

De kinderrechter, een volwassen positie?



Wat zijn de gevolgen van de veranderende positie van de kinderrechter binnen de uitvoering van de ondertoezichtstelling?

Door J. Geurts
ANR 70.33.31

Masterscriptie in de privaatrechtwetenschappen

Ter verdediging tegenover de Examencommissie van de Tilburg Law School van de Tilburg University:

Prof. mr. P. Vlaardingerbroek

Mr. R. Heerkens

Datum:

20 september 2013

Voorwoord

Met het voltooien van deze scriptie is mijn rechtenstudie afgerond. Het schrijven van twee scripties de afgelopen maanden is mij positief bevallen. Ik kijk dan ook met plezier terug op de laatste fase van mijn studie. Het was even zoeken naar een onderwerp. Omdat de sectie personen- en familierecht een selectieprocedure hanteert, verkeerde ik lang in onzekerheid of mijn onderwerp de jurering zou overleven. Tijdens het wachten op het verlossende woord van de vakgroep had ik ondertussen de scriptie voor een groot deel geschreven. Gelukkig kreeg ik de goedkeuring en kon ik me verdiepen in een onderwerp dat mij boeit. Direct na het krijgen van de goedkeuring leverde ik mijn eerste versie in bij professor Vlaardingerbroek. Twee bijeenkomsten later was het eindresultaat al daar. Een korte, maar goede, samenwerking heeft uiteindelijk een stuk opgeleverd waar ik met gepaste trots naar kijk.

Met veel plezier blik ik terug op mijn studententijd. Een tijd waarin ik veel ervaringen heb opgedaan die mij gevormd hebben. Door het enthousiast volgen van colleges, het lopen van verschillende stages en het hebben van een actief studentenleven met veel vrienden ben ik uiteindelijk een persoon geworden die klaar is voor de stap naar de arbeidsmarkt.

Aan het einde van dit voorwoord wil ik graag nog een aantal mensen in willekeurige volgorde bedanken. Allereerst professor Vlaardingerbroek. Ik was blij dat u als mijn begeleider wilde optreden. Onze eerste kennismaking was bij een zitting van de examencommissie. Door mijn ervaringen daar wist ik dat het met de begeleiding wel goed zou komen. En dat is ook zo gebleken. Ook wil ik mevrouw Heerkens bedanken voor het feit dat zij als mijn tweede lezer wil optreden. Daarnaast natuurlijk een terecht woord van dank naar alle andere mensen die mij een mooie studententijd hebben bezorgd. Mijn familie en vrienden speelden hierbij de hoofdrol.

Inhoud

Voorwoord	2
Lijst van afkoringen	5
Inleiding.....	6
Relevantie.....	6
Onderzoeksopzet.....	7
Hoofdstuk 1 Theoretische achtergrond.....	8
1.1 Inleiding.....	8
1.2 De Ondertoezichtstelling.....	8
1.3 Bureau Jeugdzorg.....	10
1.4 De Raad voor de Kinderbescherming.....	11
1.5 De positie van de minderjarige	12
1.6 Conclusie	14
Hoofdstuk 2 De uitvoering van de OTS voor 1995.....	16
2.1 Inleiding.....	16
2.2 De totstandkoming en ontwikkeling van de kinderrechter.....	16
2.3 De Commissie Enschedé.....	18
2.4 De Commissie Wiarda	18
2.5 De Commissies Gijsbers en Vliegenthart en de parlementaire reactie.....	19
2.5.1 De Commissie Gijsbers	19
2.5.2 De Commissie Vliegenthart	20
2.5.3 De parlementaire reactie	22
2.6 Conclusie	23
Hoofdstuk 3 De uitvoering van de OTS na 1995	25
3.1 Inleiding.....	25
3.2 De aanpassingen.....	25
3.3 Met recht onder toezicht gesteld.....	27
3.4 Invoering van de Wet op de Jeugdzorg.....	29
3.5 Gevolgen Wet op de Jeugdzorg.....	32
3.6 Conclusie	35
Hoofdstuk 4 De rechtspraktijk	37
4.1 Inleiding.....	37
4.2 De rechtspraak	37
4.2.1 Inleiding.....	37
4.2.2 De oplegging van de OTS.....	38
4.2.3 De uitvoering door een andere BJZ.....	40
4.2.4 De rapportage	41
4.2.5 De opheffing.....	42

4.2.6	De schriftelijke aanwijzing.....	43
4.2.7	De uithuisplaatsing.....	44
4.2.8	Overige mogelijkheden	45
4.2.9	De mogelijkheden via het IVRK	48
4.3	Rechtsbescherming	49
4.4	Conclusie	51
Hoofdstuk 5 De toekomst van de OTS		53
5.1	Inleiding.....	53
5.2	Wijzigingen kindbeschermingsmaatregelen.....	53
5.2.1	Wijziging van de ondertoezichtstelling	53
5.2.2	Kritiek op het Wetsvoorstel.....	56
5.2.3	De gevolgen voor de rechter	58
5.3	Transitie jeugdzorg.....	60
5.4	De positie van de kinderrechter	64
5.5	Conclusie	65
Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen		67
Bronnen.....		70

Lijst van afkorting

AMK	Advies- en Meldpunt kindermishandeling
Art.	Artikel
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BW	Burgerlijk Wetboek
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de burgerlijke vrijheden
GVI	Gezinsvoogdijinstelling
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechter
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
LJN	Landelijk jurisprudentienummer
MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse jurisprudentie
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
RV	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
RvS	Raad van State
UHP	Uithuisplaatsing
WJZ	Wet op de jeugdzorg
WSG	William Schrikker Groep

Inleiding

Het jeugdrecht is een bijzonder rechtsgebied. Een gebied dat overlap heeft met andere rechtsgebieden. Een gebied waarin bijzondere uitgangspunten centraal staan. Het jeugdrecht heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld en voor de nabije toekomst staat nog een grote verandering op de agenda. In 1884 kwam middels het Kinderwetje van Van Houten het jeugdrecht voor het eerst in de wetboeken. Vele ontwikkelingen volgden. Leeftijdsgrenzen, internationale verdragen, en andere onderwerpen zorgen ervoor dat het rechtsgebied constant in beweging blijft. Al deze veranderingen lokken, logischerwijs, steeds opnieuw discussie uit.

Deze scriptie gaat over de veranderende positie van de kinderrechter bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling (OTS) en de gevolgen die dit met zich meebrengt.

Voor 1995 was de kinderrechter de belangrijkste pilaar bij de uitvoering van de OTS. Het was de kinderrechter die heerste. Hij stuurde het hele proces over de jeugdige aan. Een gezinsvoogd bracht verslag uit aan de rechter en die besliste wat er moest gebeuren. De rechter besliste dus niet alleen over het opleggen van de maatregel, maar was ook verantwoordelijk voor de uitvoering.¹ Door een wetswijziging in 1995 veranderde de positie van de kinderrechter. Deze rechter was vanaf toen niet meer verantwoordelijk voor de uitvoering van de OTS, maar beperkte zich tot zijn rechtsprekende taak. Een gezinsvoogdijinstelling werd verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel.² Door de invoering van de WJZ in 2005 werd BJZ de verantwoordelijke instelling. Het jeugdrecht staat op dit moment opnieuw aan de vooravond van een ingrijpende wijziging. Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2015 de kinderbeschermingsmaatregelen herzien worden en de transitie jeugdzorg voltooid is. Het Wetsvoorstel Herziening kinderbeschermingsmaatregelen verandert de gronden van de OTS en roept een maatregel in het leven waardoor er eerder in het gezinsleven ingegrepen kan worden.³ Door de transitie van de jeugdzorg krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid over de uitvoering van alle zorg voor kinderen, jongeren en hun ouders. Gemeenten krijgen na de transitie ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de OTS.⁴

Met deze scriptie wordt beoogd om inzicht te krijgen in de gevolgen van het steeds veranderen van de positie van de kinderrechter binnen de uitvoering van de OTS. Het is belangrijk om de gevolgen in te zien die deze verandering met zich meebrengt. Het feit dat de kinderrechter steeds minder bevoegdheden krijgt en andere partijen juist meer kan problemen met zich meebrengen. Als probleemstelling van deze scriptie geldt dat het veranderen van de uitvoerder van de OTS door het terugdringen van de positie van de kinderrechter niet altijd ten gunste is voor de kwaliteit van de maatregel.

Relevantie

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie ziet vooral op de doelgroep van het jeugdrecht. Wanneer er kinderen in het spel zijn, is de maatschappij altijd extra alert. Vergelijk het verschil in aandacht bij de gelijktijdige vermissingen van de broertjes Ruben en Julian en oud-volleybalster Ingrid Visser en haar partner. De kwetsbare groep jeugdigen dient zo goed mogelijk begeleid te worden in hun weg naar volwassenheid. Veranderingen die invloed hebben op het kind zijn voor de maatschappij om die reden dan ook interessant. De gemeenschap en de overheid dienen zorgvuldig om te gaan met de eigen toekomst, welke gedragen wordt door de jeugdige generatie.

¹ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000 p. 15

² WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000 p. 15

³ Kamerstukken I 2011/12, 33 061, nr. A

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 142 (Geen kind buitenspel)

Ook wetenschappelijk is het onderzoek relevant. Er wordt een trap beklommen. Onderaan begint het onderzoek door het begin van het jeugdrecht te bespreken en via een klim door de tijd wordt bovenaan geëindigd door de toekomstige veranderingen te bespreken. Op deze manier wordt de ontwikkeling van de positie van de rechter binnen de uitvoering van de OTS zichtbaar en wordt duidelijk welke lessen er getrokken kunnen worden uit het verleden voor de toekomstige situatie. Door de ontwikkelingen kritisch te bekijken, zal deze scriptie informatie toevoegen aan de wetenschap.

Onderzoeksopzet

Deze scriptie zal bestaan uit een literatuurstudie. Literatuur wordt hierbij breed gedefinieerd. Er wordt veel wetshistorisch onderzoek gedaan door diverse kamerstukken en rapporten te bestuderen. Ook wordt er verschillende jurisprudentie bestudeerd die inzicht geeft in de rechtspraktijk.

Nadat er eerst een kader is geschetst met betrekking tot de theorie over de OTS en de positie van het kind binnen het jeugdrecht wordt ingegaan op de positie van de kinderrechter binnen de OTS in verschillende tijdsperiodes. Beschrijving van de periodes voor 1995, na 1995 en vanaf 2005 geeft inzicht in de historische ontwikkeling. Jurisprudentieonderzoek laat vervolgens zien hoe de rechter in de praktijk met zijn positie omgaat. Bestudering van de transitie jeugdzorg geeft inzicht in de toekomstige positie van de kinderrechter. Deze methoden moeten uiteindelijk antwoord geven op de hoofdvraag die luidt: *Wat zijn de gevolgen van de veranderende positie van de kinderrechter binnen de uitvoering van de ondertoezichtstelling?*

Hoofdstuk 1 Theoretische achtergrond

1.1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk wordt een theoretische achtergrond geschetst die relevante informatie geeft bij het lezen van het vervolg van de scriptie. In paragraaf 1.2 wordt de OTS nader omschreven. Omdat de OTS in deze scriptie centraal staat, is het noodzakelijk om de belangrijkste uitgangspunten van deze maatregel eerst benoemd te hebben. Hierbij wordt ook kort vooruitgeblikt naar de ontwikkelingen die de OTS nog te wachten staan. Paragraaf 1.3 gaat in op de uitvoering van de OTS door BJZ. Paragraaf 1.4 beschrijft de werkzaamheden van de RvdK. In paragraaf 1.5 wordt ingegaan op de positie van de minderjarige. Deze speelt binnen de OTS een cruciale rol. In de laatste paragraaf wordt een conclusie getrokken.

1.2 De Ondertoezichtstelling

Het Nederlandse rechtssysteem kent drie verschillende kindbeschermingsmaatregelen: de ondertoezichtstelling, de ontheffing uit het ouderlijk gezag en de ontzetting uit het ouderlijk gezag. De maatregelen uit Boek 1 BW zijn voor de overheid belangrijke instrumenten om in te grijpen wanneer een minderjarige beschermd dient te worden binnen zijn gezinsleven.⁵ BJZ bestaat sinds 2005 en is sindsdien verantwoordelijk voor de uitvoering en voorbereiding van de maatregelen. De RvdK is degene die bijna altijd het verzoek tot het treffen van een kindbeschermingsmaatregel indient en onderzoekt.⁶

Op grond van artikel 1:266 BW kan een rechter ouders uit het gezag over het kind ontheffen. Dit kan op verzoek van RvdK of het OM.⁷ Wanneer een ouder ongeschikt of onmachtig is in zijn plicht tot verzorging en opvoeding van het kind kan hij uit het gezag worden ontheven.⁸ In dit geval hoeft er geen sprake te zijn van verwijtbaarheid. Tot een maatregel bedoeld als in artikel 1:266 BW kan bijvoorbeeld worden overgegaan als een van de ouders een bepaalde stoornis heeft. Ook artikel 1:269 BW biedt een rechtsgrond om het ouderlijke gezag te ontnemen. Wanneer dit in het belang van het kind noodzakelijk is, kan de rechter een ouder van het gezag over een kind ontzetten. Bij dit artikel speelt de verwijtbaarheid wel een rol. Ontzetting is namelijk alleen mogelijk op gronden die in de wet zijn opgesomd. Voorbeelden hiervan zijn misbruik van het gezag of grove verwaarlozing van de verzorging of opvoeding, slecht levensgedrag of een onherroepelijk veroordeling voor bepaalde strafbare feiten.⁹ In het Wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen worden de ontheffing en ontzetting samengevoegd in één nieuwe beschermingsmaatregel.¹⁰

In dit onderzoek ligt de nadruk op de andere kindbeschermingsmaatregel; de OTS. Bij de OTS is er een wisselwerking tussen voogdijinstellingen en de rechters omdat ouders het gezag over hun kind behouden. Bij verplaatsing van het gezag spelen de instellingen wel een rol, maar is de controle van een heel ander karakter dan wanneer het gezag blijft rusten bij ouders die enkel onder toezicht staan. De rechter heeft overigens een bredere functie dan alleen het controleren van de uitvoering van de maatregel. Hij is niet alleen verantwoordelijk voor het opleggen van de maatregel, maar ook bij beroep tegen verschillende beslissing speelt de rechter een rol.

⁵ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 290

⁶ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 300

⁷ Art. 1:267 BW

⁸ Art. 1:266 BW

⁹ Art. 1:269 lid 1 BW

¹⁰ Kamerstukken I 2011/12, 33 061, nr. A

In 1922 is het instituut van de kinderrechter ingevoerd. De gedachte hierachter was dat er een rechter moest komen die belast werd met beslissingen over opvoedingszaken en de toepassing van de uiteenlopende strafrechtelijke sancties aan minderjarige.¹¹ In 1922 werd tevens de OTS ingevoerd, omdat er behoefte was aan een ingrijpen in het gezinsleven dat een middenweg vormde tussen of het gezag volledig ontnemen of niets doen.¹² Het doel van de OTS is om de bedreiging die de basis vormt van de OTS terug te dringen of op te heffen. Vanaf 2005 houdt BJZ toezicht op de jeugdige en biedt hulp en steun aan de ouders. Op die manier wordt gepoogd het doel te behalen.¹³ Voordat de toezichtsfunctie bij BJZ kwam, was deze neergelegd bij diverse gezinsvoogdijinstellingen

De huidige wetsbepaling staat vanaf 1995 in het Burgerlijk Wetboek en is sindsdien alleen gewijzigd met betrekking tot degene die de OTS uitvoert. Op grond van artikel 1:254 lid 1 BW kan een minderjarige wanneer deze opgroeit onder omstandigheden die zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig bedreigen onder toezicht worden gesteld door een kinderrechter.¹⁴ Belangrijk bij de OTS is het gegeven dat de maatregel het gezag van de ouders beperkt, maar niet ontnemt. Uitgangspunt is dat het onder toezicht stellen van een gezin een *ultimum remedium* is.¹⁵ Dit betekent dat er eerst gezocht moet worden naar een vrijwillige oplossing voor de problemen binnen het gezin. Als dit niet werkt kan er meer drang worden uitgeoefend. Als laatste middel kan een gezin uiteindelijk gedwongen worden om de gezinssituatie aan te passen doordat de ouders een maatregel krijgen opgelegd. Het *ultimum remedium-beginsel* is ook in de wet vastgelegd doordat in artikel 1:254 lid 1 BW staat aangegeven dat: “(...) en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen.” De RvdK moet bij zijn verzoek om een OTS altijd aangeven welke middelen er eerder zijn ingezet om het gezin te helpen.¹⁶

De rechter heeft bij de bepaling of er sprake is van een OTS-situatie een ruime discretionaire bevoegdheid.¹⁷ De bedreiging in de wet is niet verder geconcretiseerd en de rechter mag hier vrij mee omgaan. Dit kan gevaar opleveren in het kader van bijvoorbeeld de rechtsgelijkheid. Toch is er voor gekozen om de rechtsgrond niet verder te concretiseren. Op deze manier biedt de wetsbepaling namelijk voldoende ruimte om op een adequate manier op te treden in de vele verschillende problematische gevallen.¹⁸

Omdat het gaat om een brede wetsbepaling is er veel jurisprudentie die het artikel inkleurt. Zo bepaalde de Hoge Raad dat bij de OTS het belang van het kind voorop moet staan.¹⁹ Daarnaast is al snel bepaald dat er geen sprake hoeft te zijn van een reeds bestaande situatie, maar dat de dreiging ervan voldoende is.²⁰ Ook is het niet van belang of de dreiging van zedelijke of lichamelijke ondergang aan de ouders kan worden toegerekend.²¹

Uit artikel 1:254 lid 4 BW blijkt dat de kinderrechter enkel op verzoek van een ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, de RvdK, of het OM een OTS uit kan spreken. Of lid vier een limitatieve opsomming is, is nog maar de vraag. Professor Forder houdt de mogelijkheid open dat op basis van artikel 8 EVRM ook andere personen die in nauwe persoonlijke betrekking tot de jeugdige staan op basis van *family life* ontvankelijk kunnen zijn in hun

¹¹ Bac 1998 p. 5

¹² Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 322

¹³ Doek & Vlaardingerbroek 2009, p. 338 - 339

¹⁴ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 327

¹⁵ Bruning 2013

¹⁶ Bruning 2013

¹⁷ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 328

¹⁸ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 328

¹⁹ HR 6 oktober 1967, NJ 1968/83

²⁰ HR 30 april 1928, NJ 1928/1220

²¹ HR 17 juni 1977, NJ 1977/564

verzoek.²² Daarnaast kan de rechter in sommige gevallen ambtshalve een OTS uitspreken, maar dat zal in de praktijk niet vaak voorkomen.²³

Artikel 1:256 lid 2 BW bepaalt dat de OTS steeds voor ten hoogste een jaar verlengd kan worden. Dit kan gebeuren op verzoek van BJZ, maar ook op verzoek van een ouder of een ander die de minderjarige tot zijn gezin opvoedt of verzorgt, de RvdK of het OM.

Een minderjarige die onder toezicht is gesteld kan uit huis worden geplaatst. Dit is een vergaande sanctie die mogelijk is als de OTS op zichzelf onvoldoende mogelijkheden biedt om de bedreiging weg te nemen. Allereerst kan dit vrijwillig, dus op initiatief van de ouder zelf. Vaker komt de gedwongen UHP voor. Artikel 1:261 BW bevat de wettelijke verankering van de UHP. Voor deze gedwongen UHP is een machtiging van de kinderrechter vereist. UHP kan plaatsvinden als dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding of als dit noodzakelijk is voor onderzoek van de geestelijke of lichamelijke gezondheid van de ondertoezichtgestelde.²⁴ UHP kan niet langer duren dan de duur van de OTS. Op basis van artikel 1:263 BW kan BJZ de UHP beëindigen. Dit artikel bepaalt tevens dat een ouder of een minderjarige van twaalf jaar of ouder aan BJZ kan verzoeken om de maatregel op te heffen. Tijdens een UHP kan het contact tussen de minderjarige en de ouders worden beperkt. Artikel 1:263a BW is hiervan de wettelijke grondslag. Artikel 1:263b BW bepaalt dat tijdens een UHP ook de omgangsregeling kan worden gewijzigd.

Het Wetsvoorstel Herziening kinderschermingsmaatregelen, dat in 2015 inwerking moet treden, past de gronden van de OTS aan. De OTS is met het in werking treden van de Wet te vinden in artikel 1:255 BW waarvan lid 1 als volgt komt te luiden:

“De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een stichting indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en:

a. de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en

b. de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat zijn te dragen.”²⁵

Tevens wordt er bij de wetswijzing een maatregel van opgroei-ondersteuning ingevoerd. Deze maatregel maakt het mogelijk om eerder in het gezinsleven in te grijpen. Hierover wordt aan het einde van de scriptie meer verteld.

1.3 Bureau Jeugdzorg

BJZ, of zoals de wet het noemt, een stichting als bedoeld in art. 1 Wet op de jeugdzorg, is verantwoordelijk voor de uitvoering van de OTS. BJZ verdient deze bevoegdheid op basis van artikel 1:257 BW. Hierin is bepaald dat de Stichting toezicht houdt op de minderjarige en ervoor zorgt dat de met het gezag belaste ouder hulp en steun wordt geboden om de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden.²⁶ De uitvoeringsbevoegdheid heeft niet altijd bij BJZ gelegen. Tot 1995 was de kinderrechter

²² Forder 2013, art. 1:254 BW

²³ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 332

²⁴ Art. 1:261 lid 1 BW

²⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. A

²⁶ Art. 1:257 lid 1 BW

verantwoordelijk voor de uitvoering van de OTS. Na 1995 werd dit een gezinsvoogdijinstelling. Door de invoering van de WJZ in 2005 was nog maar één gezinsvoogdijinstelling bevoegd, namelijk BJZ. De werkwijze van BJZ wordt later nog uitgebreider besproken.

Wanneer de OTS nog niet het gewenste resultaat bewerkstelligt, is het voor BJZ mogelijk om een schriftelijke aanwijzing te geven op basis van artikel 1:258 BW. Er zijn veel verschillende soorten aanwijzingen mogelijk. Zo kan een aanwijzing de verplichting inhouden dat de ouders met hun onder toezicht gesteld kind het land tijdens de schoolvakantie niet mogen verlaten. Een andere aanwijzing kan de verplichting bevatten om een kind naar school te laten gaan. Zowel de ouders als de kinderen zijn verplicht om de maatregel op te volgen. Voor ouders kan het niet opvolgen vergaande consequenties hebben, ontzetting uit het gezag is een van de mogelijkheden.²⁷

Indien de ouders of het kind van twaalf jaar of ouder het niet met de aanwijzing eens zijn, kunnen zij de kinderrechter verzoeken om deze geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren. Deze mogelijkheid is geregeld in artikel 1:259 BW. Dezelfde personen hebben op basis van artikel 1:260 BW de mogelijkheid om aan BJZ te vragen om de aanwijzing in te trekken op basis van gewijzigde omstandigheden.

1.4 De Raad voor de Kinderbescherming

Toen begin twintigste eeuw de kindwetten werden ingevoerd die het mogelijk maakten om in te grijpen in het ouderlijk gezag, moest er worden gezocht naar een instantie die verantwoordelijk werd voor de uitvoering van deze wetten. Om die reden ontstond in 1905 de Voogdijraad.²⁸ Hij kon de rechter adviseren, kinderen opvangen en toezien op het werk in tehuizen.²⁹ Toen de OTS in 1922 haar intrede deed kreeg de Raad de mogelijkheid om de kinderrechter ook op dat gebied van informatie te voorzien. De Raad kreeg daarbij de mogelijkheid om de rechter te verzoeken de OTS-maatregel op te leggen. De taken van de RvdK werden nog verder uitgebreid. Zo ging hij een rol spelen bij het vorderen van onderhoudsuitkeringen bij de verwekker van het niet erkende kind en met de inning van de uitkeringen die ouders vanaf 1924 moesten betalen ter compensatie van de kosten van ter beschikking gestelde minderjarigen.³⁰

In 1956 vond er een ingrijpende reorganisatie plaats. De Voogdijraad werd voortaan de Raad voor de Kinderbescherming en deze verandering ging gepaard met de uitbreiding van taken op zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk gebied. Vanaf 1956 kunnen de taken van de RvdK in grote lijnen worden onderscheiden in een beschermingstaak, een adviserende taak inzake scheiding en omgang en een strafrechtelijke taak.³¹ De adviserende taak in civiele zaken werd vastgelegd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Hierin werd bepaald dat een rechter niet besliste na verhoor of behoorlijke oproeping van de Raad in zaken over de ouderlijke macht en voogdij.³² De Raad moest dus een beeld schetsen van de gezinssituatie en advies geven aan de rechter. Op strafrechtelijk gebied werd de RvdK verantwoordelijk voor het toezichthouden op de voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling en het geven van informatie over de minderjarige aan de officier van justitie.³³ De positie van de Raad als zowel hulpverlener als onderzoeker leverde commentaar op. Diverse commissies besteedden hier aandacht aan. De bevindingen van de commissies worden later in deze scriptie besproken.

²⁷ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 342

²⁸ Doek 1977, p. 11

²⁹ http://www.kinderbescherming.nl/over_de_raad/geschiedenis/

³⁰ Doek 1977, p. 21

³¹ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 782

³² Doek 1977, p. 30

³³ Doek 1977, p. 31 - 32

Later veranderde er een aantal zaken met betrekking tot de RvdK. Vanaf 1996 werd de Raad een centraal orgaan, er was dus nog één Raad die landelijk opereerde. Daarnaast mocht de Raad zich niet meer bezighouden met het verlenen van hulp. Daarvoor waren andere instanties. De RvdK moest zich primair focussen op het doen van onderzoek voor hun adviserende rol aan de rechter. Op dit moment heeft de RvdK nog steeds twee afdelingen, namelijk een strafrechtelijke en een civielrechtelijk. Deze laatste afdeling is ook van toepassing op de OTS, omdat de Raad hier nog steeds een onderzoekende en adviserende functie in vervult. Tevens houdt de RvdK toezicht op het BJZ.³⁴

1.5 De positie van de minderjarige

Inherent aan het veranderen van de maatschappij door de jaren heen is de veranderende opvatting over de positie van het kind. Een kentering ontstond in de negentiende eeuw. Voor die tijd werden kinderen door de wet nauwelijks beschermd. Er was alleen sprake van armenzorg. Gefundeerd op religieuze en sociale gronden werden kinderen die hulp behoeften hierin voorzien.³⁵ Langzaam ontstond er een verandering in het denken over kinderen. Aan de ene kant beseften men dat kinderen na hun kleutertijd nog niet zo ontwikkeld zijn als volwassenen. Aan de andere kant zorgden groepen zwerfende kinderen voor veel overlast en moest dit aangepakt worden. Hierdoor ontstond er een groeiend, naar huidige maatstaven, socialer beeld over kinderen en werden er voorzieningen in het leven geroepen die kinderen meer beschermden. Voorzieningen die ook vanuit de overheid werden aangestuurd.³⁶ Vanaf de negentiende eeuw lag niet langer de nadruk op het beschermen van de maatschappij, maar op verantwoorde opvang en opvoeding.³⁷ Het kind veranderde langzaam van rechtsobject naar rechtssubject.

Artikel 1:233 BW bepaalt wanneer iemand minderjarig is: *“Minderjarigen zijn zij, die de ouderdom van achttien jaren niet hebben bereikt en niet gehuwd of geregistreerd zijn dan wel gehuwd of geregistreerd zijn geweest of met toepassing van art. 253ha meerderjarig zijn verklaard.”*³⁸ Op dit moment is er een wetsvoorstel aanhangig dat artikel 1:233 BW wijzigt. Volgens dit voorstel zal het artikel komen te luiden: *“Minderjarigen zijn zij die de leeftijd van achttien jaren niet hebben bereikt en evenmin met toepassing van artikel 253ha meerderjarig zijn verklaard.”*³⁹ Het al dan niet minderjarig zijn heeft diverse consequenties voor het kind. Zo is een minderjarige in beginsel niet bevoegd om in rechte op te treden.⁴⁰ Ook kan een minderjarige zich laten bijstaan door een bijzondere curator als de situatie aan de wettelijke bepaling voldoet.⁴¹

Uit de jurisprudentie volgt dat een minderjarige ondanks zijn leeftijd onder bepaalde omstandigheden toch in rechte op kan treden. In de praktijk zijn er twee gevallen wanneer een minderjarige een zelfstandige rechtsingang heeft. Het eerste geval betreft het kort geding. De tweede heeft betrekking op een situatie wanneer er een machtiging UHP naar een gesloten inrichting is afgegeven. Bij een kortgedingsituatie moet het gaan om een spoedeisende situatie. Deze spoed kan met zich meebrengen dat het voor de minderjarige niet mogelijk kan zijn om een wettelijke vertegenwoordiger of bijzondere curator in te schakelen. Wanneer de minderjarige in een dergelijk geval niet-ontvankelijk zou worden verklaard, zou hem de gang naar de rechter worden ontzegd. Naast het onmiddellijk spoedeisend belang moet de minderjarige ook over voldoende inzicht

³⁴ Art. 4 WJZ

³⁵ Van der Linden e.a. 2005, p. 6

³⁶ Van der Linden e.a. 2005, p. 7

³⁷ Van der Linden e.a. 2005, p. 7

³⁸ Art. 1:233 BW

³⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 488, nr. 2

⁴⁰ Fiege 1993, p. 72

⁴¹ Zie art. 1:250 BW

beschikken om zelfstandig te beslissen over het verloop van de procedure.⁴² Bij zaken met betrekking tot hoger beroep bij een gesloten plaatsing speelt het arrest Martijntje een belangrijke rol. Een zestienjarig meisje kwam in hoger beroep op tegen een beslissing van de kinderrechter waarbij zij in het kader van een OTS voor de tijd van drie maanden geplaatst was in een gesloten inrichting. In dit arrest bepaalde het gerechtshof Arnhem dat, omdat de civielrechtelijk vrijheid van het meisje was ontnomen, dit een inbreuk maakte op een grondrecht. Dit is volgens het hof voldoende grond om de spoedeisendheid van een beslissing in hoger beroep aanwezig te achten.⁴³ Sinds 1 januari 2008 is in artikel 29a lid 2 WJZ bepaald dat een minderjarige van twaalf jaar en ouder altijd bevoegd is om in rechte op te treden in gevallen betreffende de plaatsing in gesloten jeugdzorg. Ditzelfde geldt voor jongeren die nog geen 12 jaar zijn, maar wel in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake.⁴⁴

Ook met betrekking tot de OTS zijn er voor de minderjarige mogelijkheden om in rechte op te treden. Op basis van artikel 1:254 lid 5 BW kan de minderjarige van 12 jaar of ouder de kinderrechter verzoeken om BJZ te vervangen door een BJZ uit een andere provincie. Artikel 1:256 lid 4 BW geeft de minderjarige van twaalf jaar of ouder de mogelijkheid om een verzoek in te dienen bij de kinderrechter om de OTS op te heffen wanneer de gronden niet meer aanwezig zijn. Een minderjarige van twaalf jaar of ouder kan de kinderrechter ook verzoeken om een schriftelijke aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren. De grondslag hiervan staat in artikel 1:259 lid 1 BW. Daarnaast volgt uit artikel 1:263 lid 2 BW dat de minderjarige van twaalf jaar of ouder bevoegd is om de kinderrechter te verzoeken om wegens gewijzigde omstandigheden een UHP te beëindigen, in te korten of de verblijfplaats van de minderjarige niet te wijzigen. Tot slot blijkt uit artikel 1:263b lid 2 BW dat een minderjarige zich kan wenden tot de kinderrechter wanneer hij wil dat een beslissing van BJZ met betrekking tot de omgang wordt gewijzigd. Een minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar nog niet heeft bereikt heeft deze bevoegdheden ook wanneer de rechter oordeelt dat hij redelijkerwijs in staat is om over zijn belangen te oordelen. Hoger beroep tegen deze beslissingen staat voor de minderjarige niet open.⁴⁵ Tenzij zich een geval voordoet als in de zaak Martijntje.

Bij gerechtelijke procedures die de minderjarige aangaan heeft hij het recht om gehoord te worden. Dit hoorrecht is vastgelegd in artikel 809 lid 1 RV. Hierin staat dat de rechter niet beslist voordat hij een minderjarige van twaalf jaar of ouder in de gelegenheid heeft gesteld om zijn mening kenbaar te maken. Wanneer het horen naar het oordeel van de rechter van ondergeschikt belang is, kan het achterwege blijven. Kinderen die jonger dan twaalf jaar zijn worden alleen gehoord wanneer de rechter dit noodzakelijk vindt. Artikel 809 lid 3 RV bepaalt dat wanneer het horen van de minderjarige niet kan worden afgewacht de beschikking tot, onder andere, een voorlopige OTS toch afgegeven kan worden. Het hoorrecht moet dan binnen twee weken wel worden hersteld, anders vervalt de beschikking.

Het doel van de kindbeschermingsmaatregelen is, niet verassend, om het kind te beschermen. Om die reden staan er vier uitgangspunten centraal. Allereerst moet het gaan om een *ultimum remedium*. In eerste instantie moet geprobeerd worden om de gezinssituatie binnen een vrijwillig kader aan te pakken. Zoals al aangegeven is dit uitgangspunt binnen de OTS in artikel 1:254 lid 1 BW vastgelegd. Dit uitgangspunt komt overeen met artikel 8 EVRM. Inmenging in het gezinsleven is volgens dit artikel slechts legitiem wanneer de maatregel bij wet is voorzien, een geoorloofd doel dient en in een democratische samenleving noodzakelijk is.⁴⁶ In de tweede plaats staat het zo, zo, zo-beleid uit artikel 5 lid 4 WJZ centraal. Dit betekent dat een maatregel altijd zo licht mogelijk moet zijn, zo kort mogelijk moet duren en zo dicht mogelijk bij huis moet worden uitgevoerd. In de derde

⁴² Zie bijvoorbeeld: Hof s-Gravenhage 9 december 1987, NJ 1988, 902

⁴³ Hof Arnhem 19 januari 1993, NJ 1994, 711 (Martijntje)

⁴⁴ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 242

⁴⁵ Art. 807 RV

⁴⁶ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 295

plaats moet altijd het belang van het kind voorop staan. Anders gezegd: het belang van het kind moet het ingrijpen via een kindbeschermingsmaatregel noodzakelijk maken.⁴⁷ Dit volgt uit artikel 3 IVRK. Dit artikel bepaalt dat bij elke actie waarbij een kind betrokken is het belang van het kind als eerst overweging moet worden meegewogen. Het laatste uitgangspunt gaat over de verhouding tussen de overheid en het particulier initiatief. Deze is in het jeugdrecht zo geregeld dat de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel zoveel mogelijk wordt overgelaten aan particuliere instanties. De overheid creëert de voorwaarden door middel van subsidiëring en heeft een controlerende taak.⁴⁸

Naast de Nederlandse regeling zorgt ook het EVRM voor verschillende rechtswaarborgen voor het kind. Denk aan artikel 6 EVRM over het recht op een eerlijk proces en het folterverbod uit artikel 3 EVRM. Daarnaast, en meer in het bijzonder, is het IVRK van toepassing op de positie van de minderjarige. De artikelen uit het IVRK vallen uiteen in drie soorten, namelijk *protection*, *provision* en *participation*. Deze drie begrippen zorgen ervoor dat het kind op een brede manier beschermd wordt door de bepalingen uit het IVRK.

Ook wanneer de gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitvoering van de OTS staat de positie van het kind nog steeds centraal. Onder verwijzing naar opnieuw het IVRK zijn diverse maatregelen genomen die ervoor moeten zorgen dat het kind verzekerd blijft van de zorg die zij nodig heeft voor zijn of haar welzijn. Het wetsvoorstel heeft bepalingen opgenomen over de verplichte verklaring omtrent het gedrag, verantwoorde hulp, professionalisering, de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, bepalingen over het dossier en over recht op informatie, overleg en toestemming en een meldplicht voor calamiteiten en voor geweld.⁴⁹ De wetgever is van mening dat deze onderwerpen dusdanig fundamenteel zijn dat ze voor alle vormen van jeugdhulp moeten gelden.

Aan het einde van deze paragraaf ga ik nog kort in op de positie van de ouders binnen de OTS. Ondanks het feit dat de ondertoezichtgestelde de minderjarige is, heeft een OTS ook veel invloed op diens ouders. Het is namelijk hun kind dat onder toezicht staat en zij zijn degene die hulp en steun krijgen bij de opvoeding. Om die reden hebben ouders, net als de kinderen, ruime bevoegdheden gekregen om op te komen tegen bepaalde beslissingen met betrekking tot de OTS. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om de kinderrechter te vragen een OTS op te heffen⁵⁰ of om een schriftelijke aanwijzing op te heffen of vervallen te verklaren.⁵¹

1.6 Conclusie

In het eerste hoofdstuk is een kader met betrekking tot de positie van de minderjarige in het jeugdrecht, en meer in het bijzonder binnen de OTS, geschetst. Allereerst is besproken welke plek de OTS inneemt binnen het systeem van kindbeschermingsmaatregelen. Gebleken is dat de OTS de minst ingrijpende kindbeschermingsmaatregel is die een rechter op kan leggen binnen een gezin. Vervolgens is de invoering van de kinderrechter besproken. Deze is in 1922 ingevoerd omdat er behoefte was aan een gespecialiseerde rechter die aandacht besteedde aan het kind. Gelijktijdig met de kinderrechter werd de OTS ingevoerd. Hiervan was het doel om de overheid een middel te geven die tussen het niets doen en het ontheffen van het ouderlijk gezag inzat. Het doel van de OTS is om de dreiging in een gezinssituatie ten opzichte van het kind terug te dringen. Wel is het opleggen van de maatregel een ultimum remedium. BJZ is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel

⁴⁷ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 297

⁴⁸ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 298

⁴⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 2

⁵⁰ Art. 1:256 lid 4 BW

⁵¹ Artt. 1:259 lid 1 en 1:260 lid 1 BW

en de rechter heeft een ruime discretionaire bevoegdheid. Om de OTS beter te laten functioneren kunnen een schriftelijke aanwijzing en een UHP worden toegevoegd aan de maatregel wanneer dit nodig blijkt te zijn. Tenslotte zullen in 2015 de gronden van de OTS worden gewijzigd.

Ook is er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de BJZ, de RvdK en de positie van de minderjarige. BJZ is verantwoordelijk voor de uitvoering van de OTS. De Raad is een belangrijk orgaan bij de OTS, omdat deze na onderzoek informatie verschaft aan de rechter op basis waarvan hij tot een uitspraak kan komen. Bij de OTS staat het belang van de minderjarige centraal. Een minderjarige heeft in beginsel geen procesbevoegdheid, maar de wet heeft een minderjarige van twaalf jaar en ouder wel diverse mogelijkheden gegeven om in gevallen van een OTS in rechte op te komen voor zijn of haar belang.

Hoofdstuk 2 De uitvoering van de OTS voor 1995

2.1 Inleiding

In hoofdstuk twee wordt teruggeblikt op de periode waarin de kinderrechter zijn intrede deed in het Nederlands recht tot de periode dat zijn positie drastisch veranderde en de uitvoering van de OTS niet meer tot zijn verantwoordelijkheid behoorde. In de tweede paragraaf wordt de totstandkoming van de kinderrechter in 1922 besproken en bekeken hoe de bevoegdheden van de rechter zich in de eerste periode hebben ontwikkeld. In de derde paragraaf wordt het rapport van de Commissie Enschedé besproken. Paragraaf vier bespreekt het rapport van de Commissie Wiarda dat aanbeveling deed om de wet te wijzigen met betrekking tot de positie van de kinderrechter. De vijfde paragraaf gaat in op de rapporten van de commissies Gijsbers en Vliegthart en op de parlementaire reactie hierop. Tot slot wordt er in de laatste paragraaf een conclusie getrokken.

2.2 De totstandkoming en ontwikkeling van de kinderrechter

Door een veranderende opvatting over de rechtspositie van het kind, waarbij het vorige hoofdstuk al stilstond, namen de rechten voor kinderen toe. In die periode, grofweg rond de industriële revolutie, werden kinderen al vanaf hun vijfde levensjaar tewerkgesteld in fabrieken. In vergelijking met de huidige situatie is dat haast ondenkbaar, maar in die tijd werd de jeugdige wettelijk niet beschermd. Dat veranderde eind negentiende eeuw toen er een roep kwam om de jeugdige een sterkere en beschermende positie binnen de rechtstaat te geven. De maatschappij wilde regelgeving die kinderen beschermde tegen uitbuiting en misbruik in tijden van kinderarbeid, armoede en alcoholmisbruik.⁵² Voorbeelden van nieuwe regelgeving over de minderjarige zijn het Kinderwetje van Van Houten in 1874, de invoering van de Leerplichtwet in 1905, het hoorrecht in 1982, het IVRK in 1989 en de invoering van een gespecialiseerde kinderrechter in 1922.

De kinderrechter was een van de instituten die werd ingevoerd om de jeugdige een sterkere positie in de maatschappij te geven. Door de komst van de OTS werd er gezocht naar een nieuwe rechter die beter in staat was om de maatregel uit te voeren dan de al aanwezige rechters. Om die reden werd er besloten om een kinderrechter in te voeren. Deze rechter moest, naast de OTS, gaan beslissen over de behandeling van strafzaken tegen kinderen en het tenietdoen van de opvoedingsbeslissing van de vader op verzoek van de moeder. Daarnaast trad de kinderrechter toe tot de meervoudige kamer bij zittingen over de ouderlijke macht en voogdij en bij de behandeling van zwaardere strafrechtelijke delicten.⁵³ De kinderrechter kreeg met betrekking tot de OTS een bijzondere taak toebedeeld. Er was niet alleen sprake van een rechtsprekende taak, van de rechter werd ook verlangd dat hij een controlerende taak vervulde binnen de OTS. Zo was het niet ongevoerd dat kinderrechters op huisbezoek gingen bij de onder toezicht gestelde kinderen of dat rechters kinderen in huis namen die geen woongelegenheden hadden. Omdat het pedagogische karakter van het jeugdrecht als een rode draad door dit rechtsgebied heen loopt, is er voor gekozen om de kinderrechter in vergelijking met de normale civiele rechter deze brede functie te geven. De kinderrechter was dus niet lijdelijk, maar kreeg ambtshalve bevoegdheden. Op die manier bleef hij in staat om de problematiek in de gaten te houden.⁵⁴

Omdat de kinderrechter gelijktijdig met de OTS is ingevoerd, vertonen beide in de historie overeenkomsten met elkaar met betrekking tot de ratio en de ontwikkeling. Zo wordt de invoering

⁵² Bac 1998, p. 5

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid., p. 24

van de OTS en de kinderrechter in dezelfde MvT behandeld en hebben ontwikkelingen met betrekking tot de positie van de kinderrechter ook gevolgen gehad voor de OTS. De kinderrechter was nieuw in 1922 en daarom is het geen verrassing dat zijn positie door de jaren heen is gewijzigd. Na 1995 gebeurde rigoureuus, maar ook voor die tijd is de positie van de rechter steeds veranderd.

De OTS werd in het leven geroepen omdat er geen middenweg was tussen het volledig ontnemen van het gezag over het kind of het niets doen. De MvT noemde het toenmalige stelsel *“een stelsel van uitersten”*.⁵⁵ Voor de invoering van de OTS heeft Nederland inspiratie opgedaan bij andere landen. Daar was er namelijk wel een minder ingrijpend middel voor handen. In deze landen was er een vorm van onder toezicht stellen aanwezig waarbij de rechter de maatregel kon opleggen en tegelijkertijd verantwoordelijk was voor het houden van toezicht op het uitvoeren van de maatregel.⁵⁶ De desbetreffende rechter was in die landen (Amerika, Engeland en België worden genoemd) een gespecialiseerde kinderrechter. Dit werd door de Nederlandse wetgever als voordeel gezien. Deze kinderrechter, die meer bevoegdheden had dan de gewone civiele rechter, kon zijn opgelegde sanctie handhaven door de gezinnen bij te sturen als de sanctie niet het optimale resultaat behaalde.⁵⁷ Het lijkt er om die reden dan ook op dat de invoering van de kinderrechter en de invulling van diens taak voor een groot deel afhankelijk is geweest van de invoer van de ondertoezichtstelling, naast het feit dat een deskundige rechter vanaf dat moment tevens kon beslissen over het groeiende aantal regels met betrekking tot minderjarigen zoals bijvoorbeeld in het strafrecht.

De MvT stelt de vraag of het opleggen van de OTS-maatregel net als in het buitenland ook in Nederland aan de kinderrechter moet worden overgelaten. De beantwoording van deze vraag vangt aan door te stellen dat de oplegging van een OTS sowieso moet gebeuren door een rechter omdat de maatregel vrij sterk ingrijpt in het familieleven. Daar wordt aan toegevoegd: *“Daarnaast zal, wanneer eenmaal de ondertoezichtstelling is bevolen, de rechter het toezicht op de uitvoering blijven houden, niet alleen tot waarborg eener goede uitvoering (...), maar ook ten einde wanneer de wenschelijkheid daarvan blijkt, den aanvankelijk bepaalde duur der ondertoezichtstelling te verlengen of te verkorten of te bevelen de plaatsing van het kind in een observatiehuis of een inrichting of gesticht voor kinderen, die bijzondere tucht behoeven.”*⁵⁸ Vanwege deze taakomschrijving voldeed de huidige opzet van de civiele rechter niet aan de invulling van de functie. Er was een lenige, vlug werkende en gemakkelijk toegankelijk rechterlijk orgaan nodig.⁵⁹ Duidelijk werd dat er een rechter moest zijn die constant op de hoogte is en blijft van het kind en het gezin waar het kind onderdeel van uitmaakt, dat toegang tot de kinderrechter laagdrempelig moest zijn en dat er persoonlijk contact diende te zijn tussen de rechter en de procespartijen.⁶⁰ Omdat bovengenoemde vereisten in Nederland niet aanwezig waren, werd de kinderrechter geboren om dit vacuüm op te vullen.

Vervolgens besteedde de wetgever aandacht aan hoever de bevoegdheid van de nieuwe kinderrechter moest reiken. Geoordeeld werd dat de kinderrechter slechts mag beslissen over de toepassing van wetten die ten doel hebben om te waken tegen verwaarlozing en criminaliteit onder de jeugd.⁶¹ Hoger beroep tegen een beslissing van de kinderrechter bij een niet gespecialiseerde rechter werd geaccepteerd. Ondanks dat bij het hof geen deskundige rechter aanwezig is, woog het belang van twee feitelijke instanties zwaarder.⁶²

⁵⁵ Kamerstukken II 1919/20, 490, nr. 3 (MvT)

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

De macht van de kinderrechter groeide na de inwerkingtreding van de wet. Een voorbeeld hiervan is de UHP. Ondanks het feit dat er wettelijk gezien in die tijd nog geen mogelijkheden waren om een onder toezicht gesteld kind uit huis te plaatsen, gingen rechters toch over tot deze maatregel. Toen er later wel wetgeving over de UHP kwam, werd het voor de kinderrechter mogelijk om ambtshalve kinderen uit huis te plaatsen.⁶³ Het aantal ondertoezichtstellingen groeide en er kwam meer regelgeving. Dit ging gepaard met een groeiend aantal rechterlijke interventies. De rechter kreeg meer bevoegdheden dan in de MvT in eerste instantie was beoogd. De kinderrechter trad ook op in civiele zaken waarin het kind veel belang had. De rechter werd een bemiddelaar in zaken waarin geschillen ontstonden tussen de ouders over de opvoeding.⁶⁴ Denk hierbij aan echtscheidingen, gezagkwesties en adoptie.

Maatschappelijke veranderingen vanaf de periode 1922 hadden gevolgen voor de kinderrechter. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de toenemende mondigheid van de maatschappij. Deze speelde een rol bij de veranderende positie van de rechter. Men werd kritischer ten opzichte van de rechter die steeds minder bekend stond als de alles wetende macht.⁶⁵ Dit leidde er uiteindelijk toe dat er commissies kwamen die de positie van de kinderrechter grondig gingen onderzoeken.

2.3 De Commissie Enschedé

In de literatuur wordt het rapport van de Commissie Kinderrechtspraak, ook wel vernoemd naar haar voorzitter de heer Enschedé, genoemd als de eerste aanzet tot de discussie over de positie van de kinderrechter binnen de OTS.⁶⁶ Deze in 1964 ingestelde commissie had als taak om de problemen binnen de kinderrechtspraak naar voren te brengen. De taak van de kinderrechter kreeg hierbij in het bijzonder aandacht. Bij de installatie van de commissie bracht de minister van Justitie al naar voren dat er onderzoek nodig was om de dubbele functie van de kinderrechter te beoordelen. De Commissie concludeerde dat er geen problemen waren met de dubbele functie van de rechter. Zij vond dat de positie van de kinderrechter als rechter niet werd aangetast.⁶⁷ Ter ondersteuning van dit standpunt meldt de commissie dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden binnen de invulling van de functie van rechter in het algemeen. De rechter bemoeide zich binnen zijn ambt steeds meer met de uitvoering van diverse kwesties. Vanuit staatkundig oogpunt zag de Commissie geen probleem in de positie van de kinderrechter binnen de uitvoering van de OTS.

2.4 De Commissie Wiarda

De uitkomst van het rapport van de Commissie Enschedé zorgde voor discussie over de positie van de rechter binnen de OTS. De Commissie Wiarda pakte het stokje op en ging onderzoek doen naar de vraag of, en zo ja welke, wijzigingen de wetgeving op het gebied van kinderbescherming moest ondergaan.⁶⁸ De Commissie werd in 1965 ingesteld en presenteerde haar bevindingen in 1971. Omdat de vraagstelling aan de Commissie breder was dan voor deze scriptie relevant worden alleen de uitkomsten die voor dit onderzoek bruikbare informatie bevatten besproken.

In hoofdstuk twaalf bespreekt de Commissie de uitvoering van de ondertoezichtstelling en deed zij een aantal aanbevelingen. Allereerst vond de Commissie het problematisch dat volgens het toenmalige model een natuurlijk persoon door de rechter als gezinsvoogd wordt benoemd. Het

⁶³ Bac 1998, p. 26

⁶⁴ Bac 1998, p. 7

⁶⁵ Bac 1998, p. 7

⁶⁶ Bruning 2001, p. 144

⁶⁷ Bruning 2001, p. 145

⁶⁸ Commissie Wiarda, p. 4

rapport verwoordt het als volgt: “De problematiek die zich bij de uitvoering van deze maatregel regelmatig voordoet, de ingewikkelde persoonlijke verhoudingen in het gezin, de vaak gestoorde gezinsrelaties, enz. is van dien aard dat deze door één persoon niet op te lossen is. Hiervoor is ‘teamwork’ nodig zoals een instelling met geschakeerde mogelijkheden die leveren kan.”⁶⁹ Daarnaast was er kritiek op het feit dat de gezinsvoogdijinstellingen die de gezinsvoogden begeleidden niet verantwoordelijk waren voor hun gedragingen (dat was immers de rechter) en door de rechter zomaar opzij geschoven konden worden. Om dit probleem op te lossen werd voorgesteld om de OTS voortaan op te dragen aan een instelling voor jeugdbescherming.⁷⁰ Die instelling moest er wel voor zorgen dat persoonlijk contact met de cliënten gegarandeerd werd zodat een te onpersoonlijke werkwijze voorkomen werd.

De Commissie nam tevens het standpunt in dat de rechter niet meer verantwoordelijk moest zijn voor zowel het uitvoeren als het uitspreken van een OTS. De Commissie adviseerde om de combinatie van enerzijds het verlenen van hulp, waarvoor specifieke kwaliteiten nodig zijn waar een rechter niet over beschikt, en anderzijds het uitspreken van de maatregel te wijzigen en de kinderrechter uitsluitend de rechtsprekende functie toe te vertrouwen. De Commissie zag wel in dat de rechter een belangrijke functie had bij de OTS, maar omdat diverse belangrijke beslissingen met betrekking tot de OTS en het kind nog ter toetsing aan de rechter voorgelegd moesten worden, blijft hij toch betrokken. Als gevolg van de voorgestelde positieverandering moest volgens de Commissie tevens de ambtshalve bevoegdheden van de rechter veranderen. Hieruit volgde dat de rechter met betrekking tot de uithuisplaatsing pas kon beslissen nadat de instelling hierover een verzoek had ingediend. Het geven van ambtshalve bevoegdheden aan de instelling ging de Commissie te ver omdat het om een ingrijpende maatregel ging.⁷¹

2.5 De Commissies Gijsbers en Vliegenthart en de parlementaire reactie

De Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming onder leiding van de heer Gijsbers en de Subcommissie Kinderbescherming⁷² onder leiding van mevrouw Vliegenthart pleitten in hun rapporten voor meer rechtswaarborgen voor belanghebbenden in OTS-zaken.⁷³ Zij vormden, voorlopig, de laatste rapporten die betoogden dat de OTS herzien moest worden. Als reactie hierop stelde de toenmalig staatssecretaris van Justitie een nota op met de titel *Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging*. Hierin werd voorgesteld om de rechtsprekende en uitvoerende functies van de kinderrechter binnen de OTS te scheiden en de verantwoordelijkheid van de OTS bij een GVI te leggen.⁷⁴ Wat werd er besproken in de hierboven genoemde rapporten?

2.5.1 De Commissie Gijsbers

De Commissie Gijsbers kreeg de opdracht om de bestaande wettelijke taken en de organisatie van de Raden voor de Kinderbescherming te onderzoeken en hun functioneren in de praktijk.⁷⁵ Aanleiding hiertoe was de behoefte aan onderzoek naar de klachten over de jeugdbescherming van de Raden.

⁶⁹ Commissie Wiarda p. 175

⁷⁰ Commissie Wiarda p. 176

⁷¹ Commissie Wiarda p. 176-179

⁷² Subcommissie onder de Commissie Jeugdwelzijnsbeleid en de Commissie voor Justitie

⁷³ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 13

⁷⁴ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 13

⁷⁵ Rapport Commissie Gijsbers 1990, p. 1

Deze klachten kwamen frequent binnen en waren hevig van karakter.⁷⁶ De Commissie had dus niet als primaire taak om de positie van de kinderrechter te onderzoeken.

De Commissie kwam met betrekking tot het functioneren van de Raden voor de Kinderbescherming tot de conclusie dat er geen sprake was van structurele tekortkomingen. Hiermee werd bedoeld dat er geen tekortkomingen waren die het gevolg waren van de structuur en die door een andere structuur verholpen zouden kunnen worden.⁷⁷ Ondanks dit gegeven kwam de Commissie wel met een aantal aanbevelingen die het functioneren van de Raden positief zou kunnen beïnvloeden. Er moest bij het werk van de Raden meer deskundigheid worden ingeschakeld en de deskundigheid van de maatschappelijk werkers moest meer aandacht krijgen. Daarnaast moest het recht op contra-expertise voor de cliënt beter worden vastgelegd. Tevens werd geadviseerd om de toezichthoudende functie op de (gezins)voogdijinstellingen te schrappen. Ook gaf de Commissie aan dat de Raden op systematische wijze een beleid moesten ontwikkelen welke was gericht op goede en heldere informatie over diens taak en functie richting betrokkenen in algemene zin en in concrete situaties.⁷⁸

Naast de hierboven, niet limitatief, genoemde verbeterpunten ging de Commissie ook in op de positie van de kinderrechter binnen de kinderschermingsmaatregelen. Door de invoering van de kindernetten heeft de kinderrechter veel taken opgedragen gekregen. Volgens de Commissie heeft dit niet alleen geleid tot: *“ondoorzichtige structuren voor cliënten, maar ook tot een mindere zorgvuldigheid bij het acht slaan op de mate van verenigbaarheid van taken en functies. En dat terwijl juist in de rechterlijke organisatie een verregaande zorgvuldigheid in acht wordt genomen opdat geen ongewenste vermenging van functies en taken optreden.”*⁷⁹ Hieruit vloeit al voort dat de Commissie het niet eens is met de vereniging van uitvoerende en rechtsprekende functies. Later noemt de Commissie het ook expliciet. Het is volgens hun verkeerd dat de kinderrechter de formele leiding geeft aan een gezinsvoogd die zijn aanwijzingen dient op te volgen en tegelijkertijd betrokken kan raken in conflicten waarbij de rechter zichzelf als uitvoerder tegenkomt.⁸⁰ De Commissie verbindt hieraan de conclusie dat: *“de mogelijkheid dient te worden onderzocht om de zuiverheid van de rechtsprekende functie te herstellen”*.⁸¹ De oplossing die hiervoor wordt aangedragen is om de rechter niet langer met de verantwoordelijkheid over de OTS te belasten. Wanneer er een gezinsvoogdijinstelling wordt benoemd als uitvoerder zou dit de OTS-procedure zuiveren.⁸² Gezien deze opvatting is het niet verwonderlijk dat de Commissie zich uiteindelijk aansluit bij de bevindingen van de Commissie Wiarda.

2.5.2 De Commissie Vliegthart

In de jaren 1988 en 1989 kwamen er bij de Tweede Kamer klachten binnen van burgers over de kinderscherming. Gezien het aantal klachten en de aard ervan werd besloten om een commissie in te stellen die tot doel had om de klachten over het functioneren van de kinderscherming te analyseren.⁸³ Voorzitter van de Commissie werd mevrouw Vliegthart die in de inleiding van het rapport stellig zegt: *“Aan de kinderscherming – het ingrijpen van rechter en overheid in het gezinsleven – mogen hoge eisen van doeltreffendheid en van zorgvuldigheid worden gesteld. Gezien de belangen van de betrokken personen die in het geding zijn, is iedere fout er één te veel.”*⁸⁴

⁷⁶ Rapport Commissie Gijsbers 1990, p. 1

⁷⁷ Ibid., p. 43

⁷⁸ Ibid., p. 43-44

⁷⁹ Ibid., p. 41

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Rapport Commissie Vliegthart 1990, p. 4

⁸⁴ Ibid., p. 1

De Commissie stelt in haar rapport een aantal gebreken binnen de toenmalige kindbescherming aan de kaak. Allereerst werd er ingegaan op de rechtspositie van degenen die in een procedure tegenspraak willen voeren. Het belangrijkste knelpunt dat werd geconstateerd is de ongelijkheid van procespartijen; de ouders/voogd en de RvdK. Dit had tot gevolg dat een goed overzicht van feiten en omstandigheden en een goede besluitvorming niet werden gerealiseerd. Ook werden er fouten niet, of te laat, rechtgezet.⁸⁵ Als zeer belangrijke oorzaak voor de ongelijkheid der partijen werd de onbekendheid van burgers met het systeem gezien. Hierdoor werden de mogelijkheden die de burgers hadden om in een procedure op te komen tegen een beslissing waar ze het niet mee eens waren niet optimaal benut.⁸⁶ Een ander belangrijk punt was de onmogelijkheid voor de ouders/voogd om een contra-indicatie aan te vragen tegen het rapport van de RvdK. Daarnaast was er kritiek op het raadsrapport, omdat hierin feitelijkheden en meningen van de rapporteur door elkaar liepen.⁸⁷

Vervolgens werd er aandacht besteed aan de toepassing van gezagsmaatregelen. De klachten hierover bestonden met name uit vaagheid over en het ontbreken van wettelijke criteria, tekortkomingen in de bewaking van de duur van voorlopige ingrepen, onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, onzorgvuldigheden in de juridische procedure en de dubbele functie van de kinderrechter.⁸⁸ De Commissie onderschreef deze klachten en kwam tot de conclusie dat wettelijke gronden aangescherpt moesten worden, dat de waarborgen voor de duur van de voorlopige maatregelen moesten worden verscherpt en dat de verantwoordelijkheidsverdeling binnen een OTS helder moest worden.⁸⁹ Ook met betrekking tot de kritiek op de rol van de kinderrechter ging de Commissie mee. Onder verwijzing naar art. 6 EVRM (in dit geval het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter) werd kritiek geleverd op de positie van de rechter. Deze kritiek vond tevens zijn grondslag in het feit dat er onvoldoende controlemogelijkheden waren op de uitvoeringshandelingen van de rechter. Het was bovendien onduidelijk welke partij, rechter, instelling of voogd, de contactpersoon was.⁹⁰ Niet helder was het welke positie de kinderrechter innam tegenover de GVI en de overige betrokkenen.⁹¹

Ook was er kritiek op het functioneren van de organisaties voor kindbescherming. Het grootste verwijt met betrekking tot deze organisaties was dat zij een te zeer gesloten systeem vormden waarin de beroepsbeoefenaren elkaar de hand boven het hoofd hielden.⁹² Dit uitte zich in klachten van de burgers die betrekking hadden op de autoritaire positie van de organisaties waardoor ouders niet voor hun belangen durfden op te komen, de teleurstellende rol van de inspectie voor de kindbescherming, het ontbreken van controlemogelijkheden op het beleid van de rechters en klachten met betrekking tot het klachtenrecht.⁹³

De klachten die door burgers over de kindbescherming waren geuit kregen grotendeels gehoor bij de Commissie. De Commissie deed diverse aanbevelingen om de kindbescherming te verbeteren. Deze aanbevelingen werden verdeeld in twee categorieën. Aanbevelingen met het oog op bestuur aan de ene kant en aanbevelingen met het oog op de wetgeving aan de andere kant. De voor deze scriptie relevante aanbevelingen worden hieronder besproken.

⁸⁵ Rapport Commissie Vliegthart 1990, p. 18 - 19

⁸⁶ Ibid., p. 19

⁸⁷ Ibid., p. 22

⁸⁸ Ibid., p. 23

⁸⁹ Ibid., p. 24

⁹⁰ Ibid., p. 24

⁹¹ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 13

⁹² Rapport Commissie Vliegthart 1990, p. 35

⁹³ Ibid., p. 35 - 36

Er werd een aantal aanbevelingen gedaan die ingingen op de bestuurlijke sfeer. Het klachtenrecht zou versterkt moeten worden door landelijk geldende criteria voor de klachtenbehandeling in te voeren. Daarnaast moest het bestuur ervoor zorgen dat de wet minder vaag werd met betrekking tot de gronden en duur van rechterlijke beslissingen. Ook moesten de mogelijkheden en garanties voor tegenonderzoek worden uitgebreid. Aanbevolen werd tevens om een zorgvuldige uitoefening van bevoegdheden te realiseren. Dit zou onnodige weerstand tegen de rechter en RvdK voorkomen. Tenslotte diende de informatieverstrekking naar de burgers verbeterd te worden.⁹⁴

Naast de aanbeveling op bestuurlijk niveau werden er ook aanbevelingen gedaan op het niveau van wetgeving. De eerste aanbeveling ging over het aanbrengen van een scheiding tussen de rechtspraak en gezinsvoogdij. Op deze manier werden de twijfels over partijdigheid en afhankelijkheid vermeden en werd duidelijk met welke partij de betrokkenen bij een OTS te maken hebben. Tenminste eenmaal per drie maanden diende de GVI de rechter op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen met betrekking tot de OTS.⁹⁵ Tevens werd aanbevolen om de rechter niet meer ambtshalve in de gelegenheid te stellen een UHP uit te spreken, een wettelijke omschrijving te maken die omschreef op welke wijze bureaus van de Raden voor de Kinderbescherming hun taak moesten uitoefenen, de landelijke opgestelde klachtregelingen dienden in de wet te worden verankerd en er moest een interdepartementale inspectie jeugdhulpverlening komen.⁹⁶

2.5.3 De parlementaire reactie

Als gevolg van de uitkomsten van de hiervoor besproken rapporten kwam het parlement met een reactie. Op 19 december 1990 presenteerde staatssecretaris Kosto de nota *Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging*. Hierin werd onder andere bekendgemaakt dat de rechtsprekende en uitvoerende taken van de rechter gescheiden werden. De plannen uit de nota zijn uiteindelijk overgenomen en waren leidend bij de wetwijziging van 1995.⁹⁷

In de Nota wordt allereerst aandacht besteed aan de verbetermogelijkheden die er liggen met betrekking tot deskundigheid, zorgvuldigheid en rechtswaarborgen bij de organen van jeugdbescherming.⁹⁸ Een interne deskundige zorgt ervoor dat kinderschermingszaken vanuit andere invalshoeken worden bekeken dan alleen de invalshoek van de maatschappelijk werker.⁹⁹ Om die reden wordt er bij de Raden een interne deskundige, die de hoedanigheid van gedragswetenschapper bekleedt, aangesteld. Ook de mogelijkheid om een externe deskundige te raadplegen werd ingevoerd. Wanneer er zich een situatie voordoet waarin er zodanige complexe problematiek is dat de interne deskundige niet voldoende zekerheid biedt, kan de externe deskundige worden ingeschakeld.¹⁰⁰ Tevens werden er maatregelen genomen om deskundigheid bij de medewerkers te vergroten door middel van bijvoorbeeld cursussen en werden er initiatieven genomen om de wanverhouding met betrekking tot het aantal onder toezicht gestelde allochtonen aan te pakken.¹⁰¹

Ook op het gebied van de rechtswaarborgen werden verbeterstappen gemaakt. Er werd meer duidelijkheid geboden omtrent de procedures en bijbehorende beslissingen. Dit vond plaats op

⁹⁴ Rapport Commissie Vliegenthart 1990, p. 41 - 48

⁹⁵ Rapport Commissie Vliegenthart 1990, p. 49

⁹⁶ Rapport Commissie Vliegenthart 1990, p. 50 - 54

⁹⁷ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3

⁹⁸ Kamerstukken II 1990/91 21 980, nrs. 1-2, p. 11

⁹⁹ Kamerstukken II 1990/91 21 980, nrs. 1-2, p. 11

¹⁰⁰ Kamerstukken II 1990/91 21 980, nrs. 1-2, p. 12

¹⁰¹ Kamerstukken II 1990/91 21 980, nrs. 1-2, p. 12 - 13

macroniveau richting het grote publiek en op microniveau jegens de direct betrokkenen.¹⁰² Het voorstel om een tegenonderzoek te gelasten wanneer een betrokkene het niet eens is met een rapport van de Raad werd van de hand gewezen, omdat er al voldoende waarborgen binnen het recht aanwezig zijn (zoals bijvoorbeeld hoger beroep).¹⁰³

Omdat het bij beschermingsmaatregelen om ingrijpende maatregelen gaat onderkent ook de Staatssecretaris dat de besluitvorming aan hoge kwaliteitseisen moet voldoen. Om die reden werden ook op het gebied van klachtenbehandeling en inspectie stappen gemaakt.¹⁰⁴

Tot slot werd er ingegaan op de nieuwe positie van de rechter en de instellingen. Omdat er ten tijde van het rapport, in vergelijking met het jaar van de invoering van de kinderrechter, meer geprofessionaliseerde instellingen zijn aan wie een rechter zijn taak kon overdragen, werd de deur naar verandering geopend. Er was volgens de Staatssecretaris geen goede reden meer om de instellingen verdergaande verantwoordelijkheid te onthouden.¹⁰⁵ Ook werd het argument van onafhankelijkheid en onpartijdigheid aangevoerd om een veranderende positie van de rechter te legitimeren. Op die manier zouden ouders de rechter niet meer als een procespartij beschouwen.¹⁰⁶ De kogel was, na jaren van voorbereiding, dan eindelijk door de kerk.

De Nota ging vervolgens verder in op de instellingen die vanaf de wetwijziging belast zouden worden met uitvoeringstaken. Omdat het takenpakket van de instellingen werd vergroot, moest de deskundigheid en mankracht worden uitgebreid. Verbetering door het aanstellen van nieuw personeel en het scholen van het huidige personeel moest daaraan bijdragen. Ook zou inzicht in het bedrijfsproces de werkdruk kunnen verlichten. Tevens was schaalvergroting, op het gebied van werknemers, noodzakelijk om de kwaliteit van het werk en de effectiviteit te vergroten.¹⁰⁷

2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de veranderende opvattingen over de positie van het kind er onder andere voor zorgden dat er in Nederland een kinderrechter kwam. Door de veranderende opvatting groeide de vraag naar een gespecialiseerde rechter. De totstandkoming van de OTS was hier mede de aanleiding voor. Deze maatregel kwam tot stand omdat er een middenweg moest komen tussen het niets doen en het kind direct bij de ouders weghalen. De kinderrechter kreeg binnen de OTS een brede functie omdat het pedagogisch karakter belangrijk was bij de maatregel. Directe begeleiding van de rechter was nodig om het doel van de maatregel te behalen. Anders gezegd, er was een lenige, vlug werkende en toegankelijk rechter nodig. Over deze positie van de rechter ontstond discussie. Allereerst was er de Commissie Enschedé die geen aanleiding zag om de positie van de rechter te veranderen. De Commissie Wiarda was een andere mening toegedaan. Zij wilde een scheiding tussen de rechtsprekende en uitvoerende taak van de rechter. Daarnaast moest er meer invloed zijn van de instellingen die bij de OTS betrokken waren. Ook de Commissie Gijsbers reageerde. Zij meende dat de rechter teveel taken kreeg vanwege het groeien van het aantal wetten. Hierdoor zou de kinderrechter minder zorgvuldig werken. Daarnaast stelde de Commissie dat het niet zuiver zou zijn wanneer de rechter betrokken raakt bij onenigheid over de uitvoering van zijn eigen beslissing. Tot slot is het rapport van de Commissie Vliegthart besproken, waarin de commissie vooral de ongelijkheid tussen procespartijen vanwege de positie van de rechter in strijd met 6 EVRM noemde. Daarnaast leverde de Commissie kritiek op het functioneren van

¹⁰² Kamerstukken II 1990/91 21 980, nrs. 1-2, p. 16

¹⁰³ Ibid., p. 17

¹⁰⁴ Ibid., p. 20 - 21

¹⁰⁵ Ibid., p. 23

¹⁰⁶ Ibid., p. 23

¹⁰⁷ Ibid., p. 25

organisaties voor kindbescherming. Er werden aanbevelingen gedaan ter verbetering van de kwaliteit door bijvoorbeeld het invoeren van een klachtrecht en het voorkomen van vage wettelijke bepaling. Tevens werd ook de scheiding tussen rechtsprekende en uitvoerende taak van de kinderrechter aanbevolen. De regering reageerde middels een wetwijziging in 1995 op de rapporten. De wetwijziging had als doel de deskundigheid binnen de uitvoering te vergroten. Ook werden er verbeteringen op het gebied van klachtenbehandeling, inspectie, duidelijke procedures, kwaliteit van de instellingen ingevoerd. Daarnaast werd de taak van de rechter beperkt tot enkel het rechtspreken.

Hoofdstuk 3 De uitvoering van de OTS na 1995

3.1 Inleiding

Begin jaren negentig van de vorige eeuw waren de kinderrechter en de OTS nieuw binnen het Nederlands recht. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er veel rapporten zijn uitgebracht die het functioneren van de rechter in de eerste jaren, al dan niet in combinatie met de OTS, evalueerden. Het commentaar uit de rapporten bleek niet voor dovenmansoren bestemd. In 1995 vond er namelijk een krachtige wetswijziging plaats. De positie van de kinderrechter veranderde drastisch. In dit hoofdstuk wordt deze wetswijziging verder toegelicht. Allereerst worden de aanpassingen besproken zodat duidelijk wordt wat er precies veranderd is. Daarna wordt een rapport besproken dat de veranderingen van de rechter met betrekking tot de OTS analyseert. In 2005 is de WJZ ingevoerd. In paragraaf 3.4 wordt deze invoering besproken. In paragraaf 3.5 komen de gevolgen van de WJZ naar voren. Aan het einde van het hoofdstuk wordt een conclusie getrokken. Door te onderzoeken wat er met de overgedragen bevoegdheden van de rechter is gebeurd, biedt dit hoofdstuk inzicht in de gevolgen in de verandering van de uitvoering van de OTS.

3.2 De aanpassingen

Het jaar 1995 was een jaar waarin het jeugdrecht grondig veranderde. Het familieproces werd gewijzigd, de wettelijke bepalingen met betrekking tot het gezag over en de omgang met minderjarige werden herzien, de OTS werd aangepast en ook het jeugdstrafrechtsproces werd op een aantal plaatsen veranderd.¹⁰⁸ In deze paragraaf zal ik de veranderingen met betrekking tot de uitvoering van de OTS bespreken.

De herziene wetgeving over de OTS had als doel om de rechtswaarborgen van belanghebbenden te verduidelijken en te verbeteren. Om dit te bereiken vonden twee wijzigingen plaats. Allereerst werden de rechtspraak en uitvoering van de OTS gescheiden. Daarnaast werden de mogelijkheden voor belanghebbenden om bij de GVI of de kinderrechter de beslissingen in het kader van OTS te laten toetsen verruimd.¹⁰⁹ Aanpassing van de wet was nodig om de Nederlandse regeling meer in lijn met de internationale regeling te krijgen. De artikelen 6 en 8 EVRM¹¹⁰ en artikel 3 lid 2 IVRK¹¹¹ erkennen bepaalde rechten die in het Nederlandse systeem met betrekking tot de ondertoezichtstelling beter moesten worden gerealiseerd.¹¹²

Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven werd de roep om een andere positie van de rechter binnen de OTS steeds groter. Onder andere de besproken rapporten waren aanleiding voor het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de OTS voortaan kwam te liggen bij een GVI. Of zoals de Memorie van Toelichting het noemt: *“Het wetsvoorstel beoogt rechtspraak en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregel te scheiden.”*¹¹³ Deze achterliggende gedachte werd in alle commentaren onderschreven.¹¹⁴ Bij wet van 1 november 1995 werd bepaald dat de kinderrechter niet meer de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de OTS had.

¹⁰⁸ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 23

¹⁰⁹ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 105

¹¹⁰ Artikel 6 EVRM bepaalt dat alle burgers toegang tot een onafhankelijke rechter moeten hebben. Artikel 8 EVRM bepaalt onder andere onder welke omstandigheden er een inbreuk gemaakt mag worden in het gezinsleven.

¹¹¹ Artikel 3 lid 2 IVRK geeft de overheid de plicht om het kind te beschermen en zorg te bieden die het kind nodig heeft voor haar welzijn.

¹¹² WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 124

¹¹³ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)

¹¹⁴ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)

Daardoor kon hij ambtshalve veel minder beslissingen nemen. Die beslissingsbevoegdheid schoof door naar de GVI, de ouders of RvdK.¹¹⁵ Wanneer een ouder het niet eens was met een beslissing kon hij hiertegen opkomen bij de kinderrechter. Waar voorheen de rechter dan over zijn eigen beslissing oordeelde, deed hij dat nu over een beslissing van een ander. Voor de rechtspositie van de ouder/kind was dit een hele vooruitgang. De rechter is nu namelijk geen verkapte procespartij meer bij geschillen, maar de partijen zijn nu de GVI en de ouder/minderjarige. Daarnaast zou de afnemende bevoegdheden van de rechter moeten leiden tot een lagere werkdruk.¹¹⁶ De verantwoordelijkheid over de uitvoering van de OTS brengt met zich mee dat de GVI ook mag beslissen om bij de kinderrechter een verzoek in te dienen over het geven van een aanwijzing of een UHP. Dit geldt ook voor de verlenging van de maatregel.¹¹⁷

De wet werd op een dusdanige manier gewijzigd dat de uitvoering kwam te liggen bij de GVI. De driedeling gezinsvoogd, GVI en contactpersoon kwam te vervallen. Er was voortaan nog maar één instelling en één persoon die door de instelling als verantwoordelijk voor de werkzaamheden werd aangewezen. De nieuwe rol van de GVI werd gerealiseerd door de toenmalige bepaling, die bepaalde dat de gezinsvoogd onder leiding van de kinderrechter toezicht op het kind houdt, te schrappen. Hiervoor kwam in de plaats een bepaling die stelde dat de kinderrechter de minderjarige onder toezicht van een GVI stelt.¹¹⁸ Door deze wijziging was het ook nodig om de taken van de GVI te beschrijven. Omdat het hier om een vrij nieuw orgaan ging, werd er een aantal artikelen (1:254 – 1:265 BW) toegevoegd. Zo kreeg de voogdijinstelling bijvoorbeeld het recht om een schriftelijke aanwijzing te geven. Hier kwam bij dat het voor een rechter ook niet meer mogelijk was om het kind onder toezicht van een natuurlijk persoon te stellen.¹¹⁹

Ook de RvdK kreeg nieuwe taken. Hij kreeg een controlerende functie ten opzichte van de GVI met betrekking tot, grofweg gesteld, de OTS en UHP. De Raad ontving van de gezinsvoogdijinstelling de benodigde informatie om haar controlerende rol zo goed mogelijk in te vullen. Bij de controlerende taak wordt onderscheid gemaakt tussen mededelingen van de GVI aan de Raad en verzoeken van de GVI aan de rechter.¹²⁰ De Raad kreeg deze taak om de macht van de GVI enigszins te beperken.¹²¹

De kinderrechter verloor dus zijn uitvoerende taak, maar bleef wel belast met de rechtsprekende taak. Beslissingen neemt de rechter slechts op verzoek van ouders, minderjarige, de GVI, het OM en de RvdK afhankelijk van het soort besluit dat genomen moet worden. De ambtshalve beslissingsbevoegdheid verviel, op een aantal uitzonderingen na.¹²²

De OTS werd ook op een uitgebreidere manier opgenomen in het wetboek. De grondslag van de OTS werd gewijzigd. Niet zozeer om de OTS sneller opgelegd te krijgen, maar om de grondslag te verduidelijken. Op deze manier werd voorkomen dat de OTS ten onrechte werd opgelegd. Hierbij werd rekening gehouden met het feit dat alle gewenste gevallen ondervangen moesten worden. Het doel van de OTS bleef ongewijzigd, namelijk het opheffen van de bedreigende situatie door hulp en steun aan de ouder te bieden.¹²³

In de Memorie van Toelichting is ook een aantal passages te vinden waaruit blijkt dat er kritiek was op het nieuwe voorstel. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak kaartte aan dat er een

¹¹⁵ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 326

¹¹⁶ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)

¹¹⁷ Doek & Vlaardingerbroek 2009 p. 326

¹¹⁸ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)

¹¹⁹ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)

¹²⁰ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 106

¹²¹ Van den Berg & Vlaardingerbroek 2005, p. 71

¹²² WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 15

¹²³ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)

ingrijpende gedragswijziging nodig was bij de GVI indien zij haar taak op een juiste wijze wilde uitvoeren. De instelling had namelijk geen ervaring met het nemen van de beslissingen en het uitoefenen van gezag. Daarnaast zou het ontbreken aan voldoende hoor en wederhoor. Tot slot werd aangegeven dat er een einde zou komen aan de bemiddelende rol van de kinderrechter. De wetgever ontcrachtte deze laatste veronderstelling door te stellen dat de rechter juist een betere bemiddelende rol zou gaan spelen omdat hij niet betrokken is bij de uitvoering van de OTS.¹²⁴

3.3 Met recht onder toezicht gesteld

Zoals in paragraaf twee is aangegeven heeft de OTS in 1995 een ingrijpende verandering ondergaan. Het veranderen van de verantwoordelijkheid over de uitvoering is na grondig onderzoek ingevoerd. In opdracht van het Ministerie van Justitie is een werkgroep gestart met het onderzoeken naar het effect van de wetswijziging. De werkgroep schreef een rapport met de titel *Met recht onder toezicht gesteld*. Bekeken werd of de praktijk van de OTS de bedoeling van de wetgever beantwoordt.¹²⁵

Het rapport legt in zijn onderzoek een koppeling tussen de papieren wet en de uitvoering in de praktijk. Aan diverse betrokkenen, medewerkers van de GVI, RvdK en kinderrechters, werd gevraagd naar hun ervaringen over de nieuwe werkwijze en er werd gekeken of dit aansluit bij het doel van de wetgever.

De medewerkers van de GVI waren over het algemeen positief over de wetswijziging. De geënquêteerden vonden het een goede ontwikkeling dat er meer rechtswaarborgen voor de belanghebbenden zijn. Doordat er meer transparantie, meer controle en minder willekeur is, wordt de wetswijziging als positief ervaren. Het is duidelijk geworden wie welke taak heeft bij de OTS-procedure en de respondenten vonden het een goede zaak dat de verantwoordelijkheid over de uitvoering bij de GVI kwam te liggen.¹²⁶ Vanuit de GVI was er ook kritiek. Doordat de gezinsvoogdijinstellingen meer bevoegdheden hebben gekregen, zijn de taken van de werknemers uitgebreid en moeten ze hierover verantwoording afleggen. De toegenomen administratieve werkdruk was een belangrijk kritiekpunt met name omdat dit ten koste ging van het cliëntcontact.¹²⁷ Ook was er kritiek op de positie van de kinderrechter. De gezinsvoogden misten het overleg en de inbreng van de kinderrechter. Zij vinden dat de kinderrechter nog steeds meer gezag heeft dan de voogdijinstelling en dat de schriftelijke aanwijzing een lege huls is en hierdoor geen compenserende werking met betrekking tot het gezag heeft.¹²⁸

Ook de medewerkers van de RvdK waarderen de ontwikkelingen met betrekking tot de bevoegdhedenverdeling binnen de OTS. De Raad heeft een adviserende functie gekregen. Over de uitvoering van de taken in de praktijk waren nog wel veel onduidelijkheden.¹²⁹ De haperende samenwerking met de GVI en het feit dat de OTS na de herziening ongelimiteerd verlengd kon worden werden gezien als nadelen.¹³⁰

De rechters gaven aan dat ze het een voordeel vinden dat de rechter nu een onafhankelijk rechtsprekend orgaan was geworden. De verbeterde rechtsbescherming voor belanghebbenden binnen de OTS heeft dit volgens de rechter niet tot gevolg gehad. Dit komt omdat de belangen van de ouders en kinderen na de herziening niet op afdoende wijze zijn neergezet. De meeste zaken met

¹²⁴ Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)

¹²⁵ WODC-rapport *Met recht onder toezicht gesteld* 2000, p. 10

¹²⁶ *Ibid.*, p. 55

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*, p. 56

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

betrekking tot de OTS zijn te complex geworden voor de ouders wat de drempels heeft verhoogd om een procedure bij de kinderrechter aan te spannen. *“Als belangrijkste oorzaak wordt genoemd dat de regeling teveel is gejuridiseerd, terwijl het bij een OTS veel gaat om onmondige en kwetsbare ouders.”*, aldus het WODC-rapport.¹³¹ Omdat het lastig blijkt om een procedure aan te spannen worden maar weinig beslissingen van de GVI aan de rechter voorgelegd. Ook omdat een rechter niet meer ambtshalve een beslissing mag toetsen, neemt de rechtsbescherming af. Dit heeft vooral gevolgen bij de machtiging UHP. In de praktijk is aan dit begrip een andere invulling gegeven dan de wetgever bedoelde. De rechter oordeelt over de reikwijdte van de machtiging. In de praktijk levert dit problemen op omdat er binnen deze toets een grote diversiteit ontstaat tussen rechters.¹³² De rechter staat dus op een te grote afstand waardoor de GVI te weinig wordt gecontroleerd.¹³³ Als tweede nadeel werd de toegenomen macht van de GVI genoemd. Het ontbrak aan een gedegen klachtrecht en aan toetsing over beleid en inactiviteit van de instellingen.¹³⁴

Door de herziening hebben de drie partijen, kinderrechter, GVI en de RvdK, allen eigen bevoegdheden gekregen binnen een bepaald dossier. Onderlinge samenwerking is dan van belang. Ook deze samenwerking heeft het WODC onderzocht. Hieruit bleek dat structureel overleg tussen de drie organen bijna altijd ontbreekt. Tevens bleek er bij de onderlinge samenwerking tussen GVI en de Raad nogal wat mis. Om de samenwerking te bevorderen stellen de kinderrechters voor om hun bemiddelende rol opnieuw naar voren te laten komen. De taakverdeling tussen de rechter en de GVI kan volgens de rechters beter. De rechters vinden dat er te weinig beslissingen van de GVI ter toetsing aan de rechter worden voorgelegd. Ze menen dat de voogdijinstelling haar taak nog niet naar behoren uitvoert. Dit heeft te maken met een te beperkte juridische kennis en een overbelasting voor de gezinsvoogd waardoor deze niet meer voldoende aandacht aan het gezin kan geven. Rechters anticiperen op dit probleem door zichzelf meer bevoegdheden te geven dan eigenlijk mag. Als voorbeeld wordt in het onderzoek genoemd dat een rechter in een beschikking een opdracht aan de gezinsvoogd geeft in de vorm van een rechterlijke overweging.¹³⁵ Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle rechters een ruimere bevoegdheid willen om meer beslissingen van de GVI te kunnen toetsen.¹³⁶ Hieruit blijkt wel dat het vertrouwen van de rechters in de gezingsvoogdijinstellingen niet groot is.

Uiteindelijk blijkt uit het onderzoek van het WODC dat het scheiden van bevoegdheden tussen uitvoerende en rechtsprekende macht positief is bevallen, maar dat er in de praktijk nog verbeterpunten mogelijk zijn. Deze zijn er met name op het gebied van de verzwaren van de bevoegdheden van de gezinsvoogd. Daarnaast zijn de rechtspositionele belangen van de belanghebbenden niet beter gewaarborgd in de wet. De complexiteit van de vernieuwde rechtsingang zou de grootste veroorzaker zijn van dit probleem. Hieraan liggen twee oorzaken ten grondslag. Enerzijds gebruiken en herkennen de rechthebbenden de rechtswaarborgen niet of nauwelijks en anderzijds is de toegang tot de rechter onvoldoende gewaarborgd.¹³⁷ Om ervoor te zorgen dat de wet beter functioneert stellen de onderzoekers uit het rapport voor om een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden aan de betrokken instanties mee te delen. Daarnaast moet de rechtspositie van de belanghebbenden worden versterkt.¹³⁸ Het onderzoeksrapport noemt een aantal oplossingen die mogelijk zijn om de problemen aan te pakken. In het licht van deze scriptie zijn de belangrijkste:

¹³¹ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 57

¹³² Ibid., p. 107

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid., p. 57

¹³⁵ Ibid., p. 65

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., p. 124

¹³⁸ Ibid., p. 129

- Meer eenheid in de uitvoering. De rechter krijgt een belangrijke taak om ervoor te zorgen dat de OTS landelijk op dezelfde manier wordt toegepast.¹³⁹
- Betere voorlichting aan de ouders en kinderen over hun rechtspositie. Daarnaast zou betere juridische ondersteuning zorgen voor een laagdrempeligere procesingang.¹⁴⁰
- De gezinsvoogd moet weer meer de gelegenheid krijgen om haar *corebusiness* uit te oefenen, namelijk het begeleiden van de gezinnen.¹⁴¹

Om de problemen aan te pakken werd het *Deltaplan gezinsvoogdij* ingevoerd. Door volgens dit plan te werken zouden een viertal verbeteringen worden doorgevoerd.

- de belasting moet omlaag worden gebracht van ongeveer 23 jeugdigen per fte naar ongeveer 15;
- er dient een nieuwe methode voor de uitvoering van de OTS te worden ontwikkeld en ingevoerd;
- de bedrijfsvoering moet worden versterkt en de bureaucratie verminderd;
- de kostprijs moet opnieuw worden vastgesteld.¹⁴²

Meer in het algemeen werd dus geprobeerd om een verbeterslag te maken binnen de uitvoering van de OTS. Zo werd er gestreefd naar een kwaliteitssysteem voor toetsing, beoordeling en certificering van medewerkers en moesten de instellingen zodanig worden georganiseerd dat het *Deltaplan* op een goede wijze kon worden gerealiseerd.¹⁴³ Een ander onderdeel van het plan is de in 2008 ingevoerde *Deltamethode gezinsvoogdij*. Deze methode staat omschreven in een handboek en vormt een gedetailleerde omschrijving over de werkwijze van de gezinsvoogden. Onderdelen die onder andere worden behandeld zijn de communicatie met partijen, de ontwikkeling van kinderen en juridische informatie over de OTS.¹⁴⁴

3.4 Invoering van de Wet op de Jeugdzorg

In 2005 trad de Wet op de Jeugdzorg (WJZ) in werking. Wederom een vernieuwing binnen het jeugdrecht met betrekking tot de posities van verschillende partijen en binnen de uitvoering van de OTS. De WJZ is een kaderwet. Hiermee wordt bedoeld dat de wet algemene regels geeft voor bepaalde aspecten die in nadere regelgeving verder wordt uitgewerkt.¹⁴⁵ Ten opzichte van de uitvoering van de OTS is het relevant dat deze door de invoering van de wet kwam te liggen bij BJZ. Dit bureau werd verantwoordelijk voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en had de bevoegdheden van de GVI overgenomen. BJZ is in de wet terug te vinden als "*de stichting, bedoeld in artikel 1 onder f van de Wet op de jeugdzorg.*" Artikel 1 WJZ omschrijft de stichting als: "*een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt.*"¹⁴⁶ Hoofdstuk drie van de WJZ bevat de wettelijke bepalingen met betrekking tot BJZ.

Het doel van de WJZ was drieledig. Allereerst moest er een wettelijke aanspraak op de jeugdzorg worden gevestigd. Ten tweede moest er een samenhangend aanbod van jeugdzorg, dat aansluit bij de behoeftes, worden gerealiseerd. Ten derde moest opnieuw de toegang tot de jeugdzorg en de bekostiging daarvan worden geregeld.¹⁴⁷ Het eerste doel hing samen met het verbeteren van de zorg aan de cliënten (kinderen en ouders) van de jeugdzorg en het versterken van hun positie. De

¹³⁹ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 130

¹⁴⁰ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 131-132

¹⁴¹ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 131

¹⁴² Adviesbureau Van Montfoort & PI Research 2008, p. 9

¹⁴³ Implementatie Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij 2006, p. 15, 17

¹⁴⁴ Adviesbureau Van Montfoort & PI Research 2008

¹⁴⁵ Van den Berg & Vlaardingebroek 2005, p. 29

¹⁴⁶ Artikel 1 WJZ

¹⁴⁷ Van den Berg & Vlaardingebroek 2005, p. 31

verantwoordelijkheid hiervoor werd neergelegd bij het Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en het Ministerie van Justitie.¹⁴⁸ In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat de kwaliteit van de zorg van de GVI en de rechtspositie van de ouders en kinderen nogal wat problemen kenden. Dit is een negatief gevolg van het overdragen van bepaalde bevoegdheden van de rechter. De invoering van de WJZ doet een poging om een aantal belangrijke problemen die zijn ontstaan na de herziening van de OTS te verbeteren.

Om haar doelstelling te behalen heeft de WJZ een viertal beleidsdoelstellingen. Volgens de eerste doelstelling moet de vraag van de cliënt centraal staan. Hieruit volgt dat de jeugdige eerder de benodigde zorg krijgt. De tweede doelstelling wil één herkenbare, centrale toegang tot de jeugdzorg. BIZ werd deze centrale toegangspoort. Vóór de WJZ waren hiervoor verschillende instanties beschikbaar. Deze wijziging komt straks nog verder aan bod. Het derde doel was om de Advies- en meldpunten kindermishandeling (AMK), de voogdij en de jeugdreclassering bij BIZ onder te brengen. Dit had onder andere tot gevolg dat er geen gezinsvoogdijinstellingen meer bestonden, maar dat BIZ deze rol voortaan op zich nam. De laatste doelstelling gaat over het invoeren van een gezinscoach. Dit moest er voor zorgen dat er coördinatie kwam tussen verschillende hulpverleners binnen één gezin. De coach kreeg als taak om ervoor te zorgen dat de verschillende hulpverleningsvormen op elkaar zouden worden afgestemd.¹⁴⁹

De WJZ richt zich niet alleen direct op ouders en kinderen om ontstane problemen met betrekking tot de opvoeding te verhelpen, maar heeft ook preventieve werking.¹⁵⁰ Het functioneert als waarschuwing aan het gezin, omdat het de consequenties noemt die mogelijk zijn als er een dreigende situatie ontstaat. Zo bepaalt de WJZ dat iemand die uit huis wordt geplaatst onder bepaalde omstandigheden in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg kan worden geplaatst. Meer in brede zin wordt in de wet onder jeugdzorg verstaan: *ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen.*¹⁵¹

In het kader van de uitvoering van de OTS is de belangrijkste verandering met betrekking tot de positie van de rechter gelegen in de opkomst van BIZ. In procedures kreeg de kinderrechter niet meer te maken met verschillende instellingen, maar kreeg in BIZ de enige contactpartij. Daarnaast kon de rechter niet meer ambtshalve ingrijpen binnen de OTS uitgevoerd voor BIZ. Om structuur in de uitvoering van de jeugdzorg te krijgen werd Nederland ingedeeld in verschillende jeugdzorgregio's. Iedere provincie werd een eigen regio met aanvulling van de steden Amsterdam, Rotterdam en Den-Haag (Haaglanden).¹⁵² De vijftien regio's waren verantwoordelijk voor de werkwijze van BIZ. Op landelijk niveau werd ook uitgeoefend op de werkwijze van BIZ. Allereerst, indirect, via het toedelen van subsidies aan de provincies. Daarnaast via het bepalen van een landelijk beleidskader. Dit kader wordt bepaald na overleg tussen de verantwoordelijke ministers, de colleges van Gedeputeerde Staten, met vertegenwoordigers van de colleges van Burgemeester en Wethouders en met de zorgverzekeraars. De laatste mogelijkheid bestaat uit het geven van aanwijzingen over het provinciale beleidskader of het uitvoeringsprogramma.¹⁵³ Omdat de provincie ervoor verantwoordelijk is dat BIZ zijn taken goed kan uitvoeren is dat het belangrijkste sturende overheidsorgaan.¹⁵⁴ De gemeente bleef verantwoordelijk voor het lokale jeugd beleid.¹⁵⁵ Voorbeelden hiervan zijn vrijetijdsaanbod, schoolverlaten en participatie van jeugdigen.

¹⁴⁸ Van der Linden e.a. 2005, p. 151

¹⁴⁹ Van der Linden e.a. 2005, p. 153 - 154

¹⁵⁰ Van der Linden e.a. 2005, p. 151

¹⁵¹ Art. 1 WJZ

¹⁵² Van der Linden e.a. 2005, p. 154

¹⁵³ Van der Linden e.a. 2005, p. 155

¹⁵⁴ Van den Berg & Vlaardingerbroek 2005, p. 77

¹⁵⁵ Van den Berg & Vlaardingerbroek 2005, p. 78

De belangrijkste taken voor BJZ zijn: het beoordelen van een verzoek om hulp, het maken van een indicatiebesluit, het organiseren van een AMK, het uitvoeren van jeugdbeschermingsmaatregelen, het uitvoeren van jeugdreclassering en het ondersteunen van algemene voorzieningen en het bevorderen van vroegtijdige signalering van problemen.¹⁵⁶ Doordat de jeugdbeschermingsmaatregelen ook onder de taak van BJZ vallen, is zij tevens verantwoordelijk voor de gezinsvoogdtaken, waaronder de OTS. De taken van BJZ zijn terug te vinden in de artikelen 5 t/m 12 van de WJZ.

Een van de problemen die werd aangekaart bij de evaluatie van de herziening van de OTS was de kwaliteit van de uitvoerder van de maatregel. De rechter zijn bevoegdheden werden ingeperkt, maar dit leidde niet tot een gewenst resultaat in de uitvoering van de maatregel. Op dit probleem is in de WJZ geanticipeerd. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteit gewaarborgd blijft heeft BJZ zich aangesloten bij de kwaliteitswetgeving in de zorgsector. Hierdoor wordt vereist dat er verantwoorde zorg wordt aangeboden en dat er voldoende kwalitatief en kwantitatief personeel en materiaal aanwezig zijn om doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht te werken.¹⁵⁷

Wanneer een nieuwe cliënt zich meldt bij BJZ dient een plan gemaakt te worden dat is afgestemd op diens behoeften. Dit plan wordt ook wel het indicatiebesluit genoemd. Wanneer een jeugdige in beeld komt bij BJZ start direct het indicatieproces. Allereerst worden de problemen van de jeugdige geanalyseerd en wordt gekeken naar factoren die de ontwikkeling van de jeugdige positief beïnvloeden. Deze eerste fase heeft als doel om tot een geobjectiveerde probleemomschrijving te komen.¹⁵⁸ In de tweede fase wordt geprobeerd om de ontstane problemen aan een oplossing binnen de jeugdzorg te koppelen.¹⁵⁹ Wanneer de situatie dat vergt, bijvoorbeeld een crisissituatie, kan de indicatiestelling in eerste instantie achterwege blijven en op een later moment worden opgesteld. Om de kwaliteit te garanderen moet er een vaste contactpersoon voor de cliënt worden aangewezen. Deze is voor maximaal één jaar de vaste aanspreekpartner van de cliënt. Deze termijn kan wel telkens verlengd worden. Ook dient er een kwaliteitsverslag gemaakt te worden.¹⁶⁰ De WJZ geeft, in tegenstelling tot de Kwaliteitswet Zorginstellingen, de mogelijkheid om kwaliteitseisen te stellen aan de deskundigen waarover BJZ beschikt.¹⁶¹

Opleidingseisen aan de hulpverleners worden niet gesteld. Wel is er de mogelijkheid om dit in een ministeriële regeling later nog op te nemen.¹⁶² Welke eisen worden er wel gesteld? Allereerst moeten medewerkers die zich bezighouden met de indicatiestelling, (gezins)voogdij, jeugdreclassering en/of AMK op basis van een arbeidsovereenkomst of detacheringsovereenkomst bij de stichting werken. BJZ moet zeven dagen per week en vierentwintig uur per dag bereikbaar zijn. Tevens is er de verplichting om cliënten begrijpelijke informatie te verstrekken over hun rechten en de werkwijze van de Stichting.¹⁶³ Ook is er een landelijk indicatieprotocol dat ervoor zorgt dat de verschillende Bureaus binnen bepaalde gebieden op dezelfde wijze opereren.¹⁶⁴ Verder houdt de Inspectie Jeugdzorg toezicht op de werkwijze van BJZ. Zij verricht onderzoek naar de kwaliteit van de Stichting in algemene zin. Bij gebreken wordt er door de Inspectie ingegrepen door middelen ter verbetering aan te bieden.¹⁶⁵

¹⁵⁶ Van der Linden e.a. 2005, p. 157

¹⁵⁷ Van der Linden e.a. 2005, p. 159

¹⁵⁸ Van den Berg & Vlaardingerbroek 2005, p. 42

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid., p. 106

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid., p. 108

Vanaf 2005 is BJZ dus ook belast met de uitvoering van de gezinsvoogdtaken waaronder de OTS. Een kind wordt sinds dat jaar onder toezicht gesteld van BJZ dat gezinsleden aanwijst die de aanwijzingen van BJZ moeten opvolgen. In de praktijk wordt het toezicht uitgeoefend door een professionele medewerker van de instelling die functioneert als gezinsvoogd.¹⁶⁶ De rechter beslist nog over het verlenen, opheffen en de verlenging van een OTS en over het verlenen van een machtiging UHP en de verlenging daarvan.¹⁶⁷ BJZ is, ruim verwoord, belast met het houden van toezicht op de minderjarige en zorgt ervoor dat zowel de jongere als zijn ouders de benodigde hulp en steun krijgen om de bedreiging af te wenden.¹⁶⁸ Wat meer concreet betekent dit de mogelijkheid om ter uiting van deze rol een aanwijzing te geven en een UHP tussentijds te beëindigen.¹⁶⁹ BJZ hoeft sinds de herziening van de OTS de rechter niet meer op de hoogte te houden van het verloop van de OTS, wel moet zij de rechter voldoende informatie geven over de jeugdige als nodig voor een rechterlijke beslissing.¹⁷⁰

3.5 Gevolgen Wet op de Jeugdzorg

In de vorige paragraaf is de WJZ besproken. Het is het goed om te kijken hoe deze zich heeft ontwikkeld in de praktijk. Naar goed gebruik is de Wet geëvalueerd. Speciale aandacht verdient het feit dat BJZ een monopoliepositie heeft gekregen met betrekking tot de uitvoering van de OTS. Omdat er zoveel macht is komen te liggen bij de stichting is het belangrijk dat de kwaliteit van de uitvoering gegarandeerd blijft. Hiervoor is al aandacht besteed aan de kwaliteitswaarborgen die er gesteld zijn aan de taken van BJZ. In deze paragraaf wordt bekeken of dit ook voldoende is voor een tevreden blik op de werkwijze van BJZ.

Allereerst enkele opmerkingen over de monopoliepositie van BJZ. Een rechter kan de uitvoering van de OTS onder bepaalde omstandigheden ook opdragen aan een instantie die dit namens het Bureau doet. Dit zijn de William Schrikker Groep, Stichting Nidos en de Stichting Gereformeerde Jeugdzorg. De William Schrikker Stichting zet zich in voor kinderen met een beperking of in een kwetsbare positie. Denk hierbij aan kinderen met een laag IQ, een ziekte of ouders met een beperking. Stichting Nidos is er voor de alleenstaande minderjarige asielzoeker. De Stichting Gereformeerde Jeugdzorg richt zich op kinderen uit gereformeerde gezinnen. Omdat deze drie partijen er alleen voor een beperkte groep minderjarige zijn en zij namens BJZ opereren, kan er over een monopoliepositie van BJZ worden gesproken, zij het met enige nuance.

Na de invoering van de WJZ vroegen in 2005 Van der Linden e.a. zich af of het wel verstandig was om BJZ een monopoliepositie te verschaffen. Volgens hen moest de tijd dat uitwijzen.¹⁷¹ Deze uitspraak was waarschijnlijk deels gevoed door negatieve geluiden over de nieuwe Wet. Deze geluiden waren zowel voor als na de invoering van de Wet te horen. Vernieuwing roept over het algemeen altijd weerstand op bij mensen, maar toch is het naïef om niets met negatieve signalen te doen. Dat moet ook de overheid gedacht hebben, want er zijn behoorlijk wat rapporten over de werking van BJZ verschenen.

Jeugdigen die zorg behoeven zijn door de jaren heen steeds afhankelijker geworden van de zorginstelling. Sinds de invoering van de WJZ zijn ze afhankelijk geworden van BJZ in hun provincie. Een keuze voor een alternatief is er nauwelijks. Het ligt niet voor de hand om van iemand te verlangen hulp te zoeken in een andere provincie; alhoewel deze mogelijkheid niet is uitgesloten.

¹⁶⁶ Van der Linden e.a. 2005, p. 103

¹⁶⁷ Ibid., p. 206

¹⁶⁸ Ibid., p. 103

¹⁶⁹ Ibid., p. 206

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid., p. 193

Daarom is het belangrijk dat de kwaliteit van BJZ optimaal is.¹⁷² Op het moment van invoering van de Wet werden er vraagtekens gezet bij het huidige kwaliteitsniveau van de nieuwe GVI. Geopperd werd dan ook een kwaliteitsverbetering bij BJZ na te streven.¹⁷³ Los van het feit of BJZ op dit moment in staat is om aan de gevraagde kwaliteit te voldoen heeft de monopoliepositie ook consequenties voor de toekomst. Zo zouden er weinig prikkels aanwezig zijn die aansporen tot innovatie, kwaliteitsverbetering, het in huis halen van expertise en het verbeteren van de doelmatigheid.¹⁷⁴ Het openbreken van de markt waardoor er concurrentie ontstaat zou deze prikkels kunnen toevoegen. Daarnaast zou het publiceren van kwaliteitsrapporten in vergelijking met andere Bureaus Jeugdzorg een externe prikkel kunnen veroorzaken waardoor de instelling meer gemotiveerd raakt om de kwaliteit hoog te houden en te verbeteren.¹⁷⁵ Een ander nadeel ligt in het aanbod van BJZ. Als zij iets anders aanbiedt dan wat de hulpvragers wensen, is er voor hen geen alternatief om te zoeken naar de gewenste zorg.¹⁷⁶ Er zijn nog meer nadelen te noemen die het gevolg zijn van de monopoliepositie van BJZ. Wat als door het Bureau wordt geoordeeld dat een situatie niet bedreigend genoeg is voor een OTS? Mogelijkheden voor een second opinion ontbreken. En voor het maken van bezwaar of het indienen van een klacht is geen juridische basis.¹⁷⁷ Hulpvragers die worden afgewezen staan machteloos. Een laatste nadeel dat hier wordt besproken gaat over hulpvragers met slechte ervaringen ten opzichte van BJZ. Mensen zijn dan minder geneigd om opnieuw bij dezelfde instantie aan te kloppen.¹⁷⁸ Ook andersom werkt dit. Een medewerker die in eerste instantie een slechte ervaring heeft met een cliënt die later opnieuw aanklopt kan hierdoor beïnvloed worden in zijn handelingen. Wel is er de mogelijkheid om van hulpverlener te wisselen, maar de cliënt blijft dan bij dezelfde instelling. De nadelen zijn uiteindelijk terug te brengen naar een gemeenschappelijke uitgangspunt. BJZ moet foutloos functioneren om zijn monopoliepositie waar te maken.

De monopoliepositie van BJZ heeft ook positieve kanten. Het feit dat er één instantie is zorgt ervoor dat er continuïteit van dienstverlening verzekerd is en er sprake is van specialisme.¹⁷⁹ Daarnaast is er sprake van schaalvoordeel.

Na de bovenstaande uiteenzetting is duidelijk geworden dat BJZ niet “weg kan komen” met matige dienstverlening. Dat zal waarschijnlijk een van de redenen zijn dat er naar de werkwijze van BJZ veel onderzoeken is gedaan. Deze rapporten zijn met name samengesteld door de Inspectie Jeugdzorg. Ik zal hierna kort de rapporten *Met het oog op kwaliteit, Evaluatierapport Wet op de jeugdzorg en Een Kinderbeschermingsmaatregel?* bespreken.

In 2009 rondde Advies- en managementbureau BMC een onderzoek met de titel *Evaluatieonderzoek naar de Wet op de jeugdzorg* af. BMC onderzocht in opdracht van destijds het Ministerie van Justitie en het Programmaministerie Jeugd en Gezin of de doelstellingen van de wet zijn gerealiseerd.¹⁸⁰ Er was een aantal positieve gevolgen van de wet. De cliënt heeft een betere plek gekregen; diens vraag is centraler komen te staan. Daarnaast is een gevolg van de wet dat meer minderjarigen en ouders de zorg krijgen waar zij recht op hebben. Ook blijken er tekortkoming uit het rapport. De belangrijkste tekortkomingen die werden geconstateerd waren: een te grote druk op gespecialiseerde zorg wat leidde tot onnodige bureaucratie en wachtlijsten, onvoldoende samenwerking rond kinderen en gezinnen, het onnodig medicaliseren van afwijkend gedrag en te

¹⁷² Vlaardingerbroek 2004

¹⁷³ Vlaardingerbroek 2004

¹⁷⁴ Van den Berg 2006, p. 87

¹⁷⁵ Van den Berg 2006, p. 87 - 88

¹⁷⁶ Van den Berg 2006, p. 87

¹⁷⁷ Van den Berg 2006, p. 88

¹⁷⁸ Van den Berg 2006, p. 90

¹⁷⁹ Van den Berg 2006, p. 87

¹⁸⁰ Evaluatieonderzoek naar de wet op de jeugdzorg, p. 3

hoge kosten.¹⁸¹ Ik zal hier het gedeelte bespreken dat ingaat op een van de doelen van de WJZ, namelijk het creëren van een toegangspoort en ingaan op de monopoliepositie van BJZ. Het rapport meldt dat het deels is gelukt om de jeugdzorg via één centrale toegang te regelen. Dit is gelukt met betrekking tot het integreren van vrijwillige toegang, AMK, jeugdbescherming en jeugdreclassering.¹⁸² Waar het de integratie van toegang tot provinciale jeugdzorg, jeugd-LVG en jeugd-GGZ betreft is dit echter niet gelukt, omdat er tussen die partijen te weinig samenwerking is.¹⁸³ Wat betreft de monopoliepositie blijkt uit het onderzoek van BMC dat cliënten het lastig vinden dat ze geen second opinion kunnen aanvragen na een besluit over een indicatiestelling van BJZ.¹⁸⁴ Verder merken kinderrechtvaarders op dat het instellen van een Landelijk Werkende Instelling soelaas kan bieden op het moment dat de relatie met de gezinsvoogd dusdanig verstoord is dat doorverwijzen naar een andere gezinsvoogd binnen de instelling geen optie is.¹⁸⁵

Het rapport met de titel *Met het oog op kwaliteit* is in februari 2007 gepresenteerd door de Inspectie Jeugdzorg. In dit rapport werd gekeken of de Bureaus Jeugdzorg de kwaliteitsbewaking van de indicatiestelling systematisch hebben georganiseerd en of er verbetermaatregelen nodig zijn.¹⁸⁶ Uit het onderzoek kwam naar voren dat slechts drie van de vijftien Bureaus de kwaliteit van de indicatiestelling op systematische wijze bewaakten. De andere Bureaus schoten hierin tekort.¹⁸⁷ Dat wil niet zeggen dat de indicatiestelling niet voldeed aan de wettelijke vereisten, maar omdat er geen samenwerking was met de partijen die de indicatiestelling gingen gebruiken (zoals met name de zorgaanbieder) voldeed deze niet aan de bruikbaarheidseisen. Ook bleek vaak niet duidelijk wat er in een indicatiestelling moest worden opgenomen.¹⁸⁸ Tevens kwam uit het onderzoek naar voren dat kwaliteitsverbeteringen achterwege blijven omdat BJZ niet goed samenwerkt. Hierdoor worden bijvoorbeeld fouten niet ontdekt.¹⁸⁹ Eerder werd een vergelijkbaar onderzoek verricht naar BJZ Noord-Brabant.¹⁹⁰ Ook de conclusie van dat onderzoek was negatief. De Inspectie concludeerde: *“De inspectie beoordeelt de wijze waarop de kwaliteitsbewaking van de (vervangende) indicatiestelling door BJZ Noord-Brabant nu wordt vormgegeven, als onvoldoende. Het ontbreekt vooral aan een systematische, gestandaardiseerde toets en verbetermaatregelen naar aanleiding hiervan. De kwaliteitscyclus voor het bewaken van de indicaties voor vervangende zorg ontbreekt nog totaal. Het gericht betrekken van de zorgaanbieders als belangrijke afnemers vindt ook nog onvoldoende plaats.”*¹⁹¹

Het rapport *Een kindbeschermsmaatregel?* uit 2010 gaat in op het functioneren van BJZ en de Raad voor de Kinderbescherming met betrekking tot de kindbeschermsmaatregelen. Wanneer er geen vrijwillige mogelijkheden meer zijn om de bedreigende situatie binnen een gezin op te lossen, verzoekt BJZ de Raad voor de Kinderbescherming om een onderzoek in te stellen. Uit dit onderzoek moet blijken of er een kindbeschermsmaatregel moet worden afgegeven.¹⁹² Het rapport geeft een duidelijke conclusie. De Inspectie Jeugdzorg vindt de zorgvuldigheid van de werkwijze van zowel de RvdK als BJZ met betrekking tot de kindbeschermsmaatregelen onvoldoende. Dit is een gevolg van de wisselende kwaliteit van de meldingen op basis waarvan een

¹⁸¹ Evaluatieonderzoek naar de wet op de jeugdzorg

¹⁸² Evaluatieonderzoek naar de wet op de jeugdzorg, p. 10

¹⁸³ Evaluatieonderzoek naar de wet op de jeugdzorg, p. 25

¹⁸⁴ Evaluatieonderzoek naar de wet op de jeugdzorg, p. 67

¹⁸⁵ Evaluatieonderzoek naar de wet op de jeugdzorg, p. 73

¹⁸⁶ Met het oog op kwaliteit, p. 5

¹⁸⁷ Met het oog op kwaliteit, p. 11

¹⁸⁸ Met het oog op kwaliteit, p. 19

¹⁸⁹ Met het oog op kwaliteit, p. 20-21

¹⁹⁰ Zie: Kwaliteitsbewaking de indicatiestelling. Rapport n.a.v. het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg in de provincie Noord-Brabant. Gepresenteerd in oktober 2006

¹⁹¹ Kwaliteitsbewaking van de indicatiestelling. Rapport n.a.v. het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg in de provincie Noord-Brabant, p. 18

¹⁹² Een kindbeschermsmaatregel? 2010, p. 3

besluit wordt genomen. BIZ is verantwoordelijk voor de aanlevering van de informatie op basis waarvan er besloten wordt om een maatregel aan te vragen.¹⁹³ In meer dan de helft van de onderzochte regio's bleek de melding van BIZ niet volledig en was de informatie niet actueel of ongedateerd.¹⁹⁴ Dit had als vanzelfsprekend gevolg voor het besluit van de Raad. Dit besluit wordt namelijk genomen op basis van de informatie van BIZ. Omdat de informatie van BIZ niet altijd volledig was loopt men het risico dat er een Raadsonderzoek wordt gestart op basis van onjuiste informatie. Ook levert het onnodig tijdverlies op omdat er gezocht moet worden naar extra informatie.¹⁹⁵ De Inspectie Jeugdzorg liep alle Bureaus individueel na om verbetering te realiseren. In maart 2012 is er een nieuw rapport uitgekomen dat onderzocht in hoeverre de aanbevelingen uit 2010 zijn opgevolgd. Uit dat rapport blijkt dat er toen nog maar twee Bureaus onvoldoende scoorden.¹⁹⁶

De Inspectie Jeugdzorg bracht nog meer rapporten uit waarin het de werkwijze van BIZ op verschillende gebieden bekritiseerde. Zie hiervoor bijvoorbeeld de rapporten: *Crisis wat nu? Landelijk onderzoek naar de kwaliteit van het handelen van de Bureaus Jeugdzorg in Nederland bij cliënten in acute crisis* en *Risicomanagement bij onder toezicht gestelde kinderen. Het landelijk beeld naar aanleiding van onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg*.

3.6 Conclusie

Deze scriptie wil antwoord geven op de vraag wat de gevolgen zijn van de veranderende positie van de kinderrechter binnen de OTS. In de vorige hoofdstukken is hier al op ingegaan en is voornamelijk een historische ontwikkeling beschreven. In dit hoofdstuk stonden de veranderingen met betrekking tot de uitvoering van de OTS vanaf 1995 centraal. Daardoor is er inzicht gekregen in de gevolgen van het verschuiven van de bevoegden binnen de uitvoering van de OTS. De belangrijkste verandering was de scheiding van de uitvoerende en rechtsprekende taak. Deze scheiding zorgde ervoor dat er niet door dezelfde instantie werd geoordeeld over juridische en uitvoeringskwesties. De rechter bleef bij zijn rechtsprekende taak en de uitvoerder werd de GVI. Over het algemeen werd deze scheiding als positief aangemerkt. Er kwam echter ook kritiek op de nieuwe werkwijze. Gezinsvoogden vonden dat ze te weinig tijd konden besteden aan het begeleiden van gezinnen. Rechters hadden ook problemen. Ze vonden de rechtsingang te ingewikkeld en waren niet tevreden over de kwaliteit van de medewerkers van BIZ. Het Deltaplan gezinsvoogdij werd gestart om de kwaliteit te verbeteren. In 2005 werd de WJZ ingevoerd. Hieruit volgde onder andere dat BIZ verantwoordelijk werd voor de uitvoering van de OTS. Zij verwierf op dit gebied een monopoliepositie. Vanwege deze dominante rol werd het belangrijk dat BIZ kwalitatief uitstekende prestaties ging leveren. Om die reden zijn er veel rapporten uitgebracht die de werkwijze van het Bureau onderzochten. Deze rapporten brachten problemen naar voren waardoor gesteld kan worden dat BIZ niet de kwaliteit levert die van een monopolist verwacht mag worden.

Het feit dat de rechter in zijn macht werd beperkt en alleen nog maar rechtsprekend te werk kon gaan, lijkt een aanvaardbare verandering te zijn geweest. Voorwaarde aan deze verandering was wel dat de jeugdzorg voor een bepaalde kwaliteit garant moest staan. In dit hoofdstuk is gebleken dat het verschuiven van de macht naar BIZ niet zonder meer heeft geleid tot een betere uitvoering van de jeugdzorg. In 2015 wordt de uitvoering van de OTS opnieuw bij een andere instantie gelegd. Naar voren is gekomen dat er voordelen zitten aan het scheiden tussen rechtsprekende en uitvoerende macht, maar duidelijk is geworden dat er ook nadelen zijn aan het uitvoerende positie van BIZ. De

¹⁹³ Een kinderbeschermingsmaatregel? 2010, p.3

¹⁹⁴ Ibid., p.10

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Een kinderbeschermingsmaatregel? 2012

veranderingen die voor 2015 op de agenda staan vormen een mooie kans om de negatieve gevolgen van de teruggedrongen positie van de rechter aan te pakken.

Hoofdstuk 4 De rechtspraktijk

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is naar voren gekomen hoe de positie van de rechter veranderde binnen de OTS. Tevens is aangetoond dat het verplaatsen van de bevoegdheden niet altijd het gewenste resultaat heeft opgeleverd. De gezinsvoogdijinstellingen, later BJZ, beschikken niet altijd over de juiste competenties om om te gaan met de positie die zij hebben verworven binnen de uitvoering van de OTS. Dit leidde tot kritiek van diverse onderzoeksinstanties, maar ook vanuit de rechterlijke macht. Rechters vonden het lastig dat zij enkel nog een rechtsprekende taak hadden en slechts in beperkte mate konden optreden wanneer zij bij de uitvoering van de OTS fouten constateerden. In dit hoofdstuk wordt bekeken of de rechter lijdzaam toekijkt bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling of dat uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter toch mogelijkheden heeft om te sturen in de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel. Tevens wordt onderzocht of de rechter door zijn werkwijze de minderjarige voldoende rechtsbescherming biedt.

4.2 De rechtspraak

4.2.1 Inleiding

In 2008 schreven 14 advocaten een brandbrief. In deze brief uitten zij hun zorgen over diverse terreinen binnen de jeugdzorg. Allereerst werd aangegeven dat kinderen (te) snel uit huis werden geplaatst. Volgens de brief zouden rechters geen risico willen nemen om, achteraf gezien, te passief te hebben gehandeld. Om die reden zouden zij snel besluiten een machtiging UHP te verlenen. De maatregel verliest op deze manier volgens de advocaten het *ultimum remedium* karakter. Daarnaast werd aangegeven dat gezinsvoogden beter kunnen functioneren. Wanneer dat het geval is zou problematiek binnen het gezin beter aangepakt kunnen worden waardoor een UHP niet nodig zal zijn. Ook komt het voor dat gezinsvoogden zonder machtiging een kind uit huis plaatsen. Daarnaast is binnen het gezin het contact met de gezinsvoogden vaak erg summier. Tevens wordt commentaar gegeven op de wijze waarop de UHP plaatsvindt. Ter ondersteuning hiervan stellen de advocaten dat kinderen vaak op slechte wijze uit huis worden geplaatst, er in een instelling lang niet altijd goed behandeld wordt, kinderen niet op een geschikte locatie worden geplaatst en ze op grote afstand van hun gezin verblijven. De brief noemt ook een aantal procedurele bezwaren. De schrijvers menen dat rechters te snel meegaan in een verzoek om een UHP en niet kritisch genoeg kijken naar de verhalen van de voogden en de deskundigen. Daarnaast zouden advocaten te weinig mogelijkheden hebben om de zittingen voor te bereiden en een deskundige in te schakelen. Aangegeven werd tevens dat de gezinsvoogden op zitting vaak vervangen worden door collega's die het dossier niet goed kennen. Ook is er kritiek op de inhoud van de rapportages waarin vaak onjuiste en gedateerde informatie zou staan. Verder wordt opgemerkt dat procedurele fouten van de gezinsvoogden vaak door de vingers worden gezien en dat dit bij de advocaten veel minder het geval is.¹⁹⁷

Als reactie op deze brief werd er op 24 april 2009 in Rotterdam een bijeenkomst georganiseerd waarbij onder andere vertegenwoordigers aanwezig waren van de jeugdzorg, advocatuur, rechterlijke macht en de RvdK. Door de diversiteit van de aanwezigen vond een brede discussie plaats over de UHP. Duidelijk komt naar voren dat de UHP niet op de gewenste manier verloopt. Er werd tijdens de bijeenkomst veel naar verschillende partijen gewezen waaruit vooral duidelijk werd dat er bij alle betrokkenen nog flinke verbeterlagen te maken zijn.

¹⁹⁷ Uit Beijerse 2010, p. 7-15

Maar hoe zit dit als de rechtspraak wordt bestudeerd? In het licht van deze scriptie is het interessant om te bekijken welke mogelijkheden de rechter op dit moment bezit om bij te dragen aan een goede uitvoering van de OTS. Is hij hier echt alleen bij betrokken als rechtsprekend orgaan? Ondanks het feit dat de rechter volgens de letter van de wet niet meer betrokken is bij de uitvoering van de OTS, speelt hij een belangrijke rol bij de maatregel. Allereerst kan de maatregel alleen worden opgelegd door een rechter, dat blijkt uit artikel 1:254 BW. Uit lid 5 van dit artikel blijkt dat de kinderrechter ook aan een BJZ uit een andere provincie de bevoegdheid kan geven om de OTS uit te voeren. Dit kan op verzoek van BJZ, de met het gezag belaste ouder of de minderjarige van twaalf jaar en ouder. Daarnaast wordt de rechter bij de maatregel betrokken wanneer deze verlengd dient te worden. Artikel 1:256 lid 2 BW geeft de rechter deze bevoegdheid. Tevens kan de kinderrechter op grond van artikel 1:256 lid 4 BW de OTS opheffen wanneer de gronden hiervoor niet meer aanwezig zijn. Ook met betrekking tot de schriftelijke aanwijzing speelt de rechter een rol. Uit artikel 1:259 lid 1 BW volgt namelijk dat de rechter de aanwijzing vervallen kan verklaren. Dit geldt ook voor het intrekken van de schriftelijke aanwijzing, zij het dat dit eerst via BJZ gepoogd moet worden (artikel 1:260 BW). Ook bij de UHP is de rechter, zoals in de inleiding al werd aangegeven, belangrijk. Uit artikel 1:261 BW blijkt dat voor deze maatregelen altijd een rechterlijke machtiging vereist is. Daarnaast kan de UHP alleen verlengd worden door de kinderrechter. Dit volgt uit artikel 1:262 lid 1 BW. Artikel 1:263 lid 4 BW bepaalt dat de kinderrechter kan beslissen een machtiging UHP geheel of gedeeltelijk in te trekken of de duur ervan te verkorten. De kinderrechter wordt op basis van artikel 1:263a en 1:263b BW ook bij de OTS betrokken als er beslissingen genomen moeten worden over de omgang van de ouders met het kind wanneer deze uit huis is geplaatst. Tot slot wordt in artikel 1:265 BW bepaald dat BJZ, wanneer zij wordt opgeroepen of een verzoek indient, het plan met betrekking tot de OTS en een verslag over de uitvoering ervan dient te overleggen aan de rechter. Uit titel 14 afdeling 4 BW blijkt de rol van de rechter als rechtsprekende orgaan binnen de OTS. Volgt uit de rechtspraak dat deze bevoegdheden ook gebruikt kunnen worden als achteringang om alsnog invloed uit te kunnen oefenen op de uitvoering van de OTS?

4.2.2 De oplegging van de OTS

Artikel 1:254 BW lijkt de rechter mogelijkheden te geven om invloed uit te oefenen op de uitvoering van de OTS. De maatregel kan namelijk niet worden uitgevoerd zonder toestemming van de rechter. Wanneer een rechter ontevreden is over de uitvoering van de OTS door de verschillende Bureaus Jeugdzorg, zal hij minder geneigd zijn om een verzoek van het Bureau toe te wijzen. Ik constateer echter vier valkuilen waar een rechter in die situatie mee te maken kan krijgen.

De monopoliepositie die BJZ bezit als uitvoerder van de OTS is voor de rechter de eerste valkuil. Hij kan namelijk het verzoek om een OTS op te leggen alleen toe wijzen of afwijzen. Andere opties, zoals het toewijzen aan een ander orgaan waarin de rechter meer vertrouwen heeft, zijn in het huidige systeem geen optie. Een beperkte uitzondering hierop is het feit dat de rechter onder bijzondere omstandigheden de maatregel door een ander orgaan dan BJZ kan laten uitvoeren. In het vorige hoofdstuk is al besproken dat de William Schrikker Groep, Stichting Nidos en de Stichting Gereformeerde Jeugdzorg in bepaalde situaties de uitvoering van de maatregel namens BJZ op zich kunnen nemen.¹⁹⁸ Omdat er geen alternatief voor handen is, zal de rechter eerder geneigd zijn om een verzoek van BJZ toe te wijzen wanneer hij het met de wijze van uitvoering (gedeeltelijk) niet eens is. Dit komt omdat het afwijzen van het verzoek grote gevolgen kan hebben. Een mooi voorbeeld van deze “beter-iets-dan-niet-houding” uit de rechtspraak is een uitspraak van de kinderrechter van de Rechtbank Groningen.¹⁹⁹ De kinderrechter verlengt de termijn van de UHP, maar levert wel stevige

¹⁹⁸ Zie bijvoorbeeld hof 's-Gravenhage, 6 april 2011, *LJN* BQ3282 waar de SGJ de uitvoeringsbevoegdheid kreeg.

¹⁹⁹ Rechtbank Groningen, 22 juli 2010, *LJN* BN5856

kritiek op de uitvoering van de maatregel, in dit geval door de WSG. De rechter zegt onder andere: *“(…)In dat kader past niet dat er geen tot nauwelijks contacten tussen de minderjarige en de met de gezag belaste ouder zijn en de contacten tussen de notabene !! gesloten instelling waar de minderjarige verblijft moeizaam verlopen. Het is derhalve dan ook noodzakelijk dat hier op korte termijn een essentiële verbetering gaat optreden teneinde op een verantwoorde wijze uitvoering te geven aan het doel van de ondertoezichtstelling en de plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg.”*

De tweede valkuil heeft te maken met de maatschappelijke druk die een rechter ervaart als hij verzocht wordt een kindbeschermingsmaatregel op te leggen. De rechter zal het risico dat hij een verzoek afwijst en er vervolgens toch incidenten met betrekking tot het kind plaatsvinden, logischerwijs, zoveel mogelijk willen voorkomen. Er is echter een gevaar dat een rechter hierin doorslaat. Een kinderrechter ervaart dus maatschappelijke druk om de maatregel op te leggen. Het gaat wat ver voor deze scriptie om te onderzoeken of een rechter daadwerkelijk te snel over gaat tot het opleggen van de maatregel, maar het zijn wel geluiden die doordringen vanuit de maatschappij (zoals bijvoorbeeld uit de brandbrief). Het te snel uitspreken van een OTS, wat ook geldt voor het verlenen van een machtiging UHP en de verlenging ervan, is niet in het belang van het kind.

Om een OTS uit te spreken moet er volgens de wet sprake zijn van ernstige bedreigingen. De vraag of de instantie die vervolgens de OTS gaat uitvoeren wel geschikt is, speelt in deze situatie wettelijk gezien geen rol bij het wel of niet toewijzen van het verzoek. Het is dan ook waarschijnlijk dat dit de reden is dat er geen rechtspraak te vinden is waarin de rechter het verzoek van BJJ afwijst omdat het geen vertrouwen heeft in de uitvoering ervan. De derde valkuil is geconstateerd. Een rechter zal zijn twijfels over de uitvoering van BJJ hoogstens impliciet kunnen laten doorschemeren in zijn beslissing.

De vierde valkuil hangt samen met de derde. Een rechter kan bij de aanvraag van de OTS alleen maar vermoedens hebben of de uitvoering wel of niet goed zal gaan op basis van eerdere gevallen. Omdat er bij de aanvraag van de OTS nog geen sprake is van een uitvoeringsverleden in een individueel geval kan een rechter op voorhand lastig inschatten of een uitvoering wel of niet goed zal verlopen. Dit wordt bevestigd door kinderrechter Louwinger-Rijk die tijdens de bijeenkomst in Rotterdam zei: *“Wij gaan uit van de professionaliteit van partijen die voor onze neus zitten. Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming aan de ene kant en de advocaat aan de andere kant. Mevrouw de Nijs stelde dat wij de deskundigheid van Jeugdzorg maar aannemen. Dat doen wij omdat wij er inderdaad vanuit mogen gaan dat die deskundigheid er is. Zowel van Jeugdzorg als van de advocaat. Als iemand er een potje van maakt, weten wij dat voor de volgende keer. Maar op het moment dat iemand binnenloopt, ga je ervan uit dat diegene de zaak professioneel zal voordragen.”*²⁰⁰ De rechter zal daarom ook terughoudend zijn om algemene vermoedens op een specifiek geval van toepassing te achten. Bij de verlenging van de OTS, waarover in de volgende paragraaf meer, kan de rechter hierin wel een afweging maken. Er is dan namelijk al wel sprake van een uitvoeringsverleden. In de rechtspraak geeft de rechter er, zoals verwacht, de voorkeur aan om een OTS toch te verlengen wanneer de uitvoering niet goed is geweest indien het toezicht toch in het belang van het kind is. Een interessante uitzondering op deze lijn in de rechtspraak is een uitspraak van de Rechtbank Groningen op 16 december 2009.²⁰¹ Hier overwoog de kinderrechter in het kader van een verlenging van de OTS: *“De kinderrechter stelt vast dat de gezinsvoogdij-instelling(en) in deze zaak onvoldoende uitvoering heeft / hebben gegeven aan de aan hen bij de wet opgedragen taken. (...)Doordat de WSG geen plannen van aanpak en verslagen van het verloop van de ondertoezichtstelling heeft overgelegd, waardoor een actuele stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de kinderen ontbreekt, is de kinderrechter van oordeel, dat de WSG de verzoekschriften onvoldoende deugdelijk heeft gemotiveerd en in strijd met artikel 43 van voornoemd Uitvoeringsbesluit Wet op de*

²⁰⁰ Uit Beijerse, p. 44-45

²⁰¹ Rechtbank Groningen, 16 december 2009, LJN BK7254

jeugdzorg en het Procesreglement civiel jeugdrecht heeft gehandeld. De WSG heeft ter zitting beaamd dat er sprake is van ongefundeerde verzoekschriften en aangegeven zo spoedig mogelijk met moeder plannen van aanpak te zullen gaan schrijven. De kinderrechter acht deze toezegging onvoldoende en zal de verzoeken, gelet op het vooroverwogene en in combinatie genomen met het feit dat er reeds zogenoemde overbruggingsbeschikkingen zijn afgegeven door een te late indiening van de verzoekschriften door de WSG, afwijzen. Indien uit een nieuw noodzakelijk gevonden onderzoek door de Raad blijkt, dat er zodanige zorgen zijn dat de kinderen ernstig in hun ontwikkeling worden bedreigd, kan de Raad te allen tijde een (nieuw) verzoek tot (voorlopige) ondertoezichtstelling indienen.”

Wanneer de rechter twijfelt of BJZ in staat is om de maatregel op een correcte manier uit te oefenen zou hij aan de uitvoering van de maatregel voorwaarden kunnen verbinden. Het verzoek van BJZ wordt in dat geval alleen toegewezen als zij de maatregel onder bepaalde voorwaarden uitvoert. In de rechtspraak zijn hiervan echter geen voorbeelden te vinden. Wel is er rechtspraak voorhanden waarin de rechter advies geeft over de uitvoering of een opdracht met betrekking tot het samenstellen van een rapportage (welke later besproken worden), maar het uitspreken van een OTS met de voorwaarde dat BJZ de uitvoering op een bepaalde manier moet doen, is in de rechtspraak niet te vinden. Zoals eerder al is aangetoond is hierop een uitzondering mogelijk. De rechter kan onder omstandigheden de uitvoering opdragen aan een instantie die dit namens BJZ doet.

4.2.3 De uitvoering door een andere BJZ

Artikel 1:254 lid 5 BW geeft de rechter de mogelijkheid om een BJZ uit een andere provincie toe te wijzen als de verantwoordelijke voor de uitvoering van de OTS. Wanneer de met het gezag belaste ouder, of BJZ zelf, dit wenst kan hiertoe een verzoek worden ingediend bij de rechter. Dit is een welkome mogelijkheid voor een rechter om op verzoek in te grijpen in situaties waarin er conflicten ontstaan tussen de gezinsvoogd en (de ouders van) het kind. In deze categorie valt ook de mogelijkheid voor een rechter om in te grijpen binnen een situatie van disfunctioneren van het BJZ. De Rechtbank Middelburg heeft in 2010 een uitspraak gedaan in een zaak waarin ouders klaagden over het disfunctioneren van de gezinsvoogd en teamleider.²⁰² In de zaak was een viertal kinderen van de ouders onder toezicht gesteld van BJZ Zeeland en tevens uit huis geplaatst. De ouders wensten BJZ Zeeland te vervangen door BJZ Gelderland omdat enerzijds de verstandhouding met BJZ Zeeland verstoord was, met name ten opzichte van de gezinsvoogd en teamleider van één kind, en omdat anderzijds drie kinderen in Gelderland in pleeggezinnen woonden en ook de ouders in deze provincie verbleven. Om die reden zou het beter zijn BJZ Gelderland verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van de OTS. BJZ Zeeland was het met dit voorstel niet eens. De Rechtbank overwoog in de zaak als volgt: *“Uit de stukken en de behandeling ter zitting is af te leiden dat de verhoudingen tussen de ouders en de Stichting BJZ al geruime tijd ernstig zijn verstoord. Dit is onder meer op te maken uit het feit dat de ouders bij klachtbrief van 10 april 2009 het vertrouwen in de bij de kinderen betrokken gezinsvoogden hebben opgezegd. Het blijkt ook uit een brief van 28 mei 2009 van de Stichting BJZ waarin wordt gerefereerd aan perioden van cynisme, van aanvallen op de gezinsvoogden, van intimidatie en zelfs van mishandeling. Hoewel in de brief van 9 juni 2009 van de klachtencommissie is vermeld dat tussen de ouders en de Stichting BJZ overeenstemming is bereikt, afspraken zijn gemaakt en dat vertrouwen in elkaar is uitgesproken, blijkt uit de stukken dat de ouders relatief kort daarna het vertrouwen in P. Geervliet, een van de gezinsvoogden, en M.R. Bugajski, teamleider van de Stichting BJZ, hebben opgezegd. De ouders hebben de klachtencommissie bij brief van 10 september 2009 verzocht in verband met het niet nakomen van afspraken door de Stichting BJZ maatregelen te nemen. De kinderrechter stelt vast dat drie van de vier jeugdigen bij een pleeggezin in de provincie Gelderland verblijven. Uitsluitend [jeugdige sub 4] verblijft bij een*

²⁰² Rechtbank Middelburg, 25 maart 2010, LJN BO0189

pleeggezin in Zeeland. De ouders hebben op dit moment nog wel een huis in Sluiskil maar zij verblijven al geruime tijd feitelijk in Gelderland. Op grond van de ter zitting afgelegde verklaringen is voldoende aannemelijk dat de ouders van plan zijn zich definitief in Gelderland te vestigen. Het huis in Sluiskil zal worden verkocht. Dit betekent dat bij vervanging van de Stichting BJZ door de Stichting BJG bij drie van de vier jeugdigen geen sprake is van toezicht door een ver weg gevestigde stichting. Van de ernstig verstoorde relatie tussen de ouders en de Stichting BJZ zal een negatieve invloed uitgaan op alle betrokkenen, waaronder de pleegouders en de jeugdigen. Dit is naar het oordeel van de kinderrechter niet in het belang van de jeugdigen. De conclusie van het voorgaande is dat de belangen van de jeugdigen vereisen dat een andere Stichting met het toezicht van de kinderen wordt belast. Het verzoek zal dan ook worden toegewezen. Hoewel voor [jeugdige sub 4] dan wel sprake is van toezicht door een ver weg gevestigde stichting, is van doorslaggevend belang dat het toezicht van de vier jeugdigen in handen is van slechts één Stichting.”

4.2.4 De rapportage

De kinderrechter speelt, zoals al naar voren kwam, ook een rol bij de beslissing over de verlenging van de OTS. Deze rol is door de huidige positie van de rechter een stuk belangrijker geworden dan voor de wetwijziging van 1995. Toen hoefde een rechter zich nauwelijks bezig te houden met de vraag of een kortere termijn dan één jaar noodzakelijk was. De rechter kon namelijk te allen tijde ambtshalve de OTS opheffen. Tegenwoordig heeft de rechter deze bevoegdheid niet meer. Om die reden zal hij nauwkeurig moeten onderzoeken hoe lang de maatregel moet duren en voor hoe lang deze eventueel verlengd dient te worden.²⁰³ De rechter moet zo zorgvuldig zijn omdat hij door de maatregel een inbreuk maakt op artikel 8 EVRM. Daarnaast mij hij ervoor zorgen dat een maatregel zo kort en zo licht mogelijk is.

Om over de verlenging te kunnen oordelen is een volledige rapportage van BJZ vereist. Alleen wanneer er afdoende feiten aanwezig zijn waaruit blijkt dat er nog voldoende dreiging is om de OTS te kunnen verlengen, zal een rechter meegaan in het verzoek van BJZ. Door deze rapportage krijgt de rechter direct een goed beeld van de wijze waarop de maatregel op dat moment wordt uitgevoerd. Dat een rechter niet zondermeer het verzoek van BJZ honoreert blijkt uit de jurisprudentie. Het komt geregeld voor dat diverse Bureaus Jeugdzorg een verzoek indienen bij de rechter om een OTS te verlengen waarover de rechter vervolgens anders beslist.²⁰⁴ Naast het afwijzen van het verzoek, omdat de rechter een andere mening is toegedaan dan BJZ, komt het ook voor dat de rechter niet tevreden is met de rapportage die is overlegd. De rechter kan er dan voor kiezen om zelf een deskundige op te roepen om meer duidelijkheid te krijgen of hij kan de zaak aanhouden en BJZ de kans geven het rapport aan te passen. Een voorbeeld van een zaak die aangehouden is, is een uitspraak van de Rechtbank Groningen op 13 september 2011.²⁰⁵ BJZ verzocht de kinderrechter om de OTS te verlengen en om een machtiging om de minderjarige in een gesloten inrichting te kunnen plaatsen. BJZ kwam in deze zaak met een rapportage waarvan de rechter oordeelde dat de gedragswetenschapper niet objectief was omdat hij het kind en de moeder in kwestie al eens eerder had onderzocht. Omdat de rapportage van BJZ elementen van subjectiviteit bevatte hield de rechter de zaak aan. Daarnaast komt het ook voor dat een verzoek wordt toegewezen ondanks dat de kinderrechter eigenlijk behoefte had aan meer informatie.²⁰⁶ Al deze wisselende reacties op gebrekkige rapportages zijn niet goed voor de positie van de rechter. Door betrokkenen en advocaten kan het niveau van de rechtspraak in twijfel worden getrokken omdat een rechter steeds

²⁰³ Forder 2013, art. 1:256 BW

²⁰⁴ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Groningen, 11 november 2011, *LJN* BV0237 en Hof Leeuwarden, 7 oktober 2010, *LJN* BN9718

²⁰⁵ Rechtbank Groningen, 13 september 2011, *LJN* BU4083

²⁰⁶ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Groningen, 6 mei 2010, *LJN* BM9429

anders reageert op gebrekkige rapportages. Het verdient aanbeveling om hier één lijn in te trekken. Natuurlijk kunnen gebreken in rapportages zeer uiteenlopend zijn en dient de beslissingsvrijheid van de rechter niet beperkt te worden, toch zal het een goede ontwikkeling zijn om de rechters mogelijkheden voor te houden om consequenter met de rapportage om te kunnen gaan.

Ook in gevallen van de opheffing van de OTS is het van belang dat BJZ goed rapporteert. Op 18 april 2013 wees het hof Arnhem-Leeuwarden arrest in een zaak waarin de moeder verzocht de OTS op te heffen en BJZ het hier niet mee eens was. Het hof oordeelde als volgt. *“Gelet op het vorenstaande is het hof van oordeel dat van een ernstige bedreiging in de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van [het kind] niet is gebleken. Daarenboven accepteert de moeder vrijwillige hulp en begeleiding. Hoewel BJZ stelt te verwachten dat er zonder ondertoezichtstelling snel geen sprake meer zal zijn van hulpverlening in het gezin van de moeder, volgt het hof deze visie niet nu BJZ hiertoe onvoldoende heeft aangevoerd om dit aannemelijk te achten. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat BJZ zich sinds de thuisplaatsing van [het kind] bij de moeder op de achtergrond heeft gehouden vanwege de stress die de moeder ervaart in het contact met de gezinsvoogd. Dit heeft echter niet geleid tot een betere verhouding tussen BJZ en de moeder. De moeder blijft juist vanwege de ondertoezichtstelling veel stress ervaren. Ook de omgang tussen de vader en [het kind] en het contact tussen [het kind] en de pleegouders acht het hof onvoldoende om de ondertoezichtstelling van [het kind] te handhaven. Voor wat betreft de omgang met de vader kan [het kind] in het traject dat BJZ voor [het broertje] heeft uitgezet worden meegenomen. Ten aanzien van het contact tussen [het kind] en de pleegouders is onduidelijk of de pleegouders dit contact met [het kind] wel willen onderhouden na haar thuisplaatsing. Bovendien heeft [het kind] bij de IPG-er aangegeven geen behoefte te hebben aan contact met de pleegouders.”*

De Rechtbank 's-Gravenhage²⁰⁷ besliste in 2008 over een verzoek tot verlenging van de OTS (in combinatie met de verlenging van de UHP). De William Schrikker Stichting Jeugdbescherming en Jeugdreclassering diende namens BJZ dit verzoek in. In deze zaak riep de rechter zelf een deskundige op die het rapport kwam toelichten en hieraan conclusies verbond. De rechter trekt in deze zaak dus veel initiatief naar zich toe door zelf een gedragsdeskundige in te schakelen die onderzoek doet naar de vraag op welke wijze een maatregel het beste kan worden uitgevoerd in het belang van het kind.

De beslissingsbevoegdheid van de rechter met betrekking tot de OTS is belangrijk, maar het gaat wat ver om hier te spreken van een directe invloed op de uitvoering van de maatregel. De rechter toetst namelijk of er nog gronden aanwezig zijn om de OTS te verlengen, maar kan vervolgens weinig toevoegen aan de uitvoering ervan. Dit heeft te maken met de vier valkuilen die ook al naar voren kwamen bij de oplegging van de OTS. De documentatieplicht voor het verzoek welke bij BJZ ligt, brengt wel met zich mee dat BJZ nauwkeurig het proces aan de rechter moet omschrijven en om die reden ook zorgvuldig de OTS moet uitvoeren. Daarom is de rechterlijke toets wel een belangrijk controlemiddel op de uitvoering van de OTS.

4.2.5 De opheffing

Artikel 1:256 lid 4 BW geeft de rechter de mogelijkheid om de OTS op te heffen als de wettelijke gronden niet meer aanwezig zijn. Sterker nog, aangenomen wordt dat een rechter hiertoe verplicht is.²⁰⁸ Bruning noemt in haar commentaar op het wetsartikel een voorbeeld. Wanneer continuering van de maatregel geen verdere verbetering van de situatie oplevert en de houding van de ouders ten opzichte van de gezinsvoogdijinstelling zelfs een gevaarlijkere situatie op kan leveren dient de OTS te

²⁰⁷ Rechtbank 's-Gravenhage, 29 januari 2008, L/N BC6464

²⁰⁸ Bruning 2013, commentaar bij artikel 1:256 BW

worden opgeheven.²⁰⁹ Bruning lijkt hiermee aan te geven dat dit ook kan als de wettelijke gronden van de OTS nog aanwezig zijn, maar de situatie bij continuering alleen maar gevaarlijker wordt. Aangenomen kan worden dat deze situatie beide richtingen op geldt. Hierdoor is een rechter ook verplicht de OTS op te heffen wanneer de houding van BJZ ten opzichte van de ouders tot een verslechtering van de situatie zal leiden. Opnieuw ziet de rechter zichzelf dan in een lastige positie gepositioneerd omdat er geen alternatieven voor handen zijn. Dit heeft ook een positieve kant. Wanneer bij elke strubbeling tussen BJZ en de gezinnen meteen gekozen wordt voor een alternatieve wijze van uitvoeren wordt de mogelijkheid om het conflict op te lossen beperkt. Zeker omdat de gezinnen waarbinnen sprake is van een OTS veelal gezinnen zijn met een brede problematiek. BJZ dient ruime mogelijkheden te krijgen om, ondanks een verstoorde relatie, toch de gezinnen te blijven ondersteunen. Hierbij moet wel de nuancering worden gemaakt dat BJZ zijn werkzaamheden juist in die situaties kundig moet verrichten. Bijzonder in het licht van deze alinea is een uitspraak van de Rechtbank Groningen van 24 mei 2011.²¹⁰ In deze uitspraak hield een rechter de OTS in stand ondanks dat de gronden hiervoor volgens de rechter niet meer aanwezig waren. De rechter vond een directe beëindiging te abrupt.

4.2.6 De schriftelijke aanwijzing

De schriftelijke aanwijzing is een van de mogelijkheden die BJZ heeft om de OTS meer kracht bij te zetten en is daarom een belangrijk onderdeel binnen de OTS. Wanneer ouders het vanaf het begin niet eens zijn met de aanwijzing kunnen zij deze ter toetsing voorleggen aan de rechter. Deze toetst *ex nunc* en kan geen nieuwe aanwijzing geven wanneer hij de originele aanwijzing niet geldig acht. De rechter zou zich in dat geval teveel met de uitvoering bemoeien.²¹¹ Omdat BJZ een bestuursorgaan is, moet BJZ bij het verlenen van een schriftelijke aanwijzing voldoen aan de eisen van de AWB. De positie van de rechter is dus ook bij de schriftelijke aanwijzing controlerend van aard en hij kan zich niet direct bemoeien met de uitvoering ervan. Hij kan wel invloed uitoefenen door een schriftelijke aanwijzing vervallen te verklaren.

Uit de jurisprudentie blijkt hoe de rechter zijn controlerende rol met betrekking tot de schriftelijke aanwijzing toepast. Ik zal twee overwegingen bespreken. Op 16 november 2010 overwoog het hof Amsterdam als volgt: *“Uit de bestreden aanwijzing blijkt dat BJZ haar beslissing onder meer baseert op de bevindingen die uit het onderzoek, verricht door FORA, naar voren zijn gekomen. Gelet op de relevante passage uit het FORA-rapport, zoals hiervoor onder 2.5. weergegeven, is het hof met de moeder van oordeel dat uit het FORA-rapport niet zonder meer volgt dat er aanleiding bestaat om de omgang tussen de moeder en [het kind] stop te zetten. Immers, in het rapport staat enkel vermeld dat een uitbreiding van de omgangsregeling niet in het belang van [het kind] wordt geacht en dat hij mogelijk tijdens een deel van de behandeling geen contact met zijn ouders zal kunnen hebben. Blijkens het verhandelde ter zitting heeft BJZ nader contact gehad met FORA naar aanleiding van het rapport. De bestreden aanwijzing geeft daarvan echter geen blijk. Voorts is ter zitting komen vast te staan dat de moeder van dit nader contact tussen BJZ en FORA niet op de hoogte was. Voorts baseert BJZ de bestreden aanwijzing op bevindingen van Parlan. De moeder heeft ter zitting gemotiveerd – en onweersproken – betwist dat de bevindingen van Parlan met haar zijn besproken. Zij stelt geen contact met Parlan te hebben gehad over hoe de bezoeken tussen haar en [het kind] verliepen, ook niet in de periode gelegen tussen de email van 5 maart 2010 en de aanwijzing van 6 april 2010. De observaties van Parlan zijn niet tussentijds op schrift gesteld, aldus de moeder. Het voorgaande leidt het hof tot het oordeel dat de wijze van totstandkoming van de bestreden aanwijzing niet strookt met de in afdeling 3.2 van de Awb neergelegde beginselen van een zorgvuldige voorbereiding en*

²⁰⁹ Bruning 2013, commentaar bij artikel 1:256 BW

²¹⁰ Rechtbank Groningen, 24 mei 2011, *LJN BQ9184*

²¹¹ Bruning 2013, commentaar bij artikel 1:259 BW

belangenafweging en dat die aanwijzing voorts niet overeenkomstig artikel 3:46 Awb deugdelijk is gemotiveerd. Het hof zal de bestreden beschikking dan ook vernietigen en de schriftelijke aanwijzing alsnog vervallen verklaren.”²¹²

De Rechtbank Groningen vernietigde op 8 augustus 2008 eveneens een schriftelijke aanwijzing. De Rechtbank deed dit met de volgende motivatie: *“De schriftelijke aanwijzing van Bjz d.d. 13 juni 2008 heeft een ingrijpend karakter. Moeder mag krachtens deze aanwijzing -onder andere- niet langer samen met haar huidige partner de zorg voor haar kinderen uitoefenen en indien moeder hier wel voor kiest, zal Bjz aansturen op een uithuisplaatsing van de kinderen. (...) De kinderrechter dient op grond van artikel 3: 2 Awb te beoordelen of het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen. Nu de meldingen van het AMK niet met de partner van moeder - op wie de meldingen grotendeels betrekking hebben - zijn besproken, is de kinderrechter van oordeel dat de aanwijzing onvoldoende zorgvuldig is genomen. De kinderrechter overweegt hierbij dat de schriftelijke aanwijzing ver ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van zowel moeder als haar partner. Gelet hierop, had het horen van de partner van moeder niet achterwege gelaten mogen worden. Door de schriftelijke aanwijzing wordt moeder gedwongen te kiezen tussen haar kinderen en haar partner. De kinderrechter is van oordeel dat de aanwijzing te ver ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van moeder. Op grond van het bovenstaande ziet de kinderrechter derhalve aanleiding om het onderdeel van de schriftelijk aanwijzing dat ziet op aanwezigheid van de partner van moeder in het gezin, vervallen te verklaren. Hoewel de aanwijzing d.d. 13 juni 2008 ook onderdelen bevat die gezien de omstandigheden wel gerechtvaardigd zijn, zal de kinderrechter de aanwijzing vanwege de onderlinge samenhang en verwevenheid in zijn geheel vervallen verklaren.”²¹³*

De kinderrechter heeft dus ruime mogelijkheden om in te grijpen wanneer hij het niet eens is met een schriftelijke aanwijzing en kan op deze manier opnieuw invloed uitoefenen op de uitvoering van de OTS. Omdat de rechter zelf geen aanwijzing mag geven, blijft zijn rechtsprekende taak wel gescheiden van de uitvoerende taak van BJZ. Daarnaast kan een rechter zowel inhoudelijk als op de totstandkomingsprocedure de aanwijzing toetsen en kan hij optreden tegen een ongewenste aanwijzing.

4.2.7 De uithuisplaatsing

Wanneer het noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of voor het onderzoek naar diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid, kan de rechter op verzoek van BJZ een machtiging UHP verlenen. Dit blijkt uit artikel 1:261 BW. Het opvolgende artikel 1:262 BW regelt de duur en de verlengingsmogelijkheden van de maatregel. Ook via de UHP wordt de rechter dus bij de OTS, waar de UHP een onderdeel van is, betrokken. De invloed die hij kan uitoefenen lijkt veel op de invloed die de rechter heeft bij het wel of niet uitspreken van een OTS en het wel of niet verlengen van de maatregel. Een belangrijk verschil hierbij is wel dat bij een UHP de OTS al loopt. Wanneer de rechter ontevreden is over de uitvoering van de OTS en om die reden een UHP afwijst blijft de OTS in stand. Bij het afwijzen van een verzoek om de OTS blijft er geen kinderbeschermingsmaatregel meer over. Op die manier heeft de rechter wat meer vrijheid om een beslissing te maken over een UHP. Daarnaast heeft de rechter bij de UHP de mogelijkheid om ambtshalve een specifieke verblijfplaats te noemen.²¹⁴ Op die manier kan hij bij het verlenen van de machtiging invloed uitoefenen op de uitvoering.

²¹² Hof Amsterdam, 16 november 2010, L/N BO6676

²¹³ Rechtbank Groningen, 8 augustus 2008, L/N BF0514

²¹⁴ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 82

Artikel 1:263 lid 4 BW biedt de rechter de mogelijkheid om op verzoek van de ouders of minderjarige van twaalf jaar of ouder op basis van gewijzigde omstandigheden de machtiging UHP geheel of gedeeltelijk in te trekken of de duur ervan te verkorten. Opvallend bij de bevoegdheid van de rechter is artikel 1:263a BW. Dit artikel bepaalt in lid 1 dat BJZ met het oog op de UHP de contacten tussen de met het gezag belaste ouder en het kind kan beperken. Lid 2 bepaalt dat deze beperking gelijkstaat aan een schriftelijke aanwijzing. Om die reden is er tegen de aanwijzing ook beroep mogelijk bij de kinderrechter. De rechter kan de omgangsbepijking dan overeenkomstig artikel 1:259 BW vervallen verklaren. Artikel 1:263a lid 2 BW geeft de rechter nog een ruimere bevoegdheid. In de laatste zin van lid 2 staat namelijk: “(...) met dien verstande dat de kinderrechter een zodanige regeling kan vaststellen als hem in het belang van het kind wenselijk voorkomt.” De rechter mag dus zelf een regeling vaststellen aan de hand van het belang van het kind.²¹⁵ De rechter krijgt op dit terrein dus de volledige bemoeienis over een onderdeel van de OTS. Dat is opvallend omdat bij andere rechterlijke beslissingen met betrekking tot de schriftelijke aanwijzing de rechter deze bevoegdheid niet kent. De rechter heeft deze bevoegdheid gekregen vanwege de aard van de beslissing en met name door de inmenging van de beschermende rechten uit artikel 8 EVRM. Hieruit volgt namelijk dat wanneer het gaat om de meest wenselijke concretisering van het omgangsrecht de rechter de vrijheid moet hebben om vast te stellen welke regeling het belang van de betrokkenen, en vooral de minderjarige, het beste dient.²¹⁶ Redenerend vanuit dit perspectief valt er wat voor te zeggen om de rechter ook met betrekking tot de toewijzing van de UHP meer vrijheid te geven om het belang van de minderjarige beter te dienen. Aan bod is al gekomen dat het mogelijk kan zijn om een OTS onder voorwaarden uit te spreken. Gezien de invloed van artikel 8 EVRM op de UHP lijken hieruit meer mogelijkheden voort te vloeien voor de rechter om zich met de uitvoering van de OTS te bemoeien.

4.2.8 Overige mogelijkheden

In de vorige paragrafen zijn de mogelijkheden besproken die de kinderrechter heeft om zijn invloed uit te oefenen op de OTS. Duidelijk is geworden dat hij minder bevoegdheden heeft dan in de periode vóór 1995, omdat hij niet meer direct verantwoordelijk voor de uitvoering is. Nog wel zijn er mogelijkheden om de uitvoering te controleren en op die manier fouten bij BJZ op te sporen en hier eventueel consequenties aan te verbinden. De rechter kan echter nog op meer manieren zijn invloed uitoefenen op de uitvoering van de OTS. Bestudering van de jurisprudentie leert dat rechters soms creatief zijn om een vinger in de pap te houden bij de uitvoering van de maatregel.

Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden gaf in zijn arrest van 17 januari 2013 advies aan BJZ over de uitvoering van de OTS. In hoger beroep wordt door de ouders opgekomen tegen een beschikking van 15 augustus 2012 waarin hun kind onder toezicht is gesteld. Het hof is het eens met de RvdK, die de OTS aanvraag, en houdt de beschikking van de rechter in stand. Interessant is een laatste opmerking die het hof in haar arrest doet: *“Hoewel het hof zich realiseert dat de wijze van uitvoering van de ondertoezichtstelling aan BJZ is voorbehouden, geeft het hof BJZ in overweging om naast de huidige mannelijke gezinsvoogd tevens een vrouwelijke gezinsvoogd in te zetten voor de contacten met [kind]. Het hof acht het aannemelijk dat één gezinsvoogd, mede gelet op de hevige weerstand van de vader, te weinig zal bereiken.”*²¹⁷

De Rechtbank Maastricht deed op 5 februari 2010 een uitspraak waarin zij een opdracht meegaf aan BJZ. In de casus verzocht BJZ om de verlenging van een uithuisplaatsing. De kinderrechter heeft tot tweemaal toe aan BJZ verzocht om onderzoek te doen naar de mogelijkheden die er waren om de

²¹⁵ Bruning 2013, commentaar bij artikel 1:263a BW

²¹⁶ Forder 2013, art. 1:263a BW

²¹⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden, 17 januari 2013, L/N: BZ0196

moeder toch zelf het kind te laten opvoeden. Uiteindelijk startte BJZ het onderzoek veel te laat op en de kinderrechter verbond hieraan de conclusie dat BJZ hem voor een voldongen feit wilde stellen. De rechter loste de probleemsituatie op door een machtiging UHP te verlenen voor een zeer korte tijd. *“Het niet tijdig opstarten van het onderzoek heeft tot gevolg dat niet kan worden uitgesloten dat de moeder ten onrechte de mogelijkheid is ontnomen zelf voor [de minderjarige] te zorgen en [de minderjarige] de mogelijkheid is ontnomen zich in zijn eerste levensfase aan moeder te hechten. De kinderrechter zal het verzoek tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing van [de minderjarige] in bij pleegouder(s) toewijzen voor de duur van drie maanden. Indien bureau jeugdzorg tegen het einde van deze termijn een verzoek tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing wil indienen, dient dit vergezeld te zijn van een uitgebreid onderzoeksrapport op basis waarvan de kinderrechter een weloverwogen beslissing kan nemen.”*²¹⁸ Aldus de Rechtbank. Vergelijkbaar is een uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage.²¹⁹ De rechter vroeg aan de RvdK een onderzoek te verrichten en verlengde tot die tijd voor een korte termijn de machtiging UHP. Wanneer de RvdK het onderzoek zal verrichten komt de zaak opnieuw voor de rechter omdat de uitvoeringstermijn ondertussen is verstreken. De rechter houdt op deze manier toezicht op de uitvoering.

Op 1 december 2009 benoemde de Rechtbank Groningen een bijzondere curator omdat de rechter van mening was dat de gezinsvoogdijinstellingen hun wettelijke taak op een onverantwoorde wijze hadden uitgevoerd. Zowel de OTS als de UHP waren niet ten uitvoer gelegd vanwege organisatorische problemen terwijl de benodigde rechterlijke toestemming wel was verleend. De Rechtbank motiveert de toewijzing van de bijzondere curator als volgt: *“Op grond van al hetgeen al jarenlang over de ontwikkeling en de thuissituatie van de kinderen bekend was, is de kinderrechter van oordeel dat het buitengewoon schrijnend is dat er maandenlang geen uitvoering is gegeven aan de ondertoezichtstelling, de machtiging uithuisplaatsing vanwege organisatorische redenen niet ten uitvoer is gelegd en kennelijk daarvoor ook sprake is geweest van een veelvuldige wisseling van gezinsvoogden. De kinderrechter kan niet anders concluderen dan dat de belangen van de kinderen daardoor gedurende een lange periode onvoldoende behartigd zijn geweest. De kinderrechter heeft om die reden aanleiding gezien om voorafgaand aan de zitting de Raad telefonisch in kennis te stellen van deze zaak en ambtshalve een bijzonder curator voor de kinderen te benoemen. Een kind heeft immers recht op bijzondere bescherming en het is gebleken dat deze bescherming door de maatregel van ondertoezichtstelling onvoldoende gewaarborgd is geweest. De kinderrechter acht het van belang dat de bijzondere curator het komende jaar de belangen van de kinderen in de gaten houdt en waar nodig de kinderen, zowel in als buiten rechte, vertegenwoordigt in alle aangelegenheden betreffende hun verzorging en opvoeding. De kinderrechter gaat er voorts vanuit dat de Raad deze zaak intern zal bespreken.”*²²⁰

De benoeming van een bijzondere curator als een soort verkapte gezinsvoogd is een bijzondere uitspraak van de Rechtbank. Een rechtbank is wel bevoegd om een curator te benoemen, maar gezien de wetsomschrijving van artikel 1:250 BW lijkt het niet de bedoeling om de taken van deze vertegenwoordiger verder uit te breiden zoals de rechter in deze uitspraak wel beoogt. Het in de gaten houden van de belangen van de kinderen door een bijzondere curator is naar mijn mening een nogal gekunstelde constructie.

In een uitspraak op 26 juli 2011 was het de Rechtbank Groningen die zich geconfronteerd zag met nalatigheid in de uitvoering van de OTS door BJZ. Het verlengingsverzoek van BJZ werd afgewezen en gezocht werd naar een oplossing in de vrijwillige hulpverlening. *“De kinderrechter is van oordeel dat er voor [minderjarige 1] wel hulpverlening moet komen. Ter zitting is gebleken dat deze hulpverlening er tijdens de ondertoezichtstelling niet is gekomen, door nalatigheid van bjz. De kinderrechter acht dit*

²¹⁸ Rechtbank Maastricht, 5 februari 2010, L/JN BL6557

²¹⁹ Rechtbank 's-Gravenhage, 19 februari 2013, L/JN BZ5794

²²⁰ Rechtbank Groningen, 1 december 2009, L/JN BK5332

afkeuringswaardig. De vader van de minderjarigen dient zich ervan bewust te zijn dat ook hij voor het welzijn van de kinderen verantwoordelijkheid draagt. Een negatieve houding ten aanzien van hulpverlening draagt niet bij aan het welzijn van de minderjarigen. Door de moeder is inmiddels via de huisarts hulpverlening in gang gezet voor [minderjarige 1]. Moeder is zeer gemotiveerd voor hulpverlening en toont in staat te zijn adequaat op te treden. Er zijn geen redenen aangevoerd waarom moeder de ingezette hulp niet zou continueren. Ten aanzien van [minderjarige 2] wordt inmiddels geen ontwikkelingsbedreiging geconstateerd. Naar het oordeel van de kinderrechter worden de minderjarigen niet zodanig in hun ontwikkeling bedreigd dat een verlenging van de ondertoezichtstelling noodzakelijk is, althans dat andere middelen ter afwending van deze bedreiging zouden hebben gefaald. De kinderrechter zal het verzoek van b/z daarom afwijzen.”²²¹

Deze oplossing van de Rechtbank Groningen is niet geheel zonder risico. Binnen het jeugdrecht dient eerst gepoogd te worden om gezinsconflicten binnen een vrijwillig kader op te lossen. Dat is in deze zaak niet gelukt nu er aansluiting is gezocht bij een dwangmiddel. Het is dan ook gevaarlijk om opnieuw de mogelijkheid aan te bieden om vrijwillig de problemen op te lossen. Het is geen uitgemaakte zaak dat de vrijwillige hulp nu wel positief zal verlopen. Al het toezicht is immers verdwenen. Het is gevaarlijk om op deze manier BJZ op een verkapte wijze te sanctioneren.

De rechter heeft ter terechtzitting een regiefunctie. Dit leidt ertoe dat hij tijdens de zitting bepaalde processen kan sturen en dingen kan ontdekken die vooraf niet bekend waren. Op die manier heeft hij een machtige positie om in te grijpen binnen de OTS als hij ter terechtzitting nog zaken ontdekt. Een voorbeeld van het hof Amsterdam: *“Het hof is, gelet op al hetgeen hiervoor is weergegeven en overwogen, van oordeel dat de gronden tot ondertoezichtstelling van [de minderjarige] op zichzelf ten tijde van de bestreden beschikking als ook in hoger beroep aanwezig zijn, zoals ook door de advocaat van de moeder is erkend. Ter zitting is echter gebleken dat zowel de moeder als [de minderjarige] zeer gemotiveerd zijn over de door henzelf aangezochte behandeling bij Triversum en de nog in te schakelen hulp van Lijn5. De gezinsvoogd acht de ondertoezichtstelling dan ook niet langer noodzakelijk. Naar het oordeel van het hof valt te verwachten dat, ook indien tegen de verwachting in de voorlopige machtiging in september 2011 niet wordt verlengd, [de minderjarige] zijn behandeling zal voortzetten nu ook hij van de noodzaak daartoe doordrongen is. Onder die omstandigheden acht het hof de betrokkenheid van BJZNH niet langer opportuun. Zodoende zal het hof de bestreden beschikking tot aan de datum van deze beschikking bekrachtigen en vanaf deze datum vernietigen met opheffing van de ondertoezichtstelling.”²²²*

De OTS is een maatregel waaraan diverse regelgeving kleeft waaraan BJZ zich moet houden als zij uitvoering geeft aan de maatregel. Wanneer belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld de ouders, een vermoeden hebben dat BJZ niet volgens deze regels handelt, kunnen zij de rechter verzoeken in te grijpen. Op deze manier vormt de rechter een belangrijk instituut om de uitvoering van de OTS te controleren. De Rechtbank Utrecht²²³ behandelde in 2005 een casus waarin BJZ zich niet aan de wet hield. BJZ haalde in die zaak een kind uit een pleeggezin zonder dat het hiervoor een machtiging had van de kinderrechter. Er was enkel toestemming van de ouder met gezag. De pleegouders maakten schriftelijk bezwaar bij de kinderrechter tegen het wijzigen van de woonplaats van de minderjarige. Dit bezwaar werd door de rechter gegrond verklaard. De gezinsvoogd had het kind niet zonder machtiging bij de pleegouders mogen weghalen.

²²¹ Rechtbank Groningen, 16 juli 2011, L/JN BS8703

²²² Hof Amsterdam, 6 september 2011, L/JN BT7149

²²³ Rechtbank Utrecht, 28 januari 2005, L/JN AS6712

4.2.9 De mogelijkheden via het IVRK

Tenslotte wil ik nog aandacht vestigen op de mogelijkheden die het IVRK de rechter biedt. De Hoge Raad heeft bepaald dat een kinderrechter die met een jeugdbeschermingsprobleem te maken heeft ambtshalve het belang van het kind (artikel 3 IVRK) in kwestie in zijn oordeel mag betrekken.²²⁴ In iedere procedure kan de rechter dus meenemen dat het belang van het kind altijd voorop dient te staan. Deze bepaling geeft de rechter veel ruimte om tot een oordeel te komen. Dit roept de vraag op wat de rechter met dit oordeel kan doen. Kan een rechter ambtshalve een OTS uitspreken of een machtiging UHP verstrekken? Dit is via de nationale wetgeving niet mogelijk. Maar wat als in een rechtszaak blijkt dat het belang van het kind een UHP vraagt terwijl dit door BIZ niet verzocht is? Het zou naar mijn mening onrecht aan een situatie doen als de rechter deze mogelijkheid wordt onthouden. Ondanks dat de nationale wet de mogelijkheid niet biedt, zet het IVRK de deur toch open. Omdat de HR bepaald heeft dat de rechter het belang van het kind in iedere zaak ambtshalve mag toetsen en omdat internationale wetgeving voor de nationale wetgeving gaat, zijn er naar mijn mening weldegelijk mogelijkheden voor een rechter om ambtshalve vergaande beslissingen te nemen met betrekking tot de OTS wanneer deze in het belang van het kind zijn. Op deze manier kan de rechter een sturende rol vervullen bij de uitvoering van de OTS.

Ter illustratie van het voorgaande een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam.²²⁵ De RvdK had de kinderrechter verzocht om de moeder uit het ouderlijk gezag te ontheffen. De Rechtbank vond echter niet voldoende gronden aanwezig om de moeder uit het gezag te ontheffen en wijst het verzoek van de RvdK af. De moeder had bij de rechter het verzoek ingediend om het kind uit huis te plaatsen. Zij werd in haar verzoek echter niet-ontvankelijk verklaard. Dit leidde tot een ongewenste situatie omdat de moeder nog teveel macht zou hebben over het kind nu het enkel onder toezicht stond. De rechtbank loste dit probleem op door ambtshalve een machtiging UHP te verstrekken met de volgende motivatie: *“Het voorgaande leidt ertoe dat de moeder de mogelijkheid heeft de minderjarige uit het pleeggezin waar zij thans verblijft weg te halen, de mogelijkheid heeft bepaald medisch handelen ten behoeve van de minderjarige te beletten of te belemmeren en ook anderszins kan interveniëren in het leven van de minderjarige. Die situatie is niet wenselijk en niet in het belang van de minderjarige. Een belang dat de kinderrechter ook ambtshalve dient te toetsen op grond van het bepaalde in de artikelen 3 en 20 van het Verdrag inzake de rechten van het Kind (IVRK, verdrag van 20 november 1989, Tractatenblad 1990, 170.) Op grond van deze bepalingen dient de staat zorg te dragen voor bijzondere bescherming indien een kind, wanneer het niet bij de moeder kan verblijven, elders wordt verzorgd. Die bescherming kan in het voorliggende geval worden geboden door het in overeenstemming met de wens van de moeder uitspreken (ambtshalve, hoewel de Nederlandse wet daarin niet voorziet) van een machtiging tot uithuisplaatsing in een pleeggezin. De machtiging zal worden verleend voor een periode gelijk aan de duur van de ondertoezichtstelling nu niet wordt verwacht dat de situatie rond de minderjarige op korte termijn zal wijzigen.”*

Het lijkt er dus op dat de rechter de mogelijkheid krijgt om toch ambtshalve bepaalde beslissingen te nemen. Hierdoor krijgt de kinderrechter weer meer macht bij de OTS en ook bij de uitvoering ervan. Het feit dat hij bijvoorbeeld ambtshalve een UHP kan uitspreken lijkt veel op de positie die de kinderrechter had voor de wetwijziging in 1995. Ook toen had hij ambtshalve mogelijkheden om op te treden binnen de OTS. Het toepassen van deze mogelijkheid is nog niet op brede schaal gebeurd, maar is wel in de rechtspraak terug te vinden. De HR heeft zich hier nog niet over uitgelaten.

²²⁴ HR, 25 mei 2012, NJ 2012/436 m.nt. S.F.M. Wortmann

²²⁵ Rechtbank Rotterdam, 23 november 2009, LJN BK4700

4.3 Rechtsbescherming

De kinderrechter werd in 1922 ingevoerd om de minderjarige vanuit juridisch oogpunt een sterkere positie te geven. Zaken waarbij minderjarigen betrokken waren werden beoordeeld door gespecialiseerde rechters. Doordat de OTS werd ingevoerd kwam er een nieuwe rechter die beter in staat was om de maatregel uit te voeren dan de al aanwezige rechters. Anders gezegd werd de kinderrechter ingevoerd om de minderjarige meer rechtsbescherming te bieden. Onder rechtsbescherming door de rechter wordt verstaan het bieden van bescherming aan een minderjarige in een bepaalde situatie door de wet op een correcte manier toe te passen. De vraag die in deze paragraaf centraal staat is of de rechter door de positie die hij in de rechtspraak inneemt op een juiste manier rechtsbescherming verleent.

Met betrekking tot het opleggen van een OTS en het geven van een machtiging UHP is naar voren gekomen dat de rechter een viertal valkuilen tegenkomt die zijn besluitvorming kunnen beïnvloeden.²²⁶ In het kader van de rechtsbescherming is het geen goede zaak dat een rechter beperkt wordt in zijn beoordelingsvrijheid. Met name het feit dat een rechter de uitvoering niet aan een andere instantie op kan dragen of hierover veel zeggenschap naar zich toe kan trekken, is kwalijk voor de rechtsbescherming. De rechter kan weliswaar in bijzondere gevallen de uitvoering opdragen aan een andere stichting, maar deze werkt nog altijd namens BJZ. Ook het veranderen van BJZ door eenzelfde instantie uit een andere provincie lijkt in lang niet alle gevallen een ideale oplossing. Cliënten staan namelijk nog steeds met dezelfde organisatie in contact. Nu gebleken is dat er nog veel verbetering valt te halen binnen de uitvoering van de maatregel door BJZ was het geen overbodige luxe geweest als een rechter de mogelijkheid had gehad om de uitvoering op te dragen aan een andere instantie die op dit gebied beter presteert. Deze mogelijkheid zou de rechtsbescherming van de minderjarige mijns inziens zeker ten goede komen. Dit probleem is bij OTS meer aanwezig dan bij de UHP. Bij de verzwaring van de maatregel heeft de rechter meer vrijheid om deze af te wijzen omdat er dan nog altijd een OTS overeind blijft. Wanneer een OTS wordt afgewezen ontbreekt iedere vorm van controle.

Bij de verlenging van de OTS en de machtiging UHP valt ook nog een verbeterslag te maken om de minderjarige te beschermen. Omdat de rechter volgens de Nederlandse wet niet meer de bevoegdheid heeft om ambtshalve een OTS of een UHP tussentijds te beëindigen, moet hij bij zijn besluitvorming over de verlenging zorgvuldig te werk gaan. Hiervoor is vereist dat hij over de juiste informatie beschikt om een gedegen afweging te kunnen maken. Wanneer de rechter deze informatie niet heeft, is het van belang dat hij de relevante informatie toch tot zich krijgt. In de vorige paragraaf is gebleken dat de rapportages die bij de rechter komen lang niet altijd de rechter een goede basis geven om een afweging te kunnen maken. De rechter heeft de vrijheid om zelf een deskundige in te schakelen. Voor de rechtsbescherming is dit een goede zaak omdat de rechter zelf initiatief kan nemen om voldoende informatie in te winnen. Ook kan een rechter de zaak aanhouden en verzoeken om meer informatie. Daarnaast is er voor de rechter de mogelijkheid om gewoon uitspraak doen terwijl meer informatie eigenlijk gewenst was. Hij kan dan wel de opdracht meegeven om verder onderzoek te doen voor een volgende zitting. Zelfs wanneer een uitspraak eigenlijk niet gemaakt had kunnen worden op basis van de beschikbare informatie blijft een rechterlijke uitspraak vanwege het gesloten stelsel van rechtsmiddelen in stand totdat het is aangetast door een hogere rechter. In het kader van de rechtsbescherming van de minderjarige zal het goed zijn als er regelgeving komt die aangeeft hoe een rechter het beste kan handelen wanneer de rapportages niet voldoende zijn om tot besluitvorming over te kunnen gaan. De problematiek met betrekking tot de rapportages geldt overigens niet alleen bij verlengingsbeslissingen, maar speelt een rol bij veel meer besluiten.

²²⁶ Zie hiervoor paragraaf 4.2.2

Een rechter kan door veel informatie te verlangen van BJZ ook invloed uitoefenen op de uitvoering van de OTS. BJZ moet zich dan in verkapte vorm verantwoorden voor de wijze waarop zij tot op het moment van de aanvraag van de verlenging haar werk heeft gedaan. Dit legt een bepaalde druk op BJZ om de uitvoering goed te laten verlopen, zij het dat de rechter weinig mogelijkheden heeft om actief op te treden tegen BJZ als BJZ naar het oordeel van de rechter zich te weinig proactief opstelt in een zaak.

Eerder is aangetoond dat een rechter verplicht is om een OTS op te heffen wanneer de gronden hiervoor niet meer aanwezig zijn. Dit geldt naar mijn mening ook voor de UHP. In het kader van de rechtsbescherming is dit een goede zaak. Door deze verplichting wordt voorkomen dat de maatregel uitgevoerd blijft worden terwijl de wettelijke gronden ontbreken. Omdat de wet ook de mogelijkheid biedt om bij de rechter een verzoek tot opheffing in te dienen/de machtiging in te trekken, biedt het systeem voldoende rechtsbescherming voor de minderjarige met betrekking tot de opheffing van de maatregel.

Omdat BJZ een bestuursorgaan is, moet zij bij het geven van een schriftelijke aanwijzing rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zowel qua totstandkoming als qua inhoud. De kinderrechter heeft om die reden ruime mogelijkheden om de aanwijzing te toetsen en in te trekken wanneer hij deze niet juist acht. Op het gebied van de schriftelijke aanwijzing is er daarom voldoende rechtsbescherming. Ook omdat de rechter de aanwijzing *ex nunc* toetst. De rechter kan onderzoeken of de aanwijzing aansluit bij de actuele situatie. Een beslissing is daarom altijd gebaseerd op de huidige stand van zaken, wat vanuit het perspectief van de rechtsbescherming een goede zaak is.

Wat niet goed is voor de rechtsbescherming is het feit dat de rechter soms uitspraken doet die in strijd zijn met de wet of die nogal gezocht overkomen. Zo is in de vorige paragraaf bijvoorbeeld naar voren gekomen dat de rechter de bijzondere curator in een bepaalde zaak als een verkapte gezinsvoogd wilde gebruiken. Dit soort uitspraken geeft wel aan dat de rechter niet tevreden is met zijn huidige positie en graag meer mogelijkheden wil om bij te dragen aan de uitvoering van de OTS. Dit kwam ook al naar voren in hoofdstuk drie waar het WODC-rapport werd besproken. Een ander voorbeeld uit de vorige paragraaf is de uitspraak waarin de rechter het advies meegaf om een tweede, vrouwelijke, gezinsvoogd te benoemen. In het kader van de rechtsbescherming is de diversiteit aan oplossingen die de rechter zoekt om een voet tussen de deur te krijgen bij de OTS niet goed omdat het rechtsonzekerheid kan opleveren. Aan de andere kant is enige vorm van creativiteit in dit systeem wel gewenst omdat er op deze manier wel recht gedaan kan worden aan individuele gevallen. Ook het aansturen op vrijwillige hulpverlening of het uitspreken van een OTS voor een bijzonder korte tijd om snel een zaak weer terug te zien op zitting zijn voorbeelden waaruit de ontevredenheid van de rechter over zijn positie blijkt. Daarnaast volgt hieruit duidelijk dat de rechter probeert invloed te hebben op de uitvoering van de OTS. In het kader van de rechtsbescherming zal een stap gemaakt moeten worden om de rechter te sturen binnen de invloed die hij uit wil oefenen binnen de OTS.

Gezien diverse uitspraken is het goed denkbaar dat rechters meer ambtshalve bevoegdheden terug willen. Op die manier is het voor hun mogelijk om dichterbij de uitvoering van de OTS te komen. Al naar voren is gekomen dat de rechter wel mogelijkheden heeft om ambtshalve op te treden. Dit zijn mogelijkheden aangaande de omgangsregeling met betrekking tot een uit huis geplaatst kind, de verblijfplaats van de minderjarige bij het verlenen van een machtiging UHP, de artikelen 1:271a en 1:272a BW²²⁷ en in het kader van het belang van het kind op grond van artikel 3 IVRK. In het kader van de rechtsbescherming heeft deze ambtshalve bevoegdheid van de rechter twee kanten. Aan de

²²⁷ Deze artikelen bepalen dat wanneer een rechtbank een schorsing, ontzetting of ontheffing afwijst hij ambtshalve een OTS uit kan spreken.

ene kant komt het de rechtsbescherming ten goede omdat een rechter meer mogelijkheden heeft tot maatwerk. Hij kan naar eigen goeddunken beslissingen nemen in zaken waarbij hij niet gebonden is aan hetgeen partijen eisen. Aan de andere kant zit daar ook een gevaar in voor de rechtsbescherming. Het is namelijk niet voor niets dat in 1995 de ambtshalve bevoegdheden van de rechter flink zijn teruggeschroefd. Er was toen veel kritiek op het feit dat de rechter wel erg veel bemoeienis had met de uitvoering van de OTS wat onder andere de onafhankelijk- en onpartijdigheid niet ten goede kwam. Echter, deze kritiek bestond vooral uit het feit dat de rechter uitvoerder was van zijn eigen uitspraak. Daarvan is in het huidige systeem geen sprake wat tot gevolg heeft dat het toekennen van ambtshalve bevoegdheden minder snel tot een inbreuk op artikel 6 EVRM zal maken dan in de situatie voor 1995.

Ondanks het feit dat er nadelen zitten aan het verantwoordelijk maken van BJZ voor de uitvoering van de OTS en het terugdringen van de positie van de rechter is er, zeker op het gebied van rechtsbescherming, ook grote vooruitgang geboekt. De kinderrechter is weer een onafhankelijke en onpartijdige instantie. De verhoudingen zijn dusdanig dat procespartijen op dit moment niet in het algemeen kunnen stellen dat een rechter partijdig is. Daarnaast zijn BJZ en de RvdK enerzijds en de ouder/kind anderzijds gelijkwaardige procespartijen geworden waar de rechter als objectieve derde buiten staat. Daarnaast zijn er ruime mogelijkheden voor ouders en kinderen, en ook voor BJZ, om naar de rechter te stappen wanneer zij het met (onderdelen van) de OTS niet eens zijn. In de basis is de rechtsbescherming op die manier in de wet goed geregeld. Om ook in de praktijk goed te werken is het wel belangrijk dat belanghebbenden deze rechtsingang weten te vinden. Ook is het van belang dat een rechter voldoende vrijheid heeft om in een procedure tot een beslissing te komen. Over dit laatste punt is naar voren gekomen dat daarvan niet altijd sprake is.

4.4 Conclusie

De kritiek op de uitvoering van de OTS is na de wetswijziging van 1995 niet verdwenen. Ook recent is er nog commentaar geuit op de uitvoering van de OTS. De brandbrief waar dit hoofdstuk mee opende is hiervan een voorbeeld. De themabijeenkomst die naar aanleiding van die brief werd georganiseerd toonde aan dat er ook in de meer recente rechtspraktijk nog verbetermogelijkheden zijn met betrekking tot het uitvoeren van de OTS.

In dit hoofdstuk is door bestudering van de jurisprudentie duidelijk geworden welke rol de rechter speelt bij de uitvoering van de OTS. Op verschillende wijzen kan hij invloed uitoefenen op deze maatregel. Bij de oplegging van de OTS (ook de UHP) komt de rechter vier valkuilen tegen die hem belemmeren in zijn vrij keuzemogelijkheden. Deze valkuilen hebben te maken met het gebrek aan alternatieve keuzemogelijkheden voor instanties die de OTS uitvoeren, de maatschappelijk druk op de rechters, dat de kwaliteit van uitvoering geen wettelijke grond is om een OTS uit te spreken en het feit dat de rechter bij zijn keuze om een OTS wel of niet op te leggen nog geen beeld heeft van de uitvoering van het individuele geval. Ook is het alternatief om een BJZ uit een andere provincie te benoemen een maatregel die maar in beperkte mate voldoening oplevert, omdat de uitvoering bij hetzelfde orgaan blijft liggen. Bij het uitspreken van een OTS heeft de rechter daarom slechts beperkte mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de OTS. Bij de UHP heeft hij meer mogelijkheden omdat in die gevallen er al een OTS is uitgesproken, maar ook bij deze maatregel spelen de valkuilen een rol.

Via de rapportages die ten grondslag liggen aan een verlengingsverzoek krijgt de rechter een beeld van de uitvoering van de OTS. Op die manier komt er druk te liggen bij BJZ om correct te handelen. Zo heeft de rechter invloed op de uitvoering. In de praktijk zijn de rapportages vaak nog sterk wisselend van kwaliteit. De rechter reageert hier wisselend op. Hij kan de zaak aanhouden en om

meer informatie vragen, hij kan zelf een deskundige inschakelen, maar hij kan ook gewoon uitspraak doen. Het zou beter zijn als hier meer eenduidig in gehandeld wordt.

De kinderrechter is verplicht de OTS op te heffen als de gronden hiervoor niet meer aanwezig zijn. Dit geldt ook wanneer de situatie verergert wanneer ouders of gezinsvoogden door hun houding spanningen binnen de OTS veroorzaken. Door deze verplichting oefent de rechter druk uit op BJZ om ervoor te zorgen dat zij de OTS correct uitvoert. Hierbij zijn de mogelijkheden voor een rechter wel beperkt omdat het opheffen van de OTS vaak het probleem niet wegneemt.

Ook door de schriftelijke aanwijzing kan de rechter betrokken raken bij de OTS. Hij heeft een ruimte toetsingsbevoegdheid omdat het bestuursorgaan dat BJZ is moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast toetst de rechter *ex nunc*.

Daarnaast probeert de rechter op verschillende manieren in de rechtspraak invloed uit te oefenen op de OTS. Dit gebeurt lang niet altijd op een logische manier. Het benoemen van een bijzondere curator als verkapte gezinsvoogd, het zoeken naar een vrijwillige oplossing of het voor een korte termijn uitspreken van een beschermingsmaatregel zijn kunstgrepen die de ongemakkelijke positie van de rechter illustreren. Daarnaast probeert de rechter door opdrachten en adviezen in zijn vonnis nog zijn steentje bij te dragen aan de uitvoering van de maatregel.

Artikel 3 IVRK geeft de rechter mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitvoering van de OTS. De HR heeft bepaald dat rechters in zaken ambtshalve het belang van het kind mogen toetsen. In lagere rechtspraak heeft deze bevoegdheid geleid tot uitspraken waarin rechters overgaan tot het ambtshalve opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen. Ondanks dat deze bevoegdheid niet in de nationale wet is geregeld zou het via de omweg van artikel 3 IVRK toch mogelijk kunnen zijn. Wat levert de ambtshalve bevoegdheid immers op als men wel aan het belang van het kind mag toetsen, maar hier vervolgens slechts zeer beperkte consequenties aan kan verbinden? De HR heeft zich over deze vraag (nog) niet uitgelaten.

Verder is in dit hoofdstuk de invloed die de rechter op de uitvoering door BJZ van de OTS heeft besproken in het licht van de rechtsbescherming. Aan de ene kant is de rechtsbescherming beperkt omdat de rechter weinig mogelijkheden heeft de OTS uit te laten voeren door een andere instantie. Daarnaast zijn er vaak gebreken aan de rapportages waardoor de rechter lastig tot een beslissing kan komen. De kinderrechter kan niet meer ambtshalve tussentijds over een verlenging van een maatregel beslissen. Daarom dient de rechter in zijn besluitvorming secuur te werk gaat. Daarnaast komen er in de rechtspraak gekunstelde uitspraken voor wat de rechtsbescherming ook niet ten goede komt. Daarnaast is de rechtsbescherming op een aantal gebieden goed geregeld. Door de positie van de rechter is er duidelijk sprake van een onafhankelijk en onpartijdig rechtsprekend orgaan en zijn de procespartijen gelijkwaardig. Daarnaast zijn er voor belanghebbenden veel mogelijkheden om in rechte op te komen tegen bepaalde beslissingen betreffende de OTS. Het is wel belangrijk dat de belanghebbenden deze ingangen weten te vinden. De ambtshalve mogelijkheden die de rechter wellicht heeft op basis van het IVRK doen aan de onafhankelijke en onpartijdige positie van de rechter naar mijn mening niets af, omdat de rechter tegenwoordig geen uitvoerder meer is van zijn eigen beslissingen. Ook biedt de verplichting om een OTS op te heffen als de gronden hiervoor niet meer aanwezig zijn goede rechtsbescherming voor de minderjarige.

Hoofdstuk 5 De toekomst van de OTS

5.1 Inleiding

In deze scriptie is veel teruggekeken. Diverse ontwikkelingen en de gevolgen daarvan zijn in kaart gebracht. Nu is het tijd om vooruit te kijken. In 2015 gaat er namelijk veel veranderen met betrekking tot de OTS. Allereerst worden de kindbeschermingsmaatregelen aangepast. Ik zal in paragraaf twee ingaan op deze verandering en de gedachte erachter waarbij de nadruk komt te liggen op de OTS. Daarna wordt er ingegaan op de gevolgen die dit heeft voor de positie van de kinderrechter. De OTS wijzigt niet alleen inhoudelijk, ook de uitvoering verandert. Het is de bedoeling dat in 2015 de transitie jeugdzorg is voltooid. De uitvoering van de OTS komt dan niet meer te liggen bij het onder de provincie vallende Bureau Jeugdzorg, maar bij de gemeenten. Uiteraard heeft dit grote gevolgen voor de uitvoering van de maatregel. Uit de vorige hoofdstukken is gebleken welke positie de rechter op dit moment inneemt binnen de OTS en wat de zwakke punten zijn bij de uitvoering van de maatregel. Met deze informatie kan bekeken worden of de veranderingen in 2015 hierin verbeterpunten aanbrengen en wat er eventueel veranderd moet worden om de uitvoering van de OTS beter te laten verlopen.

5.2 Wijzigingen kindbeschermingsmaatregelen

5.2.1 Wijziging van de ondertoezichtstelling

Het uitvoeren van kindbeschermingsmaatregelen verloopt in de praktijk niet altijd optimaal. Deze gebreken werden ook geconstateerd door de wetgevende macht. Door toename van het aanzoeken van jeugdbescherming dient er goed georganiseerde, snelle en effectieve jeugdbescherming aanwezig te zijn. Om dit te realiseren moest een aantal knelpunten worden weggenomen.²²⁸ Er werd een werkgroep ingesteld die het rapport *Kinderen Eerst* uitbracht. Dit rapport gaf een aantal prikkels aan de wetgever, hetgeen resulteerde in het opstellen van het Wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen. Het doel van de OTS, namelijk het houden van toezicht en het geven van hulp en steun, blijft hierin gehandhaafd. Het Wetsvoorstel is al door de Tweede Kamer aanvaard en op dit moment ligt het voorstel bij de Eerste Kamer. De verwachting is dat de Wet op 1 januari 2015 in werking zal treden.

Het Wetsvoorstel vormt een van de vier actiepunten die zijn ingezet om de jeugdbescherming te verbeteren. De andere drie zijn: afstemming van de werkwijze tussen de ketenpartners, informatiemanagement en een betere uitvoering van de OTS en de voogdij.²²⁹ Het laatste actiepunt slaat terug op de Deltamethode die al eerder is besproken. Ook de transitie jeugdzorg maakt hier onderdeel van uit.²³⁰ De transitie jeugdzorg is van belang voor de positie van de kinderrechter binnen de uitvoering van de OTS en wordt later in dit hoofdstuk besproken.

Uitgangspunt bij het Wetsvoorstel is het IVRK, dat het belang van het kind voorop stelt. Zeker wanneer er sprake is van een conflictsituatie tussen het *family life* van artikel 8 EVRM en het belang van het kind uit artikel 3 IVRK, speelt het een rol. Het Wetsvoorstel poogt derhalve om het belang

²²⁸ Kamerstukken II 2005/06 29 815, nr. 76

²²⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 5

²³⁰ Zie paragraaf 3.3

van het kind beter te beschermen. Door het weghalen van diverse knelpunten moet de positie van het kind beter gewaarborgd zijn.²³¹

De geconstateerde knelpunten hebben betrekking op de OTS, voogdij en langdurige pleegzorg.²³² De OTS stond ten tijde van het wetsvoorstel alweer een kleine vijftien jaar ongewijzigd in de wet. De invoering van BJZ als uitvoerder had wel veranderingen met zich meegebracht, maar inhoudelijk had dit geen gevolgen voor de OTS. In hoofdstuk 3 is ingegaan op het rapport *Met recht onder toezicht gesteld* dat al een aantal knelpunten in de (toen nieuwe) uitvoering van de OTS constateerde. Voor de volledigheid een herhaling van de belangrijkste bevindingen uit het rapport. De scheiding van de uitvoerende en rechtsprekende taak werd als positief ervaren, maar de GVI was nog niet in staat om haar taak op een goede wijze uit te voeren. Daarnaast was de rechtspositie van de belanghebbenden niet voldoende gewaarborgd. Deze knelpunten komen ook terug in het Wetsvoorstel en vormen een van de redenen om de OTS te herzien.²³³ Andere knelpunten die ten grondslag liggen aan de geplande verandering van de kindbeschermingsmaatregelen zijn problemen met betrekking tot de voogdij en de kwaliteit van de pleegzorg.

Voordat aandacht wordt besteed aan de inhoudelijke verandering van de OTS, eerst kort aandacht aan twee andere wijzigingen binnen de kindbeschermingsmaatregelen die het Wetsvoorstel beoogt. Allereerst de ontheffing en de ontzetting uit het ouderlijk gezag. Deze worden samengevoegd tot één gezagsbeëindigende maatregel; de maatregel tot beëindiging van het gezag. Deze komt in de plaats van de ontheffing en de ontzetting uit het ouderlijk gezag. De gronden van de nieuwe maatregel zijn enerzijds ongeschiktheid of onmacht om de minderjarige op een juiste wijze te kunnen opvoeden en anderzijds het misbruiken van het gezag en de ernstige verwaarlozing van de verzorging en opvoeding.²³⁴ Naast het invoeren van de gezagsbeëindigende maatregel wordt tevens de maatregel van opgroeiondersteuning ingevoerd.²³⁵ Wanneer een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en de zorg die voor het wegnemen van deze bedreiging noodzakelijk is niet of niet voldoende wordt geaccepteerd kan deze maatregel worden opgelegd.²³⁶ Deze maatregel lijkt op de ondertoezichtstelling, maar er zijn enkele belangrijke verschillen. In combinatie met deze maatregel kan geen UHP worden opgelegd. Daarnaast ontbreekt het woord 'ernstig' in deze bepaling waardoor deze maatregel in een eerder stadium en bij lichtere problemen kan worden opgelegd dan de OTS. Ook ontbreekt bij de wettekst de situatieomschrijving waarin de ouders nog in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en verzorging te dragen. Hieraan is bij deze lichtere maatregel per definitie voldaan.²³⁷ Los van deze verschillen komt de maatregel precies overeen met de OTS en zal dus ook worden uitgevoerd door BJZ. Ook de maatregelen die de gezinsvoogd heeft komen overeen met de OTS, alleen kan er geen schriftelijke aanwijzing worden verleend. Omdat het woordje 'ernstig' bij de nieuwe OTS-maatregel niet meer is opgenomen, werden de gronden voor de maatregel nauwelijks uitgebreid. Om toch eerder in het gezinsleven te kunnen ingrijpen, is de maatregel van opgroeiondersteuning ingevoerd.

Voor deze scriptie is de belangrijkste wijziging gelegen in de OTS. Maatwerk vormt het uitgangspunt van het Wetsvoorstel. Om die reden is ervoor gekozen om de OTS zo te formulieren dat deze beter op een situatie toegepast kan worden. In de praktijk komt dit neer op een ruime formulering van de gronden van de OTS, maar niet zo ruim als in eerste instantie was beoogd. De nieuwe bepaling komt, in artikel 1:255 lid 1 BW, als volgt te luiden:

²³¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 2

²³² Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3

²³³ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 3-4

²³⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 11

²³⁵ Zie artikelen 1:252z t/m 1:153zd (nieuw) BW

²³⁶ Bruning 2011

²³⁷ Bruning 2013

“De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een stichting indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en:

a. de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en

b. de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat zijn te dragen.”²³⁸

Waar oorspronkelijk het doel van de wetwijziging was om eerder in een situatie in te kunnen grijpen, is door verschillende wijzigingen in het voorstel deze consequentie beperkt gebleven. Voor het eerder ingrijpen is de maatregel van opgroei-ondersteuning ingevoerd. Weliswaar is de grond voor de OTS iets ruimer geworden ten opzichte van de huidige bepaling, maar door het woordje ‘ernstig’ in de eerste volzin zijn de gevolgen beperkt. In eerste instantie was het ook het doel om ‘ernstig’ uit het artikel te halen, maar onder andere door kritiek van de RvS, waarover later meer, is bij amendement het woord weer toegevoegd aan het artikel.²³⁹ Verder valt sub b. op bij de bestudering van het artikel. De gedachte achter deze toevoeging is om het kind niet jarenlang in onzekerheid te laten over het al dan niet terugkeren bij de ouders. De rechter moet bij het uitspreken van de OTS, en de verlenging ervan, steeds kijken of de ouders ooit nog in staat zullen zijn om het kind, zonder OTS-hulp, te kunnen opvoeden. Wanneer dit niet het geval is dient geen OTS uitgesproken te worden, maar moet er naar een andere, meer ingrijpende, maatregel worden gezocht.²⁴⁰

Naast de veranderingen over de grond van de OTS zijn er ook veranderingen op het gebied van de uitvoering. Om deze transparanter en doelgerichter te maken staan drie voorstellen in het Wetsvoorstel. Allereerst dient de kinderrechter, wanneer hij een minderjarige onder toezicht stelt, de bedreiging van de ontwikkeling op een concrete manier in zijn beschikking op te nemen. Dit geldt ook voor de duur van de OTS. De kinderrechter moet de duur afstemmen op de concrete situatie en niet langer laten duren dan noodzakelijk is. Standaardtermijnen worden op deze manier zoveel mogelijk voorkomen. Logischerwijs hebben deze maatregelen inzichtelijkheid van de problematiek tot gevolg waardoor duidelijk is waaraan gewerkt moet worden. De tweede maatregel biedt de mogelijkheid om het gezag van de ouders vanaf het uitspreken van de maatregel direct te beperken op het gebied van het geven van toestemming voor de verwerking van de gegevens van de minderjarige. De derde maatregel gaat over de UHP. Wanneer een kind uit huis is geplaatst kan de kinderrechter besluiten om het gezag van de ouders op specifieke punten, het uitvoeren van een medische behandeling, het aanmelden bij een onderwijsinstelling en het aanvragen van een verblijfsvergunning, door BIZ uit te laten oefenen. Dit is een aanvulling op de schriftelijke aanwijzing.²⁴¹

Een volgende interessante wijziging is de mogelijkheid die BIZ krijgt om uitvoering van een schriftelijke aanwijzing door de ouders via een gerechtelijke procedure af te dwingen. De rechter krijgt dwangmiddelen (een dwangsom, artikel 611a RV en lijfswang, artikel 585 RV) tot zijn beschikking om de ouders te dwingen te voldoen aan de aanwijzing van BIZ.²⁴² De positie van BIZ wordt op die manier versterkt.

²³⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. A

²³⁹ Forder 2013, wetsvoorstel kinderbeschermingsmaatregelen

²⁴⁰ Forder 2013, wetsvoorstel kinderbeschermingsmaatregelen

²⁴¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 9-10

²⁴² Art. 1:263 lid 3 (nieuw) BW

Een opvallend onderdeel bij de wetswijziging is de geschillenregeling. Deze regeling heeft voor behoorlijk wat discussie gezorgd. In het voorontwerp van de Wet was de geschillenregeling opgenomen. Wanneer er geschillen waren bij de uitvoering van de OTS konden volgens de regeling alle betrokkenen zich wenden tot de kinderrechter. Hij kreeg de bevoegdheid om een zodanige beslissing te nemen die hij in het belang van de minderjarige wenselijk vond.²⁴³ Deze regeling werd echter afgeschoten. Kritiek was er met name op het feit dat de rechter ambtshalve beslissingen mocht nemen. Hierdoor schoof zijn positie weer op richting een uitvoerende taak. Uiteindelijk kwam via een amendement van kamerlid Van Toorenborg de geschillenregeling toch weer terug in het wetsvoorstel.²⁴⁴ De voordelen, een geschil wordt uit de wereld wordt geholpen alvorens een rechtszaak wordt aangespannen en het feit dat via een geschillenregeling de versterkte positie van BJZ enigszins wordt beperkt, wogen uiteindelijk zwaarder. De geschillenregeling komt als volgt te luiden: *“Geschillen die de uitvoering van de ondertoezichtstelling betreffen, die omtrent gedragingen als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder b, van de Wet op de jeugdzorg, uitgezonderd, kunnen aan de kinderrechter worden voorgelegd. De kinderrechter neemt op verzoek van een met het gezag belaste ouder, de minderjarige van twaalf jaar of ouder, de stichting, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt, of de zorgaanbieder of de aanbieder van de zorg, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de jeugdzorg, waar de minderjarige is geplaatst, een zodanige beslissing als hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt. Hij beproeft alvorens te beslissen een vergelijk tussen de betrokkenen.”*²⁴⁵

5.2.2 Kritiek op het Wetsvoorstel

Op het Wetsvoorstel Herziening kinderbeschermingsmaatregelen is vanuit diverse kanten kritiek gekomen. Ik zal in deze paragraaf de kritiek van de Raad van State bespreken en de gevolgen hiervan. Daarnaast bespreek ik de kritiek van een aantal advocaten en de reactie die hierop kwam vanuit de kant van de RvdK.

De Raad van State adviseerde in een brief op 23 oktober 2008 negatief over het wetsvoorstel. Over het verruimen van de gronden van de OTS, waarvan toen nog sprake was, zegt de RvS het volgende: *“Nu grote twijfels bestaan bij de doeltreffendheid van de ots als zodanig en, waar de ots lijkt te werken, dit vooral de zwaardere gevallen betreft, komt het de Raad voor dat er geen aanleiding is tot wetgeving die leidt tot verruiming van de ots, laat staan tot verruiming van de voogdijen door ruimere mogelijkheden tot gezagsbeëindiging. Eerst zal de doeltreffendheid van de huidige ots moeten toenemen voordat aan uitbreiding van de reikwijdte van de ots en de verruiming van de mogelijkheden tot gezagsbeëindiging kan worden gedacht.”*²⁴⁶ Naast het verbeteren van de doeltreffendheid levert de RvS ook kritiek op de wijze van uitvoeren van BJZ. Daar dient volgens de RvS meer professionaliteit aanwezig te zijn op het gebied van kennis. Ook op de werkwijze van BJZ werd kritiek geleverd. De RvS stelt derhalve ook voor om de herziening pas door te voeren wanneer BJZ de uitvoering van de maatregel op orde heeft. Vervolgens gaat de RvS in op het belang van het kind en de formulering van de nieuwe grond van de OTS. De RvS stelt dat de norm ‘onbedreigd opgroeien’ onuitvoerbaar is omdat er in elke levenssituatie bedreigingen zijn. De norm is volgens de RvS dus overvragend.²⁴⁷ Er zal daardoor vrijwel altijd een geslaagd beroep op de grond gedaan kunnen worden. En is dat in het belang van het kind? Tevens adviseert de Raad om niet de grond van de OTS uit te breiden, maar wanneer bij lichtere gevallen ingegrepen moet worden een lichtere maatregel in het leven te roepen. Met artikel 8 EVRM in het achterhoofd is de Raad daarnaast van mening dat het *ultimum remidum-beginsel* gehandhaafd moet blijven. Hij adviseert dan ook om de

²⁴³ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 11

²⁴⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 19 (Amendement Van Toorenborg)

²⁴⁵ Art. 1:262b (nieuw) BW

²⁴⁶ Reactie Raad van State op wetsvoorstel 2008, p. 1

²⁴⁷ Reactie Raad van State op wetsvoorstel 2008, p. 4

voorwaarden dat andere middelen gefaald moeten hebben in stand te houden. De RvS stelt ook dat erop gelet moet worden dat de uithuisplaatsing niet vanzelfsprekend leidt tot een beëindiging van het gezag. BJZ moet zich er steeds van bewust zijn dat terugplaatsing in het gezin het uitgangspunt moet zijn. Hier hangt mee samen dat BJZ ook nog altijd moet proberen om de band met het gezin waaruit het kind is geplaatst te bevorderen. Tot slot vermeldt de RvS nog dat het niet duidelijk is wat het effect is van de bekrachtiging door de rechter van een schriftelijke aanwijzing. Een schriftelijke aanwijzing heeft namelijk ook al kracht zonder dat deze door een rechter een extra juridische toets krijgt. Het commentaar van de RvS heeft effect gehad. De grond van de OTS werd minder ruim dan aanvankelijk de bedoeling was en er werd een nieuwe maatregel ingevoerd die eerder ingrijpen mogelijk maakt.

Vanuit de hoek van de advocatuur kwam er ook kritiek. Mr. Prinsen stuurde een open brief naar de Eerste Kamer welke mede was ondertekend door 76 andere advocaten. Deze brief is in artikelvorm gepubliceerd in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht. In de brief wordt ingegaan op de verstoring tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming. Wat betreft de instrumentaliteit wordt commentaar geleverd op het feit dat de mogelijkheid bestaat om de OTS over te slaan en meteen over te gaan tot gezagsbeëindiging. Daarnaast leidt het feit dat *“volgens het wetsontwerp kan bij elk gezinsprobleem de oplossing ervan de ouders uit handen worden gerukt om het in de bureaucratische handen van een overbelaste gezinsvoogd te leggen”*²⁴⁸ tot weerstand bij de opstellers van de brief. Tevens wordt kritiek geleverd op het feit dat de nieuwe norm voor de OTS vaag en volstrekt ontoetsbaar is. Uit het artikel blijkt ook dat de schrijver van mening is dat er in de huidige wet al voldoende instrumenten aanwezig zijn die schade aan kinderen kunnen voorkomen en dat er vooral meer van hetzelfde wordt ingevoerd in plaats aan *fine-tuning* te doen.

Er is ook commentaar op de rechtsbescherming. Allereerst wordt aangegeven dat het binnen het jeugdecht niet meer gaat om waarheidsvinding, maar om een onderbuik gevoel van de onderzoeker die belast is met het in kaart brengen van de gezinssituatie. Prinsen vat het in de volgende duidelijke woorden samen: *“In de praktijk is dit geruisloos een eigen leven gaan leiden, zodat het ‘niet pluisgevoel’ van de jeugdzorgwerker, geconcretiseerd met hypothetische, fictieve ontwikkelingsbedreigingen, als grondslag geldt voor een verzoek tot OTS of UHP.”*²⁴⁹

Uiteindelijk ziet het commentaar dus op twee fundamentele gebreken in het wetsvoorstel. De ene heeft betrekking op het legaliteitsbeginsel. De wettelijke norm is niet dusdanig dat eraan getoetst kan worden. Het tweede fundamentele gebrek schuilt in de waarheidsvinding die de grondslag moet vormen voor een gerechtelijk oordeel.

In hetzelfde tijdschrift kwam niet veel later een reactie vanuit de zijde van de RvdK op bovengenoemd artikel. De auteurs stellen allereerst dat de Raad alleen ingrijpt binnen de grenzen van de wet. De kaders van de wet zijn zo ruim omdat er op een adequate manier gereageerd moet worden op diverse problematische opvoedingssituaties.²⁵⁰ De rechters toetst altijd aan deze kaders waardoor de Raad niet buiten zijn bevoegdheden treedt. Ook wordt er een reactie gegeven op de waarheidsvinding. Gesteld wordt dat de balans tussen het zo spoedig mogelijk borgen van de veiligheid van het kind enerzijds en het aantoonbaar maken van probleemveroorzakend gedrag anderzijds lastig is.²⁵¹ Door te doen aan hoor en wederhoor, de bronnen te controleren en het inschakelen van bepaalde expertise probeert de Raad de rechter van zoveel mogelijk correcte informatie te voorzien. Als laatste wordt er ingegaan op het belang van het kind. De schrijvers zijn

²⁴⁸ Prinsen e.a. 2012

²⁴⁹ Prinsen e.a. 2012

²⁵⁰ Cardol e.a. 2013

²⁵¹ Cardol e.a. 2013

kritisch dat dit aspect geheel ontbreekt in het verhaal van mr. Prinsen. Dit belang van het kind dient namelijk altijd leidend te zijn wanneer de overheid ingrijpt in het familieleven.²⁵²

5.2.3 De gevolgen voor de rechter

Het Wetsvoorstel heeft gevolgen voor de positie van de rechter. In de vorige paragraaf werden sommige punten al kort aangestipt. Nu wordt hier uitgebreider bij stilgestaan. Welke veranderingen kan de rechter tegemoet zien na het in werking treden van de wet?

Op dit moment moet de rechter bepalen of er sprake is van een bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige. In de toekomst moet de rechter kijken of er sprake is van een ontwikkelingsbedreiging. Voor een rechter is dit niet vast te stellen omdat er deskundigheid op pedagogisch gebied voor nodig is. Om die reden zal de rechter een beroep moeten doen op een deskundige om een oordeel te kunnen vellen.²⁵³ Het is niet nieuw dat een rechter zich bij zijn oordeel laat adviseren door een deskundige. De nieuwe wetsbepaling heeft ervoor gekozen om de woorden ‘bedreiging van de ontwikkeling’ op te nemen waardoor de rechter zich gedwongen zal zien om advies te vragen aan een deskundige. Dit beperkt de mate waarin de rechter af kan gaan op zijn eigen gevoel, maar het advies van een deskundige zal de kwaliteit van de uitspraak ten goede komen. Het standpunt van de RvS dat een OTS-verzoek door de nieuwe formulering overvragend zou zijn wordt door de mogelijkheid tot het inschakelen van een deskundige genuanceerd.

Kritiek is er gekomen op de oorspronkelijke, ruime, bepaling van de OTS in de nieuwe wetsbepaling. Deze kritiek is meegenomen in een vernieuwde versie van het Wetsvoorstel. Hierdoor is in het huidige Wetsvoorstel de grond van de OTS een stuk minder ruim dan in eerste instantie de bedoeling was.²⁵⁴ Omdat de grond in het huidige artikel uit het BW ook al ruim was, verandert er voor de rechter niet zo veel. Wel is het zo dat de bepaling iets ruimer is geformuleerd. De rechter heeft dus meer mogelijkheden om een OTS uit te spreken. Dit zorgt ervoor dat de rechter een belangrijke taak heeft om bepaalde fundamentele rechtsbeginselen met betrekking tot de OTS te handhaven. Het moet namelijk, zoals de advocaten in hun kritiek schrijven, niet zo zijn dat een OTS-verzoek constant slaagt omdat er altijd wel sprake is van enige vorm van dreiging.²⁵⁵ Van de rechter mag worden verwacht dat hij het belang van het kind voorop stelt, waarbij wordt meegenomen dat een OTS niet altijd ten gunste van dit belang is. De ruime bepaling brengt met zich mee dat de rechter secuur te werk moet gaan. Daarnaast moet de rechter er voor zorgen dat het *ultimum remedium* karakter van de maatregel wordt behouden. In het huidige artikel is niet meer vastgelegd dat andere middelen ter verbetering van de situatie moeten hebben gefaald voordat een OTS kan worden uitgesproken. Toch moet in het jeugdrecht eerst aansluiting worden gezocht bij een vrijwillige oplossing. Omdat de wettelijke verankering van deze bepaling ontbreekt, moet de rechter hier bij zijn uitspraak extra aandacht aan besteden. De ruimere bepaling zorgt er tevens voor dat rechters voor rechtsgelijkheid moeten zorgen. Ruime gronden brengen met zich mee dat het gevaar van rechtsongelijkheid op de loer ligt.

Nieuw voor de rechter is de toets op basis van artikel 1:255 sub b BW. De rechter moet bij deze toets onderzoeken of de kans aanwezig is of de ouders ooit op een verantwoordelijke wijze de verzorging en opvoeding van het kind op zich kunnen nemen. Wanneer dit niet het geval is, dient de rechter de OTS af te wijzen en zal BJZ of de RvdK om een andere maatregel moeten verzoeken. Omdat de rechter hier geen ambtshalve bevoegdheden bezit, ontstaat er naar mijn mening een ongewenste

²⁵² Cardol e.a. 2013

²⁵³ Bruning 2011

²⁵⁴ Forder 2013, Wetsvoorstel kinderbeschermingsmaatregelen

²⁵⁵ Prinsen e.a. 2012

leemte. Wanneer zich een situatie voordoet dat de ouders niet in staat worden geacht ooit nog voor het kind te kunnen zorgen, mag de rechter namelijk geen OTS uitspreken. Ambtshalve mag de rechter niet overgaan tot het opleggen van een andere, zwaardere, maatregel. Dit betekent dat het kind, dat zich in een gevaarlijke situatie bevindt, in eerste instantie geen enkele vorm van bescherming krijgt. Wel staat de mogelijkheid open op een voorlopige maatregel op te leggen.²⁵⁶ Ter terechtzitting moet de RvdK dan aan de rechter verzoeken deze maatregel op te leggen. De rechter kan volgens het artikel deze voorlopige maatregel opleggen indien: “(...)een ernstig vermoeden bestaat dat de grond, bedoeld in artikel 255, eerste lid, is vervuld en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen.”²⁵⁷ De kinderrechter kan dan de RvdK verzoeken om gedurende de periode van de voorlopige maatregel verder onderzoek te verrichten. Wanneer de voorlopige maatregel dan is beëindigd, kan aan de hand van het onderzoek van de Raad opnieuw worden geprobeerd om een definitieve maatregel op te leggen. Zo vormt de voorlopige maatregel een stok achter de deur wanneer de kans niet aanwezig is dat de ouders ooit op een verantwoordelijke wijze de verzorging en opvoeding van het kind op zich kunnen nemen. Het is echter de vraag of deze stok genoeg garanties biedt. De rechter mag de voorlopige maatregel namelijk niet ambtshalve uitspreken, maar enkel op verzoek van de RvdK. Wanneer deze ter terechtzitting geen verzoek plaatst, komt de situatie naar voren dat er in een dreigende situatie geen maatregel op kan worden gelegd. De rechter bevindt zich op die manier in een onmogelijke positie om recht te doen aan een situatie. Het geven van ambtshalve bevoegdheden aan een kinderrechter wanneer er sprake is van de geschetste situatie, kan een dergelijke leegte voorkomen. Daarnaast is de voorlopige maatregel slechts voorlopig. Wanneer de Raad bijvoorbeeld weigert om een nieuw onderzoek te doen of het onderzoek gebreken kent, staat de rechter opnieuw met lege handen en kan hij geen passende maatregel opleggen binnen een situatie die dit wel verlangt. Ook dit is een reden om de rechter ambtshalve bevoegdheden te geven in een situatie waarin de kans niet aanwezig is dat de ouders ooit op een verantwoordelijke wijze de verzorging en opvoeding van het kind op zich kunnen nemen.

Ook met betrekking tot het motiveren van het vonnis worden er extra eisen gesteld aan de rechter. De bedreiging die de grondslag vormt van de OTS moet op een concrete manier in de beschikking worden opgenomen. Dit geldt ook voor de duur, waar blijkt dat gemotiveerd moet worden waarom voor deze duur is gekozen en waarom dat aansluit bij de concrete situatie. Dit moet standaardtermijnen voorkomen en inzichtelijkheid en duidelijkheid geven waaraan bij de uitvoering van de maatregel gewerkt moet worden. Voor de rechtsbescherming is dit een goede zaak. De uitspraak van een rechter sluit op deze manier beter aan bij de gevolgen die er aan worden verbonden. Daarnaast is het niet te verwachten dat er op dit gebied problemen ontstaan. Het vereiste is een uitbreiding van een trend die al eerder is ontstaan. Omdat de rechters niet meer ambtshalve een termijn kunnen wijzigen zijn zij op dit moment al een stuk secuurder bij het opleggen van termijnen dan voor de wetwijziging van 1995.²⁵⁸ Daarnaast krijgt de rechter ook meer invloed op de uitvoering van de OTS. In het vorige hoofdstuk is al naar voren gekomen dat rechters soms opdrachten meegeven bij het uitspreken van een OTS. De nieuwe vereisten die aan een beschikking van de kinderrechter worden gesteld zorgen ervoor dat een gezinsvoogd uit het vonnis direct kan opmaken wat een rechter verwacht van de uitvoering van een OTS en waarom daarbij voor een bepaalde termijn is gekozen. De kinderrechter krijgt er een verkapte vorm van beïnvloeding op de uitvoering bij.

De rechter krijgt ook wat meer bevoegdheden binnen de machtiging uithuisplaatsing. Waar de rechter al bevoegd was om de locatie van de UHP in de machtiging op te nemen, mag hij nu ook ambtshalve bevoegdheden van de ouders overdragen aan BJZ. Dit zijn bevoegdheden op

²⁵⁶ Art. 1:257 (nieuw) BW

²⁵⁷ Art. 1:257 (nieuw) BW

²⁵⁸ Zie hiervoor paragraaf 4.3.4

fundamentele gebieden voor de minderjarige. De rechter mag bevoegdheden overdragen betreffende een medische behandeling, het aanmelden bij een onderwijsinstelling en het aanvragen van een verblijfsvergunning.

In de nieuwe wet wordt het voor de rechter ook mogelijk om dwangmiddelen op te leggen om de uitvoering van een schriftelijke aanwijzing af te dwingen. Hij kan een dwangsom opleggen of lijfswang toepassen om de schriftelijke aanwijzing meer kracht bij te zetten. Op deze manier wordt de positie van BJZ versterkt. De vraag is wat dergelijke maatregelen in een bepaalde casus toevoegen. Het is mogelijk dat een zaak door deze dwangmiddelen juist meer escaleert. De dwangmiddelen zullen bij de ouders ongetwijfeld aanvoelen als straf in plaats van als middel ter ondersteuning voor BJZ. Bovendien heeft BJZ al een stok achter de deur met betrekking tot de gezagspositie van de ouders. Wanneer ouders zich niet houden aan de schriftelijke aanwijzing ligt het voor de hand dat zij hiervan consequenties ondervinden met betrekking tot het gezag over hun kind. Dit lijkt een passender, al aanwezig, pressiemiddel om de ouders tot naleving te dwingen. Daarnaast werken de dwangmiddelen slechts een richting op. De RvS vraagt zich terecht af of ouders een rechter ook kunnen verzoeken een dwangmiddel tegen BJZ in te zetten.²⁵⁹

Tenslotte is er in het nieuwe wetsvoorstel een geschillenregeling opgenomen. Door deze regeling kunnen geschillen betreffende de uitvoering van de OTS worden voorgelegd aan de rechter. De rechter probeert eerst of de partijen er onderling samen uit kunnen komen. Als dat niet het geval is neemt de rechter een beslissing die hem in het belang van het kind het beste lijkt. Om overbelasting van het rechterlijke apparaat te voorkomen is een drempel ingebouwd die bestaat uit een verzoekschriftprocedure met verplichte procesvertegenwoordiging.²⁶⁰ Gezien de vele mogelijkheden die de betrokkenen al hebben om diverse beslissingen binnen de OTS aan een rechter voor te leggen, vraag ik me af wat precies de toegevoegde waarde van de geschillenregeling is. De wetgever heeft blijkbaar toch een gebrek aan rechtswaarborgen geconstateerd. Er was commentaar op de invoering van de regeling. Deze ging voornamelijk over het feit dat er geen duidelijke scheiding meer was tussen de rechtsprekende taak van de rechter en de uitvoerende taak van BJZ.²⁶¹ Ik deel deze mening niet. De scheiding tussen rechtsprekende en uitvoerende taak is in 1995 in het leven geroepen voornamelijk gebaseerd op artikel 6 EVRM. Doordat de rechter uitvoerder was van zijn eigen beslissingen wekte dit de schijn van partijdigheid.²⁶² Deze ratio wordt door de critici van de geschillenregeling over het hoofd gezien. Op het moment dat de rechter zich gaat bemoeien met de uitvoering van de OTS wordt er door hun meteen aan de bel getrokken. Uit historisch perspectief is dit echter onjuist. In 1995 is ingegrepen omdat de rechter besloot over zijn eigen uitvoeringshandelingen. Daar is op dit moment geen sprake meer van. De rechter wordt in een concreet geval gevraagd om een beslissing te maken over een geschil. Hij krijgt hierbij weliswaar ruime mogelijkheden om een oplossing binnen de tenuitvoerlegging aan te dragen, maar dat wil niet zeggen dat de rechter geen onafhankelijke en onpartijdige instantie meer is. Het feit dat de rechter beslissingen neemt over de uitvoering van de OTS was niet hetgeen wat de aanleiding was voor de wetwijziging in 1995. Dat was het feit dat de rechter deze beslissingen ook zelf uitvoerde en daar is op dit moment geen sprake meer van.

5.3 Transitie jeugdzorg

Het stoeien met de uitvoeringsbevoegdheid van de kinderbeschermingsmaatregelen duurt voort. Na de kinderrechter, een GVI en BJZ wordt vanaf 1 januari 2015 de gemeente verantwoordelijk voor de

²⁵⁹ Forder 2013, wetsvoorstel kinderbeschermingsmaatregelen

²⁶⁰ Van Teeffelen 2013

²⁶¹ Bruning 2011

²⁶² Zie paragrafen 2.5.2 en 2.5.3

uitvoering van de OTS. De Jeugdwet wordt ingevoerd waardoor de gemeente vanaf dat moment degene is die verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel. Dit is een grote stap die organisatorisch enorm veel veranderingen met zich meebrengt. Gemeenten zijn dan ook al een aantal jaren bezig om zichzelf voor te bereiden op de nieuwe machtspositie. Het veranderen van de uitvoeringsbevoegdheid heeft ook gevolgen voor de positie van de kinderrechter. In deze paragraaf wordt onderzocht wat deze gevolgen zijn.

Waarom is er voor gekozen om de gemeenten de verantwoordelijkheid te geven voor de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel? De MvT bij het wetsvoorstel geeft antwoord op deze vraag. De positie van het kind vormt de kapstok van het Wetsvoorstel waar diverse uitgangspunten aan worden opgehangen. Van essentieel belang zijn hierbij met name de gevolgen die uit de bepalingen van het IVRK voortvloeien, maar uiteraard is ook gekeken naar bijvoorbeeld het EVRM en het IVBPR. Daarnaast waren ook de problemen die zijn ontstaan na de invoering van de WJZ en die naar voren zijn gekomen in diverse onderzoeken, met name het in hoofdstuk drie besproken onderzoek van BMC, aanleiding om veranderingen aan te brengen in het huidige model van uitvoering van de maatregel. Meer in het algemeen werd als probleem gezien dat verschillende zorginstaties (gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en het Rijk) tekortschieten in de samenwerking en er onvoldoende samenhang is in de sturing van problemen.²⁶³ Om die reden wordt er gestreefd naar veranderingen die meer preventie en eerdere ondersteuning realiseren, uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, het onnodig snel medicaliseren van een probleem tegengaan, de samenwerking rondom de gezinnen verbeteren en die zorgen voor zorg op maat.²⁶⁴ Om deze doelstellingen te halen wordt er gestreefd naar een samenleving die een jeugdstelsel hanteert dat zorgrelaties tussen mensen onderling vooropstelt.²⁶⁵ De nadruk ligt op sociale verbondenheid die gestimuleerd wordt door de overheid, maar waarbij ook een grote verantwoordelijkheid bij de burger komt te liggen. De overheid bemoeit zich pas met de situatie als er geen andere mogelijkheid meer open staat en de ouders en kinderen moeten vaardigheden opbouwen die ervoor zorgen dat ze in de toekomst beter met een probleem om kunnen gaan. Dit uitgangspunt is opvallend, omdat in de vorige paragraaf is aangetoond dat de overheid met betrekking tot de OTS juist eerder in wil grijpen in het gezinsleven en daarom de maatregel van opgroeiondersteuning heeft ingevoerd. Om de doelstellingen te halen dient er een cultuuromslag plaats te vinden. Voor de volledigheid nog de toevoeging dat het nieuwe systeem ook financieel beter is voor de overheid. In tijde van bezuinigingen moet dit voordeel niet over het hoofd worden gezien bij de ratio van de wetswijziging.

De bovenstaande doelstelling wordt gerealiseerd door de ondersteuning, hulp en zorg voor de minderjarige en hun ouders te decentraliseren naar de gemeenten op zowel bestuurlijk als financieel niveau.²⁶⁶ Hierin bepaalt het Rijk door middel van wetgeving de kaders waarbinnen de gemeente dient te opereren. De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid, een zorgplicht, over alle jeugdhulp: van gesloten jeugdzorg tot geestelijke gezondheidszorg en van jeugdbescherming tot jeugdreclassering op zowel kwalitatief als kwantitatief gebied. Hiervoor is gekozen omdat gemeenten meer mogelijkheden hebben om maatwerk te leveren op lokaal niveau dan BJZ. De hulp wordt als het ware een stap dichterbij de vrager gebracht. Het Wetsvoorstel verwoordt het als volgt: *“Door de verantwoordelijkheid voor een positief opvoed- en opgroeiklimaat, voor preventie, voor vroegsignalering tot en met de (zware) gespecialiseerde zorg en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bij gemeenten te leggen, wordt het makkelijker verbindingen te leggen tussen zorg, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.”*²⁶⁷

²⁶³ Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 2

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid.

De verantwoordelijkheid valt uiteen in drie taken. Allereerst moet de gemeente voorzieningen treffen op het gebied van jeugdhulp die laagdrempelig en toegankelijk zijn. Daarnaast moet de gemeente advies geven over het bepalen en inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de toegang tot het gedwongen kader en de organisatie van de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.²⁶⁸

Er komt in het nieuwe systeem veel ruimte voor de professionele hulpverlener. Hij krijgt de ruimte om naar zijn goeddunken te kunnen handelen. Hij wordt verantwoordelijk voor de inrichting van het traject dat leidt tot herstel en versterking van het probleemoplossend vermogen van de jeugdigen en de ouders in zoverre dat overheidsbemoeienis niet meer nodig is.²⁶⁹ Zoals al eerder is aangetoond, kan een vergaande groei van bevoegdheden alleen tot een goede werkwijze leiden als de kwaliteit van de hulpverlening voldoende is. Die verantwoordelijkheid komt dus bij de gemeente te liggen. Om voldoende kwaliteit te realiseren zijn bepaalde waarborgen opgesteld. Voorbeelden die onder andere in de MvT zijn opgenomen zijn een verklaring omtrent het gedrag, dossiervorming en een onafhankelijke vertrouwenspersoon. Hiernaast worden nog voor de aanbieders van hulp bepaalde wettelijke kwaliteitseisen gesteld die afhankelijk zijn van het type hulp dat ze leveren. Daarnaast dienen gemeenten maximaal transparant te zijn en maximaal inzicht te geven in de bereikte resultaten in vergelijking met andere gemeenten.²⁷⁰ De gemeente krijgt tevens de opdracht om haar beleid vast te leggen in een beleidsplan.

De MvT besteedt een apart hoofdstuk aan de kwaliteit van de jeugdhulp en de positie die de ouderen en jeugdigen hierbinnen innemen. Dat is niet verwonderlijk gezien de kritiek die er de afgelopen jaren op de kwaliteit van de jeugdhulp is geweest. Uitgangspunt is dat er niet *over* ouders en jeugdigen wordt gesproken, maar *met* hen.²⁷¹ Door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de OTS bij de gemeente te leggen wordt er al automatisch een stap vooruit gemaakt met betrekking tot meer kwaliteit. Het Wetsvoorstel gaat ervan uit dat gemeenten in staat zijn tot betere, efficiëntere en effectieve uitvoering van de maatregel.²⁷² Het voorstel bevat een aantal kwaliteitswaarborgen. Allereerst dient de gemeente in haar beleidsplan op te nemen welke kwaliteitseisen aan het toezicht worden gehouden. Het college van B&W legt hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. Ook kan de gemeente bij de financiering voorwaarden over de kwaliteit stellen en kan de gemeente gaan werken met keurmerken en onderzoeken naar de tevredenheid van de cliënten. Specifieker wordt ingegaan op de wettelijke kwaliteitseisen, extra wettelijke kwaliteitseisen aan gecertificeerde instellingen en er wordt aandacht besteed aan de professionalisering.

De wettelijke kwaliteitsvereisten worden in het voorstel aangeduid als *“grondbeginselen die zo fundamenteel zijn en waarvan uniforme regeling essentieel is.”*²⁷³ Door het invoeren van deze beginselen wordt de veiligheid, gezondheid en rechtspositie van de jeugdige beschermd en poogt de wetgever aansluiting te vinden bij het IVRK. Het wetsvoorstel maakt de volgende opsomming met betrekking tot de wettelijke kwaliteitseisen:

- a. Er moet een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen of jeugdreclassering worden aangevraagd.
- b. Er komt een norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om zo nodig geregistreerde professionals in te zetten

²⁶⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Ibid.

²⁷³ Ibid.

- c. Er komen voorschriften omtrent informatie, toestemming, dossiervorming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
- d. De verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling wordt ingevoerd.
- e. De meldplicht calamiteiten gaat gelden.
- f. Er komt een meldplicht voor geweldsincidenten bij de verlening van jeugdhulp.²⁷⁴

Ook de extra wettelijke kwaliteitseisen voor gecertificeerde instellingen staan in de wet opgesomd. Wat zijn de gecertificeerde instellingen? Dit zijn instellingen die met bepaalde taken zijn belast, namelijk de kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen en voor jeugdhulpaanbieders die verblijf en intensieve ambulante jeugdhulp in een gedwongen kader aanbieden en die om die reden met extra kwaliteitseisen worden belast.²⁷⁵ De instellingen zijn verplicht om een certificaat te hebben als zij jeugdhulp willen uitvoeren. Binnen het certificeringsproces is de overheid verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling, het wettelijk kader, het overheidstoezicht en handhaving van de wettelijke regels. De gemeenten en de gecertificeerde instellingen werken normkaders uit waarbinnen de instelling dient te handelen.²⁷⁶ De extra kwaliteitsvereisten aan gecertificeerde instellingen bepalen dat elke instelling:

- a. een hulpverleningsplan moet hebben
- b. aan systematische kwaliteitsbewaking moet doen
- c. over een regeling inzake het klachtrecht moet beschikken
- d. medezeggenschap moet hebben
- e. aan verslaglegging over toepassing van de wettelijke kwaliteitseisen moet doen
- f. maatschappelijke verantwoording af moet leggen.²⁷⁷

De nieuwe bepaling over het klachtrecht gaat uitgebreid in op de positie van de klager en geeft cliënten van de gecertificeerde jeugdzorg meer troeven in handen. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat in ieder geval de voorzitter van de klachtencommissie niet werkzaam mag zijn bij de gecertificeerde instelling. Ook mag degene over wie geklaagd wordt niet beslissen over de klacht.²⁷⁸ Op deze manier is de positie van de cliënt beter beschermd wanneer er geschillen zijn met de uitvoerende partij.

Het laatste initiatief dat wordt genomen om ervoor te zorgen dat gemeenten de gevraagde kwaliteit binnen de jeugdhulp bieden is een verbetering van de professionaliteit. Op dit moment zijn er al diverse wettelijke vereisten waar professionals aan moeten voldoen willen zij werken binnen de jeugdzorg. In het Wetsvoorstel wordt voorgesteld om het aantal beroepen dat valt onder wettelijke bepalingen te verhogen om de kwaliteit te laten stijgen. Op die manier vallen alle uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering binnen de beroepsgroep die moet voldoen aan wettelijke kwaliteitsvereisten.

Op het naleven van de kwaliteit voor de gecertificeerde instellingen wordt toezicht gehouden door het Rijk. Voor de niet gecertificeerde instellingen is de gemeente verantwoordelijk. De wijze waarop dit toezicht plaats moet vinden is niet in het voorstel opgenomen. Dit ligt bij de gemeenten zelf. Het Rijk gaat controle uitoefenen door middel van geïntegreerd toezicht op alle vormen van de gecertificeerde jeugdhulp.

Omdat de transitie ruim voor de beoogde inwerkingtreding van 1 januari 2015 al is opgestart, is er een commissie opgericht die de voortgang van de transitie in de gaten houdt. Deze commissie, de

²⁷⁴ Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, brengt over de voortgang verslag uit aan de Tweede Kamer. Op 20 juni 2013 heeft de Commissie haar meest recente bevindingen naar voren gebracht. In het eerste rapport was de commissie zeer kritisch over de voortgang die was geboekt. De Commissie eiste sneller handelen van de instanties om de deadline te kunnen halen. In het tweede rapport is de Commissie iets positiever, maar uit zij nog steeds haar zorgen over de voortgang. Veel noodzakelijke maatregelen zijn nog niet genomen en met de dichterbij komende invoeringsdatum is dit een groeiend probleem.²⁷⁹ Deze constatering is enerzijds niet heel verbazingwekkend omdat het om een grote verandering gaat. Anderzijds mag verwacht worden dat de overheid leert van haar fouten uit het verleden. Zo kwam bij de evaluatie van de OTS-herziening naar voren dat een langere voorbereidingsperiode nodig was geweest om de OTS in de praktijk goed te kunnen laten werken.²⁸⁰ De overheid moet er voor waken dat zij in haar enthousiasme niet struikelt en tegen vergelijkbare problemen aanloopt die bij de ingrijpende veranderingen bij de OTS een aantal decennia eerder naar voren zijn gekomen.

5.4 De positie van de kinderrechter

Het Wetsvoorstel besteedt geen aandacht aan de positie van de kinderrechter, terwijl er toch een aantal vraagpunten naar voren komt bij de bestudering van het voorstel. Het is de RvdK die bij de OTS een voorstel doet aan de kinderrechter om een jeugdige onder toezicht te stellen. De kinderrechter draagt de kinderbeschermingsmaatregel vanaf 2015 niet meer op aan BJZ, maar aan een gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming. De RvdK overlegt met de gemeente welke gecertificeerde instelling de Raad zal opnemen in een verzoek aan de kinderrechter. De rechter krijgt dan de taak om de instelling aan te wijzen of een ander besluit te nemen. De monopoliepositie van Bureau Jeugdzorg wordt doorbroken, maar welke keuzemogelijkheden heeft de rechter? Vormt de beslissing van de rechter slechts een formaliteit omdat deze altijd meegaat met de Raad? Of vindt er door de verplaatsing naar de gemeente een dusdanige versnippering van het zorgaanbod plaats zodat er voor de rechter juist een grote verantwoordelijkheid komt om de juiste zorgaanbieder te kiezen? Het antwoord op deze vragen is vooral afhankelijk van hoe een en ander in de praktijk gaat lopen.

De aanzienlijke nadruk die in het Wetsvoorstel ligt op de kwaliteit van de uitvoering geeft aan dat de wetgever op dit gebied een behoorlijk inhaalslag wil maken. Aan de ene kant was het niveau van de uitvoering op dit moment vaak onder de maat. Aan de andere kant moeten er richtlijnen worden opgesteld waaraan instellingen landelijk gezien moeten voldoen nu deze naar de gemeenten verdwijnen. Daarnaast moeten gemeenten hun cijfers met betrekking tot de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen openbaar maken wat ervoor zorgt dat er toezicht en concurrentie optreedt. Als de overheid in staat blijkt gedegen toezicht te houden op de gecertificeerde instellingen, kan de rechter over het algemeen vertrouwen op de instelling die door de Raad wordt aangedragen. Op het moment dat de uitvoerders van de maatregel in de praktijk aan al de voorschriften voldoen lijkt er een stap te zijn gemaakt in het niveau van de uitvoering. De rechter zal met het uitspreken van zijn vonnis dan minder problemen ondervinden. Hij kan de uitvoering dan opdragen aan een instelling zonder zich te wagen aan allerlei kunstgrepen om maar controle op de uitvoering te kunnen krijgen.

Wanneer er binnen de rechterlijke macht twijfels ontstaan over het niveau van bepaalde instelling, kan de rechter ervoor kiezen om de uitvoering van de maatregel bij een andere instelling dan de voorgedragen instelling te leggen. Door het doorbreken van de monopoliepositie van BJZ ontstaat hiertoe de mogelijkheid. Vereist is dan wel dat gemeenten daadwerkelijk meerdere instellingen

²⁷⁹ Tweede rapportage Transitiecommissie, p. 3

²⁸⁰ WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000, p. 57

zullen certificeren en dat de rechter een juist beeld heeft van de werkwijze van de gecertificeerde instellingen. Verwacht mag worden dat de verschillende Bureaus Jeugdzorg een poging zullen wagen een certificaat in de wacht te slepen. Zo laat BJZ Rotterdam via het internet al weten te ambiëren om de belangrijkste gecertificeerde instelling te worden.²⁸¹ Aan te nemen valt dat dit voor alle Bureaus Jeugdzorg zal gelden; het ligt niet voor de hand dat zij zichzelf gaan opheffen. Naast de gemeente kan in de toekomst ook de rechter impliciet een instelling “op de vingers tikken” door een andere instelling aan te wijzen dan die door de RvdK naar voren wordt geschoven.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is vooruitgekeken naar de wijzigingen die er 2015 gaan plaatsvinden met betrekking tot de jeugdzorg. Er is daarbij ingegaan op het Wetsvoorstel Herziening kinderbeschermingsmaatregelen en op de transitie jeugdzorg. Daarbij is aandacht besteed aan de gevolgen die de wijzigingen hebben voor de positie van de kinderrechter.

Het doel van het Wetsvoorstel Herziening kinderbeschermingsmaatregelen is om de jeugdbescherming te verbeteren waardoor het belang van het kind uit het IVRK voorop komt te staan. Daarnaast heeft het Wetsvoorstel als doel om knelpunten aan te pakken die in de actuele situatie geconcludeerd zijn. In 2015 zullen er een gezagsbeëindigende maatregel, een maatregel van opgroeiondersteuning en een veranderende OTS-bepaling komen. Na veel discussie is besloten om de grond van de OTS niet te verruimen. Om die reden is, naast de nieuwe formulering, de belangrijkste wijzigingen te vinden in sub b van het nieuwe artikel 1:255 BW. Hierin staat dat een OTS alleen opgelegd mag worden als de ouders in staat zijn binnen een aanvaardbaar te achten termijn de verantwoordelijkheid voor de zorg te dragen.

De aanpassingen met betrekking tot de OTS hebben gevolgen voor de positie van de kinderrechter. Een rechter zal hulp inschakelen van een deskundige om vast te stellen of er sprake is van een ontwikkelingsbedreiging. Dit gebeurt in de huidige situatie ook al geregeld waardoor dit niet nieuw is. Dit geldt ook met betrekking tot het interpreteren van de ruime wetsbepaling. Omdat deze nauwelijks ruimer is geformuleerd, verandert de positie van de rechter op dit gebied amper. De rechter dient er wel nog altijd voor te wel zorgen dat het belang van het kind voorop staat, gelijke gevallen gelijk worden behandeld en het *ultimum remedium* karakter gehandhaafd blijft. Het handhaven van dit laatste beginsel is niet meer in de wettekst opgenomen waardoor de rechter hier uit zichzelf op zal moeten letten. De toevoeging onder b in het artikel brengt de rechter in een onmogelijke positie. Er is een leemte in de wet omdat de rechter ambtshalve geen maatregel op mag leggen. Wanneer er verzocht wordt om een OTS, maar deze wordt afgewezen omdat ouders niet in staat worden geacht om binnen een aanvaardbare termijn de opvoeding over het kind bekwaam te kunnen uitoefenen, zal de ondertoezichtstelling niet worden uitgesproken. Een andere maatregel opleggen mag de rechter niet ambtshalve. Ook is gebleken dat het alternatief, namelijk de voorlopige OTS, een aantal gebreken kent. Om te voorkomen dat bij een dreigende situatie geen maatregel kan worden opgelegd, is het een optie om de rechter meer ambtshalve bevoegdheden te geven. Uit het voorstel volgt tevens dat aan de rechter extra eisen worden gesteld op het gebied van het motiveren van het vonnis. Deze trend is al eerder ingezet en zal zich doorontwikkelen. Dit heeft wel tot gevolg dat een rechter zijn opdracht specifiekier aan de gezinsvoogd uit zal leggen en daarom krijgt hij meer invloed op de uitvoering. Daarnaast kan de rechter vanaf 2015 dwangmiddelen opleggen om het voldoen aan een schriftelijke aanwijzing af te dwingen. De vraag is wat deze in het systeem toevoegen nu er al een vorm van dwang bestaat met betrekking tot het gezag. Ook kan het opleggen van een dwangmiddel een situatie verergeren. Als laatste is de geschillenregeling besproken. Dit geeft de rechter ambtshalve mogelijkheden om een geschil met betrekking tot het uitvoeren van de

²⁸¹ <http://www.jeugdzorg-rotterdam.nl/Documents/html/bureau_jeugdzorg_april_2013.htm>

OTS op te lossen. Over deze regeling verschillen de meningen. Ik ben van mening dat dit geen negatieve gevolgen heeft voor de scheiding tussen rechtsprekende en uitvoerende macht binnen de OTS. Enerzijds omdat de rechter al veel waarborgen kent in de wet, dus het middel niet vaak gebruikt zal worden. Anderzijds omdat de rechter ook bij de geschillenregeling geen uitvoerder is van zijn eigen beslissing. Juist die uitvoerende functie was de reden tot de wetswijziging in 1995.

In dit hoofdstuk is ook de transitie jeugdzorg besproken. Met betrekking tot het uitvoeren van de OTS brengt dit met zich mee dat gemeenten hier voortaan verantwoordelijk voor worden. De doelstelling van de wet is om de huidige problemen met betrekking tot het uitvoeren van de OTS aan te pakken. Volgens het Wetsvoorstel zijn gemeenten in staat tot een betere, efficiëntere en effectievere uitvoering van de maatregel. Hier hangt mee samen dat de gemeente als uitvoerder dichterbij de hulpbehoevende staat. In het Wetsvoorstel is veel aandacht besteed aan de kwaliteit waaraan de uitvoerders van de maatregel moeten voldoen. Zo moeten instanties die een OTS willen uitvoeren worden gecertificeerd. Ook dienen de instelling een klachtrecht te hebben. Dit zorgt voor versteviging van de rechtspositie van de cliënt.

Het is nog afwachten wat de transitie voor gevolgen heeft voor de positie van de kinderrechter. Het Wetsvoorstel gaat hier niet specifiek op in. Het feit dat BJZ geen monopolist meer is in de uitvoering kan voor de rechter verschillende gevolgen hebben. Een rechter kan kiezen aan welke instantie hij de uitvoering van de maatregel opdraagt. Als de rechter geen vertrouwen heeft in de uitvoering van de maatregel door een bepaalde instantie kan hij deze impliciet “op de vingers tikken” door een andere instantie aan te wijzen. Dit vereist wel dat de rechter inzicht heeft in welke instanties er per gemeente een OTS kunnen uitvoeren en dat er meerdere uitvoerders per gemeente zijn. Als de kwaliteitswaarborgen uit het wetsvoorstel in de praktijk goed werken zal een rechter in zijn beoordeling vaak meegaan met het advies dat de RvdK aan de rechter geeft en hoeft hij in zijn uitspraken minder kunstgrepen te verrichten.

Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbevelingen

Deze scriptie heeft een soort trap beklommen met betrekking tot de positie van de kinderrechter binnen de OTS. Onderaan is begonnen door de invoering van de kinderrechter en de OTS te bespreken. Vervolgens is omhooggeklimmen door de historische ontwikkeling van de kinderrechter binnen de OTS te omschrijven en de actuele houding van de kinderrechter in de jurisprudentie te bespreken. Bijna boven gekomen werd er vooruit gekeken naar de verschillende wetswijzigingen die in 2015 in werking treden en wat hiervan de gevolgen kunnen zijn voor de positie van de kinderrechter. In deze conclusie wordt het einde van dit onderzoek bereikt. Nadat de belangrijkste overwegingen uit de verschillende hoofdstukken nogmaals kort uiteen zijn gezet, wordt aan het einde antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Deze scriptie begon met het schetsen van een theoretische achtergrond. Hoofdstuk 1 gaf aan wat de plek van de OTS is binnen het systeem van kinderbeschermingsmaatregelen en ging kort in op de totstandkoming van de OTS en de kinderrechter. Gebleken is dat het doel van de huidige OTS-maatregel is om de dreiging in een gezinssituatie ten opzichte van het kind terug te dringen. Belangrijk hierbij is dat het opleggen van de maatregel een *ultimum remedium* is. In het eerste hoofdstuk is ook de positie van BJZ besproken. Dit Bureau is verantwoordelijk voor de uitvoering van de OTS. Ook is er ingegaan op de RvdK. De Raad verricht onderzoek en verschaft informatie aan de rechter. Tot slot werd ingegaan op de positie van het kind. Gebleken is dat er voor de minderjarige binnen de OTS meer mogelijkheden zijn om in rechte op te treden dan normaal gesproken binnen het privaatrecht.

Hoofdstuk 2 ging uitgebreider in op de invoering van de kinderrechter. De veranderende, meer rechtspositionele, opvatting over kinderen en de daardoor opkomende vraag naar een gespecialiseerde rechter zorgden ervoor dat in 1922 de kinderrechter zijn intreden deed in het Nederlandse rechtssysteem. Ook de OTS werd in 1922 ingevoerd. Deze maatregel vormde een middenweg tussen het “niets doen” en het volledig ontnemen van het gezag. De OTS vormde daarnaast aanleiding om de kinderrechter in te voeren. Voor de uitvoering van de OTS was namelijk een lenige, vlug werkende en toegankelijke rechter nodig. De rechter kreeg binnen de OTS uiteindelijk een brede taak. Hij werd, naast strafrechtelijk, zowel verantwoordelijk voor het opleggen als voor het uitvoeren van de maatregel. Over deze dubbele positie ontstond discussie. De Commissie Enschedé sprak zich hier als eerste over uit. De Commissie zag nog geen aanleiding om de positie te veranderen. De Commissie Wiarda wilde even later wel een scheiding tussen rechtsprekende en uitvoerende macht zien aangebracht. Ditzelfde gold voor de Commissie Gijsbers en de Commissie Vliegenthart. Gemeenschappelijk uitgangspunt bij de verschillende commissies was het feit dat er door de dubbele functies van de rechter problemen werden geconstateerd op het gebied van de ongelijkheid van procespartijen en het ontbreken van een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dit werd in strijd geacht met artikel 6 EVRM. De regering reageerde in 1995 met een wetswijziging.

In het derde hoofdstuk is ingegaan op de wetswijziging van 1995 die een scheiding tussen uitvoeren en rechtspreken binnen de OTS realiseerde. Het oordelen over het opleggen van een OTS kwam bij de rechter te liggen. De uitvoerende bevoegdheid werd verplaatst naar de GVI. Deze scheiding werd over het algemeen positief ontvangen, maar er ontstond ook kritiek. De kritiek was er met name op de wijze van uitvoeren van de gezinsvoogd, die niet goed genoeg was. In 2005 kwam er een wetswijziging die ervoor zorgde dat de uitvoering voortaan bij een centrale gespecialiseerde instelling kwam te liggen. Deze instelling werd BJZ die hiermee een monopoliepositie kreeg binnen de uitvoering van de OTS. Er zijn veel onderzoeken verricht naar de werkwijze van BJZ. De conclusies van deze rapporten waren vaak negatief. De verandering van de positie van de rechter had tot gevolg dat de OTS wel in lijn was met de bepaling van artikel 6 EVRM, maar dat de uitvoering bij BJZ terecht

kwam die zijn taak als uitvoerder niet op een correcte wijze nakwam. Vanwege de scheiding van de machten kan de rechter hier in theorie niets tegen doen.

De vraag of de rechter in de praktijk wel mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen op de uitvoering van de OTS stond centraal in hoofdstuk 4. Gebleken is dat de rechter op verschillende manieren invloed uitoefent op BJZ. Bij de oplegging van de OTS (en de UHP) blijkt de invloed echter beperkt. De rechter komt vier valkuilen tegen wanneer hij via het opleggen van de maatregel invloed wil uitoefenen op BJZ. Deze valkuilen hebben te maken met het gebrek aan alternatieve keuzemogelijkheden voor instanties die de OTS uitvoeren, de maatschappelijk druk op de rechters, dat de kwaliteit van uitvoering geen wettelijke grond is om een OTS uit te spreken en het feit dat de rechter bij zijn keuze om een OTS wel of niet op te leggen nog geen beeld heeft van de uitvoering van het individuele geval. Daarnaast is het voor de rechter niet mogelijk om uit te wijken naar een andere instantie. Om die reden moet de rechter vaak achter BJZ aanlopen in plaats van daadwerkelijk iets aan de problemen te kunnen doen. Uit hoofdstuk 4 is echter gebleken dat er voor de rechter op andere manieren wel invloed kan worden uitgeoefend op BJZ. Omdat BJZ een verzoek altijd via een rapportage aan BJZ moet indienen kan de rechter via deze rapporten toezicht houden op de uitvoering van de OTS. Deze toezichtsfunctie van de rapportage zorgt ervoor dat BJZ zijn werk goed zal willen doen. Toch komen er geregeld gebrekkige rapportages bij de rechter. Op dit moment reageert de rechter hier nog wisselend op. Wanneer een rechter hierin consequenter is, zal zijn toezichtsfunctie via de rapportage aan kracht winnen. De rechter kan in beperkte mate ook invloed uitoefenen via het verplicht opheffen van een OTS wanneer de gronden hiervoor niet meer aanwezig zijn, het toetsen van de schriftelijke aanwijzing en het beoordelen van verlengingsverzoeken. Verder dan het uitoefenen van invloed gaat het niet, de rechter kan niet zelf ingrijpen. Gebleken is dat een rechter toch vaak behoefte voelt om in te grijpen, omdat dit wettelijk gezien erg lastig is, haalt de rechter kunstgrepen uit om toch invloed te kunnen uitoefenen. Voorbeelden gingen over een bijzondere curator, het zoeken naar een oplossing binnen een vrijwillige kader en het uitspeken van een maatregel voor een zeer korte termijn. Ook probeerde de kinderrechter via opdrachten en adviezen een bijdrage te leveren aan de uitvoering van de OTS. Bijzondere aandacht kreeg nog het IVRK. De HR heeft bepaald dat een rechter ambtshalve mag toetsen aan het belang van het kind. In de rechtspraak heeft dit ertoe geleid dat de rechter via een omweg toch ambtshalve maatregelen oplegt als hij dat in het belang van het kind noodzakelijk acht.

In het vierde hoofdstuk werd ook nog ingegaan op de rechtsbescherming. Uit het onderzoek bleek dat aan de ene kant de bescherming beperkt is omdat de rechter weinig alternatieven heeft, niet ambtshalve kan ingrijpen en soms met gekunstelde uitspraken komt. Aan de andere kant waren er wel veel rechtswaARBorgen in de wet om de rechter te bereiken en is de rechter op dit moment onafhankelijk en onpartijdig. Het ambtshalve uitspreken van een maatregel via de omweg van de OTS zorgt er tevens voor dat de rechter een bredere bevoegdheid krijgt om recht te doen aan bepaalde gevallen.

Hoofdstuk 5 keek vooruit naar de wetswijzigingen van 2015. Het Wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen formuleert de OTS anders, maar de grond is niet echt ruimer geworden. Wel zijn er nieuwe vereisten waar de rechter aan moet toetsen. Deze wetswijziging heeft gevolgen voor de positie van de rechter. De adviserende rol van de deskundige over het opleggen van een OTS is belangrijk. Daarnaast moet de rechter vanwege de nieuwe formulering zorgen voor rechtsgelijkheid en *ultimum remedium*-karakter van de maatregel handhaven. Tevens is gebleken dat de rechter wat betreft het toepassen van sub b uit de nieuwe OTS-bepaling in een onmogelijke positie komt. Onder omstandigheden kan er geen maatregel worden opgelegd terwijl dit wel gewenst is. Het nieuwe voorstel regelt ook dat een rechter beter en nauwkeuriger de termijn van de maatregel moet koppelen aan de bedreiging. Dit zorgt ervoor dat de rechter weer wat meer macht krijgt bij de uitvoering, omdat hij in zijn omschrijving ook wat zal zeggen over de uitvoering. Ook de

geschillenregeling geeft de rechter wat meer macht terug. Deze regeling is gebleken legitiem te zijn omdat het geen strijd oplevert met artikel 6 EVRM.

De transitie jeugdzorg zorgt ervoor dat rechter voortaan de uitvoering van de maatregel opdraagt aan een gecertificeerde instelling van een gemeente. Deze gecertificeerde instellingen moeten aan verschillende eisen voldoen. Aan de kwaliteit van de uitvoering is in het Wetsvoorstel veel aandacht besteed. Een onderdeel hiervan is de vraag wat de gevolgen voor de rechter in de praktijk zullen zijn. De monopoliepositie van BJZ wordt doorbroken waardoor de rechter verrijkt wordt met een keuzemogelijkheid. Daarnaast komt er meer nadruk te liggen op de kwaliteit van de uitvoering. Als dit in de praktijk gaat werken is dit ook goed voor positie van rechter. Hij zal dan minder kunstgroepen hoeven te doen om een goede uitvoering van de maatregel te kunnen garanderen.

Door de informatie die uit de vorige hoofdstukken is gehaald kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Deze luidt: *Wat zijn de gevolgen van de veranderende positie van de kinderrechter binnen de uitvoering van de ondertoezichtstelling?* Gebleken is dat de veranderende positie van de kinderrechter ervoor gezorgd heeft dat er in de actuele situatie geen sprake meer is van schending van artikel 6 EVRM. De Nederlandse kinderrechter is een onafhankelijk en onpartijdige rechter. De positie van de rechter heeft gevolgen gehad voor de uitvoering van de maatregel. Deze kwam uiteindelijk te liggen bij BJZ. Uit onderzoek is gebleken dat deze lang niet altijd op de juiste manier met deze bevoegdheid omgaat. Dit heeft geleid tot ontevredenheid bij de rechter. Zij willen meer invloed op de uitvoering van de OTS. In de rechtspraak proberen kinderrechters op verschillende manieren meer invloed naar zich toe te trekken. In 2015 zal de kinderrechter meer macht krijgen binnen de OTS. Door nieuwe wettelijke bepalingen krijgt de rechter meer mogelijkheden om zich met de uitvoering van de OTS te bemoeien. Deze uitvoering komt uiteindelijk terecht bij een gecertificeerde instelling van een gemeente. Wanneer de doelen met betrekking tot de kwaliteit in de praktijk worden gehaald zal dit ook positieve uitwerking hebben op de positie van de rechter.

Bronnen

Boeken:

Adviesbureau Van Montfoort & PI Research 2008

Adviesbureau Van Montfoort & PI Research, *Handboek deltamethode gezinsvoogdij. De nieuwe methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling*, 2008

Bac 1998

J.R. Bac e.a., *De kinderrechter 75 jaar. Reden tot vreugde?* W.E.J. Tjeenk Wellink 1998

Uit Beijerse 2010

J. uit Beijerse e.a., *Zorg om de jeugdzorg*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010

Van den Berg & Vlaardingerbroek 2005

M.F.M. van den Berg & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg toegelicht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2005

Van den Berg 2006

M.F.M. van den Berg, *Ingang om de hoek. De wet op de jeugdzorg vanuit het perspectief van de (potentiële) cliënt belicht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006

Bruning 2001

M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van Kinderbescherming*, Deventer: Kluwer 2001

Bruning 2013

M.R. Bruning, *T&C Burgerlijk Wetboek*, Deventer: Kluwer 2013

Doek 1977

J.E. Doek, *Wat is een goede Raad voor de toekomst*, 1977

Doek & Vlaardingerbroek 2009

J.E. Doek & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdrecht en Jeugdzorg*, Amsterdam: Elsevier Juridisch 2009

Fiege 1993

M. Fiege, *De autonomie van de minderjarige in het recht*, Arnhem: Gouda Quint bv 1993

Forder 2013

C.J. Forder, *GS Personen- en familierecht*, Deventer: Kluwer 2013

Van der Linden e.a. 2005

A.P. van der Linden, F.G.A. ten Siethoff en A.E.I.J. Zeijlstra – Rijpstra, *Jeugd en Recht*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2005

Artikelen:

Bruning 2011

M.R. Bruning, *De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen*, Ars Aequi 2011

Cardol e.a. 2013

G. Cardon, I. Galama en M. Kuipers, *Herziening maatregelen van kindbescherming. Een reactie op mr. Ir. P.J.A. Prinsen e.a.*, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 2013

Van Teeffelen 2013

P.A.J.Th. van Teeffelen, *Formele en informele rechtsingang(en) minderjarige*, Tijdschrift voor scheidingsrecht, 2013

Prinsen e.a. 2012

P.J.A. Prinsen e.a., *Herziening maatregelen van kindbescherming*, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 2012

Vlaardingerbroek 2004

P. Vlaardingerbroek, *Van jeugdhulpverlening/jeugdbescherming naar jeugdzorg*, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 2004

Kamerstukken:

Kamerstukken II 2012/13, 33 488, nr. 2
Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 2
Concept MvT Jeugdwet, d.d. 18 juli 2012
Kamerstukken II 2011/12, 33 061, nr. 3 (MvT)
Kamerstukken II 2011/12, 31 839, nr. 142 (Geen kind buitenspel)
Kamerstukken I 2011/12, 33 061, nr. A
Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. A
Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 19 (Amendement Van Toorenburg)
Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 10
Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3
Kamerstukken II 2005/06, 29 815, nr. 76
Kamerstukken II 2001/02, 28 168 (MvT)
Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3 (MvT)
Kamerstukken II 1990/91, 21 980, nrs. 1-2
Kamerstukken II 1919/29, 490, nr. 3 (MvT)

Rapporten:

Tweede rapportage Transitiecommissie

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, *Tweede rapportage*, 2013

Een Kinderbeschermingsmaatregel? 2012

Inspectie Jeugdzorg, *Een Kinderbeschermingsmaatregel?*, 2012

Een Kinderbeschermingsmaatregel? 2010

Inspectie Jeugdzorg, *Een Kinderbeschermingsmaatregel?*, 2010

Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg 2009

BMC, *Evaluatieonderzoek wet op de jeugdzorg*, 2009

Met het oog op kwaliteit 2007

Inspectie Jeugdzorg, *Met het oog op kwaliteit*, 2007

Implementatie Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij 2006

Adviesbureau Van Montfoort & PI Research, *Implementatie Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij*, 2006

Kwaliteitsbewaking de indicatiestelling. Rapport n.a.v. het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg in de provincie Noord-Brabant 2006

Inspectie Jeugdzorg, *Kwaliteitsbewaking de indicatiestelling. Rapport n.a.v. het onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg in de provincie Noord-Brabant*, 2006

WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld 2000

WODC-rapport Met recht onder toezicht gesteld, Verwey-Jonker Instituut, 2000

Rapport Commissie Gijsbers 1990

Rapport van de Commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming, Den Haag 1990

Rapport Commissie Vliegenthart 1990

Rapport van de subcommissie Kinderbescherming, *Rechtzetten*, Den Haag: SDU Uitgeverij 1990

Rapport Commissie Wiarda 1971

Rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht, *Jeugdbeschermingsrecht*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971

Rechtspraak:

HR, 25 mei 2012, *NJ* 2012/436

HR 17 juni 1977, *NJ* 1977/564

HR 6 oktober 1967, *NJ* 1968/83

HR 30 april 1928, *NJ* 1928/1220

Hof Arnhem-Leeuwarden, 17 januari 2013, *LJN* BZ0196

Hof Amsterdam, 6 september 2011, *LJN* BT7149

Hof 's-Gravenhage, 6 april 2011, *LJN* BQ3282

Hof Leeuwarden, 7 oktober 2010, *LJN* BN9718

Hof Amsterdam, 16 november 2010, *LJN* BO6676

Rechtbank 's-Gravenhage, 19 februari 2013, *LJN* BZ5794

Rechtbank Groningen, 11 november 2011, *LJN* BV0237

Rechtbank Groningen, 13 september 2011, *LJN* BU4083

Rechtbank Groningen, 16 juli 2011, *LJN* BS8703

Rechtbank Groningen, 24 mei 2011, *LJN* BQ9184

Rechtbank Groningen, 22 juli 2010, *LJN* BN5856

Rechtbank Groningen, 6 mei 2010, *LJN* BM9429

Rechtbank Middelburg, 25 maart 2010, *LJN* BO0189

Rechtbank Maastricht, 5 februari 2010, *LJN* BL6557

Rechtbank Groningen, 16 december 2009, *LJN* BK7254

Rechtbank Groningen, 1 december 2009, *LJN* BK5332

Rechtbank Rotterdam, 23 november 2009, *LJN* BK4700

Rechtbank Groningen, 8 augustus 2008, *LJN* BF0514

Rechtbank 's-Gravenhage, 29 januari 2008, *LJN* BC6464

Rechtbank Utrecht, 28 januari 2005, *LJN* AS6712

Websites:

<http://www.kinderbescherming.nl/over_de_raad/geschiedenis/>, laatst geraadpleegd 26-6-2013

<<http://www.nidos.nl>>, laatst geraadpleegd 12-08-2013

<<http://www.williamschrikkergroep.nu/>>, laatst geraadpleegd 12-08-2013

< <http://www.sgj.nl/>>, laatst geraadpleegd 12-08-2013

<http://www.jeugdzorg-rotterdam.nl/Documents/html/bureau_jeugdzorg_april_2013.htm>, laatst geraadpleegd 14-08-2013

Overig:

Reactie Raad van State op wetsvoorstel 2008

Raad van State, *reactie op wetsvoorstel*, 23 oktober 2008