

Vergaderjaar 1992-1993

23 003

Herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (artikelen 254 en volgende van Boek 1 van het Burgerlijke Wetboek)

A

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN HET VOORSTEL VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING, ZOALS VOORGELEGD AAN DE RAAD VAN STATE EN VOOR ZOVER NADIEN GEWIJZIGD

I VOORSTEL VAN WET

Artikel I

Artikel 257

Het eerste zinsdeel voor de eerste komma van het derde lid luidde:

In het geval dat een minderjarige de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt.

Paragraaf 3

In de laatste volzin van de derde alinea stond in plaats van de oudere minderjarige vermeld:

de minderjarige van zestien jaar of ouder.

Paragraaf 3.2

Het zinsdeel voor de komma in de derde volzin luidde:

Op de beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling zullen de bepalingen van het wetsvoorstel Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing zijn.

Paragraaf 3.6

Vanaf de zesde volzin van de eerste alinea tot aan de tweede alinea luidde deze paragraaf:

Onder meer in het kader van de heroriëntatie op de taken van gezinsvoogdij-instellingen, raden voor de kindbescherming en reclasseringsinstellingen wordt thans onderzocht op welke wijze de gezinsvoogdij-instellingen op hun nieuwe taken moeten worden voorbereid. Inmiddels is daartoe overleg gaande tussen Vedio en mijn departement waarbij zowel de gevolgen voor beleid en werkwijze van de gezinsvoogdij-instellingen als de noodzakelijke toerusting aan de orde komen.

Verscheidene werkgroepen, waaraan medewerkers van instellingen en deskundige buitenstaanders deelnamen, hebben inmiddels aanbevelingen gedaan welke momenteel op hun waarde beoordeeld worden. Een studieconferentie ten behoeve van het middenkader van de gezinsvoogdij-instellingen over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de werkwijze van deze instellingen is in voorbereiding. Binnen het project Heroriëntatie zie ik mogelijkheden om de voor versterking van de gezinsvoogdij-instellingen noodzakelijke financiën ter beschikking te krijgen. Over de voortgang van dit project wordt Uw Kamer periodiek geïnformeerd.

Paragraaf 4.1.

De derde, vierde en vijfde volzin van de derde alinea luiden:

Inmiddels zijn richtlijnen voorbereid voor de rapportage door de raden die onder meer voorschrijven dat aangegeven dient te worden of en waarom sprake is van gronden die tot ondertoezichtstelling kunnen leiden en waarom ondertoezichtstelling noodzakelijk is. Voorts moet worden aangegeven waarom vrijwillige hulpverlening niet tot de mogelijkheden behoort. Deze richtlijnen alsook de motivering van de beslissing door de rechter zullen

II MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Paragraaf 1

De drie eerste zinnen van de derde alinea luiden:

Inmiddels vindt heroriëntatie plaats op de taken van gezinsvoogdij-instellingen, raden voor de kindbescherming en reclasseringsinstellingen, mede in verband met verbetering van de doelmatigheid (project heroriëntatie). De uitkomst hiervan staat op het moment dat dit wetsvoorstel wordt ingediend, nog niet vast. Indien deze uitkomst verdere wijziging van de wettelijke regeling van de ondertoezichtstelling wenselijk maakt, zullen voorstellen daartoe in een later stadium worden gedaan.

duidelijk moeten maken wat in een concrete zaak wordt verstaan onder het zodanig opgroeien van een minderjarige dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd.

De vierde volzin van de derde alinea ontbrak.

Paragraaf 4.2

Het slot van de eerst alinea na het woord ondertoezichtstelling luidde:

Met name bij oudere minderjarigen kan verbreking van het gezinsverband en uithuisplaatsing evenwel noodzakelijk zijn teneinde een goede ontwikkeling naar zelfstandigheid te waarborgen. De tekst van het onderhavige wetsvoorstel brengt tot uitdrukking in artikel 257, derde lid, dat bij de hier bedoelde oudere minderjarige het uitgangspunt dat de ouders zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding dienen te behouden moet wijken voor het uitgangspunt dat de hulp en steun die in het kader van de ondertoezichtstelling worden geboden gericht moeten zijn op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige. Hierbij is gekozen voor een leeftijdsgrens van zestien jaar.

De tweede alinea was oorspronkelijk de eerste alinea van paragraaf 5, getiteld: 5. De minderjarige van zestien jaar of ouder.

De derde alinea, oorspronkelijk de tweede alinea van de vervallen paragraaf 5, luidde:

Bij nadere beschouwing kan bescherming van deze probleemgroep met minder vergaande wijziging van het stelsel van kindbeschermingsmaatregelen worden bereikt. De maatregel van ondertoezichtstelling kan het kader vormen waarbinnen aan deze problematische groep hulp geboden wordt. Er zal evenwel een nuancering worden aangebracht op het uitgangspunt van de ondertoezichtstelling dat de hulp met name is gericht op de ouders en dat deze de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige zoveel mogelijk moeten behouden.

Deze nuancering houdt in dat in het geval een minderjarige de leeftijd van zestien jaren heeft bereikt de hulp en steun, zonodig in afwijking van het hierboven genoemde

uitgangspunt, in de eerste plaats gericht zullen zijn op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige. Gekozen is hierbij voor de leeftijdsgrens van zestien jaar. Dit sluit aan bij andere voorstellen waarin vanaf deze leeftijd meer zelfstandigheid aan minderjarigen wordt toegekend, zoals in de Paspoortwet «Stb. 1991, 498» die aan de minderjarige van zestien jaar of ouder het recht toekent de rechter toestemming te vragen een paspoort te verkrijgen in het geval zijn ouders daarvoor geen toestemming geven en het wetsvoorstel omtrent de overeenkomst tot het verrichten van handelingen op het gebied van de geneeskunst (21 561), waarin de minderjarige vanaf zestien jaar bekwaam wordt geacht een medische behandelingsovereenkomst ten behoeve van zichzelf te sluiten. Tevens wordt hiermee aangesloten bij het huidige artikel 236, vierde lid, van Boek 1 B.W., dat bepaalt dat uithuisplaatsing van een minderjarige maximaal twee jaar kan duren, behalve indien de minderjarige de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. In het geval kan de uithuisplaatsing ook indien deze reeds twee jaar heeft geduurd verder worden verlengd. Deze uitzondering werd in de wet opgenomen in verband met de opvatting dat het ouderlijk gezag in de laatste jaren voor de meerderjarigheid enigszins anders van karakter is dan ten aanzien van jongere kinderen.

De bepaling van artikel 257, derde lid, houdt niet in dat het kader van de ondertoezichtstelling waarbinnen de hulpverlening aan deze minderjarigen plaatsvindt, te weten hulp aan het gezin, wordt verlaten. Artikel 257, vierde lid, bepaalt dat de gezinsvoogdij-instelling het behoud dan wel het herstel van de gezinsband tussen ouder en kind bevordert.

Een tweede aanpassing van de ondertoezichtstelling die duidelijk maakt dat deze niet alleen niet gericht is op ondersteuning van de ouders bij de verzorging en opvoeding van hun kind is de bepaling van artikel 258, tweede lid, luidende dat een minderjarige aanwijzingen van de gezinsvoogdij-instelling dient op te volgen. De gezinsvoogdij-instelling kan de minderjarige dus aanwijzingen geven. Dit doet echter geen afbreuk aan de structuur van de maatregel die het ouderlijk gezag in stand laat.

Een aanwijzing aan de minderjarige zal dus steeds ook met de ouders besproken moeten worden en zal tevens als een aanwijzing aan de ouders gelden die zij aan de rechter kunnen voorleggen.

In hoofdstuk II van deze memorie wordt artikel 258, tweede lid, nader toegelicht.

Paragraaf 5 tot en met 13.

Deze waren oorspronkelijk genummerd 6 tot en met 14. De oorspronkelijke paragraaf 5 is vervallen.

Paragraaf 9.1

De laatste alinea luidde:

Deze voorschriften geven ouders, pleegouders en minderjarige procesuele waarborgen die, indien de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing zou worden geacht, naar analogie in de wet zouden moeten worden opgenomen.

Paragraaf 11

De laatste volzinnen luiden:

Dat betekent dat men ook over beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling ten aanzien waarvan de rechter te wenden, bij de instelling kan klagen. Wil men echter een beslissing van de instelling ongedaan laten maken, dan zal men zich tot de rechter moeten wenden.

Paragraaf 12.1

Deze luidde:

Samenhang bestaat met: (a) Wetsvoorstel facultatief horen van de raad voor de kindbescherming (20 695), (b) Wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht (21 221), (c) Wetsvoorstel Herziening van het procesrecht in zaken van personen en familierecht (22 487), (d) Wetsvoorstel ouderbijdrage jeugdhulpverlening (22 060) en (e) Wetsvoorstel tot herziening van het strafrecht voor jeugdigen (21 327).

Ten aanzien van het onder c genoemde wetsvoorstel is rekening gehouden met de mogelijkheid dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking zal treden. Daarbij is gedeeltelijk vooruitgelopen op de inhoud van het onder c genoemde wetsvoorstel. Indien dit niet het geval is, voorziet het onderhavige wetsvoorstel in wijzigingen van het

familieprocesrecht die voortvloeien uit de herziening van de ondertoezichtstelling.

Ten aanzien van de overige wetsvoorstellen is er van uitgegaan dat deze eerder in werking zullen treden dan het onderhavige.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 257

De vijfde alinea luidde:

De essentie van het derde lid is de zinsnede «zonodig in afwijking van het tweede lid». De bepaling betekent dat bij een minderjarige van zestien jaar of ouder, het uitgangspunt dat in de ondertoezichtstelling hulp en steun geboden worden aan de ouders om hen in staat te stellen beter om te gaan met de problemen die rond het kind zijn vastgesteld, wordt genuanceerd. Bij deze oudere minderjarige ligt de nadruk op diens zelfstandig worden en ligt hulp en steun aan de ouder als primair doel van de ondertoezichtstelling minder voor de hand. Dit laatste betekent niet dat ten aanzien van jongere kinderen de aandacht niet gericht zou moeten zijn op het vergroten van hun zelfstandigheid. Integendeel. Zoals in de Regeringsnotitie «Rechtspositie minderjarigen» (21 309, nr. 2) is weergegeven, is het standpunt van de regering dat de verplichting van ouders hun kinderen te verzorgen en op te voeden (artikel 245 van Boek 1 B.W.) tevens omvat de plicht om rekening te houden met de behoefte van het kind (die, naarmate het ouder wordt, steeds meer zal toenemen) zich naar eigen inzicht te ontwikkelen en dienovereenkomstig zijn eigen leven in te richten. Het verschil dat dit artikel aanbrengt tussen minderjarigen jonger en minderjarigen ouder dan zestien jaar komt er op neer dat bij kinderen jonger dan zestien het bevorderen van de ontwikkeling naar zelfstandigheid in beginsel zal verlopen via het beïnvloeden van de ouder. Bij de oudere minderjarige zal de hulpverlener zich eerder rechtstreeks tot de minderjarige wenden.

Het College van advies voor de justitiële kindbescherming bepleit om, in plaats van de leeftijdsgrens van zestien jaar, in de wet een materieel criterium op te nemen

waarin onderscheid wordt gemaakt tussen de minderjarige die in gezinsverband onder direct toezicht van zijn ouders opgroeit en de minderjarige die, gegeven de ontwikkelingsfase en de feitelijke omstandigheden waarin hij verkeert, de mogelijkheid moet krijgen zijn leven in grotere zelfstandigheid in te richten. Hieraan ligt ten grondslag de opvatting van het College van advies voor de justitiële kindbescherming dat een bepaling, strekkende tot het vergroten van de zelfstandigheid van een minderjarige niet aan een leeftijdsgrens moet worden gekoppeld.

Met het uitgangspunt dat het bevorderen van de zelfstandigheid van een minderjarige niet aan een leeftijdsgrens gebonden is, ben ik het eens. De voorgestelde bepaling is hier mijns inziens echter niet mee in strijd. In situaties waarin het belang van de minderjarige meebrengt dat hij in grotere zelfstandigheid en niet in gezinsverband onder direct toezicht van zijn ouder(s), bijvoorbeeld op kamers, opgroeit, dan wel dat hem op andere wijze de mogelijkheid moet worden gegeven zijn leven in grotere zelfstandigheid in te richten, is de daarop gerichte hulp en steun geheel overeenkomstig het voorgestelde artikel 257. Immers, waar het tweede lid bepaalt dat de ouders hun verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind dienen te behouden, wordt gesproken over zoveel mogelijk dienen te behouden. Indien dit, gelet op de doelstelling van de ondertoezichtstelling de bedreiging van de belangen van de minderjarige te doen beëindigen, niet mogelijk is, zal de gezinsvoogdij-instelling een andere koers moeten uitzetten, ongeacht de leeftijd van het kind. Dit is dan een in een concrete situatie noodzakelijke uitzondering op het algemene uitgangspunt dat het belang van kinderen, jonger dan zestien jaar, er in beginsel mee gediend is dat zij onder de verantwoordelijkheid en het toezicht van hun ouder(s) in gezinsverband opgroeien.

Ik acht het wenselijk dit algemene uitgangspunt zoals geformuleerd in artikel 257, tweede lid, in de wet op te nemen omdat ik het van groot

belang vind dat aan de ouders hulp geboden wordt bij het verzorgen en opvoeden van hun kinderen en dat voorkomen wordt dat ouders de ondertoezichtstelling ervaren als het overnemen van deze opvoeding en verzorging door instanties en het buitenspel zetten van hen als ouders. Het geeft uitdrukking aan het in onze samenleving als fundamenteel geldende beginsel dat de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van minderjarigen in beginsel berust bij de ouders.

Het derde lid van artikel 257 draait de volgorde voor oudere minderjarigen om: in beginsel richten de hulp en steun zich op het vergroten van de zelfstandigheid van het kind in plaats van op de ouders. Daarmee geeft de wet aan welke richting de hulp en steun dienen op te gaan wanneer sprake is van een minderjarige van zestien jaar of ouder.

Artikel 259

In de derde alinea luiden de eerste volzin en de eerste woorden van de tweede volzin tot het woord waaruit:

Bij de beoordeling van het verzoek toetst de rechter onder meer aan de normen van zorgvuldigheid en belangenafweging van het bestuursrecht overeenkomstig het wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht.

Met name is daarbij van belang artikel 3.2.3.

Artikel 260

De laatste volzin van de vierde alinea luidde:

Dit vloeit voort uit de bepalingen van het wetsvoorstel Algemene bestuursrecht.

ARTIKEL IV

De eerste volzin van onderdeel B luidde:

Wijziging van het tweede lid van artikel 936 is in overeenstemming met de in het wetsvoorstel facultatief horen van de raad voor de kindbescherming (20 695) opgenomen wijziging van artikel 902a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.