

**Prof. mr. J. de Savornin Lohman
Mr. drs. M.R. Bruning
Drs. M.J.H. Goderie
Dr. S.M.A. Nieborg
Dr. M.J. Steketee**

**m.m.v.
Drs. P. de Graaf
K. Huntjens**

MET RECHT ONDER TOEZICHT GESTELD

Evaluatie herziene OTS-wetgeving

Oktober 2000

Inhoud

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 De herziening van de OTS-wetgeving	9
1.2 Probleemstelling van het onderzoek	10
1.3 De opzet van het onderzoek	10
1.4 Beperkingen van het onderzoek	12
1.5 Opzet van het rapport	12
Hoofdstuk 2 Juridische analyse van de herziene OTS-wetgeving	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De herziene OTS-wetgeving	13
2.2.1 Algemeen	13
2.2.2 Grondslag en doel van de OTS	14
2.2.3 Zelfstandigheid adolescenten	14
2.2.4 Voorlopige OTS	14
2.3 Scheiding van rechtspraak en uitvoering van de OTS	15
2.3.1 Positie van de kinderrechter	15
2.3.2 Nieuwe rol van de GVI	16
2.3.3 Werking van de Awb	17
2.3.4 Toetsende taak Raad voor de Kinderbescherming	17
2.3.5 Aanwijzing van de GVI	18
2.3.6 Beslissingen omtrent uithuisplaatsing	19
2.4 Extra rechtswaarborgen voor belanghebbenden	20
2.4.1 Algemeen	20
2.4.2 Hoger beroep	20
2.4.3 Verzoekers in de nieuwe OTS-regeling	21
2.4.4 Ouder met gezag en minderjarige van twaalf jaar en ouder	21
2.4.5 Ouder zonder gezag	22
2.4.6 Pleegouders	22
2.5 Samenvatting	23
Hoofdstuk 3 Juridische knelpunten van de herziene OTS-wetgeving	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Aanwijzingen	25
3.2.1 Algemeen	25
3.2.2 Wat is een aanwijzing?	25
3.2.3 Toetsing van een aanwijzing	26
3.2.4 Schriftelijke en mondelinge aanwijzingen	27
3.2.5 Een aanwijzing moet voldoende concreet zijn	27
3.2.6 Uitlokken van een aanwijzing	28
3.3 Machtiging uithuisplaatsing	28
3.3.1 Algemeen	28
3.3.2 Ruime of specifieke machtiging uithuisplaatsing	29
3.3.3 Trajectmachtiging	29
3.3.4 Vrijwillige of gedwongen uithuisplaatsing	29
3.3.5 Minderjarige en gesloten plaatsing	30
3.4 Beëindiging uithuisplaatsing door gezinsvoogd	32
3.4.1 Algemeen	32
3.4.2 De regeling van art. 263 BW	32
3.4.3 Knelpunten bij de regeling van art. 263 BW	33

3.4.4	Positie van de pleegouders	33
3.4.5	Positie van de inrichting	33
3.4.6	Positie van de ouder zonder gezag	33
3.5	OTS of ontheffing	34
3.5.1	Algemeen	34
3.5.2	Geen tweejaarstermijn meer voor OTS met uithuisplaatsing	34
3.5.3	Hechting van het pleegkind	35
3.5.4	OTS of ontheffing in de jurisprudentie	36
3.6	Beroepsonmogelijkheden in de OTS-regeling	37
3.6.1	Algemeen	37
3.6.2	Beroepsonmogelijkheden voor belanghebbenden	38
3.6.3	Gespecialiseerde kinderrechter?	39
3.6.4	Omgang tijdens OTS	40
3.6.5	De gezinsvoogd en omgang	41
3.7	Relevant onderzoek en wetsvoorstellen	41
3.7.1	Dossieronderzoek Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming	41
3.7.2	OTS en opnemings in een psychiatrisch ziekenhuis	42
3.7.3	Onderzoek gezinsvoogdij	43
3.7.4	Vorbereidingen Wet op de jeugdzorg	44
3.7.5	Opvoedingsondersteuning	45
3.8	Samenvatting en conclusies	45
Hoofdstuk 4 Analyse van statistisch materiaal		47
4.1	Inleiding	47
4.2	Ministerie van Justitie	47
4.3	Gezinsvoogdij-instellingen	49
4.4	Arrondissementsrechtbanken	49
4.5	Hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming	51
4.6	Onbeantwoorde vragen	52
4.7	Samenvatting en conclusies	53
Hoofdstuk 5 Beoordeling van de wetwijziging door de betrokken professionals: medewerkers van de GVI, RvdKB en kinderrechters		55
5.1	Inleiding	55
5.2	Oordeel over de herziene OTS-wetgeving	55
5.3	Oordeel over de implementatie	57
5.4	Samenvatting en conclusies	58
Hoofdstuk 6 De samenwerking tussen de betrokken professionals		61
6.1	Inleiding	61
6.2	Verdeling van taken en bevoegdheden tussen GVI, kinderrechter en de RvdKB	61
6.2.1	Taken en bevoegdheden van de RvdKB	61
6.2.2	Taken en bevoegdheden van de GVI	63
6.2.3	Taken en bevoegdheden van de kinderrechter	64
6.2.4	Samenwerking tussen de RvdKB, kinderrechter en de GVI	64
6.3	Landelijke en regionale afstemming	66
6.3.1	Landelijke en regionale afstemming gezien vanuit de GVI's	66
6.3.2	Landelijke en regionale afstemming gezien vanuit de RvdKB	67
6.4	Samenwerking en afstemming met de vrijwillige hulpverlening (Bureaus Jeugdzorg)	67
6.5	Samenvatting en conclusies	69
Hoofdstuk 7 De (voorlopige) ondertoezichtstelling en de termijnstellingen		71
7.1	Inleiding	71
7.2	De voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) en termijnstelling	71

7.3	De OTS en termijnstelling	72
7.4	Termijnstelling machtiging uithuisplaatsing	73
7.5	Samenvatting en conclusies	74
Hoofdstuk 8 De dagelijkse praktijk van het hanteren van het instrument "aanwijzing"		75
8.1	Inleiding	75
8.2	Hoe vaak en wanneer wordt een aanwijzing gegeven	75
8.3	Welke richtlijnen zijn er ten aanzien van de aanwijzing en bezwaarprocedures	77
8.4	De reikwijdte en knelpunten van de aanwijzing	78
8.5	Samenvatting en conclusies	79
Hoofdstuk 9 De dagelijkse praktijk van de uithuisplaatsing		81
9.1	Inleiding	81
9.2	Machtiging tot uithuisplaatsing	81
9.3	Gesloten plaatsing	84
9.4	Beëindiging uithuisplaatsing	84
9.5	Ontheffing	86
9.6	Samenvatting en conclusies	87
Hoofdstuk 10 De positie van kinderen, ouders en pleegouders		89
10.1	Inleiding	89
10.2	Positie van kinderen en (pleeg)ouders gezien vanuit professionals en sleutelfiguren	89
10.3	De positie van kinderen volgens de minderjarigen zelf	91
10.4	De positie van ouders volgens henzelf	96
10.5	De positie van pleegouders volgens henzelf	99
10.6	Samenvatting en conclusies	102
Hoofdstuk 11 Samenvatting en conclusies		105
11.1	Inleiding	105
11.2	Belangrijkste bevindingen en knelpunten per onderwerp	106
11.3	Conclusies ten aanzien van de herziene OTS-wetgeving	117
11.4	Conclusie ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag	120
Hoofdstuk 12 Slotbeschouwing: Drie routes naar de toekomst		123
12.1	Inleiding	123
12.2	Succes en tekortkomingen in de herziene OTS-wetgeving	123
	12.2.1 Internationale verdragen	124
	12.2.2 De herziene maatregel OTS	125
	12.2.3 Verhouding met de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).	128
12.3	Oplossingsrichting: drie routes naar de toekomst	129
	12.3.1 Inleiding	129
	12.3.2 Kwalitatief goede hulpverlening	129
	12.3.3 Een bescheiden route: consolidatie van de bestaande wetgeving: verbetering van de uitvoering	130
	12.3.4 Een realistische route: aanpassing van het maatregelrecht op de gesignaleerde tekortkomingen	133
	12.3.5 Een ambitieuze route: bezinning op de randvoorwaarden voor de opvoeding van kinderen	135

Literatuur		137
Bijlage 1	Onderzoeksvragen	141
Bijlage 2	Overzicht gegevensbronnen en respondenten	145
Bijlage 3	Stellingen en verslag van de expertmeeting	147
Bijlage 4	Afkortingen	157

Voorwoord

Momenteel wordt in opdracht van het Ministerie van Justitie een aantal onderzoeken uitgevoerd die betrekking hebben op maatregelen voor kindbescherming. In dat kader past dit rapport waarin verslag wordt gedaan van een evaluatie-onderzoek naar de herziene wetgeving met betrekking tot de ondertoezichtstelling van minderjarigen. Vanuit de politiek en het veld wordt deze evaluatie met belangstelling afgewacht.

Het onderzoek is uitgevoerd van september 1999 tot oktober 2000 door een onderzoeksgroep van het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC), namens het Ministerie van Justitie.

Onze dank gaat in de eerste plaats uit naar de vele respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. Dit betreft niet alleen ondertoezichtgestelde jongeren, ouders en pleegouders maar ook functionarissen werkzaam bij Gezinsvoogdij-instellingen en vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechtshouders. Daarnaast brachten sleutelfiguren van belangenorganisaties, klachtenbureaus, Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming en van vele andere instellingen en organisaties hun expertise in. Een aantal van deze mensen heeft zeer veel moeite gedaan gegevens en ander materiaal aan te dragen dat van belang kon zijn voor dit onderzoek. Hiervoor zijn wij hen zeer erkentelijk.

Daarnaast hebben wij de inhoudelijke en organisatorische begeleiding van het onderzoek door de begeleidingscommissie, die is ingesteld door de opdrachtgever, in het bijzonder op prijs gesteld. Wij bedanken dan ook de volgende personen voor hun constructieve en deskundige bijdrage aan de voortgang van het onderzoek:

De heer prof. mr. P. Vlaardingerbroek (Katholieke Universiteit Brabant), voorzitter van de begeleidingscommissie

Mevrouw mr. M.M.A. van den Boogaard (Arrondissementsrechtbank Alkmaar)

Mevrouw drs. E. Deijkers en Mevrouw mr. A. Herreveld (Stichting Vedio)

Mevrouw mr. drs. J. Kok (Hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming)

De heer mr. drs. J. Konings (Rijksinrichting Den Engh)

Mevrouw mr. A.S. Thuis (Ministerie van Justitie)

Mevrouw mr. G. Romeyn (Ministerie van Justitie)

Mevrouw mr. H. Lenters (Ministerie van Justitie)

Mevrouw mr. W.M. de Jongste (WODC, Ministerie van Justitie)

Last but not least zijn wij mevrouw mr. drs. Mariëlle Bruning van de sectie Familierecht van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit zeer erkentelijk voor haar specifieke juridische inbreng in dit onderzoek.

Namens de onderzoeksgroep,

Prof. mr. J. de Savornin Lohman

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 De herziening van de OTS-wetgeving

Op 1 november 1995 is de nieuwe wetgeving met betrekking tot de – civielrechtelijke – ondertoezichtstelling (OTS) van kinderen ingevoerd. Een belangrijke reden om de wet te herzien bestond uit de toenemende kritiek op de dubbelfuncties van de rechter, met name de combinatie van rechtsprekende en leidinggevende (uitvoerende) taken. In de tweede plaats wilde de wetgever de rechtspositie van de belanghebbenden bij een OTS-maatregel versterken. De wetswijziging brengt een scheiding aan tussen de rechtspraak door de kinderrechter en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling door de gezinsvoogdij-instellingen. De kinderrechter houdt zich nog alleen bezig met rechtspreken en niet meer, zoals vroeger het geval was, met de uitvoering van de ondertoezichtstelling. De gezinsvoogdij-instellingen zijn nu zelf volledig verantwoordelijk voor de inhoud en de gang van zaken tijdens de OTS-maatregel. De gezinsvoogdij-instelling houdt toezicht op de minderjarige en draagt zorg dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder hulp en steun worden geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden (artikel 257, lid 1 BW). De Raad voor de Kinderbescherming kreeg een controlerende taak ten aanzien van de niet-verlenging en beëindiging OTS en de uithuisplaatsing.

Sinds de wetswijziging kan de kinderrechter alleen nog een beslissing nemen wanneer daarom wordt verzocht. De verzoeken aan de rechter moeten schriftelijk worden ingediend. Ouders, de Raad voor de Kinderbescherming, de Officier van Justitie, de gezinsvoogdij-instelling, de minderjarige van twaalf jaar of ouder en een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, kunnen een bepaald, in de wet genoemd verzoek indienen. Nieuw in de wet is dat de laatstgenoemde actor is toegevoegd, waardoor de positie van de pleegouder nadrukkelijk in de wet is geregeld.

Een gevolg van deze wetswijziging is dat de gezinsvoogdij-instelling enerzijds meer gezag en verantwoordelijkheid krijgt en anderzijds het toegemeten gezag en de toegekende verantwoordelijkheid meer dan ooit dient te verantwoorden.

In de wet is tevens geregeld dat de gezinsvoogdij-instelling ter uitvoering van haar taak schriftelijke aanwijzingen kan geven betreffende de verzorging en opvoeding van de onder toezicht gestelde minderjarige. De met gezag belaste ouder en de minderjarige dienen de aanwijzing op te volgen. Een aanwijzing wordt slechts gegeven als ouders en minderjarige niet vrijwillig meewerken. Indien ouders met gezag of minderjarigen vanaf twaalf jaar het niet eens zijn met de inhoud van de aanwijzing kunnen zij in beroep gaan bij de kinderrechter.

Ondertoezichtgestelde jeugdigen kunnen met machtiging van de kinderrechter in een bepaalde voorziening of inrichting worden geplaatst door de gezinsvoogdij-instelling. Voor een plaatsing in een gesloten inrichting is een speciale machtiging van de kinderrechter vereist. In geval van een gesloten plaatsing krijgt de jongere bovendien een raadsman toegevoegd. De gezinsvoogdij-instelling kan de uithuisplaatsing beëindigen zonder toestemming of medeweten van de kinderrechter. De Raad voor de Kinderbescherming heeft hierin een controlerende taak gekregen. Indien de gezinsvoogdij-instelling niet overgaat tot het verzoek om een verlenging van de ondertoezichtstelling, als zij een uithuisplaatsing beëindigt en als zij niet overgaat tot het verzoek om verlenging van de duur van de machtiging tot uithuisplaatsing, moet zij hiervan de Raad voor de Kinderbescherming schriftelijk op de hoogte stellen. Indien de Raad het niet eens is met het besluit kan zij op eigen titel een verzoek tot verlenging indienen bij de kinderrechter. De afstemming tussen de Raad en de gezinsvoogdij-instellingen is vastgelegd in een protocol dat sinds de inwerkingtreding van de nieuwe OTS-wet wordt gehanteerd.

De toenmalige minister van Justitie heeft tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel toegezegd, het voorstel binnen vijf jaar na invoering van de wet te zullen doen evalueren¹. De formele doelstelling van dit onderzoekproject is om aan deze toe-

¹ Zie mondelinge behandeling wetsvoorstel OTS, nr. 23 003, 21 juni 1984, TK 79-5439.

zegging te voldoen. Het onderzoek is gestart per 1 september 1999 en is in oktober 2000 afgerond.

1.2 Probleemstelling van het onderzoek

Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de (bedoelde en onbedoelde) effecten van de wetsherziening. Beantwoordt de huidige uitvoeringspraktijk van de ondertoezichtstelling (OTS) aan de bedoelingen van de wetgever? En voor zover dit niet het geval is, wat moet er veranderen om dat alsnog te realiseren? Nevendoel is een gefundeerd antwoord te vinden op een aantal vragen die in de Tweede Kamer zijn gesteld bij de behandeling van het wetsvoorstel.

De belangrijkste doelstelling van de herziene wetgeving was versterking van de rechtspositie van (pleeg)ouders en minderjarigen. De grondslag van de OTS, bescherming bieden aan het ernstig bedreigde kind zonder dat de ouders het gezag verliezen, bleef gehandhaafd, maar werd op een aan deze tijd aangepaste manier omschreven.

De herziene OTS-wetgeving beoogde een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de rechtspraak enerzijds, en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregel anderzijds. De gezinsvoogdij-instellingen (GVI's) werden verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel. De kinderrechter moest weer "rechter" worden, een onafhankelijk beslisser op afstand. De rol van de kinderrechter bestaat in de nieuwe wetgeving uit het op verzoek beslechten van geschillen. Deze doelstelling is op verschillende manieren in de wet uitgewerkt. Zo hebben de met gezag belaste ouder en de minderjarige van 12 jaar of ouder de mogelijkheid gekregen bepaalde beslissingen van de GVI aan de kinderrechter voor te leggen. Ook op andere manieren, zoals door scherpere termijnstelling en invoering van de controlefunctie van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdKb), is uitwerking gegeven aan deze centrale doelstelling.

Op grond van deze overwegingen luidt de tweeledige centrale vraagstelling van het evaluatieonderzoek als volgt:

- Op welke wijze zijn de wetswijzigingen van de nieuwe OTS-wet in de praktijk uitgewerkt? Zijn de beoogde verbeteringen daadwerkelijk bereikt en zo ja, waaruit blijkt dat? Doen zich als gevolg van de wetsherziening "op de werkvloer" problemen voor, die de wetgever niet heeft voorzien en zo ja, welke praktische aanpassingen zijn er nodig om deze te vermijden?
- Zijn met de nieuwe rechtsmiddelen de belangen van ouders, pleegouders en (vooral) die van de kinderen voldoende gewaarborgd? In hoeverre blijkt dat zich problemen voordoen in de uitvoering en zo ja, welke aanpassingen zijn nodig om deze te vermijden?

1.3 De opzet van het onderzoek

Voor de wetsevaluatie is een robuuste aanpak gevolgd, waarbij een combinatie van dataverzamelmethoden is ingezet. Deze dataverzamelmethoden worden aan de hand van een zestal deelonderzoeken weergegeven.

De onderzoeksvragen (zie bijlage 1) zijn op deze wijze via verschillende onderzoeksmethoden onderzocht. Dit maakt het mogelijk vanuit het perspectief van de verschillende actoren en instanties (minderjarigen vanaf twaalf jaar, ouders en pleegouders, kinderrechters, management en uitvoerend werkers van de GVI's en de vestigingen van de RvdKb en sleutelfiguren) de effecten van de wetswijziging in beeld te brengen. Tegelijkertijd wordt door middel van het hantieren van verschillende methoden (statistische analyse van gegevens, juridisch- technische analyse, interviews en enquêtes, expertmeeting) de effecten van de wetswijziging op verschillende manieren getoetst en beoordeeld. De volgende deelonderzoeken zijn gehouden:

Deelonderzoek 1 Juridisch-technisch onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek is een juridisch-technische analyse verricht door middel van inhoudsanalyse van de wet, analyse van de jurisprudentie en annotaties en interviews met kin-

derrechters. De interviews met de kinderrechters hebben betrekking op zowel vragen uit deelonderzoek 1, als deelonderzoek 4.

Deelonderzoek 2 Statistisch onderzoek

Aan de hand van landelijk cijfermateriaal is getracht te analyseren wat de feitelijke veranderingen zijn tengevolge van de wetwijziging. Hiertoe zijn beschikbare gegevens van voor en na de wetsherziening vergeleken. Gezocht is naar gegevens die onder meer het aantal OTS-pupillen, de verblijfplaats, de frequentie van aanwijzingen, het (niet) gevolg geven aan machtigingen tot uithuisplaatsing en verzoeken om aansluitende machtigingen (van gesloten naar open plaats) betreffen. Er is getracht gegevens over aantallen pupillen aan bestanden te ontlenen die berusten bij de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid van het Ministerie van Justitie, zowel betreffende de periode voor als na de wetsherziening. Deze zijn voor zover mogelijk aangevuld met cijfermateriaal vanuit de gezinsvoogdij-instellingen.

Deelonderzoek 3 Schriftelijke enquête en documentanalyse

Onder de gezinsvoogdij-instellingen en de vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming is aan de hand van een schriftelijke enquête onderzocht hoe het verloop van de implementatie heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn er op landelijk en instellingsniveau schriftelijke documenten opgevraagd (jaarverslagen, protocollen, richtlijnen, werkafspraken) ter analyse.

In dit deelonderzoek is nagegaan op welke wijze deze instanties (actoren) de implementatie van de wetwijziging gestalte hebben gegeven en op welke wijze de onderlinge afstemming heeft plaatsgevonden, met name op het punt van de verantwoordelijkheidstoedeling. Speciaal aandachtspunt hierbij is de afstemming met de vrijwillige hulpverlening, gezien het bepaalde in art. 254, lid 1 BW: "andere middelen hebben gefaald of naar is te voorzien zullen falen".

Deelonderzoek 4 Interviews met betrokken professionals

Om na te gaan in hoeverre de wet voldoet aan de doelstelling is onderzocht wat de ervaringen zijn van de betrokken instanties en personen. Hiertoe zijn interviews gehouden met de betrokken professionals over de twee centrale vraagstellingen van het onderzoek. De volgende professionals zijn geïnterviewd (zie voor een uitvoeriger verantwoording bijlage 2):

- vertegenwoordigers van het management (n =18) en gezinsvoogden (n =18) in de gezinsvoogdij-instellingen
- kinderrechters (n =10)
- medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming (n =10)
- sleutelfiguren van Vedivo, het OM, de Rijksuniversiteit Leiden, de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de projectgroep Toegang tot de jeugdzorg, een bureau jeugdzorg, een justitiële jeugdinrichting, een voorziening voor pleegzorg, de gespecialiseerde advocatuur, het platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in de Jeugdzorg en het Familierecht (SCJF) en het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) (n = 11).

Naast de algemene vraagstelling zijn vragen gesteld naar de implementatie, de middelen (aanwijzingen, uithuisplaatsing, termijnstelling), en mogelijkheden voor verzoek en beroep op de rechter.

Deelonderzoek 5 Interview ouders, pleegouders en kinderen

Belangrijke actoren in de evaluatie van de wetgeving zijn de kinderen en (pleeg)ouders. Met name ten aanzien van de tweede vraagstelling: "Zijn met de nieuwe rechtsmiddelen de belangen van ouders, pleegouders en (vooral) die van de kinderen voldoende gewaarborgd?" en "In hoeverre blijkt dat zich problemen voordoen in de uitvoering en zo ja, welke aanpassingen zijn nodig om deze in de toekomst te vermijden?" zijn zij bevraagd.

In het onderzoek is door middel van interviews met kinderen van 12 jaar of ouder en (pleeg) ouders nagegaan welke consequenties de wetwijziging voor hen heeft. Er zijn gesprekken gehouden met 29 jongeren van twaalf jaar of ouder (thuiswonend, in een pleeggezin, in een residentiële instelling), met 18 gezagsouders en 10 pleegouders.

Deelonderzoek 6 Expertmeeting

Op basis van de uitkomsten van de hiervoor genoemde deelonderzoeken is een panel van deskundigen zowel de beantwoording van de hoofdvragen voorgelegd als de vraag of de huidige uitvoeringspraktijk van de OTS voldoet aan de bedoelingen van de wetgever. Het doel is te komen tot beleidsaanbevelingen, eventuele voorstellen tot wetwijziging, wanneer de uitkomsten van het onderzoek in die richting wijzen. In overleg met de begeleidingscommissie zijn de deelnemers aan het panel geselecteerd. Zij zijn onder meer afkomstig uit kringen van gezinsvoogdij-instellingen, Kinderrechters, Raad voor de Kinderbescherming, wetenschap, overheid, (zittende) magistratuur, Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de residentiële jeugdzorg en de kinderrechtswinkels.

1.4 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek heeft ten doel de *herziene* OTS-wetgeving te evalueren. Dit houdt in dat alleen geëvalueerd is, wat is veranderd in de wet. Het gaat dus niet om een evaluatie van de OTS-wetgeving als geheel, noch om de evaluatie van het functioneren van de instanties die bij de uitvoering van de OTS-wetgeving betrokken zijn, noch om de effectiviteit van deze maatregel.

In de tweede plaats is ten behoeve van de bevraging van ouders, pleegouders en minderjarigen niet gekozen voor een onderzoek in de breedte, maar voor een kwalitatief onderzoek, middels mondelinge face to face interviews, om beter te kunnen achterhalen wat er bij hen leeft op het gebied van de ondertoezichtstelling. Wel zijn deze respondenten a-select benaderd, via drie verschillende GVI's. Daarnaast zijn van alle GVI's en van alle vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming professionals bevroegd, zowel door middel van een schriftelijke enquête als telefonische interviews. Omdat tevens nog andere bronnen van informatie zijn geraadpleegd (literatuur, sleutelfiguren, registratiegegevens, expertmeeting) kan een betrouwbaar beeld geschetst worden.

Het onderzoek is gestart toen de herziene wet nog geen vier jaar van kracht was. Men kan zich afvragen of in een dergelijk relatief kort tijdsbestek de implementatie van de wet voldoende tot zijn recht heeft kunnen komen en of het veld voldoende ervaring met de wet heeft kunnen opdoen.

1.5 Opzet van het rapport

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de deelonderzoeken. Eerst komt in hoofdstuk 2 de juridische analyse aan bod. In hoofdstuk 3 worden juridische knelpunten in de herziene OTS-wet besproken. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het voorhanden zijnde statistisch materiaal geanalyseerd. In hoofdstuk 5 volgt de beoordeling van de wetwijziging door de betrokken professionals en in hoofdstuk 6 volgen bevindingen over de samenwerking tussen betrokken professionals. In de volgende vier hoofdstukken worden een aantal specifieke onderwerpen belicht. Dit betreft de (voorlopige) ondertoezichtstelling en de termijnstellingen (hoofdstuk 7), de dagelijkse praktijk van het hanteren van het instrument "aanwijzing" (hoofdstuk 8) en de dagelijkse praktijk van uithuisplaatsing (hoofdstuk 9). In hoofdstuk 10 komen met name de bevindingen van de interviews met (pleeg)ouders en kinderen aan de orde. De samenvatting en conclusies volgen in hoofdstuk 11. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing en drie sporen naar de toekomst (hoofdstuk 12).

Hoofdstuk 2 Juridische analyse van de herziene OTS-wetgeving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het juridische kader dat de per 1 november 1995 ingevoerde herziene OTS-wetgeving biedt. Eerst zal de OTS-regeling zoals die nu geldt worden uitgewerkt en zullen de belangrijkste verschillen ten opzichte van de oude OTS-regeling worden aangegeven. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste knelpunten die de nieuwe OTS-regeling blijkens de juridische literatuur en jurisprudentie oplevert. Tot slot wordt een aantal bevindingen uit de literatuur over de OTS-regeling gepresenteerd.

2.2 Herziene OTS-wetgeving

2.2.1 Algemeen

Op 1 november 1995 is de nieuwe OTS-wetgeving in werking getreden. Het wetsvoorstel, dat op 1 februari 1993 is ingediend, kwam voort uit een reeks voorstellen tot wijziging van de OTS. In het rapport "Jeugdbeschermingsrecht" van de commissie Wiarda uit 1971 werd reeds voorgesteld om de GVI met de uitvoering van de OTS te belasten, zodat de rechter geen uitvoerder van zijn eigen beslissingen was. Begin jaren negentig brachten de commissie Gijsbers en de commissie Vliegthart twee rapporten uit waarin gepleit werd voor meer rechtswaarborgen voor belanghebbenden in OTS-zaken². De toenmalige staatssecretaris van Justitie, de heer A. Kosto bracht op 19 december 1990 in zijn nota "Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging" een reactie uit op beide rapporten. Hij stelde hierin voor dat de rechtsprekende en uitvoerende functies van de kinderrechter in geval van OTS worden gescheiden en dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een OTS wordt overgedragen aan de GVI's. Dit voorstel is uitgewerkt in de nieuwe OTS-regelgeving.

Verskillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan de kritiek op de dubbel functie van de kinderrechter inzake een OTS. Zo gaat de ontwikkeling van grote geprofessionaliseerde GVI's gepaard met een groeiend gevoel van onvrede bij de belanghebbenden die bij een OTS zijn betrokken. Hierbij speelt vooral de onduidelijkheid van de positie die de kinderrechter tegenover hen en tegenover de GVI inneemt. De bevoegdheden van de kinderrechter in het familie- en jeugdrecht bleken onverenigbaar met het Europees Verdrag inzake de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Met name art. 6 EVRM garandeert nu juist een onpartijdige rechterlijke instantie voor elke burger. Deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat in de nieuwe OTS-wetgeving een scheiding van rechtspraak en uitvoering van de OTS is ingevoerd.

De belangrijkste doelstelling van de herziene wetgeving betreffende OTS, ingevoerd in november 1995, was het verbeteren en verduidelijken van de rechtswaarborgen voor belanghebbenden. Daartoe vonden twee belangrijke wijzigingen in de regelgeving plaats. De eerste belangrijke wijziging was de scheiding van rechtspraak en uitvoering van de OTS. De andere wijziging betrof de verruiming van mogelijkheden voor belanghebbenden om bij de GVI ofwel bij de kinderrechter de verschillende beslissingen omtrent de OTS te laten toetsen. Hieronder volgt een korte weergave van de gewijzigde OTS-wetgeving en de verschillen met de oude regelgeving.

² Het rapport 'Taak en functie Raden voor de Kinderbescherming' van de commissie Gijsbers uit mei 1990 en het rapport 'Rechtzetten' van de commissie Vliegthart (de subcommissie Kinderbescherming van de Tweede Kamer) uit oktober 1990.

2.2.2 Grondslag en doel van de OTS

De grondslag van de OTS is gewijzigd, al is dit niet gebeurd met het oogmerk dat eerder of minder snel tot OTS moet kunnen worden overgegaan³. Het toepassingsbereik van de OTS is ongewijzigd gebleven. De grondslag is veranderd van *"het zodanig opgroeien van het kind, dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd"* naar *"het zodanig opgroeien van de minderjarige, dat zijn zedelijke of geestelijke **belangen of zijn gezondheid** ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen"*. De laatste clause maakt het falen van de vrijwillige hulpverlening tot voorwaarde voor het opleggen van de OTS⁴.

De doelstelling van de OTS blijft ongewijzigd, namelijk het opheffen van de bedreiging voor de minderjarige door het bieden van hulp en steun aan de minderjarige en de met gezag belaste ouder. Hierbij geldt dat ernaar gestreefd moet worden dat de gezagsouder(s) de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige zoveel mogelijk zal behouden. De gezinsvoogd dient ook de gezinsband tussen de ouder met gezag en de minderjarige zoveel mogelijk te bevorderen. De doelstelling van de OTS is bij de nieuwe regeling specifiek in de wet opgenomen om de duidelijkheid over aard en doel van de maatregel te vergroten.

Een OTS kan voor maximaal een jaar worden opgelegd door de kinderrechter op verzoek van de RvdKB, de ouder en een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt (ook de partner die samen met de ouder het gezag uitoefent valt hieronder) of op vordering van het Openbaar Ministerie. De strafrechtelijke OTS is vervallen⁵: *"het lijkt beter de civielrechtelijke OTS in het kader van het strafrecht te vermijden. De kinderrechter krijgt daardoor meer het karakter van strafrechter. De OTS is immers gezagsbeperkend en derhalve gericht tegen de ouders, terwijl in het strafrecht het kind terecht staat"*⁶. Het Openbaar Ministerie kan echter wel in het kader van een strafrechtelijke procedure aan de kinderrechter om een OTS verzoeken. Na maximaal een jaar kan de kinderrechter op verzoek van de GVI, een ouder, een ander die de minderjarige verzorgt en opvoedt, de RvdKB of op vordering van het Openbaar Ministerie de OTS telkens voor maximaal een jaar verlengen.

2.2.3 Zelfstandigheid adolescenten

In de nieuwe wet is wel een nuancering aangebracht op het uitgangspunt van de OTS dat de hulp er met name op is gericht de ouders zoveel mogelijk verantwoordelijk te houden voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige. Als het gaat om oudere minderjarigen die zich reeds vergaand van het ouderlijk gezag hebben losgemaakt, is het streven naar herstel van de band met ouders geen redelijk doel meer. In dergelijke situaties zal de gezinsvoogd niet zozeer werken aan het bieden van hulp aan ouders om de opvoedingsverantwoordelijkheid over hun kind te behouden. De gezinsvoogd zal juist ten doel hebben om de zelfstandigheid van de minderjarige te vergroten. In de wet is daarom de volgende zinsnede opgenomen: *"als het leeftijds- en ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe noodzaken, zijn de hulp en steun niet zozeer gericht op het vergroten van de mogelijkheden van de ouders om hun kind te verzorgen en op te voeden, maar juist op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige"* (art.1:257 lid 3 BW).

2.2.4 Voorlopige OTS

De kinderrechter kan hangende het onderzoek de minderjarige voorlopig onder toezicht stellen als dit dringend en onverwijlbaar noodzakelijk is. Deze tijdelijke maatregel is in de nieuwe regeling

³ Aldus de staatssecretaris van Justitie Kosto in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, *Kamerstukken II*, 1992-1993, 23 003, nr. 3, p. 9-10.

⁴ Zie over de rechtsgrond van de OTS ook Van Wijk (1999) en Stegerhoek (1995).

⁵ Sinds de wetswijziging in het jeugdstrafrecht die is ingevoerd op 1 september 1995: Wet van 7 juli 1994, Stb. 528.

⁶ *Kamerstukken II*, 1989-1990, 21 327, nr. 3 (MvT), p. 9-10.

dusdanig gewijzigd, dat de rechtswaarborgen voor ouders en minderjarigen zijn verbeterd. In het bijzonder gaat het om de waarborgen betreffende de grondslag en duur van de maatregelen en het recht gehoord te worden.

De voorlopige OTS kan in noodsituaties door de kinderrechter worden opgelegd zonder dat belanghebbenden eerst worden gehoord. Het moet dan wel gaan om een situatie "*waarin de behandeling niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige*" (art. 800 lid 3 jo 809 lid 3 Rv). De belanghebbenden moeten binnen veertien dagen alsnog worden gehoord omtrent de beslissing. Als zij niet binnen twee weken zijn gehoord, vervalt de beschikking tot voorlopige OTS.

De voorlopige OTS kan maximaal drie maanden duren en kan te allen tijde worden herroepen. Ook deze termijn biedt de ouders en minderjarige meer rechtsbescherming dan onder de oude regeling, waar geen maximale termijn voor de voorlopige OTS was opgenomen.

Tegen een beslissing tot voorlopige OTS kan geen hoger beroep worden ingesteld. In de Memorie van Toelichting bij de nieuwe OTS-regeling wordt in dit verband gewezen op het voorlopige karakter van de maatregel. Dit zou hoger beroep voor belanghebbenden onwenselijk maken⁷. Een voorlopige OTS zal echter meestal samen gaan met een (spoed) UHP, die ook zonder voorafgaand verhoor kan worden opgelegd. Hiervoor geldt de algemene regeling voor UHP. Tegen een UHP kan wél hoger beroep worden ingesteld door belanghebbenden.

2.3 Scheiding van rechtspraak en uitvoering van de OTS

2.3.1 Positie van de kinderrechter

De kinderrechter kan niet langer ambtshalve beslissen over het opleggen, verlengen of beëindigen van een (voorlopige) OTS met of zonder UHP of over het vervangen van een GVI. De kinderrechter kan in de nieuwe wetgeving slechts beslissen op verzoek van de GVI of van anderen, zoals de RvdKB, ouders, verzorgers of een minderjarige van twaalf jaar of ouder. De volgende beslissingen kunnen op verzoek door de kinderrechter worden genomen:

- Opleggen van een OTS (art. 254 lid 1).
- Vervangen van een Gezinsvoogdij-instelling (art. 254 lid 4).
- Opleggen van een voorlopige OTS (art. 255).
- Verlengen van een OTS (art. 256 lid 2).
- Opheffen van een OTS (art. 256 lid 4).
- Vervallen verklaren van een aanwijzing van de GVI (art. 259 lid 1).
- Intrekken van een aanwijzing van de GVI (art. 260 lid 3).
- Afgeven van een machtiging tot UHP in een bepaalde voorziening (art. 261 lid 1).
- Afgeven van een machtiging tot een gesloten UHP (art. 261 lid 3).
- Verlengen van een machtiging tot UHP (art. 262).
- Gehele of gedeeltelijke intrekking of bekorting van de machtiging tot UHP (art. 263 lid 4).
- Wijzigen van de regeling tot omgangsrecht voor de duur van de OTS (art. 263b lid 2).
- Toestemming verlenen aan een GVI tot medische behandeling van een minderjarige jonger dan twaalf jaar (art. 264).

Omdat de kinderrechter slechts kan beslissen op verzoeken die worden ingediend, heeft hij niet langer zeggenschap over de termijnen van een OTS of machtiging UHP. Het oude "Bureau Kinderrechter", waar van elke OTS-pupil een dossier werd bijgehouden met daarin alle rechterlijke beslissingen vanaf het uitspreken van de OTS, is verdwenen. De GVI is nu verantwoordelijk voor de termijnbewaking bij een OTS, wat betekent dat zij indien nodig op tijd een verzoek tot verlenging van de OTS met of zonder machtiging UHP indient. Ook kan de kinderrechter niet langer beslissen over het soort machtiging UHP: hij beslist slechts op een verzoek tot een bepaald soort UHP en kan de machtiging enkel beperken tot een specifieke plaats binnen het soort voorziening waar om verzocht is. De kinderrechter heeft geen eigen inbreng meer inzake het uitvoeringsbeleid van de OTS. Slechts bij één soort beslissing kan de kinderrechter nog zelf beleid bepalen. Dat is namelijk het geval bij een beslissing tot wijziging van de beperking door

⁷ *Kamerstukken II*, 1992-1993, 23 003, nr. 3, p. 20.

de GVI van het contact tussen de met het gezag belaste ouder en het kind. Als de met het gezag belaste ouder of de minderjarige van twaalf jaar of ouder hiertegen in beroep gaat bij de kinderrechter en verzoekt tot het vervallen verklaren of tot het intrekken van de beslissing (=aanwijzing) van de GVI, kan de kinderrechter een zodanige regeling vaststellen als hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt (art. 1:263a lid 2 BW).

De kinderrechter heeft sinds 1 juli 1997 overigens de mogelijkheid om ambtshalve een OTS op te leggen als een verzoek tot voorlopige voogdij is ingediend (art.1:271a jo 331a BW) of als de rechtbank een verzoek tot ontzetting of gedwongen ontheffing afwijst (art. 1:272a jo 332a BW)⁸.

2.3.2 Nieuwe rol van de GVI

Indien een verzoek tot een OTS wordt gedaan, kan de kinderrechter een minderjarige onder toezicht stellen van een GVI. De kinderrechter benoemt geen gezinsvoogd; dit wordt door de instelling gedaan. Zo kan de kinderrechter niet langer een natuurlijk persoon benoemen als gezinsvoogd. Ook kan de kinderrechter niet langer beslissen tot het vervangen van de gezinsvoogd. Bij de nieuwe verdeling van taken tussen kinderrechter en gezinsvoogd geldt dat de ouder zich in geval van verschil van mening met de gezinsvoogd tot de instelling kan wenden met het verzoek tot benoeming van een andere gezinsvoogd binnen de instelling (art. 18 lid 4 Besluit Kwaliteitsregels). Indien dit geen effect sorteert, kan aan de kinderrechter worden verzocht om vervanging van de GVI (art. 1:254 lid 4 BW). Dit verzoek kan, behalve door de met het gezag belaste ouder, ook worden gedaan door de minderjarige van twaalf jaar of ouder en door de GVI zelf.

De GVI heeft in de nieuwe OTS-wetgeving de bevoegdheid gekregen om de volgende beslissingen te nemen:

- De kinderrechter verzoeken om vervanging van de GVI voor de uitvoering van de OTS (art. 254 lid 4).
- De kinderrechter wel of niet verzoeken tot verlenging van OTS met of zonder de UHP (art. 256 lid 1, 262).
- Een schriftelijke aanwijzing geven betreffende de verzorging en opvoeding van de minderjarige (art. 258 lid 1).
- De kinderrechter verzoeken tot een machtiging UHP voor een bepaalde voorziening of voor een gesloten plaatsing (art. 261).
- De UHP te beëindigen, de duur ervan te bekorten of af te zien van een krachtens de machtiging toegestane wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige (art. 263).
- Op verzoek van de met het gezag belaste ouder of de minderjarige van twaalf jaar of ouder een aanwijzing intrekken wegens gewijzigde omstandigheden (art. 260 lid 1).
- De omgang tussen de met het gezag belaste ouder en de minderjarige beperken voor de duur van de OTS (art. 263a lid 1).
- De kinderrechter verzoeken tot een wijziging van de rechterlijk vastgestelde omgangsregeling voor de duur van de OTS (art. 263b lid 1).
- De kinderrechter verzoeken tot een medische behandeling voor een minderjarige jonger dan twaalf jaar (art. 264).

Alle verzoeken tot de kinderrechter kunnen zonder procureur worden ingediend en worden kosteloos behandeld. Voor appèlzaken geldt dit overigens niet: de GVI kan ook in hoger beroep zonder procureur optreden, maar ouders en anderen die hoger beroep willen instellen, hebben wel een procureur nodig. Ook kan de GVI kosteloos bij de griffiers van de rechtbank alle benodigde stukken aanvragen (art. 1:265 lid 4 BW).

⁸ Ingevoerd bij de Wet van 23 januari 1997, Stb. 38 tot herziening van de voorlopige maatregelen van kindbescherming.

2.3.3 *Werking van de Awb*

In principe zijn alle door de GVI te nemen beslissingen beschikkingen in de zin van art. 1:3 Algemene Wet Bestuursrecht (verder: Awb). De instelling is namelijk met openbaar gezag bekleed en neemt beslissingen die gericht zijn op enig rechtsgevolg. De instelling is dan ook een bestuursorgaan in de zin van art. 1:3 Awb. Dit betekent dat de algemene bepalingen over besluiten en de bijzondere bepalingen over beschikkingen van de Awb van toepassing zijn⁹. De algemene bepalingen over besluiten bevatten algemene voorschriften over zorgvuldigheid en belangenafweging en voorschriften over de bekendmaking van besluiten. Voor de GVI betekent dit:

- Dat zij elke beslissing moet toezenden of uitreiken aan de belanghebbenden (dat zijn allen op wiens rechten of verplichtingen de zaak betrekking heeft) met de mededeling dat het mogelijk is de rechter te benaderen door beroep in te stellen ofwel de GVI te benaderen door bezwaar te maken tegen de genomen beslissing, de termijn die hierbij geldt en voor wie deze mogelijkheid openstaat.
- Dat zij het "fair-play beginsel" in acht moet houden: de GVI dient haar taak zonder vooringenomenheid dus onpartijdig te vervullen (art. 2:4 Awb).
- Dat zij zich houdt aan de geheimhoudingsplicht ten opzichte van gegevens met een vertrouwelijk karakter (art. 2:5 Awb).
- Dat het zorgvuldigheidsbeginsel in acht moet worden genomen (o.a. art. 3:2 Awb).
- Het verbod van détournement de pouvoir: de GVI mag geen misbruik maken van haar machtspositie (art. 3:3 Awb).
- Dat zij rekening houdt met het evenredigheidsbeginsel: de nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3:4 Awb).
- Verder dient elke beslissing deugdelijk te zijn gemotiveerd (art. 3:46 tot 3:50 Awb).

De bijzondere bepalingen van de Awb over beschikkingen brengen mee dat:

- De instelling voor het geven van een aanwijzing (of het afwijzen van een verzoek tot een aanwijzing) de verzoeker en andere belanghebbenden hoort (art. 4:7 en 4:8 Awb).
- De beslistermijnen in acht worden genomen: voor het geven van een beschikking op aanvraag geldt in principe een termijn van acht weken (art. 4:13 tot 4:15 Awb).

De eisen die voortvloeien uit de Awb gelden alleen voor de totstandkoming van beslissingen. De regels van bezwaar en beroep van de Awb zijn niet van toepassing op beslissingen in het kader van een OTS, want de gehele OTS-wetgeving is op de negatieve lijst van de Awb geplaatst (zie art. 8:5 Awb)¹⁰. De gedachte hierachter is dat de OTS-wetgeving in een eigen beroepsgang voorziet. Dit leidt echter in sommige gevallen tot een beperking van de beroepsmogelijkheden. Belanghebbenden die in de OTS-regeling voor bepaalde beslissingen niet als verzoekers worden genoemd (bijvoorbeeld pleegouders kunnen geen bezwaar of beroep indienen tegen een aanwijzing), kunnen tegen deze beslissing niet in beroep gaan op grond van de OTS-regeling, terwijl zij dat wel zouden kunnen op grond van de Awb als ze als belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb kunnen worden aangemerkt. Ook is voor bepaalde beslissingen inzake OTS hoger beroep uitgesloten (zie par. 3.6).

2.3.4 *Toetsende taak Raad voor de Kinderbescherming*

In de nieuwe OTS-regelgeving is aan de RvdKB een controletaak toebedeeld (amendement-Dijkstal). Dit werd noodzakelijk geacht met het oog op de scheiding der machten. Indien de GVI beslist om de OTS en de UHP te beëindigen door geen verlengingsverzoek voor de OTS of de machtiging UHP in te dienen bij de kinderrechter, moet zij deze beslissing zo spoedig mogelijk en onder overlegging van een verslag van het verloop van de OTS en/of de UHP mededelen

⁹ Zie over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bijv. Koens (1998a), p. 39-40, die ook een beschrijving van de "beginselen van kinderrechtspraak" geeft.

¹⁰ Zie *Kamerstukken II*, 1995-1996, 24 259, nr. 7.

aan de RvdKB. De RvdKB heeft hier een toetsende taak gekregen; hij beoordeelt of de beslissing tot het laten aflopen van de OTS en aldus de gedwongen hulpverlening te stoppen juist is. Als de RvdKB van mening is dat de OTS toch zou moeten worden gecontinueerd, kan hij zelf een verlengingsverzoek bij de kinderrechter indienen. In het Afstemmingsprotocol tussen de RvdKB en de GVI is een inlichtingstermijn van 10 weken voor afloop van de OTS opgenomen van de GVI aan de RvdKB, opdat deze voldoende tijd heeft om over de beslissing te oordelen. Een GVI kan ook beslissen tot beëindiging van de UHP. Ook dan heeft de GVI de plicht om dit zo spoedig mogelijk te melden aan de RvdKB. Indien de RvdKB van mening is dat de UHP moet voortduren, kan hij vervolgens beslissen om zelf een verzoek tot verlenging van de machtiging UHP of een verzoek tot een machtiging UHP in te dienen bij de kinderrechter als de termijn van de machtiging UHP inmiddels is verlopen. De RvdKB kan bij dit verzoek tegelijkertijd een verzoek indienen tot vervanging van de GVI. Het lijkt immers weinig zinvol om de UHP te laten uitvoeren door dezelfde GVI, die juist van mening was dat de UHP niet langer zou moeten voortduren.

2.3.5 Aanwijzing van de GVI

De GVI houdt toezicht op de minderjarige en zorgt dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder hulp en steun worden geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden. De GVI bevordert de gezinsband tussen de met het gezag belaste ouder en de minderjarige. Ter uitvoering van haar taak beschikt de GVI over het instrument van de schriftelijke aanwijzing. Een gezinsvoogd kan ter uitvoering van zijn taak schriftelijke aanwijzingen geven betreffende de verzorging en opvoeding. De aanwijzing kan alleen worden gegeven aan de met het gezag belaste ouder en de minderjarige. Als deze niet meewerken aan de aanwijzingen, is een uiterste maatregel het uitlokken van een ontzetting. Eén van de gronden van ontzetting is sinds de wetwijziging van 1995 namelijk het in ernstige mate veronachtzamen van de aanwijzingen van de GVI. Een aanwijzing moet op papier worden gesteld, zodat de gezagsouder en de minderjarige de aanwijzing kunnen laten toetsen door de kinderrechter. Een aanwijzing kan niet met behulp van de sterke arm ten uitvoer worden gelegd. Bij het afgeven van een aanwijzing moet de instelling voldoen aan de vereisten uit de Awb (zie boven). Een aanwijzing moet voldoende concreet zijn geformuleerd. In de wet staan geen eisen genoemd waaraan de schriftelijke aanwijzing moet voldoen; de precieze reikwijdte van een aanwijzing is dan ook niet geheel duidelijk (zie over knelpunten met betrekking tot de aanwijzing verder par. 3.2). Wel is in de nieuwe OTS-regelgeving een aantal beslissingen specifiek geregeld, dat wil zeggen dat deze beslissingen niet door middel van het geven van een aanwijzing mogen worden genomen. Het gaat dan om:

1. Een UHP; deze beslissing kan alleen door een kinderrechter worden genomen. De GVI zal bij de kinderrechter een verzoek moeten indienen tot machtiging UHP in een bepaald soort voorziening, bijvoorbeeld een voorziening voor pleegzorg of een tehuis voor verzorging en opvoeding. De kinderrechter kan alleen beslissen op een specifiek verzoek en kan dan ook niet zelf bepalen waar de minderjarige wordt geplaatst. Wel kan een trajectmachtiging UHP worden afgegeven, waarbij in een traject meerdere soorten UHP-en kunnen worden gerealiseerd. Dan moet wel duidelijk zijn waarom de trajectmachtiging wordt afgegeven. Het kan bijvoorbeeld gaan om een minderjarige die in een crisisopvang is geplaatst en wacht op een plaats in een tehuis voor verzorging en opvoeding. In dit geval kan een machtiging worden afgegeven voor eerst een UHP in crisisopvang, en vervolgens een UHP in een voorziening voor verzorging en opvoeding.
2. Een beslissing over medisch handelen; toestemming voor medisch handelen voor minderjarigen tot twaalf jaar (daarna is de WGBO immers van toepassing) kan door de GVI aan de kinderrechter worden gevraagd indien een gezagsouder niet instemt met de behandeling. Een GVI kan niet zonder rechterlijke beslissing besluiten tot medische behandeling van het kind tot twaalf jaar als de gezagsouder het hiermee niet eens is. Beslissingen omtrent omgang tussen de gezagsouders en de minderjarige na UHP en de omgang na een vastgestelde rechterlijke omgangsregeling. De wet regelt in twee artikelen de beslissingen omtrent omgang. Er wordt specifiek genoemd dat een gezinsvoogd de omgang tussen de gezagsouder en de minderjarige kan beperken voor zover dit noodzakelijk is met het oog op het doel van de UHP. Deze beslissing wordt gezien als aanwijzing, en de gewone be-

roepsprocedure van de aanwijzing geldt ook voor deze beslissingen met de uitzondering dat als een kinderrechter beslist omtrent de door de gezinsvoogd opgelegde beperking, hij een "zodanige regeling kan vaststellen als hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt". Als het gaat om de beperking van een door de rechter vastgestelde omgangsregeling, kan de gezinsvoogd deze omgang slechts beperken nadat zijn verzoek aan de kinderrechter hiertoe is toegewezen. Een gezinsvoogd kan niet zelf beslissen tot beperking van een rechterlijke omgangsregeling. De wet geeft geen regeling voor een beperking van een in onderling overleg vastgestelde omgangsregeling met de minderjarige.

Tegen een aanwijzing kunnen de gezagsouder en de minderjarige in beroep gaan. Dit kan direct na afgifte van de aanwijzing of bij gewijzigde omstandigheden. Als een gezagsouder of een minderjarige direct in beroep wil gaan na ontvangst van de aanwijzing, moet dit binnen twee weken bij de kinderrechter. Deze kan vervolgens de aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren. Indien de gezagsouder of de minderjarige na enige tijd niet meer wil meewerken aan de aanwijzing en hiertegen in beroep wil gaan, moet deze eerst een verzoek richten tot de GVI om gehele of gedeeltelijke intrekking van de aanwijzing op grond van gewijzigde omstandigheden. De GVI moet binnen twee weken een beslissing nemen; indien dit niet gebeurt, wordt het gezien als een afwijzing van het verzoek. Vervolgens kan deze beslissing bij de kinderrechter worden getoetst. De kinderrechter kan dan alsnog de aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren.

2.3.6 Beslissingen omtrent uithuisplaatsing

Als aan de kinderrechter een verzoek tot een machtiging UHP wordt ingediend, moet duidelijk worden aangegeven voor welk soort voorziening of verblijfplaats de machtiging geldt. De kinderrechter kan alleen een machtiging UHP afgeven voor het soort voorziening waarom is verzocht, bijvoorbeeld een voorziening voor pleegzorg, een tehuis voor verzorging en opvoeding of begeleid kamerwonen. Een verzoek tot machtiging UHP kan worden ingediend door de RvdKB, de GVI of het OM. Een machtiging UHP in een gesloten inrichting kan alleen door de kinderrechter worden afgegeven indien zij vereist is wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige; als deze machtiging wordt verzocht, krijgt de minderjarige een raadsman toegewezen. Een minderjarige kan pas vanaf de leeftijd van twaalf jaar in een gesloten inrichting worden geplaatst¹¹.

Als de kinderrechter een machtiging UHP afgeeft aan de GVI, kan dit voor maximaal een jaar en moet de machtiging binnen drie maanden worden gebruikt. Als de UHP binnen drie maanden niet ten uitvoer is gelegd, vervalt de machtiging en zal de gezinsvoogd voor een UHP van een minderjarige om een nieuwe machtiging moeten verzoeken. Na een jaar moet de GVI een verlengingsverzoek machtiging UHP indienen bij de kinderrechter indien zij van mening is dat de UHP langer moet gaan duren.

In de machtiging moet de kinderrechter aangeven voor welk soort voorziening of welke verblijfplaats de machtiging geldt. Een kinderrechter kan dus geen "blanco" machtiging UHP afgeven; de GVI moet duidelijk kunnen maken waar en waarom de minderjarige geplaatst gaat worden. Voor een UHP in het kader van een OTS is niet altijd een machtiging van de kinderrechter nodig. Als de ouder met gezag zelf overgaat tot een UHP van zijn kind en de GVI hiertegen geen bezwaar maakt, is geen rechterlijke machtiging nodig (art. 1:258 lid 2 BW). De Hoge Raad heeft bepaald dat het vereiste van een rechterlijke machtiging wel geldt als de ouder met gezag instemt met de UHP door de GVI¹².

De maximaal toegestane duur van machtiging UHP door de kinderrechter, de zogenaamde tweejaarstermijn, vervalt in de nieuwe OTS-regeling. Na het aflopen van de tweejaarstermijn moest in de oude OTS-regeling, op de uitzonderingsgronden na, een ontheffingsverzoek volgen of een vrijwillige UHP. De tweejaarstermijn was al aan kritiek onderhevig omdat een ontheffing soms een te zware maatregel werd bevonden als ouders instemden met een verlenging van de

¹¹ Dit is af te leiden uit art. 3d, 4b en 5 lid 1b Besluit regels inrichtingen voor justitiële kinderbescherming. Zie ook Van der Linden (1998), p. 62-63.

¹² HR 13 november 1998, NJ 1999, 147. Zie ook par. 3.3.4.

OTS en UHP na twee jaar, en de uitzonderingen op de tweejaarstermijn werden in deze situaties soms ruimhartig toegepast¹³.

Een UHP eindigt als de termijn van de machtiging afloopt en de GVI beslist om geen verlengingsverzoek machtiging UHP in te dienen. Als de GVI beslist om op deze wijze de UHP te beëindigen, dient zij 10 weken voor de afloop van de machtiging UHP de RvdKB in te lichten; deze heeft hier een controlefunctie en kan alsnog beslissen tot het indienen van een verzoek tot verlenging van de machtiging UHP. De met gezag belaste ouder, de minderjarige vanaf twaalf jaar en degene die de minderjarige verzorgt en opvoedt kunnen de GVI op grond van gewijzigde omstandigheden verzoeken om beëindiging of bekorting van de machtiging UHP. De GVI moet op dit verzoek binnen twee weken een schriftelijke beslissing afgeven. Indien de GVI het verzoek afwijst, kunnen de genoemde verzoekers binnen twee weken een verzoek bij de kinderrechtster indienen tot gehele of gedeeltelijke intrekking of bekorting van de machtiging UHP.

2.4 Extra rechtswaarborgen voor belanghebbenden

2.4.1 Algemeen

Met de scheiding tussen rechtspraak en uitvoering van de OTS is beoogd om ouders, pleegouders en minderjarigen in een betere rechtspositie te brengen, omdat de rechter meer onbevangen tegenover de hem voorgelegde conflicten kan staan. De beperkte toegang tot de rechter gaat gepaard met grotere rechtswaarborgen ten aanzien van de uitvoering van de OTS door de GVI, die zich als bestuursorgaan dient te houden aan de eisen die voortvloeien uit de Awb. De nieuwe structuur biedt volgens de wetgever een samenhangend en duidelijk stelsel van rechtswaarborgen. Voor het toetsen in hoger beroep van een beslissing van de kinderrechtster geldt de algemene regeling uit het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (verder: Rv): voor iedere belanghebbende staat de mogelijkheid tot het instellen van hoger beroep open. Voor het verzoeken van een rechterlijke beslissing in het kader van de OTS en voor het toetsen van het uitvoeringsbeleid van de GVI geldt de bijzondere regeling zoals deze is opgenomen in de nieuwe OTS-regeling in titel 14 afdeling 4 van boek 1 BW.

2.4.2 Hoger beroep

Een belangrijke wijziging is de invoering van het begrip "rechtstreeks belanghebbende" in Rv. Deze wijziging is geïntroduceerd in het wetsvoorstel herziening OTS, maar is uiteindelijk eerder ingevoerd dan de nieuwe OTS-regeling, namelijk op 1 april 1995 bij de herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht¹⁴. Een belanghebbende moet door de rechter worden gehoord voordat deze een beslissing neemt en heeft het recht van hoger beroep. Als belanghebbende wordt aangemerkt degene op wiens rechten en of verplichtingen de zaak rechtstreeks betrekking heeft. Als zodanig kunnen worden beschouwd de ouders, de GVI, degene die, anders dan als ouder, de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, en degene die anderszins gezinsleven met de minderjarige heeft, indien op dat gezinsleven de zaak rechtstreeks betrekking heeft. Minderjarigen zijn ook belanghebbend, maar zij kunnen niet zelfstandig hoger beroep instellen omdat zij niet procesbekwaam zijn. Minderjarigen kunnen wel via een advocaat hoger beroep instellen. De advocaat moet dan tot bijzondere curator worden benoemd (art. 1:250 BW).

Hoger beroep kan door alle belanghebbenden worden ingediend, of zij nu wel of niet in eerste instantie op de zitting zijn verschenen. In de oude regeling moest een belanghebbende die niet op de zitting in eerste aanleg was verschenen eerst verzet aantekenen voordat deze de mogelijkheid had tot hoger beroep. Alle belanghebbenden ontvangen een afschrift van het verzoekschrift en de beschikkingen van de rechter.

Een belanghebbende die een afschrift van de beschikking heeft gekregen of ontvangen kan binnen twee maanden na de dag van de uitspraak hoger beroep instellen. Andere belangheb-

¹³ Zie Doek en Vlaardingerbroek (1998), p. 299-300.

¹⁴ Wet van 7 juli 1994, Stb. 774.

benden kunnen binnen twee maanden na de betekening van de beschikking of nadat de beschikking hen op andere wijze bekend is geworden hoger beroep instellen. Voor bepaalde beslissingen in het kader van de OTS, te weten de beslissingen tot vervanging van de GVI, tot voorlopige OTS en tot gehele of gedeeltelijke vervallenverklaring van een aanwijzing die geen omgangsregeling betreft, is hoger beroep niet mogelijk en kan slechts cassatie in het belang der wet worden ingesteld.

2.4.3 Verzoekers in de nieuwe OTS-regeling

Indien een belanghebbende de uitvoering van de OTS door de GVI wil laten toetsen, geldt hiervoor de speciale regeling zoals deze is opgenomen in titel 14 afdeling 4 van boek 1 BW. Dit betekent dat, ondanks het feit dat de GVI een bestuursorgaan is, de bezwaar- en beroepsprocedure zoals deze in de Awb is opgenomen niet van toepassing is. De OTS-regeling is dan ook opgenomen in de negatieve lijst van de Awb (art. 8:5 Awb). Voor elke beslissing van de GVI wordt in de nieuwe regeling genoemd welke belanghebbenden hiertegen beroep kunnen aantekenen. Ook voor verzoeken aan de kinderrechter is specifiek genoemd welke belanghebbenden verzoeker zijn. Het is niet zo dat voor elke beslissing van de GVI alle belanghebbenden beroep kunnen instellen bij de kinderrechter. Hieronder zal per belanghebbende zoals genoemd in de nieuwe regeling worden aangegeven welke juridische mogelijkheden zijn gegeven.

2.4.4 Ouder met gezag en minderjarige van twaalf jaar en ouder

Aan de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder zijn de meeste rechten toegekend in de OTS-procedure. Dit is ook begrijpelijk omdat de ouder die met het gezag is belast in de uitoefening van zijn gezag wordt beperkt. Een GVI kan een schriftelijke aanwijzing geven aan de ouder met gezag en de minderjarige in het kader van de verzorging en opvoeding. Een beperking van het contact tussen de ouder met gezag en de minderjarige wordt ook als aanwijzing beschouwd en valt onder dezelfde regeling. De gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder kunnen tegen een aanwijzing bezwaar maken. Zij kunnen direct aan de kinderrechter verzoeken om gehele of gedeeltelijke intrekking van de aanwijzing, en wel binnen twee weken vanaf de dag na die waarop de beslissing is toegezonden of uitgereikt. Zij kunnen ook na verloop van tijd bezwaar hebben tegen de aanwijzing. In dat geval kunnen zij eerst de GVI verzoeken de aanwijzing wegens gewijzigde omstandigheden geheel of gedeeltelijk in te trekken. De GVI moet binnen twee weken een beslissing nemen. Het niet of niet tijdig nemen van een beslissing door de GVI wordt als afwijzing beschouwd. Na afwijzing van de GVI kunnen de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder binnen twee weken een verzoek indienen bij de kinderrechter om de aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren. Op deze manier kan de uitvoering van de GVI door de kinderrechter worden getoetst.

Ook kunnen de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder de kinderrechter verzoeken de OTS op te heffen. Zij kunnen de GVI verzoeken de machtiging UHP te beëindigen, de duur ervan te bekorten of af te zien van een krachtens de machtiging toegestane wijziging in de verblijfplaats van de minderjarige. Indien een GVI dit verzoek afwijst, kunnen zij de kinderrechter vervolgens verzoeken de beslissing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren.

De gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder kunnen ook bij de kinderrechter een verzoek indienen tot vervanging van de GVI. Tenslotte kunnen de met het gezag belaste ouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder bij de kinderrechter een verzoek indienen tot wijziging van de beperking van de rechterlijk vastgestelde omgangsregeling tussen kind en omgangsgerechtigde op de grond dat nadien de omstandigheden zijn gewijzigd of dat bij het nemen van de beslissing van onjuiste of onvolledige gegevens is uitgegaan.

De mogelijkheden voor de minderjarige om een verzoek in te dienen of een beroep in te stellen bij de kinderrechter vormen een uitzondering op het uitgangspunt van de regering dat de minderjarige geen eigen rechtsingang heeft. Daarom blijven zijn mogelijkheden beperkt. Een ouder met gezag heeft in nog enkele andere situaties een rechtsingang gekregen. Zo kan hij een verzoek tot OTS en verlenging van de OTS indienen. Een minderjarige is niet als verzoeker genoemd bij deze beslissingen en is hiervoor dan ook afhankelijk van zijn ouder(s).

2.4.5 Ouder zonder gezag

Een ouder zonder gezag kan geen beroep aantekenen tegen een aanwijzing. Hoewel een aanwijzing niet tot hem kan zijn gericht, kan een ouder zonder gezag wel betrokken zijn bij de uitvoering van een aanwijzing. Er staat echter in deze gevallen geen rechtsmiddel open. Ook kan niet om vervanging van de GVI worden verzocht. Indien de ouder zonder gezag omgangsrechtig is op grond van een rechterlijk vastgestelde omgangsregeling en deze regeling is op verzoek van de GVI door de kinderrechter beperkt, kan hij de kinderrechter verzoeken om wijziging van deze beslissing wegens gewijzigde omstandigheden. Tenslotte kan ook de ouder zonder gezag de kinderrechter verzoeken om het opleggen van een OTS alsmede om een verlenging van de OTS. Ouders zonder gezag kunnen niet verzoeken om een machtiging UHP of een verlenging van de machtiging UHP.

De ouder zonder gezag zou eventueel wel om gezamenlijk gezag kunnen verzoeken. Indien een verzoek tot gezamenlijk gezag wordt toegewezen, wordt de rechtspositie van beide ouders gelijk. Voor ouders die niet gehuwd zijn of gehuwd zijn geweest kan dit op grond van art. 1:252 BW, en voor ouders die zijn gescheiden op grond van art. 1:253o BW. Een verzoek om gezamenlijk gezag kan alleen door beide ouders samen worden gedaan.

2.4.6 Pleegouders

Pleegouder is "een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt"; dit is de omschrijving die in de nieuwe OTS-regeling wordt gebruikt. Indien de minderjarige door de ouder zonder gezag of door bijvoorbeeld grootouders wordt verzorgd en opgevoed, vallen zij ook onder deze term. In de oude OTS-regeling werden pleegouders nergens als zodanig genoemd en hadden zij ook geen wettelijke rechtsingang. Door de HR is echter in 1989 uitgemakt dat pleegouders ten aanzien van wie gezinsleven wordt aangenomen aan art. 8 EVRM het recht ontlenen zich tot de kinderrechter te wenden met het verzoek tot OTS¹⁵. Voorts besliste de HR in 1990 dat pleegouders hoger beroep konden instellen tegen een beschikking tot overplaatsing van een onder toezicht gestelde minderjarige in een ander pleeggezin dan dat van de pleegouders op grond van hun gezinsleven met het kind¹⁶. De rechtspositie van pleegouders bij een OTS heeft in de nieuwe OTS-regeling wettelijk vorm gekregen.

Pleegouders die een minderjarige in hun gezin verzorgen en opvoeden hebben de bevoegdheid om aan de kinderrechter een OTS te verzoeken. Als een minderjarige in het kader van een OTS in een pleeggezin is geplaatst, kunnen de pleegouders een verzoek indienen tot verlenging van de OTS. Ook kan een pleegouder net als de ouder met gezag en de minderjarige van twaalf jaar of ouder de GVI verzoeken de UHP te beëindigen, te bekorten of af te zien van een krachtens de machtiging toegestane wijziging in de verblijfplaats van de minderjarige. Een pleegouder heeft geen rechtsmiddel voorhanden tegen een aanwijzing van de GVI. Ook kan een pleegouder niet in beroep gaan bij de kinderrechter tegen een beslissing van de GVI omtrent een beperking van de omgang tussen het kind en de ouder met gezag. Als een kinderrechter op verzoek van de GVI een rechterlijk vastgestelde omgangsregeling tussen het kind en de ouder zonder gezag wijzigt, heeft een pleegouder geen mogelijkheid om, net zoals de ouder met gezag, de omgangsgerechtigde en de minderjarige vanaf twaalf jaar, op grond van gewijzigde omstandigheden aan de kinderrechter te verzoeken de omgangsregeling te wijzigen. Overigens kan de pleegouder wel worden opgeroepen om op een zitting inzake OTS te verschijnen en door de kinderrechter als belanghebbende worden gehoord als sprake is van een "family life" in de zin van art. 8 EVRM met het pleegkind (art. 798 lid 1 Rv). Ook kan de kinderrechter de pleegouder als informant horen op een OTS-zitting (art. 799 Rv).

¹⁵ HR 10-3-1989, NJ 1990, 24.

¹⁶ HR 23-3-1990, NJ 1991, 150.

2.5 Samenvatting

De herziening van de OTS-regeling in 1995, waarbij de belangrijkste doelstellingen waren een scheiding der machten tussen kinderrechter en GVI en het verbeteren van de rechtswaarborgen van betrokkenen bij een OTS, heeft er toe geleid dat de kinderrechter niet langer belast is met de uitvoering van de OTS, maar nog slechts op verzoek beslist. De GVI is voortaan verantwoordelijk voor het uitvoeringsbeleid bij een OTS, waarbij de RvdKB als controlerend orgaan optreedt bij beslissingen van de GVI tot niet-verlenging van de OTS en/of de UHP. De GVI heeft in de huidige regeling het instrument van de schriftelijke aanwijzing ter beschikking om uitvoering te geven aan haar taak. Een UHP van de minderjarige kan slechts plaatsvinden met een machtiging van de kinderrechter. De kinderrechter geeft op verzoek een machtiging UHP af voor een bepaalde categorie UHP. De OTS en de UHP kunnen voor de maximale duur van een jaar worden opgelegd.

De gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder hebben de mogelijkheid om bezwaar bij de GVI en beroep bij de kinderrechter in te stellen tegen aanwijzingen en beslissingen met betrekking tot de UHP (overplaatsing, terugplaatsing, beëindiging). De pleegouder als "degene die de minderjarige verzorgt en opvoedt" en de ouder zonder gezag hebben in mindere mate mogelijkheden tot het instellen van bezwaar en beroep tegen een beslissing van de GVI. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van jurisprudentie en literatuur worden ingegaan op de juridische knelpunten in de huidige OTS-regeling.

Hoofdstuk 3 Juridische knelpunten van herziene OTS-wetgeving

3.1 Inleiding

Sinds de nieuwe OTS-wetgeving in november 1995 in werking is getreden, is gebleken dat hierin een aantal knelpunten bestaat. Zowel in de literatuur als in de jurisprudentie is een aantal problemen gesignaleerd. Dit betreft vooral problemen omtrent de schriftelijke aanwijzing, de machtiging UHP, de beëindiging van de UHP, de beroeps(on)mogelijkheden van betrokkenen bij een OTS en de problematiek van de verhouding OTS/ontheffing voor jonge kinderen in pleeggezinnen. Hieronder zullen deze thema's worden uitgewerkt, waarbij gewezen zal worden op de juridische knelpunten. Elk thema zal worden ingeleid met een korte uiteenzetting van de problematiek en de gevolgen van de onduidelijkheid voor belanghebbenden bij een OTS.

3.2 Aanwijzingen

3.2.1 Algemeen

De GVI beschikt ter uitvoering van haar taak bij de OTS over het instrument van de aanwijzing. De GVI kan door het geven van een aanwijzing invloed uitoefenen op de verzorging en opvoeding van een minderjarige die onder toezicht staat. De aanwijzing is als juridisch middel in de nieuwe OTS-regeling opgenomen. Het blijkt echter in de praktijk nog niet altijd duidelijk wat nu precies een aanwijzing is, wat de inhoudelijke grenzen zijn bij het geven van een aanwijzing, welke vereisten gelden voor de aanwijzing en hoe de aanwijzing getoetst kan worden. De wettelijke regeling van de aanwijzing was bedoeld om betrokkenen rechtswaarborgen te bieden bij de uitvoeringspraktijk van de GVI door rechterlijke toetsing mogelijk te maken. Zolang niet duidelijk is wanneer een beslissing als een aanwijzing in de zin van de wet wordt gezien, is het voor de belanghebbenden ook niet helder of zij de beslissing van de GVI kunnen laten toetsen. Als de GVI minder aanwijzingen geeft die getoetst kunnen worden, houdt de instelling meer beleidsvrijheid. Dit gaat ten koste van de rechtsbescherming van belanghebbenden. Hieronder wordt de problematiek omtrent de aanwijzing verder uitgewerkt.

3.2.2 Wat is een aanwijzing?

Ter uitvoering van haar taak kan de GVI schriftelijk aanwijzingen geven betreffende de verzorging en opvoeding van de minderjarige. De aanwijzing kan alleen worden gegeven aan de ouder met gezag en de minderjarige. Ouders zonder gezag, pleegouders en andere belanghebbenden kunnen geen aanwijzing krijgen van de GVI, hoewel zij wel zijdelings betrokken kunnen zijn bij de uitvoering van de aanwijzing. Overigens oordeelde een kinderrechter te Maastricht in februari 2000 dat een aanwijzing gegeven aan een ander dan de ouder met gezag of de minderjarige wèl past in het systeem van de wet en dus rechtsgeldig is¹⁷. In de wet staat niet genoemd aan welke eisen een schriftelijke aanwijzing moet voldoen. Het is dan ook de vraag welke beslissingen als aanwijzingen kunnen worden aangemerkt en wat de inhoudelijke grenzen hiervan zijn.

Wel is duidelijk dat de aanwijzingsbevoegdheid een opdracht tot een doen of nalaten inhoudt. Een aanwijzing moet zijn gericht aan de ouder met gezag of de minderjarige en moet noodzakelijk zijn voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige. Een gezinsvoogd kan de ouder met gezag niet dwingen om mee te werken aan een vrijwillige UHP¹⁸. Een aanwijzing kan ook geen beslissing betreffen die de ouder zelf aangaat, bijvoorbeeld het meewerken aan een psy-

¹⁷ Rb. Maastricht 25 februari 2000, NJ kort 2000, nr. 33, r.o. 4.7 (zie ook par. 2.5.5.2).

¹⁸ Rb. Assen 27 augustus 1996, nr. 11 250; zie FJR nov. 1996, nr. 10, p. 211.

chologisch onderzoek¹⁹. De vraag is namelijk of deze aanwijzing wel noodzakelijk is voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige en of de aanwijzing niet de rechten van ouders aantast. Ook mogen bij het geven van een aanwijzing geen grondrechten worden beperkt²⁰. De GVI zal dan ook rekening moeten houden met de godsdienstige gezindheid en de levensovertuiging van het kind en van het gezin waartoe het behoort²¹.

Een aanwijzing kan tenslotte niet gebruikt worden om een ouder te dwingen naar Nederland terug te komen wanneer deze is verhuisd en de onder toezicht gestelde minderjarige(n) heeft meegenomen, zodat de GVI geen uitvoering meer kan geven aan de OTS. Deze vraag speelde in een zaak waarover de Hoge Raad op 14 april 2000 uitspraak heeft gedaan²². Het ging hier om een moeder die na echtscheiding het ouderlijk gezag uitoefende over haar dochter, die onder toezicht was gesteld. Moeder verhuist naar Denemarken zonder dit van tevoren met de GVI te hebben overlegd. De GVI geeft de moeder een schriftelijke aanwijzing om terug te keren naar Nederland en verzoekt de kinderrechter om een verlenging van OTS. De Hoge Raad bekrachtigt het oordeel van het Gerechtshof te Amsterdam dat de verzoeker niet-ontvankelijk moet worden verklaard. De OTS houdt dan wel een beperking van het gezag in, maar dit betekent volgens de Hoge Raad niet dat het gezag bij de GVI komt te berusten. Uit de wet vloeit ook niet voort dat moeder een verplichting had om de GVI omtrent de verblijfplaats van de dochter te consulteren. Moeder met gezag heeft het recht om de woon- of verblijfplaats van haar dochter te bepalen, ook al betekent dit dat zij naar een ander land verhuist. Voor de GVI betekent dit in feite dat zij volgens de huidige OTS-regeling machteloos staat als een ouder met gezag tegen haar zin beslist om in het buitenland te gaan wonen. De hulpverlening die de GVI in het kader van de OTS heeft geboden, houdt op dat moment op.

3.2.3 Toetsing van een aanwijzing

Een aanwijzing is een beschikking in de zin van art. 1:3 Awb; het is namelijk een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan dat op een rechtsgevolg is gericht. Als een GVI een aanwijzing geeft, moet dan ook zijn voldaan aan de totstandkomingseisen die voortvloeien uit de Awb, zoals het vereiste van zorgvuldigheid, van een deugdelijke motivering en van evenredigheid bij het nemen van een beslissing. Als de kinderrechter een aanwijzing toetst, is de vraag of dit slechts marginaal moet gebeuren. Een marginale toetsing houdt in dat de rechter slechts nagaat of de GVI in het gegeven geval in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, aldus kon handelen²³. Een rechter toetst enkel of aan de zorgvuldigheidseisen van de Awb is voldaan zonder inhoudelijk te oordelen of de GVI de juiste beslissing heeft genomen. Een integrale toetsing zou daarentegen inhouden dat de kinderrechter oordeelt of hij tot eenzelfde beslissing zou zijn gekomen. De veranderde positie van de kinderrechter bij de nieuwe OTS-regeling kan betekenen dat niet meer inhoudelijk, maar slechts nog marginaal getoetst mag worden aan de uitvoering van de GVI. Het Gerechtshof te Amsterdam heeft in 1999 geoordeeld dat de rechterlijke toetsing met betrekking tot het beleid van de GVI marginaal dient te zijn²⁴. De wijziging van de OTS-regeling heeft volgens het Hof met zich meegebracht dat *"de kinderrechter aan de GVI voldoende vrijheid moet overlaten om een beleid naar eigen inzicht te maken. De toetsing door de rechter dient dan ook, mede gelet op de Awb, een marginale toetsing te zijn"*. In deze zaak had de GVI tot verkorting van de duur van de pleeggezinplaatsing van een minderjarige beslist en hadden de pleegouders hiertegen bezwaar gemaakt. De beperkte rechterlijke toetsing of de GVI in redelijkheid tot deze beslissing had kunnen komen wees uit dat de GVI niet aan alle algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals deze in de Awb zijn opgenomen) had voldaan, waardoor de UHP van de minderjarige in het pleeggezin niet werd verkort.

¹⁹ Zie de Vedivo-brochure "De ondertoezichtstelling" (1996), hfst. 4 en Bruning (1997), p. 95.

²⁰ Het is tot dusver onduidelijk of een aanwijzing een bevel tot het volgen van een opvoedingscursus kan inhouden. Enerzijds zou een dergelijk bevel de grondrechten van ouders kunnen beperken, anderzijds kan dat wel als noodzakelijk worden gezien voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

²¹ Doek en Vlaardingebroek (1998), p. 278.

²² HR 14 april 2000, RvdW 2000, 102C. Zie ook FJR 2000, nr. 7/8, p. 181-182.

²³ Zie hierover Van den Boogaard (1996), p. 199-202.

²⁴ Gerechtshof Amsterdam 20 september 1999, NJ 2000, 282.

3.2.4 Schriftelijke en mondelinge aanwijzingen

Een aanwijzing moet schriftelijk worden afgegeven aan de ouder met gezag of de minderjarige. Volgens een uitspraak van een kinderrechtter te Rotterdam betekent dit niet dat een mondelinge mededeling van een gezinsvoogd geen aanwijzing kan zijn, zodat beroep niet mogelijk is. Tegen de mondelinge mededeling van een gezinsvoogd om een bestaande omgangsregeling te wijzigen tussen de minderjarige en zijn oma en tante kon beroep worden ingesteld. De kinderrechtter stelde namelijk dat de beslissing van de gezinsvoogd, wat de materiële inhoud betreft, in verband met de strekking en inhoud voldeed aan hetgeen in de wet onder een aanwijzing wordt verstaan. Voor wat betreft de beroepsmogelijkheid is de materiële inhoud van een beslissing bepalend voor de vraag of men te maken heeft met een aanwijzing. Het doel van het vereiste dat een aanwijzing schriftelijk moet worden afgegeven, is volgens de kinderrechtter dat zodoende aan de justitiabele een waarborg wordt gegeven. De inhoud van de aanwijzing is dan namelijk duidelijk omljnd²⁵.

Een probleem bij deze visie is dat het voor gezagsouders en minderjarigen niet duidelijk zal zijn wanneer een beslissing van de gezinsvoogd als aanwijzing moet worden beschouwd. Zij zullen bij het ontvangen van een mondelinge aanwijzing van de gezinsvoogd dan ook niet op de hoogte zijn van hun mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen deze aanwijzing. De bedoelde rechtsbescherming voor gezagsouders en minderjarigen wordt bij het geven van mondelinge aanwijzingen aan de kant gezet. Dit is niet beoogd door de wetgever. Een ander probleem betreft de vraag wat de juridische consequenties zijn van het door de ouder met gezag of de minderjarige van twaalf jaar of ouder niet opvolgen van een mondelinge beslissing van de gezinsvoogd betreffende de verzorging en opvoeding van de minderjarige: is er nu sprake van een grond voor ontzetting omdat "de aanwijzing in ernstige mate is veronachtzaamd", zoals de wet dit noemt? Dit lijkt in strijd met de rechtswaarborgen, nu het voor de betrokkenen niet wettelijk voorzienbaar was dat het niet opvolgen van een mondelinge aanwijzing tot een ontzetting kan leiden.

Het blijkt niet altijd duidelijk welke beslissingen van de GVI nu als aanwijzing kunnen worden beschouwd. Zo zouden concrete doelen die in het hulpverleningsplan van de gezinsvoogd staan gezien de materiële inhoud ook aanwijzingen kunnen zijn. Verder zou het gebruik van een machtiging UHP door de gezinsvoogd ook een aanwijzing kunnen zijn, namelijk een concrete beslissing tot een specifieke plaatsing van de minderjarige²⁶. Als door de GVI niet wordt aangegeven dat het om een aanwijzing gaat, hebben de ouder met gezag en de minderjarige niet veel aan de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen de beslissing. Zij zijn dan namelijk niet op de hoogte van deze mogelijkheid.

3.2.5 Een aanwijzing moet voldoende concreet zijn

In de nieuwe OTS-regeling zijn geen grenzen gegeven bij het gebruik van aanwijzingen door de GVI. Het is dan ook niet duidelijk hoe ruim de aanwijzingsbevoegdheid van de gezinsvoogd is bij het geven van een aanwijzing. Een aanwijzing zou echter niet de godsdienstige gezindheid en de levensovertuiging van het kind en het gezin mogen raken. Ook zou de staatkundige vrijheid van de minderjarige en zijn ouders niet beperkt mogen worden²⁷. Een aanwijzing moet voldoende concreet en specifiek zijn. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie. Een gezinsvoogd had als aanwijzing gegeven dat de moeder met gezag ervoor moest zorgen dat de minderjarige op het kantoor van de GVI in contact kan komen met zijn vader. Daarbij waren tijd en datum van de eerste drie proefcontacten in de aanwijzing genoemd. Deze drie begeleide proefcontacten tussen de minderjarige en vader waren al eerder door de rechter vastgesteld. Over verdere contacten, die niet nader waren gespecificeerd, werd alleen gezegd dat moeder hieraan moest meewerken. De moeder tekende beroep aan tegen deze aanwijzing van de gezinsvoogd. De kinderrechtter besliste dat het deel van de aanwijzing dat gericht was op de eerste drie proefcontacten een uitvoering was van een rechterlijke beslissing waaraan niet getoetst kon worden. Ten aanzien van het overige gedeelte van de aanwijzing, namelijk dat moeder aan mogelijke

²⁵ Rb. Rotterdam 18 december 1998, FA 98-9407, zie FJR juni 1999, nr. 6, p. 141.

²⁶ Zie Bruning (1997a), p. 94-99.

²⁷ Zie Van den Boogaard (1996), p. 199 en Bruning (1997a), p. 95-97.

contacten na de drie proefcontacten moest meewerken, heeft de kinderrechter de beslissing vervallen verklaard. De aanwijzing was namelijk te ruim en ongespecificeerd geformuleerd, zodat de gezinsvoogd de aanwijzing naar eigen inzicht verder kon invullen. De kinderrechter stelde dat een aanwijzing voldoende concreet moet zijn²⁸.

3.2.6 Uitlokken van een aanwijzing

Een laatste probleem met betrekking tot de aanwijzing betreft de vraag of de gezagsouder en de minderjarige een aanwijzing kunnen uitlokken. Het voordeel hiervan is dat zij vervolgens deze aanwijzing kunnen laten toetsen door de kinderrechter. Op deze manier kunnen zij tegen de beslissingen van de gezinsvoogd die niet in de vorm van een schriftelijke aanwijzing zijn gegeven beroep aantekenen. Ook kunnen bijvoorbeeld ouders zo een beslissing tot UHP uitlokken als de GVI geen actie wil ondernemen. Ouders hebben namelijk wettelijk niet de mogelijkheid om een niet-doen of nalaten van de GVI door de kinderrechter te laten toetsen²⁹. Zolang een GVI geen aanwijzing geeft, kan ook niet getoetst worden aan het beleid.

Als een gezinsvoogd geen aanwijzing wil geven, zodat de gezagsouder en de minderjarige niet bij de kinderrechter beroep kunnen instellen, is de vraag of de afwijzing een fictieve weigering is waartegen toch beroep bij de kinderrechter mogelijk is. Het is echter niet duidelijk waarom een GVI geen aanwijzing zou willen geven. Ook een mondelinge beslissing van de gezinsvoogd over de verzorging en opvoeding van de minderjarige kan volgens een kinderrechter uit Rotterdam als aanwijzing worden beschouwd gezien de materiële inhoud van de beslissing die betrekking had op de verzorging en opvoeding van de minderjarige (zie 3.2.4)³⁰. Een weigering om een aanwijzing te geven lijkt dan ook een concrete beslissing waartegen beroep mogelijk is. In principe zou een weigering of een "afwijzing" dan wel schriftelijk moeten worden afgegeven en voldoende moeten worden gemotiveerd.

3.3 Machtiging uithuisplaatsing

3.3.1 Algemeen

Een kinderrechter kan op verzoek van de GVI, de RvdKB of het Openbaar Ministerie een machtiging UHP afgeven, waarbij wordt vermeld voor welke voorziening, soort voorziening of andere verblijfplaats de machtiging geldt. Het is niet geheel duidelijk wat precies moet worden verstaan onder deze drie categorieën. Omdat in de wet niet duidelijk is omschreven hoe specifiek een machtiging UHP moet zijn, hebben kinderrechters en GVI's in de praktijk invulling moeten geven aan dit begrip. Het voornaamste knelpunt betreft de vraag hoeveel beleidsvrijheid de GVI nog mag houden bij het uithuisplaatsen van een minderjarige. Hoe ruimer de machtiging UHP, hoe meer vrijheid de GVI heeft om een minderjarige concreet ergens te plaatsen. De direct betrokkenen bij de OTS zijn juist gebaat bij een zo specifiek mogelijke machtiging tot UHP, omdat dan de beoordelingsruimte van de GVI wordt beperkt.

Een ander knelpunt betreft de vraag wanneer een UHP in het kader van een OTS op vrijwillige basis kan plaatsvinden zonder dat er voor de GVI redenen zijn om een machtiging UHP te verzoeken. Ook deze vraag is belangrijk bij het afbakenen van de beleidsvrijheid van de GVI: met een machtiging UHP kan de instelling beslissen over de UHP, terwijl bij een vrijwillige UHP de ouders verantwoordelijk blijven over de verblijfplaats van hun kind. Een laatste vraag betreft de procespositie van de minderjarige bij een gesloten plaatsing: kan hij of zij met behulp van de toegevoegde raadsman hoger beroep instellen tegen een machtiging UHP in een gesloten inrichting, of moet hiervoor eerst volgens de algemene regeling een bijzonder curator worden

²⁸ Rb. Leeuwarden 14 dec. 1998, zie FJR juni 1999, nr. 6, p. 144.

²⁹ In de oude OTS-regeling konden ouders via de rechterlijke geschillenbeslechting een beslissing uitlokken. Deze mogelijkheid is in de huidige OTS-regeling verdwenen. Volgens Van Wamelen (1997) verdient de afschaffing van de rechterlijke geschillenbeslechting heroverweging. In elk geval dient volgens haar voor de schriftelijke "afwijzing" de regeling van de schriftelijke aanwijzing te worden toegepast.

³⁰ Rb. Rotterdam 18 december 1998, FA 98-9407, zie FJR juni 1999, nr. 6, p. 141.

aangesteld? Het antwoord is bepalend voor de mate van rechterlijke toegankelijkheid voor belanghebbenden om beslissingen in het kader van een OTS te toetsen. Deze vragen zullen hierna verder worden uitgewerkt.

3.3.2 Ruime of specifieke machtiging uithuisplaatsing

De wetgever heeft niet duidelijk bepaald wat de reikwijdte van de machtiging UHP is. Wel heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie bij de behandeling van de nieuwe OTS-regeling gesteld dat de machtiging tot UHP zodanig concreet moet zijn dat niet iedere vorm van UHP aan de GVI wordt overgelaten. De kinderrechter oordeelt uiteindelijk over de reikwijdte van de machtiging. Hij kan een verzoek tot een machtiging UHP wel op verzoek inperken door een specifieke verblijfplaats te noemen in de machtiging, maar hij kan geen andere machtiging afgeven dan waarom is verzocht door de GVI. Als de GVI om een ruime machtiging UHP verzoekt, bijvoorbeeld een machtiging in een voorziening voor pleegzorg of een open voorziening voor verzorging en opvoeding (hieronder vallen open tehuizen voor verzorging en opvoeding, vakinternaten en gezinshuizen), houdt zij veel beleidsvrijheid over om de minderjarige te plaatsen. Dit leidt tot meer rechtsonzekerheid voor de minderjarige, de ouders en andere belanghebbenden.

Het gevaar van een meer specifieke machtiging is voor de gezinsvoogd dat, indien er in de genoemde voorziening geen plaats is, om een nieuwe machtiging UHP moet worden verzocht voordat het kind elders kan worden geplaatst. Voor ouders, minderjarige en andere belanghebbenden kan een specifieke machtiging juist extra rechtsbescherming bieden als deze een voorkeur hebben voor een bepaalde verblijfplaats. Zo kunnen grootouders de expliciete wens hebben dat hun kleinkind in hun gezin geplaatst wordt. Als een machtiging UHP wordt afgegeven voor plaatsing in het gezin van grootouders, worden zij in die zin beschermd dat een gezinsvoogd bij plaatsing van het kind in een ander gezin eerst weer een nieuw verzoek tot machtiging UHP moet doen. Dan zullen grootouders op grond van hun "family life" met het kind ook als belanghebbenden worden gehoord. Als een kinderrechter daarentegen, ondanks het verzoek van grootouders om een specifieke plaatsing in hun gezin, een machtiging UHP in een ander pleeggezin afgeeft, kunnen de grootouders niet verzoeken om een opheffing van de UHP. Zij zijn dan namelijk geen verzoekers op grond van art. 263 BW. De rechtspositie van belanghebbenden is hier niet bevredigend geregeld³¹. Een kinderrechter zal in een concrete situatie moeten afwegen hoe ruim of specifiek de machtiging UHP wordt afgegeven.

3.3.3 Trajectmachtiging

Een kinderrechter kan op verzoek ook een trajectmachtiging UHP afgeven voor bijvoorbeeld eerst plaatsing in een centrum voor crisisopvang en vervolgens plaatsing in een behandelinrichting. Een trajectmachtiging zal in dit geval kunnen worden afgegeven als een minderjarige inmiddels in een crisiscentrum woont en nog wordt gewacht op een plek in een behandelcentrum. Een trajectmachtiging is niet als zodanig in de wet omschreven. Om aan belanghebbenden voldoende rechtsbescherming te bieden, zal een trajectmachtiging enkel moeten worden afgegeven als het te volgen traject al vaststaat en verklaard kan worden waarom het traject in deze volgorde zal worden uitgevoerd. Binnen een trajectmachtiging is overplaatsing van voorziening 1 naar voorziening 2 van de machtiging mogelijk zonder een nieuwe rechterlijke beschikking.

3.3.4 Vrijwillige of gedwongen uithuisplaatsing

Een onder toezicht gestelde minderjarige kan uit huis worden geplaatst. In principe is hiervoor een machtiging van de kinderrechter nodig. Er bestaat echter een uitzondering: als de gezagsouder zelf beslist tot UHP van de minderjarige tijdens een OTS en de GVI hiertegen geen be-

³¹ Zie Doek, Personen- en familierecht (losbl.), Kluwer, art. 261, aant. 5; auteur geeft ter overweging dat belanghebbenden die het niet met de plaatsbepaling van de GVI eens zijn, het recht moet worden gegeven de beslissingen van de GVI ter toetsing aan de kinderrechter voor te leggen.

zwaar maakt, is geen rechterlijke machtiging nodig. Nu gebeurt het regelmatig dat een ouder met gezag het eens is met een UHP van de minderjarige. Het is dan niet geheel duidelijk of de UHP vrijwillig kan plaatsvinden, d.w.z. zonder dat er een rechterlijke machtiging is afgegeven, of dat de GVI toch eerst een verzoek moet doen aan de kinderrechter tot een machtiging UHP.

De Hoge Raad heeft op 13 november 1998 beslist dat het vereiste van rechterlijke machtiging ook geldt als de met het gezag belaste ouder met de UHP door de instelling instemt. Het antwoord op de vraag of een machtiging is vereist, hangt daarvan af of het de ouders met gezag zijn die vrijwillig en met gedogen van de instelling de minderjarige uit huis plaatsen, dan wel of de UHP met instemming van de ouders geschiedt door de GVI. In deze zaak had de GVI aangevoerd dat een machtiging UHP de instelling meer zekerheid bood omdat de UHP dan niet zomaar kon worden stopgezet. Ook stelde de GVI dat met een vrijwillige UHP de verantwoordelijkheid van de instelling wordt aangetast. Nu in deze zaak de minderjarige met instemming van zijn ouders al enige tijd elders woonde met instemming van de GVI, ging het in casu om een vrijwillige UHP en werd het verzoek tot machtiging UHP afgewezen³².

Het is de vraag hoe vaak een rechterlijke machtiging tot UHP wordt afgegeven als het feitelijk om een vrijwillige UHP gaat. Het uitgangspunt van de nieuwe OTS-regeling, namelijk zo licht en zo kort mogelijk ingrijpen, zou niet worden nageleefd als ook in geval van een vrijwillige UHP toch een machtiging wordt afgegeven door de kinderrechter. Een GVI neemt dan de verantwoordelijkheid voor de verblijfplaats van de minderjarige over van de ouders met gezag.

3.3.5 Minderjarige en gesloten plaatsing

Voor de inwerkingtreding van de nieuwe OTS-regeling kon een minderjarige in het kader van een OTS gesloten worden geplaatst in een tuchtschool voor maximaal zes maanden. Die mogelijkheid werd vooral gebruikt als strafmaatregel ter correctie van jongeren die zich elders in een inrichting wanordelijk gedroegen (de zgn. "correctieplaatsing"). Naast het geringe gebruik van deze mogelijkheid gold als argument voor de schrapping ervan dat zij een zware straf is die met weinig rechtswaarborgen kan worden opgelegd³³. In de nieuwe regeling kan een minderjarige in een gesloten inrichting worden geplaatst op een uitdrukkelijk daartoe strekkend verzoek indien de plaatsing nodig is wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige. Zodra het verzoek bij de kinderrechter binnenkomt, krijgt de minderjarige een raadsman toegewezen vanwege het vrijheidsbenemende karakter van de maatregel. Op grond van art. 5 EVRM is de vrijheidsontneming van de minderjarige toegestaan indien dit nodig is voor zijn opvoeding (art. 5 lid 1 EVRM). De vrijheidsontneming moet dan wel bij de wet zijn geregeld en aan bepaalde rechtswaarborgen voldoen. Binnen een redelijke termijn moet een rechter kunnen oordelen over de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in de zaak Bouamar beslist dat een minderjarige daadwerkelijke bijstand van een advocaat moet hebben³⁴. In de Nederlandse wet is dit vereiste van rechtsbijstand voor een gesloten plaatsing ingevoerd. Het is overigens de vraag of dit vereiste niet ook zou gelden voor de plaatsing van een minderjarige in een open inrichting; niet duidelijk is wanneer sprake is van een "vrijheidsberoving" in de zin van art. 5 EVRM. Het zal per instelling kunnen verschillen, waarbij in elk geval de huisregels binnen de instelling (verlof, bezoeksregeling etc.) een rol zullen spelen bij de beoordeling of sprake is van "vrijheidsberoving". Hoewel de minderjarige bij een verzoek tot gesloten plaatsing een raadsman krijgt toegevoegd, staat in de wet niet genoemd wat de taken en bevoegdheden van de raadsman zijn. Tegen een beslissing tot machtiging UHP in een gesloten inrichting kan hoger beroep worden ingesteld op grond van art. 806 Rv. Een minderjarige kan echter volgens de Nederlandse wetgeving in het civiele recht niet zelfstandig hoger beroep instellen. Hij moet worden vertegenwoordigd door zijn ouder met gezag of door een bijzonder curator op grond van art. 250 BW³⁵. Bij een gesloten plaatsing is het vaak zo dat de ouders hiermee akkoord zijn. De minderjarige wil de plaatsing echter in hoger beroep aanvechten. Omdat hij inmiddels een raadsman toegewezen heeft gekregen (op grond van art. 1:261 lid

³² HR 13 november 1998, NJ 99, 147. Zie hierover ook Wortmann (1999), p. 22.

³³ Zie Doek, Personen- en Familierecht, Kluwer (losbl.), art. 261, aant. 6.

³⁴ EHRM 29 februari 1988, Series A nr. 129. Zie ook Doek en Vlaardingerbroek (1998), p. 284.

³⁵ Zie Thomassen (1998), die oordeelt dat de verplichte benoeming van een bijzondere curator in strijd is met art. 5 lid 4 EVRM.

3 BW) ligt het vanuit praktisch oogpunt voor de hand dat de raadsman namens de minderjarige hoger beroep instelt³⁶.

De staatssecretaris van Justitie neemt een ander standpunt in tijdens de bespreking van het wetsvoorstel OTS. Hij *"ziet geen aanleiding om in het kader van dit wetsvoorstel de mogelijkheid te introduceren dat de minderjarige in hoger beroep geheel zelfstandig kan procederen, zonder de vertegenwoordiging van zijn ouder of voogd of een bijzonder curator. Dit past niet in het stelsel van de wet en de gedachten van de regering over de rechtspositie van de minderjarige"*³⁷.

De rechtspraak lijkt verdeeld over de vraag of in deze situatie geen bijzonder curator hoeft te worden benoemd. Het Gerechtshof Den Haag beslist op 19 december 1997 dat een minderjarige, die zonder vertegenwoordiging door zijn ouder met gezag of door benoeming van een bijzonder curator hoger beroep instelt tegen zijn gesloten plaatsing, niet-ontvankelijk is. Slechts in spoedeisende gevallen is een door de toegevoegde raadsman ten behoeve van de minderjarige ingesteld beroep in het verleden ontvankelijk geacht. In deze zaak was het spoedeisend karakter niet bewezen³⁸.

Het Gerechtshof Den Bosch besliste op 11 februari 1998 daarentegen dat een minderjarige bij het instellen van hoger beroep tegen een gesloten plaatsing ontvankelijk was³⁹. Het Hof stelde dat, nu het ging om een gesloten plaatsing, een rechter onverwijld moest kunnen beslissen over een verzoek om de rechtmatigheid van die vrijheidsberoving te toetsen. Het zou te omslachtig zijn om naast de toegevoegde raadsman ook nog een bijzondere curator te benoemen, te meer omdat dit extra tijd zou kosten nu spoed was geboden. Het Hof gaat ervan uit dat, waar het gaat om vrijheidsbeneming, de mogelijkheid tot benoeming van een bijzonder curator onvoldoende tegemoetkomt aan de verdragsrechtelijke eis (van art. 5 lid 4 EVRM en art. 37 IVRK) dat de minderjarige zelf recht heeft op een onverwijld toegang tot de rechter om de rechtmatigheid van de vrijheidsbeneming direct te laten toetsen.

In een uitspraak van 27 oktober 1999 heeft het Gerechtshof Den Bosch nogmaals op grond van bovengenoemde argumenten beslist dat een minderjarige bij een gesloten plaatsing met bijstand van de aan hem toegevoegde raadsman zelfstandig hoger beroep kan instellen tegen de beslissing tot gesloten plaatsing⁴⁰. In deze zaak speelde nog een ander probleem. De kinderrechter te Maastricht had op verzoek van de GVI een machtiging afgegeven voor een gesloten plaatsing, daaronder begrepen, indien nodig, plaatsing in een politiecel in afwachting van opname in de gesloten inrichting. De reden hiervoor was dat de minderjarige een zogenaamde "wegloper" was en dat er daarom kans was dat op het moment dat er een plaats beschikbaar kwam in de inrichting en de minderjarige nog niet gevonden was, de plaatsing geen doorgang zou kunnen vinden en hij weer onderaan de wachtlijst zou worden geplaatst. De minderjarige stelt met zijn raadsman hoger beroep in tegen de machtiging "sociale bewaring". Hij stelt als een "strafklant" behandeld te zijn zonder dat de strafpiketdienst was gewaarschuwd, hij mocht geen telefonisch contact hebben en is uitsluitend door zijn gezinsvoogd bezocht. Het Gerechtshof Den Bosch oordeelt dat, wat er ook zij van het beleid van de GVI, dat ook voortkomt uit het tekort aan plaatsen, de plaatsing in een politiecel in afwachting van de gesloten plaatsing in strijd is met art. 5 EVRM. *"Door het ontbreken van een wettelijke regeling met betrekking tot de machtiging tot plaatsing in een politiecel voorafgaand aan de voorgenomen gesloten plaatsing staat ten aanzien van deze ingrijpende vorm van vrijheidsbeneming niet wettelijk vast op welke gronden en onder welke voorwaarden en hoe lang die vrijheidsbeneming mag worden toegepast ten aanzien van minderjarigen. Om die reden moet de plaatsing als onrechtmatig worden beschouwd. De plaatsing in de politiecel is bovendien in strijd met art. 37 IVRK"*⁴¹. Deze uit-

³⁶ Doek (1996) pleit voor een zelfstandige beroepsbevoegdheid van de minderjarige bij gesloten plaatsing: tot zestien jaar kan de toegevoegde raadsman zelfstandig hoger beroep instellen en vanaf zestien jaar met machtiging van de jeugdige. Ook zou een raadsman moeten worden toegevoegd als de minderjarige zelf om beëindiging of verkorting van de plaatsing vraagt.

³⁷ *Kamerstukken II*, 23 003, MvT, p. 24-25.

³⁸ Gerechtshof Den Haag 19 dec. 1997, rekestnrs. 639 H 97 en 780 H 97, zie FJR mei 1998, nr. 5, p. 124

³⁹ Gerechtshof Den Bosch 11 febr. 1998, NJ 98, 866.

⁴⁰ Gerechtshof Den Bosch 27 oktober 1999, NJ kort 2000, 4.

⁴¹ In r.o. 4.11-4.12.

spraak heeft geleid tot een aantal kamervragen over de sociale bewaring⁴². Minister Korthals heeft in reactie hierop toegezegd dat bovenstaande beschikking een goede aanleiding is om de eerder toegezegde evaluatie van het functioneren van de bijzondere curator te entameren, waarna zal worden bezien of een wetswijziging terzake van de rechtsingang van de minderjarige wenselijk is⁴³.

3.4 Beëindiging uithuisplaatsing door gezinsvoogd

3.4.1 Algemeen

Een gezinsvoogd kan beslissen dat er geen reden meer is om de UHP te continueren, of dat de minderjarige naar een andere verblijfplaats moet gaan. In dat geval beslist de GVI tot een beëindiging van de UHP of tot een overplaatsing van de minderjarige die volgens de machtiging UHP is toegestaan. Voor deze beslissingen is geen nieuwe machtiging van de kinderrechter nodig. De GVI heeft hiermee een belangrijke bevoegdheid gekregen. In de nieuwe OTS-regeling is aan de gezagsouder, de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de verzorger in art. 263 BW de juridische mogelijkheid gegeven om de GVI te verzoeken de UHP te beëindigen of te bekorten. Ook kunnen deze belanghebbenden de GVI verzoeken af te zien van een wijziging van de verblijfplaats. In de praktijk is gebleken dat art. 263 BW niet in alle situaties een mogelijkheid biedt voor belanghebbenden om het beleid van de GVI te toetsen. Vooral als de GVI zelf beslist tot terugplaatsing van het kind bij ouders, hebben belanghebbenden juridisch geen mogelijkheid om deze beslissing tegen te gaan. Hieronder zal de problematiek omtrent art. 263 BW verder worden uitgewerkt.

3.4.2 De regeling van art. 263 BW

Een gezinsvoogd heeft de bevoegdheid om te beslissen tot een beëindiging UHP van de minderjarige of tot een overplaatsing van de minderjarige zolang dit binnen de machtiging UHP valt. Hij kan dit besluiten als hij van mening is dat de minderjarige weer bij de ouders kan gaan wonen of als een andere verblijfplaats meer geschikt is. Vooral als het gaat om een minderjarige die in een pleeggezin is geplaatst, kan deze beslissing ernstige gevolgen hebben voor de pleegouders. Zij moeten namelijk hun pleegkind laten gaan naar een andere verblijfplaats. Als zij het niet eens zijn met de beslissing van de GVI, kunnen zij op grond van art. 263 lid 2 BW aan de GVI verzoeken om de UHP te beëindigen, te bekorten of af te zien van een krachtens de machtiging toegestane wijziging van de verblijfplaats. Onder dit laatste wordt ook verstaan de plaatsing van de minderjarige bij de ouder die het gezag heeft. In de wettelijke regeling is opgenomen dat zij alleen kunnen verzoeken als sprake is van gewijzigde omstandigheden.

Als de GVI het verzoek afwijst, kan vervolgens de kinderrechter worden ingeschakeld (art. 263 lid 4 BW). Deze kan beslissen de machtiging UHP geheel of gedeeltelijk in te trekken of de duur ervan te bekorten. Het Gerechtshof Arnhem heeft in haar beslissing van 24 maart 1998 gewezen op deze mogelijkheid voor pleegouders, die met voldoende waarborgen omkleed is. Hun verzoek via een kort geding tot opheffing van de beslissing tot terugplaatsing van de minderjarige was dan ook niet de juiste rechtsgang⁴⁴.

Bij toepassing van de regeling van art. 1:263 BW is het overigens van groot belang dat de GVI in een vroegtijdig stadium aan betrokkenen laat weten dat ze voornemens is de minderjarige terug te plaatsen. Optreden in een later stadium betekent immers dat in het leven van de minderjarige de onrust al is begonnen, hetgeen bijna altijd onomkeerbaar is. Daarom is het van belang om een beslissing tot terugplaatsing van de GVI toetsbaar te laten zijn voordat tot enig handelen wordt overgegaan⁴⁵.

⁴² *Kamerstukken II*, 1999-2000, Vragen, 2990009220 (vragen van de leden Van Oven en Duijkers, beiden PvdA, ingezonden op 11 februari en 30 maart 2000).

⁴³ *Kamerstukken II*, 1999-2000, Aangangsel, 923 (antwoord van minister Korthals van Justitie op 15 maart 2000).

⁴⁴ Hof Arnhem 24 maart 1998, rolnr. 97/898, zie FJR nov. 1998, nr. 11, p. 274-275.

⁴⁵ Zie hierover Vos, Mees, De Groot en De Groot (2000), p. 106.

3.4.3 Knelpunten bij de regeling van art. 263 BW

Quik-Schuijt heeft terecht gewezen op de gebreken die aan de waarborgen van dit wetsartikel kleven⁴⁶. Allereerst is de voorwaarde dat het moet gaan om gewijzigde omstandigheden niet toepasselijk voor situaties waarin een kind vanuit een pleeggezin wordt teruggeplaatst bij ouders en een pleegouder hier tegenin wil gaan. Een pleegouder die een beroep doet op art. 1:263 BW wil juist bewerkstelligen dat het kind in het pleeggezin moet blijven, dus dat voor het kind de situatie ongewijzigd moet blijven. Ook is niet duidelijk sinds wanneer de omstandigheden moeten zijn gewijzigd (sinds het geven van de vorige beslissing of sinds de beslissing tot terugplaatsing van de GVI). Vooral in situaties waarin een jong kind in een pleeggezin is geplaatst, worden problemen in deze regeling gesignaleerd.

3.4.4 Positie van de pleegouders

Als pleegouders wensen dat het kind niet wordt teruggeplaatst, hebben zij niets aan de mogelijkheid om de GVI te verzoeken de UHP te beëindigen, de duur ervan te bekorten of af te zien van een toegestane wijziging van de verblijfplaats o.g.v. art. 263 BW. Zij willen nu juist dat de UHP niet beëindigd of bekort wordt. Stel dat zij toch een verzoek tot het niet terugplaatsen van de minderjarige doen aan de GVI en dit verzoek wordt afgewezen. Vervolgens kunnen zij de kinderrechter verzoeken de machtiging geheel of gedeeltelijk in te trekken of de duur ervan te bekorten (art. 263 lid 4 BW). Als de machtiging wordt bekort, gaat het kind terug naar de ouders. Als de machtiging gedeeltelijk wordt ingetrokken op zodanige wijze dat bijvoorbeeld de machtiging in een "voorziening voor pleegzorg" wordt gewijzigd in een machtiging in "pleeggezin van verzoekers", kunnen zij een terugplaatsing van het kind nog niet tegenhouden. De GVI kan immers te allen tijde beslissen tot terugplaatsing, zij is verantwoordelijk voor de uitvoering. Kortom, art. 263 BW biedt geen afdoende juridische mogelijkheden voor de ouder met gezag, de verzorgers en de minderjarige om een beoogde terugplaatsing door de gezinsvoogd tegen te houden.

3.4.5 Positie van de inrichting

Dit alles geldt ook als een minderjarige in een residentiële instelling is geplaatst: indien de plaatsing wordt beëindigd terwijl de leiding van de instelling het hier niet mee eens is, heeft deze geen mogelijkheid om de terugplaatsing tegen te gaan door toepassing van art. 263 BW. De instelling wordt in art. 263 BW namelijk niet als verzoeker genoemd. Het is ook niet mogelijk voor een instelling waar een minderjarige is geplaatst om deze minderjarige elders te doen plaatsen. Als de instelling bijvoorbeeld van mening is dat een andere instelling de minderjarige beter kan behandelen, is deze toch afhankelijk van de GVI. Zolang de gezinsvoogd op het standpunt staat dat de minderjarige in de desbetreffende instelling op de goede plek zit, heeft de instelling geen rechtsingang zodat de zaak niet aan een kinderrechter kan worden voorgelegd⁴⁷.

3.4.6 Positie van de ouder zonder gezag

De ouder zonder gezag is in de nieuwe OTS-regeling geen mogelijkheid gegeven om tot een beëindiging of bekorting van de machtiging UHP te verzoeken op grond van art. 263 BW. In de eerder genoemde uitspraak van het Gerechtshof te Arnhem is de ouder zonder gezag bij de kort geding rechter ontvankelijk verklaard omdat boek 1 BW de niet met het gezag beklede vader geen rechtsmiddel biedt tegen de voorgenomen wijziging in de verblijfplaats van zijn kind door de GVI. De ouder zonder gezag kwam zodoende het recht toe aan de rechter in kort geding voor te leggen of de beëindiging van de UHP onrechtmatig is jegens hem en/of het kind. In kort geding kan de beslissing van de GVI echter niet volledig ten gronde worden getoetst. Het

⁴⁶ Quik-Schuijt (1999), p. 75-77. Zie ook Bruning (1997b), p. 18-20.

⁴⁷ Zie Bloemberg en Blankespoor (1997), p. 89-94.

Arnhemse Hof stelde dat ter toetsing kan worden voorgelegd of de stichting zich bij de besluitvorming heeft gehouden aan de te stellen eisen conform de Awb⁴⁸.

3.5 OTS of ontheffing

3.5.1 Algemeen

Een belangrijk probleem betreft de vraag wanneer de OTS nog geschikt is voor hulp bij een bepaalde gezinsproblematiek en wanneer er reden is om over te gaan tot het uitspreken van de zwaardere maatregel ontheffing van het gezag, waarbij het gezag van ouders wordt ontnomen. Nu in de nieuwe OTS-regeling de doelstelling van de OTS specifiek in de wet is opgenomen, namelijk in principe het zoveel mogelijk doen behouden van de verantwoordelijkheid van ouders voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige, en ook de maximale termijn van twee jaar voor een UHP in het kader van een OTS (behoudens uitzonderingsgronden) uit de wet is verdwenen, is in de praktijk vaak niet duidelijk hoe lang een OTS zou moeten worden verlengd. Dit probleem speelt vooral bij jonge kinderen die in een pleeggezin zijn geplaatst. De juridische doelstelling van de OTS kan bij een langdurig doorlopende OTS met UHP, waarbij ouders het gezag behouden, in strijd zijn met de pedagogische belangen van het kind om het gezag daar te leggen waar het wordt uitgeoefend. De GVI dient te beslissen of een verzoek tot verlenging van de OTS met UHP wordt ingediend, de RvdKB moet beslissen of een verzoek tot ontheffing moet worden ingediend, en de kinderrechter beslist op deze verzoeken. Wanneer moet nu zo licht mogelijk worden ingegrepen in het gezin, dat wil zeggen een (voortduren van een) OTS met UHP, en wanneer moet de maatregel van ontheffing worden uitgesproken, die soms pedagogisch wenselijk is? Op dit probleem, dat de laatste tijd onderwerp van discussie is, zal hieronder nader worden ingegaan.

3.5.2 Geen tweejaarstermijn meer voor OTS met uithuisplaatsing

Nu de tweejaarstermijn voor UHP uit de wet is verdwenen, is een OTS met UHP die vele jaren doorloopt ook wettelijk gerechtvaardigd. De uitzonderingen op de tweejaarstermijn in de oude wet werden soms al ruimhartig toegepast (zie 2.3.6)⁴⁹. Ook was het inmiddels vaste jurisprudentie dat aan de voorwaarden voor gedwongen ontheffing niet was voldaan indien de ouder bereid was het kind te laten waar het is⁵⁰. Het is de vraag of, nu de tweejaarstermijn voor UHP bij een OTS uit de wet is verdwenen, het aantal ondertoezichtstellingen is toegenomen in verhouding tot het aantal ontheffingen⁵¹. In elk geval is de laatste jaren de verhouding tussen OTS en ontheffing bij jonge kinderen in een pleeggezin veelvuldig onderwerp van discussie, waarbij wordt gewezen op het belang van het jonge kind op een stabiele opvoedingsrelatie door het uitspreken van een ontheffing. Vooral vanuit pedagogische hoek klinkt de roep om bij jonge kinderen in een pleeggezin een OTS met UHP niet te lang te laten doorlopen omdat dit voor alle partijen (ouders, pleegouders en kind) onzekerheid biedt. Bij een OTS moet worden gewerkt aan een terugplaatsing van het kind naar ouders en moet ernaar worden gestreefd dat ouders zoveel mogelijk verantwoordelijkheid over de verzorging en opvoeding van hun kind behouden. Daarbij houdt de GVI de bevoegdheid om het kind op elk moment bij ouders te kunnen terugplaatsen (zie hiervoor ook de bespreking van art. 263 BW) en kunnen pleegouders geen gebruik maken van het blokkaderecht, dat zij bij vrijwillige plaatsingen wel hebben. Daarom zou in deze situaties sneller een definitieve beslissing omtrent de verblijfplaats van het kind genomen moeten worden. Als een ontheffing wordt uitgesproken, zou dit aan het kind een opvoedingssituatie in een pleeggezin bieden waarvan de continuïteit kan worden gewaarborgd.⁵²

⁴⁸ Gerechtshof Arnhem 24 maart 1998, rolnr. 97/898, zie FJR nov. 1998, nr. 11, p. 274-275.

⁴⁹ Zie Doek/Vlaardingerbroek (1999), p. 299-300.

⁵⁰ O.a. HR 13 nov. 1987, NJ 1988, 466; HR 13 mei 1988, NJ 1989, 396; HR 25 april 1997, NJ 1997, 596.

⁵¹ Zie hierover ook Bruning (1998), p. 109-114.

⁵² Zie bijv. Weterings (1997) en De Savornin Lohman (1997), resp. p. 79-85 en 86-93.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel herziening OTS is naar aanleiding van het verdwijnen van de maximale termijn voor UHP van twee jaar al gewezen op de problematiek van jonge kinderen die met een OTS in een pleeggezin zijn geplaatst en voor wie het van groot belang is dat binnen afzienbare tijd duidelijkheid komt over het toekomstperspectief van het kind, waarbij een duidelijke keuze gemaakt moet worden tussen een OTS of ontheffing. De staatssecretaris van Justitie heeft naar aanleiding van deze reactie toegezegd dat "*nader zal worden gezien of de maatregel van ontheffing van het gezag, gelet op de gegroeide praktijk van langdurige uithuisplaatsingen in het kader van een OTS en met het oog op de belangen van zeer jonge kinderen, aanpassing behoeft. Daarbij zal tevens worden gezien of en hoe de regeling van het blokkaderecht van pleegouders moet worden uitgebreid tot de OTS*"⁵³. Het blijkt dat er nog steeds geen oplossing is gevonden voor deze problematiek, terwijl de wetgever na bovengenoemde toezegging nog geen duidelijke stappen heeft ondernomen. De verhouding tussen de OTS en de ontheffing is dan ook als knelpunt van de huidige OTS-regeling te beschouwen.

3.5.3 Hechting van het pleegkind

Recent is de nota "Pedagogische Criteria Jeugdbescherming" ofwel commissie Weterings I uitgebracht⁵⁴. Ook in deze nota wordt het belang van een veilige opvoedingsrelatie voor jonge kinderen benadrukt. De commissie concludeert dat een cruciale voorwaarde voor de persoonlijkheidsontwikkeling van het kind een duurzame emotionele hechtings- en opvoedingsrelatie tussen het kind en zijn opvoeder is. Het kind heeft een duurzame hechtings- en opvoedingsrelatie met een volwassene nodig om zich adequaat te kunnen ontwikkelen. Dit betekent dat in de visie van de commissie de kindbeschermingsmaatregelen tot doel hebben om een dergelijke relatie met een adequaat functionerende volwassene mogelijk te maken en te doen behouden. Hiertoe dient bij een maatregel van kindbescherming de hulpverlening in eerste instantie gericht te worden op het bieden van intensieve hulp aan de ouders, om opvoeding en verzorging van het kind mogelijk te maken. Blijkt dit niet binnen een voor een kind redelijke termijn realiseerbaar, dan zal de prioriteit gelegd moeten worden bij het doen ontstaan van een hechtings- en opvoedingsrelatie met andere ouderfiguren (pleegouders) en zullen er condities geschapen moeten worden voor het behoud van die relatie.

De hechtingsrelatie van het kind met een volwassene moet dus worden veiliggesteld en een bloedband is geen voorwaarde voor hechting. Het kind kan ook een hechtingsrelatie aangaan met pleegouders. Het is noodzakelijk om termijnen te stellen bij uithuisplaatsingen van jonge kinderen, waarbij eerst intensief moet worden gewerkt aan terugplaatsing in het eigen gezin. Als dit niet lukt, moet binnen niet al te lange termijn een definitieve beslissing omtrent de opvoedings situatie van het kind worden genomen door een OTS en een ontheffing tegen elkaar af te wegen⁵⁵.

De commissie Weterings I heeft een model ontwikkeld waarin vier stappen zijn te onderscheiden:

Stap 1: begeleiding van de ouder-kind relatie in de thuissituatie. Eerst wordt getracht om in de thuissituatie de ouders zodanig te ondersteunen dat zij de opvoeding en verzorging van hun kind weer op zich kunnen nemen. De commissie stelt hieraan een termijn voor kinderen van 0-5 jaar van een half jaar waarin sprake is van pedagogische verwaarlozing en voor kinderen van 6-12 jaar een termijn van een jaar. De commissie is van mening dat het niet verantwoord is om kinderen in die leeftijdscategorieën langer bloot te stellen aan pedagogische verwaarlozing. "*Het is nodig grenzen te stellen, niet alleen ter wille van de ontwikkeling van het kind, maar ook ter wille van de ouder, die weet waar hij aan toe is en niet vrijblijvend geconfronteerd wordt met een kind dat zich moeilijk gedraagt*"⁵⁶.

Stap 2: tijdelijke UHP. Als blijkt dat ondersteuning van ouders in de thuissituatie niet mogelijk is of te weinig effect heeft of naar te voorzien weinig effect zal hebben, dan kan een tijdelijke UHP overwogen worden. De commissie benadrukt dat het in feite een onderzoekssituatie is, waarin

⁵³ *Kamerstukken II*, 1992-1993, 23 003, nr. 3 (MvT), p. 18.

⁵⁴ Pedagogische Criteria Jeugdbescherming, Commissie Weterings I, september 1999.

⁵⁵ Zie ook Versteeg en Weterings (2000).

⁵⁶ Commissie Weterings I, p. 25.

gekeken wordt of de ouders het kind een opvoedingsrelatie kunnen bieden. Dit betekent dat er frequent contact tussen kind en ouder zal moeten zijn. Ook hier is het essentieel om termijnen te stellen ten aanzien van de terugplaatsing van het kind. De commissie hanteert daarbij dezelfde termijn als bij stap 1.

Stap 3: terugplaatsing. Terugplaatsing is mogelijk binnen de hiervoor genoemde termijnen en als ouders weer in staat geacht worden om hun opvoedingstaak op zich te nemen.

Stap 4: permanent bedoelde UHP, met ontheffing. Als ouders op de afgesproken termijn de verzorging en opvoeding van hun kind niet op zich kunnen nemen, of als de ontwikkeling van het kind stagneert als gevolg van terugplaatsing, dan volgt (gedwongen) ontheffing. De OTS biedt dan onvoldoende bescherming voor het kind omdat binnen een OTS het behoud van de hechtings- en opvoedingsrelatie met pleegouders niet gewaarborgd kan worden. Het kind wordt elk jaar geconfronteerd met de verlenging van de OTS-maatregel en de gezinsvoogd kan te allen tijde besluiten om het kind terug te plaatsen. Ook als alleen de OTS wordt opgeheven dan zijn de jongeren niet beschermd, aangezien pleegouders pas blokkaderecht hebben als de vrijwillige plaatsing langer duurt dan een jaar, ook als het kind in het kader van een OTS al jarenlang in het gezin verblijft.

De commissie doet o.a. het voorstel om na een UHP van anderhalf jaar in het kader van een OTS, als er vooralsnog geen uitzicht is op een terugplaatsing bij de ouder, de RvdKB een onderzoekstaak toe te bedelen naar de mogelijkheid van (gedwongen) ontheffing. Een ander voorstel betreft de problematiek omtrent art. 263 BW bij terugplaatsing van de minderjarige. Voor elke terugplaatsing na langdurige UHP van kinderen jonger dan twaalf jaar zou een rechterlijke machtiging nodig moeten zijn. De Nederlandse Gezinsraad heeft onlangs een dossieronderzoek uitgevoerd naar terugplaatsingen van OTS-pupillen jonger dan twaalf jaar die langer dan twee jaar in een pleeggezin verbleven⁵⁷. In het onderzoek zijn per teruggeplaatste OTS-pupil de dossiers van de GVI, de RvdKB en de Voorzieningen voor Pleegzorg geanalyseerd. Het blijkt dat in 75% van de onderzochte zaken (n=28) geen melding aan de RvdKB is gedaan door de GVI. Dit betekent dat in die gevallen geen toetsing van de beslissing van de GVI tot terugplaatsing heeft plaatsgevonden. De commissie is van mening dat terugplaatsing na een langdurig verblijf bij pleegouders voor een kind een zodanig levensingrijpende gebeurtenis is, dat een rechterlijke toetsing altijd nodig is.

De commissie heeft verder bezwaren tegen de grond voor ontheffing, namelijk "mits het belang van het kind 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" (art. 1:266 BW). De grond voor ontheffing gaat te veel uit van de onmacht en ongeschiktheid van de ouder om zijn kind te verzorgen en op te voeden. De commissie stelt dan ook voor de criteria voor gedwongen ontheffing (art. 1:268 lid 2 BW) als volgt uit te breiden: ontheffing van de ouder om daarmee een voorwaarde te scheppen voor het doen ontstaan en behouden van een hechtings- en opvoedingsrelatie van het kind met een pleegouder. Tevens dient, als het kind anderhalf jaar uit huis is geplaatst en er vooralsnog geen uitzicht is op een terugplaatsing bij de ouders, standaard door de RvdKB onderzocht te worden of een ontheffing wenselijk is.

Deze voorstellen komen aldus voort uit de spanning tussen een OTS en een ontheffing. Voor jonge kinderen die in het kader van een OTS langdurig uit huis zijn geplaatst wordt niet meer aan de doelstelling van de OTS gewerkt zoals deze in de wet is opgenomen, te weten behoud van de verantwoordelijkheid van ouders voor de verzorging en opvoeding van hun kind.

3.5.4 OTS of ontheffing in de jurisprudentie

Ook in de jurisprudentie is meermalen gewezen op de problematiek rondom de keuze OTS of ontheffing bij langdurige uithuisplaatsingen in het kader van een OTS. Op 20 november 1996 oordeelde de kinderrechtster in Utrecht dat *"de maatregel van OTS wettelijk niet kan dienen om een UHP van jaar tot jaar te bestendigen wanneer er niet meer wordt gewerkt aan thuisplaatsing. Als de UHP niet op basis van vrijwilligheid kan plaatsvinden dient voor bestendiging der-*

⁵⁷ Dit NGR-rapport zal onder de titel "Terugplaatsing van pleegkinderen bij OTS" einde jaar 2000 verschijnen.

*halve de maatregel van ontheffing van het gezag te worden gebruikt"*⁵⁸. Ook het Gerechtshof Den Bosch sprak zich in 1996 uit over de verhouding tussen een OTS en (gedwongen) ontheffing. Het Hof was van mening dat een OTS met UHP van jonge kinderen vanwege de hechting van het kind aan de opvoeder slechts dan een zinvolle invulling kan verkrijgen, als aan de ouders zicht geboden wordt op een snelle terugplaatsing thuis. In ieder geval dient de mogelijkheid van terugplaatsing thuis binnen korte termijn onderzocht te worden. Ontbreekt dit perspectief, dan ligt het voor de hand dat om een ontheffing of ontzetting was verzocht⁵⁹. De Hoge Raad heeft op 25 april 1997 een verzoek tot gedwongen ontheffing van een vader die geen rol speelde in de opvoeding van twee oudere minderjarigen die in een pleeggezin woonden echter afgewezen⁶⁰. Omdat de vader, die nota bene de moeder van zijn kinderen om het leven had gebracht, bereid was om zijn kinderen in het pleeggezin te laten opgroeien, was er niet voldoende grond voor een ontheffing. Toch is in de lagere rechtspraak opnieuw uitgemaakt dat een OTS met UHP kan worden verlengd als geen uitzicht bestaat op daadwerkelijke uitoefening van het ouderlijk gezag door ouders in de toekomst. De rechtbank te Utrecht heeft op 26 maart en 10 december 1997 uitgesproken dat de rechter zich er bij de beoordeling van het verlengingsverzoek OTS met UHP rekenschap van moet geven of nog aan de doelstelling van de OTS wordt gewerkt⁶¹. In deze zaak ging het om een jong kind dat inmiddels al bijna negen jaar in een pleeggezin woonde.

Op 7 april 2000 heeft de Hoge Raad opnieuw uitspraak gedaan in een zaak waar de vraag centraal stond of de bereidverklaring van moeder om haar kind in een pleeggezin te laten opgroeien voldoende was om het verzoek tot gedwongen ontheffing af te wijzen⁶². Het kind was direct na de geboorte in het pleeggezin geplaatst en woont daar inmiddels vijf jaar zonder dat er uitzicht is op terugplaatsing van het kind bij moeder. De RvdKB verzoekt na enkele jaren OTS met UHP dan ook tot een gedwongen ontheffing, die door de Rechtbank wordt afgewezen maar door het Gerechtshof Den Bosch wordt toegewezen. Het Hof komt tot deze beslissing op grond van haar oordeel dat de instemming van moeder tot plaatsing van het kind in het pleeggezin niet voldoende duurzaam was. Omdat een ongestoorde hechting in het pleeggezin in het belang van het kind is, moeten volgens het Hof vergaande eisen worden gesteld aan de duurzaamheid van de bereidheid van moeder om het kind in het pleeggezin te laten en is daar in deze zaak niet aan voldaan. De Hoge Raad oordeelt dat de beslissing van het Hof begrijpelijk en voldoende gemotiveerd is. Volgens de Hoge Raad heeft het Hof de bereidverklaring van moeder erkend, maar niet voldoende duurzaam geacht⁶³.

Hoewel in deze laatste uitspraak van de Hoge Raad voorzichtig een aanzet wordt gegeven voor een koerswijziging bij de rechterlijke beoordeling of aan de gronden voor gedwongen ontheffing is voldaan en aandacht wordt gegeven aan de hechtingsproblematiek, is er nog niet voldoende duidelijkheid. De verschillende rechters lijken geen eenduidig standpunt aan te hangen omtrent de vraag wanneer een verlengingsverzoek OTS met UHP nog moet worden toegekend, vooral als niet meer wordt gewerkt aan de doelstelling van de OTS.

3.6 Beroepsonmogelijkheden in de OTS-regeling

3.6.1 Algemeen

Voor bepaalde beslissingen in het kader van de OTS geldt dat niet elke belanghebbende tegen deze beschikking beroep kan instellen. Vooral de ouder zonder gezag, de pleegouder en familieleden die een nauwe persoonlijke betrekking hebben met de minderjarige, hebben in bepaalde situaties een zwakkere rechtspositie dan de gezagsouder en de minderjarige vanaf twaalf jaar. Hoewel misschien duidelijke redenen aan te voeren zijn voor deze beperking, leidt dit er toe dat voor deze belanghebbenden geen beroepsgang wordt geboden, terwijl het gaat om een beschikking van een bestuursorgaan (de GVI) waartegen in het bestuursrecht wel beroep zou

⁵⁸ Rb. Utrecht 20 nov. 1996, NJ 1997, 180.

⁵⁹ Gerechtshof Den Bosch 20 juni 1996, NJ 1997, 169.

⁶⁰ HR 25 april 1997, NJ 1997, 596.

⁶¹ Rb. Utrecht 26 maart/ 10 dec. 1997, NJ 1999, 462.

⁶² HR 7 april 2000, RvdW 2000, 96.

⁶³ Zie over deze uitspraak ook Bruning (2000).

kunnen worden aangetekend. Hieronder worden enkele voorbeelden genoemd waarbij voor sommige belanghebbenden geen rechtsmiddel openstaat.

3.6.2 Beroepsonmogelijkheden voor belanghebbenden

Een voorbeeld van de zwakke rechtspositie van anderen dan de ouder met gezag en de minderjarige betreft het geven van een aanwijzing door de gezinsvoogd. Een aanwijzing kan slechts zijn gericht op de ouder met gezag en de minderjarige en kan alleen de verzorging en opvoeding van de minderjarige betreffen. Daarom kunnen ook alleen zij beroep instellen tegen een aanwijzing. Toch kunnen bij een aanwijzing ook andere belanghebbenden zijn betrokken, bijvoorbeeld de ouder zonder gezag of de erkenner van de minderjarige, pleegouders of familieleden. Deze belanghebbenden kunnen o.a. betrokken zijn bij een omgangsregeling met de minderjarige waarvoor een aanwijzing tot medewerking is gegeven aan de gezagsouder en de minderjarige. Ook zou een aanwijzing kunnen worden gegeven dat de minderjarige elke dag na school naar huiswerkbegeleiding moet. Behalve de gezagsouder of de minderjarige kunnen ook de ouder zonder gezag of de pleegouders het hier niet mee eens zijn. Voor hen staat echter volgens de wet geen beroepsgang open tegen een aanwijzing. Een kinderrechtster te Maastricht oordeelde echter dat een voor het kind belangrijke volwassene die niet met het gezag is belast maar wel in de zin van art. 798 Rv belanghebbende is, de in art. 6 EVRM bedoelde rechtsbescherming mist door de onmogelijkheid om tegen een aanwijzing in beroep te gaan⁶⁴. In casu werd art. 1:259 BW analoog toegepast en kon de stiefvader tegen een aanwijzing bij de kinderrechtster in beroep gaan zonder dat hij niet-ontvankelijk werd verklaard. In 1999 heeft een kinderrechtster te Amsterdam beslist dat pleegouders ontvankelijk zijn in hun verzoek tot vervallenverklaring aan de kinderrechtster van een aanwijzing die erop neer kwam dat de GVI voornemens was om de omgangsregeling tussen moeder en pleegkind uit te breiden⁶⁵. De kinderrechtster overwoog daarbij dat door middel van de aanwijzing aan de pleegouders indirect medewerking werd gevraagd aan de uitbreiding van de bezoeksregeling, terwijl die medewerking als een inbreuk op het gezinsleven van de pleegouders moet worden beschouwd.

Een meer ingrijpende beslissing betreft de verblijfplaats van de minderjarige. Stel dat de gezinsvoogd met een door de rechter opgelegde machtiging UHP in een voorziening voor pleegzorg beslist dat de minderjarige niet in het pleeggezin van de grootouders wordt geplaatst, die "family life" hebben met de minderjarige, maar in een ander pleeggezin. Dit terwijl de grootouders de uitdrukkelijke wens hebben dat de minderjarige bij hen komt wonen. Zij hebben echter in de OTS-regeling geen enkele rechtsingang gekregen. Omdat het kind in een ander pleeggezin is geplaatst, zijn zij ook geen pleegouders en kunnen zij dus niet in die hoedanigheid beroep instellen. Het lijkt een leemte in de wet, ook in het kader van het recht op respect voor family life op grond van art. 8 EVRM, dat grootouders juridisch niets kunnen beginnen⁶⁶. Als zij op de zitting als belanghebbenden zijn gehoord of als belanghebbenden zijn opgeroepen, kunnen zij wel hoger beroep instellen met het verzoek dat de machtiging UHP wordt beperkt tot plaatsing in hun gezin. Maar zij kunnen niet bij de kinderrechtster beroep instellen.

Het probleem ligt nog wat ingewikkelder. Als het gaat om de plaatsing van een kind in een pleeggezin, dan speelt ook de Voorziening voor Pleegzorg een belangrijke rol. Op grond van de Wet op de Jeugdhulpverlening is de GVI een plaatsende instantie, terwijl een Voorziening voor Pleegzorg een opnemende instantie is. Als gevolg van de zogeheten ontvlechting plaatst de GVI de minderjarige die onder toezicht staat niet meer rechtstreeks zelf in een pleeggezin, maar plaatst zij de minderjarige in een Voorziening voor Pleegzorg. Deze voorziening brengt het kind onder in een pleeggezin dat het kind verzorgt en opvoedt zoals afgesproken in het pleegcontract dat met de Voorziening voor Pleegzorg is overeengekomen. Zonder pleegcontract ontvangt het pleeggezin geen pleegvergoeding in de vorm van subsidie. Een Voorziening voor Pleegzorg zou kunnen beslissen om het pleegkind van het ene pleeggezin naar een ander pleeggezin over te plaatsen. In dat geval is het niet de GVI die de plaatsing van het kind wijzigt maar de Voorziening voor Pleegzorg, want de machtiging UHP in een "voorziening voor pleegzorg" blijft ongewijzigd en dezelfde Voorziening voor Pleegzorg blijft verantwoordelijk voor de

⁶⁴ Rb. Maastricht 25 februari 2000, NJ kort 2000, nr. 33.

⁶⁵ Rb. Amsterdam 27 augustus 1999, rekestnr. 99.1920/182229 (niet gepubliceerd).

⁶⁶ Zie Bruning (1997a), p. 97.

pleeggezinplaatsing. Art. 1:263 BW is dan ook niet van toepassing, want deze regeling geldt alleen voor beslissingen omtrent UHP van de GVI. De vraag is hoe pleegouders juridisch bezwaar kunnen maken tegen een beslissing tot overplaatsing van de Voorziening voor Pleegzorg. Door de bestuursrechter in Roermond is bepaald dat de Voorziening voor Pleegzorg een bestuursorgaan is dat openbaar gezag uitoefent in de zin van art. 1:1 lid 1 aanhef en sub b Awb, omdat er aan de Voorziening voor Pleegzorg publiekrechtelijke bevoegdheid is toegekend voor zover het betreft het toekennen van de pleegoudervergoeding⁶⁷. Ook andere bestuursrechters hebben geoordeeld dat de Voorziening voor Pleegzorg een bestuursorgaan is waartegen bij de bestuursrechter beroep kan worden ingesteld⁶⁸. Pleegouders zouden dan ook na het indienen van bezwaar bij de Voorziening voor Pleegzorg tegen een overplaatsing of een andere beslissing van de Voorziening (bijv. na een screening van een gezin de afwijzing dat dit gezin geschikt is als pleeggezin) op grond van deze uitspraak beroep kunnen instellen bij de bestuursrechter. Hoewel dit pleegouders de waarborg biedt dat een beslissing omtrent hun pleegkind door een rechter kan worden getoetst, leidt dit echter tot onduidelijkheid voor pleegouders: voor welke beslissing moeten ze naar de kinderrechter en voor welke beslissing kunnen zij naar de bestuursrechter?

Een ouder zonder gezag kan geen verzoek indienen tot beëindiging of bekorting van de machtiging UHP op grond van art. 263 BW. Als de ouder zonder gezag het niet eens is met de UHP, of het niet eens is met de beslissing van de GVI tot terugplaatsing, kan hij geen verzoek indienen bij een kinderrechter volgens de OTS-regeling. Een ouder zonder gezag is echter wel belanghebbende en als zodanig ook betrokken bij beschikkingen die de GVI als bestuursorgaan neemt. Het Hof Arnhem heeft in een situatie waarin de GVI besloot tot terugplaatsing van een kind naar de gezagsouder na een lange pleeggezinplaatsing over deze problematiek uitspraak gedaan. Het Hof stelt dat boek 1 BW de niet met het gezag beklede vader geen rechtsmiddel biedt tegen de voorgenomen wijziging in de verblijfplaats van de minderjarige en dat dit meebrengt dat hem het recht toekomt aan de rechter in kort geding de vraag voor te leggen of de beëindiging van de UHP onrechtmatig is jegens hem en/of het kind⁶⁹.

De Commissie Specialisme Kinderrechter⁷⁰ constateert dat het aan de ene belanghebbende toekennen van meer rechten dan aan een andere leidt tot onhandige en vaak onrechtvaardige verschillen. De commissie stelt dan ook voor om aan allen, die in het licht van art. 8 EVRM op grond van "family life" als belanghebbenden moeten worden beschouwd, dezelfde mogelijkheden van toegang tot de rechter toe te kennen, waartoe ook art. 6 EVRM eigenlijk dwingt. Ook pleegouders die op grond van art. 8 EVRM "family life" hebben opgebouwd met hun pleegkind moeten dezelfde processuele bevoegdheden krijgen als andere belanghebbenden. Dit betekent niet dat aan alle belangen hetzelfde gewicht toekomt: het is aan de rechter om het relatieve gewicht van alle deelnemers in een procedure en van hun argumenten vast te stellen⁷¹.

3.6.3 Gespecialiseerde kinderrechter?

De vraag die bij dit alles speelt, is hoe de verhouding tussen de GVI en de kinderrechter is. Moeten alle beslissingen van de GVI door een kinderrechter getoetst kunnen worden? De GVI neemt als bestuursorgaan beslissingen gericht op rechtsgevolg. In het bestuursrecht kan tegen elke beschikking bezwaar en beroep worden ingesteld. Nu deze beroepsgang voor de OTS-regeling is uitgesloten omdat in boek 1 BW in een eigen rechtsgang is voorzien voor de verschillende beslissingen, blijkt dat tegen bepaalde beslissingen van de GVI voor bepaalde belanghebbenden geen beroepsmogelijkheid is. Moet dan een toevlucht worden gezocht bij bijvoorbeeld de bestuursrechter (hoewel deze rechtsgang door de wetgever voor de OTS-procedure expliciet is uitgesloten) of de kort geding rechter voor deze beslissingen? Het nadeel

⁶⁷ Zie Pleegzorg met Visie (2000), p. 36.

⁶⁸ Rechtbank Maastricht, nr. 98/1 WET VV GEM en Rechtbank Den Bosch, Awb 99/3045 VV (niet gepubliceerd).

⁶⁹ Hof Arnhem 24 maart 1998, rolnr. 97/898, zie FJR nov. 1998, nr. 11, p. 274-275.

⁷⁰ Deze commissie is ingesteld door de landelijke werkgroep kinderrechters van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

⁷¹ De voorstellen van de Commissie Specialisme Kinderrechter zijn opgenomen in Vos, Mees, De Groot en De Groot (2000); zie p. 103.

hiervan is dat er dan geen gespecialiseerde kinderrechter is die het verzoek kan behandelen⁷². Ook is er een verschil in toetsing van een kinderrechter, kort geding rechter of bestuursrechter. De vraag is of de verschillende rechtsgangen naast elkaar moeten worden gebruikt waar het gaat om een OTS.

3.6.4 Omgang tijdens OTS

De OTS-regeling biedt een tweetal wetsbepalingen betreffende de omgang bij een OTS. Art. 1:263a BW bepaalt dat de GVI voor de duur van de UHP bij een OTS voor zover noodzakelijk de contacten tussen de met het gezag belaste ouder en de minderjarige kan beperken. De ouder met gezag en de minderjarige vanaf twaalf jaar kunnen beroep instellen bij de kinderrechter tegen een beslissing tot beperking van het contact. Een rechterlijk vastgestelde omgangsregeling kan niet door de GVI worden beperkt, maar de GVI kan wel aan de kinderrechter verzoeken om deze omgangsregeling voor de duur van de OTS te beperken (art. 1:263b BW). De ouder met gezag, de minderjarige vanaf twaalf jaar en de omgangsgerechtigde kunnen op grond van gewijzigde omstandigheden de kinderrechter verzoeken om de in het kader van de OTS vastgestelde omgangsregeling te wijzigen. Behalve deze regelingen geldt de algemene omgangsregeling van art. 1:377a e.v. BW. Deze regeling biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid voor een ouder zonder gezag of een derde die een nauwe persoonlijke betrekking heeft met de minderjarige (bijvoorbeeld een pleegouder) om een omgangsregeling te verzoeken, ook als er sprake is van een OTS. Verder kan een minderjarige vanaf twaalf jaar om een omgangsregeling verzoeken op grond van art. 1:377g BW.

De speciale regelingen met betrekking tot omgang in het kader van een OTS hebben geen vereiste van procureurstelling (dit betekent dat een verzoek tot omgang op grond van de OTS-regeling niet hoeft te worden ingediend met behulp van een advocaat) en er hoeven geen griffierechten te worden betaald voor een procedure. Als echter de algemene omgangsregeling van art. 1:377a e.v. BW van toepassing is, geldt wel het vereiste van procureurstelling en moeten ook griffierechten worden betaald als een verzoek tot omgang wordt ingediend.

De commissie Specialisme Kinderrechter wijst er op dat op drie cruciale punten niets is geregeld omtrent de omgang bij een OTS⁷³ :

- als gezagsloze ouder omgang wil met een uithuisgeplaatst kind;
- is de uithuisgeplaatste minderjarige die twaalf jaar of ouder is (meer) omgang wil met zijn gezagsouder, en
- als de ouder met gezag (meer) omgang wil met het uithuisgeplaatste kind.

Ook constateert de commissie dat de procedures van omgang in de OTS-regeling en de algemene omgangsregeling van titel 15 boek 1 BW (art. 1:377a e.v. BW) op onhandige, niet goed verklaarbare en niet-inzichtelijke wijze door elkaar lopen. De juridische positie van pleegouders is bij omgang ook zwak⁷⁴. De commissie pleit dan ook voor processuele gelijkheid van alle mogelijke betrokkenen met gezinsleven en voor eenvoud en helderheid van de procedure. Voorgesteld wordt om vanaf het moment dat een OTS van kracht is de kinderrechter bevoegd te doen zijn om op schriftelijk, vormvrij verzoek van alle gezinsleven-belanghebbenden omgangsregelingen vast te stellen, of op verzoek bestaande, al dan niet door de rechter vastgestelde, regelingen te wijzigen. In alle gevallen zou de gezinsvoogd in de gelegenheid moeten worden gesteld om de kinderrechter schriftelijk van advies te dienen voordat de mondelinge behandeling begint; ook zou de gezinsvoogd voor de zitting moeten worden uitgenodigd als belanghebbende. De bij aanvang van de OTS reeds aanhangige omgangsprocedures en tijdens de OTS ingediende omgangsverzoeken dienen volgens de commissie te worden beoordeeld in het licht van art. 1:257 lid 1 BW: de vaststelling of wijziging is noodzakelijk met het oog op het doel van de OTS.

⁷² Zie Van der Linden (1998) en Koens (1998a), die uitdrukkelijk pleiten voor een gespecialiseerde kinderrechter bij een OTS (resp. p. 67-68 en p. 41-45).

⁷³ Vos, Mees, De Groot en De Groot (2000), p. 104-106.

⁷⁴ Zo ook Van Wamelen (1999), p. 5.

3.6.5 De gezinsvoogd en omgang

Ook voor de gezinsvoogd geldt dat niet elke beslissing duidelijk is geregeld in boek 1 BW. De nieuwe OTS-regeling geeft de gezinsvoogd de mogelijkheid om een omgangsregeling tussen de ouder met gezag en de minderjarige te wijzigen voor zover noodzakelijk bij een uithuisplaatsing; dit wordt als aanwijzing beschouwd (art. 263a BW). Als een door de rechter vastgestelde omgangsregeling in het kader van de OTS wijziging behoeft, moet een gezinsvoogd daartoe een verzoek indienen bij de kinderrechter. De kinderrechter kan de omgangsregeling vervolgens wijzigen (art. 263b BW). Maar wat nu als het gaat om een in onderling overleg vastgestelde omgangsregeling tussen bijvoorbeeld de minderjarige en de ouder zonder gezag? De gezinsvoogd kan aan de ouder zonder gezag geen aanwijzing geven, dus ook geen aanwijzing tot beperking van de omgangsregeling. Moet artikel 263b BW, namelijk het indienen van een verzoek bij de kinderrechter, voor deze situaties analoog worden toegepast? Of kan een gezinsvoogd toch zelf de onderling vastgestelde omgangsregeling beperken? De wet biedt hier geen uitkomst.

3.7 Relevant onderzoek en wetsvoorstellen

3.7.1 Dossieronderzoek Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming

In 1997 heeft de Inspectie JHV/JB onderzoek gedaan naar de start van de ondertoezichtstelling, het hulpverleningsplan, de beëindiging en de nazorg.

De inspectie heeft bij de GVI's door middel van dossieronderzoek gekeken op welke wijze de GVI de betrokken ouders en minderjarige informeert over de gezinsvoogd die is aangewezen na de uitspraak van de rechter. De meeste GVI's hebben als beleid geformuleerd dat ouders en in mindere mate de minderjarige zelf schriftelijk geïnformeerd worden over de aangestelde gezinsvoogd en wederzijdse rechten en plichten en de werkwijze bij de start van de OTS. De meeste GVI's sturen een introductiebrief aan de ouders van het onder toezicht gestelde kind. Iets minder dan de helft van de instellingen stuurt de kinderen zelf een brief als het ouder is dan twaalf. Andere instellingen sturen de jeugdige alleen een introductiebrief als hij niet op hetzelfde adres verblijft als zijn ouders. Meestal is het beleid dat de folder van de GVI wordt meegestuurd met de introductiebrief. In het dossier is echter niet terug te vinden of de ouders en de jeugdigen daadwerkelijk deze informatie hebben ontvangen.

Ook ten aanzien van het hulpverleningsplan hebben de GVI's een schriftelijk vastgelegd beleid ten aanzien van de concrete wettelijke normen in relatie tot het hulpverleningsplan. Het plan moet globaal worden afgestemd op problemen en stoornissen van het kind. Er wordt meestal een standaardformulier voor het hulpverleningsplan gebruikt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat geen enkele GVI voldoet aan de wettelijke normen ten aanzien van de hulpverleningsplannen, waarbij de dossiers binnen de GVI en tussen de GVI's onderling sterk verschillen. De plannen voldoen in grote mate (>80%) aan het beschrijven van voorgenomen activiteiten, korte- en langtermijn doelen en het vermelden van de contactpersoon. In mindere mate wordt voldaan aan de termijn van zes weken voor de vaststelling van het hulpverleningsplan, het vermelden van evaluatiemomenten, het overleggen met de jeugdige en het vermelden van de resultaten van dit overleg.

Wat betreft het beëindigen van de OTS blijkt dat de GVI's hierover wel een beleid voeren. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de GVI's wel vaak, maar niet altijd kunnen aantonen een mededeling aan de RvdKB te sturen. Dit geldt ook voor het verslag van het verloop van de OTS. Bovendien blijkt de RvdKB veelal niet tijdig te worden geïnformeerd. In bijna de helft van de onderzochte dossiers is geen eindrapport, waarin de gezinsvoogd beschrijft hoe hij zijn taak heeft ingevuld, aangetroffen.

Ten slotte blijkt dat de nazorg aan cliënten een knelpunt is. In de praktijk blijkt dat nauwelijks nazorg geboden wordt en de meeste GVI's kunnen niet aantonen dat nazorg overwogen is.

De Inspectie concludeert dat de uitvoering van de OTS-wetgeving leidt tot een toename in administratieve handelingen waarop de GVI's nog niet zijn toegerust. Met name de termijnstelling van zes weken voor het hulpverleningsplan is veelal niet haalbaar en meerdere GVI's laten de wettelijke verplichte halfjaarlijkse evaluatie (Wet op de Jeugdhulpverlening) vervallen.

Vooral ten aanzien van de informatieverstrekking aan ouders en jeugdigen moet de GVI kunnen verantwoorden welke informatie is gegeven aan wie. Tevens moet controleerbaar zijn of en hoe ouders betrokken zijn geweest bij het hulpverleningsplan.

De resultaten van het dossieronderzoek worden meegenomen bij de opzet van het nieuwe registratiesysteem (PPS) van de GVI's (zie ook par. 4.3).

3.7.2 OTS en opneming in een psychiatrisch ziekenhuis

In opdracht van de Stichting voor Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening Limburg en in overleg met een kinderrechter uit Roermond is door het Cluster Zorgwetenschappen, sectie Gezondheidsrecht, van de Rijksuniversiteit Maastricht onderzoek verricht naar de knelpunten tussen de OTS, de WGBO (Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst, boek 7 titel 7 afdeling 5 BW) en de Wet BOPZ (Wet Bijzondere Opneming in Psychiatrische Ziekenhuizen)⁷⁵. Dit onderzoek kwam voort uit een aantal vragen vanuit de praktijk van het jeugdbeschermingwerk, omdat bijvoorbeeld bij een plaatsing door een GVI in een instituut voor zwakbegaafden het regime van de WGBO/ Wet BOPZ geldt en een machtiging UHP niet kan leiden tot gedwongen opneming in deze instituten. Verder wordt de uitwisseling van gegevens tussen plaatser en opnemer bemoeilijkt omdat daarvoor toestemming nodig is van de cliënt of zijn ouders. Het oordeel of een plaatsing verlengd moet worden, wordt daardoor aan de plaatser ontnomen.

Een OTS met machtiging UHP kan zonodig worden geëffectueerd in een kinder- en jeugdpsychiatrisch ziekenhuis. Op grond van de Wet BOPZ is dit echter een vrijwillige opname. Een onvrijwillige opname van een minderjarige in een psychiatrisch ziekenhuis kan via de Wet BOPZ alleen worden gerealiseerd op bevel van de burgemeester (een inbewaringstelling) of met een rechterlijke machtiging. Als een minderjarige met een OTS en machtiging UHP wordt opgenomen, dienen de ouders toestemming te geven tot de behandeling, en dient de minderjarige als hij twaalf jaar of ouder is ook zelf toestemming te geven. Er bestaat één uitzondering op het uitgangspunt dat een OTS met UHP in een psychiatrisch ziekenhuis als een vrijwillige opname moet worden beschouwd, namelijk als de UHP strekt tot onderzoek naar de geestelijke of lichamelijke gesteldheid van de minderjarige (art. 53 lid 2 sub h Wet BOPZ). Een OTS met UHP in een psychiatrisch ziekenhuis kan zonder toestemming van de ouders en de minderjarige slechts worden gerealiseerd door behalve de OTS-procedure ook de BOPZ-procedure te doorlopen.

In het onderzoek zijn een aantal problemen gesignaleerd. Een GVI kan niet zelf een verzoek indienen tot een rechterlijke machtiging voor opname in een psychiatrisch ziekenhuis maar kan dit slechts via de Officier van Justitie bewerkstelligen. Verder is het omslachtig dat er twee procedures gevoerd moeten worden en twee verschillende rechters moeten oordelen over hetzelfde feitencomplex. In de praktijk wordt dit volgens het onderzoek door de minderjarige, de ouders en de overige betrokkenen nauwelijks begrepen. Ook scheidt het verwarring als de kinderrechter beslist tot een OTS met een machtiging UHP, terwijl de BOPZ-rechter geen rechterlijke machtiging verleent.

Bovendien zijn de bevoegdheden van de GVI bij opneming en behandeling van een minderjarige beperkt. De GVI kan volgens de onderzoekers geen aanwijzing geven met de strekking dat de ouders en/of de minderjarige vrijwillig instemmen met de opname. Wat betreft het verblijf in het ziekenhuis en de beslissingen over de behandeling, inclusief de beslissing om te stoppen met de behandeling, heeft de GVI nauwelijks enige bevoegdheid. De GVI komt dan ook in feite buiten spel te staan indien bij een OTS-pupil een ziekenhuisopname of een medische behandeling in beeld komt. De onderzoekers concluderen dat dit vanuit het perspectief van de doelstelling van de OTS en de continuïteit van de ondersteuning onbevredigend is. Zij doen de aanbeveling om de OTS-procedure en de BOPZ-procedure gelijktijdig te starten en beide procedures samen te voegen. Het vergroten van de bevoegdheden van de GVI zou echter in strijd zijn met het stelsel van de WGBO/Wet BOPZ.

⁷⁵ Dute en Frederiks (1999). Zie ook Dute (1999).

3.7.3 Onderzoek gezinsvoogdij

Andere recente onderzoeken zijn meer gericht op het inhoudelijke werk van de gezinsvoogden, zoals het onderzoek van Mertens die 200 gezinsvoogden heeft geïnterviewd over hun werk. Een van de belangrijkste conclusies was dat methodologisch gezien het gezinsvoogdijwerk nog in de kinderschoenen staat en het ontbreekt aan een coherent kader dat gezinsvoogden aange-reikt wordt om hun eigen wijze van interpreteren en handelen te toetsen. Uit andere onderzoeken blijkt dat ouders en gezinsvoogden vaak verschillende definities van de problemen hante-ren (zie Schuytvlot, 1999 en Hoogsteder en Suurmond, 1997). Tevens is het gezagselement een probleem, zo blijkt uit beide onderzoeken. Uit de videoanalyses van Hoogsteder en Stuur-mond (1997) blijkt dat gezinsvoogden die in gesprek hun gezag in woorden moeten laten gel-den, dit onmiddellijk weer verhullen, maskeren of afzwakken. Bijvoorbeeld door impliciet te zijn over wat er precies gaat gebeuren, door de nadruk te leggen op de gezamenlijkheid, door maat-regelen van een gezinsvoogd te relativeren, waardoor ouders de indruk krijgen dat "alles wel mee zal vallen". Momenteel wordt er een onderzoek uitgevoerd door Hofstede e.a. waarin ze zich vooral richten op het eerste gesprek van de gezinsvoogd met de ouders en de informatie die gezinsvoogden daarin verstrekken. Op de videobanden is te zien dat gezinsvoogden in het eerste gesprek veel aandacht besteden aan het uitleggen van schriftelijke aanwijzingen, van 12 jaar of ouderprocedures en rechtsposities van de ouders. Tevens constateren de onderzoekers dat deze informatieoverdracht het abstractievermogen van ouders te boven gaat als het beperkt blijft tot een monoloog. *"Protocollair handelen ze wellicht volkomen juist, maar het lijkt erop dat de ouders vaak helemaal geen voordeel doen met die belangrijke informatie en er eerder door worden platgeslagen; zij verliezen hun aandacht of worden er onzeker van"* ⁷⁶. Als echter de gezinsvoogden aan de betrokkenen vragen of ze de informatie begrijpen ontstaat er een actieve dialoog, waarin de cliënt een actieve inbreng heeft. Als de gezinsvoogden hun formele positie uitleggen, laten zij deze vergezeld gaan van relativerende opmerkingen en als gezinsvoogden optreden met gezag dan is dit vooral gericht op de jeugdigen en kinderen. Uit het onderzoek van Schuytvlot (1999) blijkt dat de gezinsvoogden niet snel hun gezag naar de ouder doen gel-den. Gezinsvoogden proberen ouders vooral mee te krijgen door ondersteuning en door te overtuigen. Als de gezinsvoogd gezag uitoefent betreft dit veelal de jeugdigen zelf. Deze onder-zoeken onderstrepen nog eens het dubbele karakter van het gezinsvoogdijwerk, te weten hulp en dwang.

In dit kader is een recent verschenen document van belang, te weten *"Leiding geven aan ver-anderingen: een visie op de inhoud van het werk van gezinsvoogden"*. De stichting Vedivo heeft getracht de uitgangspunten van het gezinsvoogdijwerk te doordenken en te plaatsen tegen de achtergrond van de huidige ontwikkelingen in de jeugdzorg. Dit heeft een beschrijving opgele-verd van de gewenste methodische inhoud van het gezinsvoogdijwerk. De stichting Vedivo wil zowel de hulpverlenings- als de gezagsrol van de gezinsvoogd versterken. Men gaat ervan uit dat veranderingen in gezinnen alleen maar verwacht mogen worden als er intensieve program-ma's voor gezinsbegeleiding worden aangeboden. Dit zijn twee programma's voor gezinsbege-leiding waarbij in het eerste programma vooral activiteiten worden aangereikt onder de (tijdelij-ke) leiding van een gezinsvoogd. In het tweede programma worden er activiteiten aangeboden door de gezinsvoogd op het terrein van de intensieve gezinsbegeleiding. Voorwaarde voor het eerste programma is dat de gezinsvoogd een gemiddelde caseload heeft van vijftien cliënten, voor het tweede programma geldt een norm van vier cliënten. Men komt tot deze schatting op grond van Amerikaanse ervaringen.

Belangrijk uitgangspunt bij beide programma's is het werken met duidelijke afspraken, die in gezamenlijk overleg met het cliëntsysteem worden vastgesteld in de vorm van een contract: "het Plan van Aanpak". Het werken van een hulpverleningsovereenkomst waaraan alle partijen zich committeren heeft als voordeel dat er een niet vrijblijvend kader geschapen wordt voor de veranderingen. Van belang is dat van tevoren in het plan van Aanpak duidelijk gesteld wordt onder welke omstandigheden de gezinsvoogd in zal grijpen door middel van een aanwijzing. Het is van belang dat de gezinsvoogd zijn gezag kan laten gelden en tegelijkertijd niet de sa-menwerking zal verstoren. Door het zo concreet mogelijk te maken wanneer een dergelijk in-grijpen is te verwachten, zal de ingreep ook door de betrokkenen eerder als redelijk ervaren worden.

⁷⁶ Nijnatten, Hofstede, en Suurmond (2000), p.11

3.7.4 Voorbereidingen Wet op de jeugdzorg

Op 26 juni 2000 is het kader voor de Wet op de Jeugdzorg in de Tweede Kamer besproken. Door de overheid was een adviescommissie ingesteld: de commissie Günther. De Wet op de jeugdzorg komt ter vervanging van de uit 1989 daterende Wet op de Jeugdhulpverlening. De nieuwe wet moet de vernieuwingen in de jeugdzorg een basis bieden, zoals vraaggericht werken, een toegang tot de jeugdzorg en aansluiting tussen lokaal jeugd beleid en de jeugdzorg. De vernieuwing is momenteel te afhankelijk van de actoren en omstandigheden, waardoor er tussen de regio's op onderdelen grote verschillen ontstaan. In de Wet op de jeugdzorg moet duidelijk worden welke domeinen tot de jeugdzorg gerekend worden.

Nieuw uitgangspunt van de wet is dat iedere jeugdige recht heeft op jeugdzorg. Het recht wordt wel beperkt tot die jeugdzorg die na screening of indicatie door het Bureau Jeugdzorg is toegewezen. Er wordt een algemene leeftijdsgrens gehanteerd van 18 jaar.

In de bureaus worden ook de gezinsvoogdij, de voogdij en de advies- en meldpunten kindermishandeling opgenomen. De RvdKB krijgt de verantwoordelijkheid voor de jeugdreclassering, maar de uitvoeringstaken worden wel uitbesteed aan het Bureau Jeugdzorg.

In de Wet op de jeugdzorg wordt vastgelegd dat het Bureau Jeugdzorg de toegang wordt tot de jeugdhulpverlening, de jeugd-ggz, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten en de intakefunctie van de RvdKB. Alleen als er sprake is van acuut levensbedreigende situaties start de RvdKB meteen een onderzoek. De RvdKB blijft in de nieuwe situatie onder de minister van Justitie vallen. Alle plaatsingen lopen via het Bureau Jeugdzorg, ook de civielrechtelijke plaatsingen in een justitiële inrichting. Het bureau stelt de indicatie, de kinderrechter geeft op basis van de indicatiestelling een machtiging tot UHP (voor een bepaalde duur), de feitelijke plaatsing gebeurt door het Bureau Centrale Plaatsing en Selectie van de Dienst justitiële inrichtingen. Bij plaatsing van een jeugdige in een justitiële inrichting in het kader van het strafrecht heeft het bureau geen bemoeienis.

Als er sprake is van een plaatsing in het kader van een kindbeschermingsmaatregel, dan is een (gezins)voogd van het Bureau Jeugdzorg degene die de zorgtoewijzing regelt, of is deze er nauw bij betrokken. De financiering van het aanbod van de zorg blijft vooralsnog ongewijzigd, dat wil zeggen via de AWBZ en aparte doeluitkeringen.

Het is de bedoeling van de wet om een sterkere regie en samenhang tussen het aanbod vanuit de verschillende sectoren te realiseren. Dit gebeurt door: een centrale toegang tot de jeugdzorg; het ontwikkelen van zorgmodules en het contracteren van zorgaanbod op basis van deze modules; het voorschrijven van intersectorale samenwerking voor cliënten met een sectoroverstijgende hulpvraag.

De nieuwe wet beoogt de positie van cliënten te versterken binnen het Bureau Jeugdzorg. Het Rijk wil dit bereiken door middel van de volgende vijf doelstellingen:

- Problemen van jeugdigen en ouders moeten zo snel mogelijk worden gesignaleerd en beoordeeld;
- Jeugdigen, ouders en beroepsmatig betrokken personen moeten vragen rondom opgroeien en ontwikkeling kwijt bij één herkenbaar, bekend en laagdrempelig aanspreekpunt;
- De jeugdige en ouders moeten kunnen rekenen op een inhoudelijke beoordeling van hun situatie zonder daarbij te maken te krijgen met grenzen aan deskundigheid en onnodige stappen in de beoordeling;
- De jeugdige en ouders moeten er op kunnen rekenen dat deze zorg snel wordt verleend en dus beschikbaar is en samenhang kent;
- De jeugdige en ouders moeten volledig geïnformeerd zijn over de te doorlopen stappen, de voortgang, de te nemen beslissingen en de rechten en plichten voortvloeiend uit deze beslissingen.

Positie van de jeugdbescherming in het Bureau Jeugdzorg

Doordat alle toegang tot de jeugdzorg via het Bureau Jeugdzorg moet lopen, betekent dit in de praktijk dat de RvdKB het spreekuur voor cliënten en hun ouders heeft opgeheven. Als er nog cliënten aankloppen bij de RvdKB, dan worden ze doorverwezen naar het Bureau Jeugdzorg, tenzij er sprake is van acuut levensbedreigende situaties; in dat geval start de RvdKB direct zelf een onderzoek. Het Bureau Jeugdzorg onderzoekt of vrijwillige hulp nog nodig is. Dit zou het gevaar met zich mee kunnen brengen dat daar waar een hulpverlener van mening is dat een raadsonderzoek nodig is, deze schroomt om een melding bij het Bureau Jeugdzorg te doen

omdat dit niet noodzakelijkerwijs tot een raadsonderzoek hoeft te leiden maar ook in vrijwillige hulpverlening kan resulteren. Omgekeerd dreigt het gevaar dat in situaties waar vrijwillige hulpverlening beoogd is, een aanmelden bij het Bureau Jeugdzorg ongewenst tot een raadsonderzoek zou kunnen leiden. Het beginsel van vrijwilligheid bij de vraag naar hulp aan het Bureau Jeugdzorg kan gaan knellen in situaties die tot gedwongen hulpverlening leiden. Een duidelijk voordeel van de jeugdbescherming als onderdeel van het Bureau Jeugdzorg is dat als vrijwillige hulpverlening uitmondt in een maatregel van kindbescherming nu continuïteit van hulpverlening geboden kan worden. Een veel gehoord knelpunt is dat de vrijwillige hulpverlening wordt gestaakt als er een verwijzing komt naar de RvdKB. Nu blijft de cliënt vrijwillige hulp ontvangen totdat de kindbescherming het overneemt.

3.7.5 Opvoedingsondersteuning

Op 19 juni 2000 heeft de staatssecretaris van Justitie M.J. Cohen de notitie "*Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning*" aangeboden aan de Tweede Kamer⁷⁷. De nota gaat in op het probleem van "het gat in de opvoeding" (zoals geconstateerd door De Winter, 1997). Zijn ouders voldoende doordrongen van hun verantwoordelijkheid voor het gedrag van hun kinderen, en beschikken zij over voldoende pedagogische mogelijkheden om deze verantwoordelijkheid waar te maken?

Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning worden omschreven als: het door dwang of drang doen accepteren door ouders van advies, begeleiding of hulp bij opvoeding van kinderen. Bij drang moet gedacht worden aan een nadrukkelijk aanbod van hulp uit een coöperatief model tussen instanties en ouders. Gewezen wordt op inburgeringstrajecten en sociale activeringsprojecten waarin vormen van drang/dwang aanwezig zijn.

De notitie wijst de gedachte van criminalisering (strafrechtelijke vervolging van ouders in geval van normovertredend gedrag van kinderen) – zoals in de U.K. – af. De bestaande maatregelen en mogelijkheden moeten beter worden benut. Dit geldt bijvoorbeeld voor het contact tussen politie en justitie (RvdKB).

Gepleit wordt voor het beter benutten van contacten met politie en justitie voor het aanspreken van ouders op hun verantwoordelijkheid. De Stop-reactie voor 12-minners en het Haltproject zijn middelen die hierbij kunnen worden benut (ouders moeten bij een Halt-afdoening opgeroepen worden en schriftelijk instemmen voor minderjarigen van 12-16 jaar; voor minderjarigen van 16-18 is er geen oproepplicht maar worden ouders wel ingelicht).

Tenslotte zegt de staatssecretaris van Justitie in deze notitie toe dat, afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie-onderzoeken naar de OTS (de wetsevaluatie OTS en een onderzoek naar de effectiviteit van de kindbeschermingsmaatregelen en de nieuwe visie op de pleegzorg), in het kader van de kindbescherming een lichtere maatregel tot ondersteuning van de opvoeding wordt ingevoerd.

3.8 Samenvatting en conclusies

Na bestudering van relevante literatuur en jurisprudentie is gebleken dat er nog een aantal juridische knelpunten bestaat in de huidige OTS-regeling. Deze hebben voornamelijk betrekking op de schriftelijke aanwijzing, de machtiging UHP en de beëindiging van de uithuisplaatsing, de beroeps(on)mogelijkheden van betrokkenen bij een OTS, omgangsregelingen bij een OTS en de verhouding OTS en ontheffing bij pleeggezinplaatsingen van jonge kinderen.

De onduidelijkheid over wat nu precies een aanwijzing is en de ongespecificeerde regeling in de wet bieden de gezagsouder en de minderjarige niet de rechtszekerheid die nu juist was beoogd. Omdat nog maar weinig bekend is over het juridische instrument van de aanwijzing en hierover nauwelijks jurisprudentie bestaat, is voor alle belanghebbenden in het kader van de OTS nog onvoldoende zekerheid over het gebruik van de aanwijzing.

Het begrip machtiging UHP is in de nieuwe regeling niet duidelijk omschreven; daarom heeft men in de praktijk aan dit begrip een nadere invulling moeten geven. Door de kinderrechter kan op verzoek een ruime of specifieke machtiging UHP of een trajectmachtiging worden afgege-

⁷⁷ *Kamerstukken II, 1999-2000, 27 197, nr. 1.*

ven. Bij een ruime machtiging UHP of een trajectmachtiging UHP houdt de GVI veel beleidsruimte over om aan de plaatsing van de minderjarige buiten het gezin invulling te geven. Als de kinderrechter een specifieke machtiging UHP afgeeft, bijvoorbeeld een plaatsing in pleeggezin X, hebben de ouders, de minderjarigen en andere belanghebbenden meer rechtsbescherming omdat bij een wijziging van de verblijfplaats eerst een nieuw verzoek moet worden gedaan aan de kinderrechter. Alle belanghebbenden worden dan opgeroepen en op de zitting gehoord. Als in een trajectmachtiging een duidelijke volgorde van plaatsing wordt aangegeven, hebben belanghebbenden ook meer rechtszekerheid over de definitieve plaatsing. Tenslotte vervalt een machtiging UHP als deze niet binnen drie maanden is gebruikt; de vervaltermijn beperkt de beleidsruimte van de GVI in tijd.

De afbakening van de beleidsruimte van de GVI komt ook ter sprake bij de vraag wanneer een vrijwillige UHP voldoende is in het kader van de OTS, en wanneer een machtiging UHP nodig is. Bij deze vraag is bepalend wie het initiatief tot UHP heeft genomen. Zijn dit de ouders, dan is er geen grond voor een machtiging UHP. Neemt de GVI het initiatief tot UHP met toestemming van de ouders, dan is er wel reden tot het opleggen van een machtiging UHP. Onduidelijk blijft hoe vaak in de praktijk een verzoek tot machtiging UHP van de GVI wordt toegewezen, terwijl ouders het initiatief tot de UHP hebben genomen met medeweten van de GVI.

De extra rechtsbescherming voor de minderjarige bij een UHP in een gesloten inrichting, namelijk via de automatische toevoeging van een advocaat, heeft in de praktijk tot de vraag geleid of deze advocaat samen met de minderjarige hoger beroep kan instellen tegen een machtiging UHP in een gesloten setting. Als de algemene regel van het benoemen van een bijzonder curator eerst moet worden gevolgd voordat hoger beroep kan worden ingesteld, gaat dit ten koste van de extra rechtsbescherming voor de minderjarige. Ook de overige taken van de raadsman zijn in de nieuwe regeling niet duidelijk omschreven. Het is in het belang van de minderjarige die dreigt te worden geplaatst in een gesloten inrichting dat de taken van de raadsman zo duidelijk mogelijk worden omschreven, omdat de minderjarige extra rechtsbescherming behoeft bij een dusdanige inbreuk op zijn vrijheid.

Artikel 263 van boek 1 BW biedt niet in alle situaties voor betrokkenen bij een OTS voldoende mogelijkheden om het beleid van de GVI bij een overplaatsing of terugplaatsing van de minderjarige te toetsen. Pleegouders hebben juridisch geen mogelijkheid om de kinderrechter te verzoeken de beslissing van de GVI te wijzigen en het kind in het pleeggezin te laten wonen. Als de minderjarige in een instelling is geplaatst, hebben de instellingen ook geen mogelijkheid om tegen het beleid van de GVI beroep aan te tekenen. Tenslotte heeft de ouder zonder gezag ook geen rechtsingang op grond van art. 263 BW om te verzoeken de machtiging UHP te beëindigen of te bekorten, of om een beoogde terugplaatsing van de minderjarige door de gezinsvoogd tegen te gaan. De enige mogelijkheid is een beroep in te stellen bij de bestuursrechter.

Nu de tweejaarstermijn voor een OTS met UHP uit de wet is verdwenen, maar ook de doelstelling van de OTS in de nieuwe regeling duidelijk in de wet is opgenomen (het bieden van hulp en steun om de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden, waarbij de ouders zoveel mogelijk verantwoordelijkheid moeten behouden over hun kind), is niet duidelijk wanneer een OTS niet of niet meer kan worden uitgesproken. Vooral als het gaat om jonge kinderen in pleeggezinnen, is de doelstelling van de OTS op den duur vaak in strijd met het belang van het kind tot hechting met pleegouders. Zijn dit situaties waarvoor een OTS met UHP de juiste kindbeschermingsmaatregel is, of moet in deze gevallen worden overgegaan tot de maatregel van ontheffing? De nieuwe OTS-regelgeving biedt onvoldoende duidelijkheid in deze situaties.

De nieuwe OTS-regeling biedt tenslotte niet in alle situaties een beroepsmogelijkheid voor alle belanghebbenden. Ook geeft de wet geen regeling voor in onderling overleg vastgestelde omgangsregelingen die de gezinsvoogd wil wijzigen. Het bestaan van de verschillende juridische regelingen betreffende omgang uit titel 14 en uit titel 15 van boek I BW leidt tot veel onduidelijkheid en voor sommige punten is niets geregeld over omgang van betrokkenen tijdens een OTS. Belanghebbenden die geen beroep kunnen instellen bij de kinderrechter, pogen nu op andere wijze het beleid van de GVI te toetsen, bijvoorbeeld door naar de kort geding rechter of bestuursrechter te stappen. Het is de vraag of de wetgever dit alles voor ogen heeft gehad.

Hoofdstuk 4 Analyse van statistisch materiaal

4.1 Inleiding

Ten behoeve van een kwantitatieve analyse van de feitelijke veranderingen ten tijde van de wetswijziging is geput uit een viertal bronnen:

- De beschikbare gegevens bij het Ministerie van Justitie, met name de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid (DPJS);
- De registratiesystemen van gezinsvoogdij-instellingen (GVI's);
- De beschikbare gegevens bij het hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdKb);
- De beschikbare gegevens bij arrondissementsrechtbanken.

4.2 Ministerie van Justitie

Via de eerste bron werden gegevens aangeleverd afkomstig uit het Jaarboek 1998 van het DPJS⁷⁸. Deze gegevens betreffen tabelmatige overzichten van het aantal aangevraagde en toegekende(V)OTS-maatregelen alsmede aangevraagde en toegekende ontheffingen / ontzettingen uit de ouderlijke macht voor de periode 1991-1998. Daarbij zijn wat achtergrondvariabelen als sekse, leeftijd en etniciteit vermeld. Deze gegevens zijn op hun beurt weer afkomstig uit de administratie van de GVI's en de RvdKb; deze gegevens zullen later aan bod komen. Met deze eerste gegevens zijn de volgende vragen van het statistisch onderzoek (zie bijlage 3) te beantwoorden:

- *Hoe vaak wordt een (V)OTS door de kinderrechter uitgesproken?*
- *Hoe vaak wordt deze verlengd, dat wil zeggen dat geen definitieve OTS is uitgesproken?*

Over de jaren 1991–1997 is het totale aantal onder toezicht gestelde jeugdigen gestegen van 12.470 in 1991 tot 18.690 in 1997. De stijging van het totale aantal onder toezicht gestelde jeugdigen is over de periode 1995-1997 vrijwel stabiel, namelijk 5 tot 5,5 procent. In 1993 en 1994 was de stijging ten opzichte van het voorgaande jaar hoger, namelijk respectievelijk 13,3 en 7,1%. Als vervolgens gekeken wordt naar de instroom per jaar (zie tabel 4.1), dan blijkt dat er tot 1994 een stijging te zien is in het aantal ondertoezichtstellingen met een lichte daling in 1995 (-7,2%) gevolgd door weer een stijgende lijn in de jaren erna.

Tabel 4.1 Aantal rekestes en uitspraken (V)OTS 1991 – 1998 (voor zover bekend)

Jaar	Rekestes tot VOTS	Rekestes tot OTS	Uitgesproken VOTS (waarvan omgezet in OTS)	Uitgesproken OTS totaal	Stijging uitgesproken OTS in %
1991				3.614	
1992	788	3.337		4.202	16,3
1993	959	3.785		4.811	14,5
1994	799	4.042		4.947	2,8
1995	641	3.828	111* (98)	4.593	- 7,2
1996	763	4.394	831 (780)	5.108	11,2
1997			845 (778)	5.353	4,8
1998			955 (847)	5.434	1,5

* het betreft hier de laatste twee maanden van 1995, waarin de gewijzigde wetgeving van kracht werd. VOTS-uitspraken voor 1 november 1995 werden niet geregistreerd

⁷⁸ Stafbureau Informatie, Voorlichting en Publiciteit van de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid van het Ministerie van Justitie (september 1998) *Jaarboek 1998 Preventie, Jeugd, Sanctie*. Sdu Grafisch Bedrijf, Den Haag. Ook het Jaarboek 1999 kon nog worden geraadpleegd. Een groot deel van de hierin beschreven cijfers komt uit het eigen registratiesysteem van DPJS, de zogenaamde Pupillenregistratie.

De verminderde stijging van het aantal onder toezichtgestelde jeugdigen na 1995, het jaar waarin de gewijzigde wetgeving van kracht werd, is opvallend. In 1995 was er zelfs sprake van een afname in OTS-pupillen (zie tabel 4.1).

Ook het aantal voorlopige ondertoezichtstellingen stijgt ieder jaar; in 1998 is dit aantal ten opzichte van 1995 met bijna 15% toegenomen. Het effect van de wetwijziging (veranderde duur en grondslag van de VOTS) is niet na te gaan, omdat gegevens van voor 1995 ontbreken. Het aandeel van omgezette VOTS-uitspraken in het totaal aantal definitieve OTS-uitspraken is niet groot (respectievelijk 15,27 en 14,53% in 1996 en 1997). Met de hier beschikbare gegevens is niet na te gaan welke aandeel de verschillende partijen hebben in het indienen van (V)OTS-reksten en hoeveel reksten worden ingewilligd. Reksten kunnen bijvoorbeeld worden ingediend door de Raad voor de Kinderbescherming, de ouder (met of zonder gezag) of op verdedering van het Openbaar Ministerie.

Tabel 4.2 Uitspraken OTS naar geslacht

Jaar	Uitgesproken OTS jongens	Uitgesproken OTS meisjes
1991	1.998	1.616
1992	2.268	1.934
1993	2.555	2.256
1994	2.656	2.291
1995	2.453	2.140
1996	2.789	2.319
1997	2.886	2.467
1998	2.946	2.481

Iets meer jongens dan meisjes krijgen te maken met een ondertoezichtstelling: gemiddeld over de laatste vijf jaar is de verdeling 55% jongens en 45% meisjes. Voor zover de leeftijdopbouw bekend is (alleen voor de jaren 1996 en 1997), blijkt dat de grootste groep onder toezicht gestelden in 1996 zich bevindt in de leeftijdsklasse 12 t/m 15 jaar (35%). In 1997 is de leeftijdsklasse van 13 t/m 16 jaar de grootste groep met een aandeel van 40%.

Op basis van de gegevens uit voornoemde bron zijn alleen voor wat betreft de frequentie de volgende vragen (zie bijlage 1) te beantwoorden :

- *Hoe vaak en in welke gevallen wordt ontzetting uit de ouderlijke macht toegepast?*
- *Hoe vaak en in welke gevallen wordt ontheffing uit de ouderlijke macht toegepast?*

Ontzetting uit de ouderlijke macht wordt volgens het jaarboek maar zelden toegepast; het gaat dan om maximaal vijf tot tien ontzettingen per jaar. Uit deze gegevens is alleen het aantal reksten tot ontzetting bekend: dit aantal varieert tussen 1992 en 1996 van 7 tot 19 reksten.

Ontheffingen komen volgens de directie veel vaker voor: gemiddeld zo'n 250 keer per jaar. Het aantal reksten tot ontheffing varieert voor deze periode tussen de 117 en 166. Uit de gegevens van DPJS blijkt verder dat er, afgezien van 1996, ruim 300 ontheffingen per jaar worden uitgesproken na een OTS-maatregel. Dit aantal daalde na de wetwijziging in 1995 drastisch en is in 1996 bijna gehalveerd tot 180 uitspraken.

Tabel 4.3 aantal reksten tot ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht in 1992-1996

Jaar	Rekest tot ontheffing	Rekest tot ontheffing/ontzetting	Ontheffingen na OTS	Rekest tot ontzetting	Rekest tot ontzetting/ontheffing
1992	163	14	336	19	18
1993	143	18	338	15	11
1994	166	7	371	12	13
1995	117	7	316	7	13
1996	132	2	180	19	5

4.3 Gezinsvoogdij-instellingen

Vooralsnog ontbreken gegevens over aanwijzingen en machtigingen. Volgens een beleidsmedewerker informatisering van Vedivo worden door de GVI's alleen plaatsingen bijgehouden. Uit informatie van de instellingen is daar bekend dat 99% van de machtigingen wordt ingewilligd, maar dit wordt alleen in dossiers bijgehouden. Het huidige registratiesysteem (Pupil) registreert dus geen aanwijzingen en machtigingen. Deze kunnen alleen in het nieuwe registratiesysteem (PPS) van de GVI's bijgehouden worden. Dit nieuwe systeem is pas recentelijk bij de instellingen geïnstalleerd, waarbij dat in Utrecht het langste operationeel is, namelijk sinds medio 1999. Per 1 september 2000 is het nieuwe systeem bij 12 van de 18 instellingen in gebruik genomen. Probleem is echter dat het nieuwe systeem door elke instelling variabel kan worden ingevuld: elke GVI kan zelf bepalen welke gegevens zij in het kader van het nieuwe systeem registreert. Het nieuwe systeem PPS bestaat namelijk uit een registratiedeel en een programma waarin je variabelen kunt coderen.

Navraag bij de GVI in Limburg leert dat deze per 5 oktober 1999 is overgestapt naar het nieuwe systeem en daarin aanwijzingen en machtigingen registreren. Hierbij wordt door de applicatiebeheerder de kanttekening gemaakt dat dit alleen gebeurt in zoverre deze informatie in de uitgaande stukken staat vermeld. Het nieuwe systeem kent ook nog een aantal kinderziektes, waardoor bij de GVI's vaak nog met dubbele registraties wordt gewerkt.

4.4 Arrondissementsrechtbanken

In eerste instantie is een gerechtssecretaris van de rechtbank in Alkmaar benaderd met het verzoek om informatie over het aantal beroepszaken tegen aanwijzingen van GVI's. De gerechtssecretaris gaf echter aan niet over gegevens te beschikken die aangeven hoe vaak tegen een aanwijzing van een GVI beroep wordt ingesteld. Volgens hem worden deze gegevens ook niet landelijk geregistreerd. Speurwerk op initiatief van de werkgroep van kinderrechtvaarders leverde echter voor 11 van de 19 rechtbanken aanvullende informatie op. Het betrof de registratie van elke rechtbank met betrekking tot het aantal beroepszaken tegen aanwijzingen voor de periode 1995–1999. Dit leverde het volgende plaatje op:

Tabel 4.4. Het aantal beroepszaken tegen aanwijzingen per jaar per arrondissement

	1995	1996	1997	1998	1999	Totaal
Alkmaar			11	10	16	37
Almelo		9	13	13	11	46
Amsterdam				70		70
Breda				3	8	11
Den Haag			58	58	110	226
Dordrecht	4	57	51	11	35	158
Groningen				3		3
Leeuwarden				28	16	44
Maastricht	1	11	5	4	12	33
Middelburg		20	16	28	12	76
Utrecht		8	6	13	8	35
Zutphen				8	5	13
Totaal	5	105	160	249	233	752

Het is lastig om deze cijfers te beoordelen gezien het aantal gaten in de tabel en het ontbreken van een referentiekader, zoals het aantal gegeven aanwijzingen door gezinsvoogden. Daardoor valt niet goed in te schatten hoe vaak ouders en/of minderjarigen gebruikmaken van hun beroepsmogelijkheden. Daarnaast werken verschillen in grootte van een arrondissement vertekend: het hoge aantal beroepszaken in Den Haag hangt waarschijnlijk samen met het grote gebied en daarmee het grote aantal OTS-pupillen dat dit arrondissement bestrijkt. Een betere

graadmeter is daarom misschien het aantal OTS-pupillen per arrondissement, afgezet tegen het aantal beroepszaken bij de betreffende rechtbank.

In de pupillenregistratie van DPJS zijn gegevens opgenomen over het aantal jeugdigen onder OTS per arrondissement (peildatum 31 december 1997). Door het gemiddeld aantal jaarlijkse beroepszaken tegen aanwijzingen tegen dit aantal af te zetten ontstaat het volgende overzicht (zie tabel 4.5) :

Tabel 4.5 Aantal onder toezicht gestelde jeugdigen, absoluut en per 1.000 inwoners van 0-17 jaar, 1997, afgezet tegen het gemiddelde aantal jaarlijkse beroepszaken tegen aanwijzingen per arrondissement

Arrondissement	Inwoners (0-17 jaar)	OTS Absoluut	OTS per 1.000 inwoners 0-17 jaar	Gem. aantal jaarlijkse Beroepszaken*	Percentage beroepszaken OTS-pupillen
Den Bosch	275.280	1408	5,11	-	-
Breda	163.994	1075	6,55	5,5	0,51
Maastricht	127.026	820	6,46	6,6	0,80
Roermond	105.391	594	5,64	-	-
Arnhem	261.657	1518	5,80	-	-
Zutphen	126.816	580	4,57	6,5	1,12
Zwolle	204.501	970	4,74	-	-
Almelo	145.904	621	4,26	11,5	1,85
Den Haag	313.500	1530	4,88	75,33	4,92
Rotterdam	299.616	1994	6,66	-	-
Dordrecht	124.492	485	3,90	38,5	0,03
Middelburg	74.642	360	4,82	19	5,28
Amsterdam	218.271	2182	10,00	70	3,21
Alkmaar	161.487	929	5,75	12,33	1,33
Haarlem	142.683	733	5,14	-	-
Utrecht	246.249	1141	4,63	8,75	0,77
Leeuwarden	142.437	711	4,99	22	3,09
Groningen	111.977	671	5,99	3	0,45
Assen	101.936	369	3,62	-	-
Totaal	3.347.859	18.691	5,58	240,76	

* voor zover gegevens zijn aangeleverd (vergelijk tabel 4.4)

De tabel laat zien dat het aantal beroepszaken ten aanzien van het aantal OTS-pupillen in een arrondissement erg klein is, variërend van een halve tot ruim vijf procent. Uit interviews met en enquêtes onder gezinsvoogden is gebleken dat dit waarschijnlijk samenhangt met het zeer kleine aantal aanwijzingen dat door gezinsvoogden gegeven wordt. In de enquête die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd onder alle gezinsvoogdij-instellingen zijn vragen opgenomen over het geven van aanwijzingen. Uit de open antwoorden op deze vragen komt naar voren dat aanwijzingen in de praktijk nauwelijks gegeven worden, omdat gezinsvoogden ze niet passend vinden in hun relatie met cliënten en formele sanctie-effectueringsmogelijkheden ontbreken (uitgezonderd de zware "middelen" uithuisplaatsing en ontheffing/ontzetting van het ouderlijk gezag).

Het hoge aantal beroepszaken in Den Haag en Amsterdam blijkt in de tabel samen te hangen met een groot aantal OTS-pupillen in deze arrondissementen, maar toch worden er relatief veel beroepszaken tegen aanwijzingen aangespannen in deze steden (respectievelijk 4,92 en 3,21% van het aantal OTS-pupillen). In Groningen, waar zich veel minder OTS-pupillen bevinden, ligt het aantal beroepszaken weer veel lager. Grote uitzonderingen in dit verband zijn de arrondissementen Middelburg en Leeuwarden: ondanks het relatief lage aantal OTS-pupillen in deze arrondissementen (respectievelijk 360 en 711) worden hier gemiddeld veel beroepszaken aangespannen (19 en 22), waardoor het percentage beroepszaken van het aantal OTS-pupillen in deze twee arrondissementen verrassend hoog uitvalt (5,28 en 3,09%).

4.5 Hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming

Tenslotte is het hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming voor informatie benaderd. Het hoofdkantoor gaf aan te beschikken over gegevens met betrekking tot de controletaak van de Raad, met name het aantal zaken dat door de GVI's bij hen wordt gemeld. De meldingen van de GVI vallen uiteen in twee categorieën: mededelingen en verzoeken. Mededelingen betreffen het niet verlengen van een OTS of een uithuisplaatsing of een tussentijdse beëindiging van deze laatste. Bij verzoeken gaat het om het verlengen van een OTS, de tussentijdse opheffing hiervan, het aanvragen van een machtiging uithuisplaatsing, het verlengen van deze machtiging, het vervangen van de GVI, vervanging toestemming ouder voor medische behandeling of wijziging van de rechterlijk vastgestelde omgangsregeling. Alleen bij mededelingen heeft de Raad volgens de wet een toetsende taak. De registratie van deze zaken hangt samen met de verschillende reactiemogelijkheden van de Raad op verzoeken en mededelingen van de GVI's, waarbij elke reactiemogelijkheid afzonderlijk wordt bijgehouden in het registratiesysteem. De Raad heeft twee opties wanneer er een melding van een GVI binnenkomt:

- Ze kan besluiten tot *geen verdere bemoeienis*, dat wil zeggen de Raad gaat akkoord (soms na uitvoerig overleg met de GVI) met het voorstel van de GVI.
- De Raad kan een *onderzoek* instellen: er zijn bij het voorstel van de GVI nog zorgen en uitgebreid overleg met de GVI heeft niets opgeleverd. De Raad gaat dan zelfstandig onderzoek uitvoeren.

Alleen zaken waarbij de Raad een taak heeft worden geregistreerd: het toetsen van de besissing tot beëindiging van een OTS en bij uithuisplaatsing het toetsen van de beëindiging van een machtiging aan het eind van de door de kinderrechter bepaalde periode en tussentijdse beëindigingen. Andere zaken, zoals de verlenging van de OTS, worden wel bij de Raad gemeld, maar omdat de Raad daar verder geen bemoeienis mee heeft, wordt dit soms niet geregistreerd. Sowieso zijn er alleen cijfers voorhanden voor 1998 en later; daarvoor werd geen uniforme registratie bijgehouden. Sinds eind 1997 beschikken de verschillende vestigingen van de Raad over het Kinderbeschermings Informatiesysteem (KIS). Maar per directie worden er verschillende werkwijzen gehanteerd bij het invoeren van gegevens in dit systeem. Dit verschil is terug te zien in de aangeleverde cijfers: niet alleen zijn de cijfers onvolledig, maar ook zitten er grote verschillen tussen de vijf directies. Daarom werden er door de Raad in 1999 registratieregels vastgesteld voor het primaire proces. Vanaf 1 januari 2000 zijn deze regels in alle vestigingen van kracht geworden. Een van de belangrijkste regels die de Raad opstelde was het invoeren van alle meldingen als actieve bemoeienis in KIS. Daarmee is de uniformiteit van het registratiesysteem aanzienlijk verbeterd, maar nog steeds zijn er onduidelijkheden in de praktijk van de registratie.

Tabel 4.6 *Het aantal geregistreeerde meldingen van de GVI aan de directies van de Raad voor de Kinderbescherming in 1998*

1998	Directie Noord	Directie Noord-West	Directie Oost	Directie Zuid	Directie Zuid-West	Totaal
Toetsen OTS- duur						
Geen verdere bemoeienis	236	1	1.622	296	1.979	4.134
Onderzoek	4	4	10	6	1	25
Toetsen OTS-plaatsingen						
Geen verdere bemoeienis	43	-	1.399	279	1.190	2.911
Onderzoek	1	1	1	1	3	7
Totaal	284	6	3.032	582	3.173	7.077

De Directie Noord-West lijkt nauwelijks iets te registreren, terwijl de Directies Oost en Zuid-West alles lijken bij te houden. De Directies Noord en Zuid vallen hier tussen in. Deze verschillen in registratie zijn, zoals gezegd, te verklaren vanuit de verschillende werkwijzen die directies hanteren in het bijhouden van gegevens in KIS. In de Directie Noord-West is de afspraak gemaakt

dat alleen zaken die leiden tot onderzoek worden ingevoerd. In de Directie Noord wordt wel alles ingevoerd, maar alleen onder de categorie "consult en informatie", waardoor een groot deel van de OTS-mededelingen niet goed zichtbaar is in het systeem. Directie Zuid-West voert daarentegen een strikte registratie waarbij alle mededelingen ook handmatig worden bijgehouden.

In veruit de meeste gevallen, zo blijkt uit tabel 4.6, besluit de Raad tot geen verdere bemoeienis. Een meerderheid van de aangemelde zaken betreft de duur van OTS.

Recente cijfers geven aan dat er in 1999 sprake lijkt te zijn van een lichte daling in het aantal getoetste zaken door de Raad ten opzichte van 1998 (zie tabel 4.7).

*Tabel 4.7 Het aantal geregistreerde meldingen van de GVI aan de directies van de Raad voor de Kinderbescherming in 1999**

1999	Directie Noord	Directie Noord-West	Directie Oost	Directie Zuid	Directie Zuid-West	Totaal
Toetsen OTS- duur						
Geen verdere bemoeienis	20	-	1.127	70	2.010	3.227
Onderzoek	5	6	7	7	4	29
Toetsen OTS-plaatsingen		-				
Geen verdere bemoeienis	6	-	1.094	148	1.258	2.506
Onderzoek	2	4	1	3	-	10
Totaal	33	10	2.229	228	3.272	5.772

* gegevens zijn bekend tot en met oktober '99

Deze lichte daling heeft waarschijnlijk te maken met het ontbreken van gegevens voor de maanden november en december. De Directie Zuid-West heeft tot en met oktober al meer zaken getoetst dan in het hele jaar daarvoor, terwijl de Directies Noord en Zuid nog minder lijken te registreren. Op basis van deze sterk wisselende gegevens tussen directies en over de jaren zijn daarom moeilijk uitspraken te doen over de controlerende taak van de Raad voor de Kinderbescherming. Daarvoor is een breed gedragen en nauwkeurig bijgehouden registratiesysteem nodig. Met de invoering van uniforme registratieregels voor KIS is een belangrijke stap in deze richting gezet.

4.6 Onbeantwoorde vragen

Op basis van het beschikbare cijfermateriaal zijn de volgende vragen van het onderzoek (zie bijlage 1) niet te beantwoorden:

Aanwijzingen:

- Hoe vaak worden (schriftelijke) aanwijzingen gegeven?
- In welke gevallen wordt door de met gezag belaste ouder en/of de minderjarige van 12 jaar of ouder een beslissing tot wijziging of intrekking van de aanwijzing van de GVI gevraagd?
- Hoe vaak en in welke gevallen wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid een beslissing van de GVI voor te leggen aan de rechter, op grond van de Awb?
- In hoeverre wordt door de gezagdragende ouder en/of minderjarige van 12 jaar of ouder gebruikgemaakt van de mogelijkheid beroep in te stellen bij de kinderrechter?

Machtigingen:

- Hoe vaak en wat voor type machtigingen (algemene of specifieke) verzoeken de GVI's aan de rechter en hoe vaak geeft de rechter gevolg aan deze verzoeken?
- Hoe vaak en in welke gevallen wordt door de met gezag belaste ouder en/of de minderjarige van 12 jaar of ouder een beslissing betreffende de machtiging uitgelokt bij de GVI?

- Hoe vaak komt het voor dat een "open" machtiging wordt aangevraagd, voor de overplaatsing van een gesloten naar een open afdeling, en visa versa?

Waar mogelijk zijn deze vragen in de enquête en de interviews aan de orde gesteld (gerapporteerd in de hoofdstukken 6 tot en met 10). Ook is nog relevant extern onderzoek geanalyseerd (zie 3.7).

4.7 Samenvatting en conclusies

De stand van zaken tot dusver is dat de registratie van gegevens met betrekking tot de (gewijzigde) OTS-wetgeving beperkt van aard is. De opvraagbare gegevens bij het Ministerie van Justitie bijvoorbeeld betreffen slechts het aantal aangevraagde en uitgesproken (V)OTS-maatregelen en het aantal ontheffingen/ontzettingen uit het gezag voor de periode 1991-1998. Nieuwe initiatieven voor verbetering van de registratie (het nieuwe registratiesysteem van de GVI's en de uniforme registratieregels voor KIS bij de Raad) staan nog in de kinderschoenen. Het kwantitatieve beeld is daardoor anno 2000 verre van compleet. Wat ontbreekt is een landelijke registratiesysteem waarin al deze gegevens worden bijgehouden en verzameld. Tot nu toe wordt er bij elke instantie wel wat geregistreerd, maar deze registratie is gebrekkig (zie de gaten in bovenstaande tabellen) en verschilt per vestiging/arrondissement. De verschillende registratiesystemen per instantie (Pupillenregistratie DJPS, PPS bij de GVI's, KIS bij de Raad en QQT of Discoverer bij de rechtbanken) bemoeilijken verder de informatie-uitwisseling en het voeren van een landelijke centrale administratie.

Men kan zich daarbij afvragen of het voeren van een landelijke, centrale registratie wel zinvol is. Dat vergroot toch alleen maar de administratieve last van de betrokken instanties? Dit is onzes inziens echter een kortetermijnprobleem. De instanties kunnen profiteren van een nauwkeurig registratiesysteem dat termijnen van maatregelen kan bewaken en het indienen van verzoekschriften en mededelingen kan standaardiseren en automatiseren. Daarmee kan de werklast zichtbaar worden gemaakt en het administratieve deel ervan op de lange termijn worden verlicht. Dat hieraan ook grote behoefte is bij de GVI's, blijkt uit hun inspanningen voor het nieuwe registratiesysteem PPS, waarin al deze functies mogelijk zijn.

Hoofdstuk 5 Beoordeling van de wetwijziging door de betrokken professionals: medewerkers van de GVI, RvdKB en kinderrechters

5.1 Inleiding

De hoofdstukken 5 tot en met 9 behandelen de vraag of de huidige uitvoeringspraktijk van de ondertoezichtstelling, gezien vanuit de opvattingen en ervaringen van raadsmedewerkers, medewerkers van de gezinsvoogdij-instellingen, kinderrechters en sleutelfiguren, beantwoordt aan de bedoelingen van de wetgever.

Daartoe is nagegaan wat de ervaringen zijn van de betrokken instanties en personen. De gegevens zijn op twee manieren verzameld. Ten eerste is er een schriftelijke enquête onder de GVI's en de RvdKB gehouden. Ten tweede zijn er interviews gehouden. Er zijn gesprekken geweest met zowel gezinsvoogden als met iemand van de staf dan wel het management van de gezinsvoogdij-instelling, met kinderrechters, met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en met verschillende sleutelfiguren. In een bijlage bij dit rapport kan de lezer een beschrijving van de respondentgroepen vinden.

Naast de algemene vraagstelling van het onderzoek zijn er vragen gesteld naar de implementatie, de middelen (aanwijzingen, uithuisplaatsing, termijnstelling), en de mogelijkheden voor verzoek bij de GVI en beroep op de rechter. De resultaten worden in dit hoofdstuk en in de hoofdstukken 6 tot en met 9 besproken.

Eerst komt het oordeel van de respondenten over de herziene wetgeving aan bod. Vervolgens wordt de vraag behandeld hoe medewerkers van de RvdKB en de GVI's de implementatie ervaren hebben.

5.2 Oordeel over de herziene OTS-wetgeving

Aan de respondenten is gevraagd wat hun oordeel is over de herziene wet. Wat zijn volgens hen de belangrijkste positieve en negatieve gevolgen van de nieuwe OTS-wet.

De meeste respondenten uit de GVI's zijn positief over de wetwijziging aangezien de herziene wet in hun optiek meer rechtswaarborgen aan de belanghebbenden biedt. Zij zijn van mening dat er sprake is van meer transparantie, meer controle, en minder willekeur waardoor de procedurele kwaliteit is verhoogd. Alle respondenten zijn het erover eens dat een positief effect van de wetwijziging is dat veel helderder en duidelijker is geworden "wie wat doet". De gezinsvoogden benoemen dit vooral in termen dat het voor de cliënt duidelijker is geworden wat de taken en bevoegdheden zijn van de gezinsvoogd. De leidinggevendenden zijn van mening dat de positie van de kinderrechter objectiever en zuiverder is geworden. De respondenten zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de zorg beter op zijn plaats is bij de GVI dan bij de kinderrechter. Tot slot noemt iets minder dan de helft van de respondenten als positief punt dat de cliënt een sterkere rechtspositie heeft gekregen, zowel door de mogelijkheid van beroep, als doordat het systeem transparanter is geworden. Daarnaast wordt door een aantal respondenten als positief effect genoemd dat er meer landelijke uniformiteit is gekomen, zodat er minder sprake is van willekeur.

Als belangrijk punt van kritiek wordt de hoge administratieve werkdruk genoemd. Een gevolg van de wetwijziging is dat het gezinsvoogdijwerk enerzijds meer gezag en verantwoordelijkheid krijgt en anderzijds het toegemeten gezag en de toegekende verantwoordelijkheid meer dan ooit dient te verantwoorden. Met name deze verantwoording kost zoveel tijd (rapportage, hulpverleningsplan, evaluaties) dat dit ten koste gaat van het contact met de cliënt.

Wat betreft de positie van de kinderrechter geven de gezinsvoogden – en in wat mindere mate de managers – aan dat zij het overleg en de inbreng van de kinderrechter missen. In de ogen van de cliënten heeft de kinderrechter meer gezag dan de gezinsvoogd. In de wet is getracht dit

te compenseren: door het invoeren van de schriftelijke aanwijzing zou de rechtspositie van de GVI versterkt worden. De schriftelijke aanwijzing is volgens de meeste respondenten een lege huls, aangezien er geen sanctiemogelijkheden aan verbonden zijn. (zie verder over het onderwerp aanwijzingen hoofdstuk 8). Drie respondenten hebben een afwijkende opvatting en noemen expliciet als negatief effect dat de kinderrechter zich nog steeds te veel inhoudelijk bemoeit met de OTS-zaak.

Een kwart van de respondenten is van oordeel dat de cliënt te machtig is geworden. Naar hun oordeel hebben de ouders een dominante positie gekregen ten opzichte van pleegouders of de kinderen.

Knelpunten die genoemd worden ten aanzien van de uitvoering zijn:

- Het tijdsbeslag dat de rapportage en de administratie vergt. Dit gaat ten koste van de cliëntencontacten.
- De verschuiving naar de juridische zorgvuldigheid, met name ten aanzien van het hulpverleningplan, conform de Wet op de Jeugdhulpverlening gaat ten koste van de pedagogische aspecten. Men vindt het lastig om deze inhoudelijke aspecten in juridische termen te vatten.
- Indien de aanwijzingen niet worden opgevolgd, blijkt het moeilijk om sancties toe te passen.

De medewerkers van de RvdKB benoemen de scheiding die in de herziene wet gemaakt is tussen hulpverleners en rechtspreken als een positief punt.

Sinds de herziening van de wet kreeg de RvdKB als gevolg van de amendementen Dijkstal c.s. (zie hoofdstuk 1) een nieuwe taak bij respectievelijk de uithuisplaatsing in het kader van een OTS, tussentijdse beëindiging en (niet) verlenging van de maatregel. Vrijwel alle raadsmedewerkers vinden dat de tekst van de gewijzigde wet voldoende duidelijk is over de taak van de RvdKB. Maar over hoe de taken uitgevoerd moeten worden in de praktijk bestaat veel verwarring bij de raadsmedewerkers. *"Er is na zoveel jaar nog steeds sprake van kinderziektes."* Bij de inwerkingtreding was niet duidelijk hoe de toetsing er uit moest zien. De rol van de RvdKB heeft zich na de wetwijziging gaandeweg ontwikkeld. Dit heeft tot gevolg gehad dat per vestiging een eigen werkwijze is opgezet. *"Het heeft even geduurd voordat het toetsingsformulier was ontwikkeld en de werkwijze duidelijk werd."* Ook wordt er per vestiging verschillend mee omgegaan. Hoewel onlangs nog verdere verduidelijking heeft plaatsgevonden middels een uitgebreid schema met criteria waarmee getoetst moet worden, geven de geënquêteerden aan dat het voor hen nog niet duidelijk is hoe marginaal c.q. hoe gedegen de taak van de RvdKB moet worden uitgevoerd.

Een meerderheid is van mening dat de afstemming van de verantwoordelijkheden met de GVI een knelpunt is. *"Er zijn geen goede werkafspraken en geen sancties ten aanzien van te late meldingen en/of opheffingen of niet verlengde plaatsingen zonder toestemming van de Raad."* Ook moet de RvdKB er op kunnen vertrouwen dat de GVI zijn verantwoordelijkheid oppakt. Bij herhaling is door een vestiging aangegeven dat de RvdKB in gesprek wil gaan over onder meer de ervaring met de toetsende taak en met de VOTS. Op dit laatste punt komen we verderop nog terug.

De verdere negatieve punten die de raadsmedewerkers noemen betreffen vooral de uitvoering. Ook daar komen we in de volgende hoofdstukken nog op terug.

Wat het gebruik van de wet zelf betreft wordt het als kwalijk gezien dat in de praktijk de OTS ongelimiteerd kan doorlopen als de ouders niet bij machte zijn om veranderingen aan te brengen. Dit wordt gezien als een effect van de verandering van de termijn van de looptijd van de OTS met UHP voor telkens een jaar in plaats van de tweejaarstermijn voor UHP. Met de oude maximale termijn voor uithuisplaatsing bij een OTS van twee keer een jaar werd beter bekeken of er sprake was van perspectief, zodat een deel van de OTS-en omgezet werd in een maatregel van ontheffing. Dit heeft voor een deel van de gevallen een oneigenlijk gebruik van de OTS tot gevolg.

De kinderrechters zien als belangrijkste doelstelling van de herziene OTS-regeling de scheiding tussen hulpverlening en rechtspraak, waardoor de kinderrechter een onafhankelijk rechter is geworden en niet meer met de uitvoering van de OTS is belast. Dit wordt als positief beoordeeld. Inherent aan deze doelstelling is het verbeteren van de rechtsbescherming van betrokkenen bij een OTS. De kinderrechters zijn unaniem van oordeel dat de herziening van de OTS-

regeling niet tot meer rechtsbescherming heeft geleid. Vooral de belangen van ouders en kinderen zijn niet voldoende gewaarborgd in de huidige regeling. Als belangrijkste oorzaak wordt genoemd dat de regeling teveel is gejuridiseerd, terwijl het bij een OTS veelal gaat om onmon-dige en kwetsbare ouders.

De procedures in het kader van de OTS zijn te ingewikkeld geworden voor deze doelgroep. Het informele spreekuur van de kinderrechter, zoals dat in de oude regeling bestond, is opgeheven en dit heeft geleid tot meer drempels voor betrokkenen om naar de kinderrechter te stappen. Soms is er een getrapte toegang tot de kinderrechter (tegen sommige beslissingen moet eerst bezwaar worden ingesteld bij de GVI en pas daarna beroep bij de kinderrechter) en dit alles kost te veel tijd. Op het moment dat een conflict bij de kinderrechter ligt, is de zaak vaak al ge-ëscaleerd. Vroeger werden veel meer conflicten tussen ouders/minderjarige en gezinsvoogd besproken op het spreekuur, maar deze conflicten zien de kinderrechters nu niet meer terug. Een aantal kinderrechters is van mening dat de kinderrechter als conflictbeslechter geschikter is dan de GVI.

Een aantal sleutelfiguren is van mening dat de GVI voor ouders en minderjarigen teveel een machtsinstituut is geworden: het klachtrecht is slecht geregeld, terwijl het beleid en de eventuele inactiviteit van de GVI niet kunnen worden getoetst. De schriftelijke aanwijzing, die oorspronkelijk is bedoeld ter versterking van de rechtspositie van ouders en minderjarige, wordt niet of nauwelijks gebruikt, waardoor de bedoeling van de wetswijziging niet wordt verwezenlijkt. Ook zijn ouders en minderjarigen vaak niet op de hoogte van de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen een aanwijzing.

Deze respondenten zijn verder van mening dat de positie van andere belanghebbenden, vooral van de ouder zonder gezag en de pleegouders, slecht is geregeld. Zij hebben geen beroeps-mogelijkheid tegen een aanwijzing en staan ook zwak bij een beslissing van de GVI tot beëindiging van de uithuisplaatsing.

5.3 Oordeel over de implementatie

Bij elk veranderingsproces is het van belang dat er gekeken wordt naar de wijze waarop medewerkers en de instellingen voorbereid zijn. Nagegaan is welke voorzieningen er bij de verschillende instanties zijn getroffen om de wet te implementeren en of deze voorzieningen de meest geëigende middelen waren om de gestelde doelen te bereiken.

Zowel uit de enquête als uit de interviews blijkt dat alle respondenten van de GVI's van oordeel zijn dat, achteraf gezien, de instelling in 1995 niet goed in staat was inhoud te geven aan haar nieuwe functie.

Er was een betere informatievoorziening/scholing nodig geweest en een langere voorbereidingstijd. Er is veel aandacht besteed aan de juridische aspecten, waardoor de (ped)agogische consequenties op de achtergrond raakten. Ook had de case-load aangepast moeten worden. Daarnaast waren de administratieve randvoorwaarden onvoldoende. De invoering van PPS heeft te lang geduurd, waardoor een passende registratie en bewaking van de termijnen ont-brak.

Nagenoeg alle GVI's hebben de medewerkers destijds getracht voor te bereiden op de wetswij-ziging. Veel wordt gewezen op de landelijke cursussen van de Vediovo, waarin met name juridi-sche consequenties en protocollen aan de orde kwamen. Ook zijn er trainingen gevolgd bij Ho-gescholen in de regio. Verder is in sommige gevallen een jurist aangetrokken en is de admini-stratieve ondersteuning versterkt. Genoemd wordt ook dat de afspraken met de rechtbank en de RvdKB zijn beschreven in een interne handleiding. Ook zijn modellen ontwikkeld (voor het hulpverleningsplan, voor het indienen van verzoekschriften en beschikkingen). Daarnaast zijn er binnen de organisatie aanpassingen doorgevoerd in de vorm van werkbegeleiding of een ande-re besluitvormingsprocedure (teambespreking, diagnose/indicatiecommissie, toetsende rol unit-hoofd of gedragskundige).

Bijna alle respondenten geven aan dat er door de uitvoerend werkers bij de implementatie van de wet knelpunten zijn gesignaleerd. De volgende knelpunten worden meermalen genoemd:

- De cultuuromslag van hulpverleningsgerichtheid naar case-management en een juridische gerichtheid. Men was hier onvoldoende op voorbereid. De protocollen steunden onvoldoen-de op de praktijk.

- De grote verzwaring van de werkbelasting door het administratief werk, waardoor er te weinig tijd overblijft voor cliëntencontacten. Bovendien ontbrak de hard- en software voor dit administratieve werk terwijl de termijnen wel bewaakt moesten worden.
- Het inspelen op de veranderde positie van de GVI in relatie tot de kinderrechter. Het sanctiebeleid bij het geven van een aanwijzing.
- De invulling van het hulpverleningsplan, de onduidelijkheid hoe pedagogische criteria moeten worden omgezet in juridische.

Op deze knelpunten is ingespeeld via individuele begeleiding of groepsgerichte scholing en training, via reorganisatie en personeelsbeleid (ander profiel voor sollicitanten) en instrumentering. Onder dit laatste vallen bijvoorbeeld verzoekschriftmodellen of een Consultatie Toetsingsteam, waarin alle beslismomenten getoetst worden en termijnen worden bewaakt. Ook wordt de instelling van een zittingsvertegenwoordiger genoemd. Ook zijn de knelpunten gemeld aan het Ministerie van Justitie en de politiek.

Een kwart van de respondenten vindt dat het de gezinsvoogd momenteel nog steeds ontbreekt aan juridische kennis. Men vindt zichzelf te weinig geschoold wat betreft protocollen en procedures.

Zowel uit de interviews met de raadsmedewerkers als uit de door hen ingevulde enquêtes blijkt, dat er grote variatie is in de wijze waarop de verschillende vestigingen de wet hebben ingevoerd. Een deel van de respondenten geeft aan dat de implementatie op uiterst summiere wijze gebeurd is, zoals door middel van interne berichtgeving of door middel van mededelingen in de unitvergadering. Soms is er iets uitgebreider aandacht aan besteed, maar naar de mening van de respondent niet uitputtend genoeg: *"Alleen schriftelijke en mondelinge voorlichting door een jurist. Daar is het bij gebleven."*

Bij andere vestigingen daarentegen is er uitgebreid aandacht aan de implementatie besteed door middel van bijeenkomsten en werkgroepen op unit-hoofd-niveau samen met de kinderrechters en/of uitgebreid overleg met de GVI. Daar heeft het onderwerp nog steeds de aandacht en vindt er overleg plaats om vertalingen naar de praktijk te maken. Implementatie is hier dus niet opgevat als een eenmalige gebeurtenis, maar als een proces dat nog geruime tijd aandacht behoeft.

Deze variatie in werkwijzen en de onduidelijkheid in de praktijk had volgens sommige raadsmedewerkers voorkomen kunnen worden, wanneer er direct na inwerkingtreding van de herziene wet een fundamentele inhoudelijke discussie was gevoerd over de rol van de RvdKB in deze.

Wat achteraf beter had gekund was het voorafgaand aan de wetswijziging ontwikkelen van toetsingsinstrumenten. Een meerderheid van de respondenten is van mening dat er bij de implementatie van de wet knelpunten zijn gesignaleerd door de uitvoerend werkers.

Deze betreffen:

- De vergaande controle vanuit de RvdKB op de uitvoering van de hulpverlening door de GVI.
- De werkers en de cliënten moesten er aan wennen dat er geen mondelinge overdracht meer kon zijn tussen RvdKB en GVI;
- De toetsingstaak kost teveel tijd. Hier is onder meer op ingespeeld door de mededeling niet-verlenging OTS marginaal te toetsen. Ook is in een vestiging regulier overleg ingesteld tussen RvdKB en GVI. Hierin is een prioriteitsstelling afgesproken die via de praktijkleiders loopt;
- De afstemming van verantwoordelijkheden tussen GVI en RvdKB. De RvdKB moet erop kunnen vertrouwen dat de GVI zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van het tijdig en zorgvuldig informeren oppakt, zodat de RvdKB naar behoren zijn taak kan uitvoeren. Bij herhaling is door een vestiging aangegeven dat de Raad in gesprek wil gaan over onder meer de ervaringen met de toetsende taak en de VOTS.
- De onzekerheid over het al dan niet marginale karakter van de toetsende taak.

5.4 Samenvatting en conclusies

De respondenten van de GVI's zijn tevreden over de scheiding tussen uitvoering en toetsing. Het is veel meer helder en duidelijk geworden "wie wat doet". De gezinsvoogden benoemen dit

vooral in termen dat het voor de cliënt duidelijker is geworden wat de taken en bevoegdheden zijn van de gezinsvoogd. De leidinggevers zijn van mening dat de positie van de kinderrechter objectiever en zuiverder is geworden. Wel heeft dit ook negatieve effecten gehad, zoals een taakverzwaring voor de gezinsvoogdij en een juridisering van het werk.

De medewerkers van de RvdKB benoemen de scheiding die in de herziene wet gemaakt is tussen hulpverleners en rechtsprekers als een positief punt. Hoewel de wetstekst voldoende duidelijk is, schort het in hun ogen aan duidelijkheid over de invulling en uitvoering in de eigen praktijk. Bovendien is de afstemming van verantwoordelijkheden met de GVI een probleem. Een ander probleem dat de raadsmedewerkers signaleren is een oneigenlijk gebruik van de maatregel, namelijk in die gevallen dat een OTS-maatregel ongelimiteerd doorloopt als ouders niet bij machte zijn om veranderingen aan te brengen.

Ook de kinderrechters oordelen positief over de scheiding tussen hulpverlening en rechtspraak in de gewijzigde OTS-regeling. De veranderde taak van de kinderrechter als rechter op afstand die op verzoek beslissingen neemt en niet langer leiding heeft over de uitvoering van de OTS wordt als positief ervaren. Hoewel de nieuwe regeling misschien juridisch duidelijk is, heeft de juridisering van de regeling er toe geleid dat de belangen van ouders en kinderen niet voldoende zijn gewaarborgd. Sommige kinderrechters menen zelfs dat de positie van ouders en kind is verslechterd ten opzichte van de oude OTS-regeling. Omdat het bij een OTS vaak gaat om onmondige en kwetsbare ouders, is de procedure te ingewikkeld geworden en zijn de drempels te hoog om tot een toetsing van de kinderrechter te komen. Dit klemt te meer omdat de kinderrechter volgens deze respondenten geschikter is als conflictbeslechter dan de GVI.

Wat betreft de implementatie van de gewijzigde wet zijn alle respondenten van de GVI's van oordeel dat, achteraf gezien, de instelling in 1995 niet goed in staat was inhoud te geven aan haar nieuwe functie. Er waren een betere informatievoorziening en scholing nodig geweest en een langere voorbereidingstijd. Er is veel aandacht besteed aan de juridische aspecten, waardoor de (ped)agogische consequenties op de achtergrond raakten. Toch wordt er een tekort aan juridische scholing gesignaleerd.

Ook een deel van de raadsmedewerkers is niet tevreden over de wijze van implementatie. Het heeft ontbroken aan een fundamentele inhoudelijke discussie over de rol van de RvdKB en aan het tijdig ontwikkelen van toetsingsinstrumenten. Anderen daarentegen zijn wel te spreken over de aandacht die de implementatie heeft gekregen en nog steeds krijgt.

Hoofdstuk 6 De samenwerking tussen de betrokken professionals

6.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de samenwerking tussen met name kinderrechter, GVI en RvdKB en de landelijke en regionale afstemming centraal. In de enquête en de interviews is allereerst gevraagd naar het wettelijk kader. Schrijft, volgens de opvatting van de respondenten, de wet voldoende duidelijk voor hoe de taken en bevoegdheden over de verschillende schakels in de keten zijn verdeeld, te weten rechtsprekend en toetsend (kinderrechter), verantwoordelijk voor de uitvoering (GVI) en controlerend (RvdKB)?

Vervolgens is ook gevraagd naar hoe de samenwerking in de praktijk verloopt. Er is een landelijk afstemmingsprotocol ontwikkeld: loopt dat naar wens en is men tevreden over de gemaakte afspraken? De samenwerking in de praktijk wordt voorafgaand aan de weergave van de gang van zaken betreffende het landelijk afstemmingsprotocol besproken. Tot slot gaan we ook in op de afstemming en samenwerking met de vrijwillige hulpverlening, aangezien het niet tot de mogelijkheden behoren van vrijwillige hulpverlening een voorwaarde is voor het opleggen van een maatregel van OTS.

6.2 Verdeling van taken en bevoegdheden tussen GVI, kinderrechter en de RvdKB

De volgende paragrafen gaan eerst in op de vraag hoe de taken en bevoegdheden zijn verdeeld en of deze afstemming voldoende duidelijk is voor de betrokkenen. Daarna wordt de samenwerking vanuit de verschillende posities besproken.

6.2.1 Taken en bevoegdheden van de RvdKB

In de nieuwe OTS-regelgeving is aan de RvdKB een controletaak toebedeeld (zoals verderop in deze paragraaf wordt vermeld maakt de Raad onderscheid tussen een controlerende en toetsende taak). Dit werd met name noodzakelijk geacht met het oog op de scheiding der machten. Indien de GVI beslist om de OTS en/of de UHP te beëindigen door geen verlengingsverzoek voor de OTS of verzoek tot machtiging UHP in te dienen, dan wel tussentijds de beslissing te nemen tot beëindiging UHP, moet zij deze beslissing zo spoedig mogelijk mededelen aan de RvdKB. In het Afstemmingsprotocol tussen de RvdKB en de GVI is een inlichtingstermijn van 10 weken voor afloop van de OTS en/of UHP opgenomen van de GVI aan de RvdKB, zodat deze voldoende tijd heeft om over de beslissing te oordelen.

In 1998 is er onderzoek verricht naar de toetsende taak van de RvdKB (Rooijen en Van Caspel, 1998). De belangrijkste bevindingen van dit rapport zijn:

- dat er geen eenduidige werkwijze wordt gehanteerd, zowel op het gebied van de registratie als de inhoudelijke uitvoering van deze taak. Er zijn geen concrete werkafspraken en er is geen procesbeschrijving voorhanden. Het Afstemmingsprotocol met de GVI biedt te weinig handvatten voor het interne werkproces;
- in het Afstemmingsprotocol met de GVI worden de werkafspraken tussen GVI en RvdKB in het algemeen adequaat geregeld, maar deze afspraken worden niet afdoende uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt (en dat zelfde blijkt ook uit het onderzoek van de Inspectie) dat de RvdKB niet in alle zaken op de hoogte wordt gesteld door de GVI, of dat stukken te laat of onvolledig worden opgestuurd.

Gezien de problemen in de praktijk met de nieuwe taak van de RvdKB heeft een werkgroep uit eigen kring een checklist opgesteld (begin 2000 vastgesteld), waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de toetsende taak bij *mededelingen* van de GVI *aan de Raad* en de toetsende taak bij *verzoeken* van de GVI *aan de rechter*. Het verschil tussen de twee categorieën is dat de verzoeken onderworpen zijn aan het oordeel van de rechter. Het standpunt van de RvdKB is dat hij zich dan wat terughoudender op kan stellen.

Het gaat daarbij om de volgende verzoeken:

- verlenging OTS
- tussentijdse opheffing OTS
- machtiging uithuisplaatsing
- vervanging gezinsvoogd
- vervanging toestemming ouders voor medische behandelingen
- wijziging omgangsregeling gedurende OTS.

In het geval van de mededelingen is er geen sprake van toetsing door de rechter.

Dan gaat het om:

- mededeling niet verlenging OTS
- mededeling niet verlenging duur machtiging uithuisplaatsing
- mededeling tussentijdse beëindiging uithuisplaatsing.

In die laatstgenoemde situaties dient de RvdKB zich minder terughoudend op te stellen, aldus de werkgroep.

Volgens de raadsmedewerkers is de gewijzigde wet op zich voldoende duidelijk over de taak van de RvdKB. Knelpunt is dat bij het in werking treden van de wetswijziging niet duidelijk was hoe de toetsing eruit moest gaan zien. Aan de uitvoering is onvoldoende aandacht besteed. De rol van de RvdKB heeft zich na de wetswijziging geleidelijk aan ontwikkeld, waardoor elke vestiging een eigen werkwijze heeft ontwikkeld. Er is ten tijde van de invoering van de wetswijziging door een vertegenwoordiging van de kinderrechters, het landelijk bureau van de Raad en Vedio weliswaar een Afstemmingsprotocol ontwikkeld, maar niet alle raadsmedewerkers zijn even tevreden over het functioneren van het protocol. Het protocol is wel behulpzaam bij het verduidelijken van de onderlinge taakverdeling, maar het ontbreekt vervolgens aan duidelijkheid wie je waarop kunt aanspreken. Ook wordt er te weinig volgens het protocol gewerkt. Het nemen van initiatieven ontbreekt en er zou een sfeer heersen van het aan anderen overlaten. In meerdere vestigingen zijn er in de praktijk problemen met de GVI over de onderlinge taakverdeling.

Het "Afstemmingsprotocol" en de "checklist toetsende taak van de Raad" hebben er nog niet toe geleid dat er op eenduidige wijze getoetst wordt. De werkwijze van de vestigingen van de Raad verschilt onderling ten aanzien van:

- hoe zij de controlerende taak ten aanzien van niet-verlenging van een OTS invullen;
- hoe zij de controlerende taak ten aanzien van het niet verlengen van de machtiging UHP, of tussentijdse beëindiging van de UHP invullen;
- de regionaal af te spreken inlichtingstermijn varieert in de praktijk van vier tot tien weken. De termijnstelling van ongeveer acht weken wordt door de RvdKB als te kort beschouwd, met name indien nader onderzoek nodig blijkt. De afgesproken termijnen worden vaak niet gehaald.

Er blijkt in de praktijk nogal wat variatie te zijn in de wijze waarop de verschillende vestigingen van de Raad met verzoeken omgaan. De ene keer is het een puur administratieve afhandeling, in een andere vestiging wordt het meer inhoudelijk afgehandeld, met dit verschil dat er minder tijd aan wordt besteed dan bij de mededelingen het geval is.

Een knelpunt is dat de Raad niet, of te laat geïnformeerd wordt over een niet-verlenging OTS of een (tussentijdse) beëindiging van een machtiging UHP. Dit wordt bevestigd door het dossieronderzoek van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming die constateert dat de GVI's niet altijd kunnen aantonen dat een mededeling omtrent het beëindigen van de OTS aan de RvdKB is gestuurd. Bovendien blijkt dat de RvdKB veelal niet tijdig (in relatie tot de instellingsnorm GVI van zes tot tien weken voorafgaand aan de einddatum OTS) wordt geïnformeerd.

De motivering voor een beschikking ontbreekt nogal eens, zodat de RvdKB zelf actie moet ondernemen. Gezien de vereiste termijnen, is de RvdKB dan vaak te laat voor een verzoek aan de kinderrechter: de termijn is al verstreken of het kind is al teruggeplaatst. Uit het in 3.7 aangehaalde rapport van de Nederlandse Gezinsraad over terugplaatsingen van OTS-pupillen blijkt dat in 75% van de onderzochte zaken (n=28) geen melding is gedaan door de RvdKB aan de GVI.

Over het algemeen vinden de respondenten de taakverdeling zoals deze in de wet beschreven staat wel duidelijk. Slechts één van de tien vindt de wet op dit punt onvoldoende helder. Maar, zo beschrijven sommigen van hen, de wet wordt na lezing in de kast gelegd. Daarna moet de

uitvoering vorm krijgen. Aan deze stap is wat hen betreft onvoldoende aandacht besteed. De samenwerking wordt in 6.2.4 behandeld.

Bij de respondenten van de GVI's bestaat onduidelijkheid over de invulling van de toetsende taak door de RvdKB. Zij zijn ook niet goed op de hoogte van het onderscheid dat de RvdKB maakt ten aanzien van *verzoeken* van de GVI en *meldingen* van de GVI. De medewerkers van de GVI's geven aan dat meer inzicht bij de GVI's gewenst is ten aanzien van de taakstelling en afwegingen van de RvdKB.

Ook de kinderrechters hebben er weinig zicht op hoe de RvdKB zijn controletaak uitvoert. Aangezien de RvdKB bijna nooit ter zitting komt als gevolg van zijn controlerende functie bestaat de indruk bij de kinderrechters dat het slechts gaat om een papieren controle die (mogelijk wegens tijdsgebrek) niet goed wordt uitgevoerd. Een meerderheid van de ondervraagde kinderrechters is van mening dat de RvdKB niet het juiste orgaan is om de controletaak uit te oefenen; zij zouden deze taak liever bij de kinderrechter leggen. De RvdKB is immers niet aanwezig op voortgangsbesprekingen in het kader van de OTS en is ook niet aanwezig op verlengingszittingen. Ook vinden sommige van de geïnterviewde kinderrechters dat de RvdKB niet de juiste instrumenten en voldoende menskracht heeft voor de uitoefening van deze taak. De kinderrechter ziet het verloop van de OTS vanaf het moment dat de OTS wordt uitgesproken en dus zou deze de beslissingen van de GVI beter kunnen toetsen. Een minderheid van de respondenten vindt het een goede zaak dat de RvdKB is belast met de controlerende functie, al zou de uitvoering hiervan verbetering behoeven.

6.2.2 Taken en bevoegdheden van de GVI

Sinds de wetwijziging zijn de GVI's zelf volledig verantwoordelijk voor de inhoud en de gang van zaken tijdens de OTS-maatregel. Dit houdt in dat de GVI meer gezag en verantwoordelijkheid heeft gekregen; tegelijkertijd dient de instelling dat toegemeten gezag en die toegekende verantwoordelijkheid meer dan ooit te verantwoorden.

Alle respondenten uit de GVI's (gezinsvoogden en managers) vinden dat de wet voldoende helder is over de verantwoordelijkheden van de gezinsvoogdij-instelling. De meeste gezinsvoogden en GVI's zijn tevens van mening dat zij voldoende mogelijkheden hebben om uitvoering te geven aan hun taak op het gebied van de OTS.

Gezinsvoogden moeten zich schriftelijk verantwoorden voor de inhoud van het behandelplan en de keuzen die daarin gemaakt worden. De rapportage is het meest genoemde punt van kritiek van de gezinsvoogd. De eisen ten aanzien van de rapportage worden als een bureaucratische rompslomp ervaren, die ten koste gaat van het inhoudelijk werk. Vooral de gezinsvoogden (drie kwart van hen noemt dit punt) ervaren de tijd die zij nu besteden aan de administratie en rapportage als verloren tijd die zij liever besteden aan cliëntencontacten.

Lag voor de wetwijziging in 1995 de beslissingsbevoegdheid bij de kinderrechter, deze ligt sindsdien bij de GVI. In de praktijk komt het erop neer dat de gezinsvoogd de beslissingen neemt en ter beoordeling voorlegt aan het team. De gezinsvoogden melden dat zij, alhoewel de verantwoordelijkheid voor beslissingen bij de GVI als geheel ligt, het in feite op hen neerkomt om de beslissing te nemen. Zij voelen dit als een te zware verantwoordelijkheid, zeker als het gaat om jonge kinderen. De ondervraagde sleutelfiguren herkennen dit ook en brengen naar voren dat de combinatie van uitvoerder en beoordelaar/ beslisser het werk van de gezinsvoogd zwaar maakt.

Een ruime meerderheid van de gezinsvoogden vindt dat zij voldoende mogelijkheden heeft om uitvoering te geven aan hun taak op het gebied van de OTS. Toch ervaren zij een aantal knelpunten in de praktische uitvoering. Zoals hiervoor al genoemd is het voornaamste knelpunt de tijd die de schriftelijke rapportage kost. Veel managers van de GVI's zijn duidelijk pessimistischer over de mogelijkheden van de GVI om uitvoering te geven aan hun taak. Ongeveer de helft van de leidinggevenden vindt dat de wetwijziging de uitvoering van de OTS moeilijker heeft gemaakt. *"Het rechtsbeschermende karakter van de wet heeft zoveel extra werk met zich meegebracht, zoals een nauwkeuriger rapportage, uitgebreide hulpverleningsplannen en verzoekschriften, dat het ten koste gaat van de uitvoering. In die zin wordt het doel van de nieuwe wet niet bereikt. De rechtsbescherming lijkt bijna het doel te zijn in plaats van de hulpverlening. In die zin is de wet zijn doel voorbij gestreefd."*

6.2.3 Taken en bevoegdheden van de kinderrechter

Kinderrechters ervaren het als positief dat zij niet langer met de uitvoering van de OTS zijn belast, maar nog slechts een rechtsprekende taak hebben. Het is een probleem dat belanghebbenden de weg naar de kinderrechter maar moeilijk weten te vinden, zodat een kinderrechter niet kan toetsen aan een beslissing van de GVI.

De kinderrechter kan alleen nog beslissen op verzoeken die worden ingediend. Dit is met name ten aanzien van de machtiging UHP een probleem. De reikwijdte van de machtiging UHP is in de herziene wet niet duidelijk omschreven, daarom heeft men in de praktijk aan dit begrip een nadere invulling gegeven. De kinderrechter oordeelt uiteindelijk over de reikwijdte van de machtiging. Hij kan geen andere machtiging afgeven dan waarom is verzocht door de GVI. Hij kan de machtiging wel op verzoek inperken door een specifieke verblijfplaats te noemen in de machtiging.

Er blijkt in de praktijk geen sprake van eenduidigheid in het omgaan met de reikwijdte van de machtiging. Er zijn kinderrechters die meerdere categorieën hanteren (het maximum aantal blijkt 12) en er zijn kinderrechters die een ruimere machtiging van de UHP hanteren en vier categorieën accepteren. Voordeel van de ruime machtiging is dat niet altijd van te voren bekend is waar plaats zal zijn. Indien er binnen drie maanden geen plaats is in een instelling waarvoor een machtiging is gegeven, terwijl de OTS-pupil elders geplaatst kan worden, moet opnieuw een verzoek tot machtiging worden ingediend. Een ruime machtiging biedt in zo'n geval soelaas. Hierdoor wordt de doelstelling om met name de ouders en de minderjarige duidelijkheid te geven over de aard van de plaatsing, in zekere zin ondermijnd.

Een andere kwestie is het moment waarop de gezinsvoogd wordt aangewezen. Officieel wordt de gezinsvoogd door de GVI aangewezen, nadat de OTS-maatregel is opgelegd. Toch heeft een aantal GVI's het beleid dat bij de zitting van de kinderrechter een gezinsvoogd in de rechtszaal aanwezig is. Ouders hebben daardoor soms het gevoel dat alles al is voorgekookt. De kinderrechters voeren overigens geen eenduidig beleid ten aanzien van het wel of niet toelaten van de gezinsvoogd bij de zitting. In de meeste arrondissementen is er al een gezinsvoogd op de zitting aanwezig voordat er een maatregel van OTS wordt uitgesproken door de kinderrechter.

Ook de rechterlijke toetsing van een aan de kinderrechter voorgelegd beroep tegen bijvoorbeeld een aanwijzing verschilt. De meeste geïnterviewde kinderrechters (vooral zij die ook in de oude OTS-regeling kinderrechter waren) toetsen een aanwijzing volledig inhoudelijk, terwijl anderen zoveel mogelijk afstand proberen te betrachten. Sommige kinderrechters geven aan gebruik te maken van de bestuursrechtelijke toets (is door de GVI aan de algemene beginselen van behoorlijke besluitvorming voldaan?), terwijl anderen juist noemen geen gebruik te maken van de bestuursrechtelijke toets. Enkele respondenten benadrukken dat zij eerst proberen te bemiddelen in een conflict over een aanwijzing, hetgeen niet expliciet de bedoeling van de wetgever is geweest.

6.2.4 Samenwerking tussen de RvdKB, kinderrechter en de GVI

De raadsmedewerkers zijn van mening dat aan de uitvoering van de samenwerking nog onvoldoende vorm is gegeven. Dit punt zou gezamenlijk moeten worden uitgewerkt. Hiermee komen we aan het punt van de vormgeving van de samenwerking in de praktijk. Vanuit slechts twee vestigingen wordt door raadsmedewerkers gemeld dat er een structureel overleg plaatsvindt tussen alle drie de partijen: GVI, kinderrechter en RvdKB. Dit overleg heeft daar plaats op managementniveau. In twee andere vestigingen vindt er wel regelmatig overleg plaats tussen partners, maar daar betreft dit alleen RvdKB en GVI op het niveau van leidinggevenden en niet de kinderrechters. Bij een andere vestiging zijn er plannen voor informatie-uitwisseling tussen het team bij de GVI dat zich bezighoudt met de OTS en het team van raadsonderzoekers.

Nogal wat raadsmedewerkers zijn niet zo tevreden over het functioneren van het Afstemmingsprotocol. Het protocol is wel behulpzaam bij het verduidelijken van de onderlinge taakverdeling, maar het ontbreekt vervolgens aan duidelijkheid wie je waarvoor kunt aanspreken. Volgens de raadsmedewerkers wordt bij de GVI's te weinig volgens het protocol gewerkt. Het nemen van initiatieven ontbreekt en er zou een sfeer heersen van aan anderen overlaten. In meerdere ves-

tigingen van de RvdKB zijn er in de praktijk problemen met de GVI over de onderlinge taakverdeling. Ook de termijnen voor de overdracht worden vaak niet gehaald (zie ook hoofdstuk 7). Ook door de gezinsvoogden wordt samenwerking op informeel niveau gemist. Zoals gezegd vindt er wel structureel overleg plaats tussen alle drie de partijen: GVI, kinderrechter en de RvdKB, maar dit overleg vindt slechts incidenteel plaats en alleen op managementniveau. De meeste respondenten van de GVI's vinden de taakverdeling in principe wel helder, maar in de praktijk heeft een duidelijke taakafbakening volgens hen tot gevolg dat de samenwerking nihil is geworden. Vooral als er sprake is van een (V)OTS, waarbij zowel de RvdKB als de GVI betrokken is, is er behoefte aan informeel overleg met de RvdKB.

"In de praktijk is er sprake van een grijs gebied. Vroeger werden we al in een vroeg stadium bij het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming betrokken. Nu pas als de OTS is uitgesproken. Maar ik vind die scheiding een beetje doorgeschoten. We zitten in de praktijk dicht tegen het onderzoek van de Raad aan en nu is er te weinig overleg met de Raad. Met name bij de (V)OTS is de scheiding van taken niet helemaal helder. Ook heb ik wel eens behoefte aan overleg en dat is gelijk weer zo formeel."

Het wegvallen van de samenwerking heeft tot gevolg dat de GVI's geen invloed hebben op het raadsonderzoek en geconfronteerd worden met onvolledig onderzoek, waardoor het aan informatie ontbreekt om te kunnen beginnen met de uitvoering van de maatregel. Daarnaast wordt de GVI soms geconfronteerd met verkeerde verwachtingen van de cliënt. Als laatste kritiekpunt wordt genoemd dat soms al tijdens het onderzoek van de RvdKB duidelijk blijkt dat hulpverlening nodig is, maar de RvdKB in zo'n geval niets onderneemt en de GVI pas iets kan doen als de OTS is uitgesproken. Ook is er behoefte aan informeel overleg met de kinderrechter. Een derde van de gezinsvoogden mist de bemiddelende en gezaghebbende rol van de kinderrechter. Daarentegen stelt een aantal respondenten van de GVI's juist dat de kinderrechter nog teveel vanuit zijn oude functie invulling aan zijn taak geeft en zich juist minder moet bemoeien met de inhoud van de uitvoering. Er is op dit punt duidelijk sprake van tegengestelde meningen.

De kinderrechters stellen voor dat hun bemiddelende rol in de OTS-regeling wordt versterkt, waarbij ze dan ook een beslissingsbevoegdheid moeten krijgen (bijvoorbeeld inzake het aanhouden van een aanwijzing). De kinderrechter heeft meer "gezag" jegens belanghebbenden en heeft volgens de ondervraagde kinderrechters als neutrale derde een betere positie om te bemiddelen bij een conflict tussen de gezinsvoogd en belanghebbenden dan de GVI.

De taakverdeling tussen de RvdKB, de GVI en de kinderrechter is volgens de respondenten in de wet helder. In de taakverdeling met de RvdKB is niets wezenlijk veranderd. Tussen de kinderrechter en de GVI is wel duidelijk sprake van een nieuwe taakverdeling. Hoewel de scheiding der machten theoretisch als positief wordt gezien, signaleren de kinderrechters problemen ten aanzien van de uitvoering van de OTS-maatregel door de GVI's. De nieuwe taak van de GVI wordt nog niet naar behoren uitgevoerd. Zij constateren een gebrek aan juridische kennis bij de gezinsvoogden. Dit blijkt ook uit de vele procedurele vragen over de OTS die nog binnenkomen bij de rechtbanken. De gerechtssecretaris die de kinderrechter ondersteunt, fungeert nog vaak als "juridische helpdesk" voor gezinsvoogden. De extra belasting van de gezinsvoogd gaat volgens de kinderrechters ten koste van de contacten met de cliënt.

Omdat gezinsvoogden nog niet altijd goed functioneren, geven kinderrechters aan meer naar zich toe te trekken dan zij volgens de wettelijke regeling zouden mogen: soms wordt bijvoorbeeld in een beschikking een "opdracht" aan de gezinsvoogd gegeven in de vorm van een rechterlijke overweging. Geconstateerd wordt dat te weinig beslissingen van de GVI worden voorgelegd aan de kinderrechter ter toetsing. Een aantal kinderrechters zou de rechterlijke beslissingsbevoegdheid willen vergroten en zou wensen dat meer beslissingen van de GVI ter toetsing kunnen worden voorgelegd aan de kinderrechter.

Vrijwel alle respondenten maken melding van afspraken met de RvdKB ten aanzien van de overdracht bij een OTS-aanvraag. Het gaat dan met name om afspraken over de komst van de GVI naar de rechtszitting en contact voor, tijdens of na de zitting. Er is vooral na de zitting contact.

Tweederde van de respondenten van de GVI's meldt dat er knelpunten zijn bij de overdracht. Deze betreffen verschillende zaken:

- het is onduidelijk wie eerdere (vrijwillige) hulpverleners, melders, informanten op de hoogte stelt van een maatregel;
- er zit soms teveel tijd tussen de afronding van het raadsonderzoek en het moment waarop een zaak door de rechtbank behandeld wordt;
- de situatie dat de RvdKB een verzoek indient tot gesloten justitiële plaatsing, de rechter de machtiging geeft, maar het Bureau Centrale Plaatsing en Selectie van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie weigert;
- de te summiere rapportage van de RvdKB in een arrondissement.

6.3 Landelijke en regionale afstemming

6.3.1 Landelijke en regionale afstemming gezien vanuit de GVI's

Iets minder dan de helft van de respondenten is van oordeel dat de uitvoering van de OTS-wet conform het landelijk Afstemmingsprotocol verloopt (5 van de 17 respondenten vinden dat dat niet het geval is en 4 geven geen antwoord). Iets meer dan de helft van de respondenten zegt tevreden te zijn met de gemaakte afspraken.

Onvrede betreft de volgende zaken:

- De binnen het protocol genoemde termijnen kunnen niet altijd worden gehaald. Met name de 6 weken termijn voor de vaststelling van het hulpverleningsplan is krap. De halfjaarlijkse evaluatie van de HVP is ook niet ingevoerd door de GVI's.
- Niet altijd lukt het de RvdKB in te lichten over een besluit tussentijdse beëindiging of niet verlengen OTS.

Er wordt overigens gewezen op het feit dat er verschillen zijn tussen arrondissementen of zelfs regionaal. Ook de kinderrechtshouders maken eigen beleid en daardoor ontstaan afwijkende regelingen. Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat er aanvullende afspraken zijn gemaakt, het meest ten aanzien van de overdracht. Deze betreft over het algemeen een papieren overdracht en geen gesprek meer. Veelal ligt er de afspraak dat de GVI het verzoek kan doen tot een gesprek. Slechts twee respondenten geven aan dat aanvullende afspraken gewenst zijn.

Iets minder dan de helft van de respondenten bij de GVI geeft aan in de praktijk te merken dat de RvdKB over voldoende instrumenten beschikt. Eenderde van de respondenten geeft geen antwoord op deze vraag. Voor de medewerkers van de GVI's is het onduidelijk hoe de RvdKB invulling geeft aan zijn controlerende en toetsende functie. Iets minder dan de helft van de respondenten van de GVI's geeft aan geen oordeel te hebben over hoe de RvdKB zijn nieuwe functie invult, aangezien zij geen notie zeggen te hebben van wat de RvdKB doet met zijn toetsende en controlerende taak. Drie respondenten zijn ontevreden, zij hebben de indruk dat de RvdKB de controlerende taak te zwaar oppakt en *alle* zaken bekijkt in plaats van steekproefsgewijs. Acht respondenten zijn tevreden, dit betreft veelal de managers. Degenen die tevreden zijn merken dat de RvdKB regelmatig toetst en horen daarover iets.

De werkwijze van de RvdKB ten aanzien van het *niet-verlengen van de OTS* gaat volgens de respondenten van de GVI's meestal volgens het Afstemmingsprotocol. Enkele respondenten tekenen daarbij aan dat het voor hen onduidelijk is wanneer de RvdKB een onderzoek instelt. Verder wijst men erop dat de criteria bij toetsing niet-verlenging OTS onduidelijk zijn. Tevens zijn deze respondenten van oordeel dat de toetsingen te marginaal gebeuren: de RvdKB krijgt soms, bij crisissituaties, geen tijd om iets te doen. Meer inzicht is gewenst in taakstelling en afwegingen. Ook wordt gewezen op de werkdruk bij de GVI, waardoor de gezinsvoogd vaak erg laat is met rapporteren.

Het onderscheid dat bij de checklist door de RvdKB gehanteerd wordt ten aanzien van de toetsende taak bij mededelingen door de GVI aan de RvdKB en de adviserende taak ten aanzien van de verzoeken van de GVI aan de kinderrechtshouders is in de praktijk bij de GVI's niet bekend. Maar drie respondenten van de GVI's zijn op de hoogte van het feit dat de RvdKB bij sommige

beslissingen een advies moet geven en bij sommige beslissingen een advies mag geven. *"Daar ben ik vorig jaar achter gekomen tijdens een ingewikkelde juridische zaak. Toen begreep ik wat de positie van de RvdKB is."*

Over de wijze waarop de RvdKB zijn taak uitvoert ten aanzien van het *niet-verlengen van de plaatsing en ten aanzien van het tussentijds beëindigen van de plaatsing* kan de helft van de respondenten geen uitspraak doen. Wel wordt erop gewezen dat controle vaak niet mogelijk is: omdat zoals al eerder is genoemd, de plaatsing is al opgeheven.

De respondenten hebben er over het algemeen geen zicht op hoe vaak het niet verlengen van een OTS of plaatsing en tussentijdse beëindiging van een plaatsing voorkomen. Door de werkdruk en het gebrek aan prioriteitstelling is de GVI volgens de helft van de respondenten niet in staat de RvdKB tijdig op de hoogte te stellen. De gehanteerde normen ten aanzien van de termijnstelling (acht weken voor de beëindiging) zijn volgens ruim de helft van de respondenten reëel.

Het komt volgens de respondenten niet vaak (acht tot twaalf keer per jaar) voor dat de RvdKB het niet eens is met een besluit van de GVI. In die gevallen gaat het om een verschil in opvatting over wat nodig/haalbaar is in de pedagogische situatie en over gronden voor het niet vragen van een verlenging door de GVI.

6.3.2 Landelijke en regionale afstemming bezien vanuit de RvdKB

De meeste respondenten van de Raad verwijzen naar het landelijke Afstemmingsprotocol, dat opvallend genoeg door sommigen het protocol van Vedio genoemd wordt.

Niet duidelijk is in hoeverre van dit als landelijk bedoelde Afstemmingsprotocol gebruik wordt gemaakt, gezien het feit dat ook melding wordt gemaakt van het bestaan van zo'n vijf à zes protocollen naast het landelijke protocol. In Roermond bijvoorbeeld zijn er door de vestiging regionale afspraken gemaakt op basis van regelmatig overleg met de kinderrechter en de GVI. Deze afspraken betreffen onder meer het aanleveren van rapportages, de aard van de rapportages, de termijnen en de invulling van verantwoordelijkheden.

6.4 Samenwerking en afstemming met de vrijwillige hulpverlening (Bureaus Jeugdzorg)

Volgens de wet is het falen van de vrijwillige hulpverlening een voorwaarde voor het opleggen van de OTS. Kinderrechters toetsen bij het opleggen van een OTS altijd of vrijwillige hulpverlening mogelijk is of heeft gefaald. Dit gegeven staat altijd ook genoemd in het raadsrapport. Kinderrechters ervaren dit criterium over het algemeen als belangrijke en duidelijke aanvulling op de grond voor OTS.

Het criterium is duidelijk volgens de raadsmedewerkers, maar om het omslagpunt ("de vrijwillige hulpverlening heeft gefaald") vast te stellen, moet een traject van te maken afwegingen doorlopen worden. Wanneer er gekozen wordt voor een ingrijpende maatregel als een OTS moeten niet alleen de gronden heel duidelijk zijn, maar moet er ook sprake zijn van een bepaald perspectief.

In alle provincies zijn er inmiddels Bureaus Jeugdzorg, die de toegang tot de jeugdzorg organiseren. Deze bureaus zijn echter zeer verschillend van opzet. Ook de betrokkenheid van de Raad voor de Kinderbescherming bij de Bureaus Jeugdzorg is verschillend. De ervaring in een aantal Bureaus Jeugdzorg waar de kinderbescherming deel uitmaakt van de intakeprocedure is dat de screening daardoor zorgvuldiger is, in de zin dat altijd eerst nagegaan wordt of vrijwillige hulpverlening mogelijk is. De praktijk in bijvoorbeeld Utrecht laat zien dat alhoewel er een enorme toename van cliënten is bij het Bureau Jeugdzorg, het aantal cliënten dat door verwezen wordt naar de RvdKB niet is toegenomen. De voorwaarde "falen van de vrijwillige hulpverlening" wordt in de praktijk vooral als ultimum remedium gebruikt: nagegaan wordt of vrijwillige hulpverlening mogelijk is, indien dat niet het geval is, wordt doorverwezen naar de RvdKB. Dit is dus in overeenstemming met de formulering en doelstelling van de wet.

De samenwerking van de GVI met de vrijwillige hulpverlening wordt zowel als positief als ook als problematisch gekenschetst en alles wat daar tussenin zit. Een meerderheid van de GVI's

vindt dat deze samenwerking prima verloopt. Vier GVI's benoemen de samenwerking als slecht en twee GVI's benoemen de samenwerking met de vrijwillige hulpverlening als nog niet goed, maar wel in ontwikkeling. Knelpunten zijn: het terugtrekken van de vrijwillige hulpverlening op het moment dat er een maatregel wordt uitgesproken of zelfs al als de RvdKB bezig is met het onderzoek. Er zijn te hoge verwachtingen vanuit de vrijwillige hulpverlening ten aanzien van de gedwongen hulpverlening. De GVI gebruikt vaak dezelfde middelen als de vrijwillige hulpverlening. Probleem blijft de privacy van de cliënt. Met name de RIAGG's zijn zeer terughoudend in het geven van informatie over hun cliënt. Ook willen de RIAGG's niet geassocieerd worden met de jeugdbescherming vanwege de motivering van en vertrouwensrelatie met hun cliënt.

De meeste GVI's staan positief tegenover de ontwikkeling van één voordeur voor de jeugdzorg en zien voordelen doordat er kortere lijnen ontstaan en meer overleg met de vrijwillige hulpverlening tot stand komt.

De kerntaken van het Bureau Jeugdzorg zijn:

- toeleiding van cliënten tot passende jeugdzorg en evaluatie van die zorg;
- het bieden van vrij toegankelijke jeugdzorg;
- afstemming en samenwerking van relevante partners.

Om aan deze taken uitvoering te geven vervult het Bureau Jeugdzorg een aantal functies, aanmelding, informatie en advies, consultatie en deskundigheidsbevordering, screening, diagnostiek, indicatiestelling, plaatsing, casemanagement en herindicatie.

Met name het casemanagement is van belang voor de gezinsvoogdij-instellingen. De functie casemanagement kent twee varianten: de basisvariant en de plusvariant. In de basisvariant heeft de casemanager voornamelijk coördinerende taken, in de plusvariant biedt de casemanager daarnaast ook begeleiding en ondersteuning.

De taken van de RvdKB en het Bureau Jeugdzorg dienen goed op elkaar afgestemd te worden. Volgens het advies van de projectgroep Toegang tot de jeugdzorg is het niet gewenst dat de Raad en het Bureau in één organisatie opgaan, dit vanwege de aard van de meldingen bij de Raad. Deze meldingen moeten niet lichtvaardig worden opgevat. Er zou een vermenging kunnen ontstaan tussen enerzijds de bevoegdheid om justitieel in te grijpen en anderzijds de verantwoordelijkheid om zorg te bieden.

De meest wenselijke situatie zou zijn dat het Bureau Jeugdzorg als een eerste aanmeldingspunt functioneert, en zorgt voor een onderbouwde verwijzing naar de RvdKB. De RvdKB zet daarom een percentage van haar intakecapaciteit in bij het Bureau Jeugdzorg. Op deze wijze is de RvdKB een tweedelijnsvoorziening, waarbij voor crisissituaties directe toegang mogelijk blijft.

Wat betreft het werk van de GVI's adviseert de projectgroep wel om deze werkzaamheden onder te brengen in het Bureau Jeugdzorg. Het gezinsvoogdijwerk zou geherdefinieerd moeten worden als een plusvariant van het casemanagement in een specifiek juridische context. Die context bepaalt of het gaat om casemanagement bij voogdijzaken, gezinsvoogdijzaken of jeugdreclasseringzaken. De Bureaus Jeugdzorg dienen te voldoen aan de voorwaarden die gelden om (gezins)voogdijwerk en jeugdreclassering te kunnen uitvoeren. Hierbij moet rekening gehouden worden met vier zaken:

- erkenningsregeling (gezins)voogdij-instellingen
- de wettelijke context van deze vormen van casemanagement
- protocollen voor de uitvoering van het werk
- de voor het werk eventueel benodigde speciale, inhoudelijke methodieken van pedagogische begeleiding, ondersteuning en hulpverlening

Het onderbrengen van taken en bevoegdheden van instellingen voor (gezins)voogdij in het Bureau Jeugdzorg vereist dat het Bureau een rechtspersoon is en wordt erkend als GVI.

Indien de GVI's een geïntegreerd onderdeel gaan vormen van het Bureau Jeugdzorg heeft dit consequenties voor de gang van zaken bij de aanmelding, indicatiestelling en zorgtoewijzing. Wat betreft de niet vrij toegankelijke jeugdzorg wordt via een onafhankelijke diagnostiek en indicatiestelling nagegaan welk hulpaanbod het meest in aanmerking komt. Ten aanzien van de zorgtoewijzing is er per regio één instantie belast met het toewijzen van intensievere vormen van behandeling en begeleiding. Deze instantie heeft de volgende taken: het procedureel toetsen van diagnostiek en indicatiestelling; het bepalen van de urgentie; het toewijzen van zorg of een zorgbudget; het signaleren van discrepanties tussen vraag en aanbod. Plaatsende en op-

nemende instanties realiseren gezamenlijk het zorgtoewijzingsorgaan en een onafhankelijke voorzitter is verantwoordelijk voor de besluitvorming. Zorgtoewijzing en acceptatieplicht worden hier met elkaar verbonden.

Een probleem bij de gezamenlijke zorgtoewijzing vanuit de jeugdbescherming is de specifieke verantwoordelijkheid van de GVI's. Volgens Vedio is het noodzakelijk dat de GVI's een beslissende inbreng hebben in de besluitvorming rond diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing. De projectgroep is van mening dat bij een simpel aanvullend zorgarrangement de gezinsvoogd dit zelf kan stellen en dit ter toetsing voorlegt aan de zorgtoewijzingscommissie, maar dat bij zwaardere arrangementen de geobjectiveerde interdisciplinaire meningsvorming van de commissie centraal dient te staan, die alleen gemotiveerd door de gezinsvoogd afgewezen kan worden.

Het komt in de praktijk voor dat het zorgtoewijzingsorgaan (ZTO) geen indicatie verleent, terwijl er wel een machtiging ligt van de kinderrechter of andersom. Kinderrechters zijn van oordeel dat de ZTO niet een plaatsing van een OTS-pupil kan tegenhouden, wanneer de kinderrechter een machtiging tot uithuisplaatsing heeft gegeven. Anderzijds willen de kinderrechters gaarne een inhoudelijk professioneel advies om hun oordeel op te baseren. Zij willen dit advies graag volgen maar zijn uiteindelijk degenen die het verzoek om machtiging toetsen.

Herhaaldelijk is in de interviews met respondenten van de GVI's en de RvdKB naar voren gekomen dat de termijnen voor machtigingen en voorlopige OTS nu te kort zijn. Gezien de totstandkoming van de Bureaus Jeugdzorg is aan sleutelfiguren gevraagd wat het voor de praktijk en de termijnstellingen betekent als alle plannen en besluiten eerst in een indicatieteam en zorgtoewijzingsorganen besproken moeten worden. Dit hoeft volgens deze respondenten, onder verwijzing naar de situatie waar deze werkwijze reeds is ingevoerd, in de praktijk geen probleem te zijn aangezien het zorgtoewijzingsorgaan wekelijks vergadert en goed op de hoogte is van de plaatsingsmogelijkheden in de regio. Dit kan de gezinsvoogd juist tijd besparen aangezien hij niet meer eindeloos rond hoeft te bellen om te informeren waar er plaats is. Tevens zal door een systematisch plaatsingsbeleid zichtbaar worden waar de lacunes in het aanbod zijn.

Daarnaast bestaat bij veel respondenten van de GVI's de vrees dat in de toekomst de functie van casemanager in de praktijk zal betekenen dat deze vooral een "makelaar van de zorg" wordt in plaats van hulpverlener. Het zelf bieden van hulp vinden zij een wezenlijk deel van hun taak als gezinsvoogd. Er zou een gedifferentieerde invulling moeten komen voor de functie van casemanager, waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds de gezinssituatie waarin het nodig is dat de gezinsvoogd dicht bij het gezin zit en de hulpverlening door de gezinsvoogd geboden wordt; en anderzijds de gezinssituatie waarin de gezinsvoogd casemanager is die de hulpverlening voor het gezin organiseert en zelf meer afstand heeft tot het gezin.

6.5 Samenvatting en conclusies

Wat betreft de verdeling van taken en bevoegdheden tussen GVI, kinderrechter en RvdKB vallen de volgende dingen op. Ten eerste is er ten tijde van het onderzoek nog geen (landelijke) eenduidigheid ten aanzien van werkwijze en inhoudelijke uitvoering van de taak van de RvdKB voor wat betreft controle en/of toezicht op de uitvoering door de GVI's. De raadsmedewerkers vinden de gewijzigde wet voldoende duidelijk, maar aan de consequenties voor de uitvoering is onvoldoende aandacht besteed. In meerdere vestigingen zijn problemen met de GVI over de onderlinge taakverdeling. Ook wordt de RvdKB vaak te laat geïnformeerd door de GVI. Dit bemoeilijkt hun taak nog verder.

Ook de respondenten van de GVI zijn tevreden over de tekst van de wet. De meesten zijn van mening dat zij in principe voldoende mogelijkheden hebben om uitvoering te geven aan hun taak. Ook hier liggen de knelpunten op het niveau van de uitvoering. De GVI's constateren een gebrek aan samenwerking in de praktijk.

De kinderrechters vinden de taakverdeling tussen RvdKB, GVI en kinderrechter in de wet duidelijk omschreven, maar signaleren dat de GVI nog onvoldoende inhoud geeft aan haar nieuwe uitvoeringstaak. Sommige kinderrechters geven aan daarom meer naar zich toe te trekken dan wettelijk bedoeld is. De GVI's hebben volgens hen soms nog een gebrek aan juridische kennis. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat nog veel gezinsvoogden contact opnemen met de rechtbank over procedurele vragen met betrekking tot de OTS. Er is geen sprake meer van een weder-

zijdse beïnvloeding tussen kinderrechter en GVI: de taken zijn volledig uit elkaar getrokken. Bij een deel van de kinderrechters bestaat de behoefte om inhoudelijk te beslissen, wanneer zij bijvoorbeeld in een geschil betreffende een aanwijzing uitspraak moeten doen.

De raadsmedewerkers vinden de uitvoering van de samenwerking nog onder de maat. Ook is men niet tevreden over het functioneren van het Afstemmingsprotocol in de praktijk. Het nemen van initiatieven ontbreekt en de gestelde termijnen worden niet gehaald.

Zowel de raadsmedewerkers als de gezinsvoogden melden dat er zelden sprake is van structureel overleg tussen alle drie de partijen: kinderrechters, GVI en RvdKB.

De gezinsvoogden missen de informele samenwerking. Een derde van hen mist de bemiddelende en gezaghebbende rol van de kinderrechter terwijl er bij de GVI's ook kritiek is op het punt dat de kinderrechter nog teveel vanuit zijn oude functie invulling aan zijn taak geeft. Op dit punt bestaan aan elkaar tegengestelde oordelen.

Hoofdstuk 7 De (voorlopige) ondertoezichtstelling en de termijnstellingen

7.1 Inleiding

De kinderrechter kan hangende het onderzoek van de RvdKB de minderjarige voorlopig onder toezicht stellen als dit dringend en onverwijld noodzakelijk is. In de nieuwe regeling zijn de waarborgen voor ouders en minderjarigen verbeterd in de zin dat belanghebbenden binnen veertien dagen na de beslissing alsnog gehoord moeten worden over de beslissing. Gebeurt dit niet dan vervalt de beschikking tot voorlopige ondertoezichtstelling. Daarnaast kan de voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) maximaal drie maanden duren en kan de VOTS ten alle tijden worden herroepen. Tegen de beslissing tot een VOTS kan geen hoger beroep worden ingesteld. Meestal gaat een VOTS gepaard met een UHP, waartegen wel hoger beroep aangetekend kan worden.

Een OTS wordt maximaal voor een jaar opgelegd. Na een jaar kan de kinderrechter op verzoek van de GVI, een ouder, een ander die de minderjarige verzorgt en opvoedt, de RvdKB of op vordering van het Openbaar Ministerie de OTS telkens voor maximaal een jaar verlengen. Omdat de kinderrechter slechts kan beslissen over verzoeken die worden ingediend, is de GVI nu verantwoordelijk voor de termijnbewaking bij een OTS.

De maximale duur van de machtiging UHP door de kinderrechter vervalt. Voor de wetswijziging volgde na twee jaar in de regel ontheffing, als continuering van de UHP nog steeds nodig was. Nu kan de door de kinderrechter opgelegde OTS in combinatie met een machtiging tot UHP op verzoek van de GVI jaarlijks verlengd worden totdat de OTS-pupil meerderjarig is. De machtiging UHP die de kinderrechter afgeeft aan de GVI dient binnen drie maanden ten uitvoer gebracht te worden anders vervalt de machtiging.

In dit hoofdstuk gaan we in op de kwestie hoe de termijnstellingen werken in de praktijk. Als informatiebronnen zijn hiervoor gebruikt de schriftelijke enquêtes met de RvdKB en de GVI en de interviews met kinderrechters (n=10), raadsmedewerkers (n=10), en medewerkers van de GVI's (n=34).

7.2 De voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) en termijnstelling

In de interviews met de raadsmedewerkers wordt gesteld dat je er als RvdKB van uit moet gaan dat andere interventies niet meer werken als er een VOTS wordt aangevraagd. Een aanvraag moet goed onderbouwd worden. Kinderrechters zijn heel kritisch in het beoordelen van een aanvraag, omdat een VOTS-maatregel bijna altijd samen gaat met een uithuisplaatsing. Een raadsmedewerker moet altijd nagaan of het probleem niet anders opgelost kan worden. Als een gezinsvoogd met een verzoek bij de RvdKB komt, wordt de vraag gesteld: wat maakt nu dat je hier komt met dit verzoek? Er dient spaarzaam met deze maatregel omgegaan worden.

Op het wettelijk criterium voor de VOTS zelf hebben de raadsmedewerkers eigenlijk geen aanmerkingen. Men is van mening dat het criterium de nodige ruimte geeft. De één is daar blij mee, omdat het vaag genoeg is en daarmee ruimte geeft om er in de praktijk adequaat mee om te gaan. Anderen hebben daarentegen behoefte aan een duidelijke operationalisering van het criterium. De volgende knelpunten worden gesignaleerd.

- Er zijn in de praktijk nog te grote verschillen tussen kinderrechters. De een wil veel meer gronden en argumenten zien dan de ander.
- In de praktijk verschillen raadsmedewerkers van mening of de maatregel "dringend en onverwijld noodzakelijk" is.
- Wat betreft de verzoeken van anderen aan de Raad om een VOTS blijkt dat niet iedereen goed op de hoogte is van de gronden voor de VOTS. Huisartsen of medewerkers van het Bureau Jeugdzorg dienen soms een verzoek in bij de Raad om VOTS op oneigenlijke gronden.

Wat betreft de termijn van drie maanden voor de VOTS worden er geen problemen ervaren. Al ontstaat er wel eens tijdsdruk in complexe gevallen (bijvoorbeeld gezinnen met veel kinderen of vluchtende moeders) of wanneer er bij het intake team nog een persoon van buiten bij betrokken is. De termijn van drie maanden wordt in de regel wel gehaald.

Voor de GVI's levert de termijnstelling van maximaal drie maanden voor de VOTS in de praktijk geen problemen op. Zij geven aan dat de tijdsdruk bij de RvdKB ligt en niet bij de GVI. Wat zij wel als een probleem ervaren, is als de VOTS binnen de termijn van drie maanden al omgezet wordt in een OTS. *"Ik vind het een knelpunt dat onze RvdKB de handelswijze heeft om bij een VOTS gelijktijdig een definitieve OTS aan te vragen, en onze rechtbank gaat daar bijna altijd mee akkoord. Dan zitten wij in negen van de tien gevallen na 2 weken VOTS met een OTS zonder dat de RvdKB daar aanvullend onderzoek naar heeft verricht. Eigenlijk komt de taak bij ons te liggen om een heleboel informatie te verzamelen, wat heel veel tijd kost."*

De VOTS kan in noodsituaties worden opgelegd zonder dat belanghebbenden eerst worden gehoord. De belanghebbenden moeten binnen veertien dagen alsnog worden gehoord anders vervalt de beschikking tot VOTS. Ook het in gelegenheid stellen van belanghebbenden om binnen veertien dagen gehoord te worden, is geen probleem. Een gezinsvoogd merkt wel op dat ouders zelf deze termijn als (te) lang ervaren.

Om de rechtsbescherming van de burger beter te waarborgen, kan de kinderrechter een VOTS voor hooguit drie maanden uitspreken en kan deze niet verlengd worden. Als er dan geen definitieve OTS is, vervalt de VOTS. Toch blijkt in de praktijk volgens de raadsmedewerkers dat het bij meerdere rechtbanken wel eens is voorgekomen dat de kinderrechter na afloop van een VOTS zonder nadere motivering een nieuwe VOTS voor 3 maanden uitspreekt of dat de kinderrechter een VOTS verlengt voor langer dan 3 maanden. Aangezien nadere motivering ontbreekt is niet duidelijk wat de gronden van de kinderrechter(s) voor dit besluit waren.

Een ander knelpunt ten aanzien van de VOTS is een onduidelijke taakverdeling tussen de RvdKB en GVI, omdat het onderscheid tussen hulpverlening en onderzoek niet helemaal duidelijk is. Als bijvoorbeeld een VOTS gepaard gaat met een uithuisplaatsing is in de praktijk niet altijd helder wie verantwoordelijk is voor het realiseren van de plaatsing: de RvdKB of de GVI.

Tenslotte hebben de ondervraagde kinderrechters geen enkel probleem geconstateerd met betrekking tot de termijn van de VOTS.

7.3 De OTS en termijnstelling

Bij de raadsmedewerkers geven de antwoorden op de vraag of de termijnstelling voor de OTS in de praktijk problemen oplevert een tegenstrijdig beeld. De respondenten van de vestigingen Assen en Roermond zijn blij dat de OTS met een UHP sinds de wetswijziging langer kan duren en dat er na twee jaar niet per se een verderstreckende maatregel moet komen als er nog een maatregel nodig is. Volgens hen doet dit meer recht aan de ouders en de kinderen en is een verderstreckende maatregel (onthefving) vaak te ingrijpend. Een raadsmedewerker noemt daarentegen juist als voordeel dat een niet strikte tweejaarstermijn de mogelijkheid biedt om ook al na een half jaar een verderstreckende maatregel te overwegen, maar de pedagogische criteria ontbreken nog.

Degenen die niet gelukkig zijn met de nieuwe termijnstelling zijn van mening dat de OTS-maatregelen met UHP nu te lang lopen. Onder de oude wetgeving werd in Den Haag na twee jaar een ontheffing aangevraagd. Deze respondent is van mening dat men weer naar deze situatie terug zou moeten.

Een verklaring voor het tegenstrijdige beeld wordt door één van de respondenten gegeven. De criteria om de rechter te verzoeken om een ontheffing zijn per vestiging heel verschillend. Dit wordt op zijn beurt weer veroorzaakt door de verschillen tussen de rechtbanken. De rechtbank in Haarlem bijvoorbeeld zou heel strikt zijn bij een ontheffing, terwijl in Den Bosch de aanvraag altijd heel gemakkelijk gaat. De jurist van de vestiging in Haarlem is bezig om hiervoor eenduidig beleid te ontwikkelen.

Er is behoefte aan meer afstemming op landelijk niveau. Er zijn meer richtlijnen nodig om te bepalen wanneer een OTS met UHP nog verlengd moet worden en wanneer overgegaan zou moeten worden op de verderstreckende maatregel van de ontheffing. Deze richtlijnen zouden gebaseerd moeten zijn op leeftijdsfasen. Het kind moet het uitgangspunt zijn bij de keuze tus-

sen OTS of ontheffing. Nu is de aandacht vooral gericht op de ouders, waardoor een OTS gehandhaafd blijft, terwijl dat de onzekerheid van het kind over de plaatsing instandhoudt. In hoofdstuk 8 zal verder worden ingegaan op de problematiek omtrent de keuze tussen een OTS met UHP of een ontheffing.

Voor de GVI's geldt dat de termijnstelling OTS in de praktijk geen problemen oplevert. Dit is wel het geval ten aanzien van het vereiste om binnen zes weken nadat de OTS is opgelegd het hulpverleningsplan te schrijven⁷⁹. Volgens de kwaliteitsregels dient het hulpverleningsplan te voldoen aan een aantal criteria zoals wat het moet bevatten (korte- en langetermijndoelen, vermelding evaluatiemomenten, overleg met jeugdige en de ouders of voogd etc.) Volgens de GVI's is een hulpverleningsplan dat voldoet aan deze criteria binnen die termijn niet haalbaar. Van belang is dat de belangenhebbenden bij het plan betrokken worden en daarvoor is soms tijd nodig. *"Er zijn gezinnen die helemaal niet op ons zitten te wachten. Daar kan je niet gelijk beginnen met een hulpverleningsplan. Daar moet eerst tijd en energie gestoken worden in het winnen van hun vertrouwen."* Om dit op te lossen accepteren de meeste GVI's een globaal hulpverleningsplan na zes weken, waarin op hoofdlijnen wordt aangegeven wat de gezinsvoogd van plan is voor wat betreft de uitvoering van de OTS. Termen zoals "inzicht krijgen in" of "dient verder onderzocht te worden" worden veelvuldig gebruikt. Het definitieve plan moet er na drie maanden liggen. Maar de meeste gezinsvoogden geven in de interviews aan er moeite mee te hebben om alleen in vage termen te duiden welke activiteiten zij van plan zijn te ondernemen met betrekking tot de jeugdige. De halfjaarlijkse evaluatie van het hulpverleningsplan is niet overal ingevoerd.

In het Afstemmingsprotocol is een termijn van tien weken opgenomen: binnen tien weken voor de afloop van de OTS en/of de machtiging UHP dient de GVI aan de RvdKB mede te delen dat zij voornemens is geen verlengingsverzoek voor de OTS en/of de UHP in te dienen. Ongeveer de helft van de gezinsvoogden en managers vindt de termijnstelling voor het verstrijken van de OTS geen probleem. Met dien verstande dat zes van de betrokken instellingen andere afspraken hebben gemaakt voor wat betreft de termijnstelling van tien weken. De termijnstelling varieert in die instellingen van vier tot acht weken. Het grootste bezwaar tegen de termijn van tien weken is dat in die periode nog veel kan veranderen.

7.4 Termijnstelling machtiging uithuisplaatsing

Bij de raadsmedewerkers geeft meer dan de helft aan dat er in de praktijk knelpunten bestaan ten aanzien van de machtiging UHP. Het meest wordt gewezen op het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden. De beperkte duur van drie maanden, die geldt voor het effectueren van de machtiging UHP, in combinatie met het gebrek aan plaats in een specifieke voorziening, werkt in dit verband frustrerend. Dit zou opgelost kunnen worden door gebruik te kunnen maken van een algemene machtiging.

De in de wet gestelde termijn van drie maanden voor de geldigheidsduur van de rechterlijke machtiging wordt door de respondenten van de GVI's als redelijk ervaren (artikel 262, lid 3). Volgens driekwart van de managers van de GVI's en iets meer dan de helft van de gezinsvoogden is de geldigheidstermijn van drie maanden in de praktijk werkbaar. Als er problemen zijn met de termijnstelling, dan komt dit door het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden, waardoor de wachttijd voor een plaatsing veelal langer duurt dan drie maanden. Dit betekent volgens hen niet dat de gestelde termijn voor de geldigheidsduur van de machtiging verlengd zou moeten worden. De respondenten achten het terecht dat na drie maanden opnieuw getoetst wordt of een uithuisplaatsing noodzakelijk is. We komen op het onderwerp uithuisplaatsing nog uitgebreid terug in hoofdstuk 8.

⁷⁹ Besluit kwaliteitsregels taken voogdij- en (gezins)voogdij instellingen, artikel 8.1.

7.5 Samenvatting en conclusies

Wat betreft de VOTS zijn de raadsmedewerkers van mening dat het criterium "dringend en noodzakelijk" de nodige marge geeft. Enerzijds biedt dat handelingsruimte, anderzijds geeft dat gelegenheid tot oneigenlijk gebruik. Wat betreft de termijn van drie maanden voor de VOTS worden er geen problemen ervaren, al ontstaat er wel eens tijdsdruk in complexe gevallen.

Er is sprake van enige onduidelijkheid in taken tussen RvdKB en GVI, omdat het onderscheid tussen hulpverlening en onderzoek niet altijd is te maken. Frappant is dat het voorkomt dat kinderrechters na afloop van de drie maanden, de VOTS met nogmaals drie maanden verlengen.

Wat betreft de OTS leveren bij de raadsmedewerkers de antwoorden op de vraag of de termijnstelling in de praktijk problemen oplevert een tegenstrijdig beeld op. Het gaat dan om de vraag hoe lang een OTS met UHP mag doorlopen en jaarlijks verlengd moet worden, zonder dat een verzoek tot (gedwongen) ontheffing wordt ingediend. Dit hangt samen met het verdwijnen van de tweejaarstermijn voor OTS met UHP in de nieuwe OTS-regeling. Ook ontbreken eenduidige pedagogische criteria voor de beëindiging van de OTS, en de omzetting in een procedure voor ontheffing/ontzetting. De criteria om te beslissen tot verlenging OTS met UHP of ontheffing zijn per vestiging verschillend. Dit wordt op zijn beurt weer veroorzaakt door de verschillen tussen de rechtbanken. Er is behoefte aan meer afstemming op landelijk niveau.

Voor de GVI's geldt dat de termijnstelling OTS in de praktijk geen problemen oplevert.

De termijn om binnen zes weken het hulpverleningsplan te schrijven vindt men niet reëel. De belanghebbenden moeten bij het plan betrokken worden en dat kost tijd. Daarom wordt vaak binnen zes weken een globaal hulpverleningsplan opgesteld, waarna binnen drie maanden het volledig uitgewerkte hulpverleningsplan wordt opgesteld.

Ten aanzien van de termijnstelling in verband met het verstrijken van de OTS, namelijk het inlichten van de RvdKB binnen tien weken voor de afloop van de OTS, hebben zes instellingen andere afspraken gemaakt met de RvdKB.

Raadsmedewerkers ervaren in de praktijk knelpunten ten aanzien van de termijn van drie maanden om een machtiging UHP te effectueren. De meesten wijten dit aan een gebrek aan plaatsingsmogelijkheden. Dit knelpunt wordt herkend door een aantal GVI's.

Door de GVI's wordt de inlichtingstermijn van tien weken voor afloop van de machtiging UHP richting RvdKB als niet haalbaar ervaren.

Hoofdstuk 8 De dagelijkse praktijk van het hanteren van het instrument "aanwijzing"

8.1 Inleiding

Naast het bieden van "hulp en steun" aan de ouders en het kind is de gezinsvoogd bevoegd zowel aan de ouders met gezag als aan de minderjarige aanwijzingen te geven ter zake van de verzorging en de opvoeding (art. 1:258 lid 1 en 2). Zowel de ouders als de minderjarige moeten deze aanwijzing opvolgen. Voor ouders kan het niet opvolgen van aanwijzingen zelfs ontzetting uit het ouderlijk gezag tot gevolg hebben (art. 1 : 269, lid 1 onder d BW).

De met gezag belaste ouder en de minderjarige van 12 jaar of ouder kunnen de kinderrechter verzoeken om de aanwijzing geheel of gedeeltelijk in te laten trekken. Dit moeten zij wel doen binnen twee weken nadat de aanwijzing is toegezonden of uitgereikt. Wanneer zij na verloop van tijd bezwaar hebben tegen de aanwijzing moeten zij eerst de GVI verzoeken deze wegens gewijzigde omstandigheden geheel of gedeeltelijk in te trekken. Op de beslissing van de GVI (binnen twee weken te nemen) kunnen genoemde partijen in beroep gaan bij de kinderrechter.

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten uit de schriftelijke enquêtes en de interviews bij de gezinsvoogden en managers. Ook de ouders en kinderen zijn bevraagd over het onderwerp "aanwijzingen". Die informatie is te vinden in hoofdstuk 10.

8.2 Hoe vaak en wanneer wordt een aanwijzing gegeven

Aan de gezinsvoogden is gevraagd hoe vaak zij in de praktijk sinds de wetswijziging een aanwijzing hebben gegeven. In de praktijk blijkt maar de helft van de gezinsvoogden wel eens een aanwijzing gegeven te hebben, met een totaal van 19 aanwijzingen. Dit betrof vooral het niet nakomen van omgangsregeling (10 keer), schoolverzuim (3 keer) en geen vaste verblijfplaats (2 keer).

Dit komt overeen met de antwoorden van de managers die zeggen dat de meeste GVI's (10) zelden (minder dan vijf keer per jaar) een aanwijzing geven. Vier GVI's geven minder dan 20 keer per jaar een aanwijzing en twee GVI's meer dan 20 keer. Het betreft ook hier veel omgangsregelingen, schoolverzuim, het meewerken aan onderzoek of behandeling, of het contact met de gezinsvoogd.

Bijna tweederde van de respondenten geeft aan dat de aanwijzingen niet worden geregistreerd. Wel worden ze opgenomen in het dossier. Dit betekent dat een totaaloverzicht voor wat betreft aantallen en inhoud ontbreekt, tenzij men alle dossiers gaat doornemen.

Knelpunt is dat er niet duidelijk in de wet omschreven is wat nu precies een aanwijzing is. Behalve het vereiste dat het gaat om een schriftelijke aanwijzing van de GVI gericht op de verzorging of opvoeding van de minderjarige zijn er geen andere inhoudelijke grenzen. Doordat niet duidelijk is welke eisen gelden voor de aanwijzing, ontbreekt de toetsingsmogelijkheid.

Een groot aantal GVI's (ongeveer de helft) geeft aan in de praktijk zeer terughoudend te zijn in het geven van een aanwijzing. Een aanwijzing wordt pas gegeven wanneer alle andere middelen hebben gefaald. De aanwijzing wordt gebruikt om de ouders of kinderen duidelijk te maken dat "ze iets moeten" en om ze de ernst van de situatie te laten beseffen.

Iets minder dan de helft van de respondenten geeft aan dat er zelden tot geen gebruik gemaakt wordt van de aanwijzing aangezien er geen consequenties aan verbonden kunnen worden. Als voornaamste knelpunt wordt genoemd dat de sanctiemogelijkheden waarin de wet voorziet in de praktijk amper toepasbaar zijn of te extreem zijn voor de situatie, zoals een dreiging met UHP (!) en ontzetting. In dit kader geeft een aantal gezinsvoogden aan alleen een aanwijzing te gebruiken in het voortraject van een UHP.

Twee respondenten geven aan wel eens een aanwijzing gegeven te hebben om een uitspraak van de kinderrechter hierover te forceren. Twee instellingen gebruiken de aanwijzing standaard

als het gaat om een nieuwe omgangsregeling, om zodoende meer gewicht te geven aan de afspraken.

Mede door het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden schieten de sancties tekort. Het instrument past veelal niet in de taakopvatting van de gezinsvoogd. Vanuit de hulpverleningsoptiek is het geven van een aanwijzing een bewijs van onvermogen. De gezinsvoogden lossen het liever op in goed overleg, dan dat zij een aanwijzing geven. De managers van de GVI's staan iets positiever ten opzichte van het geven van een aanwijzing. Een aanwijzing is in hun visie niet alleen een juridisch instrument, maar ook een pedagogisch instrument, dat in de meeste gevallen gewoon wordt opgevolgd.

De kinderrechtters constateren dat het juridisch instrument van de schriftelijke aanwijzing nauwelijks wordt gebruikt door de GVI's. Voor hen betekent dit dat op dit punt de doelstelling van de wetswijziging om de rechtspositie van betrokkenen bij een OTS te versterken niet is waargemaakt. Sommige kinderrechtters vinden de aanwijzing als juridisch instrument voldoende, maar zien dat het in de praktijk niet werkt. Andere kinderrechtters zien de aanwijzing niet als gepast instrument voor de uitvoering van een OTS: de aanwijzing wordt niet voldoende gebruikt en er kunnen door de gezinsvoogd geen sancties worden gesteld op het niet opvolgen van een aanwijzing. Als reden voor het weinige gebruik van aanwijzingen door de GVI's wordt door de kinderrechtters genoemd dat de GVI bang is voor rechterlijke toetsing en dat in de wet niet helder is omschreven wat nu precies een aanwijzing is. Verder zou het gebruik van een aanwijzing als mislukking worden gezien, omdat een gezinsvoogd in het algemeen juist streeft naar consensus. De gezinsvoogd is dan ook vaak huiverig om een aanwijzing te gebruiken.

Beroep bij de kinderrechtter tegen een aanwijzing komt in de praktijk nauwelijks voor; bij de meeste kinderrechtters hooguit een paar keer per jaar. In beroepszaken gaat het vooral om conflicten over omgang. Ook komt het voor dat er een conflict is over een aanwijzing waarin gesteld wordt dat men moet meewerken aan extern diagnostisch onderzoek of aan een uithuisplaatsing.

Er wordt door de meesten ook geen toename geconstateerd van het aantal beroepszaken tegen een aanwijzing. Mocht er al sprake zijn van een kleine toename van het aantal beroepszaken, dan wordt hiervoor als reden genoemd dat de kinderrechtter meer aanwijzingen is gaan uitlokken op de zitting of dat advocaten meer alert zijn geworden. Een aantal kinderrechtters geeft aan dat op de zitting wordt geprobeerd om aanwijzingen uit te lokken. De kinderrechtter doet dit door op de zitting aan de gezinsvoogd te vragen of deze zijn beslissingen met betrekking tot de verzorging en opvoeding van de minderjarige op papier wil zetten of door de ouders, minderjarige en gezinsvoogd te wijzen op de mogelijkheid van de aanwijzing. Op deze manier proberen zij meer rechtsbescherming te bieden aan betrokkenen.

Omdat het zo weinig voorkomt dat beroep wordt ingesteld tegen een aanwijzing, zegt een meerderheid niet veel ervaring te hebben in het toetsen van een aanwijzing. De rechterlijke toetsing van een aanwijzing verschilt per kinderrechtter: de ene kinderrechtter toetst volledig inhoudelijk, de andere kinderrechtter probeert zoveel mogelijk afstand te betrachten (zie ook 6.2.3).

Nadeel van het niet of zelden geven van aanwijzingen in de praktijk is dat betrokkenen dan niet in beroep kunnen gaan tegen beslissingen en verplichtingen van de gezinsvoogd. Sommige kinderrechtters zijn van mening dat alle pedagogische beslissingen van een gezinsvoogd, en alle verplichtingen die een gezinsvoogd oplegt met de daaraan verbonden consequenties, als aanwijzingen dienen te worden opgevat. Deze kinderrechtters gaan derhalve soepel om met het vereiste dat een aanwijzing schriftelijk gegeven moet worden. Het is voorgekomen dat een kinderrechtter bezwaar van ouders tegen een mondelinge aanwijzing ontvankelijk heeft verklaard. Dit lijkt een noodgreep om de rechtsbescherming van belanghebbenden te verruimen.

De verwarring rondom de aanwijzingen wordt zichtbaar als men de gezinsvoogd de vraag voorlegt of deze wel eens een mondelinge aanwijzing geeft. De een antwoordt: *"nooit, je geeft natuurlijk wel eens mondelinge directieven, maar die zijn niet bedoeld als een formele aanwijzing."* Terwijl de ander zegt: *"altijd, dat is een onderdeel van het directieve handelen."* Een derde ziet het als een dringend advies: *"dringende mondelinge aanwijzingen zijn ook aanwijzingen, alleen minder zwaar dan een schriftelijke aanwijzing."* Of zoals een gezinsvoogd zei: *"Ik heb wel eens gelezen dat alles wat een gezinsvoogd opdraagt als een aanwijzing gezien kan worden."*

Van de geïnterviewde gezinsvoogden zegt ongeveer eenderde geen, en tweederde wèl eens mondelinge aanwijzingen te geven. Wat onder een mondelinge aanwijzing wordt verstaan is echter zeer divers. Uit de antwoorden van de gezinsvoogden lijkt het meer een definiëringsprobleem wat wel en wat niet als een (mondelinge) aanwijzing wordt benoemd. Het hanteren van dringende adviezen of mondelinge aanwijzingen hebben volgens de gezinsvoogden de voorkeur boven een schriftelijke aanwijzing, omdat deze minder bedreigend en agressief overkomen en meer mogelijkheden bieden tot overleg.

Volgens de wet kunnen aanwijzingen alleen worden gegeven aan ouders die het gezag over hun kind uitoefenen. In de praktijk echter verblijven de kinderen ook vaak bij personen zonder gezag (ouder zonder gezag, pleegouder, stiefouder). In het onderzoek is nagegaan in hoeverre het voor gezinsvoogden een handicap is dat zij deze ouder(s) geen aanwijzingen kunnen geven. De meeste gezinsvoogden hebben nog nooit met de situatie te maken gehad dat zij een aanwijzing willen geven aan de ouder of de persoon zonder gezag, bij wie het kind woont. Twee gezinsvoogden hebben toch wel eens een persoon zonder gezag een aanwijzing gegeven, en daaraan is gevolg gegeven.

Aan de gezinsvoogden die wel eens een aanwijzing hebben gegeven (8) is gevraagd of zij de aanwijzing opnemen in het hulpverleningsplan. De helft geeft aan dit op te nemen in het hulpverleningsplan, de overigen nemen het op in het evaluatieplan.

De meeste gezinsvoogden die een aanwijzing hebben gegeven (6) zijn van mening dat zij er voldoende zicht op hebben in hoeverre de aanwijzing wordt opgevolgd. Men vindt het eigenlijk een voorwaarde: *"voordat je een aanwijzing geeft moet je al een plan hebben hoe je het wilt controleren"*. Volgens de helft van de gezinsvoogden is voor degene die een aanwijzing krijgt duidelijk wat de aanwijzing inhoudt. De andere helft denkt dat het niet helder is voor betrokkenen.

8.3 Welke richtlijnen zijn er ten aanzien van de aanwijzing en bezwaarprocedures

Opvallend is dat er volgens de meeste gezinsvoogden binnen de instelling richtlijnen zijn voor het geven van een aanwijzing, terwijl dit volgens veel minder managers bij hun instellingen het geval is. Dit heeft mogelijk te maken met de verantwoordelijkheid ten aanzien van het geven van een aanwijzing. In alle instellingen vindt overleg plaats met de teamleider en/of de gedragswetenschapper. In bijna alle instellingen ondertekent de teamleider of gedragswetenschapper de aanwijzing, al dan niet samen met de gezinsvoogd. Er is één uitzondering. De Stichting Jeugd en Gezin Overijssel is op een andere manier dan de overige GVI's georganiseerd. Zij heeft namelijk geen teamleider. Er is wel een praktijkbegeleider waarmee de gezinsvoogd de beslissing tot het geven van een aanwijzing bespreekt, maar de gezinsvoogd zet zijn handtekening onder de aanwijzing. De gezinsvoogden hebben namelijk een verklaring ondertekend waarin staat dat zij als vertegenwoordiger van de instelling naar buiten optreden.

Ouders en minderjarigen van 12 jaar of ouder weten over het algemeen niet dat zij in beroep kunnen gaan tegen een schriftelijke aanwijzing van de GVI's. Het aantal beroepszaken naar aanleiding van een aanwijzing is beperkt. Slechts in 0,5 tot 5 procent van de OTS-zaken wordt een beroepsprocedure aangespannen tegen een aanwijzing.

Het beeld is verwarrend voor de betrokkenen. Het is voor hen vaak compleet onduidelijk wanneer je naar welke instantie moet (GVI, kinderrechter of bestuursrechter). Als een ouder met gezag of de OTS-pupil van 12 jaar of ouder het niet eens is met de schriftelijke aanwijzing van de GVI, kan deze binnen twee weken in beroep gaan bij de kinderrechter. Indien de termijn van twee weken is verlopen, moet men bij de GVI bezwaar aantekenen. Het verschil tussen wanneer men bezwaar aantekent en wanneer men in beroep gaat is zeer onduidelijk. Ook zijn de eisen die aan deze procedure gesteld worden, in de zin van de juiste bewoordingen voor het indienen van bezwaar of beroep, voor velen een barrière. De Inspectie voor de Jeugdhulpverlening is een voorstander van het instellen van een onafhankelijke klachtenondersteuning. Nu is er het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ), maar dat is niet overal in Nederland aanwezig. De Inspectie heeft de ervaring dat steeds meer commerciële bureaus of mensen met eigen ervaringen in de jeugdbescherming zich aanbieden om ondersteuning te bieden in de beroepsprocedures.

Slechts drie gezinsvoogden hebben bij een OTS-zaak meegemaakt dat de ouder met gezag of de minderjarige van 12 jaar of ouder een beslissing tot vervallenverklaring of intrekking van de aanwijzing aan de kinderrechter heeft gevraagd. Het ging in alle drie de zaken om de ouder bekleed met het gezag en niet de jongere. Twee keer heeft de kinderrechter de ouder in het gelijk gesteld, drie keer de GVI en eenmaal heeft de kinderrechter via bemiddeling de zaak opgelost.

De GVI's melden vaker hiermee te maken te hebben gehad. Tien GVI's hebben een of meerdere malen te maken gehad met een verzoek tot vervallenverklaring of intrekking van de aanwijzing. De overige zeven GVI's hebben hier nog niet mee te maken gehad.

Ook na verloop van tijd wordt er nog wel een verzoek tot wijziging of intrekking van de aanwijzing bij de GVI ingediend. Dan moet er sprake zijn van gewijzigde omstandigheden. Van de zeventien GVI's zijn er zeven die dit wel eens hebben meegemaakt.

8.4 De reikwijdte en knelpunten van de aanwijzing

Indien er aanwijzingen worden gegeven betreft dit vooral het niet nakomen van een omgangsregeling, schoolverzuim en het meewerken aan onderzoek of behandeling van het kind of de jeugdige, of het contact met de gezinsvoogd.

Als voornaamste knelpunt wordt genoemd dat de sanctiemogelijkheden waarin de wet voorziet, in de praktijk amper toepasbaar zijn of te extreem zijn voor de situatie (uithuisplaatsing, onthefing). Door het gebrek aan plaatsingmogelijkheden schieten de sancties tekort. De invoering van het instrument "aanwijzing" heeft daarom niet bijgedragen aan de versterking van het "gezag" van de GVI.

Onduidelijk is welke richtlijnen gehanteerd worden bij het geven van een aanwijzing. Sommige GVI's hebben eigen richtlijnen geformuleerd, terwijl andere verwijzen naar de wet of de landelijke richtlijnen. Ook ten aanzien van het wel of niet geven van een mondelinge aanwijzing bestaan er verschillende opvattingen. De directieve adviezen die door de gezinsvoogd aan de gezagouder(s) of jeugdige worden gegeven, beschouwen sommige gezinsvoogden als mondelinge aanwijzingen en anderen weer niet. Ook een aantal kinderrechters is van mening dat alle pedagogische beslissingen van een gezinsvoogd, en alle verplichtingen die een gezinsvoogd oplegt met de daaraan verbonden consequenties, aanwijzingen zijn. De kinderrechters gaan soms soepel om met het vereiste dat een aanwijzing schriftelijk gegeven moet worden. Dit lijkt een noodgreep om de rechtsbescherming van belanghebbenden te verruimen.

Meer dan de helft van de gezinsvoogden in ons onderzoek is van mening dat het "gezag" van de gezinsvoogd niet versterkt is door de invoering van de aanwijzing. Met name doordat er geen sanctiemogelijkheden aan verbonden zijn. De managers zijn iets positiever over de aanwijzing. Iets meer dan helft van hen vindt namelijk dat het gezag van de gezinsvoogd wel is versterkt door de invoering. De meesten geven als reden hiervoor dat ouders en jongeren meestal de aanwijzing opvolgen.

Uit de aanwijzingen die door de kinderrechters zijn getoetst, blijkt dat zij een aanwijzing vervallen verklaren op grond van de volgende overwegingen: te weinig overleg en overreding heeft plaatsgevonden met degene die de aanwijzing krijgt, of de aanwijzing is te ruim geformuleerd. Ook toetsen de kinderrechters of een aanwijzing is gericht op de verzorging en opvoeding van de minderjarige en niet op het privé-leven van de ouders.

De kinderrechters vinden dat de schriftelijke aanwijzing als instrument voor de GVI ter uitvoering van haar taak niet goed werkt, al is het theoretisch misschien een goed instrument. Een aantal kinderrechters is van mening dat de aanwijzing geen gepast instrument is voor de uitvoering van de OTS, met als belangrijkste reden dat er geen sancties kunnen worden gesteld op het niet opvolgen van een aanwijzing.

Het is zorgelijk dat er zo weinig beroep wordt ingesteld bij de kinderrechter tegen een aanwijzing. Kinderrechters zouden wensen dat vaker beroep wordt ingesteld, maar het probleem is dat de categorie ouders die met een OTS te maken krijgt over het algemeen onmondig is. Ook is de procedure ingewikkeld en formeel, temeer gezien de doelgroep die met een OTS te maken krijgt: soms moet eerst bezwaar worden ingesteld bij de GVI, soms kan direct beroep worden ingesteld bij de kinderrechter, en soms geldt dat voor een deel bezwaar moet worden inge-

steld en voor een deel beroep. Dit maakt het niet gemakkelijk voor ouders met gezag en minderjarigen om hun weg te vinden naar de kinderrechter.

Een ander knelpunt dat wordt gesignaleerd door de kinderrechters betreft de onmogelijkheid om als kinderrechter na de toetsing van een aanwijzing waartegen beroep is ingesteld de opdracht van de GVI te schorsen of zelf te zoeken naar een compromis. Een kinderrechter kan een aanwijzing slechts geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren. Een uitzondering is de aanwijzing die het contact beperkt tussen de gezagsouder en de uithuisgeplaatste minderjarige; als beroep wordt ingesteld, mag de kinderrechter zelf een zodanige regeling vaststellen, als hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt. Voor andere aanwijzingen kan de kinderrechter slechts bepalen dat deze geheel of gedeeltelijk ongeldig zijn. Het wordt inefficiënt geacht dat dan vervolgens een GVI een nieuwe aanwijzing moet geven, waarna pas opnieuw beroep bij de kinderrechter kan worden ingesteld.

Verder zijn ten aanzien van de beroepsmogelijkheden alle ondervraagde kinderrechters van mening dat ook anderen dan de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar en ouder beroep zouden moeten kunnen instellen tegen een aanwijzing. Hierbij wordt vooral gedacht aan de ouder zonder gezag en de pleegouder als "degene die de minderjarige verzorgt en opvoedt": zij hebben nu geen mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen een aanwijzing, terwijl zij wel met de uitwerking van een aanwijzing te maken kunnen krijgen. Behalve de ouder zonder gezag en de pleegouder wordt door sommigen geopperd om elke belanghebbende bij een aanwijzing de mogelijkheid van bezwaar bij de GVI en beroep bij de kinderrechter te geven. Hiermee samenhangend wordt door sommige respondenten voorgesteld om het wettelijk mogelijk te maken ook een aanwijzing te kunnen geven aan bijvoorbeeld een ouder zonder gezag of een pleegouder. Zij kunnen immers ook betrokken zijn bij de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

8.5 Samenvatting en conclusies

Knelpunt is dat niet duidelijk in de wet is omschreven wat nu precies een aanwijzing is: er zijn geen duidelijke inhoudelijke grenzen. Er is alleen een vereiste dat het gaat om een schriftelijke aanwijzing van de GVI gericht op de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

In de praktijk zijn GVI's zeer terughoudend in het geven van aanwijzingen. Als voornaamste knelpunt noemen de respondenten dat de sanctiemogelijkheden voor het niet opvolgen van een aanwijzing in de praktijk amper toepasbaar zijn, dan wel te extreem zijn voor de situatie. Opvallend is dat zij ook UHP als sanctie noemen, hoewel dit niet als mogelijkheid in de wet genoemd wordt.

Gezinsvoogden vinden het moeilijk om met aanwijzingen te werken. Vanuit hun optiek is het geven van een aanwijzing een bewijs van onvermogen. De managers staan hier over het algemeen iets positiever tegenover. Zij zien het niet alleen als juridisch maar ook als pedagogisch instrument en geven aan dat aanwijzingen meestal worden opgevolgd. Aangegeven wordt wel dat de mogelijkheid om het juridische kader te gebruiken, inclusief de rechtsbescherming om in pedagogische zin het kind verder te helpen onvoldoende wordt benut door gebrek aan kennis, aansturing en tijd.

Kinderrechters geven aan dat het in de praktijk nauwelijks voorkomt dat tegen een aanwijzing beroep wordt ingesteld bij de kinderrechter, meestal maar een paar keer per jaar. Zij hebben dan ook weinig ervaring in het toetsen van aanwijzingen, maar blijken dit verschillend te doen: sommige kinderrechters toetsen een aanwijzing volledig inhoudelijk, anderen stellen juist nadrukkelijk zoveel mogelijk afstand te houden en slechts marginaal te toetsen of de aanwijzing van de GVI in redelijkheid gegeven had mogen worden. Zij zien als belangrijkste redenen voor het lage aantal beroepszaken dat de GVI te weinig aanwijzingen geeft, zodat rechterlijke toetsing van beslissingen niet mogelijk is, en dat de procedure te ingewikkeld en te formeel is, vooral nu het bij een OTS meestal om onmondige ouders gaat.

Volgens de sleutelfiguren weten ouders en minderjarigen over het algemeen niet dat zij in beroep kunnen gaan tegen een aanwijzing. Het aantal beroepszaken is minimaal. Het beeld is voor belanghebbenden ook zeer verwarrend. Onduidelijk is wanneer men zich tot wie moet richten en op welke wijze dat moet gebeuren.

Ondanks het vereiste dat een aanwijzing schriftelijk dient te worden gegeven, geeft tweederde van de gezinsvoogden wel mondelinge aanwijzingen. Sommige kinderrechtters geven aan dat zij niet zo zwaar tillen aan het vereiste dat een aanwijzing schriftelijk moet worden gegeven. Door soepel om te gaan met dit vereiste wordt beoogd de rechtsbescherming van belanghebbenden te verruimen door de controleerbaarheid op beslissingen van de GVI te verhogen. Zodoende worden door sommige kinderrechtters ook aanwijzingen uitgelokt op de zitting door de gezinsvoogd en de ouders en minderjarige te wijzen op de mogelijkheid van een aanwijzing of door de gezinsvoogd te vragen zijn beslissingen met betrekking tot de verzorging en opvoeding van de minderjarige op papier te zetten. Vervolgens hebben de gezagsouder en de minderjarige dan de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen tegen de aanwijzing.

Kinderrechtters zijn van mening dat ook andere betrokkenen bij een OTS dan de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder bezwaar en beroep zouden moeten kunnen instellen bij een aanwijzing, omdat een aanwijzing voor hen ook indirect gevolgen kan hebben. Het gaat dan vooral om ouders zonder gezag en pleegouders, die nu geen beroepsmogelijkheid hebben, terwijl zij ook betrokken kunnen zijn bij de verzorging en opvoeding van de minderjarige. Omgekeerd zou het voor een GVI ook juridisch mogelijk moeten zijn om een ouder zonder gezag, een pleegouder of een andere belanghebbende een aanwijzing te geven.

Hoofdstuk 9 De dagelijkse praktijk van de uithuisplaatsing

9.1 Inleiding

Sinds de wetwijziging kan de kinderrechter niet langer zelf beslissen over het soort machtiging UHP: hij beslist slechts op een verzoek tot een bepaald soort uithuisplaatsing en kan de machtiging alleen beperken tot een specifieke plaats binnen het soort voorziening waar om verzocht is.

Voor een beslissing tot uithuisplaatsing van de OTS-pupil is een machtiging van de kinderrechter nodig. De wetgever heeft daarnaast twee instrumenten ingezet om het rechtskarakter te versterken. Ten eerste de mogelijkheden van verzoek aan de GVI tot beëindiging of bekorting van de UHP of tot het afzien van een wijziging van de verblijfplaats en de mogelijkheid tot beroep op de kinderrechter bij afwijzing van het verzoek. Ten tweede een verscherping van de termijnen voor UHP. Voor het eerste punt geldt dat de met gezag belaste ouder, de minderjarige van 12 jaar of ouder en de persoon die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt een beslissing kunnen uitlokken van de GVI over het verzoek om de UHP te beëindigen, de duur ervan te bekorten of af te zien van een wijziging van de verblijfplaats. Het tweede punt, de verscherpte termijnen, heeft – behalve een rechtspositioneel aspect – ook een uitvoeringsaspect, dat de belangen van de betrokken minderjarige en de ouders raakt. De rechterlijke machtiging tot UHP geldt voor drie maanden; daarna vervalt de machtiging. Gezien het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden is denkbaar dat deze termijn verstreken is voordat het kind geplaatst is. De wachttijd voor plaatsing is zeer lang en daarnaast gelden er allerlei opnamecriteria waardoor plaatsing soms zeer moeizaam is. Zo nemen open tehuzen alleen jongeren aan die waardoveerd zijn en is het aanbod voor enkele categorieën jeugdigen zeer gering⁸⁰. De totale duur van de machtiging UHP van in beginsel tweemaal een jaar is in de nieuwe wet verdwenen. Wordt de verlengingsmachtiging UHP niet tijdig aangevraagd, dan vervalt de plaatsing na verloop van de machtiging UHP van rechtswege en gaat het kind terug naar zijn ouders.

De GVI is in de nieuwe wetgeving verantwoordelijk voor de beslissing tot beëindiging van de maatregel. Vooral de beslissing tot beëindiging van de plaatsing in bijvoorbeeld een residentiële setting of pleeggezin heeft belangrijke gevolgen. Een beslissing tot terugplaatsing kan ook het gevolg zijn van gebrek aan geschikte plaatsingsmogelijkheden, of het niet tijdig indienen van een verzoek tot verlenging. Een apart aandachtspunt bij de herziening van de OTS-wet was de positie van pleegouders. Volgens art. 1: 257 lid 2 BW moeten de hulp en steun van de gezinsvoogd erop gericht zijn dat de ouder met gezag de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding behoudt. Dit betekent dat UHP zoveel mogelijk voorkomen moet worden en dat bij UHP de mogelijkheid van terugkeer van het kind naar huis steeds een punt van aandacht moet zijn. Vanwege dit doel is aan de pleegouders geen blokkaderecht toegekend. Hun rechtspositie is in de herziene OTS-regeling enigszins versterkt. Zo kunnen zij in beroep gaan tegen een (tussentijdse) beëindiging of bekorting van uithuisplaatsing of tegen een wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige, en – evenals de minderjarige van 12 jaar of ouder – een verzoek tot OTS indienen. Zij kunnen de beslissing van de GVI tot terugplaatsing of overplaatsing van hun pleegkind wel aan de kinderrechter voorleggen, maar kunnen daarmee niet bereiken dat de minderjarige in hun gezin blijft (zie hierover hoofdstuk 3, par. 3.4.4).

9.2 Machtiging tot uithuisplaatsing

De medewerkers van de GVI's constateren dat het een knelpunt is dat het begrip machtiging UHP niet duidelijk omschreven is. Daardoor wordt in de praktijk door de verschillende kinderrechters een eigen invulling gegeven aan de verschillende categorieën machtiging, het aantal machtigingen dat afgegeven wordt, en de trajectmachtiging.

⁸⁰ zie Steketee, Roede & de Savornin Lohman, 1997

Ook vanuit de advocatuur wordt geconstateerd dat een niet gepreciseerd verzoek tot machtiging UHP nadelige effecten heeft. *"Volgens de wet moet een verzoek tot machtiging UHP gepreciseerd gebeuren (plaats, aard voorziening e.d.), maar dat gebeurt in de praktijk niet meer. De plaatsing onttrekt zich op deze manier aan het zicht van de kinderrechter en dat is geen goede zaak. Dit geldt overigens ook voor de beëindiging van de plaatsing."*

Sommige kinderrechters hanteren maar vier categorieën machtigingen, terwijl andere kinderrechters elf verschillende categorieën machtigingen hanteren. GVI's die te maken hebben met meerdere arrondissementen, vinden dit problematisch aangezien zij telkens het verzoek moeten aanpassen aan het arrondissement.

Categorieën machtigingen UHP die door de verschillende kinderrechters gehanteerd worden zijn voorzieningen voor:

- zeer intensieve begeleiding
- verzorging, opvoeding
- verzorging, opvoeding en observatie
- verzorging, opvoeding en behandeling
- pleegzorg
- crisis (soms met aparte categorie spoed)
- zelfstandig wonen
- residentieel
- gesloten
- observatie
- bijzondere behandeling
- plaats in jeugdpsychiatrie
- verblijfplaats waarvan adres bekend bij gezinsvoogd
- andere verblijfplaats (waaronder ouder zonder gezag, of AWBZ-voorziening).

De GVI's vragen in de praktijk veelal een algemene machtiging UHP aan bij de kinderrechter omdat dit meer mogelijkheden tot plaatsing biedt. Nu komt het regelmatig voor in de praktijk dat er een plaats in een instelling is terwijl er een machtiging ligt voor een ander type instelling. Er moet dan opnieuw een machtiging aangevraagd worden. De kinderrechter oordeelt uiteindelijk over de reikwijdte van de machtiging. Hij kan geen andere machtiging afgeven dan waarom is verzocht door de GVI. Hij kan de machtiging wel op verzoek of ambtshalve inperken door een specifieke verblijfsplaats te noemen in de machtiging, bijvoorbeeld een machtiging UHP in pleeggezin X of in instelling Y. Het varieert per kinderrechter in hoeverre hij een specifieke dan wel algemene machtiging UHP afgeeft.

De term trajectmachtiging is niet bij alle GVI's bekend. Toch vragen de meeste GVI's een machtiging aan voor meerdere categorieën, waarbij een volgorde van plaatsing wordt aangegeven (bijv. eerst crisisplaatsing, vervolgens plaatsing in een voorziening voor verzorging en opvoeding). Er wordt een trajectmachtiging aangevraagd als een duidelijke volgorde van plaatsing is te verwachten. Ook met het afgeven van meer dan één categorie binnen de machtiging UHP zonder volgorde van plaatsing gaan de kinderrechters verschillend om. Sommige kinderrechters geven alleen een machtiging voor meerdere categorieën af als de datum van de overplaatsing reeds bekend is. Andere kinderrechters geven volgens de respondenten van de GVI's gevolg aan het verzoek tot "meerdere" categorieën binnen de machtiging als het verband tussen de verschillende plaatsingen logisch is en haalbaar is binnen de termijn van de machtiging.

Meestal geeft de kinderrechter gevolg aan de verzoeken van de GVI tot UHP. De helft van de gezinsvoogden en alle managers hebben echter wel eens meegemaakt dat de kinderrechter geen machtiging tot uithuisplaatsing verleent. Grond voor het niet gevolg geven aan het verzoek tot machtiging UHP is dat de betrokken ouders en kinderen de kinderrechter ervan hebben overtuigd dat een UHP niet nodig is of dat het voor een bepaalde periode nog thuis te proberen is. Ouders kunnen tijdens de zitting toch opeens bereid zijn tot veranderingen of de situatie thuis kan zijn verbeterd.

Uit de interviews met de kinderrechters blijkt inderdaad dat er geen uniform beleid is omtrent het aantal categorieën machtiging UHP. Het komt bij bijna alle respondenten een enkele keer voor dat een UHP binnen een bepaalde categorie wordt beperkt, maar dit gebeurt alleen op verzoek en bij conflict over de plaatsing. Twee kinderrechters zijn van mening dat de rechter niet de bevoegdheid heeft om een categorie te beperken door deze bij naam te noemen, bij-

voorbeeld een bepaald pleeggezin in het kader van een netwerkplaatsing of een bepaald tehuis. De helft van de respondenten geeft op verzoek een trajectmachtiging UHP af. In dat geval moet wel duidelijk zijn waarom om een bepaalde trajectmachtiging is verzocht, bijvoorbeeld omdat een minderjarige nog in een voorziening voor crisisopvang zit in afwachting van een voorziening voor verzorging en opvoeding. De kinderrechtshouders die geen trajectmachtiging UHP afgeven, noemen als reden dat dit niet de taak van de kinderrechtshouder is en dat anders teveel vrijheid aan de GVI zou worden gegeven zonder controle hierop.

De meeste kinderrechtshouders geven wel machtigingen af voor meer dan één categorie UHP, maar de ene kinderrechtshouder is daar voorzichtiger in dan de andere. Over het algemeen moet er voor de kinderrechtshouder een duidelijke reden zijn, bijvoorbeeld omdat er een wachtlijst is voor een bepaalde plaatsing of omdat er sprake is van een crisissituatie en nog niet bekend is wat de meest geschikte categorie machtiging UHP zal zijn voor een minderjarige. Overigens zijn zowel de trajectmachtiging UHP als de machtiging UHP voor meer dan één categorie in de rechtspraak ontstaan; in de wet wordt hier niets over gezegd.

Sommige kinderrechtshouders maken gebruik van verschillende termijnen voor een machtiging UHP en geven niet altijd standaard een machtiging UHP af voor de duur van twaalf maanden. Zo wordt bijvoorbeeld een machtiging UHP voor een paar maanden afgegeven om meer controle te behouden, want na een paar maanden moet bij verlenging van de UHP immers een nieuw verzoek tot machtiging UHP worden gedaan. Een beperking van de termijn voor UHP wordt op deze manier gebruikt als instrument van de kinderrechtshouder voor controle op de GVI. Een andere reden waarom kortere termijnen voor een machtiging UHP worden gegeven, is om de acceptatiegraad van ouders en minderjarigen voor de UHP te verhogen. Verder worden de ouders en de minderjarige meer rechtswaarborgen geboden, omdat er vaker een rechterlijke toetsing plaatsvindt.

Andere kinderrechtshouders geven standaard een machtiging UHP af voor de duur van twaalf maanden, tenzij het gaat om een crisisplaatsing, observatie of een gesloten plaatsing. Voor een machtiging tot crisisplaatsing of observatie wordt meestal een machtiging UHP afgegeven voor de duur van drie maanden. Een machtiging gesloten plaatsing wordt vaak voor drie of zes maanden gegeven vanwege het vrijheidsbenemende karakter van de maatregel.

Alle gezinsvoogden hebben in de praktijk wel te maken gehad met de situatie dat een OTS-pupil niet geplaatst wordt nadat een machtiging UHP is verleend. Voornaamste reden hiervoor is het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden, waardoor of de termijn verstrijkt, of intussen de relatie tussen ouder en kind zo verbeterd lijkt dat UHP niet meer noodzakelijk is, of een andere oplossing gevonden is. Volgens de respondenten is niet zozeer de termijnstelling van drie maanden een probleem, als wel het plaatsingstekort. De cijfers over hoe vaak het voorkomt dat een jongere binnen de termijn van drie maanden niet geplaatst kan worden lopen zeer uiteen, van 5% tot 70% van de machtigingen. Eén manager is zelfs van mening dat het hele probleem niet bestaat omdat de wachtlijsten volgens hem kunstmatig in stand worden gehouden.

Vooraf bepaalde groepen kinderen, zoals zwakbegaafde kinderen met gedragsproblemen, kinderen met psychiatrische problematiek en gedragsproblemen of jongeren die naar een gesloten instelling moeten, zijn moeilijk plaatsbaar. De respondenten zijn het er over eens dat het gebrek aan plaatsen de laatste jaren is toegenomen, maar dat dit geen gevolg is van de wetswijziging. Indien plaatsing niet mogelijk is, wordt dit meestal met "pappen en nathouden" opgelost in de zin van het bieden van meer begeleiding door de gezinsvoogd of aanvullende hulpverlening. Vaak wordt getracht via crisisplaatsingen de druk van de ketel te halen, maar soms betekent dat in de praktijk dat er meerdere crisisplaatsingen achtereen nodig zijn voordat er ergens plek is. Een aantal respondenten geeft aan dat zij dit probleem oplossen door pas een machtiging UHP aan te vragen als er plek is. Maar soms lukt dat allemaal niet en betekent het dat de jongere van huis wegloupt of weggestuurd wordt en gaat zwerven.

Een ander probleem is dat het onduidelijk is hoe vaak er een machtiging wordt aangevraagd, indien de betrokkenen akkoord gaan met de plaatsing. Alhoewel bij vrijwillige plaatsing, namelijk een plaatsing op initiatief van de ouders en met goedvinden van de GVI, een machtiging niet nodig is, gaan de kinderrechtshouders hier soepel mee om. De meeste kinderrechtshouders zijn van mening dat een UHP in het kader van een OTS altijd met een machtiging moet gebeuren om de gezinsvoogd meer zekerheid te bieden en om meer duidelijkheid te scheppen.

9.3 Gesloten plaatsing

Voor de plaatsing in een gesloten inrichting moet de GVI een daartoe strekkend verzoek indienen bij de kinderrechter en aannemelijk maken dat sprake is van ernstige gedragsproblemen van de minderjarige. Zodra het verzoek bij de kinderrechter binnenkomt, krijgt de minderjarige een raadsman toegewezen vanwege het vrijheidsbenemende karakter van de maatregel.

Alle ondervraagde kinderrechters vinden de toevoeging van een raadsman aan een minderjarige bij een verzoek tot gesloten plaatsing heel belangrijk en positief, temeer daar het gaat om een vrijheidsbenemende maatregel. Een advocaat kan zeker iets toevoegen op de zitting waar het verzoek tot gesloten plaatsing wordt behandeld. Zo kan hij bijvoorbeeld met alternatieven voor een gesloten plaatsing komen. Een advocaat heeft in deze zaken zowel een taak als juridisch deskundige die het standpunt van de minderjarige naar voren brengt als bemiddelaar tussen partijen. Sommige kinderrechters zijn er voorstander van dat voor alle verzoeken tot uithuisplaatsing de minderjarige een raadsman krijgt toegevoegd.

Knelpunt volgens de GVI's is dat de gezinsvoogden onvoldoende juridisch geschoold zijn om tegenwicht te bieden aan de advocaat van de minderjarige en soms van de ouders. De aanwezigheid van een advocaat beïnvloedt de gezinsvoogden in zoverre dat ze meer nadruk leggen op de formele en juridische kanten van de OTS. Ze zijn er meer alert op dat de stukken formeel sluitend zijn. Alhoewel zowel de gezinsvoogden als de stafmedewerkers van mening zijn dat het een goede zaak is dat cliënten een advocaat hebben die hun belangen behartigt, is een nadeel dat gezinsvoogden soms onvoldoende juridisch geschoold zijn om goed verweer te bieden: *"Ik merk dat de gezinsvoogd in juridische zin eigenlijk geen partner is. Het heeft altijd invloed en niet altijd positief. Zelfs als wij een sterke zaak hebben, kunnen we soms verliezen op gebrek aan juridische kennis. Wij zijn nu serieus aan het kijken of we – en zeker bij beroepszaken – een jurist in dienst moeten nemen"*.

Vanuit de advocatuur komt kritiek op de GVI. Een raadsman: *"Laat ik mij voorzichtig uitdrukken, maar ik heb mij nog al eens opgewonden over de rapportage van de GVI. Er werd nogal eens naar een bepaald doel toe geschreven. Het was dan op een vrij gemakkelijke manier bij elkaar gesprokkeld. De laatste tijd is daar wat verandering in gekomen. Ik heb inmiddels kennisgemaakt met vele gezinsvoogden en ik heb het regelmatig voor elkaar gekregen dat de kinderrechter het met mij eens was dat de rapportage onvoldoende was en daardoor een nieuwe zittingsdatum vaststelde om dat op basis van een betere rapportage te kunnen doen. Datzelfde geldt ook voor plaatsingen"*. Jongeren zelf vinden het belangrijk dat zij een advocaat krijgen toegewezen om hun belangen te vertegenwoordigen bij een gesloten plaatsing.

Indien er sprake is van een gesloten plaatsing wordt de jeugdige op termijn altijd in een open setting geplaatst. Per jaar komt dit tussen vier tot veertig keer voor. Slechts eenderde van de respondenten van de GVI's is op de hoogte van het feit dat in dit geval opnieuw een machtiging aangevraagd moet worden. Zij zijn in de veronderstelling dat als men van "zwaar" naar "licht" plaatst een nieuwe machtiging UHP niet nodig is. De helft van de respondenten vindt het aanvragen van een nieuwe machtiging UHP om die reden ook niet zinvol. De andere helft is van mening dat elke nieuwe plaatsing opnieuw getoetst moet worden, ook omdat de ouders het er niet mee eens kunnen zijn.

Alle kinderrechters wijzen nog op de noodzaak om een oplossing te vinden voor het probleem dat de minderjarige bij gesloten plaatsing niet zelfstandig hoger beroep kan instellen, maar door zijn ouders of door een bijzondere curator wettelijk moet worden vertegenwoordigd. Omdat een minderjarige bij een gesloten plaatsing al een raadsman heeft, is het omslachtig dat eerst de procedure tot benoeming van een bijzondere curator gevolgd moet worden. De advocaat zou namens de minderjarige hoger beroep moeten kunnen instellen, zonder eerst tot bijzondere curator te worden benoemd. Een andere mogelijkheid is om de minderjarige in dit soort zaken zelf procesbekwaam te maken.

9.4 Beëindiging uithuisplaatsing

Knelpunt is dat artikel 263 van boek 1 BW niet in alle situaties voor belanghebbenden voldoende mogelijkheden biedt om het beleid van de GVI bij een overplaatsing of terugplaatsing van de minderjarige te toetsen. Pleegouders hebben op grond van art. 1:263 BW de mogelijkheid om tegen een overplaatsing of terugplaatsing van hun pleegkind eerst bezwaar in te dienen bij de

GVI en vervolgens in beroep te gaan bij de kinderrechter. De kinderrechter kan echter de wijziging van verblijfplaats van het pleegkind niet tegenhouden als de GVI dit voorstaat. De pleegouders hebben dan ook geen effectief rechtsmiddel om de minderjarige in hun pleeggezin te laten.

Als de minderjarige in een instelling is geplaatst, heeft de opnemende instelling geen mogelijkheid om tegen de beslissing van de GVI beroep aan te tekenen. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de gezinsvoogd terugplaatsing wenst, terwijl de opnemende instelling daar anders over denkt. Volgens de respondenten van de GVI's hanteren de residentiële instellingen een andere meetlat om te bepalen of een OTS-pupil terug naar huis kan. De gezinsvoogden zijn meer wij/context gericht terwijl de instellingen meer cliënt/individueel gericht zijn. *"Bijvoorbeeld omdat een cliënt volgens de instelling nog niet uitbehandeld is of omdat moeder nog niet pedagogisch adequaat reageert. Maar als wij om bepaalde redenen een kind uit huis geplaatst hebben en al die punten zijn verbeterd en de moeder toont bereidheid tot verandering, dan plaatsen wij terug."* *"Wij werken vanuit het uitgangspunt dat kinderen bij hun ouders moeten wonen, binnen de mogelijkheden natuurlijk."*

Ook de ouder zonder gezag heeft geen rechtsingang om te verzoeken de machtiging UHP te beëindigen of te bekorten, of een beoogde terugplaatsing van de minderjarige door de gezinsvoogd tegen te gaan. De instelling waar de minderjarige geplaatst is en de pleegouders (Voorzieningen van Pleegzorg) zijn afhankelijk van de GVI als beslisser, zowel wat betreft de beëindiging UHP als wat betreft de overplaatsingen. De mogelijkheid een beroep in te stellen bij de bestuursrechter wordt nauwelijks benut en lijkt door de wetgever ook niet zo bedoeld te zijn.

De meerderheid van de respondenten van de GVI's heeft geen moeite mee wanneer andere belanghebbenden, zoals de opnemende instelling als informant, toegang krijgen tot de kinderrechter. Zeker wanneer het een pleeggezin betreft is het wenselijk dat de pleegouders ook toegang krijgen tot de kinderrechter als het terugplaatsing van hun pleegkind betreft. Een aantal geïnterviewden vindt dat het niet nodig is dat instellingen deze mogelijkheid krijgen, aangezien het de verantwoordelijkheid is van de opdrachtgever om de visie en mening van belanghebbenden in de rapportage van de gezinsvoogd te verwoorden.

De rol van de RvdKB bij de beëindiging van de UHP of het uitblijven van een aanvraag voor een nieuwe verlenging van de machtiging is onduidelijk voor de GVI's. Het lukt de GVI's niet altijd om de RvdKB in te lichten over de beslissing tot beëindiging of niet verlengen van een machtiging, of dit gebeurt pas als de minderjarige al is teruggeplaatst.

Bijna alle respondenten van de GVI's zijn er geen voorstander van dat de kinderrechter bij bepaalde beslissingen, zoals de terugplaatsing, meer ingeschakeld wordt. Men vindt het primair de taak van de kinderrechter om recht te spreken. Daarmee wordt de rol en positie van ouders ook duidelijker. Sommigen missen de bemiddelende functie van de kinderrechter wanneer de gezinsvoogd en belanghebbenden een andere visie hebben ten aanzien van de terugplaatsing of beëindiging OTS.

Meer dan de helft van de gezinsvoogden heeft nog nooit meegemaakt dat er tegen de terugplaatsing een beroepsprocedure wordt ingesteld. Indien er gebruikgemaakt wordt van het beroepsrecht gebeurt dit meestal door pleegouders die het niet eens zijn met de terugplaatsing.

Kinderrechters zien een probleem in art. 1:263 BW omdat zij niet kunnen tegenhouden dat een kind door de gezinsvoogd wordt teruggeplaatst bij de ouders. Er wordt dan ook naar creatieve oplossingen gezocht, bijvoorbeeld een rechterlijke beslissing tot "schorsing plaatsing" of analoge toepassing van het bestuursrecht zodat wel een andere beslissing door de kinderrechter kan worden gegeven in plaats van de vernietigde beslissing tot terugplaatsing. Het is overigens opmerkelijk dat niet alle kinderrechters dezelfde juridische structuur in gedachten hebben als gevraagd wordt naar art. 1:263 BW, vooral voor wat betreft de beroepsmogelijkheden van belanghebbenden bij een terugplaatsing van het kind bij ouders door de GVI. Dit maakt het probleem van deze ingewikkelde regeling duidelijk (zo is voor één kinderrechter niet duidelijk dat de pleegouder, na bezwaar te hebben ingediend tegen de terugplaatsing van de GVI, vervolgens in beroep kan gaan bij de kinderrechter).

De ouder zonder gezag zou volgens de kinderrechters ook de juridische mogelijkheid moeten krijgen om een beslissing tot terugplaatsing aan te vechten. Hun rechtspositie is in de huidige regeling voor wat betreft de UHP onvoldoende gewaarborgd.

Alle ondervraagde kinderrechters hebben het een enkele keer meegemaakt dat tegen een beslissing tot terugplaatsing beroep is ingesteld door belanghebbenden. Het probleem hierbij is

vaak dat inmiddels de terugplaatsing al in een ver stadium is doorgevoerd en er weinig meer te redden valt. De GVI zou het initiatief tot terugplaatsing eerder toetsbaar moeten maken, bijvoorbeeld door het geven van een aanwijzing tot uitbreiding van de omgang vanuit het oogpunt van toekomstige terugplaatsing, zodat tegen deze aanwijzing bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

De rol van de kinderrechter zou bij terugplaatsingen, die zeer ingrijpend zijn, een grotere rol moeten hebben. Sommige respondenten stellen voor om voor elke terugplaatsing een rechterlijke machtiging in te voeren. Anderen stellen voor om elke beslissing tot terugplaatsing als aanwijzing te beschouwen waartegen beroep kan worden ingesteld. In elk geval is het niet voldoende dat een terugplaatsing gemeld wordt aan de RvdKB als controlerend orgaan. De RvdKB wordt door de meerderheid van de respondenten niet als het juiste orgaan gezien om de controlerende taak uit te oefenen, omdat zij gedurende de OTS buiten beeld zijn en dan ook niet goed kunnen inschatten of de beslissing tot terugplaatsing juist is.

9.5 Ontheffing

Nu de termijn voor UHP van in beginsel maximaal twee keer een jaar is vervangen door een termijn van telkens een jaar, met mogelijkheid van een jaarlijkse verlenging tot de meerderjarigheid van het kind, is het mogelijk de OTS te verlengen tot aan de meerderjarigheid. Dit staat op gespannen voet met de aard van de OTS, die immers tijdelijk is. Voor de uithuisgeplaatste pupil is de voortdurende dreiging tot terugplaatsing ongunstig. Heldere criteria wanneer, in plaats van verlenging van de OTS, moet worden overgegaan tot het vragen van een verstrekkender maatregel, zoals ontheffing en ontzetting, ontbreken echter vooralsnog. De GVI heeft al die tijd dus de bevoegdheid om het kind terug te plaatsen. Wanneer de gezinsvoogd van oordeel is dat het niet lukt om op termijn thuis een veilige omgeving te bieden voor het kind, kan deze de RvdKB vragen een verzoek tot ontheffing in te dienen bij de kinderrechter. Wanneer het moment daartoe aanwezig is, is onduidelijk.

Uit het cijfermateriaal blijkt dat sinds 1996 het aantal ontheffingen tot de helft is teruggelopen. Het aantal ontheffingen in 1992 tot en met 1994 varieert rond de 350 per jaar. Dit aantal daalt na de wetwijziging in 1995 tot 316 en is in 1996 bijna gehalveerd tot 180 uitspraken.

Landelijk gezien is sprake van een tegenstrijdig beeld. De criteria zijn per vestiging van de RvdKB heel verschillend. Dit is gesignaleerd door een landelijk werkende (gezins)voogdij-instelling. Bij de RvdKB is behoefte aan meer afstemming op landelijk niveau. Er zijn meer richtlijnen nodig, die gebaseerd zijn op leeftijdsfasen. Raadsmedewerkers die niet gelukkig zijn met de nieuwe termijnstelling zijn van mening dat de OTS-maatregelen nu te lang lopen. In bepaalde gevallen zou je toch beter naar een ontheffing kunnen, maar het ontbreekt aan pedagogische criteria voor het opleggen van een ontheffing.

Alle ondervraagde kinderrechters zijn van mening dat indien er niet om een ontheffing wordt verzocht, ook als er niet meer wordt gewerkt aan de doelstelling van de OTS, toch een verlenging van de OTS kan plaatsvinden, omdat anders de hulpverlening wegvalt. Zolang de bemoeienis van ouders niet contraproductief is voor de UHP van de minderjarige, zo is deze visie, kan een OTS voortduren. De kinderrechters zijn van mening dat het belang van het kind in alle situaties doorslaggevend moet zijn. Dit wordt aldus ingevuld dat de minderjarige gebaat is bij voortdurende van de OTS. De meeste kinderrechters proberen in dergelijke situaties echter de mogelijkheid van ontheffing op de zitting bespreekbaar te maken of noemen dit als mogelijkheid in de beschikking.

De kinderrechters verschillen in hun visie op de maatregel van ontheffing. Een aantal respondenten staat negatief tegenover de maatregel van ontheffing, die als schande wordt gezien en zoveel mogelijk moet worden vermeden. Als voordeel van de OTS wordt hierbij genoemd dat het regelen van omgang in principe kosteloos kan omdat geen procureurstelling verplicht is en geen griffierechten betaald hoeven te worden, terwijl dit na een ontheffing niet zo is. Andere respondenten zien de maatregel van ontheffing als middel tot gezagsoverdracht om in pleeggezinsituaties duidelijkheid te scheppen over de vraag waar de opvoedingsverantwoordelijkheid ligt.

De meningen zijn verdeeld over de vraag of er voor jonge kinderen in pleeggezinnen een maximale termijn voor de UHP moet gelden. Een kleine meerderheid van de ondervraagde

kinderrechters wijst op de oude tweejaarstermijn voor UHP die niet goed functioneerde en te rigide was. Zij vinden dat per concreet geval tot ontheffing moet worden beslist, waarbij ontheffing zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Vier kinderrechters zijn voorstander van een maximale termijn voor pleeggezinplaatsing van jonge kinderen in het kader van een OTS. Deze termijn moet niet als absolute termijn gelden maar moet als ijkpunt ofwel evaluatiemoment fungeren. Ook moeten bij het vaststellen van een maximale termijn verschillende leeftijdscategorieën worden gebruikt, omdat ook uit de ontwikkelingspsychologie blijkt dat voor verschillende leeftijdsgroepen andere termijnen voor hechting gelden. Alle kinderrechters zijn op de hoogte van de hechtingsproblematiek van jonge kinderen in pleeggezinnen en vinden aandacht hier voor belangrijk.

9.6 Samenvatting en conclusies

Een knelpunt is dat het begrip machtiging UHP in de wet niet duidelijk is omschreven. Dit heeft geleid tot verschillende invullingen van het aantal categorieën machtiging UHP. Sommige arrondissementen gebruiken slechts vier categorieën, terwijl andere arrondissementen elf categorieën hanteren. Dit maakt het voor GVI's lastig, omdat zij per arrondissement een ander verzoekschrift tot machtiging UHP moeten indienen.

Hoewel kinderrechters positief staan tegenover het automatisch toevoegen van een raadsman aan de minderjarige bij een verzoek tot gesloten plaatsing, wijzen de GVI's er op dat zij zich soms niet sterk voelen als er een advocaat op de zitting aanwezig is. Zij zijn onvoldoende juridische geschoold om een juridisch verweer te bieden. De jongeren zelf zijn blij met de toegevoegde advocaat. De kinderrechters wijzen nog op het probleem dat de minderjarige niet zelfstandig met zijn advocaat hoger beroep kan instellen tegen een machtiging UHP in een gesloten inrichting; volgens de wet moet eerst een bijzondere curator worden benoemd. Het zou wettelijk mogelijk moeten worden dat de procedure van benoeming tot bijzondere curator wordt overgeslagen en dat de minderjarige met zijn raadsman hoger beroep kan instellen tegen de gesloten plaatsing.

Wat betreft de beëindiging uithuisplaatsing is een knelpunt dat art. 1:263 BW niet in alle situaties voor belanghebbenden voldoende mogelijkheden biedt om het beleid van de GVI bij een overplaatsing of terugplaatsing van de minderjarige te toetsen. De pleegouders, opnemende instelling en de ouder zonder gezag hebben geen effectieve rechtsmiddelen⁸¹. De mogelijkheid een beroep in te stellen bij de bestuursrechter wordt nauwelijks benut en lijkt door de wetgever ook niet zo bedoeld te zijn.

Met name voor pleeggezinplaatsingen is een probleem dat onduidelijk is hoe vaak een OTS met UHP verlengd kan worden. Nu de termijn voor UHP van maximaal twee jaar is vervangen door een termijn van telkens een jaar, met mogelijkheid van verlenging, is de onzekerheid toegenomen. Het is niet duidelijk wanneer een GVI naar de RvdKB moet stappen met de vraag om een verzoek (gedwongen) ontheffing in te dienen. Ook bij de RvdKB is geen eenduidig beleid omtrent het wel of niet indienen van een verzoek tot ontheffing. Kinderrechters verschillen in hun mening over de ontheffing bij pleeggezinplaatsingen. Sommigen vinden dat een ontheffing moet worden uitgesproken als er geen perspectief meer is op terugplaatsing bij de ouder(s), zodat het gezag daar gelegd kan worden waar het ook wordt uitgeoefend (bij de pleegouders). Andere kinderrechters zien de ontheffing als verstrekkende en zware maatregel die zoveel mogelijk moet worden voorkomen. De hechtingsproblematiek van jonge kinderen bij pleeggezinplaatsingen wordt door alle kinderrechters belangrijk gevonden.

⁸¹ Zie ook paragraaf 3.4.

Hoofdstuk 10 De positie van kinderen, ouders en pleegouders

10.1 Inleiding

Belangrijke actoren in de evaluatie van de herziene OTS-wetgeving zijn de kinderen en (pleeg)ouders. Zij zijn bevestigd met name over de tweede vraagstelling van het onderzoek, namelijk: "Zijn met de nieuwe rechtsmiddelen de belangen van ouders, pleegouders en vooral die van de kinderen voldoende gewaarborgd?"

Door middel van interviews is nagegaan welke consequenties de wetsherziening voor hen heeft gehad en welke problemen zich voordoen in de praktijk.

Er zijn gesprekken gehouden met 29 jongeren van twaalf jaar of ouder (thuiswonend, in een pleeggezin, in een residentiële instelling), met 18 gezagsouders en 10 pleegouders.

In paragraaf 10.2 geven we een aantal opvattingen van professionals en een aantal geïnterviewde sleutelfiguren over de positie van minderjarigen die onder toezicht zijn gesteld en hun (pleeg)ouders onder de herziene wet. Daarna gaan we in op de resultaten van de interviews met respectievelijk kinderen, ouders en pleegouders.

10.2 De positie van kinderen en (pleeg)ouders gezien vanuit professionals en sleutelfiguren

Alle respondenten van de GVI's noemen de grotere duidelijkheid of transparantie van de wet een groot voordeel. Hoe informeren de GVI's hun cliënten, enerzijds in het algemeen over de wederzijdse rechten en plichten en anderzijds over klachten en beroepsmogelijkheden?

Wat betreft de algemene informatie verschillen de GVI's in de wijze waarop zij hun cliënten informeren. De instellingen sturen de cliënten veelal een introductiebrief. Deze brief gaat altijd naar de ouders van het ondertoezichtgestelde kind, soms is deze brief zowel voor de ouders als de jeugdige bedoeld. Uit het onderzoek van de Inspectie voor de Jeugdhulpverlening blijkt dat een aantal instellingen de jongere zelf een brief stuurt, namelijk als hij twaalf jaar of ouder is; andere GVI's sturen alleen een brief naar de jeugdige als deze op een ander adres woont.

De GVI's beschikken over een folder met algemene informatie en informatie over rechten en plichten van de ondertoezichtgestelde jeugdige en de ouders. Het tijdstip waarop de GVI's deze folder uitreiken is verschillend. Veelal wordt deze folder meegestuurd met de introductiebrief, maar ook wordt deze soms uitgereikt tijdens het introductiegesprek. Beleid is dat in het introductiegesprek de gezinsvoogd de informatie uit de folder mondeling toelicht.

De GVI's hebben geen aparte folder voor de jongeren of kinderen die onder toezicht zijn gesteld.

Daarnaast staat conform de wettelijke regeling op elke beschikking de mogelijkheid tot het indienen van beroep vermeld. In sommige GVI's is het beleid om de belanghebbenden bij elke beslissing ook mondeling te wijzen op de mogelijkheid om daartegen bezwaar aan te tekenen bij de GVI of beroep in te stellen bij de kinderrechter.

De GVI's informeren betrokkenen op verschillende wijze over de mogelijke sancties. De helft van de gezinsvoogden bespreekt de mogelijkheid van aanwijzingen en UHP als dit aan de orde is, de andere helft bespreekt dit al tijdens het introductiegesprek. De een meldt hier goede ervaringen mee te hebben: *"Al vrij snel in het proces, maar juist om cliënten gerust te stellen en zaken te verduidelijken. Cliënten hebben vaak het idee dat wij de kinderen uit huis gaan halen. Ik vertel ze dan wanneer bepaalde sancties worden opgelegd en dat dit niet standaard gebeurt."*, de ander niet: *"Betrokkenen krijgen een brief met een klachtenfolder, waarop in het kennismakingsgesprek wordt teruggekomen. Dit blijkt overigens niet altijd te werken. Als ouders na een jaar een klacht hebben, weten ze niet welke wegen ze moeten bewandelen en zeggen ze daar nooit iets over gehoord te hebben. Dit heeft ook alles te maken met de doelgroep. Er zijn ouders die de post niet eens openmaken. Dan moet er in het kennismakingsgesprek wel*

iets over gezegd worden. Maar het is voor ons ook vaak moeilijk om in te schatten wat ouders wel of niet begrijpen, zeker als het allochtone ouders betreft."

Dat minderjarigen van 12 jaar of ouder een zelfstandige positie hebben betekent in de praktijk volgens de respondenten dat de jongeren meer betrokken worden bij de formele gang van zaken. Het hulpverleningsplan wordt besproken met de jongeren; de mening van de jongere hierover wordt opgenomen in de rapportage; de jongeren wordt gewezen op beroepsmogelijkheden en de mogelijkheid om gehoord te worden door de kinderrechter. Wat betreft de hulpverleningsrelatie of de inhoud van de hulp is er geen verschil opgetreden sinds de wetswijziging.

Als het gaat om oudere minderjarigen die zich vergaand van het ouderlijk gezag hebben losgemaakt, is het streven naar herstel van de band met de ouders geen redelijk doel meer. In de wet is daarom de volgende zinsnede opgenomen: "als het leeftijd- en ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe noodzakelijk zijn, zijn de hulp en steun niet zozeer gericht op het vergroten van de mogelijkheden van de ouders om hun kind te verzorgen en op te voeden, maar juist op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige" (art. 1:257 lid 3 BW). Het is zeer wisselend wat volgens de gezinsvoogden de gevolgen zijn van deze bepaling in de wet. Volgens sommigen biedt dit meer mogelijkheden om te werken aan de verzelfstandiging van de jongeren, volgens anderen gebeurde dit altijd al. Meestal hangt dit af van de individuele situatie en de leeftijd. *"Geen verschil, dit is afhankelijk van het kind en gebeurt in overleg met teamleider". "Komt nu vaker voor dat als er van alles geprobeerd is om de verstoorde relatie tussen ouder en kind te herstellen en dit niet tot het gewenste effect heeft geleid, we het traject van verzelfstandiging van de jongere gaan doorlopen. Minimale leeftijd is ongeveer 16 jaar."*

De wijziging van het richten op verzelfstandiging van de jongere in plaats van hereniging van ouders en kinderen gebeurt alleen als heel duidelijk is dat de jongere niet meer terug kan naar huis. *"Voor mij als gezinsvoogd ligt de nadruk in de hulpverlening op de opvoedingsverantwoordelijkheid en gezag van ouders."*

Het oordeel over een grotere transparantie van de respondenten van de GVI wordt niet gedeeld door de sleutelfiguren. Hoewel men niet van mening is dat de oude situatie terug moet keren, staat de kinderrechter nu ten aanzien van bepaalde kwesties teveel op afstand. De GVI heeft vrijwel alle bevoegdheden gekregen en wordt te weinig gecontroleerd. Met name heeft dit gevolgen ten aanzien van de positie van de kinderen.

De Inspectie voor de Jeugdhulpverlening constateert dat in de hulpverleningsplannen juist niet aantoonbaar is (dwz niet vermeld wordt in het dossier) dat er overleg heeft plaatsgehad met jeugdigen en tot welke resultaten dit overleg heeft geleid.

De advocaat, gespecialiseerd in het bijstaan van gesloten geplaatste minderjarigen, is van mening dat de rechtsbescherming ten aanzien van het kind verbeterd zou moeten worden. De advocaat zou eerder ingeschakeld moeten worden. Eigenlijk zou bij elke uithuisplaatsing, dus ook bij de niet gesloten plaatsingen, de minderjarige een raadsman moeten hebben. De reden hiervoor is dat de gezinsvoogd vooral gericht is op de ouders en niet op het kind (Dit wordt bevestigd door de gezinsvoogden). Een advocaat kan dan puur voor de belangen van het kind opkomen.

Deze advocaat wijst er op dat minderjarigen die gesloten geplaatst worden slechts in theorie op de hoogte zijn van hun rechte mogelijkheden. Zij krijgen weliswaar een standaardbrief van de rechtbank, waarin ook staat dat zij als ze vragen hebben contact op kunnen nemen met de kinderrechtswinkel. Maar die brief mist – vaak letterlijk – zijn doel. Het eerste initiatief om contact op te nemen komt nooit van de minderjarige zelf, maar altijd van de advocaat. Een uitzondering hierop is de situatie dat een minderjarige in aanraking is geweest met het strafrecht en al ervaring heeft met een advocaat.

Een ander knelpunt is dat de raadsman niet samen met de minderjarige cliënt hoger beroep kan instellen tegen een beschikking tot machtiging gesloten plaatsing. Daartoe moet hij eerst tot bijzondere curator worden benoemd. *"Ik heb er weleens een paar maal over gesproken met de kinderrechter. Het is mij gebleken dat de kinderrechter daar wel open voor staat. Het echte beroep heb ik daardoor niet nodig gehad. Wat ook wel eens gebeurt is dat ik een aanwijzing uitlok. Daartegen wordt dan bij de rechter bezwaar aangetekend. Je krijgt dan een beroepsprocedure tegen de aanwijzing. Ook daar staat de kinderrechter voor open."*

In het algemeen zou de advocaat die optreedt namens het kind meer armslag moeten hebben. Nu kunnen zij vaak via een omweg wel wat, maar zij zouden gemakkelijker moeten kunnen optreden namens het kind.

Kinderen zijn het ook helemaal niet gewend dat er iemand is die er alleen voor hen is en opkomt voor hun belangen. De advocaat: *"Dat is ook altijd het eerste wat je moet doen: duidelijk maken dat je wel bent benoemd door de rechtbank, maar dat je er bent om hun belangen te behartigen."*

Het platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in de Jeugdzorg en het Familierecht (SCJF) voert per maand zo'n 150 beantwoorde telefoongesprekken met (pleeg)ouders. Kinderen belten het platform praktisch nooit, ze hebben een welwillende volwassene nodig die hen bij dit soort zaken ondersteunt. Het platform SCJF heeft de ervaring, dat de informatie van de GVI niet goed aankomt bij ouders of minderjarigen. Zij zijn niet of nauwelijks op de hoogte van beroepsmogelijkheden en als het tot een zitting komt wordt er door de bank genomen door de kinderrechter meer geluisterd naar de deskundigen. De Bureaus Jeugdzorg zullen nog meer gaan opereren als een machtsblok dat ouders het roer verder uit handen zal nemen.

Ouders zonder gezag hebben naar het oordeel van het platform te weinig te zeggen.

Het platform SCJF is er voorstander van dat minderjarigen in alle gevallen van UHP ondersteuning krijgen van een advocaat om goed te weten wat hun rechten zijn. Zij zijn overigens van mening dat de GVI niet alles probeert om het gezag van de ouders te herstellen en te snel het traject naar zelfstandigheid inzet, vooral in het geval van jonge tienermeisjes en "foute" vriendjes.

De ervaring van het AKJ, het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg, is dat het in grote meerderheid ouders zijn die bij hen advies vragen. Bij de telefonische advisering gaat het in slechts 31 van de 618 gevallen om minderjarige cliënten (jaarverslag 1999). Wat betreft de klachtbehandeling door de cvp's (cliëntenvertrouwenspersonen) in de residentiële hulpverlening is moeilijk te achterhalen welke precies betrekking hebben op de OTS. Van de 218 klachten waren er 43 over de GVI's. De klachten van ouders gaan vooral over de uitvoering: de begeleiding en bejegening, het gebrek aan tijd en aandacht van de gezinsvoogd en van de GVI. Ook blijkt men erg weinig toegankelijke informatie te hebben gehad over wat de OTS inhoudt en wat ze konden verwachten. Pleegouders die al jaren pleegouder zijn lopen tegen het ontbreken van beroepsmogelijkheden aan.

10.3 De positie van kinderen volgens de minderjarigen zelf

Beschrijving van de respondentgroep

Er zijn negenentwintig minderjarigen geïnterviewd die onder toezicht zijn gesteld⁸². Zes van hen verbleven ten tijde van het interview in een gesloten instelling. Vier kinderen woonden in een open instelling, negen woonden thuis bij de gezagsouder(s) en tien bij pleegouders.

Er zijn negentien meisjes en tien jongens geïnterviewd. Zij variëren in leeftijd van twaalf tot achttien jaar. De gemiddelde leeftijd is ruim veertien jaar.

Negen kinderen zijn afkomstig uit een grote stad, twintig kinderen uit een middelgrote of kleine stad of van het platteland.

Wat betreft culturele herkomst zijn er vijfentwintig autochtone en vier allochtone minderjarigen in de respondentgroep.

Ten aanzien van de duur van de OTS is er sprake van een grote range. De duur varieert namelijk van één tot maar liefst vijftien jaar! Bij zeven kinderen duurt de OTS al tien jaar of langer. Het is evident dat hier sprake is van een oneigenlijk gebruik van deze maatregel. We komen daar hierna nog op terug. Hoewel de modus één jaar is, is de gemiddelde duur van de onder-toezichtstelling van deze kinderen zes jaar.

Tweederde van de respondenten geeft aan dat de andere kinderen in het gezin ook onder toezicht zijn gesteld.

⁸² De namen van de geïnterviewde jongeren zijn uit het oogpunt van privacy gefingeerd.

FIG. STAAFDIAGRAM DUUR OTS



Reden OTS en uitleg aan jongere

Aan de jongeren is gevraagd of zij weten wat de reden is dat zij een gezinsvoogd hebben. Drie antwoorden dat zij dat niet weten. Vijf jongeren geven aan dat de reden is dat zij zelf problemen geven.

Jacqy: " *Ik had discipline nodig. Ik moest naar school en me aan een paar regels houden. Het was het beste om daarbij een gezinsvoogd in te schakelen.*"

Veertien jongeren noemen als reden problemen en/of onvermogen van de ouders.

Veerle: "Om goed onderdak te krijgen. Ik kon niet thuis wonen. Mijn moeder is verslaafd en mijn vader is hertrouwd en heeft een nieuw gezin."

Tim: "Omdat mijn moeder niet voor mij kan zorgen."

Vier jongeren geven aan dat het om een combinatie van problemen van henzelf en van problemen van hun ouders gaat. Drie jongeren geven een andere motivatie voor de OTS, namelijk:

- het bieden van bescherming (als de minderjarige bij diens ouders op bezoek gaat),
- het bieden van een bezoeksregeling en zorgen voor onderlinge omgangsvormen,
- inmiddels volwassen zus heeft ooit, jaren geleden, problemen gehad met een kennis (seksueel misbruik) en sindsdien hebben alle kinderen uit het gezin een OTS.

Contact met de kinderrechter

Tweederde van de respondenten zegt geen contact met de kinderrechter gehad te hebben bij het uitspreken van de OTS. Sommigen geven aan later wel contact te hebben gehad, bijvoorbeeld bij de verlenging of een UHP.

Waarschijnlijk worden de jongeren vanaf hun twaalfde wel uitgenodigd voor de zitting, maar zij moeten vervolgens ook in de gelegenheid gesteld worden om naar de zitting te kunnen gaan.

Sandra: "Ik heb nooit contact met de kinderrechter gehad. Ik heb wel vanaf mijn twaalfde een uitnodiging voor de verlenging van de OTS gehad, maar ik ben daar nooit zelf in mijn eentje heengegaan."

Uit de antwoorden van degenen die wel contact met de kinderrechter hebben gehad ten tijde van het uitspreken van de OTS blijkt, dat zij tijdens die zitting inhoudelijk niet veel in te brengen hadden. De een meldt dat de kinderrechter heeft uitgelegd wat de gezinsvoogd doet en dat het wel gezellig was met een bakje thee er bij, de ander dat er nauwelijks gepraat is en dat je na drie minuten weer met je moeder buiten staat, de volgende dat de kinderrechter heeft gezegd dat het volgens hem zo niet langer meer ging en dat een OTS en UHP hem beter leek.

Slechts een kleine minderheid vond dat zij in staat zijn gesteld ook hun zegje te doen. De kinderrechter heeft hen gevraagd wat zij er van vonden. Sabina bijvoorbeeld is pas in een later

stadium van de OTS bij de kinderrechter geweest. Zij is samen met haar moeder naar de zitting gegaan en dit was in verband met een hoger beroep dat zij ingesteld hadden tegen haar UHP.

Sabina: *"Ik vond het heel eng om voor de rechter te komen, maar ik had wel het gevoel dat ik uitgebreid kon antwoorden op de vragen van de kinderrechter."*

Chantal is ook niet bij de eerste zitting van kinderrechter geweest (bij de start van de OTS). Wel is zij later twee maal bij een zitting geweest in verband met terugplaatsing. Vervolgens heeft zij nog een keer zelf initiatief genomen om in contact te komen met de kinderrechter:

Chantal: *"Ik ben uit huis geplaatst toen mijn moeder opgenomen werd in een psychiatrisch ziekenhuis. Eerst kwam ik in pleeggezinnen, later in een tehuis. Toen ik er achter kwam dat wat er verteld werd over mijn moeder leugens waren, wilde ik graag terug naar haar. Zij was toen ook al weer een hele tijd thuis en het ging goed met haar. Ik heb toen zelf de kinderrechter deze brief geschreven (laat interviewer afschrift van brief lezen). Toen mocht ik daar naar toe gaan om mijn verhaal te vertellen. Een keer aan één kinderrechter en later aan vier kinderrechtters tegelijk."*

Meer dan de helft is van mening dat ze hun verhaal niet kwijt konden. Dit heeft meerdere oorzaken volgens de jongeren. Sommigen vinden het moeilijk om iets te zeggen tegen iemand in de positie van rechter, dat vinden ze maar een hoge pief. Anderen vinden het moeilijk om op te kunnen tegen andere aanwezige volwassenen, zoals een raadsmedewerker.

Ard: *"Ik ken ze niet. Je hoort er wel vervelende verhalen over, maar het viel uiteindelijk best wel mee. Maar ik was wel pissig, want er zat iemand van de RvdKB mij telkens tegen te spreken, waardoor ik mijn verhaal niet kwijt kon."*

De meesten wijzen erop dat je dat alleen maar kan, als je iemand goed kent en dus kunt vertrouwen.

Willy: *"Ik vertrouwde haar (kinderrechter) niet. Het is niet leuk om dingen te vertellen tegen iemand die je niet kent."*

Patrick: *"Ze wist alles al van me en geloofde al die rapporten, dus er viel niet veel te vertellen. Het heeft toch geen zin. Er wordt toch niets veranderd door wat je zegt."*

Sanne: *"Misschien vertelt ze het wel door. Je weet het nooit met dat soort mensen."*

Een ruime meerderheid van de jongeren vindt dat de kinderrechter niet goed heeft uitgelegd waarom hij of zij het nodig vond dat een gezinsvoogd werd toegewezen. Ook heeft de helft van de geïnterviewden niet goed begrepen wat er toen is besproken. Sommigen zijn van mening dat het taalgebruik van de kinderrechter veel te ingewikkeld is.

Frank: *"De kinderrechter gebruikte heel moeilijke woorden in ouderwetse taal. Maar ik heb daarna wel wat vragen gesteld."*

Van de respondenten is iets minder dan de helft het er mee eens dat een gezinsvoogd werd toegewezen, ruim eenderde is ambivalent of weet het niet en een vijfde is het ermee oneens. Door degenen die het er mee eens zijn wordt erop gewezen dat het fijn is dat als je problemen hebt, je er met een gezinsvoogd over kunt praten. Sommige jongeren vertellen dat ze er in het begin erg aan moesten wennen. Aanvankelijk vonden ze het maar niets, maar na verloop van tijd zijn ze er het nut van gaan inzien.

Patrick: *"In het begin niet. Zo iemand gaat voor je gevoel de baas over je spelen. Daar was ik in het begin heel erg op tegen. Nu kan ik er mee leven. Ik zie nu in dat ik het nodig heb. Als de gezinsvoogd er niet zou zijn, ga ik niet naar school en school is heel belangrijk. Hij wordt alleen maar opgeroepen als het fout gaat, dus hij bepaalt uiteindelijk niet alles voor mij."*

Anderen daarentegen waren het er in het begin juist wel mee eens, maar nu niet meer. Zij zijn het niet eens met de verlenging van de OTS. Zij vinden dat het inmiddels goed gaat en dat de OTS opgeheven had moeten worden.

De respondenten die het er niet mee eens zijn dat zij een gezinsvoogd hebben, wijzen erop dat ze vrij willen zijn en hun eigen leven willen leiden.

Contact met de gezinsvoogd

De ondertoezichtgestelde meisjes en jongens zien de aan hen toegewezen gezinsvoogd gemiddeld vijf keer per jaar, met uitschieters naar één en zesentwintig keer per jaar. Tussendoor is er in sommige gevallen af en toe telefonisch contact, in andere gevallen gebeurt dat vaak. Sommige gezinsvoogden hebben op regelmatige basis, bijvoorbeeld eens in de drie maanden, contact met de jongere. Anderen nemen alleen contact op in het geval dat er problemen zijn. Een deel is niet tevreden: het duurt te lang voordat de gezinsvoogd weer eens langs komt, wanneer je de gezinsvoogd belt is deze niet bereikbaar en belt ook niet terug en/of is er niet op belangrijke momenten.

Een enkeling heeft gedurende een langere periode dezelfde gezinsvoogd. Een uitschieter is Marja, die al sinds ruim vijf jaar dezelfde gezinsvoogd heeft en daarvoor eenmaal een andere. Maar bij de meeste minderjarigen wisselen de gezinsvoogden nogal eens. Voor de totale groep geldt dat zij gemiddeld zo'n drie verschillende gezinsvoogden hebben gehad. De antwoorden zijn betrouwbaar en betreffen geen ruwe schattingen, want de precisie waarmee de jongeren de namen en de perioden aan kunnen geven is opvallend. Sabina bijvoorbeeld heeft nu al acht jaar een OTS en ze rekent voor hoeveel gezinsvoogden ze in die periode heeft gehad.

Sabina: "Het eerste anderhalf jaar had ik Linda. Daarna tweeëneenhalf jaar Erik. Toen kreeg ik Mimi, die heb ik drie jaar gehad. Toen Bineke voor een half jaar, toen Mirjam. Dat was maar drie maanden en nu is het sinds januari Kees. Zes gezinsvoogden dus."

De jongeren wijzen op het belang van het luisteren naar minderjarigen, naar henzelf dus. Twee van hen leggen uit dat de gezinsvoogd ook alleen met de kinderen zou moeten praten, zonder aanwezigheid van de (pleeg)ouders. Dan kun je voorkomen dat kinderen over problemen zwijgen.

Nora komt aan het eind van het interview nog een keer terug op haar opmerking dat het belangrijk is dat de gezinsvoogd af en toe ook met de jongere onder vier ogen spreekt.

Nora: "De gezinsvoogd heeft toen nooit met mij alleen gepraat. Alleen de maatschappelijk werkster heeft dat nu met mij gedaan. Als de gezinsvoogd nooit met kinderen alleen praat, dan zwijgen ze over problemen omdat ze bang zijn of ze vinden het vervelend voor de pleegouders. Ik heb daar (doelt op misbruik) een jaar lang mijn mond over gehouden en ben toen weggelopen."

Het vertrouwen ten aanzien van een gezinsvoogd is cruciaal.

Gezinsvoogden moeten niet alleen zakelijk met cliënten omgaan, maar ook een luisterend oor hebben. Ze moeten ook luisteren naar de verhalen van andere betrokkenen en niet te snel hun eigen conclusies trekken. Een van de jongeren pleit ervoor dat de rapportages van de gezinsvoogd samen met de ouder(s) gemaakt worden.

Een andere respondent benadrukt het belang dat jongeren van 12 jaar of ouder wat te zeggen hebben.

Er is gevraagd of de jongeren het hulpverleningsplan kennen dat voor hen gemaakt is, en zo ja of ze het er mee eens zijn wat er in staat. Slechts negen jongeren weten wat er in het hulpverleningsplan staat. Vier kunnen zich er in vinden, vijf niet. De kritiek van de vijf laatstgenoemden luidt als volgt. Een meisje stelt dat de doelen in het hulpverleningsplan door de jaren heen zijn veranderd. Met het bereiken van de oude doelen worden nieuwe doelen gesteld. Een ander vertelt dat het steeds hetzelfde rapport blijft, de oude koek blijft er in staan. Twee jongeren hebben een rapport gekregen waarin alleen staat wat er aan de hand is, maar niet wat er moet gebeuren. Het is dus geen plan, maar een beschrijving van de situatie. De vijfde jongere klaagt dat er dingen in staan die hij nooit gezegd heeft.

Uitleg over OTS

Slechts elf van de negenentwintig jongeren geeft aan dat hen uitgelegd is wat een OTS inhoudt. Deze respondenten geven meestal aan dat is gezegd dat er een gezinsvoogd komt, die er is om je te begeleiden en te helpen. De rest (eenderde) geeft aan dat het hen niet is uitgelegd of weet het niet.

Van de ondertoezichtgestelde meisjes en jongens zegt iets minder dan de helft wel eens te praten met (pleeg)ouders of broertjes en zusjes over het feit dat ze een OTS of een gezinsvoogd hebben. Eenderde van de respondenten praat er met niemand over. De overigen praten er wel eens met andere familieleden of vrienden over.

Tweederde van de jongeren zegt te weten hoe lang een OTS duurt. Slechts de helft hiervan geeft het juiste antwoord.

Ruben: *"Totdat je achttien wordt. Dat wordt na een jaar verlengd. Het kan ook na een half jaar, dat is bij mij een keer gebeurd. Maar na een half jaar moet je dan toch weer bij de kinderrechter komen en wordt de OTS weer verlengd."*

De jongeren die een onjuist antwoord geven, zeggen vrijwel allemaal dat een OTS tot je achttiende duurt. Op zich is dat niet zo vreemd, gezien het gegeven dat bij zeven van deze kinderen de OTS al tien jaar of langer duurt!

Bijna eenderde van de respondenten geeft aan niet te weten hoe lang een OTS duurt. Velen zeggen geen informatie te hebben gekregen. Slechts iets meer dan eenderde van de respondenten zegt een folder of boekje gekregen te hebben van de gezinsvoogd of het internaat met informatie over de OTS, bijna tweederde van de respondenten zegt dit niet gekregen te hebben en één jongere weet het niet meer.

Vrijwel alle respondenten weten hoe je de gezinsvoogd kunt bereiken. Driekwart doet dit via de telefoon.

Gezinsvoogd en de taakstelling

Er wordt door de jongeren heel verschillend aangekeken tegen de taken van de gezinsvoogd. Genoemd worden zoal: praktische zaken regelen, zorgen voor bescherming, problemen oplossen, omgang met ouders regelen. Een enkele respondent ziet een taak voor de gezinsvoogd weggelegd voor de overige broertjes of zusjes.

Aysha: *"Mijn broertjes wonen nog bij mijn moeder en dat gaat helemaal niet goed. Ik heb de gezinsvoogd gevraagd eens langs te gaan, maar dat doet ze niet."*

Slechts de helft van de door ons geïnterviewde jongeren geeft aan dat de gezinsvoogd het met hem of haar gehad heeft over zijn of haar taak, de andere helft zegt dat dit niet het geval is geweest.

Er is een redelijke mate van tevredenheid over de gezinsvoogd. Bijna tweederde van de respondenten is tevreden tot zeer tevreden, een kwart is ontevreden tot zeer ontevreden. De rest zit er tussenin. De tevredenheid betreft de volgende zaken:

- het feit dat er iemand is als er problemen zijn (luisterend oor, is aardig, begrijpt je),
- dat er dingen geregeld en opgelost worden.

Willy: *"De laatste paar keer dat hij langs is geweest zijn de problemen goed opgelost. En hij komt langs op je verjaardag. Het is wel een goed mens."*

Aysha: *"Ze is heel aardig en regelt dingen voor mij. En als er problemen zijn dan kan ik met haar bellen om te praten."*

De onvrede betreft met name het onbereikbaar zijn en de bejegening.

Ton: *"Ik zie haar nooit. Ik kan nooit met haar praten. Ik heb geluk dat we nu een gezinsbegeleider hebben, want dan kan ik daarmee praten."*

Sabina: *"Gezinsvoogden zijn plastic verzorgers."*

De helft van de jongeren geeft aan dat het wel eens voorgekomen is dat hij of zij het niet eens was met de gezinsvoogd. Sommigen bepraten dit dan met hem of haar, de helft van deze respondenten geeft echter ook aan dat ze niet veel kunnen doen en het er maar bij laten zitten. Het gaat bij deze verschillen van mening om zaken als thuisslapen, plaatsing in pleeggezin of gesloten plaatsing, het zien van de biologische vader, terugplaatsing naar huis, afspraken maken over het hoofd van de cliënt heen, frequentie van thuis eten, passage in een rapport en verlenging OTS.

Alwin: *"Een keer wilde ik bij een verlenging OTS eigenlijk niet tekenen. Maar ik heb het toch maar gedaan, anders krijg je een rechtszaak en daar had ik geen zin in. Dan moet je erheen en krijg je allemaal geouwehoer aan je kop. En je weet dat je toch niet kan winnen, omdat ik geen goede reden had waarom ik wilde stoppen."*

De helft zegt dat men weet waar men terecht kan als men een klacht heeft over de gezinsvoogd. Vijf jongeren zeggen dat men bij de GVI terecht kan, drie bij de pleegmoeder, een bij de ouders, een bij de jeugdlijn en drie bij de klachtencommissie/het klachtenbureau. De andere helft van de respondenten zegt niet te weten waar men terecht kan als je een klacht hebt over de gezinsvoogd.

In die gevallen waar sprake is van UHP/pleeggezinplaatsing (driekwart), is de helft het hiermee eens. Van de jongens en meisjes die het hier niet mee eens zijn, hebben de meesten tegen de gezinsvoogd of de kinderrechter gezegd het hiermee niet eens te zijn. Een kwart heeft er niet over gesproken.

Van de zes jongeren die in een gesloten setting verblijven, hebben vier het gevoel dat hun advocaat niets voor ze heeft kunnen doen. De helft van de respondenten geeft aan dat hij/zij hen heeft gewezen op hun rechten en plichten. Met name wordt genoemd dat de minderjarige zijn mening mag zeggen. De andere helft vindt dat zij niet voldoende op rechten en plichten zijn gewezen. Desondanks vinden ze het alle zes wel een heel goed principe dat kinderen die in een gesloten huis geplaatst worden een advocaat krijgen toegewezen.

Aanwijzing

Bijna alle jongeren die we interviewden hebben er nog nooit van gehoord dat een gezinsvoogd een aanwijzing kan geven, slechts vier zijn hiervan wel op de hoogte doordat zij wel eens een aanwijzing hebben gekregen. Drie respondenten geven aan waar de aanwijzing over ging: in een geval betrof het een aanwijzing aan de ouders (hulp zoeken bij de RIAGG) en in twee gevallen betrof het een aanwijzing aan het kind (naar school gaan). Deze twee laatstgenoemde aanwijzingen zijn opgevolgd.

Beroepsmogelijkheid

Iets meer dan de helft van de jongeren zegt op de hoogte te zijn van de beroepsmogelijkheid bij de kinderrechter. Meestal zijn zij hiervan op de hoogte via een folder, de gezinsvoogd, pleegouders of familieleden. Slechts één van hen is daadwerkelijk in beroep gegaan bij de kinderrechter, omdat zij teruggeplaatst wilde worden bij haar moeder. Ze heeft toen geschreven aan de kinderrechter en is op gesprek geweest. Desalniettemin zijn de meeste jongeren van oordeel dat het goed is dat minderjarigen van 12 jaar of ouder zelf naar de kinderrechter kunnen gaan, omdat zij dan hun eigen mening kunnen geven. Meer dan de helft denkt dat zelf ooit te gaan doen. We hebben de kinderen gevraagd op welke wijze zij dat dan het liefst zouden willen doen. De gemakkelijkste manieren om naar de kinderrechter te gaan vinden zij een brief schrijven, bellen of zelf naar de kinderrechter toe gaan.

10.4 De positie van ouders volgens henzelf

Er zijn in totaal 18 gezagsouders geïnterviewd, verspreid over de regio's Noord-Brabant en Gelderland. Het gaat om 17 vrouwen één man. De leeftijden variëren van 32 tot 54 jaar. Van deze ouders zijn er drie van allochtone afkomst.

Kinderrechter/doel OTS

Van de ouders is nog geen tweederde bij de beslissing van de kinderrechter omtrent de toewijzing van een gezinsvoogd aanwezig geweest. Van de ouders die wel aanwezig waren, waren de verwachtingen over dat gesprek divers: een respondent verwachtte dat ze haar kinderen terug zou krijgen, een ander verwachtte er weinig van omdat hij volgens zijn zeggen ten onrechte werd beschuldigd van seksueel misbruik. Weer een ander was wel blij met de OTS-aanvraag, omdat ze zelf ook geen andere oplossing meer zag. Drie respondenten zeiden geen grip meer te hebben op het kind en wisten ook niet meer wat nog zelf te moeten doen.

Ze verwachtten van de kinderrechter dat deze iets te bieden had voor hun kind. Twee andere respondenten hadden geen speciale verwachtingen.

Van de ouders die bij het gesprek met de kinderrechter aanwezig waren heeft minder dan de helft het gevoel dat ze tegen hem/haar konden zeggen wat ze wilden. Van de respondenten die dat gevoel niet hadden, lichtten zeven dat als volgt toe: vijf respondenten kwamen niet aan het woord (alleen aan de minderjarige werden enkele vragen gesteld), sommigen hadden het gevoel dat er voor hun werd beslist of vonden de kinderrechter te kortaf. Een ouder werd verscheurd door tegenstrijdige gevoelens en daardoor heel emotioneel en een ander werd op de zitting voor verrassingen gesteld, zoals de aanwezigheid van de gezinsvoogd en iemand van de RvdKB, waardoor zij "een beetje onder de indruk" was. Volgens de meerderheid van hen die wel ter zitting aanwezig waren, heeft de kinderrechter ook uitgelegd waarom deze het nodig vond dat het kind/de kinderen een OTS kreeg/kregen en de meerderheid begreep ook wat er toen werd besproken.

Hieraan wordt door een van de ouders nog wel toegevoegd dat het jammer is dat de motivering niet in de rapportages is terug te vinden. Een ander heeft alles uitgelegd gekregen door een psychiatrisch verpleegkundige.

Tweederde van de respondenten was het er wel mee eens dat er een gezinsvoogd moest komen. Twee respondenten zeggen dit te slikken, omdat anders de kinderen weggehaald zouden worden. Twee andere ouders waren juist blij met de gezinsvoogd, omdat ze het mis zagen gaan met hun kind.

Van de vier respondenten die het niet eens waren met de komst van een gezinsvoogd wijzen drie erop dat ze de gezinsvoogd ervaren als iemand die hun competentie als ouder ondermijnt. Deze respondenten hadden wel een ander plan voor ogen wat er zou moeten gebeuren. Twee respondenten hebben dit ook gerapporteerd aan de kinderrechter, maar dat had geen resultaat. Op de vraag wat volgens de ouders het doel van de OTS is (wat wil de kinderrechter bereiken door uw kind onder toezicht te stellen), wijst tweederde van de ondervraagde ouders op de effecten op het kind en slechts eenderde ziet effecten op henzelf. Drie respondenten wijzen op effecten voor beide: ondersteuning van ouders bij de opvoeding en veiligheid voor het kind waarborgen. Daarnaast twijfelt eenderde van de respondenten om uiteenlopende redenen aan het positieve karakter van de effecten van de OTS op het kind. Daarbij wordt gewezen op het gebrek aan contact met de gezinsvoogd.

Tweederde van de respondenten zegt destijds een folder of een informatieboekje over de OTS gekregen of zelf opgehaald te hebben. Hiervan vindt slechts de helft dat dit materiaal duidelijk geschreven is, maar eenvoudige materie is het zeker niet: "Als je het drie keer leest" en "Als ik rustig in mijn hoofd ben kom ik er wel uit."

De Raad voor de Kinderbescherming

Op drie na hebben alle ouders contact gehad met de RvdKB. Eenderde van de respondenten wil hierover ongevraagd een negatieve ervaring kwijt. In drie gevallen betreft dit de trage afhandeling van zaken c.q. geen interne overdracht. In drie andere gevallen betreft het de bejegening c.q. het gebrek aan informatie.

Op de vraag of men informatie heeft gekregen over de taken van de RvdKB antwoordt slechts eenderde van de respondenten bevestigend. Eenderde antwoordt ontkennend of weet het niet.

Een respondent wijst hierbij op de gemoedstoestand waarin ouders verkeren, waardoor eventueel gegeven informatie niet doordringt: "In het begin wordt er zoveel op je ingeprept, terwijl je andere dingen aan je hoofd hebt. Daardoor weet ik niet meer of ik informatie gehad heb." Dit is een algemeen punt bij het verwerken van informatie van de instanties door de cliënten, hetgeen ook wordt bevestigd door de respondent van het cliëntenplatform. Ook zijn er andere redenen voor het niet doordringen van informatie: "Er moest eerst nog onderzocht worden of er überhaupt een onderzoek nodig was, omdat ik zelf met de vraag kwam. Het was toen dus nog niet duidelijk of die informatie wel relevant was voor mij." Twee andere respondenten wijzen op het gevoel dat bij hen blijft hangen, nadat informatie is gegeven: "De raadsonderzoeker heeft alleen verteld dat zij een onderzoek uitvoerde. Ik vind het terecht dat er bij een beschuldiging een onderzoek wordt ingesteld. Maar als uit het onderzoek blijkt dat de beschuldiging niet waar is (en dat was zo bij ons), verwacht je toch een soort rectificatie en dat is nooit gebeurd." "Je krijgt het gevoel dat je als crimineel wordt behandeld. Er is meer sprake van een verhoor."

De gezinsvoogd

Er wordt op diverse wijze geantwoord op de vraag wat de taak is van de gezinsvoogd volgens de ouders. Zij geven vooral de volgende onderwerpen aan: praten met de ouders, praten met de kinderen, kinderen helpen, praten met school, realiseren van praktische oplossingen. Sommigen lichten dit nader toe. Enkelen zien de gezinsvoogd als intermediair tussen de (ex)echtelingen of tussen ouder en kind, of stellen dat je zo iemand nodig hebt om een opname van een kind in een instelling te regelen: *"Je komt er als particulier gewoon niet tussen."* Twee respondenten betreuren de geringe frequentie van het contact. Een ander ervoer de gezinsvoogd als te bemoeizuchtig: *"Ik heb er ooit één bekant van het erf geslagen. Die zei: je moet dit en je moet dat en ik ben de baas"* (wellicht betrof het hier een aanwijzing).

De meeste respondenten herinneren zich wel dat de gezinsvoogd met hen over zijn/haar taak gesproken heeft, maar velen weten niet meer wat er gezegd is. Eenzelfde percentage respondenten geeft aan dat er een hulpverleningsplan gemaakt is en tweederde van de respondenten is het ook eens met dat plan, hoewel de meesten niet kunnen zeggen waarom. De respondenten die het er niet of deels mee eens waren hebben dit laten weten aan de gezinsvoogd, waarbij twee respondenten aantekenen dat ze er nog steeds niet achterstaan. Twee respondenten geven aan dat er geen hulpverleningsplan is gemaakt (door de vorige gezinsvoogd/ voor één kind wel, maar pas na vijf jaar en voor de andere twee kinderen niet).

De tevredenheid over de gezinsvoogd is niet unaniem: de helft van de ouders is tevreden tot zeer tevreden, zeven ouders zijn ontevreden tot zeer ontevreden en twee vinden dat het wel gaat. Degenen die tevreden zijn wijzen op aspecten als menselijkheid, hulpvaardigheid, tijd en aandacht geven, bereikbaarheid. Sommige respondenten van deze categorie ouders wijzen er echter op dat zij vaker contact zouden willen, waar geen tijd voor is. *"Ik wilde graag dat zij eenmaal per week langs kwam om mij te begeleiden, maar ze zegt dat ze daar geen tijd voor heeft. Toen vroeg ik of ze me dan één keer per week wilde bellen, waarop ze zei: "je kan me zelf wel één per week bellen". Maar als ik bel is ze er niet en ze belt ook niet terug. Bovendien kost het haar niets als ze mij belt en ik krijg een enorme rekening als ik haar elke week moet bellen. Nu komt ze pas over drie weken. Daar heb je toch helemaal niets aan."*

Een ander wijst erop dat voor effectieve hulp een vertrouwensrelatie nodig is: *"Hij kent ons eigenlijk nauwelijks en dan is het ook lastig om aan de bel te trekken als er iets aan de hand is. Ik zal eerder mijn maatschappelijk werker bellen als er wat is dan mijn gezinsvoogd."*

Zeven respondenten die ontevreden zijn wijzen op uiteenlopende zaken, zoals de geringe frequentie van contact en de aard van het contact, niet eens zijn met de beslissing, machtsstrijd tussen de GVI en de ouder, het laten liggen van een aanvraag voor zeer intensieve gezins-hulp(ZIG), het (door langdurige ziekte van de gezinsvoogd) te laat opsturen van een dossier naar de instelling waardoor deze niet kon beginnen met de behandeling, het niet betrokken worden bij beslissingen.

Als men het niet eens is met beslissingen van de gezinsvoogd wordt in vrijwel alle gevallen (16 van de 18 respondenten geven dit aan) opnieuw gepraat en overlegd met de gezinsvoogd. Soms leidt dit tot bevredigende resultaten, bijvoorbeeld doordat een andere gezinsvoogd wordt toegewezen, soms haalt het naar het gevoel van de ouders niets uit. *"Voorheen hadden we een geweldige gezinsvoogd. Met hem kwam ik er pratend altijd uit. Hij is naar een andere GVI gegaan, maar ik mag hem nog altijd bellen voor advies. En dat terwijl hij niets meer met ons gezin te maken heeft. Dat is echt puik. Maar met de huidige gezinsvoogd kan je niets, je moet de hele tijd achter haar aan. Mijn zoon zei laatst: "hoe kan ik mij aan mijn afspraken houden als de gezinsvoogd dat zelf niet doet."* Deze respondent heeft een klacht ingediend bij "het hoofd van de GVI". Van hem vernam zij dat de toegewezen gezinsvoogd een stagiaire was, die volgens het hoofd eigenlijk niets kwalijk genomen kon worden. De respondent: *"dat hoorden wij toen ook voor het eerst. Dat kan toch niet, een stagiaire op een gezin met zoveel problematiek zetten."*

Iets meer dan de helft van de ouders weet waar ze terecht kunnen als ze een klacht hebben over de gezinsvoogd. Genoemd worden de praktijkleider (3x), het hoofd van de Stichting Jeugdzorg (4x), de kinderrechtter (1x), de geschillencommissie (1x) en een respondent verwijst naar het informatieboekje. De andere 44% van de respondenten zegt niet te weten waar ze terecht kunnen.

Aanwijzing

Een grote meerderheid van de respondenten heeft er nog nooit van gehoord dat de gezinsvoogd een aanwijzing kan geven. Slechts drie respondenten zijn hiervan op de hoogte, waarvan slechts één de juiste uitleg geeft. Na de uitleg door de interviewer geeft eenderde van de respondenten aan weleens daadwerkelijk een aanwijzing gehad te hebben. Bij vijf respondenten betreft dat een aanwijzing aan hun kind(eren) (spijbelgedrag/een sociale vaardigheidstraining) en een respondent vermeldt een aanwijzing aan moeder, kind en pleegouders over het naleven van een bezoekregeling. Opvallend is dat in alle gevallen de aanwijzingen mondeling zijn gegeven. Vier van de zes respondenten hebben de aanwijzing daadwerkelijk opgevolgd. Bij de twee respondenten die de aanwijzing niet opvolgden, gebeurde er vervolgens niets. In het ene geval betrof de sanctie (eveneens frappant) een UHP, maar er was geen faciliteit te vinden waar het kind daadwerkelijk past. In het andere geval is de gezinsvoogd door de ouders op het niet toepassen van de sanctie (het betrof spijbelen) aangesproken, die vervolgens te kennen gaf nu even niets te kunnen doen, maar het er nog een keer met het kind over te hebben. Dat moet volgens de respondent nog steeds gebeuren.

Verzoek, bezwaar en beroep

Eenderde van de respondenten heeft wel eens een verzoekschrift of schriftelijk bezwaar ingediend bij de kinderrechter. Het ging hierbij om de volgende onderwerpen:

- het terugkrijgen van het ouderlijk gezag,
- UHP(3x),
- klachten over de gezinsvoogd (2x) en een verzoek om vervanging van de gezinsvoogd,
- klachten over de werkwijze van een GVI,
- aanvraag van een versnelde procedure van een raadsonderzoek en het uitblijven van een sanctie t.a.v. een aanwijzing aan het kind.

Het feit dat in de herziene wet alleen nog schriftelijk een verzoekschrift of bezwaar ingediend kan worden, beoordeelt de helft van de respondenten als moeilijker, een respondent vindt het zelfs gemakkelijker en de rest maakt het niet uit.

De ouders die moeite hebben met het schriftelijk indienen noemen de volgende punten. Telefonisch contact met de kinderrechter heeft het voordeel dat het sneller gaat, er een gesprek ontstaat en een reactie komt. Een respondent heeft bij telefonisch contact minder het gevoel afgescheept te worden. Een buitenlandse respondent heeft moeite met de spelling van een brief. Een respondent die veel brieven heeft geschreven zegt dat ze nooit antwoord kreeg. Een ander vindt de afhandeling van een brief te lang duren (ongeveer een maand), terwijl het om dringende zaken gaat.

Eén respondent geeft aan liever altijd te schrijven. Dan kan iemand het drie keer lezen, voordat er een conclusie getrokken wordt.

Van de ouders die ervaring hebben met UHP (iets meer dan de helft van de respondenten) hebben drie de kinderrechter wel eens het verzoek gedaan om de machtiging UHP in te trekken of de UHP te bekorten. Slechts twee respondenten geven aan op de hoogte te zijn van de mogelijkheid. Van de drie respondenten hebben twee zelf een brief geschreven, één heeft dat samen met een advocaat gedaan. De behandeling van het verzoek duurde enkele weken tot maanden. In alle drie de gevallen was de beslissing van de rechter negatief. Een respondent: *"Ik had dat ook wel verwacht, maar ik was toch teleurgesteld. Je kiest er toch voor om je kind zelf op te voeden. Het was ook heel moeilijk om daar naar toe te gaan. Ik moest mijn verhaal doen tegenover acht mensen. Dat viel niet mee."*

10.5 De positie van pleegouders volgens henzelf

Er zijn in totaal tien pleegouders van OTS-pupillen geïnterviewd. De pleegouders waren woonachtig in de provincies Drenthe, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant. De leeftijd van de pleegouders varieert van 43 tot 53 jaar. Negen van de geïnterviewde respondenten zijn vrouw en één is van het mannelijk geslacht. Een respondent is allochtoon. Zeven respondenten hebben één pleegkind; de andere drie hebben respectievelijk twee, vier en tien pleegkinderen met

een OTS-maatregel. Zes pleegouders hebben ervaring met pleegkinderen voor de herziening van de OTS-wet.

De helft van de pleegouders heeft via een netwerkplaatsing een OTS-pupil in huis opgenomen. In één pleeggezin is de man zelf ooit in een pleeggezin geweest als jeugdige. De overige pleegouders hebben zich vanuit ideële motieven opgegeven.

OTS-wetgeving

De meeste pleegouders zijn op de hoogte van het doel van de OTS. Zes van de tien pleegouders zeggen destijds niet te zijn geïnformeerd over de wetwijziging; twee zijn dat wel. Slechts één respondent vindt de wetwijziging een verbetering, de rest is niet op de hoogte van wat er gewijzigd is in de wet en heeft geen oordeel. De betrokkenheid van de biologische ouders vindt de ene respondent een verbetering omdat er meer met hen moet worden samengewerkt. De meerderheid van de pleegouders vindt het doel van een OTS ten aanzien van uithuisgeplaatste kinderen niet hetzelfde als ten aanzien van thuiswonende kinderen. Je hebt met een heel andere problematiek te maken: bij thuisgeplaatste kinderen zijn de ouders zelf nog wel in staat om zelf op te voeden, bij uithuisgeplaatste kinderen kan blijken dat de doelstelling om het ouderlijk gezag te herstellen niet haalbaar is.

Als knelpunt wordt geconstateerd dat de OTS telkens weer verlengd wordt, ook als duidelijk is dat het doel van de OTS "herstel van de ouderlijke macht" niet meer haalbaar is. *"Het is al lang duidelijk dat er in de thuissituatie geen verbetering optreedt. Dat heeft als consequentie dat de kinderen elk jaar een rechtszitting hebben."*

Contact met de gezinsvoogd

De pleegouders hebben zelf voornamelijk contact met de maatschappelijk werker van de pleegzorg. Als contact met de gezinsvoogd nodig is dan nemen de pleegouders zelf telefonisch contact op of het loopt via de maatschappelijk werker van de pleegzorg.

De frequentie van het contact van de gezinsvoogd met het kind varieert van nooit tot 1 x in de twee weken. Drie pleegouders geven expliciet aan dat zij vooral de bereikbaarheid van de gezinsvoogd belangrijk vinden. De helft van de geïnterviewde pleegouders is ontevreden over de aard en frequentie van het contact van de gezinsvoogd met het kind. Negatieve ervaringen zijn: gezinsvoogd komt te weinig, toont geen belangstelling, is te weinig betrokken bij het kind, komt afspraken niet na.

Eén pleegouder doet wel eens een beroep op ondersteuning van de gezinsvoogd als er problemen zijn met het pleegkind. De andere pleegouders gaan naar de gezinsbegeleider van de pleegzorgvoorziening voor ondersteuning. Opgemerkt wordt dat kinderen die al langer bij het pleeggezin zijn het soms niet prettig vinden als de gezinsvoogd of de begeleider van pleegzorg langskomt omdat zij helemaal niet te boek willen staan als pleegkind (het pleeggezin is het thuis voor hen).

Over de aard en frequentie van het contact tussen pleegouder en gezinsvoogd zijn zeven pleegouders positief. Overigens blijkt uit de open antwoorden bij deze vraag dat sommige respondenten de gezinsvoogd met de begeleider van de pleegzorgvoorziening verwarren.

Aanwijzing

Bij de pleegouders bestaat nog veel onduidelijkheid over wat er onder het begrip aanwijzing verstaan wordt. Zeven van de tien respondenten zijn niet bekend met het begrip aanwijzing. De drie pleegouders die bekend zijn met het begrip hebben het in praktijk meegemaakt dat hun pleegkind een aanwijzing van de gezinsvoogd kreeg. Het betrof een mondelinge aanwijzing voor het kind over lichamelijke verzorging en gedrag, (sanctie: weg uit pleeggezin), een telefonische aanwijzing dat het kind haar moeder moest bezoeken (sanctie: weg uit pleeggezin) en een schriftelijke aanwijzing dat pleegdochter naar een ander pleeggezin moest (de pleegouders werd niets gevraagd).

Drie respondenten hebben meegemaakt dat de gezagsouder van hun pleegkind een aanwijzing kreeg: twee keer betrof het een omgangsregeling voor de ouders en het uithuisgeplaatste kind: eenmaal ging het om bedreiging door de biologische ouders aan de pleegouders. Een pleegouder geeft aan dat de gezinsvoogd dreigde met een aanwijzing aan de gezagsouder om zich aan de regels te houden (sanctie: UHP andere kind).

Terugplaatsing

Bijna alle ouders (negen van de tien) hebben of voorzien problemen bij een mogelijke terugplaatsing van het kind door de GVI. Er is in al deze gevallen sprake van zeer zware problematiek, namelijk seksueel misbruik, alcoholmisbruik en drugsverslaving van de ouders, waardoor terugplaatsing niet wenselijk is volgens de pleegouders. Ten aanzien van twee pleegkinderen wordt opgemerkt dat het pleegkind t.z.t. terug zou kunnen, als de problemen van de moeder voorbij zijn. Dat wordt door de pleegmoeders ook terecht gevonden. *"Een van onze kinderen gaat binnenkort weer terug naar zijn moeder. Zij heeft haar problemen opgelost, het kind heeft bij ons weer structuur gekregen en nu gaat hij in goed overleg met de moeder terug."*

Knelpunt is als er een verschil van mening is tussen de gezinsvoogd en de pleegouder wat betreft de terugplaatsing naar ouder(s). Pleegouders kunnen dit niet tegenhouden. Drie pleegouders geven aan dat zij dit met een andere OTS-pupil wel eens meegemaakt hebben. Wat betreft de tien OTS-pupillen in dit onderzoek zijn pleegouders en gezinsvoogden het eens over het wel of niet terugplaatsen van het pleegkind.

Positie als pleegouder

In het onderzoek is nagegaan hoe vaak en in welke gevallen pleegouders gebruikmaken van de hun toegekende rechtspositie. Daartoe is eerst onderzocht hoe pleegouders geïnformeerd zijn over hun rechtspositie. Zes respondenten zijn schriftelijk geïnformeerd over rechten en plichten van alle betrokkenen. De overige respondenten zijn mondeling geïnformeerd, bijvoorbeeld door het bespreken van de dossiers of via de pleegzorg. Opvallend is dat pleegouders desondanks niet goed op de hoogte zijn van hun rechtspositie. De helft van de respondenten zegt niet te weten wat hun rechtspositie is of heeft zich daar niet in verdiept. Vier pleegouders menen dat zij blokkaderecht hebben ten aanzien van de terugplaatsing van een pleegkind dat onder toezicht is gesteld. Het blokkaderecht geldt echter alleen voor vrijwillige plaatsingen (en dus geen OTS) die langer dan een jaar duren. Twee pleegouders wijzen erop dat ze inspraak hebben bij het rapport dat door de gezinsvoogd wordt geschreven, bijvoorbeeld bij een verlenging OTS. Dit zal betekenen dat ze als belanghebbenden worden beschouwd en daarom door de GVI (als bestuursorgaan) gehoord worden bij het opstellen van een rapport.

Op de vraag of de pleegouders weten waar ze terecht kunnen als ze een klacht hebben over de gezinsvoogd antwoorden vier van de tien ontkennend. De overige zes zeggen het te weten. Twee van deze zes respondenten zouden het in de folder moeten opzoeken. Een respondent voegt hieraan toe: *"Ik heb het adres ooit gekregen toen ik een conflict had met Jeugd en Gezin in H. Maar het is wel vreemd, want je moet eerst een klacht indienen via het hoofd van de gezinsvoogd en pas dan kan je verder. Dat heeft natuurlijk helemaal geen zin, want die werken allemaal samen en houden de hand boven het hoofd van de gezinsvoogd."* De overige vier zouden allen verschillende wegen bewandelen: *"de klachtencommissie van de Vereniging van Pleegzorg"*, *"de gezinsvoogd van Pleegzorg"*, *"een klachtenprocedure"* en, afhankelijk met welke "voogd" er een probleem is: *"als ik een probleem heb over de gezinsvoogd van mijn pleegkind ga ik naar de maatschappelijk werker van Pleegzorg. En als ik een probleem heb met de maatschappelijk werker van Pleegzorg ga ik naar de gezinsvoogd van mijn pleegkind"*.

Gebruik van de rechtswaarborgen door de pleegouder(s)

Het is bij negen van de pleeggezinnen voorgekomen dat pleegouders en gezinsvoogden het niet met elkaar eens zijn. Als het in het belang van het kind is kaarten de pleegouders het aan bij de gezinsvoogd. Via gesprekken wordt dit gewoonlijk opgelost. *"We praten en proberen tot*

overeenstemming te komen. Ik woon 24 uur per dag met de kinderen en het belang van het kind staat voorop. Uiteindelijk komt het altijd weer goed." Twee respondenten geven aan dat soms de begeleider van pleegzorg in een geschil bemiddelt. Twee andere respondenten maken melding van het feit dat ze de kinderrechter en de RvdKB hebben geschreven. In één geval werden door de kinderrechter in eerste instantie alleen de biologische ouders uitgenodigd voor de zitting, na schriftelijk protest werden ook de pleegouders alsnog telefonisch door de kinderrechter uitgenodigd.

Van de tien respondenten hebben er vier als belanghebbende wel eens een verzoekschrift of een schriftelijk bezwaar ingediend bij de kinderrechter. In twee gevallen betrof dat de terugplaatsing van het pleegkind naar de biologische ouders, bij de derde respondent een overplaatsing van het pleegkind naar een ander pleeggezin en bij de laatste commentaar op een OTS-rapportage van de GVI.

De helft van de respondenten kan zich voorstellen dat er situaties in de toekomst zijn, met name als het kind niet voldoende bescherming zou krijgen, waarin ze mogelijk in beroep zouden gaan tegen een (tussentijdse) uithuisplaatsing.

Slechts één respondent heeft ooit gebruikgemaakt van het recht om een verzoek tot een OTS in te dienen. De helft van de respondenten kan zich wel voorstellen dat er in de toekomst situaties zijn waarin ze mogelijk wel een verzoek tot een OTS zouden willen indienen. Men denkt dan vooral aan situaties, waarin het gaat om een vrijwillige plaatsing en je merkt als pleegouder dat het kind mishandeld of seksueel misbruikt wordt in de gezinssituatie. Een respondent ziet de OTS als een vorm van controle bij terugplaatsingen, waarbij je dit soort moeilijkheden kunt verwachten. Zij zou het overigens alleen in overleg met pleegzorg aanvragen.

Aan de pleegouders is gevraagd hoe zij hun rechtspositie beoordelen. De helft van de respondenten beoordeelt hun rechtspositie als pleegouder als goed. De criteria waarop men tot dit oordeel komt zijn niet gebaseerd op rechtswaarborgen maar op het gevoel serieus genomen te worden. Zo worden ondersteuning, mogelijkheid tot overleg, wel of niet luisteren als beoordelingscriteria genoemd. Geen enkele keer worden rechtswaarborgen genoemd.

"Ik voel me goed ondersteund. Zelfs in probleemsituaties kunnen we goed met elkaar spreken" en *"omdat je in samenwerking altijd tot een goede oplossing komt"*. Twee respondenten vinden dat ze onvoldoende rechtswaarborgen hebben. Zij hebben het gevoel dat er achter hun rug om wordt beslist en dat pleegouders bij de RvdKB een ondergeschoven positie innemen. Drie respondenten weten niets over hun rechtspositie. Ze zijn hiervan nooit op de hoogte gesteld of hebben zich er nooit in verdiept.

Acht van de tien respondenten zou ook voor OTS-kinderen het zogeheten blokkaderecht willen hebben. Ook hier komt terug dat een aantal respondenten van mening is dat zij al blokkaderecht hebben ook als het gaat om een OTS-pupil.

10.6 Samenvatting en conclusies

Het oordeel van de GVI's dat de transparantie van de wet vergroot is wordt niet gedeeld door de geïnterviewde sleutelfiguren, kinderen, ouders en pleegouders. Uit de interviews met de kinderen, ouders en pleegouders blijkt dat alle drie de respondentgroepen niet goed op de hoogte zijn van de implicaties van de OTS, zowel wat betreft de mogelijke sancties als wat betreft de beroepsmogelijkheden.

Dit heeft met name gevolgen voor de positie van de ondertoezichtgestelde kinderen.

Hoewel gezinsvoogden zelf het idee hebben dat zij jongeren van twaalf jaar of ouder meer betrekken bij de gang van zaken, blijkt uit het onderzoek van de Inspectie Jeugdhulpverlening dat in de hulpverleningsplannen juist niet aantoonbaar is dat er overleg heeft plaatsgehadt met jeugdigen en tot welk resultaat dit overleg heeft geleid. Uit dit onderzoek blijkt dat slechts 9 van de 29 jongeren weet wat er in het hulpverleningsplan staat.

Een grote meerderheid van zowel kinderen als ouders heeft nog nooit gehoord van de mogelijkheid dat de gezinsvoogd een aanwijzing kan geven. Ook bij de pleegouders bestaat daarover onwetendheid. Opvallend is dat voorzover er wel aanwijzingen zijn gegeven, dit mondeling is gebeurd.

De jongeren denken dat de gezinsvoogd vooral is benoemd in verband met problematiek van de ouders. Ouders en kinderen zijn niet onverdeeld tevreden over de gezinsvoogd. Tevreden-

heid bestaat over zaken als hulpvaardigheid en tijd en aandacht geven (ouders en kinderen). Ontevredenheid is er over (gebrek aan) rapportage en hulpverleningsplan (ouders en kinderen), laksheid (ouders), geringe contactfrequentie (ouders en kinderen) en geen aandacht voor één op één contact met het kind (de kinderen).

Als jongeren al op de zitting van de kinderrechter komen, kunnen zij daar ook hun verhaal niet kwijt. Een ruime meerderheid van de geïnterviewde jongeren vindt dat de kinderrechter niet goed heeft uitgelegd waarom hij het nodig vond dat er een gezinsvoogd werd toegewezen. Iets meer dan de helft van de jongeren was het er niet mee eens dat er gezinsvoogd werd toegewezen. Bij de gezagsouders was eenderde het er niet eens. Ook van de ouders die bij de zitting waarop de OTS werd uitgesproken aanwezig waren (minder dan tweederde) hadden velen het gevoel dat ze tegen de rechter konden zeggen wat ze wilden zeggen (meer dan de helft).

Wat betreft de gesloten geplaatste minderjarigen merkt een gespecialiseerde advocaat dat deze jongeren niet op de hoogte zijn van hun rechtsmogelijkheden. Een ander knelpunt is dat de advocaat niet samen met de minderjarige cliënt hoger beroep kan instellen tegen een beschikking tot machtiging gesloten plaatsing. Daartoe moet hij eerst tot bijzondere curator worden benoemd. Een advocaat die optreedt namens het kind zou meer armslag moeten hebben. Nu moet dat vanwege een gebrek aan armslag steeds via een omweg.

De pleegouders worden ondersteund vanuit de Voorziening voor Pleegzorg en de maatschappelijk werker van de pleegzorg is voor hen contactpersoon en bron van informatie. Voor pleegouders is het verschil tussen hun rechtspositie ten opzichte van vrijwillig en onvrijwillig geplaatste pleegkinderen niet helder.

Pleegouders proberen in het belang van hun pleegkind om zoveel mogelijk via een goede communicatie en overleg tot overeenstemming te komen met de gezinsvoogd wat betreft afspraken rondom het kind. Zolang gezinsvoogd en pleegouder het eens zijn, is het geen probleem. Maar dit is niet altijd het geval, met name als het gaat om terugplaatsing hebben vier pleegouders uit dit onderzoek schriftelijk bezwaar ingediend bij de kinderrechter of de RvdKB. Pleegouders hebben op dit punt dan ook behoefte aan versterking van hun rechtspositie door middel van toekenning van blokkaderecht als het gaat om OTS-pupillen.

Geconcludeerd kan worden dat met de nieuwe rechtsmiddelen de rechtsbescherming van ouders, pleegouders en vooral die van de kinderen in de uitwerking in de praktijk in onvoldoende mate is gewaarborgd.

Hoofdstuk 11 Samenvatting en conclusies

11.1 Inleiding

Per 1 november 1995 is de herziene wetgeving met betrekking tot de OTS van minderjarigen ingevoerd. De belangrijkste doelstelling van deze herziene wetgeving was het verbeteren en verduidelijken van de rechtswaarborgen van belanghebbenden. Daartoe vonden twee belangrijke wijzigingen plaats. De eerste belangrijke wijziging was de scheiding van rechtspraak en uitvoering van de OTS. De andere wijziging betrof de verruiming van mogelijkheden voor belanghebbenden om bij de gezinsvoogdij-instelling (GVI) ofwel bij de kinderrechter de verschillende beslissingen omtrent de OTS te laten toetsen.

Het Ministerie van Justitie gaf in september 1999 aan het Verwey-Jonker Instituut opdracht deze herziene wetgeving te evalueren. De tweeledige centrale vraagstelling van dit evaluatieonderzoek luidt als volgt:

- 1. Op welke wijze zijn de wetswijzigingen van de nieuwe OTS-wet in de praktijk uitgewerkt? Zijn de beoogde verbeteringen daadwerkelijk bereikt en zo ja, waaruit blijkt dat? Doen zich als gevolg van de wetsherziening "op de werkvloer" problemen voor die de wetgever niet heeft voorzien en zo ja, welke praktische aanpassingen zijn er nodig om deze te vermijden?*
- 2. Zijn met de nieuwe rechtsmiddelen de belangen van ouders, pleegouders en die van de minderjarigen voldoende gewaarborgd? In hoeverre blijkt dat zich problemen voordoen in de uitvoering en zo ja, welke aanpassingen zijn nodig om deze te vermijden?*

Voor de beantwoording van deze vraagstelling is gebruikgemaakt van een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden. Dit maakt het mogelijk vanuit het perspectief van verschillende actoren en instanties, zoals onder meer ouders, kinderen, kinderrechters, medewerkers van de vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdKB) en gezinsvoogdij-instellingen, de effecten van de wetswijziging in beeld te brengen. Via de volgende methoden zijn deze effecten in beeld gebracht:

- juridisch technisch onderzoek;
- statistisch onderzoek;
- schriftelijke enquête en documentanalyse bij gezinsvoogdij-instellingen en vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming;
- interviews met het management en gezinsvoogden in de gezinsvoogdij-instellingen, kinderrechters, medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, en sleutelfiguren;
- interviews met ouders, pleegouders en kinderen;
- een expertmeeting, bestaande uit deskundigen afkomstig uit kringen van gezinsvoogdij-instellingen, Raad voor de Kinderbescherming, wetenschap, (zittende) magistratuur, inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, Ministerie van Justitie, de residentiële jeugdhulpverlening en het bestuur van de kinderrechtswinkel. Doel van de expertmeeting was om op basis van de voorlopige uitkomsten van het onderzoek te komen tot beleidsaanbevelingen en indien wenselijk voorstellen tot wetswijziging.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies die op basis van het onderzoeksmateriaal getrokken kunnen worden besproken. De verbeteringsvoorstellen die aan deze conclusies verbonden kunnen worden, komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

11.2 Belangrijkste bevindingen en knelpunten per onderwerp

In de volgende paragraaf wordt per thema nagegaan wat de belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn en welke knelpunten volgens de respondenten gesignaleerd worden. De volgende thema's komen hierbij aan bod: de posities van de betrokken instellingen; de controle; de transparantie; de rechtswaarborgen van belanghebbenden en de kwaliteit van het gezinsvoogdijwerk.

I DE WETSWIJZIGING HEEFT GEVOLGEN VOOR DE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN RVDKB, DE GVI EN DE KINDERRECHTER

Taken en bevoegdheden van de RvdKB

In de nieuwe OTS-regelgeving is aan de RvdKB een controletaak toebedeeld. Indien de GVI beslist om de OTS en / of de UHP te beëindigen door geen verlengingsverzoek voor de OTS of verzoek tot machtiging UHP in te dienen, dan wel tussentijds de beslissing te nemen tot beëindiging UHP, moet zij deze beslissing zo spoedig mogelijk mededelen aan de RvdKB. In het afstemmingsprotocol tussen de Raad en de GVI is een inlichtingtermijn van 10 weken voor afloop van de OTS en/of UHP opgenomen van de GVI aan de Raad zodat deze voldoende tijd heeft om over de beslissing te oordelen. Gezien de problemen in de praktijk met deze nieuwe taak van de Raad heeft een werkgroep van de Raad een checklist opgesteld (begin 2000 vastgesteld), waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de toetsende taak bij *mededelingen* van de GVI aan *de Raad* en de toetsende taak bij *verzoeken* van de GVI aan *de rechter*. Het verschil tussen de twee categorieën is dat de verzoeken onderworpen zijn aan het oordeel van de rechter. Het standpunt van de Raad is dat zij zich in het geval van verzoeken aan de rechter wat terughoudender op kan stellen. Het gaat daarbij om de volgende verzoeken:

- verlenging OTS
- tussentijdse opheffing OTS
- machtiging uithuisplaatsing
- vervanging gezinsvoogd
- vervanging toestemming ouders voor medische behandelingen
- wijziging omgangsregeling gedurende OTS.

Er blijkt in de praktijk nogal wat variatie te zijn tussen de vestigingen in de wijze waarop met verzoeken wordt omgegaan. De ene keer is het een puur administratieve afhandeling, in een andere vestiging wordt het meer inhoudelijk afgehandeld. Daar wordt alleen wat minder tijd aan verzoeken besteed dan het geval is bij mededelingen.

In het geval van de mededelingen is er geen sprake van toetsing door de rechter. Dan gaat het om:

- mededeling niet-verlenging OTS
- mededeling niet-verlenging duur machtiging uithuisplaatsing
- mededeling tussentijdse beëindiging uithuisplaatsing.

In die laatstgenoemde situaties dient de Raad zich minder terughoudend op te stellen, aldus de landelijke werkgroep van de Raad die tot taak had voorstellen te doen om de toetsende taak inzichtelijk te maken.

Volgens de raadsmedewerkers is de gewijzigde wet voldoende duidelijk over de taak van de RvdKB. Knelpunt is dat bij het inwerkingtreden van de herziene wet niet duidelijk was hoe de toetsing eruit moest gaan zien. Aan de uitvoering is onvoldoende aandacht besteed. De rol van de Raad heeft zich na de wetswijziging geleidelijk aan ontwikkeld, waardoor elke vestiging er een eigen werkwijze op na houdt. Er is ten tijde van de invoering van de wetswijziging door een vertegenwoordiging van de kinderrechters, het landelijk bureau van de Raad en Vedio weliswaar een afstemmingsprotocol ontwikkeld, maar niet alle raadsmedewerkers zijn even tevreden over het functioneren van het protocol. Het protocol is wel behulpzaam bij het verduidelijken van de onderlinge taakverdeling, maar het ontbreekt vervolgens aan duidelijkheid wie je waarop kunt aanspreken. Ook wordt er te weinig volgens het protocol gewerkt. Het ontbreekt aan het

nemen van initiatieven en er zou een sfeer heersen van het aan anderen overlaten. In meerdere vestigingen zijn er in de praktijk problemen met de GVI over de onderlinge taakverdeling. Zowel het "afstemmingsprotocol" als de "checklist toetsende taak van de Raad" heeft er nog niet toe geleid dat er op eenduidige wijze getoetst wordt. De werkwijze van de Raden verschilt onderling ten aanzien van:

- hoe zij de controlerende taak ten aanzien van niet-verlenging van een OTS invullen;
- hoe zij de controlerende taak ten aanzien van het niet verlengen van de machtiging UHP, of tussentijdse beëindiging van de UHP invullen;
- op regionaal niveau zijn er afspraken gemaakt tussen de GVI's en de vestigingen van de Raad. Deze regionaal afgesproken inlichtingstermijn varieert in de praktijk van vier tot tien weken. De termijnstelling van ongeveer acht weken wordt door de RvdKB als te kort beschouwd, met name indien nader onderzoek nodig blijkt. Bovendien worden de afgesproken termijnen vaak niet gehaald.

Een knelpunt is het niet of te laat geïnformeerd worden over niet-verlenging OTS of (tussentijdse) beëindiging van de machtiging UHP. Dit wordt bevestigd door het dossieronderzoek van de inspectie JHVJB die constateert dat de GVI's niet altijd kunnen aantonen dat een mededeling omtrent het beëindigen van de OTS aan de Raad is gestuurd. Bovendien blijkt dat de Raad veelal niet tijdig (in relatie tot de instellingsnorm GVI van zes tot tien weken voorafgaand aan de einddatum OTS) wordt geïnformeerd. Inmiddels is op landelijk niveau tussen Raad voor de Kinderbescherming en Vedivo overeenstemming bereikt over de wijziging van het afstemmingsprotocol (V)OTS, waarin met name de termijnstelling is aangescherpt.

De motivering voor een beschikking van de GVI ontbreekt nogal eens, zodat de Raad zelf actie moet ondernemen. Gezien de termijnen is de Raad dan vaak te laat voor een verzoek aan de kinderrechter, aangezien de termijn al verstreken is of bijvoorbeeld het kind al teruggeplaatst is. Bij de GVI's bestaat onduidelijkheid over de invulling van de toetsende taak door de Raad. Zij zijn ook niet goed op de hoogte van het onderscheid dat de Raad maakt ten aanzien van *verzoeken* van de GVI en *mededelingen* van de GVI. Meer inzicht bij de GVI's is gewenst ten aanzien van de taakstelling en afwegingen van de RvdKB.

Ook de kinderrechters hebben weinig zicht op hoe de RvdKB hun controletaak uitoefent. Aangezien de Raad bijna nooit ter zitting komt als gevolg van hun controlerende functie bestaat de indruk bij de kinderrechters dat het slechts gaat om een papieren controle die (mogelijk wegens tijdgebrek) niet goed wordt uitgevoerd.

Taken en bevoegdheden van de kinderrechter

Kinderrechters ervaren het als positief dat zij niet langer met de uitvoering van de OTS zijn belast, maar nog slechts een rechtsprekende taak hebben. Het is een probleem dat belanghebbenden de weg naar de kinderrechter maar moeilijk weten te vinden, zodat een kinderrechter een beslissing van de GVI niet kan toetsen. Dit probleem wordt onderschreven vanuit de advocatuur. De kinderrechter heeft een zeer belangrijke rol als toezichthouder, maar eigenlijk staat hij nu te veel op afstand. De GVI wordt nu te weinig gecontroleerd.

De kinderrechter kan alleen nog beslissen op verzoeken die worden ingediend. Dit is met name ten aanzien van de machtiging UHP een probleem. Het begrip machtiging UHP is in de nieuwe regeling niet duidelijk omschreven, daarom heeft men in de praktijk aan dit begrip een nadere invulling gegeven. De kinderrechter oordeelt uiteindelijk over de reikwijdte van de machtiging. Hij kan geen andere machtiging afgeven dan waarom is verzocht door de GVI. Hij kan de machtiging wel op verzoek of ambtshalve inperken door een specifieke verblijfplaats te noemen in de machtiging.

Knelpunt in de praktijk is dat de kinderrechters zeer divers omgaan met de reikwijdte van de machtiging. Er zijn kinderrechters die vooral werken met specifieke machtigingen en er zijn kinderrechters die een ruimere machtiging van de UHP hanteren. Bij een ruime machtiging gebruiken de kinderrechters maar vier categorieën waardoor de machtiging zo ruim gedefinieerd is dat er meerdere instellingen onder vallen, zoals een machtiging voor een voorziening voor verzorging, opvoeding en behandeling. Bij een specifieke machtiging worden er meer categorieën gebruikt (het maximum aantal blijkt twaalf) waarbij het type voorziening expliciet wordt genoemd. Een voorbeeld hiervan is een machtiging voor een plaatsing in de jeugdpsychiatrie.

Voordeel van de ruime machtiging is dat er daardoor meer plaatsingsmogelijkheden zijn aangezien niet altijd van te voren bekend is waar plaats zal zijn. Indien er binnen drie maanden geen plaats is in een instelling waarvoor een machtiging is gegeven, terwijl de OTS-pupil elders kan worden geplaatst, moet opnieuw een verzoek tot machtiging worden ingediend. Een ruime machtiging biedt in zo'n geval soelaas.⁸³

Hierdoor wordt de doelstelling om met name de ouders en de minderjarige duidelijkheid te geven over de aard van de plaatsing, in zekere zin ondermijnd. Ook vanuit de advocatuur wordt de praktijk van het niet preciseren als nadelig gezien: de plaatsing kan onvoldoende verband houden met de problematiek van het kind en de plaatsing onttrekt zich aan het zicht van de kinderrechter en dat is geen goede zaak. Dit laatste geldt ook voor de beëindiging van de plaatsing.

Een knelpunt is het moment waarop de gezinsvoogd wordt aangewezen. Officieel wordt de gezinsvoogd door de GVI aangewezen, nadat de OTS-maatregel is opgelegd. Toch heeft een aantal GVI's het beleid dat bij de zitting van de kinderrechter een gezinsvoogd in de rechtszaal aanwezig is. Ouders hebben daardoor soms het gevoel dat alles al is voorgedraaid. De rechters hanteren geen eenduidig beleid ten aanzien van het wel of niet toelaten van de gezinsvoogd bij de zitting. Veelal wordt de gezinsvoogd bij de zitting toegelaten, omdat de ervaring is dat ouders het op prijs stellen als zij weten wie hun gezinsvoogd wordt. Daarnaast is de gezinsvoogd door zijn aanwezigheid goed geïnformeerd over de redenen en problemen waarom een OTS is uitgesproken. Door de rechter wordt niet altijd duidelijk uitgelegd aan ouders en jongeren wie er aanwezig zijn met welke reden.

Taken en bevoegdheden van de GVI

Alle respondenten van de GVI's (gezinsvoogden / managers) vinden dat de wet voldoende helder is over de verantwoordelijkheden van de gezinsvoogdij-instelling. De meeste gezinsvoogden en managers vinden dat de gezinsvoogden voldoende mogelijkheden hebben om uitvoering te geven aan hun taak op het gebied van de OTS.

De meeste respondenten van de GVI's zijn ook positief over de wetswijziging aangezien deze meer rechtswaarborgen, meer transparantie, meer controle, en minder willekeur aan de belanghebbenden biedt waardoor de procedurele kwaliteit is verhoogd.

Knelpunten in de uitvoeringspraktijk zijn volgens de respondenten het tijdsbeslag dat de rapportage en de administratie vergen. Dit gaat ten koste van de cliëntencontacten. Er is sprake van een verschuiving naar de juridische zorgvuldigheid, met name ten aanzien van het hulpverleningsplan, conform de Wet op de Jeugdhulpverlening. Doordat er meer aandacht besteed wordt aan de juridische verantwoording gaat dit ten koste van de pedagogische aspecten. Het is lastig om deze aspecten in juridische termen te vatten. Indien de aanwijzingen niet worden opgevolgd, blijkt het moeilijk om sancties toe te passen.

Tenslotte ervaart een aantal gezinsvoogden de positie van ouders, met name ten opzichte van de pleegouders en de pupil zelf, als te overheersend.

Sleutelfiguren brengen naar voren dat de combinatie van uitvoerder en beoordelaar/ beslisser het werk van de gezinsvoogd bemoeilijkt. In principe ligt de beoordelings- en beslissingsbevoegdheid bij de gezinsvoogdij-instelling, maar in de praktijk is het de gezinsvoogd die de beslissingen neemt en ter beoordeling voorlegt aan het team. Er is over gedacht bij de voorbereiding van de wetswijziging om deze scheiding binnen de GVI tot stand te brengen. De gezinsvoogden melden dat zij het gevoel hebben soms in de kou staan, zeker als het gaat om jonge kinderen. Zij ervaren namelijk dat, alhoewel de verantwoordelijkheid voor beslissingen bij de GVI ligt, zij zelf de beslissing moeten nemen.

Vanuit de advocatuur wordt naar voren gebracht dat de gezinsvoogd er voornamelijk voor de ouders is en dat het ontbreekt aan iemand die juist naar de belangen van de minderjarige kijkt.

Samenwerking tussen de RvdKB, kinderrechter en de GVI

Als gevolg van de taakafbakening ontbreekt de informele samenwerking, aldus de gezinsvoogden en raadsmedewerkers. Slechts incidenteel vindt er structureel overleg plaats tussen alle drie de partijen: GVI, kinderrechter en de RvdKB. Dit overleg vindt alleen plaats op manage-

⁸³ Het probleem wordt door de kinderrechters onderkend, er wordt momenteel gewerkt aan een landelijke afstemming.

mentniveau. De GVI's, met name de gezinsvoogden, missen het informeel overleg met kinderrechtter en de raadmedewerker die het onderzoek heeft uitgevoerd. Met name de bemiddelende rol van de rechter wordt door sommige gezinsvoogden als een gemis ervaren.

Een aantal GVI's stelt dat de kinderrechtter nog teveel vanuit zijn oude functie invulling aan zijn taak geeft en zich juist minder moet bemoeien met de inhoud van de uitvoering. Ook kinderrechtters stellen voor dat zij in de OTS-regeling een meer bemiddelende rol krijgen, waarbij ze dan ook een beslissingsbevoegdheid moeten krijgen. De kinderrechtter heeft meer "gezag" bij belanghebbenden en heeft volgens de ondervraagde kinderrechtters als neutrale derde een betere positie om te bemiddelen bij een conflict tussen de gezinsvoogd en belanghebbenden dan de GVI.

De kinderrechtters signaleren problemen ten aanzien van de uitvoering van de OTS-maatregel door de GVI's. Zij constateren een gebrek aan juridische kennis bij de gezinsvoogden. De extra belasting van de gezinsvoogd gaat volgens de kinderrechtters ten koste van de contacten met de cliënt.

II CONTROLE

Termijnstelling (V)OTS

Zowel de respondenten van de RvdKB, de GVI's en de kinderrechtters geven aan dat de termijnstelling van de VOTS op zich geen probleem is. Ook de termijn van veertien dagen voor het horen van belanghebbenden is volgens de respondenten geen probleem. Wel wordt de afstemming tussen de RvdKB en de GVI als knelpunt genoemd. Door de RvdKB en de GVI wordt als knelpunt genoemd dat het onduidelijk is wie de (crisis)plaatsing aanvraagt en verantwoordelijk is voor de plaatsing. Conform het afstemmingsprotocol tussen de RvdKB en de GVI zouden hierover regionale afspraken gemaakt moeten worden. Dit gebeurt echter niet in de praktijk.

Een knelpunt is volgens de GVI's dat wanneer gelijktijdig met de VOTS een OTS wordt aangevraagd, de Raad te weinig tijd heeft om een grondig onderzoek te verrichten. De informatieverzameling ten behoeve van het behandelplan komt dan volledig op de schouders van de GVI's terecht, die toch al lijden onder een te grote werkdruk.

Termijnstelling OTS

De termijnstelling OTS levert in de praktijk geen problemen op. Dit is wel het geval ten aanzien van het vereiste om binnen zes weken nadat de ondertoezichtstelling is opgelegd, het hulpverleningsplan te schrijven (Besluit Kwaliteitsregels). Volgens de GVI's is dan alleen een globaal plan haalbaar. Om dit op te lossen accepteren de meeste GVI's een globaal hulpverleningsplan na zes weken. Het definitieve plan moet er na drie maanden liggen. De halfjaarlijkse evaluatie van het hulpverleningsplan is volgens de inspectie JHVJB niet overal ingevoerd.⁸⁴

Wat betreft het wel of niet verlengen van de OTS en MUHP is het voor een aantal GVI's een probleem dat de inlichtingstermijn zoals deze in het afstemmingsprotocol is genoemd (tien weken) om de Raad in te lichten niet haalbaar is. Volgens sommige respondenten van de GVI is de periode van tien weken soms te lang, omdat er in de thuissituatie nog zoveel kan veranderen dat soms een nieuw verzoekschrift nodig is. Daardoor wordt het voor de Raad ook moeilijk om de termijnen te halen.

De GVI's voor wie dit geen knelpunt is, hanteren een termijn die varieert tussen de vier en acht weken.

Het (zullen) falen van de vrijwillige hulpverlening is een voorwaarde voor het opleggen van de OTS

Kinderrechtters toetsen bij het opleggen van een OTS altijd of vrijwillige hulpverlening mogelijk is of heeft gefaald. Dit gegeven staat altijd ook genoemd in het raadsrapport. Kinderrechtters ervaren dit criterium over het algemeen als een belangrijke en duidelijke aanvulling op de grond voor OTS.

⁸⁴ Zie de Wet op de Jeugdhulpverlening.

Het criterium is duidelijk volgens de raadsmedewerkers, maar om het omslagpunt ("de vrijwillige hulpverlening heeft gefaald") vast te stellen is een heel proces van afwegingen nodig. Wanneer er gekozen wordt voor een ingrijpende maatregel als een OTS moeten niet alleen de gronden heel duidelijk zijn, maar er moet ook sprake zijn van een bepaald perspectief waarin hulpverlening in het gedwongen kader mogelijk is.

In alle provincies zijn er inmiddels Bureaus Jeugdzorg, die de toegang tot de Jeugdzorg organiseren. Deze bureaus zijn echter zeer verschillend van opzet. Ook de betrokkenheid van de kindbescherming bij de Bureaus Jeugdzorg is verschillend. De ervaring in een aantal Bureaus Jeugdzorg waar de kindbescherming deel uitmaakt van de intakeprocedure is dat de screening daardoor zorgvuldiger is, in de zin dat altijd nagegaan wordt of vrijwillige hulpverlening mogelijk is. De praktijk in bijvoorbeeld Utrecht laat zien dat, alhoewel er een enorme toename van cliënten is bij het Bureau Jeugdzorg, het aantal cliënten dat door verwezen wordt naar de Raad voor de Kinderbescherming niet is toegenomen. De voorwaarde "falen van de vrijwillige hulpverlening" wordt in de praktijk vooral als ultimum remedium gebruikt, nagegaan wordt of vrijwillige hulpverlening mogelijk is. Indien dat niet het geval is, wordt doorverwezen naar de Raad. Dit is dus in overeenstemming met de formulering en doelstelling van de wet.

Aanwijzing

Knelpunt is dat er niet duidelijk in de wet omschreven is wat nu precies een aanwijzing is; er zijn geen inhoudelijke grenzen bij het geven van een aanwijzing. Naast het vereiste dat het gaat om een schriftelijke aanwijzing van de GVI gericht op de verzorging of opvoeding van de minderjarige zijn er geen andere inhoudelijke bepalingen⁸⁵. Doordat niet duidelijk is welke eisen gelden voor de aanwijzing ontbreekt de toetsingsmogelijkheid.

In de praktijk is een groot aantal gezinsvoogdij-instellingen (ongeveer de helft) zeer terughoudend in het geven van een aanwijzing. Indien er aanwijzingen worden gegeven betreft dit het niet nakomen van een omgangsregeling, schoolverzuim, het meewerken aan onderzoek of behandeling van de OTS-pupil of het contact met de gezinsvoogd. Schriftelijke aanwijzingen worden zelden centraal geregistreerd. Een afschrift van de aanwijzing komt wel in het dossier terecht of wordt vermeld in het hulpverleningsplan.

Als voornaamste reden voor deze terughoudendheid bij het geven van een schriftelijke aanwijzing wordt genoemd dat de sanctiemogelijkheden waarin de wet voorziet, in de praktijk amper toepasbaar zijn of te extreem voor de situatie (dreiging met uithuisplaatsing, ontzetting). Door het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden schieten de sancties te kort. Het instrument past veelal niet in de taakopvatting van de gezinsvoogd. Vanuit de hulpverleningsoptiek is het geven van een aanwijzing een bewijs van onvermogen. De gezinsvoogden lossen het liever op in goed overleg, dan dat zij een aanwijzing geven. De situatie dat de gezinsvoogd de ouder zonder gezag, maar waar het kind wel verblijft, een aanwijzing zou willen geven komt in de praktijk niet of nauwelijks voor.

De managers van de GVI's staan iets positiever ten opzichte van het geven van een aanwijzing. Een aanwijzing is in hun visie niet alleen een juridisch instrument, maar ook een pedagogisch instrument, dat in de meeste gevallen gewoon wordt opgevolgd.

Onduidelijk is welke richtlijnen gehanteerd worden bij het geven van een aanwijzing. Sommige GVI's hebben eigen richtlijnen geformuleerd, terwijl andere verwijzen naar de wet of de landelijke richtlijnen.

Ook ten aanzien van het wel of niet geven van een mondelinge aanwijzing bestaan er verschillende opvattingen. De directieve adviezen die door de gezinsvoogd aan de gezagouder(s) of jeugdige worden gegeven, beschouwen sommige gezinsvoogden als een mondelinge aanwijzing en anderen weer niet. Sommige kinderrechtters zijn van mening dat alle pedagogische beslissingen van een gezinsvoogd, en alle verplichtingen die een gezinsvoogd oplegt met de daaraan verbonden consequenties, als aanwijzingen dienen te worden opgevat. De kinderrechtters gaan soms soepel om met het vereiste dat een aanwijzing schriftelijk gegeven moet worden. Dit lijkt een noodgreep om de rechtsbescherming van belanghebbenden te verruimen.

⁸⁵ In Kamerstuk 1992-1993, 23 003, nr. 3 (MvT), p. 35 wordt er op gewezen dat een aanwijzing zoals bedoeld in art. 258 BW pas noodzakelijk zal zijn wanneer door middel van overleg en overreding de gewenste medewerking van ouder en minderjarige niet verkregen wordt.

Kinderrechters krijgen in de praktijk weinig te maken met beroepszaken tegen een aanwijzing. Alhoewel er nog nauwelijks jurisprudentie bestaat blijkt uit de gehouden interviews wel dat kinderrechters de aanwijzing verschillend toetsen. Of zij toetsen de aanwijzing volledig op de inhoud of zij toetsen marginaal. Een ander knelpunt is dat de kinderrechter de aanwijzing alleen vervallen kan verklaren en de behandeling van het beroep tegen de aanwijzing niet kan aanhouden voor bijvoorbeeld een periode van drie maanden.

Een grote meerderheid van zowel kinderen als ouders heeft nog nooit gehoord van de mogelijkheid van de gezinsvoogd om een aanwijzing te geven. Ook bij de pleegouders bestaat daarover onwetendheid. Het is voor (pleeg)ouders en jongeren dientengevolge niet duidelijk wat de positie van de GVI is wat betreft het geven van een aanwijzing.

Machtiging Uithuisplaatsing

De termijnstelling van het gebruik van de machtiging binnen drie maanden is niet zozeer het probleem, als wel het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden. Verlenging van de periode achten de meeste medewerkers van de GVI's niet zinvol.

Knelpunt is dat het begrip machtiging in de wet niet duidelijk omschreven is. Daardoor wordt in de praktijk door de verschillende kinderrechters een eigen invulling gegeven aan de verschillende categorieën machtiging, het aantal machtigingen dat afgegeven wordt en aan de trajectmachtiging. Sommige kinderrechters geven een ruime machtiging af, terwijl andere kinderrechters een specifieke machtiging geven. Voordeel van een specifieke machtiging is dat voor alle belanghebbenden duidelijk is in welke voorziening de minderjarige geplaatst wordt, voordeel van een ruime machtiging is dat de GVI hierdoor meer ruimte heeft om een uithuisplaatsing te vinden. GVI's die te maken hebben met meerdere arrondissementen vinden de verschillen in categorieën machtigingen problematisch aangezien zij telkens het verzoek om een machtiging moeten aanpassen aan de kinderrechter.

De term trajectmachtiging is niet bij alle GVI's bekend. Toch vragen de meeste GVI's meerdere machtigingen aan als een duidelijke volgorde van plaatsing is te verwachten bijvoorbeeld bij een crisisplaatsing. Ook met het afgeven van meer dan één machtiging gaan de kinderrechters verschillend om. Sommige kinderrechters geven alleen meerdere machtigingen af als de datum van de overplaatsing reeds bekend is.

Alle gezinsvoogden in dit onderzoek hebben in te praktijk te maken met de situatie dat er wel een machtiging is verleend, maar dat zij niet overgaan tot een feitelijke uithuisplaatsing. De voornaamste reden voor het niet gebruiken van de machtiging is het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden, waardoor of de termijn verstrijkt of de relatie tussen ouders en kind zo verbeterd is dat UHP niet meer noodzakelijk is of een andere oplossing is gevonden.

Voor de plaatsing in een gesloten inrichting moet de GVI een daartoe strekkend verzoek indienen bij de kinderrechter en aantonen dat sprake is van ernstige gedragsproblemen van de minderjarige. Zodra het verzoek bij de kinderrechter binnenkomt, krijgt de minderjarige een raadsman toegewezen vanwege het vrijheidsbenemende karakter van de maatregel. Knelpunt volgens de GVI's is dat de gezinsvoogden naar hun eigen zeggen onvoldoende juridisch geschoold zijn om tegenwicht te bieden aan de advocaat van de minderjarige of van de ouders. Onduidelijk is of de raadsman samen met de minderjarige cliënt tegen een beschikking tot machtiging gesloten plaatsing hoger beroep kan instellen of dat hij eerst tot bijzonder curator moet worden benoemd, zoals deze algemene regel wettelijk is bepaald. Jongeren zelf vinden het belangrijk dat zij een advocaat krijgen toegewezen om hun belangen te vertegenwoordigen bij een gesloten plaatsing. Een in het vertegenwoordigen van deze minderjarigen gespecialiseerde advocaat meldt dat kinderen in eerste instantie heel verbaasd zijn dat ze een advocaat krijgen die alleen maar naar hun belangen kijkt. De meeste kinderen zien wel in dat ze niet terug naar huis kunnen, maar allen vinden het kwijtraken van hun vrijheid heel erg. De advocaat heeft tot taak blijven volgen of er sprake is van voldoende gronden voor deze vrijheidsbenemende maatregel. Als de rapportage van de GVI onvoldoende is, kan de advocaat de rechter verzoeken een nieuwe zittingsdatum vast te stellen om op basis van een betere rapportage te kunnen beslissen.

De advocaat van de minderjarige zou meer bevoegdheden moeten hebben. Hij kan nu wel wat bewerkstelligen via omwegen (bijvoorbeeld zich rechtstreeks wenden tot de kinderrechter, die daar meestal wel open voor staat, zodat het echte beroep niet nodig is; het uitlokken van aan-

wijzingen zodat beroep mogelijk is), maar zou gemakkelijker moeten kunnen optreden namens het kind. Vanuit de advocatuur wordt de suggestie geopperd om bij elke uithuisplaatsing de minderjarige een advocaat toe te wijzen, aangezien het bij elke uithuisplaatsing gaat om een soort van vrijheidsbeperking.

Een ander probleem is dat het onduidelijk is hoe vaak er een machtiging wordt aangevraagd, indien de betrokkenen akkoord gaan met de plaatsing. Alhoewel bij vrijwillige plaatsing een machtiging niet nodig is gaan de kinderrechters hier soepel mee om.

Niet altijd wordt bij een overplaatsing van een gesloten setting naar een open setting opnieuw een machtiging aangevraagd. Voornaamste reden hiervoor is onbekendheid met deze regel. GVI's gaan ervan uit dat aangezien het een overplaatsing van een "zware" naar een "lichte" voorziening betreft dit niet nodig is.

Afstemming Bureau Jeugdzorg

Een ander knelpunt is dat in het kader van één toegang tot de jeugdzorg de indicaties voor een plaatsing voorgelegd moet worden aan de zorgtoewijzingscommissie/het zorgtoewijzingsorgaan (ZTO) van het Bureau Jeugdzorg. Het komt in de praktijk voor dat het ZTO geen indicatie verleent, terwijl er wel een machtiging ligt van de kinderrechter of andersom. Dit raakt de autonomie van de rechter. Kinderrechters zijn van oordeel dat het ZTO niet een plaatsing van een OTS-pupil kan tegenhouden, wanneer de kinderrechter een machtiging tot uithuisplaatsing heeft gegeven.

Beëindiging OTS of uithuisplaatsing

Een gezinsvoogd kan constateren dat er geen reden meer is om de OTS of de UHP te continueren, of dat het noodzakelijk is dat een minderjarige naar een andere verblijfplaats gaat. In dat geval beslist de GVI tot een beëindiging van de OTS, de UHP, of tot overplaatsing van de minderjarige die volgens de machtiging is toegestaan.

Knelpunt is dat artikel 263 van boek 1 BW niet in alle situaties voor belanghebbenden voldoende mogelijkheden biedt om het beleid van de GVI bij een overplaatsing of terugplaatsing van de minderjarige te toetsen. Pleegouders hebben op grond van art. 1:263 BW de mogelijkheid om tegen een overplaatsing of terugplaatsing van hun pleegkind eerst bezwaar in te dienen bij de GVI en vervolgens in beroep te gaan bij de kinderrechter. De kinderrechter kan echter de wijziging van verblijfplaats van het pleegkind niet tegenhouden als de GVI dit voorstaat. De pleegouders hebben dan ook geen effectief rechtsmiddel om de minderjarige in hun pleeggezin te laten.

Als de minderjarige in een instelling is geplaatst, heeft de opnemende instelling ook geen mogelijkheid om tegen de beslissing van de GVI beroep aan te tekenen. Ook de ouder zonder gezag heeft geen rechtsgang om te verzoeken de machtiging UHP te beëindigen of te bekorten of een beoogde terugplaatsing van de minderjarige door de gezinsvoogd tegen te gaan. De instelling waar de minderjarige geplaatst is, de pleegouders en de Voorzieningen voor Pleegzorg zijn afhankelijk van de gezinsvoogdij-instelling als beslisser, zowel wat betreft de beëindiging als wat betreft de overplaatsingen naar een ander soort voorziening. Als een Voorziening voor Pleegzorg beslist tot overplaatsing van een minderjarige naar een ander pleeggezin uit hun bestand, biedt de OTS-regeling geen rechtsgang voor pleegouders. Zij zouden wel bij de bestuursrechter terecht kunnen voor beroep tegen een overplaatsing. De mogelijkheid een beroep in te stellen bij de bestuursrechter wordt nauwelijks benut en lijkt door de wetgever ook niet bedoeld.

De rol van de RvdKB bij de beëindiging van de UHP of het uitblijven van een aanvraag van een nieuwe verlenging van de machtiging is onduidelijk voor de GVI's. Het lukt de GVI's niet altijd om de Raad in te lichten over de beslissing tot beëindiging of niet verlengen van een machtiging. Het komt ook voor dat dit pas gebeurt als de minderjarige al is teruggeplaatst.

Vanuit de Raad wordt geconstateerd dat deze over een beëindiging vaak te laat geïnformeerd wordt, zodat hij meestal voor een voldongen feit geplaatst wordt.

Ontheffing

In de praktijk is niet duidelijk hoe vaak een OTS verlengd kan worden. Vooral bij de pleeggezinplaatsingen is dit een probleem. Nu de termijn voor UHP van maximaal twee jaar is vervangen

door een termijn van telkens een jaar, met mogelijkheid van verlenging, is de onzekerheid toe- genomen. De GVI heeft de bevoegdheid om het kind gedurende deze periode terug te plaatsen. De vraag is in hoeverre deze bevoegdheid een negatieve invloed heeft op een stabiele en veilige opvoedingsrelatie in het pleeggezin. Het is voor de ontwikkeling van het kind van belang dat zij/hij een hechtingsrelatie kan aangaan met een volwassene, die ook de pleegouder kan zijn. Het is noodzakelijk om termijnen te stellen bij de uithuisplaatsing van jonge kinderen, waarbij eerst intensief gewerkt moet worden aan de terugplaatsing in het eigen gezin. Als dit echter niet lukt, moet binnen niet al te lange termijn een definitieve beslissing omtrent de opvoedingssituatie van het kind worden genomen door een OTS en een ontheffing tegen elkaar af te wegen.

Wanneer de gezinsvoogd van oordeel is dat het niet lukt om thuis een veilige omgeving te bieden voor het kind, kan deze de RvdKB vragen een verzoek tot ontheffing in te dienen bij de kinderrechter. Wanneer het moment daartoe aangebroken is, is onduidelijk. Uit het cijfermateriaal blijkt dat sinds 1996 het aantal ontheffingen tot de helft is teruggelopen. Het aantal ontheffingen van 1992 tot en met 1994 varieert rond de 350 per jaar. Dit aantal daalt na de wetswijziging in 1995 tot 316 en is in 1996 bijna gehalveerd tot 180 uitspraken.

Landelijk gezien is sprake van een tegenstrijdig beeld. De criteria zijn per vestiging van de RvdKB heel verschillend. Dit is gesignaleerd door een landelijk werkende voogdij-instelling. Bij de Raad is behoefte aan meer afstemming op landelijk niveau. Er zijn meer richtlijnen nodig, die gebaseerd zijn op leeftijdsfasen. Raadsmedewerkers die niet gelukkig zijn met de nieuwe termijnstelling, zijn van mening dat de OTS-maatregelen nu te lang lopen. In bepaalde gevallen zou een ontheffing beter kunnen zijn, maar het ontbreekt aan pedagogische criteria voor de raadsmedewerkers om te bepalen wanneer wel en wanneer niet een verzoek tot ontheffing ingediend moet worden.

Een meerderheid van de ondervraagde kinderrechters is van mening dat als niet meer gewerkt wordt aan terugplaatsing, het in het belang van het kind is om over te gaan tot (gedwongen) ontheffing, vooral als het gaat om een pleeggezinplaatsing. Alle ondervraagde kinderrechters zijn van mening dat indien geen ontheffing wordt verzocht, ook als er niet meer wordt gewerkt aan de doelstelling van de OTS, toch een verlenging van de OTS kan plaatsvinden, omdat anders de hulpverlening wegvalt. Zolang de bemoeienis van ouders niet contraproductief is, zo is deze visie, kan een OTS voortduren. De kinderrechters zijn van mening dat het belang van het kind in alle situaties doorslaggevend moet zijn. Dit wordt zo ingevuld dat de minderjarige gebaat is bij voortdrijving van de OTS.

III TRANSPARANTIE

Alle respondenten van de GVI's noemen de grotere duidelijkheid of transparantie van de wet een belangrijk voordeel van de wetswijziging.

De GVI's verschillen in de wijze waarop zij hun cliënten informeren. De instellingen sturen de cliënten veelal een introductiebrief. Deze brief gaat altijd naar de ouders van het onder toezicht gestelde kind, soms is deze brief zowel voor de ouders als de jeugdige bedoeld. Uit het onderzoek van de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming blijkt dat sommige instellingen de jongeren zelf een brief sturen indien hij twaalf jaar of ouder is, andere GVI's sturen alleen een brief naar de jeugdige als deze op een ander adres woont.

De GVI's beschikken over een folder met algemene informatie en informatie over rechten en plichten van de onder toezicht gestelde jeugdige en de ouders. Het tijdstip waarop de GVI's deze folder uitreiken is verschillend. Veelal wordt deze folder meegestuurd met de introductiebrief, maar ook wordt deze uitgereikt tijdens het introductiegesprek. Het beleid van de GVI's is dat in het introductiegesprek de gezinsvoogd de informatie uit de folder mondeling toelicht. De GVI's hebben geen aparte folder voor de jongeren of kinderen die onder toezicht zijn gesteld. De geïnterviewde jongeren zeggen niet (meer) te weten of en op welke wijze ze geïnformeerd zijn.

Daarnaast staat conform de wettelijke regeling op elke beschikking de mogelijkheid tot beroep vermeld. In sommige GVI's is het beleid om de belanghebbenden bij elke beslissing ook mondeling te wijzen op de mogelijkheid om daartegen bezwaar aan te tekenen bij de GVI of beroep in te stellen bij de kinderrechter.

De gezinsvoogdij-instellingen informeren betrokkenen op verschillende wijze over de mogelijke sancties. De helft van de gezinsvoogden bespreekt de mogelijkheid van aanwijzingen en uithuisplaatsing als dit aan de orde is, de andere helft bespreekt dit tijdens het introductiegesprek. De Inspectie constateert dat in de hulpverleningsplannen niet aantoonbaar (dwz niet vermeld in het dossier) is, dat er overleg heeft plaatsgevonden met jeugdigen en tot welke resultaten dit overleg heeft geleid.

Het oordeel van de GVI's dat de transparantie van de wet vergroot is wordt niet gedeeld door de geïnterviewde sleutelfiguren, kinderen, ouders en pleegouders. Uit de interviews met de kinderen, ouders en pleegouders blijkt dat alle drie de respondentgroepen niet goed op de hoogte zijn van de implicaties van de OTS, zowel wat betreft de mogelijke sancties als wat betreft de beroepsmogelijkheden. Dit wordt tevens bevestigd door het platform Samenwerkende Cliëntenorganisaties in de Jeugdzorg en het Familierecht.

Hoewel gezinsvoogden zelf het idee hebben dat zij jongeren van twaalf jaar of ouder meer betrekken bij de gang van zaken, blijkt uit het onderzoek dat slechts enkele van de jongeren weten wat er in het hulpverleningsplan staat.

Ouders en minderjarigen van twaalf jaar of ouder weten over het algemeen niet dat zij in beroep kunnen gaan tegen bepaalde beslissingen van de GVI's. Het aantal beroepszaken naar aanleiding van een aanwijzing is beperkt. Slechts in 0,5 tot 5 procent van de OTS-zaken wordt een beroepsprocedure aangespannen tegen een aanwijzing.

Het beeld is voor ouders en minderjarigen zeer verwarrend. Onduidelijk is voor welk bezwaar je naar welke instantie moet (GVI, kinderrechter of bestuursrechter). Het onderscheid wanneer men bezwaar moet aantekenen of wanneer men in beroep kan gaan is zeer onduidelijk. Ook zijn de eisen die aan deze procedure gesteld worden, in de zin van de juiste bewoordingen, voor velen een barrière. Ook als er meerdere bezwaren zijn is het lastig omdat het kan betekenen dat het ene bezwaar thuishoort bij de GVI (bijvoorbeeld verzoek tot beëindiging UHP) en het andere bij de kinderrechter (bijvoorbeeld een aanwijzing). Ook verwarren ouders en jongeren het gehoord worden binnen de normale procedures zoals bij een verlenging OTS, met een beroepsprocedure.

De Inspectie is een voorstander van het instellen van een onafhankelijke klachtenondersteuning. Nu heeft het AKJ deze taak, maar deze instantie is niet overal in Nederland aanwezig. De Inspectie heeft de ervaring dat steeds meer commerciële bureaus of mensen met eigen ervaringen in de jeugdbescherming zich aanbieden om ondersteuning te bieden in de beroepsprocedures.

Naast onbekendheid met beroepsprocedures en rechtswaarborgen komen er uit het onderzoeksmateriaal meer misverstanden over de OTS naar voren bij de belanghebbenden. Zo denken de jongeren dat een OTS altijd tot het achttiende jaar duurt, wat gezien de gemiddelde duur van de OTS (zes jaar) niet helemaal verwonderlijk is. Of pleegouders denken dat zij ten aanzien van OTS-pupillen altijd blokkaderecht hebben. Cliënten zijn niet altijd op de hoogte van het bestaan van het hulpverleningsplan, terwijl betrokkenheid bij de uitvoering van de maatregel in de vorm van het overleg met de gezinsvoogd zeer gewaardeerd wordt.

IV RECHTSWAARBORGEN BELANGHEBBENDEN

In het algemeen heeft de wetswijziging in de praktijk geen verbetering gebracht in de rechtswaarborgen van de belanghebbenden en met name voor de doelgroep waarvoor de OTS-maatregel bedoeld is, namelijk de in hun ontwikkeling bedreigde kinderen. Belanghebbenden zoals in artikel 8 EVRM bedoeld zijn: ouders, GVI, degene die de minderjarige opvoedt en verzorgt, degenen die anderszins een gezinsleven met de minderjarige hebben, en de minderjarige van 12 jaar of ouder.

Minderjarigen

De gezinsvoogden zijn gericht op hulpverlening en betrokken bij hun cliënten. Als cliënt wordt veelal de ouder gezien, daar de gezinsvoogd vooral te maken heeft met de ouder. Dit komt mede door de doelstelling zoals die in de OTS is opgenomen, namelijk het opheffen van de

bedreiging voor de minderjarige door het bieden van hulp en steun aan de minderjarige en de met gezag belaste ouder. Hierbij geldt dat ernaar gestreefd moet worden dat de gezagsouder(s) de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige zoveel mogelijk zullen behouden. De gezinsvoogd dient ook de gezinsband tussen ouders met gezag en minderjarige zoveel mogelijk te bevorderen. De doelstelling van de OTS is bij de nieuwe regeling expliciet in de wet opgenomen om de duidelijkheid over aard en doel van de maatregel te vergroten.

Sleutelfiguren zijn van mening dat de doelstelling van de OTS door de gezinsvoogden in de praktijk te strikt wordt geïnterpreteerd. Doordat de gezinsvoogden de band tussen ouders met gezag en minderjarige trachten te bevorderen, zijn zij vooral gericht op de ouder(s). De gezagsouder(s) is (zijn) namelijk degene die weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding op zich moeten nemen. Vanwege de betrokkenheid met de ouders is de gezinsvoogd niet altijd de meest geëigende persoon om bij uithuisplaatsing of terugplaatsing te beoordelen wat voor het kind het beste is. Vanuit de advocatuur wordt dan ook gepleit voor het toewijzen van een advocaat voor de minderjarige in alle gevallen van verzoeken om uithuisplaatsing, ook voor de open plaatsingen.

Ook de raadsmedewerkers zijn van mening dat de aandacht van de gezinsvoogd vooral gericht is op de ouders, waardoor een OTS gehandhaafd kan blijven, ook als kinderen langdurig uit huis geplaatst zijn. Hierdoor wordt de onzekerheid van het kind over de verblijfplaats in stand gehouden. Overigens controleert de Raad of in de stukken vermeld staat dat ouders gehoord zijn, maar geen van de respondenten geeft aan dat zij ook controleren of het kind gehoord is.

De rechtspositie van de minderjarige jonger dan twaalf biedt volgens de kinderrechtshouders onvoldoende waarborgen. Ook kan een minderjarige niet zelfstandig een verzoek tot OTS indienen.

Tenslotte wordt er door de rechters geopperd om de benoeming van een bijzonder curator niet langer nodig te achten als een minderjarige met zijn raadsman hoger beroep in wil stellen, ofwel de OTS-rechter de bevoegdheid te geven een bijzondere curator voor de minderjarige te benoemen bij gesloten plaatsingen, zodat de toegevoegde raadsman samen met de minderjarige in hoger beroep kan tegen een machtiging gesloten plaatsing.

Jongeren zijn niet goed op de hoogte van de implicaties van een OTS-maatregel. Er bestaan misverstanden over de duur van de OTS en er bestaat onbekendheid met de schriftelijke aanwijzing en beroepsprocedures.

De geïnterviewde jongeren vinden het een goede zaak dat zij een eigen rechtsingang hebben bij de kinderrechtshouder. Het is de vraag of zij hiervan gebruik zullen maken. Uit de interviews blijkt namelijk dat jongeren het niet altijd kenbaar maken dat zij het niet eens zijn met een beslissing.

Ouders met gezag

Maar ook voor de ouders met gezag zijn de belangen onvoldoende gewaarborgd in de huidige regeling. Op papier zijn er genoeg rechtswaarborgen, maar in de praktijk zijn de procedures te ingewikkeld en is de toegang tot de kinderrechtshouder verslechterd. Met name het *schriftelijk* moeten indienen van bezwaar of beroep vormt voor ouders en jongeren een drempel.

Belangrijk knelpunt is dat ouders en met name jeugdigen niet goed geïnformeerd zijn over de mogelijkheden van beroep. GVI's doen wel veel aan voorlichting in de zin van folders, mondelinge uitleg en soms zelf videomateriaal, maar dit blijkt onvoldoende te beklijven of door emotionele zwaarte van het moment niet goed door te dringen.

Als ouders het niet eens zijn met beslissingen van de gezinsvoogd wordt in vrijwel alle gevallen opnieuw gepraat en overlegd met de gezinsvoogd. Soms leidt dit tot een bevredigend resultaat, maar soms haalt het ook niets uit.

Andere belanghebbenden

De positie van andere belanghebbenden, vooral de ouder zonder gezag en de pleegouders, is slecht geregeld. Zij hebben geen beroepsmogelijkheid tegen een aanwijzing aan gezagsouder of kind en staan ook zwak bij een beslissing van de GVI bij het beëindigen van een uithuisplaatsing. De enige optie is de bestuursrechtshouder.

De pleegouders worden ondersteund vanuit de Voorziening voor Pleegzorg en de maatschappelijk werker van de pleegzorg is voor hen contactpersoon en bron van informatie. In de praktijk

vervult de maatschappelijk werker van de pleegzorgvoorziening veelal een bemiddelende functie bij klachten over de gezinsvoogd of de GVI vanuit het pleeggezin.

Voor pleegouders is het verschil in hun rechtspositie ten opzichte van vrijwillig en onvrijwillig geplaatste pleegkinderen niet helder. Pleegouders proberen in het belang van hun pleegkind zoveel mogelijk via een goede communicatie en overleg tot overeenstemming te komen met de gezinsvoogd wat betreft afspraken rondom het kind. Zolang gezinsvoogd en pleegouder het eens zijn, is het geen probleem. Maar dit is niet altijd het geval. Met name als het gaat om terugplaatsing hebben sommige pleegouders uit dit onderzoek schriftelijk bezwaar ingediend bij de kinderrechter of de RvdKB. Pleegouders hebben op dit punt dan ook behoefte aan versterking van rechtspositie door middel van toekenning van blokkaderecht als het gaat om OTS-pupillen.

Zelfstandigheid adolescenten

In de nieuwe OTS-wet is een nuance aangebracht als het gaat om oudere minderjarigen die zich reeds vergaand hebben losgemaakt. In dergelijke situaties is het streven naar herstel van de band met de ouders geen redelijk doel meer. Volgens de GVI's is deze nuancering in de wet in de praktijk geen probleem. Als het gaat om jeugdigen vanaf zestien jaar, bij wie van alles geprobeerd is om de relatie met de ouders te herstellen en duidelijk is dat zij niet meer terug kunnen naar de gezaghebbende ouder(s), dan begint de gezinsvoogd in overleg met de teamleider met het traject naar zelfstandigheid. Men kan concluderen dat de wetwijziging op dit punt geen verandering heeft teweeggebracht, maar dat de wetwijziging eerder aansluit op een al bestaande praktijk.

Omgangsregeling

Een laatste knelpunt is dat de wet ook geen regeling kent voor in onderling overleg vastgestelde omgangsregelingen die de gezinsvoogd wil wijzigen. De gezinsvoogd heeft geen mogelijkheid om de omgangsregeling te veranderen als het een ouder zonder gezag betreft. Dit zou in de praktijk kunnen worden opgelost door een analoge toepassing van art. 263b BW, waarin een regeling voor het beperken van een rechterlijk vastgestelde omgangsregeling is opgenomen. Het is echter meer voor de hand liggend om wettelijk te regelen hoe een in onderling overleg vastgestelde omgangsregeling kan worden gewijzigd door de gezinsvoogd. Ook lopen de procedures voor omgang bij OTS in titel 14 en de algemene omgangsbepalingen in titel 15 van boek 1 BW in het kader van omgang soms door elkaar. Dit leidt volgens de kinderrechters tot een ingewikkelde en niet-logische regeling. Zij stellen dan ook voor om voor alle omgangszaken bij OTS een speciale regeling op te nemen in titel 14, namelijk de OTS-regeling. Gedurende de OTS zou dan elke belanghebbende en de GVI aan de kinderrechter kunnen vragen een omgangsregeling vast te stellen of een bestaande regeling te wijzigen. De omgangsverzoeken zouden moeten worden beoordeeld in het licht van art. 1:257 lid 1 BW: vaststelling of wijziging is noodzakelijk met het oog op het doel van de OTS.⁸⁶ Voordeel is dat deze verzoeken zonder procureur (dus kosteloos) kunnen worden ingediend, terwijl de algemene omgangsregeling van titel 15 procureurstelling verplicht.

V KWALITEIT

Door diverse respondentgroepen wordt gesignaleerd dat sinds de wetwijziging er zo veel meer tijd besteed moet worden aan rapporteren en het bewaken van de termijnen, dat dit ten koste gaat van de directe cliëntcontacten.

Ouders zijn niet onverdeeld tevreden over de gezinsvoogd. Tevredenheid bestaat over zaken als hulpvaardigheid en tijd en aandacht geven. Ontevredenheid is er over (gebrek aan) rapportage en hulpverleningsplan, laksheid en geringe contactfrequentie. De jongeren in dit onderzoek zijn van mening dat zij te weinig contact hebben met hun gezinsvoogd. Probleem is dat de gezinsvoogden moeilijk bereikbaar zijn als de jongeren hen nodig hebben.

⁸⁶ Zie ook A.T. Vos, R.A.J. Mees, C. de Groot en H.W.J. de Groot, "De wettelijke regeling van de ondertoezichtstelling –voorstellen voor renovatie", in: FJR 2000, nr. 5, p. 102-109.

De gezinsvoogd is na de wetwijziging verantwoordelijk voor de invulling van zijn functionele gezag. Het instrument "aanwijzing" is ingevoerd om bij te dragen aan de versterking van de rechtspositie (het gezag) van de GVI. Gezinsvoogden zijn veelal van mening dat de schriftelijke aanwijzing niet heeft bijgedragen aan hun gezag. Sterker nog: door het gebrek aan sanctiemogelijkheden kan deze zelfs het gezag ondermijnen.

Daarnaast is er een aantal ontwikkelingen dat de doelstelling van de OTS bemoeilijkt, met name de samenwerking met de vrijwillige hulpverlening. In de praktijk blijkt dat de vrijwillige hulpverlening zich meestal terugtrekt als er een raadsonderzoek gaande is of als een maatregel wordt uitgesproken. Ook het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden brengt, zeker wat betreft het aanvragen van machtigingen, meer werk met zich mee. Het is de bedoeling dat de gezinsvoogden binnen de Bureaus Jeugdzorg de functie van casemanager gaan vervullen. Maar de positie van de gezinsvoogd als casemanager die de gewenste hulpverlening regisseert is, gezien de gebrekkige samenwerking, niet eenvoudig.

11.3 Conclusies ten aanzien van de herziene OTS-wetgeving

Men kan concluderen dat de wet voldoende duidelijk is over hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de verschillende schakels in de keten, te weten rechtsprekend/ toetsend (de kinderrechter), de verantwoordelijkheid voor de uitvoering (GVI) en controlerend (Raad). Kinderrechters, GVI's en de RvdKB zijn positief over de scheiding der machten die met de wet gerealiseerd is. In de uitvoeringspraktijk zijn er wel een aantal problemen als gevolg van de gewijzigde taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

Ten eerste is onduidelijk hoe de RvdKB inhoud geeft aan zijn controlerende taak. De controlerende rol van de Raad heeft zich gaandeweg in de uitvoeringspraktijk ontwikkeld, waardoor de vestigingen van de Raad ieder een eigen werkwijze hebben ontwikkeld. Het is hierdoor niet inzichtelijk op welke wijze en hoe vaak de Raad zijn controlerende taak uitvoert. De onderzoeksgegevens laten zien dat er veelal sprake is van een papieren controle. Aan de hand van de beschikbare gegevens gaat de Raad na of de GVI zorgvuldig gehandeld heeft bij het nemen van de beslissing. De Raad doet zelf geen onderzoek of voert dat zeer summier uit. Daarbij komt dat de GVI's de RvdKB (te) laat informeren, waardoor het zelf uitvoeren van onderzoek ook veelal onmogelijk gemaakt wordt.

De kinderrechters hebben de indruk dat de rechtsprekende taak goed loopt, maar dat hun toetsende taak ten aanzien van de beslissingen van de GVI's nauwelijks uit de verf komt. Er worden volgens de kinderrechters te weinig beslissingen van de GVI voorgelegd aan de kinderrechter ter toetsing. Hiervoor worden twee redenen aangevoerd: ten eerste komt de RvdKB bijna nooit ter zitting in het kader van hun controlerende taak; ten tweede is met het vervallen van het spreekuur van de kinderrechter "oude stijl" voor belanghebbenden de drempel te hoog geworden om in beroep te gaan over een beslissing van de GVI bij de kinderrechter.

De GVI's zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering beter op zijn plaats is bij de GVI dan bij de kinderrechter. In de praktijk blijkt echter dat het tijdsbeslag aan de rapportage en administratie als gevolg van de wetwijziging zo is toegenomen, dat dit ten koste gaat van de cliëntencontacten. Verder is door de wetwijziging meer juridische kennis vereist voor een gezinsvoogd. Dit heeft een verdere juridisering van het werk tot gevolg die tot nu toe ten koste gaat van het pedagogisch karakter en gezag van het gezinsvoogdijwerk.

Ten slotte heeft de splitsing van verantwoordelijkheden en taken tot gevolg dat er nauwelijks sprake is van zowel formele als informele samenwerking. Waar vroeger veelal mondeling overleg was tussen de GVI en RvdKB of kinderrechter verloopt met name de informatieoverdracht alleen nog via dossiers. Het is de vraag of het in het belang van kind is om de splitsing in verantwoordelijkheid zover door te voeren. Het beleid van de jeugdzorg is immers steeds meer gericht op continuïteit van de hulp, casemanagement en ketenkwaliteit.

Wat betreft de implementatie van de gewijzigde wet zijn alle respondenten van de GVI's van oordeel dat, achteraf gezien, de instelling in 1995 niet goed in staat was inhoud te geven aan haar nieuwe functie. Er waren een betere informatievoorziening en scholing nodig geweest en een langere voorbereidingstijd. Er is veel aandacht besteed aan de juridische aspecten, waar-

door de (ped)agogische consequenties op de achtergrond raakten. Toch wordt er een tekort aan juridische scholing gesignaleerd.

Ook een deel van de raadsmedewerkers is niet tevreden over de wijze van implementatie. Het heeft ontbroken aan een fundamentele inhoudelijke discussie over de rol van de RvdKB en aan het tijdig ontwikkelen van toetsingsinstrumenten. Anderen daarentegen zijn wel te spreken over de aandacht die de implementatie heeft gekregen en nog steeds krijgt.

Naast de scheiding van rechtspraak en uitvoering is in de nieuwe OTS-wetgeving de maatregel ook op andere onderdelen aangepast. Zo is de voorlopige OTS aan een wettelijk criterium gebonden, zijn termijnen veranderd, kunnen GVI's een schriftelijke aanwijzing geven en is voor een uithuisplaatsing door de GVI een machtiging nodig van de kinderrechter. In het onderzoek is ook nagegaan hoe deze instrumenten in de praktijk werken.

Naast de enquête en de interviews is getracht via analyse van databestanden enkele vragen van kwantitatieve aard te beantwoorden. Helaas is het niet mogelijk gebleken op een aantal cijfermatige onderzoeksvragen antwoord te geven, aangezien de registratie van gegevens met betrekking tot de (gewijzigde) OTS-wetgeving tot op heden beperkt van aard is. Het kwantitatieve beeld is daardoor anno 2000 verre van compleet. Wat ontbreekt is een landelijk registratiesysteem waarin gegevens zoals de aanwijzingen, bezwaar- en beroepsprocedures of type machtigingen worden bijgehouden en verzameld. Tot nu toe wordt er bij elke instelling wel wat geregistreerd, maar deze registratie is gebrekkig en verschilt onderling. Inmiddels zijn de gezinsvoogdij-instellingen bezig met het realiseren van een nieuw registratiesysteem: het PPS. De Raad heeft inmiddels registratieregels opgesteld.

Zowel de wettelijke criteria als de termijnstelling van de VOTS vormen in de praktijk geen probleem, ook niet wat betreft de aan de voorlopige OTS gekoppelde crisisuithuisplaatsing. De GVI's maken wel bezwaar tegen het tegelijkertijd met de VOTS aanvragen en honoreren van een OTS.

In de praktijk is vaak niet duidelijk hoe lang een OTS zou moeten worden verlengd. Met name bij zeer jonge kinderen in een pleeggezin is dit een probleem. De RvdKB moet, bij het verdwijnen van de tweejaarstermijn, beslissen of een verzoek tot ontheffing moet worden ingediend, maar hiertoe ontbreekt een eenduidig beleid. Er zijn geen (pedagogische) criteria op grond waarvan men overgaat tot het indienen van een verzoek tot zo'n verstrekkende maatregel. Een ander knelpunt is dat het irreëel is het hulpverleningsplan binnen een termijn van zes weken klaar te hebben.

Er zijn in de wet geen inhoudelijke grenzen aan de inhoud van een aanwijzing gesteld. Wat betreft de schriftelijke aanwijzingen bestaat in de praktijk geen eenduidigheid over wat er onder moet worden verstaan. In de praktijk zijn GVI's zeer terughoudend in het geven van een aanwijzing en worden deze zelden gegeven, aangezien er bij het niet opvolgen van de aanwijzing geen consequenties aan verbonden kunnen worden. De sanctiemogelijkheden, zoals dreiging met uithuisplaatsing of ontzetting zijn zo extreem, dat de GVI's veelal alleen een aanwijzing gebruiken in die situaties waarin deze sancties gerechtvaardigd zijn.

Het instrument aanwijzing past volgens de gezinsvoogden ook niet in hun pedagogische taakopvatting van het gezinsvoogdijwerk. Er is in de praktijk echter een zeer dunne scheidslijn tussen het geven van pedagogische adviezen of directieven en het geven van een aanwijzing. Veel van de adviezen of directieven van de gezinsvoogd zouden als een mondelinge aanwijzing kunnen worden opgevat. Redenen om wel een aanwijzing te geven zijn het niet nakomen van de omgangsregeling of schoolverzuim.

Men kan concluderen dat de gezinsvoogden zelf van mening zijn dat de invoering van het instrument aanwijzing niet bijgedragen heeft aan de rechtspositie van de GVI. Inmiddels is er een tendens zichtbaar dat de GVI's van mening zijn dat het instrument aanwijzing niet alleen juridisch ingezet moet worden, maar dat het ook een pedagogische meerwaarde kan hebben. Dit zou kunnen betekenen dat in de toekomst meer gebruik zal worden gemaakt van de schriftelijke aanwijzing.

De meeste van de geïnterviewde ouders en kinderen hadden nog nooit van een aanwijzing gehoord. Ook bij de pleegouders bestaat daarover onwetendheid. De kinderrechtshouders krijgen in de praktijk zelden te maken met een beroepsprocedure tegen een schriftelijke aanwijzing. Zij gaan overigens vanwege de rechtsbescherming van belanghebbenden soepel om met het vereiste dat een aanwijzing schriftelijk gegeven moet worden. Bezwaar tegen een mondelinge aanwijzing nemen zij wel in behandeling. Ook wordt er een aanwijzing ter zitting uitgelokt door de gezinsvoogd te vragen zijn beslissing met betrekking tot de verzorging en opvoeding van de minderjarige op papier te zetten.

Voornaamste probleem bij de MUHP is dat het veelal niet lukt om de OTS-pupil binnen drie maanden te plaatsen, vanwege het gebrek aan plaatsingsmogelijkheden. De respondenten zijn er niet voor om de termijn te verlengen. Oplossingen die in de praktijk gehanteerd worden zijn ruime machtigingen of trajectmachtigingen. Kinderrechtshouders geven elk een eigen invulling aan het verzoek tot machtiging. Sommige arrondissementen gebruiken slechts vier categorieën, terwijl andere arrondissementen elf categorieën hanteren. Onder bepaalde voorwaarden vinden sommige kinderrechtshouders de trajectmachtiging een mogelijke oplossing.

De jongeren zelf zijn blij met de toegevoegde advocaat bij een verzoek tot gesloten plaatsing. De kinderrechtshouders wijzen nog op het probleem dat de minderjarige niet zelfstandig met zijn advocaat hoger beroep kan instellen tegen een machtiging UHP in een gesloten inrichting; volgens de wet moet eerst een bijzonder curator worden benoemd. Het zou mogelijk moeten worden dat de procedure van benoeming tot bijzonder curator wordt overgeslagen en dat de minderjarige met zijn raadsman hoger beroep kan instellen tegen de gesloten plaatsing.

Wat betreft de beëindiging uithuisplaatsing is een knelpunt dat art. 1:263 BW niet in alle situaties voor belanghebbenden voldoende mogelijkheden biedt om het beleid van de GVI bij een overplaatsing of terugplaatsing van de minderjarige te toetsen. De pleegouders, opnemende instelling en de ouder zonder gezag hebben geen effectieve rechtsmiddelen. De mogelijkheid een beroep in te stellen bij de bestuursrechter wordt nauwelijks benut en lijkt door de wetgever ook niet zo bedoeld te zijn.

Met name voor pleeggezinplaatsingen is een probleem dat onduidelijk is hoe vaak een OTS met UHP verlengd kan worden. Nu de termijn voor UHP van maximaal twee jaar is vervangen door een termijn van telkens een jaar, met mogelijkheid van verlenging, is de onzekerheid toegenomen. Het is niet duidelijk wanneer een GVI naar de RvdKB moet stappen met de vraag om een verzoek tot (gedwongen) ontheffing in te dienen. Ook bij de RvdKB is geen eenduidig beleid omtrent het wel of niet indienen van een verzoek tot ontheffing. Kinderrechtshouders verschillen in hun mening over de ontheffing bij pleeggezinplaatsingen. Sommigen vinden dat een ontheffing moet worden uitgesproken als er geen perspectief meer is op terugplaatsing bij de ouder(s), zodat het gezag daar gelegd kan worden waar het ook wordt uitgeoefend (bij de pleegouders). Andere kinderrechtshouders zien de ontheffing als verstrekkende en zware maatregel die zoveel mogelijk moet worden voorkomen.

Als belangrijk voordeel van de wetwijziging wordt door de respondenten van de GVI's de transparantie naar de jongeren en ouders genoemd. Dit komt de rechtswaarborgen van belanghebbenden ten goede aangezien duidelijker is wie waar verantwoordelijk voor is. Alhoewel er door de GVI's op verschillende wijze informatie aan ouders en jongeren wordt gegeven, beklijft dit niet. Ouders, pleegouders en jongeren zijn niet goed op de hoogte van de implicatie van de OTS, zowel wat betreft de mogelijke sancties als wat betreft de beroepsmogelijkheden. Zo hebben de geïnterviewde jongeren en ouders nog nooit gehoord van een schriftelijke aanwijzing en zijn er misverstanden over de duur van de OTS of de mogelijkheid tot blokkaderecht van pleegouders.

Onduidelijk is voor welke probleem je bij welke instantie moet zijn. Ook het schriftelijk moeten indienen van bezwaar of beroep vormt voor de belanghebbenden een probleem. Als er al beroep wordt aangetekend dan betreft dit vooral bezwaar van de (pleeg)ouder tegen het uithuis- of terugplaatsen van een kind.

De jongeren vinden het een goede zaak dat zij een eigen rechtsingang hebben bij de kinderrechtshouder. Dit betekent in de praktijk nog niet automatisch dat zij hiervan ook gebruik zullen ma-

ken. Uit de ervaringen van de jongeren met de kinderrechter blijkt dat zij het gevoel hebben dat zij weinig tot geen inbreng hadden tijdens de zitting. Tevens zijn ze veelal geïmponeerd door de kinderrechter en hebben niet goed begrepen wat er ter zitting gezegd werd. Belangrijke voorwaarde om gebruik te maken van hun eigen rechtsingang is dat zij vertrouwen hebben in zorgvuldige afhandeling en dat hun privacy gewaarborgd is. Door respondenten is geopperd dat ondersteuning in de persoon van een cliëntenvertrouwenspersoon of ombudsman jongeren zou kunnen helpen om bezwaren die zij hebben ten aanzien van de beslissingen van de GVI kenbaar te maken.

11.4 Conclusie ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag

Zoals in de inleiding al is aangegeven gaan wij in dit hoofdstuk enkel in op de onderzoeksresultaten. De aanbevelingen voor praktische aanpassingen en suggesties voor wetwijziging komen in hoofdstuk 12 aan de orde. Terug naar de onderzoeksvragen die aan het begin van het hoofdstuk gesteld zijn, kunnen we het volgende concluderen.

1. De kaders van de wet zijn helder en de wet wordt in grote lijnen als zodanig ook uitgevoerd. Wat de uitvoering betreft zijn er knelpunten, maar het beeld is dat het veld – zij het wat vertraagd – toch een deel van de euvelds opvangt. Punt blijft onder andere de samenwerking en de diversiteit in beleid.
2. Wel blijkt dat de doelstelling van de wet "verbetering rechtsbescherming van belanghebbenden" in de praktijk niet bereikt is.

De kaders van de wet zijn helder en de wet wordt als zodanig ook uitgevoerd. De scheiding der machten is gerealiseerd, want de kinderrechter is niet langer belast met de uitvoering van de OTS maar toetst en beslist nog slechts op verzoek. De termijnen wat betreft de (V)OTS, de OTS en de machtigingen hoeven niet aangepast te worden. Dit betekent niet dat er geen knelpunten zijn als gevolg van de invoering van de wet. Zo is er vanaf het begin van de wetwijziging nog niet helder hoe de wet concreet uitgevoerd moet worden, wat de reikwijdte is van bijvoorbeeld het geven van een aanwijzing, of hoe de RvdKB zijn controlefunctie invult. Dit heeft tot gevolg dat betrokken actoren zoals kinderrechter, GVI en de RvdKB, zelf hun invulling hebben gegeven aan de uitvoering van de wet. Dat heeft geleid tot grote regionale verschillen. Ook wat betreft de samenwerking tussen deze actoren is soms te letterlijk de wet gevolgd en is de samenwerking nihil, waardoor afstemming, begrip en inzicht in elkaars handelen onduidelijk of onbekend zijn. Er zou een landelijke discussie gevoerd moeten worden om meer eenduidigheid te bereiken, die toch voldoende ruimte biedt voor regionale samenwerking. Hierbij moet aan de orde komen: de aanwijzing, de termijnstelling voor de meldingstermijn van de GVI aan de RvdKB van de beëindiging MHUP/OTS, het tijdstip waarop een gezinsvoogd wordt aangewezen, en hoe specifiek of hoe ruim een machtiging moet zijn.

Verder is een duidelijk gevolg van de wet dat de gezinsvoogden een zwaardere belasting van hun taak hebben gekregen doordat meer tijd besteed wordt aan rapportage, hulpverleningsplannen en het in de gaten houden van gestelde termijnen. Dit gaat volgens alle respondenten ten koste van de cliëntencontacten. Met name de (gezags)ouders zijn niet tevreden met de contactfrequentie. De verwachting van de (gezag)ouders is dat de gezinsvoogd vaker contact met hen of de OTS-pupil heeft. Daarnaast moeten de GVI's (in casu de gezinsvoogden) zich steeds meer verantwoorden op juridische gronden. De GVI's zijn bezig om de gezinsvoogden meer ondersteuning te bieden in de vorm van het aantrekken van juridische medewerkers, gedragswetenschappers en administratieve ondersteuning.

Wel rijst de vraag of de doelstelling van de wet "verbetering rechtsbescherming belanghebbenden" bereikt is en in hoeverre het kind niet het kind van de rekening dreigt te worden.

Een belangrijk doel van de wetwijziging was dat de rechtsbescherming van de belanghebbenden beter gewaarborgd zou zijn. Alhoewel er in de wet mogelijkheden voor beroep zijn tegen een beslissing van de GVI, gelden deze niet voor alle belanghebbenden en zijn de procedures waartegen men beroep moet aantekenen divers. Gevolg is dat belanghebbenden niet op de

hoogte zijn van hun rechten, of onvoldoende inzicht hebben in de mogelijkheden tot beroep. Vroeger konden ouders en andere belanghebbenden zich rechtstreeks tot de kinderrechter wenden, indien zij het niet eens waren met een beslissing van de gezinsvoogd. In de plaats daarvan is een voor belanghebbenden ingewikkeld en ondoorzichtig systeem gekomen. Wettelijk is de rechtsbescherming in grote lijnen goed geregeld, maar er wordt in de praktijk door onbekendheid met de mogelijkheid geen of onvoldoende gebruik van gemaakt. De advocaat van de jongere zou meer bevoegdheden moeten hebben om op te kunnen treden namens de minderjarige.

Daarnaast heeft een aantal belanghebbenden (pleegouders, ouders zonder gezag, degenen met wie het kind een gezinsleven vormt) geen beroepsmogelijkheid voor een aantal zaken. Het zou in het belang van het kind zijn om deze belanghebbenden wel beroepsmogelijkheid te bieden. Zeker als het gaat om langdurige pleeggezinplaatsingen geeft het ritueel van elk jaar een OTS-verlenging, het gebrek aan beroepsmogelijkheden van de pleegouder bij een terugplaatsing, en het vervallen van de automatische regeling tot ontheffing na twee jaar uithuisplaatsing, onvoldoende zekerheid voor het kind wat betreft zijn verblijfplaats. Ook kinderrechtters signaleren dit probleem en zijn van mening dat zij de mogelijkheid zouden moeten krijgen "in de zaak te voorzien", in plaats van louter "vervallen te verklaren".

Aanwijzingen worden in de praktijk weinig gegeven, instellingen zijn hierin terughoudend. Het werk van een gezinsvoogd speelt zich altijd af in het spanningsveld tussen gezag en hulpverlening. De scheidslijn tussen wanneer gezag toegepast wordt en wanneer men hulpverlening biedt kan dun zijn. Anderzijds kan hiertussen ook een kloof bestaan. Als gezinsvoogden trachten een vertrouwensband met de ouders te krijgen en bezig zijn om te werken aan herstel van het ouderlijk gezag, willen zij soms beslissingen, zoals UHP, zo lang mogelijk uitstellen. Het is in het belang van de betrokkenen dat zij weten waar zij aan toe zijn. Als hulpverlening plaatsvindt in de schaduw van het recht, dan hebben betrokkenen meer aan een schriftelijke aanwijzing zodat zij tegen zo'n beslissing in beroep kunnen gaan. Het is voorgekomen dat een kinderrechter bezwaar van ouders tegen een mondelinge aanwijzing ontvankelijk heeft verklaard.

Uit de interviews met de ouders en minderjarigen van twaalf jaar of ouder blijkt dat zij het begrip aanwijzing niet of onvoldoende kennen.

Hoofdstuk 12 Slotbeschouwing: Drie routes naar de toekomst

12.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten samengevat en werden de conclusies gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen voor praktische aanpassingen en suggesties voor wetwijzigingen weergegeven. Hiertoe zijn de volgende stappen gezet: op basis van de onderzoeksdata is een notitie opgesteld met de resultaten van het onderzoek en enkele stellingen bevattende voorstellen tot verbetering. Deze notitie is voorgelegd aan de deelnemers van een expertmeeting, bestaande uit deskundigen afkomstig uit kringen van gezinsvoogdij-instellingen, Raad voor de Kinderbescherming, wetenschap, (zittende) magistratuur, Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, Ministerie van Justitie, de residentiële jeugdhulpverlening en het bestuur van de kinderrechtswinkel. Naar aanleiding van de discussie in deze expertmeeting over de door de onderzoeksgroep opgestelde stellingen (zie bijlage) worden in dit hoofdstuk een aantal concrete beleidsaanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk en enkele voorstellen voor wetwijziging gedaan. Aangezien zowel uit de expertmeeting als uit de gehouden interviews bleek dat het veld het eens is over hoe de wet in de praktijk uitwerkt, maar men zeer verdeeld is over de mogelijke oplossingsrichting, is er voor gekozen om drie sporen aan te geven voor verbetering. Ter onderbouwing van deze drie sporen wordt eerst ingegaan op de in internationale verdragen vastgelegde vereisten (zie 12.2.1). Vervolgens worden, om de tekorten in de wet te kunnen beoordelen, de onderzoeksresultaten op hoofdlijnen nog eens afgezet tegen de kernpunten van de herziene OTS-wetgeving (zie 12.2.2). Ook wordt stilgestaan bij de verhouding tussen de herziene OTS-wetgeving en de relatie met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarna worden er drie sporen gepresenteerd, waarlangs de verbeteringen kunnen plaatsvinden (zie 12.3). Deze kunnen overigens tegelijkertijd in gang worden gezet.

12.2 Succes en tekortkomingen in de herziene OTS-wetgeving

Het onderzoek betreft de herziene OTS-wetgeving, die per 1 november 1995 is ingevoerd. De vraag van het Ministerie van Justitie, als opdrachtgever van voorliggend onderzoek, is inzicht te krijgen in de bedoelde en onbedoelde effecten van deze wetsherziening: beantwoordt de huidige uitvoeringspraktijk van de OTS aan de bedoelingen van de wetgever? En voor zover dit niet het geval is, wat moet er veranderen om dat alsnog te realiseren? Deze wens van het Ministerie van Justitie – ter uitvoering van de wens van de Tweede Kamer – is door het Verwey-Jonker Instituut conform de startnotitie vertaald in de volgende twee te onderzoeken vragen:

- Op welke wijze zijn de wetwijzigingen van de nieuwe OTS-wet in de praktijk uitgewerkt? Zijn de beoogde verbeteringen daadwerkelijk bereikt en zo ja, waaruit blijkt dat? Doen zich als gevolg van de wetsherziening "op de werkvloer" problemen voor, die de wetgever niet heeft voorzien en zo ja, welke praktische aanpassingen zijn er nodig om deze te vermijden?
- Zijn met de nieuwe rechtsmiddelen de belangen van ouders, pleegouders en (vooral) die van de kinderen voldoende gewaarborgd? In hoeverre blijkt dat zich problemen voordoen in de uitvoering en zo ja, welke aanpassingen zijn nodig om deze te vermijden?

Om antwoord te vinden op deze vragen is materiaal verzameld dat vanuit het perspectief van verschillende actoren: (pleeg)ouders, minderjarigen van twaalf jaar of ouder, gezinsvoogden, management GVI, RvdKB, en kinderrechtshouders, de effecten van de wetwijziging in beeld brengt. De resultaten van deze deelonderzoeken zijn in de voorafgaande hoofdstukken gepresenteerd. De belangrijkste conclusies zijn neergelegd in hoofdstuk 11.

Met voorbijgaan aan nuanceringen kan men stellen dat het antwoord op de eerste vraag positief is in die zin dat de scherpere scheiding der machten, die de wet beoogde, in de praktijk in algemene

zin goed uitvoerbaar blijkt te zijn. De verschillende instanties (RvdKB en GVI) die met de uitvoering belast zijn kunnen met de nieuwe wetgeving uit de voeten en beoordelen deze in grote lijnen ook positief. Van de kant van de ouders, de kinderen zelf, de pleegouders en de geraadpleegde deskundigen, is het oordeel over de punten die in deze vraag aan de orde komen door de bank genomen positief. Alle betrokkenen beoordelen de herverdeling van taken en bevoegdheden, die de nieuwe OTS-wet brengt als positief. Wel zijn er problemen die te maken hebben met een verzwaring van de taak van de gezinsvoogdij als gevolg van de wetswijziging, zoals meer administratief werk, en meer tijdslimieten die gehaald moeten worden. Wij komen daar nog uitvoerig op terug.

Deze positieve bevinding geldt in mindere mate voor het antwoord op de tweede vraag: zijn de rechtspositionele belangen van de ouders, pleegouders en kinderen voldoende gewaarborgd? Hier gaat het met name om de rechtspositionele situatie van belanghebbenden bij de maatregel. Het onderzoek geeft twee zwakke punten aan in de herziene wetgeving:

- De in de wet getroffen rechtswaarborgen worden door de rechthebbenden als zodanig niet of nauwelijks herkend en gehanteerd.
- De toegang tot de rechter is voor alle belanghebbenden onvoldoende gewaarborgd.

Uit het onderzoek blijkt dat er duidelijk sprake is van onderbenutting. De beschikbare rechtsgang wordt zelden tot nooit gebruikt, terwijl er geen aanwijzingen zijn dat de voor beroep vatbare conflicten tussen ouders/pupillen en de jeugdbescherming sinds de invoering van de nieuwe wet zouden zijn afgenomen. De grote mate van onbekendheid met de regelingen, zoals uit de enquêtegegevens blijkt, geeft slechts een deel van de verklaring. Voor een ander deel ligt de verklaring in een aantal tekortkomingen in de wet, die wellicht reparabel zijn. Zij komen zoals gezegd in paragraaf 12.2.2 aan de orde.

12.2.1 Internationale verdragen

Belangrijke reden voor de herziening was dat de bestaande OTS-wetgeving onvoldoende tegemoet kwam aan de in internationale verdragen neergelegde vereisten. Deze zijn gebaseerd op de gedachte dat ouders de eerste verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen. De overheid dient dit recht te respecteren. Art. 8 EVRM bevat een aantal vereisten, waaraan een inbreuk in het privé- en gezinsleven dient te voldoen. Zo moet de interventie een wettelijke basis hebben en moet met de interventie een legitiem doel zijn gediend. De maatregel van OTS (art. 1: 254 t/m 265 BW) geeft de wettelijke basis aan een overheidsinterventie. Het doel is gelegitimeerd in de opdracht aan de overheid om het kind te verzekeren van de bescherming en zorg die het nodig heeft voor zijn of haar welzijn. Deze verplichting is eveneens neergelegd in internationale verdragen, met name in art. 3 lid 2 van het Internationale verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Hiermee is tevens het spanningsveld gegeven, waarbinnen de organen die taken vervullen in het kader van de uitvoering van de OTS- maatregel moeten opereren: enerzijds bescherming van het gezinsleven, anderzijds bescherming van kinderen, die recht hebben op een gezonde ontwikkeling. Het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven geldt ook voor minderjarigen. Dit kan op gespannen voet komen te staan met het recht van de biologische ouders, bijvoorbeeld wanneer het kind zich langdurig in een pleeggezin bevindt. In dat geval kan het recht op bescherming van het gezinsleven ook betrekking hebben op het leven van de minderjarige in het pleeggezin.

Art. 6 van het EVRM garandeert alle burgers toegang tot een onafhankelijke rechter. Dit artikel geldt ook voor minderjarigen jonger dan twaalf jaar. Ook hier kan er dus sprake zijn van contraire belangen tussen ouders en kind, die beiden gerespecteerd moeten worden. Op twee manieren wordt hieraan uitwerking gegeven: ten eerste door de kwaliteit van de professie, die met deze taak is belast, te garanderen en ten tweede door een duidelijk juridisch kader in de wet neer te leggen. Op dit laatste punt heeft dit onderzoek betrekking.

Zodra er dus sprake is van een inbreuk in het privé- en gezinsleven is het de taak van de wetgever duidelijk aan te geven wanneer een dergelijke ingreep mogelijk is, wat de consequenties zijn, waar de verantwoordelijkheden liggen bij de verdere uitvoering, zulks onder controle van de rechter. Vanuit dit gezichtspunt is de OTS-wetgeving in 1995 ingrijpend herzien. Wat zijn de

belangrijkste wijzigingen en hoe functioneert de nieuwe regeling, volgens de uitkomsten van het onderzoek, in de praktijk?

12.2.2 De herziene maatregel OTS

De taken en bevoegdheden van de GVI en de positie van de rechter worden in art. 1:254-265 BW omschreven. In de nieuwe regeling is niet getornd aan de grondslag van de OTS: als ouders niet in staat zijn om hun taak als opvoeder naar behoren te vervullen komt ten behoeve van het bedreigde kind – naast de gezaghebbende ouder(s) – de gezinsvoogd te staan. In de woorden van de wet: "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 vermoedelijk zullen falen – kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een GVI". De duur van de OTS is maximaal een jaar, maar de kinderrechter kan op verzoek deze OTS telkens met een jaar verlengen, tot de betrokkene meerderjarig is. De kinderrechter draagt de uitvoering van de OTS op aan een GVI. De ouders behouden hun gezag maar moeten de aanwijzingen van de gezinsvoogd opvolgen. De grondslag van de OTS vormt dan ook geen element van het door ons verrichte onderzoek. Ook aan het doel van de OTS is niet getornd. Wel is als voorwaarde voor het opleggen van de OTS het vereiste toegevoegd dat vrijwillige hulpverlening niet mogelijk is of heeft gefaald.

Doel van de OTS

De hulp en steun van de gezinsvoogd (die eventueel verdere professionele hulp kan inschakelen) moeten er op gericht zijn dat "de ouders de verantwoordelijkheid voor verzorging en opvoeding zo veel mogelijk behouden". De OTS kan dan ook worden beëindigd zodra de ouders weer in staat zijn de opvoeding geheel zelf ter hand te nemen. Ook op dit punt brengt de nieuwe wetgeving geen wezenlijke verandering. Of de OTS aan haar doel beantwoordt – de effectiviteit van de maatregel – is dan ook niet door ons onderzocht. Dat geldt niet voor de volgende punten.

Jong-volwassenen

Alleen voor wat betreft de adolescent brengt de nieuwe wet een wijziging: als op grond van de ontwikkeling en de leeftijd betrokkene er behoefte aan heeft en ook in staat is om zich zelfstandig – los van het ouderlijk milieu – te ontwikkelen moet de hulp en steun van de GVI op de minderjarige zelf gericht zijn (art 257 lid 3). Vanaf een bepaalde leeftijd (zo rondom 16 jaar) en als duidelijk is dat herstel van de relatie met de ouders niet meer haalbaar is, richt de gezinsvoogd zijn interventies op de zelfstandigheid van de minderjarige. Echter volgens de respondenten hanteerden de gezinsvoogden deze werkwijze ook reeds voor de wetswijziging. Hier is de wet veeleer codificerend dan modificerend.

Duur van de OTS in combinatie met de machtiging uithuisplaatsing

De nieuwe OTS-wet handhaaft het stelsel waarbij een OTS voor een jaar wordt opgelegd, met de mogelijkheid van een jaarlijkse verlenging (art. 256). Wordt door de kinderrechter OTS opgelegd in combinatie met een machtiging tot uithuisplaatsing dan kan dit besluit, op verzoek van de GVI, door de kinderrechter jaarlijks worden verlengd totdat de pupil meerderjarig is. In de oude situatie was dit niet het geval omdat daar de uithuisplaatsing, behoudens enige uitzonderingen, verviel na twee jaar. Als continuering van de uithuisplaatsing ook na die twee jaar nodig was volgde in de regel ontheffing uit de ouderlijke macht. Uit het onderzoek blijkt dat juist bij uithuisplaatsing het telkenmale verlengen van de OTS gaat wringen met het belang van de minderjarige. Deze heeft immers voor zijn evenwichtige ontwikkeling behoefte aan en recht op de daarvoor noodzakelijke condities, zoals continuïteit, veiligheid en zekerheid. Zo denken de geïnterviewde jongeren dat de OTS altijd duurt tot hun meerderjarigheid.

De opdracht aan de gezinsvoogd wordt aldus verstaan dat de mogelijkheid van terugkeer van het kind naar huis steeds een punt van aandacht dient te zijn⁸⁷. De jaarlijkse verlenging van de OTS en de machtiging tot uithuisplaatsing leidt tot de hiervoor gesignaleerde problematiek, met name voor jonge kinderen, zoals ondermeer verwoord in art 247 BW (onder opvoeding valt zorg

⁸⁷ Zie Jonkers, Van den Bosch en Ayal (1996)

en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en ontwikkeling van zijn persoonlijkheid). De bewaking van dit belang dreigt in de hiervoor beschreven situatie ondergeschikt te raken aan de formele doelstelling van de OTS, namelijk herstel van het ouderlijk gezag.

Machtiging uithuisplaatsing

De GVI kan – als dit noodzakelijk is voor de verzorging en opvoeding van het kind of voor een onderzoek naar zijn geestelijke of lichamelijk gesteldheid – de kinderrechter om een machtiging tot uithuisplaatsing vragen. De wet schrijft voor dat de machtiging aangeeft "voor welke voorziening, soort voorziening of andere verblijfplaats" de machtiging geldt. Is er niet binnen drie maanden gebruik van gemaakt, dan vervalt de machtiging (art 262 lid 3). De duur van de machtiging is telkens een jaar, met de mogelijkheid van een jaarlijkse verlenging. Uit het onderzoek blijkt dat de GVI graag werkt met een trajectmachtiging, of met een machtiging voor meerdere categorieën tehuizen, waardoor de GVI meer ruimte heeft (wachlijstproblematiek). Dit was niet de bedoeling van de wet. De betrokkenen moeten immers de concreet beoogde verblijfplaats kennen en desgewenst ter toetsing aan de rechter voorleggen.

Positie pleegouders

Pleegouders van OTS-kinderen hebben op verschillende punten toegang tot de Kinderrechter: zij kunnen de rechter verzoeken een OTS op te leggen of te verlengen en zij kunnen bezwaar maken tegen beëindiging van de uithuisplaatsing. Zij kunnen echter bij een aantal beslissingen van de GVI geen bezwaar indienen, zoals de aanwijzing of het niet verlengen van een machtiging uithuisplaatsing (zie volgende alinea). Volgens de Algemene wet bestuursrecht zijn zij belanghebbenden. Ten eerste omdat de beschikkingen van de GVI hun gezins- en privé-leven raken, ten tweede omdat zij krachtens art 248 jo art 247 BW verantwoordelijk zijn voor welzijn en ontwikkeling van het pleegkind. Deze verantwoordelijkheid wordt niet voldoende erkend in de herziene OTS-wetgeving. Hun rechtspositie heeft een onvoldoende evenwichtige plaats gekregen in de herziene wet. Hoewel de wet (799 RV) aan de rechter de mogelijkheid biedt om de pleegouder als informant op te roepen wordt daarvan slechts incidenteel gebruikgemaakt.

Beëindiging uithuisplaatsing

De GVI kan een uithuisplaatsing beëindigen of beslissen om geen verlengingsverzoek machtiging UHP in te dienen. Dit betekent in de praktijk een terugplaatsing naar de ouders. Er is geen machtiging van de kinderrechter nodig, wel moet de GVI hiervan mededeling doen aan de Rvd-KB. De rechtspositie van de gezagsouder, een ander die de minderjarige behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, en van de minderjarige van twaalf jaar of ouder bestaat in bepaalde in de wet genoemde gevallen, waaronder de terugplaatsing, uit een zogenaamde tweetrapsraket: betrokkene moet eerst een verzoek doen aan de GVI om haar beslissing niet uit te voeren. De GVI moet binnen twee weken schriftelijk op dit verzoek reageren. Daarna is een beroep op de kinderrechter mogelijk (art 263). Gezien het ingrijpende karakter van de terugplaatsing en de tegengestelde belangen die daarbij kunnen spelen, valt te verwachten dat rechtzoekenden van deze rechtsgang gebruikmaken. Dit blijkt hoogst zelden het geval te zijn. Mogelijke verklaring is het gegeven dat de geïnterviewde ouders, pleegouders en kinderen weinig heil zien in de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen bij de GVI, zolang niet duidelijk is dat het om een onafhankelijke behandeling gaat. Rechtspositioneel vertoont deze regeling dan ook tekorten.

Een ander knelpunt is dat de GVI elk jaar om een verlenging van de machtiging uithuisplaatsing moet verzoeken (artikel 262). Indien de GVI het nalaat om een machtiging tijdig te verlengen, heeft de ouder het recht om het kind terug te nemen buiten iedere controle om.

Vrijwillige uithuisplaatsing

De wet bevat een regeling dat de ouders het kind elders kunnen plaatsen, als zij daar "zonder bezwaar van de GVI toe overgaan" (art 258 lid 3). De rechter komt hier dus niet aan te pas, immers de plaatsing geschiedt vrijwillig. In de praktijk blijkt dat ook bij vrijwillige plaatsing de GVI in de regel meteen een machtiging vraagt. Ouders kunnen in dat geval het kind niet zelf terughalen. De Hoge Raad heeft dit in bepaalde situaties toegestaan, namelijk als het initiatief tot plaatsing bij de GVI ligt. Als de GVI weet dat het gebeurt en dit gedooft kan zij niet (alsnog) om een machtiging vragen. Het onderzoek attendeert op een rechtspositionele vraag: in hoeverre is

de plaatsing nog als vrijwillig te beschouwen, wanneer de gezinsvoogd dreigt met uithuisplaatsing?

Publiek gezag: de aanwijzing

Belangrijk nieuw element is de regeling van de aanwijzing. Omdat de kinderrechter op afstand kwam te staan was het nodig om het gezag van de GVI te versterken. De GVI kan ter uitvoering van haar taak schriftelijke aanwijzingen geven over de verzorging en opvoeding van de minderjarige, die de gezagsouder en het kind moeten opvolgen (art 258). Een aanwijzing is een opdracht tot een doen of nalaten. Bijvoorbeeld: het kind moet bepaalde cursussen volgen, of de ouder moet contact van het kind met derden toestaan. Via een aanwijzing kan de GVI de contacten tussen gezagsouder en kind beperken voor de duur van de uithuisplaatsing (art 263a). Daarmee mag niet een door de rechter – bijvoorbeeld na echtscheiding – getroffen omgangsregeling worden doorkruist.

Beroep tegen de aanwijzing

De rechtspositie van de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder bestaat er uit dat zij – als zij bezwaar hebben tegen de aanwijzing – de GVI om een schriftelijke aanwijzing kunnen vragen. Daarmee kunnen zij zich in beginsel binnen twee weken wenden tot de kinderrechter met het verzoek de aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren (art 259). In dat geval hebben zij rechtstreeks toegang tot de rechter. Na de twee weken is er een ander stelsel. In dat geval moeten rechtzoekenden zich eerst wenden tot de GVI en om intrekking van de aanwijzing vragen en is er dus sprake van een tweetrapsraket.

Uit het onderzoek komt het volgende naar voren:

1. Er wordt door de GVI zelden gebruikgemaakt van de aanwijzing.
2. Het is ouders/ kinderen niet duidelijk wanneer de GVI gebruik maakt van deze bevoegdheid.
3. Voor ouders en andere belanghebbenden is het verschil in rechtsingang tussen de regeling van artikel 260 (hiervoor beschreven als de tweetrapsraket) en de regeling van direct beroep bij de kinderrechter na het ontvangen van een schriftelijke aanwijzing niet duidelijk.
4. De beroepsgang: eerst bezwaar bij de GVI, vormt een drempel (dat heeft toch geen zin), waardoor van elk beroep wordt afgezien.
5. Het is een manco dat deze regeling niet geldt voor de ouder zonder gezag.
6. De verhouding van deze beroepsprocedure tot de rechtsingang op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het klachtrecht is onduidelijk.

Op beide laatste punten komen wij hierna terug.

De positie van de Raad voor de Kinderbescherming

Gezien het feit dat de GVI's particuliere organisaties zijn, die niet rechtstreeks onder de zeggenschap van de Minister van Justitie vallen, is aan de RvdKB een controlerende taak toegedacht. Voor bepaalde besluiten moet de GVI mededeling doen aan de RvdKB met een verslag van de gang van zaken. Dit geldt indien de GVI niet wil overgaan tot een verzoek tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing (art. 262 lid 1), voor het besluit tot beëindiging van de uithuisplaatsing (art. 263) en voor het besluit om de OTS niet te verlengen (art. 256 lid 3). De afstemming GVI en RvdKB is geregeld in een Afstemmingsprotocol (september 1995). Daarnaast is een "checklist toetsende taak van de raad" ontwikkeld. In deze uitwerking wordt een onderscheid gemaakt tussen de gang van zaken bij de verplichte *mededelingen* van de GVI aan de Raad (de controletaak zoals bedoeld in de motie Dijkstal) en de toetsende taak bij *verzoeken* van de GVI aan de *kinderrechter*. Daarmee vond een uitbreiding plaats van de taken van de RvdKB, omdat volgens de wet alleen bij mededelingen de RvdKB een taak heeft, immers in het tweede geval, bij de verzoeken, toetst de kinderrechter. Het onderzoek laat zien dat, afgezien de normale implementatieproblemen, nog onduidelijk is wie waarop kan worden aangesproken. Ook is onduidelijk hoe de RvdKB zijn toetsende rol invult. Mogelijk dat de Algemene Beginselen van behoorlijk bestuur hier aangrijpingspunten bieden voor wat betreft de taak bij verzoeken aan de kinderrechter. In elk geval is nu onduidelijk voor de justitiabele – en in een aantal opzichten ook voor de gezinsvoogd – wat de Raad doet.

Omgangsrecht

Volgens artikel 263b kan de kinderrechter op verzoek van de GVI een door de rechter (bijvoorbeeld in een echtscheidingsprocedure) vastgestelde omgangsregeling wijzigen in het belang van de OTS. Op grond van "gewijzigde omstandigheden" of het feit dat van onjuiste of onvolledige feiten is uitgegaan, kunnen de gezagsouder, de pupil van twaalf jaar of ouder, de GVI en de omgangsgerechtigde in beroep bij de kinderrechter. De wetgever heeft één situatie voorzien, maar er zijn tal van andere situaties waarin niet is voorzien, danwel waarin procesrechtelijk lastige vragen spelen. Voorbeelden hiervan zijn: indien de ouder zonder gezag omgang wil met een OTS-kind geldt artikel 377aBW. Is dit kind uit huis geplaatst dan is de situatie onduidelijk, en kan bijvoorbeeld de door de rechter vastgestelde omgangsregeling in strijd zijn met het hulpverleningstraject. Wijziging van een omgangsregeling met een OTS-kind is voor de ouder zonder gezag geregeld in de herziene OTS-wetgeving (art. 263b BW). Echter de positie van de pleegouder en de instelling zijn niet geregeld. Wil een minderjarige OTS-pupil van twaalf jaar of ouder omgang met de ouder zonder gezag dan is artikel 377g van toepassing, tenzij hij uit huis is geplaatst. Daarin is niet voorzien.

Ontheffing in samenhang met de OTS

Ontheffing en ontzetting zijn maatregelen waarbij de ouders het gezag wordt ontnomen. Strikt genomen vallen de maatregelen niet onder de reikwijdte van het onderzoek. Zowel de wet als de praktijk legt een verbinding tussen de OTS en de maatregel van ontheffing. De grondslag voor ontheffing is de omstandigheid dat de ouder ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen (art. 266). Voor ontheffing is de toestemming van de ouder(s) vereist. Gedwongen ontheffing is mogelijk als na een OTS van minimaal zes maanden, dan wel een uithuisplaatsing van minimaal anderhalf jaar, blijkt dat deze maatregel onvoldoende is om de dreiging voor het kind, zoals bedoeld in artikel 254, af te wenden (art. 268 lid 2). De wet geeft hier een ijkpunt in de tijd. Echter uit de telkenmale verlenging van de OTS bij uithuisplaatsing (vervallen termijn van twee jaar, zie hiervoor) valt af te leiden dat de stap naar ontheffing uitblijft. Hoewel uit eerder onderzoek blijkt dat dit een bestaande praktijk is, heeft de herziene wetgeving deze praktijk mogelijk versterkt. Zo is het aantal ontheffingen sinds de invoering van deze wet gehalveerd.

12.2.3 Verhouding met de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Verhouding kinderrechter en bestuursrechter

De GVI is een bestuursorgaan en valt onder de Awb. Om te voorkomen dat naast de kinderrechter de bestuursrechter bevoegd zou zijn te oordelen over beslissingen van de GVI betreffende de OTS zijn de desbetreffende bepalingen op de negatieve lijst geplaatst. In die gevallen is dus de kinderrechter uitsluitend tot oordelen bevoegd. De overige beslissingen van de GVI, die dus buiten het kader van de artikelen 254-265 BW vallen, zijn wél vatbaar voor beroep op de bestuursrechter. Dit kan bijvoorbeeld een afwijzende beschikking van de GVI zijn op het verzoek van een ouder een andere gezinsvoogd aan te wijzen. Ook beslissingen van andere bestuursorganen, zoals de beslissing van een Pleegzorgvoorziening een gezin ongeschikt te verklaren als pleeggezin, kunnen door de bestuursrechter getoetst worden. De algemene beginselen uit de Awb spelen ook een rol bij de toetsing door de kinderrechter van de besluitvorming bij RvdKB en GVI. Is de voorbereiding conform de beginselen van behoorlijk bestuur verlopen?

Uit het onderzoek blijkt dat professionals moeite hebben de verschillende rechtsgangen uit elkaar te houden. Voor de rechtzoekende is het een waar doolhof. De huidige regeling draagt het gevaar in zich dat op papier de toegang tot de rechter geregeld is, maar dat deze in de praktijk ontbreekt.

Twee stappen: bezwaar en beroep

De procedure in twee stappen, eerst bezwaar bij de GVI en dan met de afwijzende beschikking naar de kinder- of bestuursrechter, kwam hiervoor al ter sprake en levert vanuit het perspectief van de rechtzoekende een drempel op. Een wetsvoorstel wordt voorbereid dat voorziet in een directe toegang tot de bestuursrechter, wanneer beide partijen dit wensen. Mogelijk kan hierop aansluiting worden gezocht (zie hierna onder route II).

Het begrip belanghebbende, pleegouders en 12-minners, niet-gezagsouder

Volgens de Awb is belanghebbende "degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken." Dit begrip is ruimer dan de invulling die dit begrip heeft gekregen in de herziene OTS-wetgeving. Zo wordt de niet met gezag belaste ouder – behoudens in het geval (artikel 263 lid 4) dat hij of zij een verzoek wil doen tot omgang met de pupil – het beroep op de kinderrechter onthouden. Pleegouders hebben, zoals wij zagen, slechts op enkele punten toegang tot de kinderrechter. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Awb de OTS-wetgeving op de negatieve lijst gezet, dat wil zeggen buiten de bevoegdheid van de bestuursrechter gehouden. Het was kennelijk de bedoeling om deze problematiek bij de kinderrechter te leggen. Echter in die gevallen waarin de kinderrechter niet bevoegd is blijft het recht van belanghebbenden bestaan om beslissingen van de GVI waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden ter toetsing voor te leggen aan de bestuursrechter, in al die gevallen waarin zij bij de kinderechter voor een dichte deur komen te staan.

Voor het familie- en jeugdrecht is het begrip belanghebbende uit art. 798 Rv van toepassing. Daar is belanghebbende degene op wiens rechten of verplichtingen de zaak rechtstreeks betrekking heeft. Volgens de Awb hebben minderjarigen, ook jonger dan twaalf jaar, toegang tot de rechter, evenals pleegouders. Wat is het belang van pleegouders? Allereerst zijn zij belanghebbend omdat de beslissingen van de GVI hun gezinsleven raken. Daarnaast moeten zij de belangen van de OTS-pupil behartigen. Volgens art. 247 jo art. 248 BW zijn zij verantwoordelijk voor welzijn en ontwikkeling van het kind. Echter in de OTS-wetgeving berust deze verantwoordelijkheid volledig bij de GVI. Dit leidt tot de hiervoor – bij de verlenging machtiging uithuisplaatsing – gesignaleerde onevenwichtigheid.

Afstemming met Bureaus Jeugdzorg

In de toekomstige Wet op de jeugdzorg vormen de GVI's een onderdeel van de Bureaus Jeugdzorg. De RvdKB heeft zijn eigen intake overgedragen aan het Bureau Jeugdzorg. De RvdKB houdt slechts in crisissituaties een eigen intake. Afstemming vereist de door de kinderrechter te nemen beschikking en het door het Bureau Jeugdzorg in te vullen zorgtraject. Wie is verantwoordelijk voor de minderjarige zolang er nog geen beschikking ligt van de kinderrechter, dan wel deze nog niet is uitgevoerd? Ouders en kinderen krijgen een recht op zorg in deze wet. Daarmee komt naast de kinderrechter en de bestuursrechter de "gewone" rechter uitdrukkelijker in beeld. Wat de verhouding tussen de verschillende rechtsingangen is en in hoeverre dit stelsel ten goede komt aan de rechtzoekenden zijn punten die om aandacht vragen.

12.3 Oplossingsrichting: drie routes naar de toekomst

12.3.1 Inleiding

De richting waarin de OTS-maatregel zich moet ontwikkelen is duidelijk. Het gaat om een verdere consolidatie en uitwerking van de intenties van de wet, ten eerste door een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden aan de betrokken instanties, met de daarbij behorende controle, en ten tweede door versterking van de rechtspositie van de direct belanghebbenden, met name de ouders, de verzorgers en de minderjarigen. Dit alles mag niet ten koste gaan van de daadwerkelijke hulpverlening. Over de weg waarlangs dit moet gebeuren en het tempo waarin dit moet plaatsvinden zijn de meningen verdeeld. Wij presenteren daartoe drie sporen: een bescheiden route, die zich beperkt tot een verdere consolidatie van de bestaande wet in de praktijk, een realistische route, waarin de wetgever de wet aanpast op een aantal tekortkomingen, en een ambitieuze route, die de OTS-maatregel in een bredere discussie plaatst over wat kinderen nodig hebben en wat daarbij de taak van de overheid is in verhouding tot andere opvoeders en de kinderen zelf. Deze drie reisroutes, de één te voet, de ander per trein en de derde door de lucht, kunnen gelijktijdig in gang worden gezet.

12.3.2 Kwalitatief goede hulpverlening

Verbetering van de rechtspositie is nodig, maar dat mag niet ten koste gaan van de daadwerkelijke hulpverlening. Dit lijkt een open deur, maar helaas is het vastleggen van deze uitgangspo-

sitie nodig. Het onderzoek is niet expliciet ingegaan op de kwaliteit van de hulpverlening, maar in de interviews blijkt dat de gezinsvoogden door de aandacht voor termijnen, hulpverleningsplannen en rapporteren niet meer toekomen aan het uitvoerend werk. De gezinsvoogden constateren dat ze steeds minder tijd hebben voor de cliëntencontacten en nauwelijks toekomen aan persoonlijke hulpverlening. Door ouders en jongeren wordt met name de tijd en aandacht die de gezinsvoogd aan hen besteedt als ondersteunend ervaren. Zowel de ouders als de jongeren geven aan dat zij meer contact met de gezinsvoogd zouden willen hebben en vinden de contactfrequentie te laag. Met name de jongeren in dit onderzoek geven aan dat zij vaker een gesprek met de gezinsvoogd onder vier ogen zouden willen zonder de aanwezigheid van (pleeg)ouders of anderen. Duidelijk is dat ouders en jongeren behoefte hebben aan iemand die regelmatig over de vloer komt en hen helpt de problemen op te lossen. Zij hebben geen behoefte aan een gezinsvoogd die voortdurend achter de computer zit. Het is echter niet nieuw dat ouders vinden dat de gezinsvoogd beter bereikbaar zou moeten zijn en meer aandacht aan het gezin en met name aan de jongeren zelf zouden moeten besteden. Dit was voor de wetswijziging ook al veel gehoorde klacht. Maar een groot aantal respondenten vanuit verschillende posities geeft aan dat dit probleem wel groter is geworden na de wetswijziging.

12.3.3 Een bescheiden route: consolidatie van de bestaande wetgeving: verbetering van de uitvoering

Het onderzoek laat zien dat de wet voldoet aan de eerste intentie: de taken en bevoegdheden zijn helder, in de praktijk kan men met de scherpere scheiding der machten die de wet heeft aangebracht uit de voeten. Het betrof een ingrijpende herziening, die dwong tot een herordening van de verhoudingen tussen GVI, RvdKB en kinderrechter. Dat na vier jaar dit proces nog niet op alle punten bevredigend verloopt ligt in de lijn der verwachtingen. Dat neemt niet weg dat op een aantal punten, op korte termijn, verbetering gewenst is. Dit betreft de volgende punten:

Grotere eenheid in optreden

Er blijken landelijk grote verschillen te zijn in de wijze waarop kinderrechter, GVI en de RvdKB uitvoering geven aan de wet. De bestaande protocollen en checklists hebben (nog) niet tot uniformering geleid. Bovendien zijn de zo nodige informele contacten en vormen van samenwerking vrijwel overal verdwenen. Slechts hier en daar is er op arrondissementsniveau systematisch overleg. De rechterlijke macht kan verbetering aanbrengen op punten als: eenheid in de definitie van voor beroep vatbare aanwijzingen, eenheid in de definitie van belanghebbenden (wie worden opgeroepen voor de zitting), eenheid in afbakening van de categorieën bij machtiging uithuisplaatsing, eenheid in de positie van de gezinsvoogd bij het verhoor bij het eerste verzoek OTS. Eenheid kan ook worden bereikt door uitvoeriger motivering en publicatie van de uitspraken dan tot op heden gebeurt.⁸⁸

Vergroten transparantie in controle taak van de RvdKB

De RvdKB neemt een andere positie in wanneer het gaat om de beoordeling van *verzoeken* van de GVI aan de kinderrechter dan wanneer het gaat om *mededelingen* van de GVI van door haar genomen besluiten. Nader onderzoek is nodig om de voor- en nadelen van de uitbreiding van de taak van de RvdKB met eerstgenoemde taak, die de wet formeel niet voorschrijft, in beeld te brengen. In elk geval moet duidelijk worden aan welke criteria de RvdKB in beide posities toetst, in welke gevallen zij zelfstandig onderzoek doet en wat de consequenties zijn van de door haar genomen besluiten. Het is wel wenselijk dat bij mededelingen de Raad toetst op grond van eigen onderzoek, bijvoorbeeld door middel van het horen van belanghebbenden. Systematische registratie naar mededelingen en verzoeken van de GVI naar de RvdKB in de dossiers is gewenst. De beginselen van behoorlijk bestuur dienen op dit handelen van toepassing te zijn.

⁸⁸ De kinderrechters zijn voornemens binnen de werkgroep of via het project versterking rechterlijke organisatie van de NVVR afspraken te maken om op één lijn te komen.

Betere toerusting GVI's, en onafhankelijke bezwarenbehandeling

De twee eerder genoemde punten: eenheid in beleid, transparantie van besluitvorming en registratie gelden evenzeer voor de GVI's. Daar doet zich echter een kernprobleem voor, dat ten koste dreigt te gaan van de cliënten. Verplichte rapportages kosten tijd, waardoor er minder tijd overschiet voor cliëntcontacten. De thans bestaande druk op de gezinsvoogden om zich steeds meer juridisch te scholen behoeft herbezinning, aangezien hun primaire werkzaamheden hierdoor in het gedrang komen. Versterking van de rechtspositie van cliënten vergroot de druk op de GVI's. In toenemende mate worden rapportages aangevochten of wordt de gezinsvoogd ter zitting geconfronteerd met juridische argumentaties van een advocaat. Deze consequentie van de wet heeft zich te weinig vertaald in deskundigheidsbevordering en herberekening van de caseload. Mogelijk dat enige verlichting van de werkdruk gevonden kan worden door toepassing van een gedifferentieerd systeem, dat een onderscheid hanteert tussen enerzijds gezinnen waarbij de gezinsvoogd alleen als casemanager optreedt, en anderzijds gezinnen waarbij de gezinsvoogd het gezin intensief begeleidt.

Bij de ouders en pleeggezinnen bestaat er een zeker wantrouwen over een zorgvuldige afhandeling van bezwaarschriften als dit gebeurt door dezelfde werknemers die de beslissing hebben genomen of directe collegae van hen. Een bezwarencommissie bestaande uit leden die niet afkomstig zijn uit de desbetreffende instelling zou het ongelof van belanghebbenden over een zorgvuldige procedure kunnen wegnemen en het vertrouwen in de rechtsgang versterken. Een onafhankelijke bezwarencommissie die de bezwaren tegen de beslissingen van de GVI behandelt is vanuit de rechtspositie van belanghebbenden wenselijk.

Betere voorlichting van ouders en kinderen

Ouders, pleegouders en minderjarigen van twaalf jaar of ouder zijn slecht op de hoogte als het gaat om hun rechtspositie. De schaarse gegevens, gezien de gebrekkige registratie, wijzen in de richting dat slechts een klein percentage in beroep gaat tegen een aanwijzing (0,5 tot 5 procent van de OTS-zaken). Dit beeld wordt overigens bevestigd door de interviews met GVI en RvdKB.

Toetsbaar moet worden hoe de cliënt (de jeugdige en ouders) door de GVI wordt geïnformeerd over het doel van de OTS, de werkwijze van de instelling en wederzijdse rechten en plichten. In het dossier van de cliënt moet vermeld worden op welke wijze de GVI hieraan heeft voldaan. Ook dient in het dossier vermeld te worden hoe ouders en met name jeugdigen betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van het hulpverleningsplan. Hoewel dit opnieuw een aanslag doet op de werktijd van de gezinsvoogd, is het goed op de hoogte zijn van de eigen rechtspositie zo essentieel, dat deze maatregel nodig is. Daarnaast blijkt dat herhaling van het aanbieden van de informatie nodig is opdat deze bij de cliënten beklijft.

Tevens zou er een eenvoudige folder van het Ministerie moeten komen over de werkwijze van de GVI's en de rechten en plichten van cliënten. Mogelijk kan er een speciale folder komen voor kinderen. Ten behoeve van ouders en minderjarigen is het wenselijk dat door de GVI duidelijk schriftelijk wordt vastgelegd hoe de besluitvorming in verband met het geven van een schriftelijke aanwijzing, c.q. het vragen van (verlening van) een machtiging tot uithuisplaatsing verloopt en wat hun rechtspositie daarbij is.

Juridische ondersteuning van ouders en kinderen

Gezien de onoverzichtelijkheid van de mogelijke procedures is juridische ondersteuning van de ouders en de kinderen wenselijk. Dit kan bijvoorbeeld door de Bureaus voor Rechtshulp verleend worden. Wanneer in de nieuwe Wet op de Jeugdzorg de ouders en kinderen een recht op zorg krijgen, dient deze situatie opnieuw te worden bezien. Kinderen hebben veel baat bij de dienstverlening door een advocaat. De gezinsvoogd is veelal gericht op de ouders, als een zaak bij de rechter voorkomt is er niemand die de belangen van het kind waarborgt in de ogen van de kinderen. Overweging verdient bij elk besluit tot vrijwillige en onvrijwillige plaatsing in een instelling automatisch een gespecialiseerde advocaat toe te voegen.

In dit kader is het van belang om op te merken dat de kinderrechter als specialisme verdwenen is. Door middel van bij- en nascholing van de kinderrechters zouden de rechters toch getraind en geschoold dienen te worden in het omgaan van deze specifieke groep van jeugdigen en ouders, die in aanraking komen met een kinderbeschermingsmaatregel.

Verbetering van het instrument aanwijzing

Het instrument van de schriftelijke aanwijzing blijkt in de praktijk niet te werken zoals de wet dit bedoeld heeft. De aanwijzing wordt door de gezinsvoogden gezien als een ultimatum remedium, en niet als een instrument, om dwang via de rechter te legitimeren. Dreiging met uithuisplaatsing of dreiging met ontheffing/ontzetting is wat in de praktijk voorkomt. Gezinsvoogden gebruiken het instrument weinig, en vragen aan de andere kant om uitbreiding (ook aanwijzingen aan de niet-gezagouders). Nadere studie van de pedagogische betekenis van dit instrument is geboden.

Verschillende omgangsregelingen

Er zijn verschillende procedures, die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd en ook leemtes laten zien. De ouder met gezag moet naar de kinderrechter, de ouder zonder gezag naar de familierechter (artikel 377), en de pleegouder ook naar de familierechter. Allen hebben het recht op ingang naar de kortgedingrechter. De OTS-regeling houdt geen rekening met de omgang met de ouder zonder gezag, terwijl de regeling uit het familierecht geen rekening houdt met de eventuele omgang van het kind met de ouder met gezag. De OTS-rechtsgang is kosteloos, dit in tegenstelling tot de familierechtelijke weg. Vanuit het gezichtspunt van rechtsgelijkheid lijkt wetswijziging geëigend, maar wellicht dat met een analoge toepassing van de beide regelingen tijdelijk een uitweg kan worden gevonden. Dit blijft uiteraard een lapmiddel. Gezien de vergaande consequenties op de leefwereld van de kinderen ligt een grondiger aanpak, zoals hierna bepleit, meer voor de hand.

Aandacht voor termijnen

Wanneer tegelijk met de VOTS een OTS wordt aangevraagd heeft de RvdKB te weinig tijd om een grondig onderzoek te verrichten. De informatieverzameling ten behoeve van behandelplan komt dan uitsluitend op de schouders van de GVI's terecht, die toch al lijden onder een te grote werkdruk.

De periode van tien weken bij terugplaatsing en niet verlenging van de uithuisplaatsing (volgens het Afstemmingsprotocol) is in de praktijk te lang, omdat er in de thuissituatie nog zoveel kan veranderen dat soms een nieuw verzoekschrift nodig is. Daardoor wordt het voor de RvdKB ook moeilijk om termijnen te halen. Verlengingsverzoeken komen in meer dan de helft van de gevallen te laat, waardoor de RvdKB geen onderzoek meer kan uitvoeren. De tijd die de één wint, gaat ten koste van de ander. Deze perikelen dienen nader onderzocht en aangepakt te worden, bijvoorbeeld met behulp van een organisatieadviesbureau.

Horen van de residentiële instelling

Als de minderjarige in een instelling is geplaatst heeft de opnemende instelling geen mogelijkheid om tegen de beslissing van de GVI beroep aan te tekenen. Wel kan de instelling als informant gehoord worden door de kinderrechter, bijvoorbeeld in geval de GVI een beëindiging van de OTS of uithuisplaatsing overweegt. Het verdient aanbeveling dat de kinderrechter als regel de instelling als informant oproept en hoort (artikel 799 RV). Zie hiervoor bij grotere eenheid optreden van kinderrechters.

Afstemming Bureau Jeugdzorg

De verhouding van de RvdKB tot de GVI's krijgt de nodige aandacht vanuit het management (protocol, checklist, registratiesystemen). De geconstateerde perikelen (termijnen verstrijken, mededelingenplicht wordt onvoldoende nageleefd, wegvallen informele communicatie) kunnen langs die weg worden opgelost. Toch is hier extra aandacht geboden, omdat in de naaste toekomst de GVI's bij de Bureaus jeugdzorg aanhaken en de RvdKB apart blijft. Omdat beiden bemoeienis hebben met de jeugdige en de eventuele opvoeders is een goede uitwisseling essentieel.

Tot zover de voorstellen tot verbetering, passend binnen het bestaande wettelijk kader.

12.3.4 Een realistische route: aanpassing van het maatregelrecht op de gesignaleerde tekortkomingen

Een tweede door ons gepresenteerde route vereist aanpassing van de wetgeving en doet dus een beroep op regering en parlement. Het gaat dan met name om de tweede, hiervoor genoemde intentie van de wetswijziging, die onvoldoende uit de verf is gekomen, namelijk versterking van de rechtspositie van de direct belanghebbenden, met name de ouders, de verzorgers en de minderjarigen. Dit betreft de uitbreiding rechterlijke toetsing bij ingrijpende beslissingen, zoals terugplaatsing, herziening van de wetgeving betreffende de omgang en uitbreiding van de rechtspositie van pleegouders en niet-gezag ouders en residentiële instellingen. Deze mogelijkheden worden hierna gepresenteerd.

Uitbreiding van de categorie belanghebbenden bij een OTS-maatregel

De pleegouders. Er is behoefte om naast de jongeren van twaalf jaar of ouder en de ouder met gezag, de pleegouder een gelijkwaardige toegang tot de rechter te geven. De ratio is tweeledig. Ten eerste wordt gewezen op art 8 EVRM. Bij langduriger plaatsing van met name jonge kinderen is er sprake van gezinsleven van het kind met leden van het pleeggezin. Een argument wordt ook ontleend aan de rechten van het kind. Bij de huidige formulering van de OTS-wet en de bestaande uitvoeringspraktijk domineert de optie van terugkeer naar de biologische ouders. Door de pleegouder, en het kind van 12 jaar of ouder een evenwaardige toegang tot de rechter te geven, is er ruimte voor een evenwichtiger afweging van verschillende behoeften en belangen.

De ouder zonder gezag. De ouder/verzorger zonder gezag heeft geen rechtsingang om te verzoeken de machtiging UHP te beëindigen of te bekorten of een beoogde terugplaatsing van de minderjarige door de gezinsvoogd tegen te gaan. Zie hierna onder omgangsrecht.

Uitbreiding van de beslissingsbevoegdheid van de kinderrechter

Vanuit rechtspositioneel gezichtspunt is goed verdedigbaar (inbreuk op family life, art. 8 EVRM) om voor elke terugplaatsing of overplaatsing naar een ander pleeggezin, een machtiging van de rechter te eisen. De toetsing door de RvdKB blijkt een te zwak instrument, en heeft in elk geval rechtspositioneel geen waarde. Nog verder gaat het voorstel om de kinderrechter bevoegdheid te geven op verzoek van belanghebbenden elke voor beroep vatbare beslissing van de GVI marginaal te toetsen. Men zou kunnen stellen dat dit ook nu kan, via de Awb. Het voordeel is dat een dergelijk stelsel vanuit het perspectief van de justitiabelen doorzichtiger is. Wel behoeft dan de constructie rond de aanwijzing herziening.

Het minst vergaand is het voorstel om art.263 zodanig aan te passen dat een kinderrechter op verzoek (bijv. door een pleegouder) een terugplaatsing of overplaatsing van een minderjarige uit een pleeggezin door de GVI kan tegenhouden. De kinderrechter mag in de huidige wet alleen een machtiging uithuisplaatsing geheel of gedeeltelijk intrekken of vervallen verklaren, maar mag niet in de zaak zelf voorzien (art. 263 lid 4). Vervallen verklaring vindt altijd achteraf plaats. Er is geen sanctie wanneer de GVI de beslissing van de kinderrechter negeert (het kind is reeds teruggeplaatst). Denkbaar is de kinderrechter de bevoegdheid te geven een verbod tot terugplaatsing op te leggen aan de GVI of de GVI op een eerder moment te verplichten om de te nemen beslissing ter toetsing aan de kinderrechter voor te leggen. Voorts verdient het overweging om de kinderrechter, nadat een aanwijzing vervallen is verklaard en de zaak wordt aangehouden, de nieuwe aanwijzing in het lopende beroep te betrekken (conform regeling van art. 6:19 Awb). Van de zijde van de kinderrechters wordt bepleit om de kinderrechter de bevoegdheid te geven in dat geval inhoudelijk in de zaak te voorzien. De vraag is of op deze manier niet de kinderrechter weer op de stoel van de uitvoering gaat zitten.

Herschikking van bevoegdheden bij omgangsregelingen

De procedures voor omgang bij OTS in titel 14 en de algemene omgangsbepalingen in titel 15 van boek 1 BW zijn niet goed op elkaar afgestemd. Het verdient aanbeveling om voor omgangszaken bij OTS een speciale regeling op te nemen in titel 14. Gedurende de OTS zou dan elke belanghebbende en de GVI aan de kinderrechter kunnen vragen een omgangsregeling vast te stellen of een bestaande regeling te wijzigen. De omgangsverzoeken kunnen dan worden beoordeeld in het licht van art. 1: 257 lid 1 BW: vaststelling of wijziging is noodzakelijk met het oog op het doel van de OTS. Dit moet pas ter hand genomen worden nadat een grondig

empirisch onderzoek inzicht heeft gegeven in de effecten van al deze omgangsregelingen op het welbevinden van de minderjarige.

Versterking van de rechtspositie van de minderjarigen

De rechtspositie van de jongere zelf komt als buitengewoon zwak uit dit onderzoek. Voor zeer jonge kinderen kan versterking van de positie van pleegouders een verbetering brengen. Voor de adolescenten, de minderjarige van twaalf jaar of ouder kan men denken aan de toevoeging van een advocaat bij ingrijpende beslissingen, zoals uithuisplaatsing en terugplaatsing conform de thans bestaande regeling voor plaatsing in een gesloten inrichting (artikel 261, lid 3). De huidige constructie van de benoeming van een bijzonder curator is te omslachtig.

Herziening van het instrument aanwijzing

Bezinning op de pedagogische betekenis van het instrument aanwijzing is nodig. Juridisch gezien is een scherpere wettelijke omschrijving van een voor beroep vatbare aanwijzing geboden. Een aanwijzing moet ook kunnen worden gegeven aan anderen dan de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder, bijvoorbeeld aan de ouder zonder gezag, pleegouder of verzorger.

Beroep tegen een aanwijzing moet ook mogelijk zijn door anderen dan de gezagsouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder, bijvoorbeeld door de ouder zonder gezag, pleegouder of verzorger.

Betere afstemming ontheffing en OTS

Herziening van de ontheffingsmaatregel – door de minister is al toegezegd dat dit nader bezien zal worden bij de herziening van de OTS – is dringend geboden, temeer omdat het samenspel met de OTS-maatregel in de praktijk niet loopt. De ontheffingsgronden bij "gedwongen ontheffing" zouden kunnen worden uitgebreid met ontheffing ten behoeve van opvoedingsarrangementen (Trillium project). Als het perspectief op terugkeer naar de ouders binnen een redelijke termijn ontbreekt, is de voortdurende onzekerheid rond (verlengingen van) de OTS onwenselijk. De categorie verzoekers tot ontheffing van het gezag van ouders van OTS-pupillen moet worden uitgebreid: in elk geval dienen ook ouders en/of pleegouders en/of de minderjarige van twaalf jaar of ouder en/of de GVI's een verzoek tot ontheffing te kunnen indienen.

Een ombudsman en/of cliëntenvertrouwenspersoon voor kinderen

Hoewel dit geen "echte rechtsingang" is, blijkt bij volwassenen de mogelijkheid om een klacht of een bezwaarverzoek in te dienen bij een ombudsman in een behoefte te voorzien. Voor kinderen zijn er extra argumenten om een "eigen" ombudsman te krijgen. Immers hoge drempels van een formele rechtsgang, de verplichte benoeming van een bijzonder curator en de staande praktijk, waarbij kinderen pas van twaalf jaar of ouder toegang krijgen tot de rechter, werken voor minderjarigen extra belemmerend. Een ombudsman voor kinderen is bovendien betrekkelijk eenvoudig te realiseren, omdat dit niet afhankelijk is van de medewerking van bestaande instellingen. Tot slot kan de ombudsman in zijn jaarverslag structurele tekortkomingen signaleren, die nu onzichtbaar blijven door versnippering van de bezwaren.

Om het oordeel van jeugdigen over de ontvangen zorg en hulpverlening te horen is, aanvaardbaar op experimentele basis, de functie cliëntenvertrouwenspersoon gecreëerd. Deze proef in de residentiële jeugdhulpverlening is volgens de evaluatie door het Verwey-Jonker Instituut een succes. Bij de wijziging van de Wet op de Jeugdhulpverlening in 1997 is op grond hiervan een wettelijke basis gelegd voor de functie van cliëntenvertrouwenspersonen in de gehele jeugdhulpverlening. Daarbij kwamen sectoren in beeld waar nog geen ervaring met de cliëntenvertrouwenspersoon was opgedaan. Er is besloten tot nieuw experimenteel onderzoek door het Verwey-Jonker Instituut. Daarbij worden cliëntenvertrouwenspersonen in de jeugdbescherming, pleegzorg, dagbehandeling en in medische kleuterdagverblijven geëvalueerd.

De cliëntenvertrouwenspersoon heeft, net als de ombudsman, de mogelijkheid om een jaarverslag te maken waarin een bepaald euvel (bijvoorbeeld veel klachten in een arrondissement) zichtbaar wordt gemaakt.

Tot zover de voorstellen, bedoeld om de geconstateerde tekortkomingen in de OTS-wet te verhelpen.

12.3.5 Een ambitieuze route: bezinning op de randvoorwaarden voor de opvoeding van kinderen

The sky is the limit, of moeten beide benen op de grond blijven? De twee hiervoor gepresenteerde routes gaan van dat laatste uit: het is verstandig om dichtbij de actuele situatie te blijven, om van daaruit kleine stappen in de gewenste richting te zetten. Toch verstouten wij ons om aandacht te vragen voor een ambitieuzer aanpak en wel om de volgende redenen.

De kinderbeschermingsmaatregelen, als instrument om – desnoods tegen de zin van de ouders – kinderen in nood te beschermen, zijn begin vorige eeuw ontwikkeld. Inmiddels is de maatschappij ingrijpend veranderd, evenals de verhouding tussen kinderen en opvoeders. Er is weinig fantasie voor nodig om verschillen aan te geven tussen de situatie van verwaarloosde en bedreigde kinderen toen en anno 2000. Een fundamentele bezinning op de vraag in hoeverre dit instrumentarium nog wel geschikt is voor zijn doel: het bescherming bieden aan kinderen in nood, is alleen al daarom geen overbodige luxe.

Dit doel: het beschermen van bedreigde kinderen staat nog steeds overeind, maar keer op keer blijkt, zoals ook uit voorliggend onderzoek dat de professionele kinderbeschermers nauwelijks toekomen aan hun eigenlijke taak, mede door het juridisch keurslijf waarin zij zich bevinden. Om dit proces van voortgaande verfijningen en groeiende juridische verplichtingen te keren is een fundamentele bezinning nodig.

Immers, het scheppen van rechtswaarborgen en het toekennen van burgerrechten, wie is daar tegen? Toch is er reden voor twijfel of de burger, voor wie dit allemaal is bedoeld, daar wijzer van wordt. Voorliggend onderzoek geeft aan dat de rechthebbenden slecht op de hoogte zijn van deze rechtspositie, en dat zij als zij zich daarin verdiepen, te maken krijgen met een waar doolhof aan rechtsingangen en regelingen, waaraan de samenhang ontbreekt. Een heldere systematiek van bestaande mogelijkheden – en in tweede instantie wellicht een sanering – is absoluut noodzakelijk, wil men niet doorgaan op een doodlopende weg.

Een zelfde euvel doet zich voor bij de BOPZ. Er heeft zich een jurisprudentie ontwikkeld "waarin ook degenen die vertrouwd zijn met de materie regelmatig het spoor bijster raken", aldus Hammerstein.⁸⁹ Hij concludeert dat de bescherming van patiëntenrechten via de BOPZ geleid heeft tot "een verfijning c.q. verscherping van de waarborgnormen, maar daarmee ook tot onoverzichtelijkheid en onzekerheid."

Een volgend argument is de tot nu toe nog onderbelichte professionalisering van de kinderbescherming. Hoewel de professionaliteit en kwaliteit van het werk in de kinderbescherming vooral de laatste jaren sterk is verbeterd, blijft deze achter bij andere sectoren in de maatschappij. De kennis die beschikbaar is bij de kinderbeschermers wordt onvoldoende benut. De kinderbescherming weet veel van probleemgezinnen, maar kan maar een fractie van deze kennis operationeel maken. Juist in de preventieve sfeer, bij consultatiebureaus en huisarts, is de inbreng van de kinderbescherming mogelijk en nodig. Welke structuur het beste past bij deze ontwikkelingen vraagt om fundamentele doordenking. Daarbij moet de privacyproblematiek meegenomen worden.

Er is een groeiende belangstelling voor pedagogische inzichten bij kinderrechters, en andere professionals in de kinderbescherming, maar deze ontwikkeling blijft nog teveel afhankelijk van toevallige acties door enkelingen. Een structurele aanpak om aan te geven wat nodig is en wat er tot nu toe is bereikt, zoals dat gebeurt in de rapporten van de Commissie Weterings, kan een stevige bedding verschaffen.

Een volgend argument raakt aan een principiële verandering in de opvoedingssituatie. Zo wordt geconstateerd dat er sprake is van een verschuiving van opvoedingsverantwoordelijkheid⁹⁰. Het uitgangspunt, neergelegd in verdragen en wetgeving, dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen, staat op dit moment niet ter discussie. Wel is de facto de invloed van derden enorm toegenomen. Kinderen bevinden zich steeds jonger en ook langer in instituties, buiten oog en oor van de ouders, zoals crèches, scholen, buitenschoolse opvang. Kinderen krijgen steeds jonger en intensiever te maken met invloeden van buiten, zoals media of consultatiebureaus. De traditionele tweedeling tussen preventie en repressie verliest aan betekenis. Ook hierin ligt een reden om de eigentijdse mogelijkheden voor verbetering van de condities voor kinderen om evenwichtig op te groeien, te verkennen.

⁸⁹ zie Hammerstein 1997

⁹⁰ zie werkplan RMO, 2000

Geen rapport zonder pleidooi voor onderzoek! De politiek vraagt keer op keer om kortetermijnoplossingen, zoals het verplicht stellen van opvoedingscursussen, zonder zich af te vragen wat de effecten zijn. Longitudinaal onderzoek is onontbeerlijk om effecten op langere termijn in kaart te brengen. Het huidige ad hoc beleid, ook op het punt van onderzoek, staat dit in de weg.

Wij weten eigenlijk niets over de vraag wat het beschikken over een rechtsingang voor de minderjarigen zelf betekent: hoe zij dit ervaren, en of dit bijdraagt aan de acceptatie van dwang, dan wel verbetering van hun eigen functioneren in het gezin of op school en in hun vrije tijd. Onderzoek ontbreekt op dit punt.

Deze argumenten zijn niet uitputtend bedoeld, maar slechts een eerste aanzet om aan te geven dat zich een keerpunt aandient, vergelijkbaar met de periode eind jaren zestig, begin jaren zeventig. Toen werd op politiek niveau besloten om de commissie Wiarda in te stellen, met als opdracht het familierecht ingrijpend te herzien gezien de gewijzigde opvattingen. Op dit moment is er alle reden om een staatscommissie te benoemen met als opdracht het bestaande instrumentarium aan kindbeschermingsmaatregelen tegen het licht te houden en aan te geven wat nodig is om de beschikbare kennis en middelen ten goede te laten komen aan kinderen, die in hun ontwikkeling worden bedreigd.

Literatuur

- Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (2000), *Jaarverslag 1999*, Amsterdam.
- Andriessen, J.H.T.H., J.M.J. Baaijens, E.M.H. Hirsch Ballin en I.Th. M. Snellen (1987), *Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Blink, N.E. van den, en J.W.C. Konings(1998), De rechtspositie van strafrechtelijk en civielrechtelijk geplaatste jeugdigen in de justitiële jeugdinrichting voor behandeling. In: *FJR*, februari 1998, nr. 2, p. 34-38.
- Bloemberg, W. en K. Blankespoor (1998), OTS en ontheffing bij plaatsingen in pleeggezinnen en residentiële instellingen. In: *FJR*, april 1998, nr. 4, p.89-94.
- Boogaard, M.M.A. van den (1996), De kinderrechter en de (bestuurs)rechtelijke toets. In: *FJR*, november 1996, nr. 10, p. 199-202.
- Bruning, M.R. (1997a), Knelpunten in de nieuwe OTS-wet: aanwijzingsbevoegdheid van de gezinsvoogd, grenzen en rechtsbescherming van betrokkenen. In: *FJR*, april 1997, nr. 4 (OTS-special), p. 97.
- Bruning, M.R. (1997b), Het blokkaderecht en de positie van pleegouders. In: *Mobiel*, tijdschrift voor pleegzorg, jaargang 24, nr. 4, augustus 1997, p. 18-20.
- Bruning, M.R. (1998), OTS en ontheffing bij jonge kinderen: de spanning tussen doelstelling en uitvoering. In: *Trema* 1998, nr. 5, p. 109-114.
- Bruning, M.R. (2000), OTS of ontheffing bij pleeggezinplaatsing: een vervolg, is de Hoge Raad 'om'? In: *FJR*, juli 2000, nr. 7/8, p. 157-160.
- Caspel, A. van, en C. van Rooijen (1998), *De toetsende taak van de Raad, een ondergeschoven kindje?* Onderzoeksrapport RvdKB directie Noord-West, scriptie Vrije Universiteit Amsterdam, september 1998.
- Clarijs, R. (1999), *Eindrapport Adviescommissie Wet op de jeugdzorg*. Ministerie van VWS, Den Haag.
- Commissie Gijsbers (1990), *Taak en functie van Raden voor de Kinderbescherming*, 's-Gravenhage.
- Commissie Vliegenthart (1990), *Rechtzetten*. Rapport van de subcommissie Kinderbescherming. Kamerstukken II, 1990-1991, 21 818.
- Congresbundel studiedag "Inzicht in toezicht, een jaar ervaring met de wet herziening OTS", gehouden op 6 november 1996, Vermande Studiedagen.
- Deijkers, E., Haans, G., Hardenberg, H. en P. Vlaardingerbroek (1995), *De gezinsvoogdij in theorie en praktijk. Jeugdhulpverlening in een justitieel kader, Nr 1*, Utrecht: Stichting Vedio
- Doek, J.E. (1996), Ondertoezichtstelling, plaatsing in een gesloten inrichting en het EVRM, in: *FJR*, maart 1996, nr. 3, p. 50-55.
- Doek, J.E. (1997), De ontheffing van het ouderlijk gezag. enige beschouwingen over de noodzaak van bezinning op en vernieuwing van de ontneming van gezag. In: *FJR*, mei 1997, nr. 5, p.106-114.
- Doek, J.E. (2000), Minderjarigen in het recht. In: *Ars Aequi* nr.1, p. 25-3.
- Doek, J.E., en P. Vlaardingerbroek (1998), *Jeugdrecht en Jeugdhulpverleningsrecht*, derde druk, 1998, Den Haag: Elsevier.
- Dute, J.C.J. (1999), De OTS en de gezondheidszorg, in: *FJR*, nov. 1999, nr. 11, p. 218-223.
- Dute, J.C.J. en B.J.M. Frederiks (1999), Ondertoezichtstelling en opneming in een psychiatrisch ziekenhuis, rapport Universiteit Maastricht, Cluster Zorgwetenschappen, Sectie Gezondheidsrecht.
- Hammerstein, A. (1997), (De)juridisering in de civiele rechtspraak. In: *NJB*, jrg. 72, nr 21, p. 956 – 960.
- Hermanns, J. en T. Horn (1999), *Visiedocument Pleegzorg*. Utrecht:VOG
- Hoogsteder, M., en J. Suurmond (1997), U krijgt er een beschermengel bij. *Een onderzoek naar communicatie tussen gezinsvoogden en ouders in het kader van een ondertoezichtstelling*. Universiteit van Utrecht.
- Inspectie JHVJB (1998), *Eerste toets Gezinsvoogdij-instellingen. Start ondertoezichtstelling, het hulpverleningsplan, de beëindiging, de nazorg*. Rijswijk.

- Jonkers, J., H. van den Bosch, en A. Ayal (1996), *De ondertoezichtstelling, juridische handleiding voor de uitvoeringspraktijk*, Utrecht: Stichting Vedio.
- Jonkers, J. en C. van Nijnatten (1997), Ondertoezichtstelling of ontheffing? In: *FJR*, april 1997, nr. 4 (OTS-special), p. 74-78.
- Kamerstukken II*, 1999-2000, 26816, nr.13. Voortgangsverslag Beleidskader Jeugdzorg 2000-2003.
- Kamerstukken II*, 1999-2000, 27197, nr.1. Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning.
- Kamerstukken II*, 1995-1996, 24259, nr. 7. Aanpassing aantal wetten aan Wet nadere regeling van het gezag over en omgang met minderjarige kinderen. Nota van wijziging.
- Kamerstukken II*, 1992-1993, 23003, nr. 3. Herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen. Memorie van Toelichting.
- Kamerstukken II*, 1989-1990, 21327, nr. 3. Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de herziening van het strafrecht voor jeugdigen. Memorie van Toelichting.
- Koens, M.J.C. (1994), De rechtspositie van ouders en kinderen in de pleegzorg In: *FJR*, februari 1994, nr. 2, p. 26-32.
- Koens, M.J.C. (1998a), De civiele kinderrechter. In: J.R. Bac, A.P. van der Linden e.a. (red.), *De kinderrechter 75 jaar: reden tot vreugde!?*, p. 21-45, Deventer: Kluwer.
- Koens, M.J.C. e.a. (1998b), *Het hedendaagse personen- en familierecht*, tweede druk, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Linden, A.P. van der (1998), Geen ondertoezichtstelling zonder kinderrechter. In: J.R. Bac, A.P. van der Linden e.a. (red.), *De kinderrechter 75 jaar: reden tot vreugde!?*, p. 47-68, Deventer: Kluwer.
- Mertens, N. (1996), *Gezinsvoogden aan het werk. De uitvoering van de ondertoezichtstelling in 1993*. Den Haag: WODC/ Ministerie van Justitie.
- Nederlandse Gezinsraad (2000), *Terugplaatsing van pleegkinderen in het kader van een OTS*. Te verschijnen eind 2000.
- Nijnatten, C. van, G. Hofstede, en J. Suurmond (2000), Blanke bolster, ruwe pit. De kerntaken van de jeugdbescherming. In: *Nederlands tijdschrift voor jeugdzorg*, nr.3, p.8-15.
- Personen- en Familierecht, Kluwer (losbl.), J.E. Doek, art. 261, aant. 6.
- Punselie, E.C.C. (2000), *Pleegzorg met visie –juridische haken en ogen*. Utrecht, VOG.
- Projectgroep Toegang (1999), *Eindadvies Toegang tot de jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
- Quik-Schuijt, A.C. (1999), Het Arnhemse Hof en de rechtspositie van pleegouders. In: *FJR*, april 1999, nr. 4, p. 75-77.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling RMO (1999). *Werkprogramma 2000*, Den Haag, SDU
- Rossi, P.H. en H. E. Freeman (1993), *Evaluation: a Systematic Approach*. Newbury Park, Cal: Sage.
- Savornin Lohman, J. de (1997), De nieuwe OTS-wetgeving bezien vanuit de overheidstaak bescherming te bieden aan kinderen, wier ouders onvoldoende veiligheid bieden. In: *FJR*, april 1997, nr. 4 (OTS-special), resp. p. 79-85 en 86-93.
- Schuytlot, A. (1999), *Een dynamische driehoek. Gezinsvoogd, ouder en kind een jaar lang gevolgd* (diss. UvA), Delft: Uitgeverij Eburon.
- Stegerhoek, N.A. (1995), *De publieke kant van het jeugdrecht: publieke aspecten van het civiele jeugdrecht nader beschouwd* (diss. Leiden), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Steketee, M.J. en J. de Savornin Lohman (1996), Kwaliteit als legitimatie van het gezinsvoogdijwerk. In: *Sociale interventies*, 5, p. 68-78.
- Steketee, M.J. en J. de Savornin Lohman (1996), *Op zoek naar kwaliteit in het gezinsvoogdijwerk*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut
- Steketee, M.J., E. Roede en J. de Savornin Lohman (1997), *Op het scherp van de snede. Een onderzoek naar de grensvlakproblematiek in de jeugdzorg*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Steketee, M.J., J. de Savornin Lohman en E. Roede (1998), *De jeugdbescherming binnen of buiten het bureau jeugdzorg? Onderzoek naar de betrokkenheid van de jeugdbescherming bij de Bureaus Jeugdzorg*, SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam.
- Stichting Vedio (1996), *De ondertoezichtstelling*, Utrecht.

- Stichting Vedio (2000), *Leiding geven aan veranderingen. Een visie op de inhoud van het werk van gezinsvoogden*, Utrecht.
- Thomassen, W. (1998), Ontwikkeling in de taak en de plaats van de kinderrechter in het civiele recht en het strafrecht In: J.R. Bac, A.P. van der Linden e.a. (red.), *De kinderrechter 75 jaar: reden tot vreugde!?*, p. 5-20, Deventer: Kluwer.
- Vergeer, M.M., E.C. Mellink, J. de Savornin Lohman en E. Roede (1998), *Bescherming en jeugdzorg. De positie van de jeugdbescherming binnen Bureau jeugdzorg*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Verheij, M.J. (1999) Rechtsbijstand voor de gezinsvoogdij-instelling, in: *FJR* nr. 2, februari 1999, p. 26-32.
- Verslag van het slotcongres (1999), *Het belang van het kind: van toverformule naar hanteerbare definitie*. Ministerie van Justitie, 16 december 1999.
- Versteeg, A.P. en A.M. Weterings (2000), De onbeschermd positie van het pleegkind, een juridisch en maatschappelijk probleem, in: *FJR*, juli/aug. 2000, nr. 7/8, p. 161-167.
- Vlaardingebroek, P.(1993), De ondertoezichtstelling in een nieuw jasje, in: *Trema*, afl.6, p.240-248.
- Vlaardingebroek, P. (1994), Een herziene ondertoezichtstelling. Verbetering van kwaliteit?, in: *Pedagogische ondersteuning van gezinnen en hulpverleners* (red. prof. dr. J.R.M. Gerris, KUN), Assen: van Gorcum, ISBN 90-232-2922-3, p.57-67.
- Vlaardingebroek, P. (1995), Beperking van het gezag over minderjarigen. Een herziene regeling, in: *Het actuele recht 2* (onder redactie van Vriesendorp en Valkenburg), Lelystad: Koninklijke Vermande p. 19-23.
- Vlaardingebroek, P. (1996).OTS-Koning der maatregelen, in: *Perspectief*, 4^e Jrg. No 4, Ministerie van Justitie, p. 12-14.
- Vos, A.T., R.A.J. Mees, C. de Groot en H.W.J. de Groot (2000), De wettelijke regeling van de ondertoezichtstelling. Voorstellen voor renovatie. In: *FJR*, nummer 5, p.102-112.
- Wamelen, C. van (1997), De schriftelijke afwijzing (editorial). In: *FJR*, april 1997, nr. 4 (OTS-special), p. 73.
- Wamelen, C. van (1999), De emancipatie van pleegouders. In: *FJR*, januari 1999, nr. 1, p.2-6.
- Weterings, A.M. (1998), De OTS als koning der kindbeschermingsmaatregelen met zijn grens in de ontheffing. In: *FJR*, april 1997, nr. 4 (OTS-special), p. 79-86. Weterings, A.M. (1999a), *Handreiking Ouderschap bij Uithuisplaatsing*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Weterings, A.M. (1999b), *Pedagogische criteria jeugdbescherming*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Weterings, A.M. e.a. (1998) *Pleegzorg in balans – bestaanszekerheid voor kinderen*, Apeldoorn, Garant.
- Wijk, H. van, (1999), *Hoezo noodzakelijk? Rechtsgronden voor kindbeschermingsmaatregelen*, (diss. UvA), Amsterdam: Thela Thesis.
- Wortmann, S.(1999) Vrijwillige uithuisplaatsing: met of zonder machtiging? In: *Perspectief* 1999, nr. 2 (maart), p. 22.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Deelonderzoek 1 Juridisch technisch onderzoek

- Schrijft de wet voldoende duidelijk voor hoe de taken en verantwoordelijkheden over de verschillende schakels in de keten, te weten rechtsprekend / toetsend (kinderrechter), verantwoordelijk voor de uitvoering (GVI) en controlerend (Raad), zijn verdeeld?
- In hoeverre is de rol van de advocaat bij de besluitvorming betreffende de OTS- gewijzigd, en sluit dit aan bij hetgeen werd beoogd bij de herziening van de OTS op dit punt?
- In hoeverre is de rol van het OM bij de besluitvorming betreffende de OTS- gewijzigd, en sluit dit aan bij hetgeen werd beoogd bij de herziening van de OTS op dit punt?
- Gesteld dat ouders vragen om een aanwijzing maar de GVI wil die niet geven: is er dan sprake van een fictieve weigering, m.a.w. is de ouder ontvankelijk of niet?
- Volgens de wet kunnen aanwijzingen alleen worden gegeven aan ouders die het gezag over hun kind uitoefenen. In de praktijk echter verblijven de kinderen ook vaak bij personen zonder gezag(pleegouder, stiefouder). In hoeverre is het voor gezinsvoogden een handicap dat zij deze ouder(s) geen aanwijzingen kunnen geven?
- In hoeverre worden aanwijzingen opgenomen in het hulpverleningsplan? Levert de afstemming met de Wet op de Jeugdhulpverlening (Kwaliteitswet) nog knelpunten op betreffende de rechtspositie van de ouders en/of kind?
- Past het in de doelstelling van de OTS om bij de hulpverlening te streven naar zelfstandigheid van de minderjarige indien diens leeftijds- en ontwikkelingsniveau hiertoe noodzakelijk is? Het betreft hier de werking van art. 1:257 lid 3 BW.

Deelonderzoek 2 Statistisch onderzoek

- Hoe vaak wordt een VOTS door de kinderrechter uitgesproken?
- Hoe vaak wordt deze niet verlengd, dat wil zeggen dat er geen definitieve OTS wordt uitgesproken?
- Hoe vaak worden (schriftelijke) aanwijzingen gegeven?
- Hoe vaak en in welke gevallen wordt door de met gezag belaste ouder en/of de minderjarige vanaf 12 jaar een beslissing tot wijziging of intrekking van de aanwijzing van de GVI gevraagd?
- Hoe vaak en in welke gevallen wordt ontzetting uit het ouderlijk gezag toegepast (art 1: 269 BW)?
- Hoe vaak en in welke gevallen wordt er gebruik gemaakt van de mogelijkheid een beslissing van de GVI voor te leggen aan de rechter, op grond van de Awb? Hoe vaak en in welke gevallen wordt ontheffing uit het ouderlijk gezag toegepast (art 1: 268)?
- In hoeverre wordt door de gezag dragende ouder en/of de minderjarige vanaf 12 jaar gebruik gemaakt van de mogelijkheid beroep in te stellen bij de kinderrechter?
- Hoe vaak en wat voor type machtigingen (algemene of specifieke) verzoeken de GVI's aan de rechten en hoe vaak geeft de rechter gevolg aan deze verzoeken?
- Hoe vaak en in welke gevallen wordt door de met gezag belaste ouder en/of de minderjarige vanaf 12 jaar een beslissing betreffende de machtiging uitgelokt bij de GVI?
- Volgens de (interpretatie van)de wet kan een GVI een jeugdige die zij mag plaatsen in een gesloten afdeling, niet aansluitend plaatsen naar een open afdeling, ook niet als het dezelfde inrichting betreft. Zij moet dan een nieuwe "open" machtiging aanvragen. Hoe vaak komt dit voor?

Deelonderzoek 3 Schriftelijke enquête en documentanalyse

- Welke voorzieningen zijn bij de verschillende instanties getroffen om de wet te implementeren? Is voorzien in "feedback" van informatie, o.a. vanuit "de werkvloer"?
- Waren deze voorzieningen de meest geëigende middelen om de gestelde doelen te bereiken?
- Beschikt de gezinsvoogdij over voldoende instrumenten om uitvoering te geven aan haar taken?
- Hoe verlopen de contacten tussen de GVI's en de Raad voor de Kinderbescherming in het licht van de corrigerende en controlerende taken van de Raad, bedoeld in de art. 1:254 lid 4, 261 lid 2, 262 leden 1 en 2 en 263 lid 1 BW.? Met het opnemen van deze vraag wordt gevolg gegeven aan een toezegging aan de Tweede Kamer i.v.m. het "amendement Dijkstal".
- Op welke wijze geeft de Raad inhoud aan zijn controle- en regiefunctie?
- Hoe vaak oefent de Raad zijn controlerende taak uit bij de uitvoering van de OTS (niet-verlenging OTS, niet-verlenging plaatsing, tussentijdse beëindiging plaatsing)?
- Op welk moment komt precies de GVI in actie? Is dit voor, tijdens of na de rechtszitting? Welke afspraken zijn er gemaakt en hoe worden deze in de praktijk nageleefd? Op welke punten zouden zij bijgesteld moeten worden?
- Hoe verloopt de overdracht van dossierinformatie tussen de verschillende instanties (actoren) in de keten?
- Is er bij de GVI's voldoende zicht op de wijze waarop gevolg gegeven wordt aan aanwijzingen? Als er geen gevolg wordt gegeven: wat gebeurt er dan?
- Is het de GVI voldoende duidelijk hoe zij te werk moet gaan bij het beëindigen van een uithuisplaatsing bij een pleeggezin dan wel in een residentiële voorziening? Doen zich daarbij problemen voor in de relatie tussen GVI en pleeggezin, respectievelijk residentiële voorziening?

Deelonderzoek 4 Interviews met betrokken professionals

Implementatie en samenwerking andere actoren

- Waren de voorzieningen om de wet te implementeren de meest geëigende middelen om de gestelde doelen te bereiken?
- Beschikt de GVI over voldoende instrumenten om uitvoering te geven aan haar taken? (o.a. afstemming op vrijwillige hulpverlening).
- Schrijft de wet voldoende duidelijk voor hoe de taken en verantwoordelijkheden over de verschillende schakels in de keten, te weten rechtsprekend 1 toetsend (kinderrechter), verantwoordelijk voor de uitvoering (GVI) en controlerend (Raad), zijn verdeeld
- Zijn de heersende rolopvattingen bij de betrokken instanties(actoren) in overeenstemming met hoe deze verantwoordelijkheid voor toetsing, uitvoering en controle is verdeeld? Zo nee, zijn hier in de praktijk oplossingen voor gevonden?
- Doen zich als gevolg van de wetsherziening "op de werkvloer" problemen voor, die de wetgever niet heeft voorzien en zo ja, welke praktische aanpassingen zijn er nodig om deze te vermijden?
- Op welke wijze worden de ouders en kinderen op de hoogte gebracht van de implicaties van een OTS (zowel mogelijke sanctie als beroepsmogelijkheden)?
- Op welke wijze geeft de Raad inhoud aan zijn controle- en regiefunctie bij de uitvoering van de OTS (niet-verlenging OTS, niet-verlenging plaatsing, tussentijdse beëindiging plaatsing)? Levert dit in de praktijk een belemmeringen op?
- In hoeverre is de rol van de advocaat bij de besluitvorming betreffende de OTS- gewijzigd, en sluit dit aan bij hetgeen werd beoogd bij de herziening van de OTS op dit punt?
- In hoeverre is de rol van het OM bij de besluitvorming betreffende de OTS- gewijzigd, en sluit dit aan bij hetgeen werd beoogd bij de herziening van de OTS op dit punt?
- Past het in de doelstelling van de OTS om bij de hulpverlening te streven naar zelfstandigheid van de minderjarige indien diens leeftijds- en ontwikkelingsniveau hiertoe noodzakelijk is? Het betreft hier de werking van art. 1:257 lid 3 BW.

Voorlopige ondertoezichtstelling en termijnstelling OTS

- De voorlopige OTS is aan een wettelijk criterium en termijn gebonden. Hoe werkt dit in de praktijk?
- De aan de voorlopige OTS gekoppelde crisisuithuisplaatsing heeft geen wettelijke basis. Is dit in de praktijk een probleem?
- Levert de termijnstelling van de OTS in de praktijk problemen op?

Aanwijzing

- Heeft de invoering van het instrument "aanwijzing" bijgedragen aan de versterking van de rechtspositie (het gezag) van de GVI ?
- Bestaat er bij alle betrokkenen duidelijkheid over wat er onder een aanwijzing dient te worden verstaan?
- Wat is voor GVI's de reden om al dan niet een schriftelijk aanwijzing te geven? Wordt bij deze overweging ook de rechtspositie van de ouders en/ of het kind betrokken (met name als geen aanwijzing in de zin van art. 1:258 BW wordt gegeven)?
- Volgens de wet kunnen aanwijzingen alleen worden gegeven aan ouders die het gezag over hun kind uitoefenen. In de praktijk echter verblijven de kinderen ook vaak bij personen zonder gezag(pleegouder, stiefouder). In hoeverre is het voor gezinsvoogden een handicap dat zij deze ouder(s) geen aanwijzingen kunnen geven?
- In hoeverre worden aanwijzingen opgenomen in het hulpverleningsplan? Levert de afstemming met de Wet jeugdhulpverlening (Kwaliteitswet) nog knelpunten op betreffende de rechtspositie van de ouders en/of kind?
- Is er bij de GVI's voldoende zicht op de wijze waarop gevolg gegeven wordt aan aanwijzingen? Als er geen gevolg wordt gegeven: wat gebeurt er dan?
- Worden aanwijzingen steeds gegeven overeenkomstig de voorschriften van het Burgerlijk Wetboek?
- Hoe vaak en in welke gevallen wordt door de met gezag belaste ouder en/of de minderjarige vanaf 12 jaar een beslissing tot wijziging of intrekking van de aanwijzing van de GVI gevraagd? Hoe is het verloop van dit type zaken (termijnen, beroep op de kinderrechter, afhandeling).

Uithuisplaatsing

- Welke knelpunten levert de verplichting tot het aanvragen van een machtiging op voor de GVI en hoe wordt er dan gehandeld?
- Wat voor type machtigingen (algemeen of specifiek) verzoeken de GVI's aan de rechter en in hoeverre geeft der rechter gevolg aan deze verzoeken? Wat is de grond voor het niet gevolg geven aan het verzoek tot machtiging?
- Indien een machtiging is verleend, gaat de GVI dan tot feitelijke uithuisplaatsing over? Zo nee, hoe vaak niet, en wat zijn de redenen voor dit niet gebruik maken van de machtiging.
- Is de in de wet gestelde termijn van drie maanden voor de geldigheidsduur van de rechterlijke machtiging redelijk?
- In hoeverre wordt gebruik gemaakt van de zogeheten "trajectmachtiging"? Is aanpassing van de wet op dit punt nodig?
- Het is bekend dat er al geruime tijd sprake is van een wachtlijstproblematiek: is deze verergerd onder invloed van de wetsherziening? Op welke manieren worden de problemen opgelost? Ook aandacht voor oneigenlijke oplossingen (zoals uitwijken naar jeugdstrafrecht; omzeilen termijn van drie maanden d.m.v. trajectmachtiging).
- Volgens de (interpretatie van)de wet kan een GVI een jeugdige die zij mag plaatsen in een gesloten afdeling, niet aansluitend plaatsen naar een open afdeling, ook niet als het dezelfde inrichting betreft. Zij moet dan een nieuwe "open" machtiging aanvragen. Hoe vaak komt dit voor en wat is de meerwaarde van dit voorschrift?
- Is het de GVI voldoende duidelijk hoe zij te werk moet gaan bij het beëindigen van een uithuisplaatsing bij een pleeggezin dan wel in een residentiële voorziening? Doen zich daarbij problemen voor in de relatie tussen GVI en pleeggezin, respectievelijk de voorziening van pleegzorg, en/ of de residentiële voorziening?
- Welke knelpunten doen zich voor bij de terugplaatsing van de pupil door de GVI?
- Hoe vaak en in welke gevallen maken pleegouders gebruik van de hun toegekende rechtspositie?

- Bestaat er bij hen behoefte aan versterking van hun rechtspositie, zoals de toekenning van het blokkaderecht?
- In hoeverre leidt de terugplaatsing tot gebruik van het beroepsrecht door de met gezag belaste ouder en /of de minderjarige vanaf 12 jaar? Hoe is het verloop van dit type zaken (termijnen, beroep op de kinderrechter, afhandeling).

Deelonderzoek 5 Interview ouders, pleegouders en kinderen

Naast de algemene vraagstelling zijn met name de volgende vragen aan de orde gekomen:

- Zijn ouders en kinderen voldoende op de hoogte van de implicaties van een OTS, (zowel mogelijke sanctie als beroepsmogelijkheden)?
- Bestaat er bij alle betrokkenen duidelijkheid over wat er onder een aanwijzing dient te worden verstaan?
- Hoe beleven ouder en kind het wel of niet krijgen van een aanwijzing? Is het voor hen inzichtelijk wat hierbij (in de wet bepaalde) positie van de GVI is?
- Op welke wijze worden de ouders en kinderen op de hoogte gebracht van de implicaties van een OTS? Krijgen zij schriftelijke dan wel mondelinge informatie?
- In hoeverre zijn de belanghebbenden op de hoogte van de mogelijkheid tot beroep en verzoek?
- Hoe wordt de eigen rechtsingang door de minderjarigen vanaf 12 jaar zelf ervaren?
- In hoeverre wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?
- Wordt er gebruik gemaakt door belanghebbenden om verzoekschrift dan wel schriftelijk bezwaar in te dienen bij de kinderrechter. Zo ja, welke onderwerpen betreft dit?
- In hoeverre vormt het feit dat ouders en de minderjarige een verzoekschrift moeten indienen een mogelijke drempel, daar waar zij vroeger telefonisch om een gesprek bij de kinderrechter konden vragen.
- In hoeverre leidt de terugplaatsing tot gebruik van het beroepsrecht door de met gezag belaste ouder en /of de minderjarige vanaf 12 jaar? Hoe is het verloop van dit type zaken (termijnen, beroep op de kinderrechter, afhandeling).
- Welke knelpunten doen zich voor bij de terugplaatsing van de pupil door de GVI?
- Hoe vaak en in welke gevallen maken pleegouders gebruik van de hun toegekende rechtspositie?
- Bestaat er bij hen behoefte aan versterking van hun rechtspositie, zoals de toekenning van het blokkaderecht?

Bijlage 2 Overzicht gegevensbronnen en respondenten

Deelonderzoek 1

- Inhoudsanalyse van de wet
- Analyse jurisprudentie en annotaties.
- Interviews met 10 kinderrechtvaarders, werkzaam bij arrondissementsrechtbanken verspreid over Nederland.

Deelonderzoek 2

- Beschikbare gegevens bij het Ministerie van Justitie, met name de Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
- Registratiesystemen van de GVI's.
- Beschikbare gegevens bij het hoofdkantoor van de Raad voor de Kinderbescherming.
- Beschikbare gegevens bij de arrondissementsrechtbanken.

Deelonderzoek 3

- Schriftelijke enquête onder de 18 vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming (respons 11 vestigingen = 61%) en 19 GVI's (respons 17 instellingen = 94 %, aangezien de werkterreinen van twee instellingen voor wat betreft de OTS samenvallen).

Deelonderzoek 4

- Interviews met de vertegenwoordigers van het management en gezinsvoogden in de 18 GVI's (respons managers en gezinsvoogden van 18 instellingen = 100%, aangezien de werkterreinen van twee instellingen voor wat betreft de OTS samenvallen).
- Interviews met telkens één medewerker van in totaal 10 vestigingen van de Raad voor de Kinderbescherming, verspreid over Nederland.
- Interviews met 11 sleutelfiguren van Vedio, het OM, Rijksuniversiteit Leiden, Inspectie JHVB, projectgroep Toegang tot de Jeugdzorg, een Bureau Jeugdzorg, de gespecialiseerde advocatuur, het Platform SCJF en het AKJ.

Deelonderzoek 5

- Interviews met 30 jongeren van twaalf jaar of ouder, benaderd met medewerking van drie GVI's in de provincies Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant. Hiervan hebben 29 uiteindelijk hun medewerking aan het interview gegeven. Deze jongeren waren deels thuiswonend, deels in een pleeggezin en in een residentiële instelling, verspreid over Nederland.
- Interviews met 20 gezagsouders van deze jongeren, waarvan uiteindelijk 18 hun medewerking verleenden.
- Interviews met 10 pleegouders van deze jongeren.

Deelonderzoek 6

- Expertmeeting met 10 experts afkomstig uit de kring van: de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdij binnen een Bureau Jeugdzorg, de rechtelijke macht, de wetenschap (2x), het Ministerie van Justitie, een gezinsvoogdij-instelling, de residentiële jeugdzorg en het bestuur van de kinderrechtswinkel. Vijf genodigden vanuit de pleegzorg, de advocatuur, de politie en de rechterlijke macht (Hof) en de vertegenwoordiger van de werkgroep Toegang tot de jeugdzorg zijn – op het laatste moment – verhinderd en zagen geen kans een vervanger te vinden.

Bijlage 3 Stellingen en verslag van de expertmeeting

Stellingen voor de expertmeeting op 22 juni 2000

1. De rechtswaarborgen van belanghebbenden bij een OTS moeten worden verbeterd

- a. Elke belanghebbende (o.g.v. "family life", art. 8 EVRM) dient een beslissing van de GVI te kunnen laten toetsen (uitbreiding van het aantal verzoekers, in elk geval behalve gezagsouder en minderjarige 12+, ook ouder zonder gezag en pleegouder).
- b. Een kinderrechter dient elke beslissing van een GVI op verzoek marginaal te kunnen toetsen (uitbreiding van beslissingen waartegen beroep mogelijk is)
- c. Tegen elke aanwijzing moet eerst bezwaar bij de GVI en vervolgens beroep kunnen worden ingesteld bij de kinderrechter (samenvoegen van art. 259 en 260 BW): art. 1:260 BW wordt de standaardprocedure. Een onafhankelijke klachtencommissie binnen de GVI is hierbij een noodzakelijke voorwaarde.
- d. Art. 1:263 BW moet zodanig worden aangepast dat een kinderrechter op verzoek (bijv. door een pleegouder) een terugplaatsing of overplaatsing van een minderjarige uit een pleeggezin door de GVI kan tegenhouden (aanvulling art. 1:263 lid 4 BW) of dat van rechtswege voor elke terugplaatsing of overplaatsing een rechterlijke machtiging nodig is
- e. De kinderrechter moet meer mogelijkheden hebben bij een OTS: hij moet behalve een beslissing te toetsen ook "in de zaak kunnen voorzien".
- f. De rechtspositie van de minderjarige moet worden verbeterd: in elk geval dient een minderjarige tegen een beschikking tot machtiging gesloten plaatsing zelfstandig (met de van rechtswege toegevoegde raadsman) hoger beroep te kunnen instellen zonder dat eerst een bijzonder curator wordt benoemd. De minderjarige moet bij elke uithuisplaatsing een advocaat toegewezen krijgen.
- g. In het kader van een OTS moet elke belanghebbende (o.g.v. "family life") de kinderrechter kunnen verzoeken een omgangsregeling met de minderjarige vast te stellen of een bestaande regeling te wijzigen op grond van een nieuw in te voeren bepaling (titel 15 boek 1 BW betreffende omgang is dan niet van toepassing bij een OTS).

2. Omdat de schriftelijke aanwijzing te weinig wordt gebruikt en dit in strijd is met de rechtsbescherming, moet deze wettelijk worden aangepast.

- a. Een scherpere wettelijke omschrijving is nodig van een voor beroep vatbare aanwijzing.
- b. De sanctie tegen het niet opvolgen van een aanwijzing moet worden aangescherpt.
- c. Een aanwijzing moet ook kunnen worden gegeven aan anderen dan de gezagsouder en de minderjarige van 12+, bijv. aan de ouder zonder gezag, pleegouder, of verzorger.
- d. Beroep tegen een aanwijzing moet ook mogelijk zijn door anderen dan de gezagsouder en de minderjarige van 12+, bijv. door de ouder zonder gezag, pleegouder, of verzorger.
- e. Nadat de kinderrechter een aanwijzing vervallen verklaart, kan hij beslissen tot een aanhouding van bijv. drie maanden (nieuwe aanwijzing dient ook te worden getoetst).

3. De afstemming tussen de OTS en de ontheffingsmaatregel moet worden opgelost

- a. Het is noodzakelijk om een termijn te stellen (van bijvoorbeeld anderhalf jaar) voor een OTS met uithuisplaatsing: de termijn dient als evaluatiemoment voor de keuze tussen OTS of ontheffing bij uithuisplaatsing van jonge kinderen. In de periode tot deze termijn dient intensief gewerkt te worden aan terugplaatsing van het kind in het eigen gezin.
- b. Voor elke terugplaatsing na een langdurige uithuisplaatsing van een minderjarige jonger dan twaalf jaar is een rechterlijke machtiging nodig
- c. De categorie verzoekers tot ontheffing moet worden uitgebreid: in elk geval dienen ook ouders en/of pleegouders en/of de minderjarige van twaalf jaar en ouder en/of de GVI's een verzoek tot ontheffing te kunnen indienen.
- d. De (gedwongen) ontheffingsgronden moeten worden uitgebreid ten behoeve van "opvoedingsarrangementen" (zoals bedoeld in het Trilliumproject).

4. Er moet worden gestreefd naar meer uniformiteit in de toepassing van de wet

- a. Het aantal soorten machtiging uithuisplaatsing (aantal categorieën, trajectmachtiging, machtiging voor meer dan 1 categorie) moet wettelijk worden vastgelegd om tot meer uniformiteit te komen (per arrondissement/ kinderrechter verschilt het gebruik van de machtiging uithuisplaatsing).
- b. Het gebruik van een trajectmachtiging en/of machtiging voor meer dan één categorie moet wettelijk worden geregeld.
- c. De aanwezigheid van de gezinsvoogd op de zitting bij een eerste verzoek tot OTS is aanbevelenswaardig, omdat dit de overdracht van de zaak vergemakkelijkt en direct contact kan worden gelegd tussen gezinsvoogd en cliënt.
- d. Het wel of niet geven van een mondelinge aanwijzing en de mogelijkheid van beroep tegen een mondelinge aanwijzing dient landelijk te worden afgestemd.

5. Om de wet OTS uit te voeren zoals die oorspronkelijk bedoeld is moeten een aantal voorwaarden gerealiseerd worden.

- A. Ten aanzien van de uitvoering van de OTS door de GVI moet de gezinsvoogd beter geschoold en ondersteund worden!*
- a. Gezinsvoogden hebben een drieledige opdracht: juridisch mee denken en beslissen, ouders en kinderen ondersteunen en over pedagogische kennis beschikken. Wat betekent dit voor de opleidingseisen?
 - b. Verlichting van de werkdruk door een gedifferentieerd systeem toe te passen, waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen de gezinssituatie waarin het nodig is dat de gezinsvoogd dicht bij het gezin zit en de hulpverlening door de gezinsvoogd geboden wordt; en de gezinssituatie waarin de gezinsvoogd casemanager is die de hulpverlening voor het gezin organiseert en zelf meer afstand heeft tot het gezin.
 - c. De juridische kennis binnen elk GVI onderbrengen.
 - d. Scherpe interne scheiding tussen gezinsvoogdwerk en verantwoordelijkheid GVI aanbren- gen.
- B. De controlerende en toetsende functie van de RvdKB dient transparanter te worden!*
- a. De Raad moet naar de kinderrechter en de GVI laten weten hoe zij hun functie uitvoeren ten aanzien beëindiging OTS, UHP. Duidelijk moet worden wat de minimale eisen zijn waaraan de toetsende en controlerende taak van de RvdKB aan moet voldoen. Ook als zij het eens is met de beslissing van de GVI, moet de Raad dit melden.
 - b. Volgens de wet OTS hoeft de Raad alleen wat betreft de mededelingen een toetsende functie uit te oefenen. Daarom moet de Raad zich uitsluitend bezighouden met mededelingen en niet met verzoeken van de GVI aan de kinderrechter.
 - c. De Raad moet toetsen op eigen onderzoek (het horen van belanghebbenden).

- C Ouders moeten beter geïnformeerd worden over de beroepsmogelijkheden!*
- a. Volgens de Inspectie moet in ieder geval toetsbaar worden hoe de cliënt (jeugdige en ouders) wordt geïnformeerd over het doel van de OTS, de werkwijze van de instelling en wederzijdse rechten en plichten. Ook dient in het dossier vermeld te worden hoe ouder en met name jeugdigen betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van het hulpverleningsplan.
 - b. Aangezien de procedure wanneer belanghebbenden in beroep kunnen gaan (wanneer ga je naar de GVI, of naar de kinderrechter of naar een bestuursrechter) zeer moeizaam is, is ondersteuning bij klachten een noodzakelijke voorwaarde.
 - c. Er zou een eenduidige folder van het ministerie van Justitie moeten komen over de werkwijze van de GVI's en de rechten en plichten van cliënten.

Verslag expertmeeting in het kader van de evaluatie OTS-wetgeving

Aan de bijeenkomst nemen 10 experts deel. Zij zijn afkomstig uit de kring van: de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdij binnen een Bureau Jeugdzorg, de rechtelijke macht, de wetenschap (2x), het Ministerie van Justitie, een gezinsvoogdij-instelling, de residentiële jeugdzorg en het bestuur van de kinderrechtswinkel. Vijf genodigden vanuit de pleegzorg, de advocatuur, de politie en de rechterlijke macht (Hof) en de vertegenwoordiger van de werkgroep Toegang tot de jeugdzorg zijn – op het laatste moment – verhinderd en zagen geen kans een vervanger te vinden. Vanuit de onderzoeksgroep zijn de supervisor (voorzitter) en drie onderzoekers aanwezig.

Na een voorstelronde legt de voorzitter de opzet van de bijeenkomst uit. Er zal vanmiddag gediscussieerd worden over de stellingen en de daaronder genoemde oplossingsrichtingen die uit het onderzoeksmateriaal naar voren zijn gekomen. Zij wijst er op dat deze oplossingsrichtingen gedurende het onderzoek van verschillende kanten zijn geopperd. Zij staan volop ter discussie en ook andere suggesties zijn welkom. Het is niet de bedoeling om voor elke stelling een meerderheidsstandpunt te bereiken. De meegestuurd notitie dient als achtergrondinformatie en geeft een aantal rode lijnen weer uit het onderzoeksmateriaal. De voorzitter vraagt de aanwezigen om als men op deze notitie nog aanvullingen en commentaar heeft, dit bilateraal aan de onderzoeksgroep door te geven.

De voorzitter vraagt of de aanwezigen nog belangrijke punten hebben die zij in ieder geval kwijt willen.

Vanuit de residentiële jeugdzorg wordt opgemerkt dat de in de onderzoeksnotitie genoemde regionale verschillen bij de uitvoering van de OTS door de kinderrechter, de Raad en de GVI worden herkend. Deze grote regionale verschillen maken het werk van een landelijke instelling vaak wel erg lastig.

Vanuit het Ministerie volgt hierop de vraag of gezien vanuit de Beginselenwet de verantwoordelijkheden van directeuren van instellingen en GVI's botsen. Er wordt geantwoord dat dat inderdaad in de praktijk wel eens kan botsen, zoals het niet bereikbaar zijn van de gezinsvoogd.

De kinderrechter merkt ten aanzien van het voorstel om tot landelijke afstemming tussen de kinderrechters te komen voor wat betreft het gebruik van de machtiging tot uithuisplaatsing op dat de tijd er wel rijp voor is. Dit kan geschieden binnen de werkgroep van kinderrechters of via het project versterking rechterlijke organisatie. Ook de praktische voorwaarden zijn nu aanwezig, want de rechterlijke macht heeft een budget gekregen om de werkwijze te verbeteren.

Hierna worden de stellingen zoals deze aan de deelnemers zijn toegestuurd, achtereenvolgens besproken. Eerst zal steeds de stelling worden weergegeven met mogelijke oplossingsrichtingen, gevolgd door de discussie naar aanleiding van de stelling.

1. De rechtswaarborgen van belanghebbenden bij een OTS moeten worden verbeterd

- a) *Elke belanghebbende* (o.g.v. "family life", art. 8 EVRM) dient een beslissing van de GVI te kunnen laten toetsen (uitbreiding van het aantal verzoekers, in elk geval behalve gezagsouder en minderjarige 12+, ook ouder zonder gezag en pleegouder) .
- b) Een kinderrechter dient *elke beslissing* van een GVI op verzoek marginaal te kunnen toetsen (uitbreiding van beslissingen waartegen beroep mogelijk is)
- c) Tegen elke aanwijzing moet eerst bezwaar bij de GVI en vervolgens beroep kunnen worden ingesteld bij de kinderrechter (samenvoegen van art. 259 en 260 BW): art. 1:260 BW wordt de standaardprocedure. Een onafhankelijke klachtencommissie binnen de GVI is hierbij een noodzakelijke voorwaarde.
- d) *Art. 1:263 BW* moet zodanig worden aangepast dat een kinderrechter op verzoek (bijv. door een pleegouder) een terugplaatsing of overplaatsing van een minderjarige uit een pleeggezin door de GVI kan tegenhouden (aanvulling art. 1:263 lid 4 BW) of dat van rechtswege voor elke terugplaatsing of overplaatsing een rechterlijke machtiging nodig is
- e) De *kinderrechter* moet meer mogelijkheden hebben bij een OTS: hij moet behalve een beslissing te toetsen ook "in de zaak kunnen voorzien".
- f) De *rechtspositie van de minderjarige* moet worden verbeterd: in elk geval dient een minderjarige tegen een beschikking tot machtiging gesloten plaatsing zelfstandig (met de van rechtswege toegevoegde raadsman) hoger beroep te kunnen instellen zonder dat eerst een bijzonder curator wordt benoemd. De minderjarige moet bij elke uithuisplaatsing een advocaat toegewezen krijgen.
- g) In het kader van een OTS moet elke belanghebbende (o.g.v. "family life") de kinderrechter kunnen verzoeken een *omgangsregeling* met de minderjarige vast te stellen of een bestaande regeling te wijzigen op grond van een nieuw in te voeren bepaling (titel 15 boek 1 BW betreffende omgang is dan niet van toepassing bij een OTS).

De voorzitter vraagt de aanwezigen wat men van de stelling als geheel vindt.

De kinderrechter is het er hartgrondig mee eens. Met name wat betreft de ouders zonder gezag, de pleeg- en de stiefouders. Het was juist de bedoeling van de wet om hun positie te verbeteren. De positie van pleegouders is in feite slechter geworden.

Vanuit de gezinsvoogdij wordt erop gewezen dat dit inherent is aan de OTS: het is een tijdelijke maatregel, een tussenmaatregel. Het is een maatregel die gericht is op beperking van het gezag.

De kinderrechter is het hier niet mee eens. Theoretisch kan dat wel zo zijn, maar de praktijk haalt de theorie in. Zij wijst op het Trillium-project.⁹¹ Er zou een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de aard van de uithuisplaatsing: bij korte plaatsingen zijn de pleegouders in feite hulpverleners, bij lange plaatsingen zijn de pleegouders voor het kind gewone ouders.

Kinderrechters zouden daar veel meer op moeten toetsen, maar dat is juridisch-technisch een probleem, want als kinderrechter kan je niet zonder verzoek beslissen.

Vanuit het Ministerie van Justitie wordt erop gewezen dat deze evaluatie plaatsvindt in een tijd waarin alle kindbeschermingsmaatregelen tegen het licht worden gehouden. Alle problemen worden nu onder de OTS geschoven. De OTS wordt gebruikt als maatregel waarvoor hij niet bedoeld is.

Volgens de kinderrechter zal men een perspectiefbiedende maatregel altijd enige tijd moeten begeleiden met een OTS. Ook voor die periode moet de positie van de pleegouder verbeterd worden.

Vanuit de rechterlijke macht wordt erop gewezen dat de rechter geen handvatten heeft in de wet. Er is dan vanuit de ouders inmiddels gewerkt aan verbetering, maar er is inmiddels zo veel

⁹¹ Het "Trillium-project" is een afkorting van het project "*Innovatie en Kwaliteitsverbetering Pleegzorg 1998-2001*". De staatssecretarissen van VWS en Justitie hebben een landelijke Stuurgroep Pleegzorg ingesteld die inhoud moet geven aan dit project, dat wordt ondergebracht bij de VOG (werkgeversorganisatie, "Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector). Het Trillium-project heeft geleid tot het Visiedocument Pleegzorg (opgesteld door prof. dr. Jo Hermanns en drs. Ton Horn), waarin twee typen pleegzorg worden onderscheiden, nl. pleegzorg als zorgmodule en pleegzorg als opvoedingsarrangement. In het tweede rapport, Pleegzorg met Visie (opgesteld door mw. mr. E.C.C. Punselie), staat de vraag centraal of de Visie op Pleegzorg past in het huidige stelsel van wet- en regelgeving.

tijd verstreken dat het voor het kind niet goed is zo lang onzekerheid te hebben. De criteria voor ontheffing zouden veranderd moeten worden in de wet.

Vanuit de residentiële jeugdzorg wordt toegevoegd dat er iets meer over de plek van het kind gezegd zou moeten worden.

Volgens de wetenschappers gaat het er om dat het feitelijke gezag bij de pleegouders komt. Het klopt niet om de natuurlijke ouders valse hoop op perspectief te geven door een OTS te laten voortduren. Tegenover ouders moet helderheid worden geboden: men moet durven zeggen waar het op staat, ook als een ontheffing op zijn plaats is.

Vanuit de gezinsvoogdij-instellingen wordt opgemerkt dat een andere maatregel mogelijk zou moeten zijn, bijvoorbeeld ontslag van het gezag; dat zou een andere beoordeling zijn die in de plaats komt van de beoordeling omtrent ongeschiktheid van de ouder. Dit zou je ook zelf als ouder aan moeten kunnen vragen.

De Inspectie JHVB is van oordeel dat de aanvaarding door ouders van een kindbeschermingsmaatregel groter zal zijn als de communicatie van het begin af aan helder is.

De voorzitter wijst er op dat sinds de wetwijziging het aantal ontheffingen gehalveerd is. De lettertjes hebben op de een of andere manier toch effect. Ouders hebben wel beroepsmogelijkheden gekregen, maar daar wordt kennelijk geen gebruik van gemaakt.

N.a.v. stelling 1 onder a:

Vanuit de wetenschap wordt de vraag gesteld wat "belanghebbenden" zijn. Is dit begrip waterdicht?

De kinderrechter bevestigt dat het een weerbarstige materie is. Artikel 8 EVRM, waarin gesproken wordt van "family life", is niet goed geïmplementeerd in de huidige OTS-regeling. Het enige waar de kinderrechters het over eens zijn is dat je belanghebbende bent als je het kind een jaar in huis hebt, verder wordt per concreet geval getoetst of sprake is van een "belanghebbende".

N.a.v. stelling 1 onder b:

Vanuit de wetenschap wordt erop gewezen dat ten aanzien van het begrip "beslissing" de terminologie duidelijk moet zijn.

De term "elke beslissing" is te ruim, dan kun je ook aanwijzingen van de gezinsvoogd hieronder vatten. Het begrip "beslissing" moet inhouden: elke voor beroep of bezwaar vatbare beslissing, zo wordt vanuit de gezinsvoogdij-instelling opgemerkt.

Het oordeel vanuit de wetenschap is dat een pedagogische beslissing niet direct door de kinderrechter getoetst moet kunnen worden, maar eerst op papier moet worden gezet voordat toetsing mogelijk moet zijn: eerst bezwaar bij de GVI, pas dan beroep bij de kinderrechter.

Deze discussie wordt van belang geacht. Als de gezinsvoogd daadwerkelijk het instrument van de schriftelijke aanwijzing zal gaan gebruiken, dwingt hem dat de hoofd- en bijzaken te onderscheiden.

De discussie die volgt, gaat in op de verschillende mogelijkheden voor ouders om tegen een beslissing of handeling van een GVI een klacht in te dienen. Er zijn nu drie rechtsingangen volgens het Ministerie: de klachtprocedure (klachtrecht bij klacht over gedrag), procedure volgens art 259, 260 BW (aanwijzing), bezwaarprocedure en beroepsrecht. De huidige aanwijzingsregeling moet niet vervallen. De wetgever heeft de problematiek enigszins voorzien. Als uitdrukkelijk uit de wetsevaluatie blijkt dat het voor de rechtzoekende problematisch is om zijn recht te halen, moet dat door de wetgever opnieuw bekeken worden. In het familieprocesrecht is het begrip "belanghebbende" geformuleerd.

Voorzitter: de beroepsprocedure moet voor de ouders duidelijk zijn, maar het blijkt uit het onderzoek dat daar geen sprake van is. Het is opvallend dat er nauwelijks tot geen gebruik van gemaakt wordt. De aanwezigen bespreken de mogelijke redenen. De klachtencommissies bij de Raden krijgen namelijk wel zaken.

Vanuit de Inspectie wordt gemeld dat de klachtbehandeling door instellingen ook onvoldoende helder blijkt te zijn voor de cliënt.

Vervolgens wordt in de discussie ingegaan op de vraag of het beter is om altijd direct beroep te kunnen instellen bij de kinderrechter (probleem: dan moet ook de mogelijkheid van hoger beroep worden ingevoerd zodat sprake blijft van de mogelijkheid om tweemaal te toetsen), of altijd eerst bezwaar in te dienen bij de GVI (probleem: ook als geen sprake is van gewijzigde omstandigheden, moet de instelling opnieuw toetsen, dit is wel omslachtig).

Vanuit de wetenschap wordt gesteld dat het probleem ergens anders ligt dan bij de vraag of je voor een klacht bij dezelfde instantie moet zijn of bij een andere. Het komt omdat het onbehagen van ouders met een OTS niet concreet genoeg wordt. Dit wordt weer veroorzaakt door het uitblijven van informatie. We zouden moeten nadenken over andere vormen van toezicht op de GVI's.

Vanuit de gezinsvoogdij-instelling wordt geantwoord dat mensen die onder toezicht komen, zelf niets hebben gekozen. Het karakter van klachtbehandeling is anders voor mensen die uit vrije keuze een hulpverlener gekozen hebben dan voor mensen in een gedwongen situatie.

N.a.v. stelling 1 onder d:

Vanuit de kinderrechtswinkel wordt opgemerkt dat er een onderscheid is tussen een terugplaatsing en een overplaatsing. Bij een overplaatsing hebben pleegouders iets meer mogelijkheden (namelijk een specifieke machtiging door de kinderrechter gegeven maakt het onmogelijk voor de GVI om zonder nieuwe machtiging over te plaatsen). Vooral terugplaatsingen naar huis zijn een probleem.

N.a.v. stelling 1 onder f:

De kinderrechter is van mening dat 1f in de wet zou moeten komen voor wat betreft het zelfstandig instellen van hoger beroep door de minderjarige met zijn raadsman bij een gesloten plaatsing, nu dit ook al door de Gerechtshoven wordt aangenomen.

N.a.v. stelling 1 onder g:

Zou de gezinsvoogd niet ook zelf omgangsregelingen moeten kunnen veranderen, zo wordt vanuit de gezinsvoogdij opgemerkt. Omgangsregelingen zijn in het kader van een OTS regelmatig een punt van zorg.

Volgens de kinderrechter zou dit niet kunnen, want dat betekent dat rechten van derden automatisch door de OTS worden beperkt.

Conclusie stelling 1:

De voorzitter vat als volgt samen: er is behoefte aan verheldering van de procedure vanuit het perspectief van cliënten. De wet heeft ook de verbetering van de rechtsbescherming tot doel. Dit leidt tot de aanbeveling om de directie wetgeving te vragen om hier aandacht aan te besteden.

2. Omdat de schriftelijke aanwijzing te weinig wordt gebruikt en dit in strijd is met de rechtsbescherming, moet deze wettelijk worden aangepast.

- a) Een scherpere wettelijke omschrijving is nodig van een voor beroep vatbare aanwijzing.
- b) De sanctie tegen het niet opvolgen van een aanwijzing moet worden aangescherpt.
- c) Een aanwijzing moet ook kunnen worden gegeven aan anderen dan de gezagsouder en de minderjarige van 12+, bijv. aan de ouder zonder gezag, pleegouder, of verzorger.
- d) Beroep tegen een aanwijzing moet ook mogelijk zijn door anderen dan de gezagsouder en de minderjarige van 12+, bijv. door de ouder zonder gezag, pleegouder, of verzorger.
- e) Nadat de kinderrechter een aanwijzing vervallen verklaart, kan hij beslissen tot een aanhouding van bijv. drie maanden (nieuwe aanwijzing dient ook te worden getoetst).

Algemeen:

De stelling dat het weinig gebruik van de schriftelijke aanwijzing in strijd is met de rechtsbescherming is naar het oordeel van één van de wetenschappers een nogal ferme uitspraak.

Een van de onderzoekers wijst erop dat gezinsvoogden in het onderzoek aangeven een aanwijzing geen pedagogisch instrument te vinden.

Vanuit de wetenschap wordt erop gewezen dat uithuisplaatsing geen sanctie voor het niet opvolgen van een aanwijzing is en ook nooit zo gebruikt mag worden.

Een medewerker van de gezinsvoogdij-instelling vraagt zich af hoe de aanwijzing volgens de wetgever bedoeld was: als uiterst pedagogische middel?

Ouders konden vroeger rechtstreeks naar de kinderrechter. Sinds de wetwijziging kan dat niet meer, dus moet je hen iets anders in handen geven om naar de kinderrechter te kunnen stappen, zo merkt de kinderrechter op.

Een van de wetenschappers verwijst naar de MvT, waar het begrip "aanwijzing" een zware lading heeft gekregen.

De kinderrechter zat destijds in de klankbordgroep voor de ambtenaren van de afdeling wetgeving. Ze zegt: we waren ons er van bewust dat je in het jeugdrecht geen dwangmiddel hebt. Hoe omschrijf je dat, we zijn er eerlijk gezegd niet uitgekomen.

Vanuit de gezinsvoogdij-instelling wordt toegevoegd dat er in het begin binnen de instelling afgesproken is zo weinig mogelijk gebruik te maken van de aanwijzing. Hoewel er nog steeds niet veel gebruik van gemaakt wordt, haalt spreker het wel steeds meer uit de kast.

Er is door de GVI's echter tot op heden weinig geïnvesteerd in het gebruiken van aanwijzingen.

Conclusie stelling 2:

Het pedagogisch karakter van de aanwijzing zou beter uitgezocht moeten worden. De angst bij de gezinsvoogd om een aanwijzing te geven zou losgelaten moeten worden.

Het niet opvolgen van een aanwijzing biedt ook de gezinsvoogd de mogelijkheid om naar de kinderrechter te gaan.

3. De afstemming tussen de OTS en de ontheffingsmaatregel moet worden opgelost.

- a) Het is noodzakelijk om een termijn te stellen (van bijvoorbeeld anderhalf jaar) voor een OTS met uithuisplaatsing: de termijn dient als evaluatiemoment voor de keuze tussen OTS of ontheffing bij uithuisplaatsing van jonge kinderen. In de periode tot deze termijn dient intensief gewerkt te worden aan terugplaatsing van het kind in het eigen gezin.
- b) Voor elke terugplaatsing na een langdurige uithuisplaatsing van een minderjarige jonger dan twaalf jaar is een rechterlijke machtiging nodig
- c) De categorie verzoekers tot ontheffing moet worden uitgebreid: in elk geval dienen ook ouders en/of pleegouders en/of de minderjarige van twaalf jaar en ouder en/of de GVI's een verzoek tot ontheffing te kunnen indienen.
- d) De (gedwongen) ontheffingsgronden moeten worden uitgebreid ten behoeve van "opvoedingsarrangementen" (zoals bedoeld in het Trilliumproject).

Algemeen

De kinderrechter is van oordeel dat er met betrekking tot het verzoek tot ontheffing onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen een pleeggezinplaatsing en andere uithuisplaatsingen. Bij pleeggezinplaatsingen zou zeker een termijn gesteld moeten worden aan de duur van de OTS.

Enkele deelnemers aan de discussie vragen zich af of het niet beter zou zijn om een leeftijds-grens te stellen, zodat je bij jongere kinderen sneller kunt beslissen. Het zou ook helpen om bij de grond voor ontheffing de zinsnede weg te halen "als de ouder dat wil".

Vanuit de gezinsvoogdij wordt opgemerkt dat je een ouder wel een "second chance" moet geven. De GVI zou ook om een ontheffing moeten kunnen vragen. De kinderrechter zou daar ook voor zijn. Kinderrechters geven aan bij het ontbreken van een verzoek tot ontheffing van pure ellende de OTS steeds te verlengen, omdat de hulp anders wegvalt.

Vanuit de kring van de kinderrechtswinkel wordt gesteld dat ook het blokkaderecht van pleegouders bij een OTS moet worden gezien. Dit is door de wetgever bij de herziening van de OTS ook toegezegd.

Enkele sprekers zijn tegen een invoering van blokkaderecht voor pleegouders bij een OTS. Als er onduidelijkheid over bestaat bij pleegouders over de vraag of zij bij een OTS een blokkaderecht hebben, wat uit het onderzoek blijkt, zou de Vereniging voor Pleegzorg daar op aangesproken moeten worden. Deze moet pleegouders duidelijk maken dat het kind weer terug zal gaan. Het idee van de wetgever was bij de herziening van de OTS dat er ook zoiets is als family life van de ouder. De wetgever heeft gemeend helderheid te geven wie waarvoor verantwoordelijk is.

Vanuit de kinderrechtswinkel wordt opgemerkt dat het vreemd is dat er geen rechterlijke toetsing is bij terugplaatsing. Voor andere beslissingen in het kindbeschermingsrecht zijn ook toetsingen. De kinderrechter kan terugplaatsing niet tegenhouden. Terugplaatsing zou echter geblokkeerd moeten kunnen worden, zo is het oordeel vanuit de gezinsvoogdij-instellingen.

Opgemerkt wordt dat de grondslag voor de ontheffing veranderd zou moeten worden. Nu gaat de wetgever er van uit dat "family life" van ouders prioriteit krijgt. Er is sprake van oneigenlijk gebruik van de OTS, de OTS is namelijk als tijdelijke maatregel bedoeld.

Conclusie stelling 3:

De wetgever heeft te weinig rekening gehouden met de belangen van het kind. Het verhaal dat de rechtspositie van het kind versterkt wordt is niet overeind te houden. De wetgever moet de samenhang tussen de OTS en de ontheffing nu eens daadwerkelijk onder de loep nemen (dat is indertijd al door de wetgever toegezegd en moet nu echt eens gaan gebeuren).

Stelling 4 is wegens gebrek aan tijd niet besproken.

5 Om de wet OTS uit te voeren zoals die oorspronkelijk bedoeld is moeten een aantal voorwaarden gerealiseerd worden

A Ten aanzien van de uitvoering van de OTS door de GVI moet de gezinsvoogd beter geschoold en ondersteund worden!

1. Gezinsvoogden hebben een drieledige opdracht: juridisch mee denken en beslissen, ouders en kinderen ondersteunen en over pedagogische kennis beschikken. Wat betekent dit voor de opleidingseisen?
2. Verlichting van de werkdruk door een gedifferentieerd systeem toe te passen, waarin een onderscheid gemaakt wordt tussen de gezinssituatie waarin het nodig is dat de gezinsvoogd dicht bij het gezin zit en de hulpverlening door de gezinsvoogd geboden wordt; en de gezinssituatie waarin de gezinsvoogd casemanager is die de hulpverlening voor het gezin organiseert en zelf meer afstand heeft tot het gezin.
3. De juridische kennis binnen elk GVI onderbrengen.
4. Scherpe interne scheiding tussen gezinsvoogdwerk en verantwoordelijkheid GVI aanbren- gen.

B De controlerende en toetsende functie van de RvdKB dient transparanter te worden!

1. De Raad moet naar de kinderrechter en de GVI laten weten hoe zij hun functie uitvoeren ten aanzien beëindiging OTS, UHP. Duidelijk moet worden wat de minimale eisen zijn waaraan de toetsende en controlerende taak van de RvdKB aan moet voldoen. Ook als zij het eens is met de beslissing van de GVI, moet de Raad dit melden.
2. Volgens de wet OTS hoeft de Raad alleen wat betreft de mededelingen een toetsende functie uit te oefenen. Daarom moet de Raad zich uitsluitend bezighouden met mededelingen en niet met verzoeken van de GVI aan de kinderrechter.
3. De Raad moet toetsen op eigen onderzoek (het horen van belanghebbenden).

C Ouders moeten beter geïnformeerd worden over de beroepsmogelijkheden!

1. Volgens de Inspectie moet in ieder geval toetsbaar worden hoe de cliënt (jeugdige en ouders) wordt geïnformeerd over het doel van de OTS, de werkwijze van de instelling en wederzijdse rechten en plichten. Ook dient in het dossier vermeld te worden hoe ouder en met name jeugdigen betrokken zijn bij het opstellen en uitvoeren van het hulpverleningsplan.
2. Aangezien de procedure wanneer belanghebbenden in beroep kunnen gaan (wanneer ga je naar de GVI, of naar de kinderrechter of naar een bestuursrechter) zeer moeizaam is, is ondersteuning bij klachten een noodzakelijke voorwaarde.
3. Er zou een eenduidige folder van het ministerie van Justitie moeten komen over de werkwijze van de GVI's en de rechten en plichten van cliënten.

N.a.v. stelling 5a:

Vanuit de kring van de wetenschap wordt gesteld dat hij ten aanzien van stelling A4 graag wat specifiekere onderzoeksmateriaal zou zien om dat te kunnen onderbouwen. In dat geval is er sprake van emotionele betrokkenheid. Het betekent dat gezinsvoogden zelf verantwoordelijkheid dragen.

De Gezinsvoogdij-instelling schaaft dit onderwerp onder methodische problemen. De gezinsvoogd heeft intervisie. Tevens wordt opgemerkt dat de GVI als bestuursorgaan verantwoordelijk is.

N.a.v. stelling 5b:

Vanuit de kring van de Raad voor de Kinderbescherming wordt opgemerkt dat de Raad heel marginaal toetst bij verzoeken. Verzoeken gaan naar de kinderrechter. Je kunt de Raad daar tussen uit halen.

Vanuit het Ministerie van Justitie wordt gesteld dat in de nieuwe situatie, als de Kamer tenminste het voorliggende voorstel accordeert, de functie van de Raad juist nadrukkelijker zal worden. Er is een goede reden voor dat de toetsende taak bij de Raad is ingevoerd.

Vanuit de kring van de kinderrechtswinkel wordt erop gewezen dat uit een onderzoek van de Nederlandse Gezinsraad blijkt dat toetsing door de Raad niet gebeurt.

Hieraan wordt toegevoegd dat als wel wordt getoetst, het dossier door de Raad aan de GVI wordt teruggegeven, de bal wordt dus teruggespeeld.

In de **Rondvraag** komen nog een aantal punten ter tafel. Zo wordt opgemerkt dat het omgangsrecht extra aandacht behoeft. Het onderzoek besteedt daar slechts zijdelings aandacht aan. Geeft dit onderzoek nu inzicht in de vraag of de gezinsvoogdij-instellingen hun verantwoordelijkheid waarmaken? Van de kant van de onderzoekers werd op dat punt opgemerkt dat het onderzoek met name gericht is op de implementatie en effecten van de herziene OTS-wet. De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun komst en inzet tijdens de discussie. Het gaat om een fundamenteel onderwerp, waarin de belangen en opvattingen ver uiteen kunnen liggen. Het verslag van de expertmeeting zal deel uit gaan maken van de eindrapportage en één van de bronnen zijn, waarop de conclusies en aanbevelingen berusten.

Bijlage 4 Afkortingen

AKJ	Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
BOPZ	Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Wet –
CVP	Cliëntenvertrouwenspersoon
GVI	Gezinsvoogdij-instelling
DPJS	Directie Preventie Jeugd en Sanctiebeleid
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HR	Hoge Raad
Inspectie JHVB	Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming
KIS	Kinderbeschermings Informatie Systeem
LMT	Landelijk Management Team (Raad voor de Kinderbescherming)
MvT	Memorie van Toelichting
OTS	Ondertoezichtstelling
PPS	Protocol- en procesbewakingssysteem
QQT	Query in gebruik bij de rechtbanken, in Excel
RIAGG	Regionale instelling ambulante geestelijke gezondheidszorg
Rb	Rechtbank
RV	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdKB	Raad voor de Kinderbescherming
SCJF	Samenwerkende Cliëntenorganisaties in de Jeugdzorg en het Familierecht, Platform
VEDIVO	Vereniging van Directeuren van Instellingen voor Voogdij en Gezinsvoogdij
VOTS	Voorlopige Ondertoezichtstelling
UHP	Uithuisplaatsing
WGBO	Wet op de Geneeskundige Behandelings Overeenkomst
WOPP-B	Werkwijze Organisatie Primair Proces- Beschermingszaken (landelijke werkgroep in opdracht van het Landelijk Management Team van de Raad voor de Kinderbescherming)
ZIG	Zeer Intensieve Gezinshulp
ZTO	Zorgtoewijzingsorgaan