakelijk oordeelt dat het gezag deels wordt overgeheveld, verliezen de ouders het ouderlijk gezag op de onderdelen waarvoor de beschikking wordt afgegeven. Het BJZ verkrijgt het gezag en treedt dus in zoverre op als wettelijk vertegenwoordiger. Bewust is gekozen het gezag over te hevelen naar het BJZ en niet naar bijvoorbeeld de pleegouders, omdat het BJZ belast is met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Wanneer de pleegouders als wettelijke vertegenwoordiger zou kunnen optreden, zouden zij kunnen handelen zonder toestemming van het BJZ, wat ongewenste gevolgen zou kunnen hebben.

De duur van de gedeeltelijke overdracht van het gezag is niet langer dan die van de verleende machtiging tot uithuisplaatsing (artikel 1:265g lid 2 BW) en kan telkens met ten hoogste een jaar verlengd worden (lid 3).

In eerste instantie is het BJZ bevoegd tot het verzoeken van de gedeeltelijke overdracht. Wanneer zij echter niet tot verzoek overgaat, zijn de Raad, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt en de zorgaanbieder of aanbieder van zorg bevoegd tot het doen van het verzoek (lid 4).

5.3.6. De toetsende taak van de Raad

In artikel 1:265l BW is de toetsende taak van de Raad wettelijk vastgelegd. Met het wettelijk vastleggen van deze taak wordt hij niet alleen verduidelijkt maar ook aangescherpt. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat de toetsende taak in het kader van de ondertoezichtstelling niet goed functioneert.⁶⁰ Het niet goed functioneren is het gevolg van het feit dat de Raad door het BJZ te laat of slechts sporadisch wordt geïnformeerd over het besluit tot niet-verlenging of beëindiging van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing. Door gesprekken gevoerd met de raadsonderzoekers, werkzaam bij de Raad te Middelburg, kan ik bevestigen dat dit ook voorkomt.

Teneinde de werking van de toetsende taak te verbeteren, bepalen het eerste en het tweede lid van artikel 1:265l BW dat het BJZ toestemming behoeft van de Raad voor het doen van een verzoek tot het opheffen van de ondertoezichtstelling, het niet verlengen van de ondertoezichtstelling of de machtiging tot uithuisplaatsing of een tussentijdse beëindiging uithuisplaatsing. Wanneer het BJZ tot het oordeel komt dat opheffing of niet verlenging is aangewezen, doet zij hiervan tijdig en onder overlegging van een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling of de uithuisplaatsing mededeling aan de Raad. Van het voornemen tot beëindiging van de uithuisplaatsing bedraagt die termijn een maand voor de termijn afloopt.

Het derde lid bepaalt dat indien een minderjarige twee jaar of langer onder toezicht is gesteld, het verzoek tot verlenging hiervan een advies van de Raad bevat met betrekking tot de verlenging van de ondertoezichtstelling. Het advies zal betrekking hebben op de vraag of de ondertoezichtstelling moet worden opgeheven, moet worden verlengd, of dat moet worden overgegaan tot een gezagsbeëindigende maatregel. Deze bepaling is opgenomen zodat de kinderrechter goed kan beoordelen wat het antwoord op die vraag moet zijn.

⁶⁰ Verwey-jonker instuut, met recht onder toezicht gesteld, Evaluatie herziene ondertoezichtstelling wetgeving

5.4. De gezagsbeëindigende maatregel

5.4.1. De gronden voor een gezagsbeëindigende maatregel

Er is veel kritiek geuit op de formulering van de huidige wettekst van de gezagsbeëindigende maatregelen. De gronden voor de ontheffing en ontzetting zijn namelijk primair ontleend aan het gedrag van de ouders voor zover dit ernstige gevolgen heeft voor de ontwikkeling van de minderjarige. Hierdoor is het belang van de minderjarige bij de keuze van de maatregel en de uitvoering daarvan, niet altijd de eerste overweging. Dit uit zich bijvoorbeeld bij langdurige pleeggezinplaatsingen van minderjarigen die ondertoezicht gesteld zijn; ook wanneer het belang van de minderjarige is gediend met een overgang naar een gezagsontnemende maatregel, wordt deze stap lang niet altijd gezet. Nog sterker komt dit tot uitdrukking bij de uithuisplaatsing van minderjarigen in het vrijwillige kader. Zelfs indien de minderjarige in deze situatie het meest gebaat is bij een gezagsontnemende maatregel, kan deze maatregel niet worden uitgesproken, omdat de wet hier geen een grond voor kent. Een ondertoezichtstelling is in deze situaties de enige mogelijke maatregel, terwijl deze maatregel dan vaak niet passend is. De gezagsbeperkende maatregel en de gezagsontnemende maatregelen dienen beter op elkaar afgestemd te worden. Deze kritiekpunten in acht genomen en ter vereenvoudiging van de kindbeschermingsmaatregelen wordt voorgesteld om de maatregelen van ontheffing en ontzetting uit het ouderlijk gezag te vervangen door een kindbeschermingsmaatregel, te weten de maatregel tot beëindiging van het gezag, en de wettekst als volgt te wijzigen: *De rechtbank kan het gezag van een ouder beëindigen indien dit noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van een minderjarige, en de ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of de ouder het gezag misbruikt.*

Onder misbruik van het gezag wordt verstaan: een schending van plichten van de ouders door nalatigheid en door daden.⁶¹ Hieronder vallen bijvoorbeeld, het onthouden van onderwijs aan het kind, het uit winstbejag noodzaken van het kind tot overmatige arbeid en het plegen van enige misdrijf.

De Memorie van Toelichting stelt dat rekening gehouden dient te worden met artikel 8 EVRM, dat bepaald dat indien het doel met een lichtere maatregel kan worden bereikt, deze verkozen dient te worden boven de zwaardere maatregel. Met het oog hierop, zullen in de meeste gevallen aan een gezagsbeëindiging een ondertoezichtstelling voor af gaan. Toch is het mogelijk om de gezagsbeëindigende maatregel op te leggen zonder een voorafgaande ondertoezichtstelling. Het IVRK regelt namelijk dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging moeten zijn. Te denken valt aan situaties waarin de ouders al jarenlang verslaafd zijn aan de harddrugs en er weinig of geen aanwijzingen tot verbetering zijn.⁶²

Wanneer het gezag van ouders beëindigd wordt hebben zij nog wel recht op informatie over de ontwikkeling van hun kind en recht op contact met hem/haar voor zover zijn/haar belang zich er niet tegen verzet. Daarbij behouden ouders hun onderhoudsplicht jegens hun kind en hebben zij te allen tijde de mogelijkheid een verzoek tot herstel in het gezag in te dienen. Kortom: beëindiging van het gezag wil niet zeggen dat ouders geen rol meer spelen in het leven van hun kind.

Het tweede lid van het hetzelfde artikel bepaalt dat het gezag van de ouder ook kan worden beëindigd indien deze in het ouderlijk gezag is geschorst, mits aan de grond, zoals hierboven genoemd, is voldaan.

⁶¹ MvT, p. 42

⁶² MvT, p. 41

5.4.2. Verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel

In artikel 1:267 BW is neergelegd wie bevoegd is tot het verzoeken van de gezagsbeëindigende maatregel. In eerste instantie kan de beëindiging van het gezag worden uitgesproken op verzoek van de Raad. Wanneer de Raad besluit om na onderzoek niet tot een verzoek over te gaan, zal hij dit schriftelijk moeten mededelen aan het BJZ waar de minderjarige zijn woonplaats heeft. Het BJZ kan vervolgens de Raad verzoeken binnen zes weken het oordeel van de rechtbank te vragen of een kindbeschermingsmaatregel noodzakelijk is. De Raad legt in dat geval zijn resultaten van het onderzoek voor aan de kinderrechter, maar doet geen verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel. De rechtbank kan in dat geval de gezagsbeëindigende maatregel ambtshalve uitspreken. Voor een toelichting hierop verwijs is naar paragraaf 5.2.2. van deze scriptie.

Indien de Raad niet tot een verzoek overgaat zijn tevens het OM en degene die de minderjarige gedurende ten minste een jaar als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt (vaak een pleegouder) bevoegd tot het doen van het verzoek.

5.4.3. Herstel in het gezag

In tegenstelling tot de huidige regelgeving wordt voorgesteld de gronden voor een eventueel herstel van de ouder in het oudergelijk gezag in de wet op te nemen. Deze gronden zijn neergelegd in artikel 1:277 BW. Wanneer het gezag van de ouder(s) beëindigd is, kan de rechtbank dit op verzoek herstellen indien:

- zij het herstel in het gezag in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt, en
- de ouders of de ouder duurzaam de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

HOOFDSTUK 6 DE CONSEQUENTIES VOOR DE RAAD VOOR DE KINDERBESCHERMING

6.1. Inleiding

In hoofdstuk drie en hoofdstuk vijf heb ik de huidige regelgeving respectievelijk de toekomstige regelgeving uiteengezet. Maar wat is er nou precies veranderd? In dit hoofdstuk zal ik in de eerst volgende paragraaf puntsgewijs per maatregel de veranderingen opsommen die consequenties hebben voor de Raad en zal ik deze consequenties uitvoerig beschrijven. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk zal ik uiteenzetten wat het wetsvoorstel voor gevolg heeft voor de denkwijze van de Raad. Wat ik hiermee bedoel zal duidelijk worden in de desbetreffende paragraaf.

6.2. De letter van het wetsvoorstel

6.2.1. De ondertoezichtstelling

1. De grond voor de ondertoezichtstelling is ruimer dan de huidige grond.
2. De doelen met de daarop afgestemde duur die met de ondertoezichtstelling bereikt dienen te worden, worden door de kinderrechter in de beschikking neergelegd.
3. De kinderrechter kan nu ook zelf ambtshalve andere kinderen dan in het verzoekschrift genoemd, en over wie de ouders of ouder het gezag uitoefenen, onder toezicht stellen.
4. De toetsende taak van de Raad wordt wettelijk bevestigd.
5. Na een ondertoezichtstelling van twee jaar moet een verzoek tot verlenging vergezeld gaan met een advies van de Raad.
6. De grond van de voorlopige ondertoezichtstelling is gewijzigd en de duur hiervan komt niet meer in mindering op de (definitieve) ondertoezichtstelling.
7. Bij verschil van mening tussen het BJZ en de Raad kan het BJZ de Raad verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen.

Ad 1

Centraal in de formulering van de grond voor de ondertoezichtstelling komt het begrip ‘onbedreigd opgroeien’ te staan, dat in de plaats komt van ‘ernstig worden bedreigd’. Dit heeft als gevolg dat een ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken in situaties waarin weliswaar zorgen bestaan over de opvoedingssituatie, maar de ernst daarvan (nog) niet kan worden aangetoond. Ook wordt het mogelijk minderjarigen met relatief lichte problemen onder toezicht te stellen. Kort gezegd kan een minderjarige onder toezicht worden gesteld indien de zorg aan de minderjarige of zijn ouders die noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien (aanhef) niet in vrijwillig kader verleend kan worden (sub a) en het de verwachting is dat de ouders de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn kunnen dragen (sub b), aldus de Memorie van Toelichting. Het vereiste onder b kan als consequentie hebben dat in ernstige situaties waarin het na onderzoek duidelijk is dat de ouders nimmer in staat zullen zijn de opvoedingsverantwoordelijkheid op zich te nemen, ook niet met hulp en steun van een gezinsvoogd, niet aan de grond van de ondertoezichtstelling is voldaan er direct een gezagsbeëindigende maatregel moet worden getroffen.⁶³

⁶³ MvT, p. 25

Consequenties voor de Raad:

Wanneer de grond van de ondertoezichtstelling gewijzigd zal worden, zal er een andere in steek van het raadsonderzoek gekozen moeten worden. Vanzelfsprekend zullen de onderzoeksvragen aangepast moeten worden. De onderzoeksvragen, die in algemene zin, ten behoeve van gebruik door de raadsonderzoekers, zijn opgesteld door de juridisch deskundige, en de daarin aan de hand van de melding vermelde hypothesen bepalen de inhoud van het onderzoek. In afweging naar een ondertoezichtstelling zal de Raad nu niet meer moeten beoordelen of de opvoedingssituatie van de minderjarige ernstig bedreigd wordt, maar zal zij antwoord moeten gaan geven op de volgende drie vragen:

- a. is de maatregel noodzakelijk voor onbedreigd opgroeien?;
- b. wordt de noodzakelijke zorg door de ouders(s) niet of onvoldoende geaccepteerd?;
- c. is de verwachting gerechtvaardigd dat de ouder(s) binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbare termijn zelf de verantwoordelijkheid weer kunnen dragen?.

Voor het verzoeken van een ondertoezichtstelling zal de raadsonderzoeker, aan de hand van de onderzoeksvragen, alle drie de vragen positief moeten beantwoorden. Indien uit het onderzoek blijkt dat reeds de eerste vraag negatief moet worden beantwoord, behoeven de andere vragen geen beantwoording meer. Indien de tweede vraag negatief moet worden beantwoord, behoeft de derde vraag geen beantwoording meer.

Niet alleen de onderzoeksvragen, maar ook de juridische vertaling zal moeten worden aangepast. Wanneer men kijkt naar de tekst van de juridische vertaling valt te zien dat deze geheel aansluit bij de huidige tekst van de ondertoezichtstelling.⁶⁴ Het is dus nodig deze aan te passen, wanneer de tekst van de ondertoezichtstelling zal veranderen.

In het volgende hoofdstuk zal ik een aanbeveling doen waarin de onderzoeksvraag en de juridische vertaling mogelijk veranderd zou kunnen worden.

Ad 2

Momenteel overweegt de kinderrechter in zijn beschikking op welke gronden de beslissing tot ondertoezichtstelling is genomen. Voorgesteld wordt om naast deze gronden ook de doelen die met de ondertoezichtstelling bereikt dienen te worden op te nemen in de beschikking. Ik zal nog even kort schetsen hoe dit bewerkstelligd zal moeten worden. Het is de bedoeling dat de Raad in het verzoekschrift de doelen aanreikt. De kinderrechter mag in zijn beschikking niet afwijken van de doelen zoals deze in het verzoekschrift zijn opgenomen. De Raad kan zonedig nog tijdens de zitting de doelen aanvullen of wijzigen. Het is de bedoeling dat de kinderrechter de doelen per kind vaststelt en deze formuleert op het niveau van gewenste ontwikkelingsuitkomsten, zodat de gezinsvoogden voldoende ruimte hebben om in overleg met de ouder of opvoeder, de concrete werkdoelen in het plan van aanpak vast te stellen. Bij de verlenging van de ondertoezichtstelling is het de gezinsvoogd die de doelen aandraagt.

Het is uiteraard belangrijk dat de cliënten weten waarom de ondertoezichtstelling is opgelegd en wat de te bereiken doelen zijn, maar ik vraag mij af of dat op deze manier bewerkstelligd dient te worden. Momenteel is het zo dat het plan van aanpak, dat enkele weken na het uitspreken van de ondertoezichtstelling opgemaakt wordt door cliënt en gezinsvoogd gezamenlijk, de basis vormt voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Naar mijn mening moet dit zo blijven en moet het niet zo zijn dat de kinderrechter, door zich

⁶⁴ De onderzoeksvragen en juridische vertaling zijn opgenomen als bijlagen

uit te laten over de doelen van de ondertoezichtstelling, betrokken wordt bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Naast de doelen zal ook de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden, opgenomen moeten worden in de beschikking van de kinderrechter. Het is de bedoeling dat de kinderrechter dit vergezeld laat gaan met een extra motivering. Nu de grond van een ondertoezichtstelling is verruimd, is het niet altijd vanzelfsprekend dat de maatregel voor de duur van 1 jaar wordt opgelegd. Wat thans in het gros van de gevallen het geval is. De maatregel mag immers niet langer duren dan noodzakelijk om de doelen te bereiken.

Consequenties voor de Raad:

Mocht dit voorstel wettelijk vastgelegd worden, zal het uiteraard gevolgen hebben voor de werkwijze van de Raad. Echter, in tegenstelling tot hetgeen in de literatuur beweerd wordt, ben ik van mening dat het slechts geringe gevolgen heeft voor het raadsonderzoek. Het eindresultaat van het raadsonderzoek is het raadsrapport en wordt ter onderbouwing van het verzoek als bijlage met het verzoekschrift aan de kinderrechter gestuurd, die zijn uitspraak vervolgens baseert op het geheel. Het rapport bevat momenteel al een opsomming van de doelen die met de kinderbeschermingsmaatregel bereikt dienen te worden, en zij bevinden zich onder het kopje ‘vertaling voor de hulpverlening’. Het vaststellen van deze doelen maakt onderdeel uit van het MDO, zodat niet alleen de raadsonderzoeker, maar ook de gedragsdeskundige zich uitlaat over deze kwestie. De doelen vloeien voort uit de problemen die gesignaleerd zijn tijdens het raadsonderzoek. Naar mijn mening voldoen ze aan het in de Memorie van Toelichting bepaalde niveau. Het niveau waarop de doelen momenteel geformuleerd worden geeft namelijk op hoofdlijnen richting aan de uitvoering van de maatregel.

Om duidelijk te maken om welk soort doelen het gaat, zal ik kort aanknopen bij de casus inzake Renate, geschetst in hoofdstuk 4, en aangeven welke doelen hierbij gesteld zijn.⁶⁵ Voor de melding die is opgesteld door het BJZ verwijs ik naar hoofdstuk 4. Wel zal ik, voor een volledig beeld, samenvatten wat uit het raadsonderzoek naar voren is gekomen: Moeder heeft onvoldoende capaciteiten om Renate aan te sturen. Ze gaat als een vriendin met Renate om. Hierdoor krijgt zij alle ruimte om dingen te bepalen en daardoor is er een gebrek aan grenzen, structuur en daarmee veiligheid. Renate bepaalt met haar gedrag hoe het loopt in het gezin en manipuleert daarbij op een bewuste manier. Het gezin is veelvuldig verhuisd waardoor Renate niet langer dan twee maanden op dezelfde school heeft gezeten. Het zicht op het gedrag van Renate op school is hierdoor beperkt. Moeder heeft veel problemen en vertoont impulsief gedrag.

Dit zijn kort een aantal constatering en gedaan door de raadsonderzoeker. Het is niet relevant dieper in te gaan op de casus. Onder het kopje ‘vertaling voor de hulpverlening’ zijn vervolgens de volgende doelen neergelegd:

- Er is zicht op de kindeigen problematiek van Renate
- Renate accepteert gezag
- Renate heeft structuur
- Renate gaat naar school
- Moeder vergroot haar pedagogische vaardigheden
- Moeder heeft inzicht in Renate

Te zien valt dat de doelen die gesteld zijn, alle gekoppeld zijn aan de problemen die zijn geconstateerd tijdens het raadsonderzoek. Met deze doelen wordt duidelijk waar de

⁶⁵ zie paragraaf 4.2.4. van deze scriptie

problemen liggen en waar aan gewerkt dient te worden. Het is de taak voor de gezinsvoogd deze doelen uit te werken tot concrete werkdoelen.

Met betrekking tot het opstellen van de doelen zal het wetsvoorstel geen veranderingen teweeg brengen. Het verschil zit hem echter in het feit dat de doelen die de raadsonderzoeker opstelt niet alleen bestemd zullen zijn voor de hulpverlening maar ook voor de kinderrechter en de doelen dus niet alleen in het raadsrapport, maar ook zullen moeten worden vermeld in het verzoekschrift. De kinderrechter dient op grond van het verzoek en het rapport van de Raad, de doelen vast te stellen en op te nemen in zijn beschikking. Dit zal tot gevolg hebben dat ter terechtzitting wellicht discussie kan ontstaan omtrent de op te nemen doelen, wat als gevolg heeft dat een zitting langer zal duren. Aangezien een zittingsvertegenwoordiger van de Raad veelal aanwezig is ter terechtzitting zal dit als consequentie hebben dat de Raad meer tijd moeten uittrekken voor een bezoek aan de kinderrechter. Wellicht kan de discussie die mogelijk ter terechtzitting plaatsvindt, voorkomen worden door meer dan nu het geval is in het raadsrapport te motiveren waarom deze doelen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Waar echter zeker een kleine verandering in het raadsrapport noodzakelijk is, is op het gebied van de duur van de maatregel in relatie tot de gewenste doelen. In het raadsrapport wordt de maatregel thans wel verzocht voor een bepaalde tijd, meestal een jaar, maar alleen indien de maatregel wordt gevraagd voor een kortere duur dan een jaar wordt dit beargumenteerd. Aangezien het wetsvoorstel beoogt dat de kinderrechter de duur van de maatregel nadrukkelijk koppelt aan een inhoudelijk motivering en deze opneemt in zijn beschikking, dient de Raad de informatie over de aanbevolen duur van de maatregel in relatie tot de op te lossen problemen meer expliciet in het verzoek moeten verwerken.

In tegenstelling tot het raadsonderzoek, zal de voorgestelde wijziging wel grote consequenties hebben voor de toetsende taak van de Raad. De vastgelegde doelen van de ondertoezichtstelling bevorderen namelijk de duidelijkheid over de voorwaarden waaronder de ondertoezichtstelling kan worden beëindigd. En het verlenen van toestemming voor het voornemen van het BJZ om de ondertoezichtstelling niet te verlengen maakt onderdeel uit van de toetsende taak van de Raad. Wanneer alle doelen bereikt zijn, zal de Raad de toestemming in principe dus verlenen. Echter, de doelen kunnen tijdens de ondertoezichtstelling worden gewijzigd of worden aangevuld. Het ligt voor de hand dat de Raad bij de uitoefening van de toetsende taak op de stukken van het BJZ, of naar aanleiding van overleg met de gezinsvoogd of het raadsonderzoek in het kader van de toetsende taak, beoordeelt of zij het noodzakelijk acht de kinderrechter te verzoeken de doelen te wijzigen of aan te vullen. Het mag duidelijk zijn dat het toetsen op de doelen van de ondertoezichtstelling moet worden ingepast in het werkproces van de toetsende taak.

Ad 3

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de kinderrechter zelf ambtshalve andere kinderen dan in het verzoekschrift van de Raad genoemd, en over wie de ouders of ouder het gezag uitoefenen, onder toezicht kan stellen.

Consequenties voor de Raad:

Het zou mijns inziens voor de Raad beschamend zijn als het vaak gaat voorkomen dat de kinderrechter ambtshalve en dus niet op verzoek van de Raad een ondertoezichtstelling gaat uitspreken. Het is immers de taak van de Raad om de opvoedings- en verzorgingssituatie van alle minderjarigen in het gezin te beoordelen en niet enkel dat van de minderjarige over wie een melding is gedaan. In de praktijk wordt dit echter niet gedaan als de zorgen die gemeld zijn niet gelegen zijn in de opvoedingskwaliteiten van de ouder.

Hoewel de regel blijft dat voor elke minderjarige afzonderlijk de grond voor de ondertoezichtstelling moet worden aangetoond, kan het door bovengenoemd voorstel wellicht makkelijker worden op grond van gelijke opvoed- en opgroeiomstandigheden eerder aan de grond toe te komen. Dit mede in het licht van de nieuwe grond van de ondertoezichtstelling, waardoor het mogelijk wordt een ondertoezichtstelling op leggen voor minderjarige met relatief lichte problemen.

Ad 4

De toetsende taak van de Raad is thans niet met zoveel woorden in de wet geregeld. De wet spreekt enkel over het doen van een mededeling aan de Raad van het voornemen om niet over te gaan tot een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling. Dit dient het BJZ zo spoedig mogelijk te doen onder overlegging van een verslag van het verloop van de ondertoezichtstelling (artikel 1:256 lid 3). De Raad dient vervolgens te 'toetsen' of zij verlenging wel zinvol acht. Meer inhoud aan deze toetsende taak geeft de wet niet, in tegenstelling tot Normen 2000-2. Nu uit onderzoek is gebleken dat de toetsende taak niet altijd even goed verloopt (wat ik op grond van de informatie die ik uit gesprekken met raadsonderzoekers verkregen heb kan bevestigen), is deze taak van de Raad wettelijk vastgelegd. Voorgesteld wordt om de taak in de wet zo te formuleren dat het BJZ toestemming nodig heeft van de Raad voor het doen van een verzoek tot opheffen van de ondertoezichtstelling en het niet verlengen hiervan (artikel 1:265 lid 1 en 2). De verandering zit hem dus in het toestemmingsvereiste en in het feit dat deze toestemming dan ook nodig is voor gevallen waarin het BJZ voornemens is de ondertoezichtstelling op te heffen.

Consequenties voor de Raad

Nu er sprake is van 'toestemming' zal de Raad een actiever beleid moeten voeren. Momenteel wordt de toetsende taak niet altijd uitgevoerd. Dit omdat het BJZ niet altijd op tijd is het met op de hoogte stellen van de Raad van zijn voornemen of dit überhaupt achterwege laat. Wanneer het wetsvoorstel wet zal worden, zal de Raad expliciet moeten maken of de toestemming gegeven wordt of niet. Dat betekent dat zowel het BJZ als de Raad sterker aan de landelijk tussen MOGroep en Raad afgesproken termijnen gehouden zullen zijn, zodat de Raad de kans krijgt ook daadwerkelijk te kunnen beoordelen of zij al dan niet toestemming wil verlenen. Beide organisaties zullen dus sterker op dit onderdeel moeten gaan sturen. Het lijkt mij wenselijk dat het BJZ en de Raad gezamenlijk hieromtrent goede afspraken maken.

Het voeren van een actiever beleid betekent tevens het investeren van meer tijd. Raadzaam is om ruimschoots voor de inwerkingtreding van de wet, te bepalen of de CBC, thans belast met de toetsende taak, over voldoende middelen (lees: tijd) beschikt om de bovengenoemde taak uit te voeren. Indien dit niet het geval is, zal de CBC wellicht uitgebreid moeten worden met het aantal werknemers.

Overigens wil ik opmerken dat ik niet goed begrijp waarom gekozen is voor het vereiste dat de toestemming van de Raad ook nodig is voor het voornemen van het BJZ de ondertoezichtstelling op te heffen gedurende de looptijd daarvan. Het is de kinderrechter die uiteindelijk beslist op het verzoek van het BJZ tot opheffing van de ondertoezichtstelling. Hij/zij zal zijn beslissing nemen nadat de belanghebbenden in de gelegenheid gesteld zijn hierover hun mening te geven. Ik zie dan ook niet in waarom de Raad hier ook nog over moet oordelen. Wel ben ik van mening dat de Raad van het verzoek op de hoogte zal moeten worden gesteld, zodat zij de gelegenheid krijgt tegen het voornemen bezwaar te maken en voorbereid ter terechtzitting kan verschijnen indien de kinderrechter de Raad als belanghebbende wil horen.

Ad 5

Ook nieuw is het neergelegde in lid 3 van artikel 1:265l BW. Indien een minderjarige twee jaar of langer onder toezicht is gesteld, bevat het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling een advies van de Raad met betrekking tot de verlenging van de ondertoezichtstelling. Met andere woorden: een ondertoezichtstelling kan niet meer zonder tussenkomst van de Raad jaar in jaar uit verlengd worden. In de Memorie van Toelichting staat dat deze bepaling is opgenomen, omdat de kinderrechter goed moet kunnen beoordelen of verlenging van de ondertoezichtstelling nog steeds is aangewezen of dat wellicht de maatregel kan vervallen, omdat de ouders de noodzakelijke zorg aanvaarden of dat een gezagsbeëindigende maatregel meer voor de hand ligt. De Raad geeft zijn visie omtrent deze drie mogelijkheden in de vorm van een advies aan de rechter.

Consequenties voor de Raad

Hiermee wil men voorkomen dat de minderjarige nodeloos ondertoezicht gesteld blijft terwijl een gezagsontnemende maatregel meer in het belang van de minderjarige moet worden geacht. Het wordt verplicht de situatie na twee jaren kritisch te beoordelen en na te gaan wat het beste is voor de minderjarige. Dit heeft tot gevolg dat de Raad een actiever beleid moet gaan voeren. De taak is geheel nieuw en zal dus moeten worden ingebouwd in de werkprocessen van de Raad. Het lijkt mij wenselijk dat de gevallen in het casuoverleg tussen het BJZ en de Raad besproken worden. Het BJZ is belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling en weet als gevolg daarvan als geen ander hoe de situatie zich heeft ontwikkeld. Tijdens het casuoverleg is het de taak van het BJZ de Raad te informeren over de situatie en de vorderingen. De Raad zal met die informatie, wel of niet in overleg met het BJZ, en eventueel na nader onderzoek moeten komen tot een advies omtrent hetgeen het beste is voor de minderjarige. Aangezien de gezagsbeëindigde maatregel een redelijk ruime grond kent, lijkt het mij verstandig om, zowel zelfstandig als met de ketenpartners gezamenlijk, te komen tot eenduidige en afgestemde uitgangspunten omtrent de vraag wanneer overgegaan moet worden tot een gezagsbeëindigende maatregel.

Ad 6

Naast de grond van de ondertoezichtstelling, wordt ook voorgesteld de grond voor de voorlopige ondertoezichtstelling te wijzigen. Wanneer het wetsvoorstel wet zal worden, zal de kinderrechter de minderjarige voorlopig onder toezicht kunnen stellen, wanneer een ernstig vermoeden bestaat dat de maatregel noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige. Doordat het vereiste van ‘dringend en onverwijld noodzakelijk’ is vervallen, kan eerder een voorlopige ondertoezichtstelling worden verzocht dan nu het geval is. Daarbij komt dat het voorgestelde artikel niet spreekt over het vereiste dat er reeds een verzoek tot ondertoezichtstelling is gedaan, alvorens de voorlopige maatregel te kunnen verzoeken. Wat betreft de duur van de voorlopige ondertoezichtstelling is geen verandering voorgesteld. Deze kan worden bepaald op ten hoogste drie maanden.

Consequenties voor de Raad

De Raad is veelal de instantie die het verzoek tot een voorlopige ondertoezichtstelling doet. Met de voorgestelde wijziging zal het veel eerder mogelijk worden tot een dergelijk verzoek over te gaan. Er hoeft namelijk slechts een ernstig vermoeden te zijn dat de maatregel noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige. De gegevens die het BJZ aan de Raad overlegt bij een zorgmelding zullen veelal – na verificatie – voldoende onderbouwing geven voor het doen van een verzoek tot een voorlopige

ondertoezichtstelling.⁶⁶ De Raad zal dus bij de informatie die zij krijgt van het BJZ direct moeten nagaan hoe ernstig de melding is en een afweging maken of een voorlopige maatregel noodzakelijk is.

Tevens zal, nu voorgesteld wordt de grond van de voorlopige ondertoezichtstelling te wijzigen, de juridische vertaling, vermeld in het verzoekschrift van de Raad, aangepast dienen te worden. Een verzoek tot voorlopige toezichtstelling gaat niet gepaard met het versturen van een raadsrapport. Aangezien een voorlopige ondertoezichtstelling altijd in spoedeisende situaties wordt verzocht, is voor het opmaken van een raadsrapport immers geen tijd. Het verzoek wordt daarom gedaan aan de hand van het verzoekschrift, met daarin opgenomen de onderbouwing. Die onderbouwing wordt vervolgens afgesloten met het kopje "besluit" en daar zou een juridische vertaling aan vooraf moeten gaan, maar dat gebeurt in de praktijk zeer zelden. Momenteel is de juridische vertaling inzake een voorlopige ondertoezichtstelling dan ook niet op papier gezet. Ik ben van mening dat dit wel noodzakelijk is. Deze juridische vertaling zal aan moeten sluiten bij de tekst van de juridische vertaling van de ondertoezichtstelling. In mijn aanbevelingen zal ik ingaan op een eventueel mogelijke aanpassing.

Ad 7

Wanneer de Raad niet voornemens is de kinderrechter tot een ondertoezichtstelling te verzoeken, dient zij dit mede te delen aan het BJZ. Deze kan vervolgens de Raad verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen omtrent de noodzaak van een ondertoezichtstelling. Het vragen van een oordeel aan de kinderrechter dient te gebeuren binnen zes weken na de dagtekening van het verzoek van het BJZ aan de Raad. De kinderrechter kan vervolgens ambtshalve de ondertoezichtstelling uitspreken.

Consequenties voor de Raad

Deze mogelijkheid is geheel nieuw en zal een toevoeging aan de bestaande werkzaamheden van de Raad betekenen. De Raad zal goede afspraken moeten maken met het BJZ omtrent de door de wet gestelde termijnen. De Raad zal namelijk binnen zes weken na dagtekening van het verzoek van het BJZ aan de kinderrechter het oordeel vragen omtrent de ondertoezichtstelling.

Ook lijkt het mij verstandig dat de Raad in contact treedt met het BJZ als zij niet voornemens is om een ondertoezichtstelling te verzoeken. Het BJZ, belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling, beschikt wellicht over informatie die de Raad niet heeft en die de weegschaal dan toch de andere kant (de kant van de ondertoezichtstelling) doet overslaan.

Alvorens de Raad het BJZ heeft medegedeeld niet tot een verzoek over te gaan reeds onderzoek verricht. Mij lijkt het noodzakelijk dat de Raad de resultaten die het onderzoek opgeleverd heeft, overlegt aan de kinderrechter, zodat deze zijn/haar oordeel hierop kan baseren. Dit kan overigens als nadeel met zich meebrengen dat de verstandhouding tussen de Raad en het BJZ onder druk komt te staan. Het is de taak van beide instanties te waken voor een goede onderlinge verstandhouding in het belang van de minderjarigen.

6.2.2. De uithuisplaatsing

1. Uithuisplaatsing is alleen mogelijk met een machtiging van de kinderrechter. De Raad kan deze machtiging tot uithuisplaatsing alleen gelijktijdig met een ondertoezichtstelling of voorlopige ondertoezichtstelling verzoeken.

⁶⁶ MvT, p 28

2. Pleegouders en zorgaanbieders krijgen een blokkaderecht bij een verblijf van langer dan een jaar in het pleeggezin resp. residentiële voorziening.
3. De toetsende taak van de Raad wordt wettelijk bevestigd: BJZ heeft toestemming nodig van de Raad voor het doen van een verzoek tot niet verlengen van de machtiging tot uithuisplaatsing of tussentijdse beëindiging van de uithuisplaatsing.
4. Indien een minderjarige uit huis is geplaatst, is gedeeltelijke gezagsoverheveling aan het BJZ mogelijk.

Ad 1

Het blijft mogelijk een minderjarige in het kader van de ondertoezichtstelling uit huis te plaatsen. Voorgesteld wordt echter, om voor iedere uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling een machtiging van de kinderrechter te laten vragen door het BJZ of de Raad. Dit is een verschil met de hedendaagse praktijk. Tot nu toe kan het BJZ een minderjarige dag en nacht uit huis plaatsen zonder machtiging, indien van geen bezwaar van de ouders is gebleken. Het uit huis plaatsen van een minderjarige zonder machtiging van de kinderrechter heeft tot gevolg dat de ouders of verzorgers van de minderjarige bevoegd zijn de uithuisplaatsing voortijdig af te breken. In die situaties dient dan snel alsnog een machtiging uithuisplaatsing gevraagd te worden, zodat de ouders of verzorgers de minderjarige niet meer mee kunnen nemen. Om deze situatie te voorkomen is gekozen voor bovengenoemd voorstel: een minderjarige slechts in het geval van een ondertoezichtstelling met een machtiging uit huis plaatsen.

Een volgende wijziging die voorgesteld wordt in ditzelfde artikel 1:265d lid 1 BW, is dat wanneer de Raad van mening is dat een machtiging verzocht moet worden, zij dit enkel gelijktijdig met een verzoek tot een ondertoezichtstelling of voorlopige ondertoezichtstelling kan doen. Ingeval een uithuisplaatsing hangende de (voorlopige) ondertoezichtstelling noodzakelijk blijkt, is het aan het BJZ voorbehouden om een dergelijk verzoek in te dienen.

Consequenties Raad

Mijns inziens zal het feit dat een uithuisplaatsing alleen mogelijk wordt met een machtiging van de kinderrechter geen gevolgen hebben voor de Raad. Ook zal de voorgestelde wijziging, die mogelijk maakt dat een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing enkel gelijktijdig met een verzoek tot ondertoezichtstelling of een voorlopige ondertoezichtstelling kan worden gedaan, naar mijn mening geen consequenties hebben voor de Raad. Tijdens mijn stage is mij duidelijk geworden dat indien er reeds een ondertoezichtstelling loopt, het BJZ de machtiging uithuisplaatsing verzoekt. Het komt in de praktijk dus nooit voor dat de Raad niet gelijktijdig met een verzoek tot een ondertoezichtstelling of een voorlopige ondertoezichtstelling een machtiging uithuisplaatsing verzoekt. In zoverre is deze nieuwe wetsbepaling dus eigenlijk een codificatie van de huidige praktijk.

In tegenstelling tot de ondertoezichtstelling, ben ik van mening dat de voorgestelde wijzigingen wat betreft de uithuisplaatsing, geen consequenties zullen hebben voor de juridische vertaling en het raadsbesluit. De grond voor de machtiging uithuisplaatsing is namelijk ongewijzigd overgenomen, wat met zich meebrengt dat er niet aan andere criteria getoetst hoeft te worden dan thans het geval is. Ook worden er thans geen aparte onderzoeksvragen inzake een uithuisplaatsing geformuleerd. Enkel de onderzoeksvragen in het kader van een ondertoezichtstelling worden geformuleerd. Onder de laatste vraag '*Is hulpverlening geïndiceerd? En zo ja, in welk kader?*' valt als het ware de vraag naar noodzaak van een uithuisplaatsing. Aangezien deze onderzoeksvragen aangepast zullen moeten worden, zal moeten worden beoordeeld of er aparte onderzoeksvragen betreffende de uithuisplaatsing moeten worden opgesteld.

Ad 2

Het blokkaderecht dat in artikel 1:265k voorgesteld wordt, houdt in dat indien de minderjarige gedurende ten minste een jaar door iemand als behorende tot zijn gezin is verzorgd en opgevoed (vaak de pleegouders), de minderjarige niet zonder toestemming van deze pleegouders uit het gezin mag worden weggehaald. Ditzelfde geldt voor plaatsing van langer dan een jaar bij een zorgaanbieder of een aanbieder van zorg. Bij wijziging van het verblijf van de minderjarige is ook hun toestemming vereist.

Consequenties voor de Raad

Voor de Raad heeft het blokkaderecht van pleegouders en zorgaanbieders en aanbieders van zorg tot gevolg dat deze eerder aangemerkt zullen moeten worden als belanghebbenden. Belanghebbende zijn degene op wiens rechten of verplichtingen de uitkomst van het onderzoek rechtstreeks betrekking heeft, aldus Normen 2000. Het zijn van belanghebbende brengt met zich mee dat alle verplichtingen die Normen 2000 jegens hen met zich meebrengt vervuld moeten worden. Belanghebbenden worden in onderzoek betrokken, op de hoogte gehouden en het definitieve, ondertekende rapport wordt aan hen toegezonden, tenzij zij te kennen hebben gegeven dat zij daarop geen prijs stellen, dan wel tenzij het belang van de minderjarige zich daartegen verzet. Ook dient de raadsonderzoeker niet te vergeten dat in het verzoek, waarvan het raadsrapport deel uitmaakt, aangegeven moet worden dat zij belanghebbenden zijn.

Ad 3

Het voorgestelde omtrent de toetsende taak van de Raad, waarover ik sprak in de vorige paragraaf onder ad 4, geldt niet alleen ten aanzien van het opheffen en het niet verlengen van de ondertoezichtstelling maar ook ten aanzien van de tussentijdse beëindiging van de uithuisplaatsing en het niet verlengen van de machtiging tot uithuisplaatsing. Het BJZ heeft dus toestemming van de Raad voor het niet verlengen van de machtiging tot uithuisplaatsing. Het BJZ dient tijdig en onder overlegging van een verslag van het verloop van de uithuisplaatsing mededeling te doen aan de Raad van het voornemen om niet tot verlenging over te gaan. Hetzelfde geldt voor het voornemen de uithuisplaatsing te beëindigen. Hiervan dient het BJZ uiterlijk een maand voor het voorgenomen tijdstip van beëindiging mededeling te doen aan de Raad.

Consequenties voor de Raad

Hier geldt natuurlijk hetzelfde als bij de toetsende taak inzake het niet verlengen of opheffen van de ondertoezichtstelling. Ik verwijs derhalve naar de vorige paragraaf onder ad 4.

Ad 4

Om te voorkomen dat een minderjarige negatieve gevolgen ondervindt, als gevolg van de weigering van ouders toestemming te geven voor een medische behandeling, voor een aanmelding op een school of het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning, wordt voorgesteld dat de uitoefening van het gezag van wat betreft deze drie onderwerpen overgedragen kan worden aan het BJZ. De kinderrechter is bevoegd deze gedeeltelijke gezagsoverdracht gelijktijdig met de verlening van een machtiging tot uithuisplaatsing of tijdens de uithuisplaatsing uit te spreken. De duur van de gedeeltelijke gezagsoverdracht is overigens niet langer dan die van de verleende machtiging tot uithuisplaatsing. Primair is het BJZ bevoegd tot het doen van een verzoek. Indien zij niet tot een verzoek overgaat, zijn de Raad, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt en de zorgaanbieder of aanbieder van zorg bevoegd tot het doen van het verzoek.

Consequenties voor de Raad

Aangezien de Raad bevoegd is tot het doen van een verzoek tot de gedeeltelijke gezagsoverdracht, heeft deze nieuwe mogelijkheid gevolgen voor de Raad. De Raad zal moeten beoordelen of er redenen zijn om een dergelijk verzoek te doen. Zij zal dit moeten doen bij het initiëren van de maatregel, maar ook bij de toetsende taak. Het is namelijk mogelijk het verzoek zowel gelijktijdig met het verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing als tijdens de uithuisplaatsing te doen. Dit brengt met zich mee dat indien de raadsonderzoeker tijdens het onderzoek tot de conclusie komt dat een uithuisplaatsing aangewezen is, zij altijd dient te beoordelen of tevens een gedeeltelijke gezagsoverdracht noodzakelijk is. Wanneer dit het geval is, zal dit moeten worden gemotiveerd in het raadsrapport en worden opgenomen in het verzoekschrift.

Wanneer de Raad bij zijn toetsende taak gaat beoordelen of er redenen zijn om een verzoek tot gezagsoverdracht te doen, lijkt het mij verstandig dit in overleg met het BJZ te doen. Het BJZ is namelijk rechtstreeks betrokken bij de uitvoering van de uithuisplaatsing en kan dus wellicht beter dan de Raad beoordelen of de gedeeltelijke gezagsoverdracht noodzakelijk is. Het is de gezinsvoogd, werkzaam bij het BJZ, die rechtstreeks contact heeft met ouders van de minderjarige. Zij zal dus als eerste te weten komen wanneer de ouders weigeren toestemming te geven op bepaalde gebieden. Het lijkt mij raadzaam voor de Raad om op dit gebied samenwerkingsafspraken te maken met het BJZ.

Ik ben van mening dat het opstellen van onderzoeksvragen in dit kader niet noodzakelijk is. Tijdens het raadsonderzoek of uit de informatie verkregen van het BJZ zal geconstateerd kunnen worden of de ouders weigeren om toestemming te geven voor een medische behandeling, voor een aanmelding op een school of het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning. Nader onderzoek hieromtrent is niet vereist. Wel dient er een juridische vertaling en een raadsbesluit worden opgesteld. In mijn aanbevelingen zal ik hieromtrent een voorstel doen.

Overigens wil ik opmerken dat voorzichtigheid is geboden met het verzoeken van de gedeeltelijke gezagsoverdracht. Voor het BJZ bespaart het natuurlijk veel tijd en moeite wanneer zij met het gezag belast worden inzake een van de onderwerpen. Het telkens bij de ouders aankloppen voor het vragen van toestemming is dan niet meer nodig. Ik ben dan ook van mening dat de Raad zeer kritisch moet beoordelen of de overdracht noodzakelijk is en moet voorkomen dat het automatisme wordt.

6.2.3. De gezagsbeëindigende maatregel

1. De bestaande maatregelen voor ontheffing en ontzetting uit het gezag worden vervangen door een maatregel tot gezagsbeëindiging, waarbij het belang van de minderjarige centraal staat.
2. De instemming van de ouder met het beëindigen van het gezag is niet langer nodig
3. Bij verschil van mening tussen het BJZ en Raad kan het BJZ de Raad verzoeken de zaak aan de rechtbank voor te leggen.
4. In de wet worden de gronden geformuleerd voor herstel van de ouder in het gezag.

Ad 1 en 2

De ontheffing en de ontzetting worden samengesmolten tot een gezagsbeëindigende maatregel. Met deze samensmelting is vanzelfsprekend ook de grond gewijzigd. De grond wordt nu: *Indien noodzakelijk voor het onbedreigd opgroeien van een minderjarige, en de ouder: a) niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of b) het gezag misbruikt.* Te zien valt dat in deze nieuwe grond beide voormalige

maatregelen neergelegd zijn; de onmacht of ongeschiktheid die de ontheffing als grond kent en het misbruik van het gezag die thans de grond vormt voor de ontzetting. Daarbij staat in deze nieuwe grond het belang van het kind centraal. De maatregel moet noodzakelijk zijn voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige, in plaats van het vereiste dat het belang van het de minderjarige zich niet tegen de maatregel verzet. Ik ben een grote voorstander van deze voorgestelde wijziging. De kindbeschermingsmaatregelen zijn in het leven geroepen om de minderjarige te beschermen. Het belang van de minderjarige dient dan ook altijd de eerste overweging te zijn bij de keuze voor een kindbeschermingsmaatregel.

Een ander belangrijk verschil met de huidige grond voor de ontheffing uit het gezag, is dat de instemming van de ouder met de beëindiging van het ouderlijk gezag niet langer is vereist. Hierdoor kan in situaties waarin duidelijk is dat de ouder niet in staat zal zijn de opvoedingsverantwoordelijkheid binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn op zich te nemen, meteen een gezagsbeëindigende maatregel worden getroffen. Ook van een van de gronden, waar aan moet worden voldaan alvorens een gedwongen ontheffing te verzoeken, hoeft dus geen sprake meer te zijn.

Consequenties voor de Raad

Hier geldt hetzelfde als voor de ondertoezichtstelling. Wanneer de grond voor de gezagsbeëindigende maatregel gewijzigd zal worden, zal ook de insteek van het raadsonderzoek aangepast worden. Thans wordt er onderscheid gemaakt in de maatregelen ontheffing en ontzetting, wat tot gevolg heeft dat voor beide maatregelen aparte onderzoeksvragen opgesteld zijn. Daarbij komt dat in de praktijk de raadsonderzoekers vaak pas overgaan tot een onderzoek naar een mogelijke ontheffing, wanneer de minderjarige reeds onder toezicht is gesteld. Met de wijziging die het wetsvoorstel beoogt, zal dit niet meer de dagelijkse praktijk zijn alvorens een gezagsbeëindigende maatregel te verzoeken. Vanzelfsprekend zullen de onderzoeksvragen aangepast moeten worden, aangezien zij de inhoud van het onderzoek bepalen. Er zullen onderzoeksvragen opgesteld moeten worden die inzichtelijk maken of:

- a. de maatregel noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige;
- b. de ouder de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn;
- c. de ouder het gezag misbruikt;
- d. de ouder reeds geschorst is in het ouderlijk gezag.

Niet alleen de onderzoeksvragen, maar ook de raadsbesluiten en de juridische vertalingen zullen moeten worden aangepast. Wanneer men de tekst van de raadsbesluiten leest, valt te zien dat zij de termen ontheffing en ontzetting gebruiken. Aangezien dit onderscheid verdwijnt, zullen deze termen vervangen dienen te worden door de term ‘gezagsbeëindigende maatregel’. Het probleem bij de juridische vertalingen is dat zij geheel aansluiten bij de tekst van de huidige maatregelen. Indien deze tekst gewijzigd zal worden, zal dus ook de tekst van de juridische vertaling aangepast moeten worden, zodat deze weer geheel aansluit bij de nieuwe tekst van de maatregel.

In het volgende hoofdstuk zal ik een aanbeveling doen hoe de onderzoeksvragen, de raadsbesluiten en de juridische vertalingen mogelijk veranderd kunnen worden.

Ad 3

Wanneer de Raad niet voornemens is de rechtbank tot een gezagsbeëindigende maatregel te verzoeken, dient zij dit mede te delen aan het BJZ. Deze kan vervolgens de Raad verzoeken het oordeel van de rechtbank te vragen omtrent de noodzaak van een gezagsbeëindigende maatregel. Het vragen van een oordeel aan de rechtbank dient te gebeuren binnen zes weken na de dagtekening van het verzoek van het BJZ aan de Raad. De rechtbank kan vervolgens ambtshalve de gezagsbeëindiging uitspreken.

Consequenties voor de Raad

Deze mogelijkheid is geheel nieuw en zal een toevoeging aan de bestaande werkzaamheden van de Raad betekenen. Zoals onder ad 7 in de paragraaf omtrent de ondertoezichtstelling is beschreven, bestaat deze mogelijkheid ook in het kader van deze maatregel. Voor de vraag hoe aan deze mogelijkheid, in het kader van de gezagsbeëindigende maatregel, inhoud zal moeten worden gegeven, verwijs ik naar de desbetreffende paragraaf inzake de ondertoezichtstelling. Wel wil ik opmerken dat waar de kinderrechter vermeld staat, de rechtbank zal moeten worden gelezen.

Ad 4

Een voorgestelde verandering ten opzichte van de huidige regelgeving is dat in zake het herstel van de ouder in het gezag de grond hiervoor in de wet wordt opgenomen. Momenteel stelt de wet enkel als vereiste dat de rechtbank er van overtuigd moet zijn dat de minderjarige wederom aan zijn ouders mag worden toevertrouwd. Dit is een zeer ruime grond, waarbij het noodzakelijk is dat de rechtbank de belangen van de zowel de ouders als de minderjarige nauwgezet moet afwegen. Zoals in het hiervoor beschreven hoofdstuk vernoemd, zal de grond worden:

- herstel in het gezag dient noodzakelijk in het belang van de minderjarige te zijn, en
- de ouder of ouders kunnen duurzaam de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige dragen.

Bij de keuze of het herstel van het ouderlijk gezag aangewezen is, is het belang van de minderjarige altijd het uitgangspunt, waarbij het recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid centraal staat. Ook in de gevallen dat aan het tweede vereiste voldaan is, kan de rechtbank het verzoek tot herstel afwijzen wanneer herstel niet in het belang van de minderjarige is. Te denken valt aan situaties waarin de minderjarige langdurig uit huis geplaatst is en het herstel een stabiele opvoedingssituatie doorbreekt.

Consequenties voor de Raad

Aangezien de Raad bevoegd is tot het doen van een verzoek tot herstel in het gezag, zal deze wijziging in theorie vanzelfsprekend consequenties hebben voor de Raad. Het verzoek tot herstel dient te berusten op de gronden die de wet stelt. De Raad dient dus voornamelijk duidelijk te maken waarom het herstel in het gezag in het belang van de minderjarige is en daarbij dat de ouders of de ouder de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind kunnen dragen.

In de praktijk komt het echter zeer zelden voor dat de Raad om herstel van het gezag verzoekt. Er is immers een gezagsbeëindigende maatregel uitgesproken, waarbij de voogdij (veelal) bij het BJZ berust. Het ligt dus veel meer voor de hand dat het BJZ het verzoek tot gezagsherstel indient, wat thans in de praktijk dan ook meestal gebeurt.

6.3. De gedachtelijn van het wetsvoorstel

Indien het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen wet wordt zal, zoals in de voorgaande paragraaf al duidelijk geworden is, al bij relatief lichte problemen een ondertoezichtstelling opgelegd kunnen worden en is het tevens mogelijk om direct, dat wil zeggen zonder de instemming van de ouders, over te gaan tot een gezagsbeëindiging. Bovendien dient na 2 jaar ondertoezichtstelling in het advies van de Raad overwogen te worden of een gezagsbeëindigende maatregel aan de orde is en dient bij elke verlenging van de ondertoezichtstelling, met name in situaties dat de minderjarige voor langere tijd uit huis is geplaatst, ook onderbouwd te worden dat en waarom een gezagsbeëindigende maatregel (nog) niet aangewezen is. Het belang van het kind staat in het wetsvoorstel centraal en wanneer duidelijk is dat de minderjarige niet meer bij zijn ouders gaat wonen, zal de Raad een verzoek tot gezagsbeëindiging moeten indienen. Kortom: de gedachtelijn van het wetsvoorstel houdt in dat in het belang van de minderjarige snel duidelijkheid moet worden geschept over het toekomstperspectief van de opvoedingssituatie van de minderjarige: gaat de minderjarige terug naar de ouder(s) of is het in het belang van de minderjarige om bij de pleegouders op te groeien met als gevolg het beëindigen van het gezag van de ouder(s)

Met betrekking tot de ondertoezichtstelling zullen de voorgestelde wijzigingen slechts geringe veranderingen met zich meebrengen in de gedachtelijn van de Raad. In principe brengt het wetsvoorstel op dit gebied namelijk geen hele nieuwe lijn naar voren. De grootste verandering is het feit dat het mogelijk zal worden de ondertoezichtstelling voor relatief lichte zaken op te leggen. Deze mogelijkheid, te denken valt aan situaties om ouders van delinquente jongeren te dwingen tot het volgen van een opvoedcursus, zal eerst deel uit moeten maken van het beleid van het BJZ alvorens de Raad er gevolgen van zal ondervinden. Het is namelijk het BJZ die beslist of zij een onderzoek naar de wenselijkheid van een ondertoezichtstelling noodzakelijk acht. Mijns inziens valt te verwachten dat het BJZ niet snel zal overgaan tot het melden van deze lichte zaken. Het aantal zaken waarin de Raad een ondertoezichtstelling zal verzoeken, zal naar mijn mening dus slechts met geringe mate toenemen.

De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de gezagsbeëindigende maatregel verschillen echter wel aanzienlijk met de huidige gang van zaken. Wanneer thans na een intensief traject in het kader van een ondertoezichtstelling duidelijk wordt dat de minderjarige niet zal terugkeren naar zijn ouders, betekent dit niet automatisch dat de ouders ontheven worden. Dat wordt zowel door het BJZ als door de Raad mede afhankelijk gesteld van de wijze waarop ouders inhoud geven aan hun verantwoordelijkheid, terwijl hun kind door een ander wordt opgevoed. Dat betekent in de praktijk dat de Raad een verzoek tot ontheffing indient wanneer na een intensief traject duidelijk is geworden dat het perspectief van de meestal jonge minderjarige niet meer bij de ouders ligt en ouders niet in kunnen stemmen met de uithuisplaatsing of anderszins voor ernstige emotionele onrust bij de minderjarige zorgen. Het recht van de ouder wijkt dan voor het belang van de minderjarige op een rustige en stabiele opvoedingssituatie. Toch kan ook met ouders die de uithuisplaatsing niet betwisten, besproken worden dat een ontheffing voor hen een minder grote belasting kan zijn dan het handhaven van een ondertoezichtstelling. Zij worden immers bij de verlenging van de ondertoezichtstelling steeds weer geconfronteerd met hun onmacht om hun kind op te voeden wat ook voor het kind weer onrust met zich mee kan brengen. Deze wijze van beoordelen of een ontheffing de te verzoeken maatregel is wordt ook ingegeven door de jurisprudentie.

Naar mijn mening wordt het eventuele verzoek tot ontheffing bij deze werkwijze van de Raad vooral benaderd vanuit het recht van de ouders om hun kind te verzorgen en op te voeden. Het belang van de minderjarige lijkt hieraan ondergeschikt te zijn. Een ander feit waaruit blijkt dat het belang van de minderjarige in de huidige praktijk ondergeschikt is aan

die van de ouders, is de situatie waarin het geheel vaststaat dat de gezagsbeëindiging in het belang van het kind is, maar de wet dit niet mogelijk maakt. Met andere woorden: de wet maakt het niet altijd mogelijk om over te gaan tot een gezagsbeëindigende maatregel, ook niet als geheel duidelijk is dat dit de meest geschikte maatregel is. De wet kent naar mijn mening absoluut een leemte op dit gebied. De Raad zal, wanneer het wetsvoorstel wet wordt, moeten afstappen van de huidige werkwijze en sneller duidelijkheid moeten scheppen voor de minderjarige. Met het wetsvoorstel worden er minder strenge eisen verbonden aan de gezagsbeëindigende maatregel en wanneer dus duidelijk wordt dat de minderjarige niet bij zijn ouder(s) zal terugkeren, zal hier dan ook tot verzocht moeten worden. Een ondertoezichtstelling van minimaal drie jaar zal uitzondering moeten worden, in plaats van thans de regel.

Tijdens mijn stage bij de Raad heb ik een dossieronderzoek verricht waarbij enkele dossiers mijn aandacht hebben getrokken. In deze zaken ben ik er van overtuigd dat met de toekomstige wetgeving zeker een gezagsbeëindigende maatregel is verzocht, terwijl dat nu niet het geval is geweest. Hiervan wil ik er een drietal bespreken.

De eerste zaak betreft Justin⁶⁷ een 11 jarige jongen, heeft ADHD en woont sinds 2005 in het vrijwillige kader op het Domburgs Schuitvlot aangezien het niet haalbaar is gebleken Justin thuis te laten wonen. Gebleken is dat Justin reeds jarenlang ernstige gedragsproblemen vertoont. Justin heeft veel structuur, duidelijkheid en voorspelbaarheid nodig. De ouders kunnen en willen hem dat niet bieden. Nadat Justin in het Domburgs Schuitvlot geplaatst is hebben ouders het contact met Justin afgehouden, omdat dit voor hun het makkelijkst was. Justin spreekt de wens uit om in een pleeggezin geplaatst te worden, omdat hij dan steeds dezelfde mensen ziet en niet, zoals op de groep, steeds anderen. Ouders weigeren echter hun handtekening te geven voor een plaatsing bij een pleegouder. Dit omdat het voor de ouders te confronterend zal zijn als Justin wel in een ander gezin zal mee kunnen draaien en opgroeien. Dit beperkt Justin in zijn ontwikkeling, omdat hij het juist zo nodig heeft te kunnen opgroeien in de structuur van een gezin. Hij heeft er last van dat er op de groep steeds wisselende volwassenen aanwezig zijn. Dat ouders het contact met Justin afhouden heeft Justin ervaren als een afwijzing. Justin ging hieraan kapot. Er is toen vanuit het Domburgs Schuitvlot gekozen om het contact met de ouders te stoppen. Dit heeft voor Justin rust gegeven. Hij weet waar hij aan toe is. Dat is wat Justin nodig heeft. Justin is in staat te profiteren van een plaatsing in een pleeggezin. Het is zelfs slecht voor hem om de traditionele kaders (vader en moeder) te missen. Hij heeft affectie, warmte en liefde nodig van een vader- en moederfiguur, om zich verder te kunnen ontwikkelen. Deze kans wordt hem ontnomen, omdat de ouders hiervoor geen toestemming bieden. Om de ontwikkeling van Justin niet in de weg te staan, is het van belang dat hij geplaatst gaat worden bij een pleegouder.

De Raad is van mening dat een kinderbeschermende maatregel nodig is, omdat de ouders niet mee willen werken aan een dergelijke plaatsing. Daarnaast is het van belang dat een plek voor Justin bij een pleegouder gewaarborgd kan worden.

De Raad is van mening dat een ondertoezichtstelling in de situatie van Justin niet voldoende zal zijn. Bij een ondertoezichtstelling zal Justin elk jaar gehoord moeten worden. Dit geeft hem onrust. Justin heeft nodig dat de continuïteit van zijn plek gewaarborgd kan worden. Hij moet de plaatsing bij de pleegouder kunnen ervaren als een vaste plek. Dit geeft hem duidelijkheid, zekerheid en rust. Daarbij heeft de ondertoezichtstelling als doel dat de jongere uiteindelijk terug kan keren in de thuissituatie bij zijn ouders. In de situatie van Justin

⁶⁷ De namen, gebruikt in de casussen, zijn gefingeerd

is dit perspectief er niet. De ouders laten weten zij Justin de zorg en opvoeding die hij nodig heeft niet te kunnen en willen bieden.

Zoals geschetst is de raadsonderzoeker van mening dat een ondertoezichtstelling niet voldoende zal zijn om de belangen van Justin te waarborgen. Voor een gedwongen ontheffing is op grond van de huidige regelgeving echter geen grond. Justin is namelijk nooit onder toezicht gesteld (sub a) en is ook niet ten minste een jaar woonachtig in een pleeggezin (sub d). De andere gronden, genoemd onder sub b en c, behoren in deze casus überhaupt niet tot de mogelijkheden. Toch is de raadsonderzoeker van mening dat de ontheffing noodzakelijk was en doet vervolgens een primair een verzoek tot ontheffing op grond van artikel 1:268 lid 2 sub a. Subsidiar heeft zij een verzoek tot een ondertoezichtstelling ingediend. De zaak is vervolgens beoordeeld door de kinderrechter en deze heeft de zaak teruggestuurd naar de Raad met als mededeling dat het opleggen van een ontheffing op grond van artikel 1:268 lid 2 sub a BW niet mogelijk is. In de geschetste situatie is slechts een verzoek tot ondertoezichtstelling mogelijk. Met de toekomstige wetgeving zal echter in deze situatie een gezagsbeëindigende maatregel tot de mogelijkheden behoren. Ik ben er absoluut zeker van dat in deze situatie voor deze maatregel gekozen zal moeten worden. De eerste vraag die gesteld zal moeten worden is, of de maatregel in het belang van de minderjarige is. Indien dit het geval is zal ook echt voor de maatregel gekozen dienen te worden. De wet kent zoals eerder beschreven momenteel een leemte op dit gebied.

De tweede zaak betreft een chinees gezin met drie minderjarige kinderen die enige tijd opgegroeid zijn in China en waarbij de ouders gezamenlijk gezag hebben. De kinderen genaamd Jason, Yao en Bing zijn respectievelijk 7, 12 en 14 jaar oud.

Bekend is dat moeder in China haar eerste kind heeft gewurd, omdat ze zwanger was van haar tweede kind en China een 1-kind politiek kent. Toen moeder zwanger was van haar derde kind hebben ouders besloten te emigreren naar Nederland. Vader is in 1995 gearriveerd in Nederland en moeder volgde in 2000. De kinderen kwamen vervolgens in 2004 naar Nederland. Moeder raakte depressief en heeft als gevolg hiervan 3 keer een zelfmoordpoging gedaan. De kinderen zijn vervolgens in het vrijwillige kader geplaatst in ieder een apart pleeggezin. Uit de gesprekken door de raadsonderzoeker met de kinderen is duidelijk geworden dat Bing haar ouders 1 keer in de maand bezoekt en de twee andere kinderen 2 keer in de maand fysiek contact hebben met ouders.

Bing heeft aan de raadsonderzoeker aangegeven niet bij ouders te willen wonen. Ze voelt zich thuis in het gezin van haar pleegouders. Ditzelfde geldt voor Yao. Hij vindt het leuk waar hij nu woont en wil dat er niets verandert. Jason antwoordt op de vraag van de raadsonderzoeker waar hij het liefst wil wonen, dat hij het leuk vindt om bij zijn ouders op bezoek te gaan maar dat alles goed gaat in het pleeggezin en hij daar wil blijven.

Naast de gesprekken met de kinderen zijn er ook gesprekken gevoerd met de pleegouders. De pleegouders van Bing geven aan dat moeder heel erg trekt aan Bing. Moeder vertelt Bing regelmatig dat zij wil dat zij weer thuis komt wonen. Naar aanleiding hiervan probeert Bing regelmatig onder de bezoeken uit te komen. In tegenstelling tot Bing, legt moeder geen druk op het verblijf bij pleegouders van Yao. Dit doet zij weer wel bij Jason. De pleegouders van Jason geven aan dat wanneer Jason terugkomt van zijn bezoek aan zijn ouders hij regelmatig in bed plast. Ook geven zijn ouders hem vis, terwijl hij hier allergisch voor is.

De zaak is bij de Raad gemeld, omdat ouders weigeren een handtekening te geven voor een indicatie pleegzorg voor onbepaalde tijd, zoals het BJZ wenste. Dit om de kinderen zekerheid te bieden voor het verblijf in de pleeggezinnen. Na het verrichte raadsonderzoek is de raadsonderzoeker, alles afwegend, van mening dat een ondertoezichtstelling met

uithuisplaatsing voldoende is om zekerheid te bieden omtrent de opvoedingssituatie. De raadsontzoeker is van mening dat in dit geval een ontheffing te ver gaat, aangezien er nog niet eerder een ondertoezichtstelling is opgelegd.

Ik ben ervan overtuigd dat de toekomstige wettelijke regeling voor een geheel ander resultaat zal zorgen. De gedachtelijn van het wetsvoorstel is dat er zo spoedig mogelijk duidelijkheid geboden moet worden aan de minderjarigen. Wanneer vast komt te staan dat de minderjarige in de toekomst niet zal terugkeren naar zijn ouders, is de gezagsbeëindigende maatregel gerechtvaardigd. In deze casus geven de minderjarigen allen aan niet naar ouders terug te willen keren. De minderjarigen zijn gehecht in het pleeggezin waar zij thans verblijven. In de Memorie van Toelichting, behorend bij het wetsvoorstel, wordt beschreven dat wanneer het doel, in casu het bieden van zekerheid omtrent de opvoedingssituatie, kan worden bereikt met een lichtere maatregel, deze altijd verkozen moet worden boven de zwaardere maatregel. Het wetsvoorstel voegt hier echter aan toe dat gelet op artikel 3 IVRK het belang van de minderjarige altijd voorop moet worden gesteld bij de keuze die gemaakt moet worden. In de geschetste casus willen alle minderjarigen blijven in het gezin waar bij nu wonen. Het doel van de ondertoezichtstelling is het terugkeren naar de thuissituatie bij de ouders. Dit zal niet in het belang van de kinderen zijn en dus niet het gewenste resultaat opleveren. Daarom zal met de toekomstige regelgeving daadwerkelijk voor een gezagsbeëindigende maatregel gekozen moeten worden, aangezien het belang van de kinderen de eerste overweging dient te zijn. Onder de huidige regelgeving zal een gedwongen ontheffing ook mogelijk zijn. De kinderen verblijven namelijk meer dan een jaar in een pleeggezin met toestemming van de ouders. Maar aangezien het beleid is van de Raad niet snel over te gaan op ontheffing, is in dit geval niet voor deze maatregel gekozen. Het beleid van de Raad is eerst een ondertoezichtstelling verzoeken alvorens over te gaan op een ontheffing. De ondertoezichtstelling is hier verzocht om de opvoedingssituatie bij de pleegouders te garanderen. Te zeggen valt dus dat in dit geval eigenlijk oneigenlijk gebruik is gemaakt van de ondertoezichtstelling.

De laatste zaak die ik wil bespreken is de zaak met betrekking tot Junita, een 8 jarig meisje die sinds 2002 onder toezicht is gesteld en uit huis is geplaatst. Ouders zijn gescheiden en zijn belast met het gezamenlijk gezag. Beide hebben te kampen met een jarenlange verslavingsproblematiek en leiden en zwervend bestaan. Gelet op het voorgaande in Junita destijds onder toezicht gesteld en uit huis geplaatst. Zij verblijft sindsdien in een pleeggezin waar zij 2 'broertjes' en 1 'zusje' heeft. Zij heeft het heel erg naar haar zin in het pleeggezin en heeft zich heel snel gehecht. Zij heeft nog slechts zelden contact met haar ouders en geeft aan niet bij hun terug te willen.

Het BJZ heeft de zaak bij de Raad gemeld, omdat beide ouders de gemaakte afspraken omtrent het contact met de minderjarige niet nakomen of op het laatste moment afbellen, hetgeen belastend is voor de minderjarige. Tevens geeft het BJZ aan dat de vrouw de uithuisplaatsing slechts aanvaardt zolang het met haarzelf niet goed gaat. Aangezien de minderjarige behoefte heeft aan duidelijkheid omtrent haar verblijfplaats en toekomstperspectief is een ontheffing noodzakelijk is, aldus het BJZ.

Na het verrichten van het onderzoek naar een eventuele ontheffing stelt de Raad zich op het standpunt dat een ontheffing noodzakelijk is. Ouders lijden reeds jarenlang aan een verslavingsproblematiek en leiden een zwervend bestaan. Voor het BJZ en de pleegouders is het niet altijd mogelijk om contact met hen op te nemen wanneer belangrijke beslissingen met betrekking tot de minderjarige genomen moeten worden. Gelet hierop zijn de ouders niet bij machte hun opvoedingsverantwoordelijkheden uit te voeren. Naar het oordeel van de Raad is het duidelijk dat de minderjarige in de toekomst niet bij haar ouders gaat wonen. Nu de

ouders wisselend zijn in hun aanvaarding van de uithuisplaatsing van de minderjarige is een gedwongen ontheffing noodzakelijk. De Raad doet een verzoek hiertoe.

De rechtbank ontheft vervolgens beide ouders van het gezag over Junita en overweegt daarbij als volgt: De rechtbank is van oordeel dat in deze situatie, waarin de ouders nog geenszins hebben afgerekend met hun jarenlange verslaving en waarin niet is uit te sluiten dat de vrouw en man in de toekomst niet langer zullen instemmen met de uithuisplaatsing gedwongen ontheffing van de man en de vrouw uit het ouderlijk gezag noodzakelijk is.

In deze zaak is de ondertoezichtstelling al vijf keer verlengd, terwijl de minderjarige aangeeft niet terug te willen naar haar ouders. De reden voor deze verlengingen is gelegen in het feit dat de ouders zeiden in te stemmen met de uithuisplaatsing. De huidige werkwijze van de Raad is namelijk, zoals reeds beschreven, zolang ouders instemmen met de uithuisplaatsing is een ontheffing niet gerechtvaardigd. Nu na enkele jaren blijkt dat de instemming van de ouders wisselend is, wordt overgegaan tot een verzoek tot ontheffing. Mijns inziens zal de Raad sneller tot een verzoek moeten overgaan met het toekomstige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel eist dat bij de jaarlijkse verlenging aangegeven wordt waarom de gezagsbeëindigende maatregel (nog) niet de aangewezen maatregel is en dat na twee jaar het verzoek tot verlenging een advies van de Raad bevat. Het belang van het kind staat hierbij centraal. In bovengenoemde casus geeft de minderjarige aan niet terug te willen naar ouders. Zij is gehecht in het pleeggezin waar zij verblijft. Tevens staat vast dat ouders niet in staat zijn hun kind op te voeden. Ouders kampen namelijk met een jarenlange verslaving, waarin geen zicht is op verbetering. Waarom dan de ondertoezichtstelling jaarlijks verlengen? Het doel van een ondertoezichtstelling is het bewerkstelligen dat de minderjarige weer bij haar ouders kan wonen. Nu dit niet meer tot de mogelijkheden behoort, zal mijns inziens de gezagsbeëindigende maatregel de aangewezen maatregel zijn. De gedachtelijn van het wetsvoorstel is het verschaffen van duidelijkheid voor de minderjarige. In deze casus kan dit enkel met een gezagsbeëindigende maatregel bewerkstelligt worden.

Wellicht ten overvloede, wil ik opmerken dat dit een zaak betreft waarin ouders jarenlang verslaafd zijn en er geen aanwijzingen zijn tot verbetering. De Memorie van Toelichting maakt het voor deze situaties mogelijk direct een gezagsbeëindigende maatregel te treffen, dus zonder dat daar een ondertoezichtstelling aan vooraf is gegaan. De ondertoezichtstelling met de jaarlijkse verlengingen hadden in deze zaak dus geheel achterwege gelaten kunnen worden.

Met het schetsen van de bovengenoemde casussen hoop ik dat ik voldoende inzichtelijk heb gemaakt dat het wetsvoorstel behoorlijk wat veranderingen teweeg zal brengen in de gedachtelijn (het werkbeleid) van de Raad. De Raad zal in tegenstelling tot thans het geval is, eerder tot een gezagsbeëindigende maatregel moeten verzoeken. Het wetsvoorstel maakt het in alle situaties waarin de maatregel in het belang van de minderjarige is mogelijk deze maatregel op te leggen en dus ook te verzoeken. Mijns inziens vult het wetsvoorstel hierdoor de leemte die thans onderdeel uitmaakt van de wettelijke regelgeving op.

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1. Conclusie

In deze scriptie heb ik met behulp van de in het eerste hoofdstuk geformuleerde subvragen geprobeerd een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag *‘In hoeverre zal de invoering van de gewijzigde ondertoezichtstelling en verderstrekkende maatregel, neergelegd in het wetsvoorstel tot herziening van de Kinderbeschermingsmaatregelen, gevolgen hebben voor de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming?’*. In dit hoofdstuk zal ik een antwoord geven op deze onderzoeksvraag.

Alles afwegende kan ik concluderen dat het wetsvoorstel tot herziening van de Kinderbeschermingsmaatregelen gevolgen heeft voor de Raad, en wel op een tweetal gebieden, namelijk op het werkproces en het werkbeleid. Als eerste zal ik de gevolgen voor het werkproces beschrijven. Hierna zullen de gevolgen voor het werkbeleid uiteengezet worden.

De voorgestelde wijzigingen op het gebied van de ondertoezichtstelling zullen met zich meebrengen dat er verschillende aanpassingen van en in het raadsonderzoek gedaan moeten worden. Ten eerste zal er een andere insteek van het onderzoek gekozen moeten worden, aangezien de Raad zal moeten gaan beoordelen of de maatregel noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige, in tegenstelling tot het beoordelen of de opvoedingssituatie van de minderjarige ernstig bedreigd wordt. Dit brengt met zich mee dat de onderzoeksvragen en juridische vertaling gewijzigd zullen moeten worden, wat de tweede aanpassing vormt. Ten derde zullen de doelen die met de ondertoezichtstelling bereikt dienen te worden, moeten worden opgenomen in het verzoekschrift. Ook zal in het verzoekschrift informatie over de aan te bevelen duur van de maatregel in relatie tot de op te lossen problemen expliciet verwerkt moeten worden, aangezien de kinderrechter dit ook dient op te nemen in zijn beschikking. Ten slotte zal de mogelijkheid van de kinderrechter om ambtshalve andere kinderen dan in het verzoekschrift van de Raad genoemd, onder toezicht te stellen, met zich mee brengen dat de Raad meer aandacht zal moeten besteden aan de andere kinderen uit het gezin.

Naast de gevolgen voor het raadsonderzoek hebben enkele voorgestelde wijzigingen op het gebied van de ondertoezichtstelling, gevolgen voor de zogenaamde toetsende taak van de Raad. De toetsende taak zal, in tegenstelling tot nu het geval is, wettelijk worden vastgelegd. Deze zal gaan inhouden dat het BJZ toestemming nodig heeft van de Raad voor het doen van een verzoek tot opheffen van de ondertoezichtstelling en het niet verlengen van de ondertoezichtstelling. Dit zal als gevolg hebben dat de Raad een actiever beleid zal moeten voeren. De Raad zal expliciet moeten maken of zij toestemming zal geven of niet. Momenteel verloopt de samenwerking tussen het BJZ en de Raad niet altijd even vlekkeloos, wat met zich meebrengt dat de toetsende taak niet altijd uitgevoerd wordt. Goede afspraken tussen het BJZ en de Raad zullen noodzakelijk zijn om de toetsende taak in de toekomst wel goed te laten verlopen. De voorgestelde wijziging, de doelen op te nemen in de beschikking van de kinderrechter, zal consequenties hebben voor de zojuist beschreven toetsende taak van de Raad. De vastgestelde doelen van de ondertoezichtstelling bevorderen de duidelijkheid over de voorwaarden waaronder de ondertoezichtstelling kan worden beëindigd. Indien alle doelen bereikt zijn, zal de Raad toestemming verlenen aan het BJZ om de ondertoezichtstelling te beëindigen. Aangezien de doelen ook aangevuld of gewijzigd kunnen worden, dient de Raad bij de toetsende taak te beoordelen of dit noodzakelijk is.

De voorgestelde wijzigingen in het kader van de ondertoezichtstelling, neergelegd in het wetsvoorstel, brengen naast aanpassingen van de huidige taken ook geheel nieuwe taken met zich mee. Ten eerste wordt voorgesteld dat indien een minderjarige twee jaar of langer onder toezicht is gesteld, het verzoek tot verlenging hiervan een advies van de Raad bevat met betrekking tot deze verlenging. Deze nieuwe taak zal moeten worden ingebouwd in de werkprocessen van de Raad. De tweede nieuwe taak is de mogelijkheid van het BJZ om de Raad te verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen omtrent de noodzaak van een ondertoezichtstelling. Dit is mogelijk in geval de Raad niet voornemens is de kinderrechter tot een ondertoezichtstelling te verzoeken. De Raad dient dit binnen zes weken na dagtekening van het verzoek van het BJZ te doen. Mijns inziens zal dit geen zware belasting van de huidige werkzaamheden met zich meebrengen. De Raad heeft namelijk al onderzoek verricht voordat zij besloten heeft niet tot een ondertoezichtstelling te verzoeken. Mij lijkt het, het meest efficiënt als de Raad deze resultaten overlegt aan de kinderrechter, zodat hij/zij hierop zijn oordeel kan baseren.

Er zijn niet alleen wijzigingen voorgesteld op het gebied van de ondertoezichtstelling, maar ook op het gebied van de uithuisplaatsing. Er zijn weliswaar minder wijzigingen voorgesteld in dit kader, maar toch zullen ze consequenties voor het raadsonderzoek en de toetsende taak met zich meebrengen. De grond van de uithuisplaatsing is echter ongewijzigd overgenomen, wat met zich meebrengt dat het raadsonderzoek op dit punt ongewijzigd zal blijven. De enkele wijziging die consequenties zal hebben voor het raadsonderzoek is het voorgestelde blokkaderecht. Indien pleegouders, zorgaanbieders en aanbieders van zorg het blokkaderecht zullen krijgen, zullen zij eerder moeten worden aangemerkt als belanghebbenden. De verplichtingen die Normen 2000 jegens hen met zich meebrengt zullen moeten worden vervuld; ze zullen in het onderzoek betrokken worden, krijgen het definitieve rapport en in het verzoekschrift zal aangegeven moeten worden dat zij belanghebbenden zijn.

De zojuist, in het kader van de ondertoezichtstelling, beschreven toetsende taak wordt ook voorgesteld in het kader van de uithuisplaatsing. Hier zal deze inhouden dat de Raad toestemming moet verlenen voor de tussentijdse beëindiging van de uithuisplaatsing en het niet verlengen van de machtiging uithuisplaatsing. Aangezien dit dezelfde consequenties voor de Raad zal hebben als de toetsende taak in het kader van de ondertoezichtstelling, verwijs ik u naar dat beschreven deel en zal ik er nu niet verder op ingaan.

Ook in het kader van de uithuisplaatsing worden er geheel nieuwe mogelijkheden voorgesteld, namelijk de gedeeltelijke gezagsoverdracht. De gedeeltelijke gezagsoverdracht kan gelijktijdig met de verlening van een machtiging tot uithuisplaatsing of tijdens de uithuisplaatsing uitgesproken worden. Het is echter enkel mogelijk indien de ouders weigeren toestemming te verlenen voor een medische behandeling, voor een aanmelding op school of het doen van een aanvraag voor een verblijfsvergunning. De uitoefening van het gezag voor wat betreft deze drie onderwerpen zal bij de gedeeltelijke gezagsoverdracht worden overgedragen aan het BJZ. Aangezien de Raad bevoegd is tot het doen van een verzoek tot de gedeeltelijke gezagsoverdracht, zal deze nieuwe mogelijkheid gevolgen hebben voor de Raad. De Raad zal bij het initiëren van de uithuisplaatsing en bij de toetsende taak moeten beoordelen of er redenen zijn om een dergelijk verzoek te doen. Het BJZ en de Raad zullen samenwerkingsafspraken moeten maken over het inlichten van de Raad, zodat zij bij haar toetsende taak over voldoende informatie beschikt om te kunnen beoordelen of een verzoek tot de gedeeltelijke gezagsoverdracht noodzakelijk is. Ook zal er een juridische vertaling en raadsbesluit moeten worden opgesteld.

Ten slotte de voorgestelde wijzigingen voor wat betreft de gezagsbeëindigende maatregelen, de ontheffing en de ontzetting. Ook deze wijzigingen zullen consequenties hebben voor het

werkproces van de Raad. Het belangrijkste en meest opvallende voorstel is de maatregelen ontheffing en ontzetting te vervangen door één maatregel; de maatregel tot gezagsbeëindiging. De grond wordt hiermee zo gewijzigd dat het belang van de minderjarige centraal staat. Het wijzigen van de grond voor de gezagsbeëindigende maatregel zal tot gevolg hebben dat er voor een andere insteek van het raadsonderzoek gekozen zal moeten worden. De onderzoeksvragen, de raadsbesluiten en de juridische vertalingen zullen moeten worden gewijzigd. Allen zijn namelijk gebaseerd op de wettekst van de huidige maatregelen.

Net als bij de ondertoezichtstelling wordt ook bij de gezagsbeëindigende maatregel voorgesteld om de nieuwe mogelijkheid voor het BJZ om de Raad te verzoeken het oordeel van de kinderrechter te vragen omtrent de noodzaak van een gezagsbeëindigende maatregel, in het leven te roepen. Aan deze mogelijkheid zal op dezelfde wijze inhoud moeten worden gegeven als zojuist beschreven bij de ondertoezichtstelling.

Verder wordt voorgesteld om de gronden voor herstel van de ouder in het gezag te formuleren in de wet. Momenteel stelt de wet enkel als vereiste dat de rechtbank ervan overtuigd moet zijn dat de minderjarige wederom aan zijn ouders mag worden toevertrouwd. Met het expliciet vermelden van de gronden wordt duidelijk waar de rechtbank aan moet toetsen bij het besluiten of herstel in het gezag tot de mogelijkheden behoort. Aangezien de Raad bevoegd is tot het doen van het verzoek hiertoe, zal het verzoek gemotiveerd moeten worden aan de hand van de gronden die de wet stelt. Daar een verzoek tot herstel in het gezag in de praktijk zeer zelden wordt gedaan, zal de Raad niet veel gevolgen ondervinden van deze voorgestelde wijziging.

Zoals beschreven hebben de voorgestelde wijzigingen niet alleen consequenties voor het werkproces van de Raad, maar ook voor het werkbeleid. Ik ben echter van mening dat de wijzigingen in geringere mate gevolgen zullen hebben voor het beleid inzake ondertoezichtstelling dan voor het beleid inzake de gezagsbeëindigende maatregel. De oorzaak hiervan is gelegen dat het wetsvoorstel in principe geen hele nieuwe gedachtelijn naar voren brengt op het gebied van de ondertoezichtstelling. De grootste verandering is het feit dat het mogelijk zal worden de ondertoezichtstelling voor relatief lichte zaken op te leggen. Dit vergt een nieuw beleid voor het BJZ, maar niet voor de Raad. Het is het BJZ die beslist of zij een onderzoek naar de wenselijkheid van een ondertoezichtstelling noodzakelijk acht. Indien het antwoord op die vraag ja is, zal zij de zaak melden bij de Raad. De Raad zal zoals thans het geval is, de zaak onderzoeken en de ouders proberen te motiveren vrijwillige hulpverlening te kiezen. Mijns inziens zullen ouders bij deze lichte zaken hiertoe sneller bereid zijn en zal een verzoek aan de kinderrechter achterwege kunnen blijven.

Voor het beleid inzake de gezagsbeëindigende maatregel geldt een heel ander verhaal. De gedachtelijn van het wetsvoorstel houdt namelijk in dat, in het belang van de minderjarige, snel duidelijkheid moet worden geschept over het toekomstperspectief van de opvoedingssituatie van de minderjarige: gaat de minderjarige terug naar de ouder(s) of is het in het belang van de minderjarige om bij de pleegouders op te groeien met als gevolg het beëindigen van het gezag van de ouder(s)? Deze gedachtelijn vergt een nieuw beleid van de Raad. Momenteel is de Raad niet snel met het verzoeken van een gezagsbeëindigende maatregel en vormen jaarlijkse verlengingen van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing geen uitzondering. Wanneer thans na een intensief traject in het kader van een ondertoezichtstelling duidelijk wordt, dat de minderjarige niet zal terugkeren naar zijn ouders, betekent dit niet automatisch dat de ouders ontheven worden. Naar mijn mening wordt het eventuele verzoek tot ontheffing bij deze werkwijze van de Raad vooral benaderd vanuit het recht van de ouders om hun kind te verzorgen en op te voeden. Het belang van de minderjarige lijkt hieraan ondergeschikt te zijn. De Raad zal, wanneer het wetsvoorstel wet wordt, moeten afstappen van het huidige beleid en sneller duidelijkheid moeten scheppen

voor de minderjarige. Met het wetsvoorstel worden er minder strenge eisen verbonden aan de gezagsbeëindigende maatregel en wanneer dus duidelijk wordt dat de minderjarige niet bij zijn ouder(s) zal terugkeren, zal hier dan ook tot verzocht moeten worden. Een ondertoezichtstelling van minimaal drie jaar zal uitzondering moeten worden, in plaats van thans de regel.

7.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf zal ik enkele aanbevelingen doen voor de Raad. Het zijn aanbevelingen omtrent hetgeen de Raad zou kunnen invoeren of aanpassen in het werkproces ten behoeve van het wetsvoorstel.

Allereerst zal ik ingaan op de mijns inziens, belangrijkste voorgestelde wijzigingen: het wijzigen van de grond van de kinderschermingsmaatregelen. Zoals beschreven in deze scriptie zal, indien de grond van de ondertoezichtstelling en de gezagsbeëindigende maatregel gewijzigd zal worden, er voor een andere insteek van het raadsonderzoek gekozen moeten worden en als gevolg daarvan zullen de onderzoeksvragen, raadsbesluiten en juridische vertalingen aangepast moeten worden.

Momenteel dient de raadsonderzoeker, alvorens tot het onderzoek over te gaan, een keuze te maken of zij een onderzoek zal verrichten naar een eventuele ondertoezichtstelling of naar een eventuele gezagsbeëindigende maatregel, met name een ontheffing. Deze keuze wordt thans gemaakt door een CBC-er tijdens het casusoverleg met het BJZ. Met het oog op de gemaakte keuze voer je gesprekken met en stel je vragen aan het cliëntensysteem. Wanneer een onderzoek verricht wordt naar de wenselijkheid van een ondertoezichtstelling gelden er andere onderzoeksvragen en worden er andere vragen gesteld dan wanneer men een onderzoek verricht naar de wenselijkheid van een gezagsbeëindigende maatregel. Het probleem hiervan is dat, indien de raadsonderzoeker tijdens het onderzoek naar de wenselijkheid van een ondertoezichtstelling van mening is dat een gezagsbeëindigende maatregel toch de meest gewenste maatregel is, het lastig kan zijn het verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel te onderbouwen, aangezien het hele onderzoek gebaseerd is op de eventuele ondertoezichtstelling. Andersom kan hiervan uiteraard ook sprake zijn. Dus dat de raadsonderzoeker tijdens het onderzoek naar de wenselijkheid van een ontheffing tot de conclusie komt dat de maatregel niet haalbaar is (er geen juridische gronden zijn) en een ondertoezichtstelling het enige mogelijkheid is.

Met oog op hierop stel ik voor onderzoeksvragen op te stellen die open zijn en waarbij men beide kanten op kan. Aangezien beide maatregelen, de ondertoezichtstelling en de maatregel tot gezagsbeëindiging, hetzelfde uitgangspunt hebben en vervolgens erg op elkaar aansluiten is dit mijns inziens mogelijk. Bijkomend voordeel is dat het de gedachtelijn en keuze van de Raad voor een van de twee maatregelen, inzichtelijk maakt. Mijn voorstel luidt als volgt:

1. Wordt het opgroeien van *naam minderjarige* bedreigd gelet op het feit dat het BJZ meldt dat: (en dan een opsomming van de hypothesen, bv. ouders het contact met *naam minderjarige* afhouden)?

Zo nee, dan geen grond voor een ondertoezichtstelling of maatregel tot gezagsbeëindiging.

Zo ja, dan is er een grond voor een ondertoezichtstelling of maatregel tot gezagsbeëindiging aanwezig, voor de overige benodigde gronden ga je naar de

volgende vragen. Door de beantwoording van de volgende vraag zal de keuze voor een van de maatregelen genomen worden.

2. Is de verwachting gerechtvaardigd dat ouders binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, zelf de verantwoordelijkheid weer kunnen dragen?

Zo nee, dan dient een verzoek tot de gezagsbeëindigende maatregel te worden ingediend.

Zo ja, verder gaan met vraag 3.

3. Wordt de zorg, die is aangewezen in verband met opgroei problemen van de minderjarige, dan wel is aangewezen in verband met problemen van zijn ouders of ouder die het gezag uitoefent, niet of onvoldoende geaccepteerd?

Zo nee, dan is er geen mogelijkheid om een kindbeschermingsmaatregel te verzoeken. Vrijwillige hulpverlening is geïndiceerd.

Zo ja, dan dient een verzoek tot ondertoezichtstelling te worden ingediend.

Indien uit de melding van het BJZ blijkt dat de ouder/ouders het gezag misbruikt/misbruiken of de ouder/ouders in het ouderlijk gezag zijn geschorst, dien je in plaats van vraag 2 één van de volgende vragen te beantwoorden.

4. Is door de ouder(s) het gezag misbruikt?

Zo ja, dan is een maatregel tot gezagsbeëindiging mogelijk.

Zo nee, dan is een maatregel tot gezagsbeëindiging niet mogelijk.

Of

5. Is/zijn de ouder/ouders geschorst in het ouderlijk gezag?

Zo ja, dan is een maatregel tot gezagsbeëindiging mogelijk.

Zo nee, dan is een maatregel tot gezagsbeëindiging niet mogelijk.

6. Wie dient in het geval van gezagsbeëindiging met het gezag/de voogdij te worden belast?

Deze vraag is alleen relevant wanneer door de gezagsbeëindiging het gezag open komt te staan. Als er namelijk gezamenlijk gezag is en een van de twee gezagdragers wordt ontheven, dan blijft er een gezagsdrager over en dat is voldoende en behoeft dus verder niet in het gezag te worden voorzien.

In tegenstelling tot thans het geval is, valt de vraag naar de noodzaak van een machtiging uithuisplaatsing niet onder de onderzoeksvragen inzake de ondertoezichtstelling. Daarom is het noodzakelijk een aparte onderzoeksvraag op te stellen, zodat de vraag naar een machtiging uithuisplaatsing beantwoord kan worden. Ik stel voor dat, indien de raadsonderzoeker tot het oordeel is gekomen dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk is, altijd de volgende vraag dient te worden gesteld: *Kan de hulp, in het kader van de ondertoezichtstelling, vanuit de thuissituatie worden geboden?*

Zoals ik in mijn scriptie reeds onderbouwd heb dient het raadsbesluit inzake de (voorlopige) ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing niet aangepast te worden. De wetstermen blijven namelijk hetzelfde, wat betekent dat de Raad de kinderrechter blijft verzoeken de minderjarige onder toezicht te stellen en uit huis te plaatsen. Wel wil ik opmerken dat de periode van 1 jaar niet meer als standaard gezien moet worden, maar dat de periode, gelet op de situatie waarvoor de minderjarige onder toezicht gesteld wordt, eventueel korter zal kunnen zijn. Ik raad de Raad aan hier extra alert op te zijn. Tevens dient de Raad alert te zijn op gevallen waarin een ondertoezichtstelling noodzakelijk is en de minderjarige reeds voorlopig onder toezicht is gesteld. Met het in het wetsvoorstel voorgestelde is het, in tegenstelling tot nu het geval is, niet noodzakelijk dat een ondertoezichtstelling is verzocht alvorens een voorlopige ondertoezichtstelling te verzoeken. Momenteel wordt in deze situaties verzocht het verzoek tot ondertoezichtstelling te handhaven en de uithuisplaatsing te verlengen voor de duur van de ondertoezichtstelling. Indien het wetsvoorstel wet wordt, zal in deze situaties echter voor de eerste maal een ondertoezichtstelling moeten worden verzocht.

Net als het raadsbesluit inzake een (voorlopige) ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing, dient de juridische vertaling van de uithuisplaatsing ook niet aangepast te worden. Het is echter wel noodzakelijk om de juridische vertaling inzake de ondertoezichtstelling aan te passen, nu de grond van de ondertoezichtstelling gewijzigd zal worden.⁶⁸ Ik stel voor dat de juridische vertaling als volgt komt te luiden:

1. Uit het onderzoek is gebleken dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van *naam minderjarige*, en
2. - de zorg die aangewezen is in verband met opgroei problemen van *naam minderjarige* door zijn/haar ouders of ouder (kiezen) die het gezag uitoefenen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.
Of
- de zorg die aangewezen is in verband met problemen van zijn/haar ouders of de ouder (kiezen) die het gezag uitoefenen, die hen in de opvoeding belemmeren, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en *keuze maken*.
3. de verwachting gerechtvaardigd is dat zijn/haar ouders of zijn/haar ouder (kiezen) die het gezag uitoefenen binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van *naam minderjarige* aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

Voorbeeld:

‘Uit het onderzoek is gebleken dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van Sarah, en de zorg die is aangewezen in verband met de opgroei problemen van Sarah door haar ouders die het gezag uitoefenen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en de verwachting gerechtvaardigd is dat haar ouders die het gezag uitoefenen binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van Sarah aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.’

Deze voorgestelde juridische vertaling, sluit geheel aan op de voorgestelde grond van de ondertoezichtstelling en is mijns inziens daarom de enige juiste.

Nu voorgesteld wordt de juridische vertaling inzake de ondertoezichtstelling aan te passen, dient ook een voorstel te worden gedaan om de juridische vertaling inzake de

⁶⁸ voor de huidige tekst van de juridische vertalingen verwijs ik naar de als bijlage opgenomen juridische vertalingen

voorlopige ondertoezichtstelling aan te passen. Momenteel wordt de juridische vertaling inzake een voorlopige ondertoezichtstelling vaak niet vermeld in het verzoekschrift, maar ik ben van mening dat dit in de toekomst wel zal moeten worden gedaan. De wettekst van de voorlopige ondertoezichtstelling sluit aan bij de ‘normale’ ondertoezichtstelling. Dit zal dan ook terug moeten komen in de juridische vertaling. Ik stel voor de juridische vertaling inzake een voorlopige ondertoezichtstelling als volgt vast te leggen:

1. Gedurende het onderzoek is gebleken dat er een ernstig vermoeden bestaat dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van *naam minderjarige*, en
2. - de zorg die aangewezen is in verband met opgroei problemen van *naam minderjarige* door zijn/haar ouders of ouder (kiezen) die het gezag uitoefenen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.
Of
- de zorg die aangewezen is in verband met problemen van zijn/haar ouders of de ouder (kiezen) die het gezag uitoefenen, die hen in de opvoeding belemmeren, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en *keuze maken*.
3. de verwachting gerechtvaardigd is dat zijn/haar ouders of zijn/haar ouder (kiezen) die het gezag uitoefenen binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van *naam minderjarige* aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

In tegenstelling tot het raadsbesluit in het kader van de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing, zal het raadsbesluit in het kader van de gezagsbeëindigende maatregel wel aangepast dienen te worden. Momenteel wordt er onderscheid gemaakt in het raadsrapport en verzoekschrift tussen het besluit inzake een ontheffing en een ontzetting.⁶⁹ Nu deze maatregelen samengevoegd worden, zal dit onderscheid opgeheven moeten worden.

Het raadsbesluit zal er mijns inziens als volgt uit kunnen komen te zien: *De rechtbank verzoeken het gezag van (de ouders/de vader/ de moeder: naam noemen) over (naam en geboortedatum minderjarige(n) noemen) te beëindigen en (naam beoogd voogd) te benoemen tot voogd(es) over genoemd(e) minderjarige(n).*

Niet alleen het raadsbesluit, maar ook de juridische vertaling dient aangepast te worden. Het verschil in de vrijwillige ontheffing, gedwongen ontheffing of ontzetting kan ook hier opgeheven worden. Ik stel voor dat de juridische vertaling als volgt komt te luiden:

1. Uit het onderzoek is gebleken dat het beëindigen van het gezag van vader/moeder/ouders (*keuze maken*) noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van *naam minderjarige*, en
2. - vader/moeder/ouders (*keuze maken*) niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan/kunnen (*keuze maken*) dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van *naam minderjarige* aanvaardbaar te achten termijn.
Of
3. - vader/moeder/ouders (*keuze maken*) het gezag misbruikt.
Of
4. - vader/moeder/ouders (*keuze maken*) in het ouderlijk gezag is/zijn geschorst.
(*keuze maken tussen 2, 3 of 4*)

⁶⁹ zie de bijlagen voor het huidige raadsbesluit

Voorbeeld:

‘Uit het onderzoek is gebleken dat het beëindigen van het gezag van moeder noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van Sarah en moeder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kan dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van Sarah aanvaardbaar te achten termijn.’

Na de voorstellen hoe de onderzoeksvragen, juridische vertalingen en raadsbesluiten in het kader van de reeds bekende maatregelen te wijzigen, zal nu de geheel nieuwe maatregel besproken worden. Met de geheel nieuwe maatregel bedoel ik de gedeeltelijke gezagsoverdracht. Zoals reeds uit een gezet, dient er ten behoeve van deze maatregel een juridische vertaling en een raadsbesluit opgesteld te worden. Mijns inziens kan de juridische vertaling er als volgt uit komen te zien:

- Uit het onderzoek is gebleken dat het gedeeltelijk overdragen van het gezag van vader/moeder/ouders (*keuze maken*) aan het BJZ, met betrekking tot (*keuze maken a, b of c*), noodzakelijk is in verband met de realisering van de vastgestelde doelen.
 - a. de aanmelding van *naam minderjarige* bij een onderwijsinstelling, of
 - b. het geven van toestemming voor een medische behandeling van *naam minderjarige*, of
 - c. het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfvergunning ten behoeve van *naam minderjarige*, als bedoeld in de artikelen 14 of 28 (*keuze maken*) van de Vreemdelingenwet 2000.

Voorbeeld:

Uit het onderzoek is gebleken dat het gedeeltelijk overdragen van het gezag van moeder aan het BJZ, met betrekking tot de aanmelding van Sarah bij een onderwijsinstelling, noodzakelijk is in verband met de realisering van de vastgestelde doelen.

Voor wat betreft het raadsbesluit, stel ik voor dat deze als volgt komt te luiden: *De kinderrechter verzoeken de uitoefening van het gezag van (ouders/ vader/ moeder: naam noemen) gedeeltelijk over te dragen aan Bureau Jeugdzorg voor de duur van (termijn noemen).*

Dit verzoek kan zowel gelijktijdig met het verzoek tot een machtiging tot uithuisplaatsing worden gedaan, als ten tijde van de uithuisplaatsing. De termijn van de gedeeltelijke gezagsoverdracht mag niet langer zijn dan die van de machtiging tot uithuisplaatsing.

Aangaande de voorgestelde wijzigingen betreffende de ondertoezichtstelling, wil ik opmerken dat ik geen voorstander ben van de mogelijkheid om een ondertoezichtstelling op te leggen in lichtere gevallen dan nu mogelijk is. Dit is niet zozeer een aanbeveling aan de Raad, maar meer een kritische noot aan het Ministerie van Justitie, die verantwoordelijk is voor het opstellen van het wetsvoorstel. Mijns inziens brengt deze verruiming het gevaar met zich mee dat te snel en rigoureuus naar een ondertoezichtstelling zal worden gegrepen. De kinderbeschermingsmaatregelen zijn in het leven geroepen als laatste redmiddel en ik ben dan ook van mening dat enige voorzichtigheid is geboden bij het te snel opleggen van deze maatregel. Overigens ben ik van mening dat de Raad met de huidige ondertoezichtstelling prima uit de voeten kan in de praktijk. Indien de Raad van mening is dat de situatie waarin wordt ingegrepen niet zo ernstig is als een andere situatie, is het mogelijk te kiezen voor een kortdurende ondertoezichtstelling.

De gedachtegang achter het verruimen van de grond van de ondertoezichtstelling is de mogelijkheid om de ondertoezichtstelling op te leggen in lichtere gevallen, bijvoorbeeld om ouders van delinquenten jongeren te dwingen tot het volgen van een opvoedcursus. Ik ben van mening dat de ondertoezichtstelling als 'laatste redmiddel' in deze gevallen achterwege kan blijven indien de overheid zich meer zou richten op het vroegtijdig signaleren van opvoedingsproblemen. Daarbij is het de taak van instanties, zoals consultatiebureaus en scholen, om direct in te grijpen bij het signaleren van bedreigende omstandigheden door middel van het geven van voorlichtingen en ondersteunende opvoedingstrajecten aan ouders. Het gezin dient beter begeleid te worden en niet uit het oog te worden verloren. Ik ben van mening dat indien de overheid op deze manier te werk gaat, voorkomen kan worden dat in een later stadium moet worden ingegrepen met een kindbeschermingsmaatregel. De Centra voor Jeugd en Gezin (verder: CJG) kunnen hierbij ook een belangrijke rol gaan spelen. Dit jaar, 2008, zijn de eerste centra's tot stand gekomen. Het is de bedoeling dat er vanaf 2012 een landelijk dekkend netwerk van CJG's bestaat. De centra's houden zich bezig met preventie, signaleren, advies geven en het bieden van ondersteuning en lichte hulp. Bij zwaardere problemen of een meer ingewikkelde hulpvraag coördineren de centra: ze nemen contact op met de gemeentelijke jeugdgezondheidszorg en de provinciale jeugdzorg.⁷⁰

De volgende aanbeveling ziet op de voorgestelde wijziging, het blokkaderecht toe te kennen aan pleegouders, zorgaanbieders en aanbieders van zorg. Een voorstel wat naar mijn mening een zeer wenselijke ontwikkeling is ter verbetering van de positie van pleegouders. Deze groep zullen hierdoor eerder aangemerkt kunnen worden als belanghebbenden.

Tijdens mijn stage bij de Raad is het twee maal voorgekomen dat tijdens MDO 2, het tweede overleg tussen de raadsonderzoeker en gedragsdeskundige waarbij de juridisch deskundige voor de eerste maal betrokken wordt bij het onderzoek, duidelijk werd dat een belanghebbende niet bij het onderzoek betrokken is geworden. Het ging in dit verband beide keren om de gescheiden vader, met het gezag belast, waarover moeder niet sprak. Beide keren was het de juridisch deskundige die de raadsonderzoeker erop wees dat de vader belanghebbende was en hij dus nog bij het onderzoek betrokken moest worden. Dit levert natuurlijk enige vertraging van het onderzoek op. Gelet op het feit dat het aanmerken van personen als belanghebbende thans problemen kan opleveren en deze groep met de voorgestelde wijziging zal uitbreiden, wil ik de Raad aanbevelen van het begin af aan een juridisch deskundige bij de zaak te betrekken, zodat zij kan bepalen wie de belanghebbende zijn. Mijns inziens zal dit een efficiënte en tijdbesparende werking hebben.

Aangezien de Raad in het verzoekschrift de doelen die met de ondertoezichtstelling bereikt dienen te worden, aanreikt en de kinderrechter bij het opnemen van de gewenste doelen in zijn beschikking niet mag afwijken van de doelen zoals deze in het verzoekschrift geformuleerd zijn, wil ik de Raad aanbevelen afspraken te maken met het BJZ over het niveau van de formulering van de doelen in het verzoekschrift. Het is namelijk de bedoeling dat het BJZ met de doelen, zoals deze zijn opgenomen in de beschikking, aan de slag kan. Indien de doelen te vaag of juist te specifiek zijn kan dit problemen opleveren bij de uitvoerende taak van het BJZ.

Zoals al eerder opgemerkt lijkt het mij daarnaast raadzaam om in het raadsrapport duidelijk te motiveren waarom deze doelen noodzakelijk zijn, om langdurige discussies omtrent de op te nemen doelen ter terechtzitting te voorkomen.

⁷⁰ <http://www.jeugdengezin.nl/dossiers/centra-voor-jeugd-en-gezin/default.asp>

Overigens stuit het voorstel om de doelen op te nemen in de beschikking en met name de mogelijkheid deze doelen tussentijds aan te passen of te wijzigen, op veel kritiek. Veel instanties zijn van mening dat dit zal leiden tot onnodige juridisering en onwerkbaar situaties. Het is dan ook de vraag of het voorstel, in de in deze scriptie beschreven vorm, geïmplementeerd wordt.

Gelet op de in het wetsvoorstel neergelegde mogelijkheid voor de kinderrechter om zelf ambtshalve andere kinderen dan in het verzoekschrift van de Raad genoemd, en over wie de ouders of ouder het gezag uitoefenen, onder toezicht te stellen, wil ik de Raad voorstellen om in afweging naar een ondertoezichtstelling altijd alle minderjarigen in het gezin mee te nemen. Thans ziet het onderzoek naar de wenselijkheid van een ondertoezichtstelling enkel op de minderjarige waarover de melding is gedaan, indien de melding niet ziet op de opvoedingskwaliteiten van de ouders. Graag zou ik zien dat de raadsonderzoeker in deze situaties ook beoordeelt of de opvoedingssituatie van de overige minderjarigen in het gezin bedreigd wordt. Overigens ben ik me ervan bewust dat dit een investering van tijd vergt. Daarom raad ik de Raad aan kort na te gaan of er aanwijzingen zijn dat de opvoedingssituatie van de overige minderjarigen in het gezin bedreigd wordt, is dit niet het geval lijkt het mij wenselijk deze minderjarigen in het verdere onderzoek buiten beschouwing te laten. Daarbij lijkt het mij efficiënt om in het raadsrapport expliciet te vermelden waarom de Raad van mening is dat de opvoedingssituatie van de overige minderjarigen niet bedreigd wordt. De kinderrechter kan op basis van het raadsrapport beoordelen of hij/zij zich kan vinden in het oordeel van de Raad.

Van de overige wijzigingen in het wetsvoorstel ben ik van mening dat deze voldoende duidelijk zijn en ik de consequenties voor de Raad uitgebreid uiteengezet heb. Verdere aanbevelingen daaromtrent acht ik niet noodzakelijk. Wel wil ik ten aanzien van de maatregel tot gezagsbeëindiging opmerken dat het mijns inziens verstandig zal zijn ruimschoots voor de invoering van de wetswijzigingen te beginnen met het maken van afspraken omtrent het toekomstige beleid. Het beleid zal namelijk, zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven is, meer dan bij de andere maatregelen aanpassingen behoeven. Duidelijk zal moeten worden bepaald wanneer de maatregel noodzakelijk is voor het belang van het kind en wanneer dus voor de maatregel gekozen zal moeten worden. Ook zal er na de invoering van de wetswijzigingen regelmatig overleg moeten worden gevoerd. Er zal immers jurisprudentie worden ontwikkeld, die wellicht ook wel eens tot aanpassing van de dan gemaakte beleidsafspraken kunnen leiden.

Ten slotte wil ik opmerken dat alle documenten die gebaseerd zijn op de huidige kindbeschermingswetgeving, en dan heb ik het in het bijzonder over Normen 2000, herschreven dienen te worden.

Alles afwegende, ben ik van mening dat wetsvoorstel zal zorgen voor een beter maatregelenpakket. De voorgestelde wetteksten maken het mogelijk dat bij het verzoeken en opleggen van een kindbeschermingmaatregel het belang van de minderjarige de eerste overweging zal zijn. De ondertoezichtstelling en maatregel tot gezagsbeëindiging sluiten beter op elkaar aan en de leemte in de wet, op het gebied van de mogelijkheid tot gezagsbeëindiging, wordt opgevuld. Ook wordt de rechtspositie van de cliënt (in bijzonder de pleegouder) in deze voorstellen aanzienlijk versterkt en dat is winst voor die cliënt. De eerste stappen naar een betere jeugdzorg zijn gezet door dit wetsvoorstel. Aangezien het nog enige tijd, naar verwachting anderhalf jaar, zal duren voordat de herziene kindbeschermingswetgeving een feit is, is het de taak van de jeugdzorg om in de tussentijd op de werkvloer te werken aan een verbetering van de jeugdzorg.

LITERATUURLIJST

Boeken:

Bruning 2001

M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van de kindbescherming: naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kindbescherming*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam 2001

Doek & Vlaardingerbroek 2006

J.E. Doek, P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en jeugdzorg*, 's-Gravenhage 2006

Hek 2006

H. van 't Hek, *Kinderen eerst...*, Assen 2006

Hermans 1984

H.E.G.M. Hermans, *De raad voor de kindbescherming: een juridische beschouwing over het ontstaan, de ontwikkeling en toekomstmogelijkheden*, Zwolle: Tjeenk Willink 1984

Raad voor de Kinderbescherming 2000

Raad voor de Kinderbescherming, *Wegwijzer onderzoeksmodel*, Uitgave: Raad voor de Kinderbescherming hoofdkantoor Utrecht. MvJ 2000, tekst: S. Dudevsky

Raad voor de Kinderbescherming 2006

Raad voor de Kinderbescherming, *Richtlijnen Raadsbesluiten*, Uitgave: Raad voor de kindbescherming Landelijk bureau, Utrecht 2006

Raad voor de Kinderbescherming 2006

Raad voor de Kinderbescherming, *Honderd jaar kindbescherming*, Uitgave: SWP Amsterdam 2006, tekst: Daniel Lechner

Savorin Lohman e.a. 2000

J. de Savornin Lohman, M.R. Bruning, *Met recht onder toezicht gesteld*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2000

Slot e.a. 2002

W. Slot, A. Theunissen, F. Esmeijer, Y. Duivenvoorden, *909 Zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2002

Steketee e.a. 2007

M. Steketee, M. Goderie, H. Braam, *De onderzoekstaak van de Raad voor de Kinderbescherming*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut

Vlaardingerbroek e.a. 2008

P. Vlaardingerbroek, *Het hedendaagse personen- en familierecht (behoudens het huwelijksvermogensrecht)*, Deventer 2008

Artikelen:

Bruning, Herziening kinderbeschermingsmaatregelen: over noodzaak en uitstel, *FJR* 2002-4, p. 102-108

Van Nijnatten, Plichten eerst, *FJR* 2007-03, p. 10-14

Vlaardingebroek, Kinderen eerst, ouders laatst?, *FJR* 2007-2, p 2-5

Wortmann, De Raad voor de kinderbescherming: nu en in de toekomst, *FJR* 2006-89, p. 210-215

Advies kinderen, ouders en overheidsingrijpen, Raad voor strafrechtstoepassing en jeugdbescherming, februari 2008

Juridische vertalingen, intern document Raad voor de Kinderbescherming, Middelburg 2005

Onderzoeksvragen ontheffing en ontzetting van het ouderlijk gezag, intern document Raad voor de Kinderbescherming, Utrecht 2007

Oost west thuis best – uithuisplaatsing van jeugdigen, Theo Koens, oktober 2007

Standaardvragen in zaken betreffende ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing, intern document Raad voor de Kinderbescherming, Middelburg 2007

Stand van zaken jurisprudentie met betrekking tot ontheffing, intern document Raad voor de Kinderbescherming, Middelburg 2007

Werkprocesbeschrijving beschermingsonderzoeken, intern document Raad voor de Kinderbescherming, Utrecht: 2005

Parlementaire stukken:

Kamerstukken II 2004/05, 29815, nr. 15

Kamerstukken II 2005/06, 29815, nr. 76

World Wide Web:

Advies Kinderen Eerst, Werkgroep Wetgeving, augustus 2006

< http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdbescherming/Beter_Beschermd/wetgeving/>

Beter Beschermd, Programma voor een effectieve en efficiënte jeugdbescherming. Ministerie van Justitie, september 2005

< http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdbescherming/Beter_Beschermd/>

Centra voor Jeugd en Gezin

<http://www.jeugdengezin.nl/dossiers/centra-voor-jeugd-en-gezin/default.asp>

Concept wetsvoorstel kinderbeschermingswetgeving, Ministerie van Justitie, januari 2008
<http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdbescherming/Beter_Beschermd/wetgeving/>

Herziening jeugdbescherming: EVRM-proof?, Caroline Forder, december 2007,
<<http://www.fjr.nu/inhoud/Studiedag%20kinderbeschermingsmaatregelen.html>>

Herziening jeugdbescherming en de Raad voor de Kinderbescherming, Ingeborg Galama, december 2007,
<<http://www.fjr.nu/inhoud/Studiedag%20kinderbeschermingsmaatregelen.html>>

Jeugdbescherming en de positie van de kinderrechter, Marion Beckers, december 2007,
<<http://www.fjr.nu/inhoud/Studiedag%20kinderbeschermingsmaatregelen.html>>

Memorie van Toelichting concept wetsvoorstel kinderbeschermingswetgeving, Ministerie van Justitie, januari 2008
<http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdbescherming/Beter_Beschermd/wetgeving/>

Projectplan Fase 2, Project Implementatie Wetgeving, augustus 2008
<http://www.justitie.nl/onderwerpen/jeugd/jeugdbescherming/Beter_Beschermd/wetgeving/>

Jurisprudentie:

HR 8 maart 1963, *NJ* 1963, 134

HR 19 juni 1981, *NJ* 1981, 470

Hof 's-Gravenhage 25 september 1981, *NJ* 1983, 202

HR 29 juni 1984, *NJ* 1984, 767

HR 10 maart 1989, *NJ* 1990, 24

HR 25 april 1997, *NJ* 1997, 596

Hof Amsterdam 23 april 1998, *FJR* 1999, 102

HR 7 april 2000, *NJ* 2000, 563

Raad van State, 30 januari 2002, *FJR* 2002, 18

Hof 's-Gravenhage 12 januari 2005 (rekestnummer: 673-M-04)

BIJLAGEN

BIJLAGE I. RAPPORTAGEFORMAT

pagina 1

Dossiernaam:

Dossiernummer:

1. Aanleiding voor het onderzoek

2. Verantwoordelijkheid

Het onderzoek is verricht door [NAAMRO], raadsonderzoeker, onder eindverantwoordelijkheid van [NAAMEINDVERANTWOORDELIJKE], teamleider. De gedragsdeskundige is op consultatieve wijze betrokken geweest bij het onderzoek.

Dit rapport mag alleen gebruikt worden voor het doel waarvoor het is gemaakt en heeft daardoor een beperkte geldigheid in tijd.

3. Onderzoeksvragen

4. Gebruikt onderzoeksmodel

Het handelen van de Raad voor de Kinderbescherming bestaat uit het doen van onderzoek waarmee tevens uitzicht geboden wordt op de realisering van een doeltreffende oplossing ter afwending van de risicofactoren die het kind in zijn/haar ontwikkeling bedreigen.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een door de Raad ontwikkeld onderzoeksmodel, waarbij uitgangspunt is de mogelijk bedreigde ontwikkeling van het kind. In de eerste fase wordt breed en algemeen informatie ingewonnen, in de tweede fase kunnen specifieke onderzoeksmiddelen worden ingezet en/of informanten benaderd worden. Tijdens het onderzoek vindt multidisciplinair overleg plaats.

5. Contacten

[CONTACTEN]

6. Factoren die van invloed zijn op het onderzoek

[FACTOREN]

7. Relevante gegevens uit de voorgeschiedenis

[VOORGESCHIEDENIS]

8. Informatie van betrokkenen

[BETROKKENEN]

9. Onderzoeksmiddelen

[ONDERZOEKSMIDDELEN]

10. Informatie van informanten

[INFORMANTEN]

11. Interpretatie en beantwoording van de onderzoeksvragen

[INTERPRETATIEONDERZOEKSVRAGEN]

11.1 Juridische vertaling

[JURIDISCHEVERTALING]

11.2 Vertaling voor de hulpverlening

[VERTALINGHULPVERLENING]

12. Bespreking onderzoeksresultaten

[BESPREKINGONDERZOEKSRESULTATEN]

13. Besluit

[BESLUIT]

14. Belanghebbenden

[BELANGHEBBENDEN]

15. Inzage

[INZAGE]

16. Ondertekening

	Voor het rapport:	Onder verantwoordelijkheid van:
	[NAAM] [FUNCTIE]	[NAAMTEAMLEIDER] Teamleider

17. Bijlage(n)

[BIJLAGEN]

BIJLAGE II. ONDERZOEKSVRAGEN

Ondertoezichtstelling

1. Wordt de ontwikkeling van *naam minderjarige* bedreigd aangezien het BJZ meldt dat.... (verder invullen met feiten)
2. Wat zijn de veroorzakende en instandhoudende factoren?
3. Is hulpverlening geïndiceerd en zo ja, in welk kader?

Ontheffing

1. Is/zijn moeder/vader/ouders (*keuze maken*) ongeschikt en/of onmachtig haar/zijn/hun plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen?
2. Verzet(ten) moeder/vader/ouders (*keuze maken*) zich tegen een ontheffing?
3. (*keuze maken*)
 - a. de maatregel van ondertoezichtstelling of zijn de maatregelen van ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing (*keuze maken*) ondanks de ongeschiktheid of onmacht (*keuze maken*) van moeder/vader/ouders haar/zijn/hun (*keuze maken*) plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen voldoende om de dreiging waarvoor deze maatregel(en) in het leven is/zijn geroepen af te wensen?
 - b. Onttrekt de ontzetting van vader/moeder *naam minderjarige* zonder ontheffing van vader/moeder niet aan de invloed van vader/moeder?
 - c. Zijn de geestesvermogens van de moeder/vader/ouders zodanig gestoord dat zij/hij/zij niet in staat is/zijn haar/zijn/hun wil te bepalen of de betekenis van haar/zijn/hun verklaring te begrijpen.
 - d. Is voortzetting van de verzorging en opvoeding van *naam minderjarige* in een ander gezin dan het ouderlijke (heteen met instemming van de moeder/vader/ouders (*keuze maken*) heeft plaatsgevonden en tenminste een jaar heeft geduurd) noodzakelijk en moet van terugkeer naar de vader/moeder/ouders (*keuze maken*) ernstig nadeel voor *naam minderjarige* worden gevreesd?
4. Verzet het belang van naam minderjarige zich tegen een ontheffing?
5. Wie dient in het geval van een ontheffing met het gezag/de voogdij te worden belast?

Ontzetting

1. Is het in het belang van de ontwikkeling van *naam minderjarige* noodzakelijk dat zijn/haar ouders(s) worden ontzet van het gezag?

BIJLAGE III. JURDISCHE VERTALINGEN

Juridische vertalingen (2^e versie)
Nancy Beacke-Verstraeten
November 2005

Ondertoezichtstelling

1. Uit het onderzoek is gebleken dat de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van *naam minderjarige* ernstig worden bedreigd.

hierbij dient een keuze te worden gemaakt tussen zedelijk belangen, geestelijke belangen of de gezondheid. waarbij het natuurlijk ook kan voorkomen dat alle drie aan de orde zijn of twee van de drie.

+

2.

- Andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald en zullen, naar is te voorzien, falen.

Of

-Andere middelen ter afwending van deze bedreiging zullen falen.

Keuze maken.

Voorbeelden:

“Uit het onderzoek is gebleken dat de gezondheid van Michelle ernstig wordt bedreigd en dat andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald en, naar is te voorzien, zullen falen. waardoor een ondertoezichtstelling is geïndiceerd.”

Ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing

1. Uit het onderzoek is gebleken dat de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van *naam minderjarige* ernstig worden bedreigd.

Hierbij dient een keuze te worden gemaakt tussen zedelijk belangen, geestelijke belangen of de gezondheid waarbij het natuurlijk ook kan voorkomen dat alle drie aan de orde zijn of twee van de drie.

2.

- Andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald en zullen, naar is te voorzien, falen.

Of

Andere middelen ter afwending van deze bedreiging zullen falen.

Keuze maken.

+

3. Het is

- noodzakelijk in het belang van de verzorging en opvoeding van *naam minderjarige*;

- noodzakelijk in het belang van de verzorging en opvoeding van *naam minderjarige* en tot onderzoek van diens geestelijke en/of lichamelijke gesteldheid;

- noodzakelijk tot onderzoek van de geestelijke en/of lichamelijke gesteldheid van *naam*

*minderjarige
(keuze maken)*

dat hij/zij gedurende dag en nacht uit huis wordt geplaatst.

Voorbeeld:

“Uit het onderzoek is gebleken dat de gezondheid van Michelle ernstig wordt bedreigd en dat andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald en, naar is te voorzien, zullen falen, waardoor een ondertoezichtstelling is geïndiceerd. Daarnaast is het noodzakelijk in het belang van de verzorging en opvoeding van Michelle dat zij gedurende dag en nacht uit huis wordt geplaatst.”

Vrijwillige ontheffing

1. Uit het onderzoek is gebleken dat vader/moeder/ouders (*keuze maken*) ongeschikt of onmachtig is/zijn om zijn/haar/hun plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen.
Hierbij dient een keuze te worden gemaakt: of ongeschikt of onmachtig of beide.

+

2. De vader/moeder/ouders (*keuze maken*) verzet/-ten zich niet tegen de ontheffing.

+

3. Het belang van *naam minderjarige* verzet zich niet tegen een ontheffing.

Voorbeeld:

“Uit het onderzoek is gebleken dat moeder onmachtig is haar plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen en dat zij zich niet verzet tegen een ontheffing. Voorts is gebleken dat het belang van Michelle zich niet tegen een ontheffing verzet.”

Gedwongen ontheffing

1. Uit het onderzoek is gebleken dat vader/moeder/ouders (*keuze maken*) ongeschikt of onmachtig is/zijn om zijn/haar/hun plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen.
Hierbij dient een keuze te worden gemaakt: of ongeschikt of onmachtig of beide.

2. *Keuze maken uit a, c of d.*

a.

- Er is een ots van (*tijd invullen*).

Zelf tijd invullen, maar tenminste zes maanden.

Bij de berekening van de termijn van zes maanden mag de tijd, gedurende welke de minderjarige niet thuis heeft gewoond of dit nu op vrijwillige basis of gedwongen was, niet worden meegeteld. Dus als je de grond van de ots van een halfjaar of langer wilt gebruiken dan moet de minderjarige in die periode thuis hebben gewoond.

of

Er is een ots en machtiging uhp van (*tijd invullen*).

Zelf tijd invullen, maar tenminste anderhalf jaar.

De uithuisplaatsing moet in het gedwongen kader zijn, dus op grond van een machtiging van de kinderrechter.

De machtiging uithuisplaatsing moet er dus al tenminste anderhalf jaar zijn.

+

.Er bestaat gegronde vrees dat deze maatregel/maatregelen (*keuze maken*) door de ongeschiktheid en/of onmacht (*keuze maken*) van de vader/moeder/ouders (*keuze maken*) om zijn/haar/hun plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen onvoldoende is/zijn om de dreiging waarvoor de maatregel/maatregelen (*keuze maken*) destijds is/zijn toegepast af te wenden. (*Het kan natuurlijk ook zo zijn dat het niet meer alleen gegronde vrees is, maar dat het al zo is, dan kun je de zin bijvoorbeeld als volgt ombouwen: De ots en uhp zijn door de ongeschiktheid van moeder om haar plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen onvoldoende om de dreiging waarvoor deze maatregelen destijds zijn toegepast af te wenden.*)

OF

b. Zonder de ontheffing van deze vader/moeder (*keuze maken*), onttrekt de ontzetting van de andere ouder de kinderen niet aan diens invloed.

OF

c. De geestvermogens van de vader/moeder (*keuze maken*) zijn zodanig gestoord dat hij/zij niet in staat is zijn/haar wil te bepalen of de betekenis van zijn verklaring te begrijpen.

OF

d. *Naam minderjarige* wordt inmiddels - anders dan uit hoofde van een ots of een plaatsing onder voorlopige voogdij- xxx tijd (*zelf invullen, maar tenminste één jaar*) met instemming van vader/moeder/ouders verzorgd en opgevoed in een ander gezin dan het ouderlijke. De voortzetting daarvan is noodzakelijk en van terugkeer vader/moeder/ouders moet ernstig nadeel voor *naam minderjarige* worden gevreesd.

+

3. Het belang van *naam minderjarige* verzet zich niet tegen een ontheffing.

Voorbeeld:

‘Uit het onderzoek is gebleken dat vader ongeschikt is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen. Sinds 8 mei 2000 is er een ondertoezichtstelling en machtiging uithuisplaatsing. Er bestaat gegronde vrees dat deze maatregelen door de ongeschiktheid van vader om zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen onvoldoende zijn om de dreiging waarvoor deze maatregelen destijds zijn toegepast af te wenden. Het belang van Michelle verzet zich niet tegen een ontheffing.’

Ontzetting

1. Uit het onderzoek is gebleken dat het in het belang van *naam minderjarige* noodzakelijk is de vader/moeder/ouders (*keuze maken*) te ontzetten van het gezag, omdat... (*keuze maken uit 2 a, b, c, d of e*)

+

2.

a. moeder/vader/ouders (*keuze maken*) misbruik maken van het gezag of de verzorging en opvoeding van naam minderjarige op grove wijze verwaarlozen (*keuze maken* tussen misbruik van het gezag of grove verwaarlozing).

OF

b. moeder/vader/ouders (*keuze maken*) slecht levensgedrag heeft/hebben.

OF

c. moeder/vader/ouders (*keuze maken*) onherroepelijk veroordeeld is/zijn wegens:
- opzettelijke deelneming aan enig misdrijf met een onder zijn gezag staande minderjarige, nl. *misdrijf noemen*; of
- het plegen tegen *naam minderjarige* van een van de misdrijven, omschreven in de titels XIII-XV en XVIII-XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht, nl. *misdrijf noemen*;
of
- een vrijheidsstraf van twee jaar of langer.

OF

d. moeder/vader/ouders (*keuze maken*) in ernstige mate de aanwijzingen van Stichting Bureau Jeugdzorg (*of een andere stichting*) veronachtzaamt/veronachtzamen of de uithuisplaatsing op grond van een machtiging afgegeven door de rechter belemmert/belemmeren (*keuze maken* tussen *aanwijzingen veronachtzamen* of *de uhp belemmeren*).

OF

e. gegronde vrees bestaat voor verwaarlozing van de belangen van *naam minderjarige*, doordat de moeder/vader/ouders (*keuze maken*) *naam minderjarige* terugeist/terugeisen of terugneemt/terugnemen van anderen. die diens verzorging en opvoeding op zich hebben genomen.

BIJLAGE IV. RAADSBESLUITEN

Richtlijnen raadsbesluiten
Raad voor de Kinderbescherming te Utrecht

Ondertoezichtstelling

Als alleen een ondertoezichtstelling wordt verzocht:

De kinderrechter verzoeken de minderjarige (naam en geboortedatum) onder toezicht te stellen van kiezen: Bureau jeugdzorg.... (specificeren naar de provincie waar de minderjarige zijn woonplaats heeft)/ Nidos (kiezen) voor de periode van één jaar.

Ook kan gekozen worden voor een kortere periode, bijvoorbeeld tot datum van meerderjarigheid:

De kinderrechter verzoeken de minderjarige (naam en geboortedatum) onder toezicht te stellen van (naam gezinsvoogdij-instelling noemen) tot (datum meerderjarigheid).

Voorlopige ondertoezichtstelling

De kinderrechter verzoeken de minderjarige (naam en geboortedatum) onder toezicht te stellen van Bureau Jeugdzorg (provincie vermelden/Nidos (kiezen) voor de periode van één jaar en deze maatregel met onmiddellijke ingang voorlopig uit te spreken voor de duur van (termijn noemen).

Uithuisplaatsing

Indien gewenst, kunnen verschillende voorzieningen gecombineerd worden in één verzoek.

Uit de praktijk blijkt dat niet alle kinderrechters deze gecombineerde verzoeken accepteren.

In alle gevallen zal het verzoek onderbouwd moeten worden.

De duur van de uithuisplaatsing kan niet de duur van de ondertoezichtstelling overschrijden.

De kinderrechter verzoeken Bureau jeugdzorg (provincie nader in te vullen) te machtigen de minderjarige (naam en geboortedatum) uit huis te plaatsen *in een accommodatie zoals vermeld in het bijgevoegde indicatiebesluit*, voor de duur van de ondertoezichtstelling (of aantal maanden aangeven, indien korter) *aangezien deze plaatsing noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de genoemde minderjarige.*

Deze machtiging kan echter ook worden gevraagd als er al een ondertoezichtstelling is, bijvoorbeeld in het kader van de toetsende taak van de Raad:

De kinderrechter verzoeken voor de minderjarige (naam en geboortedatum) de machtiging tot uithuisplaatsing voor (voorziening noemen) voor de duur van (termijn noemen) te verlengen.

Ontheffing

De rechtbank verzoeken (de ouders/de vader/de moeder: naam noemen) te ontheffen, subsidiair gedwongen te ontheffen van het ouderlijk gezag over (naam en geboortedatum minderjarige(n) noemen) en (naam beoogd voogd) te benoemen tot voogd(es) over genoemd(e) minderjarige(n).

Ontzetting

Omdat er meer gronden zijn die tot ontzetting kunnen leiden, zal in het verzoekschrift de exacte grond en het juiste artikel moeten worden vermeld, welke gebaseerd moet zijn op de onderzoeksbevindingen.

De rechtbank verzoeken (de ouders/ de vader/ de moeder: naam noemen) te ontzetten uit het ouderlijk gezag over (naam en geboortedatum minderjarige(n) en te benoemen tot voogd(es) over genoemd(e) minderjarige(n): (naam beoogd voogd noemen)