



Nederlandse Vereniging
voor Rechtspraak

Advies

inzake

het concept-voorstel van Wet tot Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en de Wet op de jeugdzorg in verband met de herziening van de maatregelen van kindbescherming.

1. Inleiding

Bij brief van 19 november 2007 (kenmerk 5514971/07/6) heeft de minister van Justitie, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin, aan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) advies gevraagd over het concept-voorstel van Wet tot Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en de Wet op de jeugdzorg in verband met de herziening van de maatregelen van kindbescherming.

Het onderhavige advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de NVvR en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

2. Korte inhoud van het concept-wetsvoorstel

Uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel¹ is het recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid. Uitgaande van het belang van het kind, dient de huidige kindbeschermingswetgeving te worden herzien zodat voortaan die maatregel kan worden gekozen die het meest aansluit bij de omstandigheden waarin de minderjarige zich bevindt.

2.1 De ondertoezichtstelling

De grond voor de ondertoezichtstelling (ots) van minderjarigen wordt verruimd. Een kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen indien dit noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige en de zorg die in verband hiermee is aangewezen, niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. De nieuwe grond maakt het mogelijk om ook kinderen met relatief lichte problemen onder toezicht te stellen. De kinderrechter moet in de beschikking voor de ots, naast de grond, ook de doelen voor de uitvoering van de ots vast stellen. De doelen dienen te worden geformuleerd in de vorm van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. De gezinsvoogdijwerker stelt de concrete werkdoelen vast in het plan van aanpak. Indien de ouder

¹ Daar waar in het advies wordt gesproken over wetsvoorstel en memorie van toelichting, wordt bedoeld concept-wetsvoorstel en concept-memorie van toelichting. Omwille van de leesbaarheid is er echter voor gekozen niet telkens het woord concept toe te voegen.



het hiermee niet eens is en niet wil meewerken, kan een schriftelijke aanwijzing in het kader van de ots worden opgelegd.

Ook wordt de uitvoering van de ots vereenvoudigd, zodat eerder in het gezin kan worden ingegrepen. De kinderrechter kan op verzoek het ouderlijk gezag op specifieke punten overdragen aan het bureau jeugdzorg indien een minderjarige uit huis is geplaatst, bijvoorbeeld bij aanmelding bij een onderwijsinstelling. Verder wordt de gegevensuitwisseling tussen instellingen in de jeugdzorg bij een lopende ots eveneens vereenvoudigd. Zo krijgt het bureau jeugdzorg/Nidos het recht om zonder toestemming van de ouders, van wie het kind onder toezicht is gesteld, informatie op te vragen bij derden. Daarbij moet worden gedacht aan informatie over de ontwikkeling en/of opvoedingssituatie van de minderjarige en/of opvoedingsgerelateerde informatie betreffende de ouder.

2.2 *De gezagsbeëindigende maatregel*

De bestaande kinderbeschermingsmaatregelen van ontheffing en ontzetting uit het ouderlijk gezag worden vervangen door één maatregel tot gezagsbeëindiging. De nieuwe maatregel van gezagsbeëindiging dient te worden overwogen wanneer blijkt dat ouders de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind niet, binnen een voor de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbare termijn, op zich kunnen nemen. Ook kan tot gezagsbeëindiging worden overgegaan, indien de met het gezag belaste ouder misbruik maakt van het gezag. Instemming van de ouder met de beëindiging van het ouderlijk gezag is niet langer vereist. Overigens houdt het ontnemen van het gezag van de ouders niet in dat zij voortaan geen rol meer spelen in het leven van hun kind. Zo moeten zij op de hoogte blijven van zijn ontwikkeling en houden zij recht op contact met hun kind. Daarnaast houden de ouders de mogelijkheid hersteld te worden in het gezag. Bij dit verzoek tot herstel in gezag is de eerste overweging het belang van het kind en vervolgens of de ouders in staat zijn om hun kind (weer) duurzaam te verzorgen en op te voeden.

2.3 *Verbeterde rechtspositie belanghebbenden en andere wijzigingen*

Een andere wijziging in het wetsvoorstel is dat de rechtspositie van met name de pleegouders wordt verbeterd; zij krijgen het blokkaderecht² indien zij het kind een jaar of langer verzorgen en opvoeden in het kader van een ots. Dit geldt eveneens voor zorgaanbieders waar het kind verblijft. Daar waar de raad voor de kinderbescherming niet om een ots wil verzoeken, krijgt bureau jeugdzorg de mogelijkheid hierover via de raad voor de kinderbescherming het oordeel van de kinderrechter te vragen. In dit kader wordt een hiërarchie voor het indienen van verzoekschriften aangebracht: de raad voor de kinderbescherming wordt beschouwd als eerstbevoegde instantie om een ots te vragen. Verder zijn er nieuwe afspraken gemaakt over de verantwoording die het bureau jeugdzorg dient af te leggen aan de raad van de kinderbescherming over zowel de uitvoering van een ots als over de uitoefening van de voogdij. De stichting³ krijgt in dit verband de bevoegdheid een verschil van mening over de uitvoering van voogdijen en ots'en voor te leggen aan de kinderrechter, die het geschil (volledig) kan toetsen aan het belang van alle betrokkenen en die van de minderjarige in het bijzonder. Naast de stichting kunnen de minderjarige van 12 jaar en ouder, de ouders met gezag, de pleegouders en de zorgaanbieder waar het kind verblijft, gebruik maken van deze geschillenregeling.

3. **Commentaar**

² Het blokkaderecht houdt kort gezegd in dat een pleegkind, dat met toestemming van zijn met gezag belaste ouder(s) of voogd in een pleeggezin is geplaatst en daar een jaar of langer woont, door die ouder(s) of voogd niet uit dat pleeggezin mag worden weggehaald zonder toestemming van die pleegouders totdat door de rechter een beslissing is genomen.

³ Dit betreft de stichting als bedoeld in artikel 1 onder f van de Wet op de jeugdzorg; zijnde een stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt.



3.1 Algemene opmerkingen

De NVvR heeft met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij maakt graag van de gelegenheid gebruik een aantal opmerkingen te maken en enkele vragen te stellen.

De NVvR meent, met de opstellers van dit wetsvoorstel, dat het wetsvoorstel inderdaad een aantal geconstateerde knelpunten in de kinderbeschermingspraktijk wegneemt. Verruiming van de grond van de maatregel van de ots en het vervangen van de bestaande maatregelen voor ontheffing en ontzetting uit het gezag door één maatregel tot gezagsbeëindiging, zouden op termijn kunnen leiden tot een effectievere jeugdbescherming. Positief is ook dat bij de verantwoording over de uitvoering van de ondertoezichtstellingen en voogdijen de verantwoordelijkheid van de raad voor de kinderbescherming toeneemt, een tijdige en actieve inzet van gezinsvoogden wordt verwacht en een consistente hulpverlening van het bureau jeugdzorg.

Voor verbeteringen op het gebied van jeugdzorg en kinderbescherming is echter meer nodig. De huidige praktijk laat onder meer lange wachtlijsten en wachttijden in de jeugdzorg zien⁴, een gebrek aan gezinsvoogdijwerkers en aan raadspersoneel, een te hoge caseload en een doorgesloten beheersdrang (ervaren regeldruk).⁵ Dergelijke problemen worden niet opgelost met het onderhavige wetsvoorstel en indien deze problemen na de implementatie van het wetsvoorstel nog steeds niet zijn weggenomen, kunnen zij bovendien hun weerslag hebben op een goede uitvoering van het wetsvoorstel. Zo zal vermoedelijk meer discussie op zitting ontstaan omdat de termijnen in het onderhavige wetsvoorstel scherp gesteld worden. De NVvR vraagt zich af wat de consequenties zullen zijn indien het gebrek aan gezinsvoogdijwerkers er toe leidt dat de door de kinderrechter gestelde doelen niet op tijd bereikt kunnen worden.

Verder heeft het wetsvoorstel consequenties voor de werklast van de kinderrechter. In 1995 werd de kinderrechter op afstand gezet van de gezinsvoogdijinstelling en sindsdien hoefde hij slechts op hoofdlijnen te beslissen. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de kinderrechter echter allerlei nieuwe bevoegdheden toegekend en taken opgelegd, terwijl tegelijkertijd geen bestaande taken in het kader van de ots worden geschrapt.

Het wetsvoorstel heeft daarnaast implicaties voor het specialisme van de kinderrechter. Er wordt een actievere rol en bredere deskundigheid geleverd dan thans. Zo wordt van de kinderrechter straks verwacht dat hij:

- ambtshalve beslist over een ots bij verschil van inzicht tussen de raad voor de kinderbescherming en de stichting (artikel 255 lid 2)
- de doelen vaststelt voor de uitvoering van de ots (artikel 255, derde lid);
- beslist of hij ambtshalve een verzoek tot ots aan vult tot alle tot het gezin behorende kinderen (artikel 255, vierde lid);
- nu de ots ook bij kinderen met relatief lichte problemen kan worden opgelegd, de duur van de ots niet standaard op een jaar bepaalt, maar telkens onderzoek doet naar de gewenste looptijd⁶;
- geschillen betreffende de uitvoering van de ots beslecht (artikel 264);
- op verzoek van de stichting beslist tot de bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing, met inbegrip van civielrechtelijke dwangmiddelen (artikel 265 lid 3);

⁴ Zie onder meer het recente rapport "Wachtlijsten in de jeugdzorg, een analyse. Onderzoeks- en Verificatiebureau (24 september 2007). Het zogenaamde OVB heeft op verzoek van de algemene commissie voor Jeugd en Gezin een secundaire analyse verricht naar de wachtlijsten in de jeugdzorg. Doel van de analyse is na te gaan hoe het komt dat de wachtlijsten in de jeugdzorg telkenmale oplopen terwijl er steeds extra (structurele en incidentele) financiële middelen ter beschikking worden gesteld.

⁵ Zie Kamerstukken II, 2007/08, 29815, nr. 121, p.1.

⁶ De kinderrechter stemt de duur van de op te leggen maatregel af op de doelen van de ots, aldus de toelichting bij artikel 258 op pagina 29.



- op verzoek van de stichting beslist of hij het gezag van de ouders op specifieke punten wil overdragen aan de stichting in geval van uithuisplaatsing van een minderjarige (artikel 265g);
- op verzoek van de stichting beslist over de verdeling tussen de ouders van de zorg- en opvoedingstaken (artikel 265i).

De NVvR merkt op dat voor zover de wettelijke taak van de kinderrechter na 1995 is verschaald door de toegenomen despecialisatie op dit punt binnen de rechtbanken, specialisatie weer een vereiste lijkt te worden. In de praktijk is na 1995 in veel rechtbanken het civiele takenpakket van de kinderrechter verdeeld over een groot aantal, soms pas beginnende, familierechters. Vóór 1995 volgde de kinderrechter het verloop van een bepaalde ots van het begin tot het einde. De NVvR vraagt zich af of dit nu nog mogelijk is. In verband met de onpartijdigheid van de rechter blijkt bijvoorbeeld dat het steeds lastiger wordt dat één en dezelfde kinderrechter alle beslissingen in een zaak neemt. Inmiddels is het bij een aantal rechtbanken vaste beleidslijn, dat de rechter die eerder uitspraak heeft gedaan op een verzoek om voorlopige voorziening vervolgens geen uitspraak doet in de bodemzaak. Eén of twee wrakingverzoeken kunnen in dit verband grote gevolgen hebben voor de praktijk. Concreet betekent dit volgens de NVvR dat in geval van specialisatie iedere rechtbank over tenminste drie vaste civiele kinderrechters moet beschikken, wil specialisatie verder van de grond komen. Daarnaast wijst de NVvR erop dat het wetsvoorstel er toe kan leiden dat de rechter te veel op de stoel van de uitvoerder wordt geplaatst. De kinderrechter wordt als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel steeds meer hulpverleningsrechter; hetgeen de NVvR ongewenst acht.

3.2 Artikelsgewijs commentaar

3.2.1. Nieuw artikel 255

Artikel 255, derde lid bepaalt dat de kinderrechter de doelen vaststelt die met de ots moeten worden bereikt, evenals de daarop afgestemde duur waarvoor de ots zal gelden. Op grond van artikel 263 kan de gezinsvoogdijwerker om wijziging van de doelen vragen. De doelen worden aangereikt door de raad voor de kinderbescherming in het verzoekschrift volgens artikel 799a Rv nieuw. In de doelen wordt, volgens paragraaf 4.1. van de memorie van toelichting, de gewenste toekomstige situatie van de minderjarige tot uitdrukking gebracht. De doelen zijn de: *“in positieve termen vertaalde zorgen die aanleiding waren voor het onderzoek naar de noodzaak van een kinderbeschermingsmaatregel”* (toelichting bij artikel 255). De memorie van toelichting gaat er van uit dat als de doelen zijn bereikt, de ots in beginsel kan worden beëindigd tenzij nieuwe ontwikkelingen het stellen van andere doelen noodzakelijk maken. De (geabstraheerde eind)doelen voor de ots zijn andere doelen dan de werkdoelen die de gezinsvoogdijwerker vaststelt in het plan van aanpak. Volgens de toelichting bij artikel 255 zijn de werkdoelen de middelen om de doelen van de ots te behalen.

De NVvR acht het een goede zaak dat de doelen die met de ots moeten worden bereikt, bespreekbaar worden gemaakt op de zitting. Belanghebbenden weten zo beter waar zij aan toe zijn en de gezinsvoogdijwerker heeft een goede basis om reële, toetsbare werkdoelen vast te stellen. De doelmatigheid van de ots kan zo vergroot worden. Wel vraagt de NVvR zich af hoe het opstellen van doelen door de kinderrechter zich verhoudt tot de in het programma Beter Beschermd gemaakte opmerking: *“dat rechters in hun beschikkingen de abstracte gronden en doelen voor een kinderbeschermings-maatregel vaak niet vertalen naar de feitelijke omstandigheden. Hetgeen de rechtszekerheid aantast van de ouders en minderjarigen die betrokken zijn bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen”*.⁷

Om conflicten tussen de kinderrechter en de gezinsvoogdijwerker te voorkomen, zal volstrekt helder dienen te zijn dat de rechter zich niet op het werkgebied van de gezinsvoogdijwerker begeeft. De rechter kijkt bij het formuleren van de doelen niet af van de doelen zoals

⁷ Startdocument Beter beschermd. Programma voor een effectieve en efficiënte jeugdbescherming. Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid (september 2004), p.9



geformuleerd in het verzoek. Voorkomen dient echter te worden dat deze wijze van werken bureaucratie in de hand werkt en het bepalen van doelen verwordt tot het afvinken van een lijstje dat enkele standaarddoelen bevat. Telkens zal voor elke minderjarige afzonderlijk dienen te worden vast gesteld welke doelen nagestreefd dienen te worden.

Uit artikel 255, vierde lid kan worden afgeleid dat de kinderrechter ambtshalve of op verzoek van de raad voor de kinderbescherming het verzoekschrift kan aanvullen, indien niet voor alle kinderen in een gezin een ots is verzocht en het in het belang van deze andere kinderen is om ze eveneens onder toezicht te stellen. Het bevreemdt de NVvR dat uitsluitend de raad voor de kinderbescherming als verzoeker is aangemerkt en niet ook nog de stichting. Als de NVvR het goed ziet streeft het wetsvoorstel er naar de stichting zo min mogelijk als procespartij te laten optreden; niettemin blijkt uit de memorie van toelichting op diverse plaatsen dat het bureau jeugdzorg wel degelijk een zeer centrale positie wordt toegekend. Zo blijkt uit paragraaf 5, betreffende de positionering van de raad voor de kinderbescherming en bureau jeugdzorg, dat het bureau jeugdzorg bij verschil van mening met de raad voor de kinderbescherming ten aanzien van de vraag of een ots of gezagsbeëindigende maatregel aangewezen is materieel gezien toch de zaak aan de rechter voorlegt nu zij de raad kan verzoeken binnen zes weken het oordeel van de kinderrechter te vragen of een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk is. Voorts blijkt uit de toelichting op artikel 255, tweede lid dat het voor de hand ligt dat bureau jeugdzorg ter terechtzitting wordt opgeroepen om zijn visie op de zaak te geven. Op het moment dat bureau jeugdzorg het verzoekschrift graag aangevuld zou zien om ots van de andere kinderen in het gezin mogelijk te maken en de raad voor de kinderbescherming dit weigert, kan een patstelling ontstaan. De NVvR acht dit ongewenst. Indien de raad voor de kinderbescherming weigert om een verzoek tot aanvulling in te dienen, zou bureau jeugdzorg dit moeten kunnen doen zodat de gezinsvoogdijwerker ook voor de andere kinderen oplossingen kan aandragen.

Bij het voorstel om ambtshalve het verzoek tot ots aan te vullen met de ots van nog andere minderjarigen uit hetzelfde gezin, maakt de NVvR nog de kanttekening dat dit een inbreuk is op het systeem van de wet betreffende de rekestprocedure. De rechter is in dit systeem gebonden door het petitum. Het lijkt onwenselijk voor de onpartijdigheid van de rechter die toetst of de gronden voor ots aanwezig zijn, indien hij buiten het petitum treedt. Tevens wordt het in volgende zaken die dezelfde rechter behandelt moeilijk om een geloofwaardige rechterlijke onpartijdigheid te behouden. De NVvR is om die reden geen voorstander van deze bepaling. Overigens is de invalshoek van de voormalige minister van Justitie in eerdere kamerstukken (Kamerstukken II, 2004/05, 29815, nr. 27, p.3) over de "gezins-OTS" een andere. In die kamerstukken wordt aangegeven dat het onderzoek van de raad voor de kinderbescherming zich in eerste instantie richt op het gemelde kind c.q. de gemelde kinderen. Tijdens het onderzoek wordt het opvoedingsklimaat en het functioneren van het gezin in kaart gebracht. Indien de ontwikkelingsbedreiging van het kind vooral te verklaren is vanuit het disfunctioneren van het gezin respectievelijk het pedagogisch handelen, worden de andere kinderen ook bij het onderzoek betrokken. Richtsnoer voor de raad voor de kinderbescherming is dat het onderzoek zich op alle kinderen zal moeten richten, tenzij er duidelijk sprake is van individuele problematiek bij een specifiek kind. Voorts wijst de NVvR erop dat de voorgestelde ambtshalve bevoegdheden van de kinderrechter mee kunnen brengen dat de kinderrechter advies dient te vragen aan de raad voor de kinderbescherming over de in de beschikking vast te stellen doelen van de ots, terwijl de raad van oordeel is dat er in het gegeven geval geen ots dient te worden uitgesproken.

3.2.2. *Nieuw artikel 264*

Het nieuwe artikel 264 regelt de invoering van een geschillenregeling naar analogie van de geschillenregeling bij gezamenlijk gezag in artikel 253a. Geschillen die de uitvoering van de ots betreffen kunnen aan de kinderrechter worden voorgelegd door: het kind dat 12 jaar of ouder is, de (pleeg)ouders, de stichting en de zorgaanbieder waar het kind verblijft. De NVvR vraagt aandacht voor de mogelijke consequenties van de keuze tot verplichte advocaatstelling die voortvloeit uit artikel 264 (zie artikel 265m, eerste lid). Verplichte advocaatstelling zou, naast de



hogere kosten van uitvoering, namelijk kunnen leiden tot juridisering van het geschil en tot bureaucrativering.

De toelichting bij artikel 264 geeft aan dat advocaten een zeeffunctie kunnen vervullen bij geschillen en oplossingen kunnen aanreiken, waardoor een gang naar de rechter niet meer nodig is. Indien verzoekers geschillen wel voorleggen aan de rechter, heeft hij de vrijheid om in concreto vast te stellen welke oplossing of regeling het beste het belang van alle betrokkenen en die van de minderjarige in het bijzonder dient.

De NVvR merkt op dat men zich dient te realiseren dat de geschillenregeling meer dan thans een sterk conflictoplossend vermogen van de kinderrechter vraagt en grote deskundigheid op het terrein van de jeugdzorg, kinderbescherming en ontwikkelingspsychologie, wat een verzwaring van de taak van de kinderrechter betekent. De NVvR zou om die reden een alternatief in overweging willen geven. In eerste instantie gingen haar gedachten uit naar het laten vervullen van deze zeeffunctie door het bureau jeugdzorg. Geschillen die de uitvoering van ots betreffen zouden bij dit alternatief verplicht moeten worden voorgelegd aan het bureau jeugdzorg. Het bureau jeugdzorg zou vervolgens moeten beslissen op de klacht van verzoeker en in concreto moeten vaststellen welke oplossing of regeling het best het belang van alle betrokkenen en dat van de minderjarige in het bijzonder zou dienen. Eén van deze oplossingen zou bijvoorbeeld kunnen zijn te verwijzen naar een mediator. Indien het geschil door bureau jeugdzorg niet zou zijn weggenomen, zou verzoeker beroep kunnen instellen bij de kinderrechter tegen het besluit van het bureau jeugdzorg. Een voordeel van dit alternatief zou zijn dat voor de kinderrechter de inhoud van het geschil op de zitting helder en omljnd zou zijn en hij zou weten welke initiatieven het bureau jeugdzorg al had ondernomen om het geschil tot een goed einde te brengen. De NVvR realiseert zich echter dat een bezwaar van deze interne geschillenbemiddeling bij een bureau jeugdzorg zou kunnen zijn dat de klager zich gesteld weet tegenover de instelling waartoe de beklagde behoort. Dit zou betekenen dat vervolgens nagedacht zou moeten worden over een systeem van onafhankelijke geschillencommissies voor uitvoeringsgeschillen in ondertoezichtstellingen. De praktijk is hier naar het oordeel van de NVvR waarschijnlijk nog niet aan toe. In de huidige omstandigheden kan het voorleggen van een geschil aan de kinderrechter daarom wellicht het beste het sluitstuk vormen van de interne geschillenbeslechting.

3.2.3. *Nieuw artikel 265h*

Artikel 265h, eerste lid bepaalt dat voor zover het noodzakelijk is in verband met de uithuisplaatsing van de minderjarige, de stichting voor de duur daarvan de omgang en andere contacten tussen een met het gezag belaste ouder en de minderjarige kan beperken. De beslissing van de stichting geldt op grond van het tweede lid als een schriftelijke aanwijzing. De NVvR constateert dat artikel 265h uitsluitend is gericht op de met het gezag belaste ouder en niet op de niet met gezag belaste ouder of op de ouder zonder gezag. Dit zou in de praktijk tot moeilijkheden kunnen leiden; te denken valt aan de situatie waarin de met het gezag belaste ouder samenwoont met een nieuwe partner, of de situatie waarin de ouder zonder gezag omgang heeft. Het ligt daarom voor de hand dat een dergelijke aanwijzing kan worden gegeven aan elke omgangsgerechtigde.

3.2.4. *Nieuw artikel 265k*

Artikel 265k geeft pleegouders en zorgaanbieders de mogelijkheid het blokkaderecht in te roepen. In de toelichting op artikel 265k wordt summier toegelicht waarom het toepassingsgebied voor het inroepen van het blokkaderecht ook wordt verbreed naar zorgaanbieders. De NVvR vraagt zich af of zorgaanbieders wel als belanghebbenden zouden moeten worden aangemerkt en zou de keuze die hieraan ten grondslag heeft gelegen, nader uitgewerkt wensen te zien in de memorie van toelichting.

Uit het derde lid van artikel 265k wordt duidelijk dat wanneer pleegouders slagen in hun blokkade, de kinderrechter tevens kan bepalen dat de ots en de machtiging tot uithuisplaatsing



van kracht blijven voor ten hoogste een jaar. Informatie over deze ambtshalve beslissingen ontbreekt in de memorie van toelichting, hetgeen de NVvR wel gewenst acht.

3.2.5. *Nieuw artikel 266*

Artikel 266, eerste lid geeft de grond voor de nieuwe gezagsbeëindigende maatregel. Uit de toelichting op artikel 266 blijkt dat wanneer ouders: a) niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind, binnen een voor de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbare termijn, op zich kunnen nemen of b) het gezag misbruiken, de maatregel tot gezagsbeëindiging dient te worden overwogen.

De NVvR is positief over het vervangen van de bestaande kinderbeschermings-maatregelen van ontheffing van en ontzetting uit het ouderlijk gezag door één maatregel tot gezagsbeëindiging. Wel vraagt de NVvR zich af hoe de positie van ouders is, indien de minderjarige niet bij een pleeggezin is ondergebracht, maar het gezag aan bureau jeugdzorg wordt opgedragen. Verder heeft de NVvR twijfels over de werkbaarheid van de term “aanvaardbare termijn” in de praktijk. De term lijkt niet eenduidig in te vullen, daarom zou de NVvR ook deze term nader geconcretiseerd willen zien in de memorie van toelichting.

3.2.6. *Nieuw artikel 277*

Artikel 277 houdt de gronden in waarop het gezag van een ouder na een gezagsbeëindigende maatregel hersteld kan worden. In artikel 277, eerste lid is een zogenaamd noodzakelijkheidscriterium opgenomen inhoudende dat ouders door de rechter op (hun?) verzoek kunnen worden hersteld in het gezag indien: a) de rechter herstel in het gezag in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt en b) de ouder in staat is een onbedreigd opgroeien van de minderjarige te waarborgen. De NVvR is van oordeel dat het criterium sub a nogal ver strekt. Zij meent dat het uitgangspunt zou moeten zijn of het in het belang van de minderjarige noodzakelijk is de gezagsbeëindigende maatregel te continueren. Zo niet dan zou de minderjarige in beginsel weer ondergebracht moeten kunnen worden bij de ouders.⁸ Dit is ook in overeenstemming met wat het EHRM vindt. Dat beschouwt een kinderbeschermingsmaatregel normaliter als tijdelijk; hij moet beëindigd worden zodra de omstandigheden dat toelaten. Alle maatregelen ter uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel zoals de ots dienen verenigbaar te zijn met het uiteindelijke doel van *hereniging* van het kind met zijn ouder(s). Daarbij dient een eerlijke afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het belang van het kind bij bescherming en instandhouding van de maatregel en anderzijds het belang van de ouder(s) om met zijn/hun kind herenigd te worden.⁹ Het spreekt, naar de NVvR meent, voor zich dat het belang van het kind bij de afweging van belangen voorop staat en dat om die reden gekozen wordt voor een gezagsbeëindigende maatregel. Het lijkt er nu echter op dat wanneer een gezagsbeëindigende maatregel eenmaal is getroffen, bij een afweging tussen het belang van het kind bij bescherming en instandhouding van de gezagsbeëindigende maatregel, terugkeer naar de eigen ouder(s) pas in aanmerking komt als dit de enige nog resterende mogelijkheid voor het kind is. Ook de bestaande maatregelen tot ontheffing en ontzetting van het ouderlijk gezag zijn niet bedoeld geweest als onherroepelijk (artikel 1:277).

Verder merkt de NVvR op dat in het advies “Kinderen eerst” op p.15 wordt aangegeven dat onder ‘het belang van de minderjarige’ mede wordt verstaan dat zijn of haar plaatsing bij de ouder een aanmerkelijke verbetering is ten opzichte van de continuïteit van de opvoeding en verzorging door de pleegouders of in de residentiële instelling. Dit kan eventueel blijken bij een door Nidos/bureau jeugdzorg begeleide proefplaatsing. Dit lijkt de NVvR een waardevolle opmerking die wat haar betreft toegevoegd zou moeten worden aan de memorie van toelichting. Deze toevoeging verheldert aan welke voorwaarden dient te zijn voldaan alvorens

⁸ Advies “Kinderen eerst” van de werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kinderbeschermingswetgeving (Utrecht, augustus 2006)

⁹ Prof. Mr. S.F.M. Wortmann, mr. J. van Duijvendijk-Brand, Compendium Personen- en familierecht (Deventer, 2005), p.195.



een gezagsbeëindigende maatregel wordt opgeheven. Een terugplaatsing naar de ouders kan dan overigens zo nodig ook weer worden begeleid in het kader van een ots.

3.2.7. Nieuw artikel 305

In dit artikel is de herziene taak van de raad voor de kindbescherming opgenomen met betrekking tot het toezicht op de voogdij. Volgens de toelichting op artikel 305, derde lid wordt een geschillenregeling ingevoerd naar analogie van de regeling zoals is geïntroduceerd voor de uitvoering van de ots (artikel 264).

Uit artikel 305, derde lid volgt dat geschillen die de uitoefening van de voogdij door de stichting betreffen op verzoek van de stichting of de raad voor de kindbescherming aan de kinderrechter kunnen worden voorgelegd.

Het valt de NVvR op dat, in tegenstelling tot artikel 264, de zorgaanbieder waar het kind verblijft, de (pleeg)ouders en kinderen van 12 jaar of ouder blijkbaar geen verzoek mogen indienen, indien sprake is van een geschil de uitoefening van de voogdij door de stichting betreffende, nu zij niet zijn opgenomen bij de verzoekers in het derde lid. Overigens is, anders dan in artikel 305, de raad voor de kindbescherming in artikel 264 niet bevoegd gemaakt om een verzoek in te dienen.

De NVvR meent dat de zorgaanbieder waar het kind verblijft, de (pleeg)ouder en het kind van 12 jaar of ouder hier gelijkgesteld zouden dienen te worden met de stichting of de raad voor de kindbescherming.

3. Conclusie

De NVvR concludeert dat het concept-wetsvoorstel in grote lijnen een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie, nu:

- de grond voor de ots wordt verruimd, zodat niet nog weer een nieuwe kindbeschermingsmaatregel behoeft te worden toegevoegd;
- het handelen van uitvoerders van de ots beter inzichtelijk wordt gemaakt en daarom ook beter toetsbaar;
- de rechtspositie van pleegouders en, in het kader van een ots, in een pleeggezin geplaatste kinderen wordt versterkt;
- de overgang van de gezagbeperkende en de gezagontnemende maatregelen goed doordacht is;

Niettemin geeft de NVvR in overweging dat sommige onderdelen van het wetsvoorstel uitvoeriger dan thans worden toegelicht. Tevens acht de NVvR het wenselijk de consequenties met betrekking tot de te verwachten werklast door te rekenen, zowel aan de kant van de uitvoerders die partij zijn in een procedure, als aan de kant van de kinderrechter en de ondersteuning. Daarbij dient te worden betrokken dat de beslissingen over kindbeschermingsmaatregelen binnen korte termijn behoren te worden gegeven. Het wordt onwerkbaar indien maanden op een beslissing moet worden gewacht. Ook dient meer aandacht te worden besteed aan de gevolgen die het wetsvoorstel heeft voor het specialisme van de kinderrechter.

Den Haag, 21 februari 2008

Namens het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,
De Wetenschappelijke Commissie,

F.F. Langemeijer
Voorzitter



Bijlage

Opmerkingen van redactionele of technische aard

- Artikel I onder A wijziging artikel 241, zevende lid: de zinsnede “en in verband daarmee in Nederland verblijft.” zou vervangen moeten worden door “en *die* in verband daarmee in Nederland verblijft”.
- Artikel I, onder D wijziging artikel 253q, derde lid: de NVvR stelt voor de eerste zin van dit artikel dat thans luidt: “Wanneer een ouder die alleen het gezag uitoefent, op een der in artikel 246 genoemde gronden daartoe bevoegd is, belast de rechter de andere ouder met gezag” eveneens te wijzigen en te vervangen door: “Wanneer een ouder die alleen het gezag uitoefent, op een der in artikel 246 genoemde gronden daartoe bevoegd is, belast de *rechtbank* de andere ouder met gezag”.
- In artikel 253r derde lid moet waarschijnlijk worden gelezen: “indien de raad voor de kindbescherming het verzoek, bedoeld in artikel 253q vierde lid, doet”. Het eerste lid van artikel 253r gaat hier immers niet over.
- Artikel I, onder C wijziging artikel 253h: de zinsnede “indien de rechter dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt”, vervangen door “indien de *rechtbank* dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt”. Overigens valt het de NVvR op dat in sommige artikelen er voor is gekozen om “de rechter” te vervangen door “de rechtbank”, maar in andere artikelen “de kinderrechter” of “de rechter” wel in de tekst blijft staan. Wellicht dat de wettekst op dit punt meer gelijkgetrokken zou kunnen worden.
- Artikel I, artikel 255, eerste lid onder b: de zinsnede “de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, kunnen dragen”, kan beter vervangen worden door “de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, *zullen kunnen* dragen”.
- Artikel I, artikel 255, tweede lid: de zinsnede “Onverminderd voorstaande..” zou vervangen moeten worden door “Onverminderd *het vorenstaande*”.
- Artikel I, artikel 255, derde lid: de NVvR zou de suggestie willen doen om de term “doelen” die de rechter dient te bepalen, te vervangen door een ander woord, bijv. resultaten dit om verwarring te voorkomen nu in het plan van aanpak ook al (werk)doelen worden geformuleerd. Verder zou de NVvR graag een andere redactionele wijziging willen voorstellen die problemen voorkomt als de einddoelen nog niet zijn behaald, maar de kinderrechter de ots wel wil laten eindigen, bijvoorbeeld omdat de betrokkenen voldoende gemotiveerd zijn om vrijwillig hulp te aanvaarden. De NVvR stelt als alternatief voor: “de kinderrechter stelt, indien hij tot ondertoezichtstelling overgaat, de duur van de ondertoezichtstelling vast en de resultaten die met de ondertoezichtstelling dienen te worden nagestreefd”.
- Artikel I, artikel 257, eerste lid: gelieve de zinsnede “...dat de grond, bedoeld in artikel 255, eerste lid, is vervuld”, te vervangen door hetzij “... dat *het vereiste*, bedoeld in artikel 255, eerste lid, is vervuld, hetzij “...dat *de grond*, bedoeld in artikel 255, eerste lid, *bestaat*”.
- Artikel I, artikel 260, eerste lid: de zinsnede “mits aan de grond, bedoeld in artikel 255, eerste lid, is voldaan..”. De NVvR meent dat de voorgaande zinsnede vervangen dient te worden door hetzij “mits aan *het vereiste*, bedoeld in artikel 255, eerste lid, is voldaan..”, hetzij “mits *de grond*, bedoeld in artikel 255, eerste lid, *aanwezig is*”.
- Artikel I, artikel 264: de zinsnede “een zodanige beslissing die hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt”, zou vervangen moeten worden door hetzij “*een zodanige beslissing als* hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt”
- Artikel I, artikel 265e, eerste lid: gelieve de zinsnede “...onder toezicht is gesteld op en gelijktijdig..”, te vervangen door “onder toezicht is gesteld *en* gelijktijdig..”.
- Artikel I, artikel 265f, vijfde lid: de slotzin van dit artikel luidt: “Artikel 265a, eerste lid, tweede volzin, tweede tot en met vierde lid, alsmede artikel 265b, vierde lid, zijn van



toepassing”. De NVvR gaat er vanuit dat bedoeld is “Artikel 265a, eerste lid, tweede volzin en tweede tot en met vierde lid...”.

- In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een kindgerichte formulering waarbij de rechter een bepaalde maatregel alleen kan nemen: “*indien dit in het belang van de minderjarige noodzakelijk is*”, soms met aanvullende voorwaarden. Dit is een strengere eis dan: “*tenzij dit niet in het belang van het kind is*”. In een geval dat verschillende oplossingen in het belang van het kind mogelijk zijn, is immers aan het noodzaakvereiste niet voldaan en mag de rechter de maatregel niet nemen. Dit nieuwe vereiste vervangt hier en daar het vereiste: “*(het verzoek wordt slechts afgewezen) indien gegronde vrees bestaat dat de belangen van het kind zouden worden verwaarloosd*”. Op die plaatsen en in artikel 336a ontmoet de nieuwe toetssteen geen bezwaar. In de voorgestelde wijzigingen van artikel 253q, derde lid en vijfde lid heeft de nieuwe toetssteen echter de omgekeerde werking: Een ouder krijgt een kind uitsluitend terug, wanneer dat noodzakelijk is, niet wanneer het wel in het belang van het kind is, maar niet noodzakelijk. Hier kan volgens de NVvR het ongewenste gevolg worden vermeden door telkens het woord “niet” te schrappen. In de voorgestelde tweede zin van artikel 274 bereikt de nieuwe toetssteen eveneens het omgekeerde van wat zou moeten. Dit kan worden verholpen door, in overeenstemming met bijvoorbeeld het voorstel voor artikel 253s, de woorden “*wordt ingewilligd*” te wijzigen in: “*wordt slechts afgewezen*”. Ook in artikel 277, eerste lid dient de aanhef van de tweede zin te luiden: Zij kan dit verzoek slechts afwijzen, indien:,, ..” Dit brengt wel mee dat onder b na “ouder” moet worden ingevoegd: “niet”. In het voorgestelde derde lid van artikel 297 lijkt de beste oplossing te zijn het woord “noodzakelijk” te schrappen, zodat het belang van het kind de maatstaf wordt. Hoofregel dient naar het oordeel van de NVvR toch te zijn dat een vervanger terugtreedt wanneer degene die hij vervangt weer kan functioneren.
- Artikel I, artikel 265h, eerste lid: de NVvR acht het wenselijk dat een minderjarige van twaalf jaar of ouder hierover wordt gehoord.
- Artikel I, artikel 267: de zinsnede “Indien de raad niet tot een verzoek overgaat”, zou verduidelijkt kunnen worden door te veranderen in: “Indien de raad niet tot een verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel overgaat”.
- Artikel I, artikel 267: De zinsnede op pagina 13 die luidt “Onverminderd voorstaande ...”, zou veranderd dienen te worden in “Onverminderd *het* vorenstaande....”.
- Artikel I, artikel 275, derde lid: De NVvR ziet geen tweede lid in artikel 267 staan en vraagt zich af of niet 266 is bedoeld (en dan niet uitsluitend het tweede lid).
- Artikel I, artikel 277, eerste lid: Niet duidelijk is op verzoek van wie dit mogelijk is. De NVvR gaat er vanuit dat bedoeld is te zeggen “op *hun* verzoek”.
- Artikel I, artikel 277, tweede lid laatste zin “Artikel 253e van dit boek is van overeenkomstige toepassing”. Het lijkt logischer om “van dit boek” weg te laten.
- Artikel I, artikel 331, tweede lid begint met de zinsnede “Indien de voogdij gezamenlijk wordt uitgeoefend, wordt na schorsing van de voogdij van één van hen de voogdij door de andere voogd alleen uitgeoefend, ...”. Leesbaarder is het om in plaats van “van één van hen” te schrijven “van één van *de* voogden”.
- Artikel II, nieuw artikel 799a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering eindigt met de zinsnede “..waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden”. Bedoeld is vermoedelijk “waarvoor de ondertoezichtstelling *wordt verzocht*”
- Artikel III onder A, wijziging artikel 3, derde lid Wet op de jeugdzorg: De nieuwe zinsnede luidt “Met een zodanig besluit wordt gelijk gesteld een beschikking van de rechter als bedoeld in artikel 265d, vierde lid en artikel 265k, derde lid van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. De NVvR gaat er vanuit dat bedoeld is te zeggen “.. als bedoeld in artikel 265d, vierde lid *of* artikel 265k, derde lid van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek”.
- Artikel III, onder B, wijziging artikel 53, derde lid: “....die de persoon van een minderjarige die ondertoezicht is gesteld”, zou moeten luiden “...die de persoon van een minderjarige die *onder toezicht* is gesteld”. De zinsnede “...deze inlichtingen desgevraagd of uit eigener beweging verstrekken” zou vervangen moeten worden door: “deze inlichtingen desgevraagd of *uit eigen* beweging verstrekken of *eigener* beweging



(zonder uit)".

