

Vergaderjaar 1993-1994

23 003

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 5 april 1994

I. ALGEMEEN

De waardering die de meeste fracties uitspraken voor de uitvoerigheid van de memorie van antwoord en voor de verheldering die deze op vele punten heeft gebracht, heeft mij veel genoegen gedaan.

1. Reacties op de nota van wijziging

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over het bij nota van wijziging ingevoegde artikel 263b.

De kinderrechter kan de omgangsregeling inderdaad ook aldus wijzigen dat hij het recht op omgang ontzegt, zoals ook de rechter die op grond van artikel 161a, tweede lid, een omgangsregeling vaststelt het recht op omgang kan ontzeggen.

De kinderrechter kan slechts op verzoek van de gezinsvoogdij-instelling een bestaande omgangsregeling als bedoeld in artikel 161a wijzigen. Het is niet wenselijk, zoals deze leden voorstelden, verder te gaan en de regeling van artikel 263b ook te laten gelden indien de rechtbank (nog) geen omgangsregeling heeft vastgesteld. De rechtbank is de gewone rechter voor het vaststellen van een omgangsregeling. Bovendien wijst artikel 161a de ouders of een van hen aan als degene die om een omgangsregeling verzoekt, terwijl volgens artikel 263b de gezinsvoogdij-instelling het verzoek doet. Het is niet juist, en ook niet nodig, dit stelsel te doorkruisen.

Desgewenst kan de rechtbank de gezinsvoogdij-instelling horen, alvorens de omgangsregeling vast te stellen, en aldus rekening houden met de belangen van het kind.

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe artikel 263b zich verhoudt tot artikel 161a en hoe het recht op omgang wordt afgewogen tegen het doel van de ondertoezichtstelling.

Bij wijziging door de kinderrechter op grond van artikel 263b van de omgangsregeling zoals die volgens artikel 161a was vastgesteld, is het doel van de ondertoezichtstelling doorslaggevend. Als dat doel beter bereikt wordt door een ontzegging van het omgangsrecht, kan de

kinderrechter de omgangsregeling in die zin wijzigen, ook al zou bij toepassing van artikel 161a zo'n ontzegging niet aan de orde komen.

Deze leden stemden in met de gedachte van de regering dat een interne procedure bij de gezinsvoogdij-instelling een waarborg kan vormen tegen een onverantwoorde beëindiging van de ondertoezichtstelling. Zij wilden weten of deze interne procedure wordt vastgelegd in het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen (Stb. 1990, 354).

Ik ben van mening dat de interne procedure voor het beëindigen van de ondertoezichtstelling voor de cliënt helder omschreven en kenbaar dient te zijn. Er is in de derde afdeling van titel 14 van het Burgerlijk Wetboek en via de algemene bepalingen in hoofdstuk drie van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorzien in algemene eisen waaraan een procedure voor de beëindiging zal moeten voldoen. In aanvulling daarop zal een protocol voor de beëindiging van een ondertoezichtstelling worden vastgesteld, dat voor de gehele sector bindend zal zijn. Nader zal worden bezien in hoeverre een en ander in het Besluit kwaliteitsregels dient te worden opgenomen.

De gedachte van de leden van de D66-fractie om ondertoezichtstelling mogelijk te maken om de uitvoering van een vastgestelde omgangsregeling af te dwingen lokt mij niet aan.

Deze leden namen de regeling van de ondertoezichtstelling in artikel 254 als uitgangspunt voor hun redenering en omschreven die als een «omgangsondertoezichtstelling». Die typering is echter niet juist. In geval van ondertoezichtstelling hoeft er helemaal geen sprake te zijn van een echtscheiding; een omgangsregeling als bedoeld in artikel 161a komt alleen in geval van echtscheiding aan de orde. Het is juist, zoals deze leden opmerkten, dat een door de rechtbank op grond van artikel 161a vastgestelde omgangsregeling soms niet naar behoren uitgevoerd wordt. Maar als dat geval zich voordoet, moet de uitvoering langs andere wegen afgedwongen worden. De ondertoezichtstelling, of een lichtere variant daarvan, zoals deze leden suggereerden, dient daar niet toe. Het overheidsingrijpen door de ondertoezichtstelling is alleen gerechtvaardigd in de gevallen van ernstige bedreiging waarop artikel 254 het oog heeft.

Ook het bij nota van wijziging ingevoegde artikel 263a, op grond waarvan de gezinsvoogdij-instelling de contacten tussen de met het gezag belaste ouder en het kind kan beperken, gaf nog aanleiding tot enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of als stok achter de deur behoefte is aan een strafsanctie analoog aan artikel 279 Wetboek van Strafrecht; volgens dat artikel wordt degene die opzettelijk een minderjarige aan het wettig over hem gestelde gezag onttrekt of aan het opzicht van degene die dit desbevoegd over hem uitoefent, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of geldboete van de vierde categorie. Ik zie geen reden tot het opnemen van een strafsanctie. De met het gezag belaste ouder die het niet met de aanwijzing van de kinderrechter eens is, kan zich op grond van artikel 259 of artikel 260 tot de kinderrechter wenden. Van de beslissing van de kinderrechter staat nog weer hoger beroep open. Aangenomen mag worden dat de ouder zich bij de beslissing van de rechter zal neerleggen. Als dat echter niet zo zou zijn, zou een strafsanctie mij toch minder passend voorkomen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of artikel 263a inhoudt dat de gezinsvoogdij-instelling de ouders kan verbieden hun kind te zien, terwijl de rechter bijvoorbeeld een beperkte bezoekregeling had voorgesteld. De gezinsvoogdij-instelling heeft niet de bevoegdheid een door de rechter vastgestelde omgangsregeling opzij te zetten. Die materie wordt door artikel 263b beheerst, dat hierboven aan de orde kwam. Artikel 263b bepaalt dat de gezinsvoogdij-instelling de rechter kan verzoeken een bestaande omgangsregeling te wijzigen. In dat geval beslist de rechter dus. De omgangsregeling waarvan in artikel 263b sprake is, ziet op de

omgangsregeling als bedoeld in artikel 161a, die in geval van echtscheiding wordt vastgesteld. De kinderrechter kan die omgangsregeling in het kader van een ondertoezichtstelling wijzigen, als het doel van de ondertoezichtstelling dat noodzakelijk maakt.

Artikel 263a ziet niet op een situatie waarin van een echtscheiding en van een omgangsregeling als bedoeld in artikel 161a sprake is. Artikel 263a bepaalt dat, in geval van uithuisplaatsing, de gezinsvoogdij-instelling het contact kan beperken door het geven van een daartoe strekkende aanwijzing.

Zoals in de memorie van antwoord is opgemerkt, kan uit het arrest van de Hoge Raad van 4 januari 1971, NJ 391 afgeleid worden dat de gezinsvoogdij-instelling die bevoegdheid ook onder het huidige recht al heeft. Nieuw is dat de met het gezag belaste ouder en de minderjarige van twaalf jaar of ouder zich volgens het tweede lid van artikel 263a tot de kinderrechter kunnen wenden, als zij het niet eens zijn met de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling. De beslissing ligt daarom bij de (kinder)rechter.

Spanning met artikel 6 en artikel 8 van het EVRM is er niet. De uitvoering van de maatregel – en het geven van een aanwijzing door de gezinsvoogdij-instelling tot beperking van het contact is als uitvoering te zien – berust bij de gezinsvoogdij-instelling. De kinderrechter beslist als er verschil van mening bestaat tussen ouder of kind en de gezinsvoogdij-instelling. Op de totstandkoming van de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling is de Awb van toepassing, wat onder andere met zich meebrengt dat alle betrokkenen door de gezinsvoogdij-instelling gehoord dienen te worden. De kinderrechter kan volgens het wetsvoorstel ambtshalve geen beperkende maatregelen meer opleggen aan de gezinsvoogdij-instelling. Hij toetst nog slechts desgevraagd de beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling. Rechtspraak in zaken betreffende de ondertoezichtstelling en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling zijn daardoor in het wetsvoorstel gescheiden.

De leden van de CDA-fractie stelden tenslotte nog een vraag naar aanleiding van het nieuwe derde lid van artikel 256. Indien de gezinsvoogdij-instelling niet overgaat tot een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling, is inderdaad sprake van een beslissing waarop de Awb van toepassing is, zodat de beslissing deugdelijk gemotiveerd moet zijn. De raad voor de kinderbescherming kan zich aldus een oordeel vormen over de overwegingen die de gezinsvoogdij-instelling geleid hebben.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het noodzakelijk is een algemene bepaling in de wet op te nemen voor de groep zwerfkinderen, zoals gedaan is in artikel 257, derde lid. Ik zie geen bezwaar tegen het opnemen van zo'n bepaling, die het mogelijk maakt hulp te bieden aan deze groep jongeren. Het tweede en vierde lid van artikel 257 zijn daartoe niet voldoende. Deze richten zich op hulp en steun aan de ouder en op het bevorderen van het gezinsverband. Het derde lid komt naast de voorschriften in het tweede en vierde lid voor die gevallen waarin de ouders hun verantwoordelijkheid geen inhoud meer kunnen geven. Het derde lid maakt duidelijk dat de gezinsvoogdij-instelling niet onder alle omstandigheden gedwongen is terugkeer naar het ouderlijk huis na te streven, ook al zal ook in deze gevallen eerst onderzocht moeten worden of terugkeer naar de ouders en herstel van de verhoudingen mogelijk is. Ik ben het met deze leden eens dat deze jongeren vaak in een uitzichtloze situatie verkeren en dat het die situatie is die tot het bieden van hulp noodzaakt. Maar het derde lid van artikel 257 bepaalt niet, zoals deze leden stelden, dat de hulp op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige gericht is *omdat* zijn leeftijds- en ontwikkelingsniveau en zijn bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe noodzaken, maar *indien* daarvan sprake is. De bepaling geeft een aantal criteria aan de hand waarvan vastgesteld kan

worden of, in een wellicht uitzichtloze situatie, reden is voor toepassing van het derde lid van artikel 257.

2. Uitvoering van de ondertoezichtstelling door de gezinsvoogdij-instelling

De leden van de CDA-fractie plaatsten een aantal vraagtekens bij de opvatting van de regering over de voorgenomen maatregelen tot kwaliteitsverbetering. Het uitgangspunt dat de voorgestelde wetswijziging zal bijdragen tot kwaliteitsverbetering van de ondertoezichtstelling wensten deze leden niet zonder meer te onderschrijven. De D66-fractie vroeg zich af of de acties voor kwaliteitsverbetering niet tamelijk laat zijn ingezet.

Het wetsvoorstel legt de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling bij de gezinsvoogdij-instellingen. Dit zal in eerste instantie door de gezinsvoogdij-instellingen als een taakverzwaring worden ervaren. Mijn beleid is er op gericht de voorwaarden te scheppen waaronder de gezinsvoogdij-instellingen de zwaardere verantwoordelijkheid ook kunnen dragen. Een recent advies van bureau Berenschot (februari 1994) heeft mij bevestigd in mijn opvatting dat een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een zorgvuldige besluitvorming kwaliteitsbevorderend zullen werken.

In dit verband verwijs ik ook naar mijn brief van 4 maart jongstleden aan uw Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 21 980, nr. 26), waarin over dit punt het volgende is opgemerkt: «Begin februari is een stuurgroep van de sector gezinsvoogdij-instellingen ingesteld die de voorbereiding op de situatie na wetswijziging verder ter hand neemt. Het project impliceert onder meer het herijken van de GIS-kwaliteitsrichtlijnen (GIS is een afkorting van (gezins)voogdij informatie systeem) naar de eisen die voortvloeien uit de wetswijziging. De bijgestelde kwaliteitsrichtlijnen zullen worden vertaald in protocollen. De centrale doelstelling hierbij is het waarborgen van een zorgvuldige besluitvorming. De kwaliteitsrichtlijnen en protocollen zullen naar verwachting per 1 januari 1995 geïmplementeerd zijn.» Zoals in de memorie van antwoord is vermeld, zal de gezinsvoogdij-instelling zelf aan de ouder gaan meedelen, wat zij van hem of haar verwacht, waarbij de schriftelijke aanwijzing een hulpmiddel is. Ik deel de opvatting van de CDA-fractie dat afspraken met en aanwijzingen aan ouders en/of kinderen zo veel als mogelijk in het hulpverleningsplan worden opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie deden mij de suggestie aan artikel 2 van het Besluit kwaliteitsregels de verplichting toe te voegen dat in het werkplan ook aandacht moet worden besteed aan de wijze waarop de instellingen vorm geven aan het bevorderen van de kwaliteit van het functioneren van de instelling.

Nader zal worden gezien hoe deze zinvolle suggestie kan worden ingepast in de voorziene wijziging van het Besluit kwaliteitsregels.

Deze leden wensten verder informatie over de resultaten van het project «Taakoverheveling ondertoezichtstelling» en het project «Toerusting met deskundigheid jeugdbescherming».

Voorts wilden de leden van de fracties van PvdA en D66 gaarne informatie over de resultaten van het onderzoek van een ambtelijke werkgroep naar de werkbesparing bij kinderrechtshouders en de mogelijkheden voor verschuiving van gelden. De leden van de VVD-fractie wezen erop dat voor de gezinsvoogdij-instellingen niet alleen de voorbereiding op de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel op stapel staat, maar ook de wenselijk geachte kwaliteitsverbetering en een reorganisatie. Deze fractieleden nodigden de regering uit concreet aan te geven hoeveel geld er voor dit alles beschikbaar is, wanneer dat geld beschikbaar wordt gesteld en hoe de dekking daarvoor zal geschieden.

Op het project «Toerusting met deskundigheid jeugdbescherming» ben

ik nader ingegaan in mijn bovengenoemde brief van 4 maart jongstleden, waarvan ik hier vermeld dat het streven erop is gericht dat per 1 januari 1995 een systeem van kwaliteitseisen en protocollen operationeel is.

Ten aanzien van de twee andere bovengenoemde projecten merk ik op dat inmiddels, op enkele punten na, duidelijkheid bestaat over de randvoorwaarden waaronder de taakoverheveling verantwoord kan plaatsvinden.

In het overleg tussen vertegenwoordigers van de gezinsvoogdij-instellingen en een vertegenwoordiging van de VOG (Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector) met vertegenwoordigers van mijn ministerie is geconcludeerd dat de budgettaire behoefte voor 1995 minimaal f 85,7 mln. is. Dit betekent een tekort van f 1,5 mln. Daarnaast is gebleken dat er voor de noodzakelijke functiescholing en deskundigheidsverbetering een bedrag nodig is van f 0,6 mln., in 1995 oplopend tot f 1,4 mln. in 1997. Ook voor deze kosten is nog geen dekking voorhanden.

De raming is mede gebaseerd op een advies dat door bureau Berenschot in februari 1994 is uitgebracht. In de berekening van de begrotingscasu quo budgetruimte is rekening gehouden met een bedrag dat overgeboekt wordt in verband met enige taakverlichting bij de kinderrechters. Het bij Begrotingswet over te boeken bedrag, waarvan de precieze omvang nog moet worden vastgesteld, zal betrekkelijk beperkt zijn omdat zich naast taakverlichtende ook taakverzwarende effecten voordoen bij de kinderrechters.

De leden van de VVD-fractie waren voorts van mening dat de bevoegdheid om beëindiging of verlenging van de ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing te verzoeken als kerntaken bij de raad voor de kinderbebescherming ondergebracht dienen te worden en niet aan de gezinsvoogdij-instelling opgedragen moeten worden. Zij meenden dat in het voorgestelde systeem uitvoering van de ondertoezichtstelling en het toezicht daarop toch weer in één hand zijn gekomen.

De voorgestelde regeling houdt niet voor al de genoemde onderwerpen hetzelfde in. Een verlenging van de ondertoezichtstelling kan volgens het voorgestelde artikel 256, tweede lid, ook door de raad voor de kinderbebescherming verzocht worden.

Het ligt echter voor de hand daarnaast de gezinsvoogdij-instelling de bevoegdheid te geven een verzoek tot verlenging in te dienen, daar deze zich met de uitvoering van de ondertoezichtstelling bezig houdt en daar ook verantwoordelijk voor is. De gezinsvoogdij-instelling wordt in een onnodig afhankelijke positie geplaatst, als de bevoegdheid om verlenging van de ondertoezichtstelling te verzoeken haar onthouden wordt.

Bij een opheffing van de ondertoezichtstelling komt er een einde aan de beperking van het ouderlijk gezag door de ondertoezichtstelling. Er is mijns inziens geen bezwaar tegen om de gezinsvoogdij-instelling de bevoegdheid te geven om opheffing van de ondertoezichtstelling te verzoeken. De raad voor de kinderbebescherming heeft de mogelijkheid om in te grijpen, als opheffing haar onwenselijk voorkomt. Volgens het bij nota van wijziging ingevoegde derde lid van artikel 256 doet de gezinsvoogdij-instelling mededeling aan de raad voor de kinderbebescherming van het feit dat zij geen verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling zal doen. In dat geval kan de raad voor de kinderbebescherming een verzoek tot verlenging doen, als hem dat wenselijk voorkomt.

Voor de uithuisplaatsing geldt wel dat voorgesteld wordt dat in eerste instantie de gezinsvoogdij-instelling om machtiging tot uithuisplaatsing verzoekt; wel kan de raad voor de kinderbebescherming bij gelegenheid van de indiening van het verzoek tot ondertoezichtstelling een machtiging tot uithuisplaatsing verzoeken. Ik deel de bezwaren van deze leden tegen deze opzet niet. Uithuisplaatsing ligt in het verlengde van ondertoezicht-

stelling en behoort eveneens tot de uitvoering, waarvoor de gezinsvoogdij-instelling verantwoordelijk is.

Uithuisplaatsing heeft met het toezicht op de ondertoezichtstelling niets te maken. De gezinsvoogdij-instelling is bovendien de enige die de machtiging tot uithuisplaatsing gebruikt. Het komt mij daarom juist voor dat de gezinsvoogdij-instelling het verzoek daartoe zelfstandig, zonder tussenkomst van de raad voor de kinderbescherming, kan doen.

Een vermenging van functies doet zich daarbij niet voor. Daarvan is wel sprake in het thans geldende systeem. De kinderrechter is thans ambts-halve bevoegd tot uithuisplaatsing en is tevens degene die in geschillen tussen ouders en gezinsvoogdij-instelling moet beslissen. Ik zie ook geen principiële reden waarom een verzoek tot uithuisplaatsing niet door een particuliere instelling gedaan zou mogen worden, ook al wordt door de uithuisplaatsing het ouderlijk gezag beperkt. Door de ondertoezichtstelling wordt het ouderlijk gezag eveneens beperkt en deze is ook aan de gezinsvoogdij-instelling opgedragen. Deze leden merkten in dit verband op dat zij zeer hechtten aan de volle ministeriële verantwoordelijkheid voor het requesteren of het nalaten daarvan. Ik neem aan dat deze leden hiermee doelden op de algemene aanwijzingen die de Minister van Justitie volgens artikel 4 van het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982 kan geven. Sturing is echter ook mogelijk bij de gezinsvoogdij-instellingen door de bij algemene maatregel van bestuur gestelde kwaliteitsregels en taken.

Bovendien is een degelijke procedure gewaarborgd. De gezinsvoogdij-instelling moet het verzoek aan de kinderrechter motiveren en de instelling moet, voor het verzoek wordt ingediend, overleggen met ouders en kind. Daarna vindt nog de zitting bij de kinderrechter plaats.

En tenslotte heb ik er bezwaar tegen om de raad voor de kinderbescherming een geheel nieuwe taak op te dragen, terwijl daarmee geen verbetering bereikt wordt. De raad voor de kinderbescherming is inderdaad ter zake deskundig, zoals deze leden opmerkten, maar in meer algemene zin. In het concrete geval zal de raad een verzoek tot uithuisplaatsing toch pas kunnen doen nadat hij de feiten waarop het verzoek gegrond moet worden van de gezinsvoogdij-instelling aangereikt heeft gekregen; de gezinsvoogdij-instelling houdt immers het toezicht op de minderjarige en besluit uit dien hoofde over alle relevante informatie. De raad voor de kinderbescherming zou deze feiten vervolgens moeten onderzoeken voor hij het verzoek bij de rechter kan indienen. Dat betekent in ieder geval dat er meer tijd overheen gaat voor het verzoek bij de rechter ligt, terwijl ik blijf betwijfelen of zo'n feitenonderzoek door de raad voor de kinderbescherming een meerwaarde oplevert. Het komt mij juist voor dat zo'n nader onderzoek zonodig na de indiening van het verzoek plaatsvindt; als de rechter zich onvoldoende geïnformeerd acht, kan hij de raad voor de kinderbescherming immers om advies verzoeken.

Met de zinsnede in de memorie van antwoord dat in het door deze leden voorgestelde systeem, waarin de bedoelde verzoeken door de raad voor de kinderbescherming worden ingediend en niet door de gezinsvoogdij-instelling, de kinderrechter als boeman wordt vervangen door de raad voor de kinderbescherming als boeman is niets denig-rends bedoeld. Een van de bezwaren tegen het huidige systeem is dat de gezinsvoogd die van oordeel is dat uithuisplaatsing noodzakelijk is, zich tegenover ouder en minderjarige achter de kinderrechter kan verschuilen, die immers uit huis plaatst. In een systeem waarin de bevoegdheid om het verzoek in te dienen wordt gelegd bij de raad voor de kinderbescherming, terwijl de gezinsvoogdij-instelling beslist dat uithuisplaatsing wenselijk is, blijft het bezwaar bestaan dat de gezinsvoogdij-instelling zich achter een andere instantie kan verschuilen.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of het woord «gezinsvoogd» in de wettelijke regeling niet vervangen zou moeten worden door «contactpersoon namens de gezinsvoogdij-instelling». In het wetsvoorstel

wordt, anders dan in de nog geldende regeling, het woord «gezinsvoogd» niet meer gebruikt. Daarin wordt steeds gesproken van «gezinsvoogdij-instelling». Zoals deze leden terecht opmerkten, is de gezinsvoogdij-instelling verantwoordelijk voor de door haar aangestelde contactpersoon.

Het zal, zulks in antwoord op een vraag van deze leden in het voorlopig verslag die in de memorie van antwoord ten onrechte niet expliciet beantwoord is, in het algemeen niet nodig zijn de gezinsvoogdij-instelling te vervangen, als er een andere gezinsvoogd moet komen. De gezinsvoogdij-instelling wijst in dat geval binnen de instelling een andere contactpersoon als gezinsvoogd aan. Van een vertrouwensbreuk met de belanghebbende zal dan geen sprake zijn. Vervanging van de gezinsvoogdij-instelling kan aan de orde komen als een ouder of een minderjarige ontevreden is over de instelling als zodanig of als de instelling geen mogelijkheden meer ziet om de ondertoezichtstelling tot een goed einde te brengen, terwijl beëindiging onverantwoord zou zijn. Om in zulke gevallen vervanging van de gezinsvoogdij-instelling mogelijk te maken is artikel 254, vierde lid, opgenomen.

Wanneer het wetsvoorstel in werking zal kunnen treden, is nog niet met zekerheid aan te geven. Naar verwachting zal dat echter niet vóór medio 1995 zijn.

Deze leden vroegen vervolgens waarom de kinderrechter en niet de administratieve rechter beoordeelt of de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling op zorgvuldige wijze zoals uitgewerkt in de Awb tot stand is gekomen. Ook de leden van de SGP-fractie hadden een vraag van deze strekking. De toepasselijkheid van Awb betreft alleen de totstandkoming van de beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling. Dat betekent dat de regels van de Awb over bijvoorbeeld bekendmaking, het vooraf horen van belanghebbenden en motivering gelden. Als de Awb niet van toepassing zou zijn, zouden die voorschriften naar analogie in de wet opgenomen moeten worden.

De kinderrechter beoordeelt of de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling aan de zorgvuldigheidseisen en andere eisen van de Awb voldoet, daar dit slechts een van de aspecten is die in de procedure aan de orde komen. De kinderrechter heeft daarnaast, of, zo men wil, vooral te beslissen op het verzoek dat de met het gezag belaste ouder of de minderjarige van twaalf jaar of ouder in verband met de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling heeft ingediend. Dat verzoek kan het vervallen verklaren van de aanwijzing betreffen (artikel 259, eerste lid) of het intrekken van een aanwijzing (artikel 260, eerste lid) of de machtiging tot uithuisplaatsing (artikel 263, tweede lid) of een beperking van de contacten (artikel 263a). Dit zijn onderwerpen die tot het terrein van de kinderrechter behoren. De criteria voor de beoordeling van deze verzoeken zijn te vinden in het Burgerlijk Wetboek en in de Wet op de jeugdhulpverlening. Daarom is de kinderrechter in de genoemde artikelen aangewezen als de bevoegde rechter. Daar van een beroep op en een beslissing van de administratieve rechter geen sprake is, kan zich geen tegenspraak tussen beider beslissingen voordoen.

Een dergelijke opzet is ook elders in de wetgeving gekozen. Een voorbeeld vindt men in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Hoofdstuk IV van die wet over verlof en ontslag kent de geneesheer-directeur van een psychiatrisch ziekenhuis zodanige bevoegdheden toe, dat geconcludeerd moet worden dat hij ten aanzien van onvrijwillig opgenomen patiënten met openbaar gezag is bekleed en dus als bestuursorgaan moet worden aangemerkt. De desbetreffende beslissingen van de geneesheer-directeur zijn dus beschikkingen in de zin van de Awb. Als nu de administratieve rechter over deze beslissingen zou oordelen, terwijl inzake andere beslissingen ten aanzien van psychiatrische patiënten de burgerlijke rechter vanouds bevoegd is, zou een splitsing in de rechtsbescherming ontstaan. Omdat dat ongewenst en

ondoelmatig is, is ook voor de beslissingen inzake verlof en ontslag de burgerlijke rechter bevoegd.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of de bevoegdheden, verbonden aan het ouderlijk gezag, wel als privaatrechtelijk kunnen worden getypeerd, nu die bevoegdheden niet afhankelijk van het autonome inzicht van de drager van de bevoegdheden gebruikt kunnen worden. Ook voor andere bevoegdheden in het privaatrecht geldt echter dat ze niet altijd volkomen naar eigen inzicht gebruikt mogen worden. Ik wijs bijvoorbeeld op de bepaling die in artikel 5:1 lid 2 BW is opgenomen over de eigendom. Deze houdt in dat het de eigenaar vrijstaat met uitsluiting van ieder ander van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met de rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen in acht worden genomen. Het ouderlijk gezag en de bevoegdheden die daaruit voortvloeien maken mijns inziens wel degelijk deel uit van het privaatrecht, ook al kan niet ontkend worden dat bijvoorbeeld de regeling van de ondertoezichtstelling een sterk publiekrechtelijke inslag heeft.

De gezinsvoogdij-instellingen beschikken, zo antwoord ik de leden van de GPV-fractie, over voldoende gezag om de verantwoordelijkheid voor de maatregel van de ondertoezichtstelling te kunnen dragen. De bevoegdheden die in dit wetsvoorstel aan de gezinsvoogdij-instelling zijn gegeven – ik ga ervan uit dat deze leden hier doelen op de bevoegdheid om een verzoek bij de rechter in te dienen – betreffen, zoals hierboven in antwoord op een soortgelijke vraag van de VVD-fractie is uiteengezet, slechts de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

3. De aard van het gezag van de gezinsvoogdij-instelling

Ik constateer met genoegen dat de leden van de PvdA-fractie konden instemmen met de nadere toelichting in de memorie van antwoord op het begrip ondertoezichtstelling en met de in artikel 257 aangebrachte wijzigingen.

4. De positie van de raad voor de kindbescherming

Na het mondeling overleg van november 1992, waarnaar de leden van de D66-fractie verwezen, is, zoals uit de memorie van antwoord blijkt, in het kader van de zogenaamde kerntakendiscussie besloten dat de raad voor de kindbescherming de taak behoudt om de rechterlijke macht voor te lichten en te adviseren inzake onder meer voogdijvoorziening, voorziening in het gezag na echtscheiding en vaststelling van een omgangsregeling. Wel zal bezien worden op welke wijze de adviestaken beter en efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Inmiddels is, zoals ik in mijn bovengenoemde brief van 4 maart jongstleden aan uw Kamer heb bericht, een ambtelijke commissie aan het werk, die mij zal adviseren over de taak van de raad bij rechterlijke beslissingen over voogdij en omgangsregelingen in verband met (echt)scheiding.

Deze leden kwamen voorts terug op hun voorstel om de raad voor de kindbescherming bij het openbaar ministerie te plaatsen. De ondertoezichtstelling is echter geen strafmaatregel en alleen daarom al zou het onjuist zijn om de raad bij het openbaar ministerie onder te brengen, een apparaat dat zich vooral bezig houdt met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De ondertoezichtstelling krijgt daarmee het odium van een strafmaatregel. Bovendien houdt de raad voor de kindbescherming zich niet alleen bezig met het verzoeken van maatregelen van kindbescherming, maar heeft deze ook andere taken, zoals adviestaken. Ik blijf daarom bij mijn standpunt dat organisatorische onderbrenging van de raad voor de kindbescherming bij het openbaar ministerie niet juist is.

5. Uithuisplaatsing

De bezwaren die de PvdA-fractie nog had tegen de aan de gezinsvoogdij-instelling gegeven bevoegdheid om de kinderrechter om uithuisplaatsing te verzoeken zijn naar hun eigen zeggen weggenomen, nu in het wetsvoorstel tot herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht het recht op contra-expertise is opgenomen.

Op de opmerking van de leden van de VVD-fractie over de uithuisplaatsing is hierboven onder 2 ingegaan.

De leden van de D66-fractie vroegen welke rol de regering ziet weggelegd voor projecten als «Families First». Voorts vroegen zij hoe de regering de verhouding ziet van «Families First» tot de gezinsvoogdij-instelling in geval van een ondertoezichtstelling. Zoals in het rijksplan Jeugdhulpverlening 1994-1997 is vermeld, zijn de projecten «Families First» in vijf regio's van start gegaan. De projecten worden uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen de ambulante en residentiële jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming en de geestelijke gezondheidszorg. De bedoeling is dat het aantal uithuisplaatsingen hierdoor teruggedrongen kan worden. De ontwikkeling van deze projecten volg ik met veel belangstelling.

In geval van de toepassing van «Families First» ten behoeve van kinderen die onder toezicht zijn geplaatst, blijft de eindverantwoordelijkheid bij de gezinsvoogdij-instelling berusten. Wat dit betreft is de situatie vergelijkbaar met de plaatsing in een voorziening. Van geheel terugtreden van de gezinsvoogdij-instelling kan dus geen sprake zijn. De feitelijke taakverdeling met betrekking tot de begeleiding van het gezin zal in de praktijk gestalte moeten krijgen. Een goede afstemming is hierbij van groot belang.

Bij de leden van de SGP-fractie is van een misverstand sprake. Op blz. 22 van de memorie van antwoord werd gesteld dat de gezinsvoogdij-instelling verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, niet de door haar aangewezen gezinsvoogd. Die passage strookt dus met het eerder in de memorie van antwoord gestelde dat de relatie van de gezinsvoogd tot de gezinsvoogdij-instelling er een is van werknemer ten opzichte van werkgever.

6. Toegang tot de rechter

De leden van de CDA-fractie bleven van mening dat meningsverschillen over de concrete uitvoering van een ondertoezichtstelling rechtstreeks aan de kinderrechter voorgelegd moeten kunnen worden zonder dat daaraan een voorprocedure bij de gezinsvoogdij-instelling voorafgaat. Ik zie deze bezwaren niet. Het ligt toch voor de hand dat, als een (pleeg)ouder of minderjarige het niet eens is met de hulpverlening door de gezinsvoogdij-instelling, hij zich eerst met de instelling verstaat. Ook thans is dat in vele gevallen al de gewone gang van zaken. Aldus wordt tevens voorkomen dat de kinderrechter wordt lastig gevallen met zaken waarvoor partijen wellicht zelf een oplossing kunnen vinden. Als het meningsverschil blijft bestaan, is beroep op de kinderrechter mogelijk, waarbij de korte termijnen die gesteld worden een snelle besluitvorming door de rechter waarborgen. Ik zie niet in waarom de kinderrechter in deze opzet te weinig ruimte krijgt om een bemiddelende rol te spelen.

Deze leden kwamen terug op het onderwerp van de toezending van bescheiden. Ook de leden van de D66-fractie stelden nadere vragen over de toezending en de inzage van stukken.

Vóór de behandeling van het verzoekschrift worden volgens het in wetsvoorstel 22 487 voorgestelde artikel 800, eerste lid, Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aan de belanghebbenden een afschrift van het verzoekschrift en van de daarbij behorende bescheiden *toegezonden*.

Bij deze bescheiden gaat het volgens het voorgestelde artikel 799, tweede lid, Rv om de bescheiden die tot bewijs van de in het verzoekschrift gestelde feiten kunnen dienen. Welke bescheiden dat zijn, is niet in zijn algemeenheid aan te geven; dit hangt van het verzoek af. Belanghebbende is hier volgens het voorgestelde artikel 798 Rv degene op wiens rechten of verplichtingen de zaak rechtstreeks betrekking heeft. Deze omschrijving impliceert inderdaad dat per zaak wordt uitgemaakt wie als belanghebbende is te beschouwen. Voor wat het onderhavige onderwerp betreft, zullen hier in ieder geval onder begrepen zijn de ouders, de minderjarige van twaalf jaar of ouder en de gezinsvoogdij-instelling.

In het genoemde wetsvoorstel 22 487 is in artikel 811 Rv. een bepaling opgenomen over het recht op inzage in en afschrift van door de raad voor de kindbescherming of het openbaar ministerie overgelegde bescheiden alsmede van door een deskundige op verzoek van de rechter overgelegde bescheiden. Bij deze bescheiden gaat het om stukken die in de loop van de procedure, na de indiening van het verzoekschrift, zijn overgelegd. Het recht op inzage en afschrift heeft alleen betrekking op in de procedure overgelegde stukken. Alleen deze hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de beslissing van de rechter. De belanghebbende moet inzicht kunnen hebben in de stukken waarop de beslissing van de rechter gegrond is. Belanghebbenden bij het recht op inzage en afschrift zijn volgens het voorgestelde eerste lid van artikel 811: a. de verzoekers; b. de ouders, voogden en toezienende voogden; c. degenen die de minderjarige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden en die uit dien hoofde een nauwe persoonlijke betrekking met het kind hebben; d. de minderjarige van twaalf jaar of ouder. Als aan de door de raad voor de kindbescherming overgelegde bescheiden externe adviezen ten grondslag liggen van organisaties als het PAR, gaan deze, zoals in de memorie van antwoord inzake wetsvoorstel 22 487 (blz. 17, 18) is uiteengezet, deel uitmaken van die stukken en behoren zij tot de bescheiden, genoemd in het voorgestelde artikel 811, eerste lid Rv. De inzage van stukken die niet zijn overgelegd kan in zaken betreffende jeugdhulpverlening verkregen worden op grond van artikel 42 van de Wet op de jeugdhulpverlening.

De bezwaren die de leden van de fracties van het CDA en D66 hadden tegen mijn brief over de contra-expertise zijn intussen aan de orde geweest bij de mondelinge behandeling van wetsvoorstel 22 487 en inmiddels achterhaald, nu bij amendement een regeling van dat onderwerp in dat wetsvoorstel is opgenomen.

Ik ga ervan uit dat de leden van de CDA-fractie met hun opmerkingen over standaardmotiveringen het oog hebben op het gebruik van aankruisformulieren ter motivering van een beslissing. In de memorie van antwoord inzake wetsvoorstel 22 487 (blz. 8) heb ik te kennen gegeven dat het toepassen van aankruisformulieren voor de motivering van een beslissing in familiezaken minder overtuigend op de justitiabelen kan overkomen. Het gebruik van aankruisformulieren zal aan de orde komen in een overleg dat na Pasen met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak zal plaatsvinden over de griffie-instructie met betrekking tot familiezaken.

Het probleem van een mogelijk onzorgvuldige voorbereiding van een verzoek door de raad voor de kindbescherming, dat de leden van de PvdA-fractie aan de orde stelden, is, naar ik aanneem, opgelost nu het recht op contra-expertise is opgenomen in wetsvoorstel 22 487.

Deze leden vroegen zich verder af of met betrekking tot de bewaking van de voortgang van een ondertoezichtstelling een interne controle volstaat. Naar mijn mening is dit het geval. Deze controle is onlosmakelijk verbonden met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling die geheel bij de gezinsvoogdij-instelling komt te berusten. Het situeren van een bewakingsfunctie bij een externe instantie zou leiden tot een verdunning van die verantwoordelijkheid. De

gezinsvoogdij-instellingen zullen in verband met de wijziging van de ondertoezichtstelling extra toegerust worden. In dit verband kan – wellicht ten overvloede – worden vermeld dat een verbetering van de voortgangsregistratie een belangrijk element is van deze aanvullende toerusting van de gezinsvoogdij-instellingen.

Inderdaad worden, zulks naar aanleiding van een opmerking van de leden van de D66-fractie, de ouder en de minderjarige gehoord over het verzoek van de gezinsvoogdij-instelling en niet indien de gezinsvoogdij-instelling zulks verzoekt. Ik ben niet zo bang dat de genoemde zin in de memorie van antwoord, waarin gesproken werd van het horen van de ouder en minderjarige «op het verzoek van de gezinsvoogdij-instelling» aanleiding kan geven tot de interpretatie dat gehoord wordt indien de gezinsvoogdij-instelling daarom verzoekt. Er had dan moeten staan dat gehoord wordt «op verzoek van de gezinsvoogdijinstelling», en niet, zoals nu, op *het* verzoek van de gezinsvoogdij-instelling. In ieder geval kan thans, na de vraag van deze leden, geen misverstand meer rijzen.

Bij de gezinsvoogdij-instelling is, zo antwoord ik op een volgende vraag van deze leden, anders dan bij de raad voor de kindbescherming, geen sprake van een verzoek aan de rechter, maar van een beslissing van de gezinsvoogdij-instelling die de ouder of minderjarige aan de rechter kan voorleggen. Als zou blijken dat die beslissing onzorgvuldig tot stand is gekomen, moet de rechter beslissen welk gevolg hij aan die onzorgvuldigheid wil verbinden en of hij de beslissing wil handhaven of intrekken. Aanhouden van de zaak komt hier niet aan de orde, omdat dat niets oplost. Dat kan anders zijn bij een verzoek van de raad voor de kindbescherming aan de kinderrechter tot ondertoezichtstelling. Als dan blijkt dat het verzoek onzorgvuldig voorbereid is, zal de rechter de behandeling van de zaak aanhouden om het onderzoek door de raad voor de kindbescherming te laten aanvullen of om de ouders de gelegenheid tot een contra-expertise te geven. Voor een uitvoeriger bespreking verwijs ik naar blz. 25 en 26 van de memorie van antwoord.

De vraag van deze leden naar het resultaat van het overleg met de rechterlijke macht over het gebruik van aankruisformulieren tenslotte is hierboven beantwoord.

7. Relatie met de Wet op de jeugdhulpverlening

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie deel ik mee dat ik niet het voornemen heb gehad mij niet te houden aan de procedure die in artikel 5, derde lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening is neergelegd voor de voordracht van een algemene maatregel van bestuur op grond van die wet. In de memorie van antwoord (blz. 32) heb ik deze leden al toegezegd het concept-besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, waarover deze leden toen een vraag stelden, aan de Kamer over te zullen leggen. Ik ben ervan uitgegaan dat datzelfde zou gelden voor het concept-besluit tot wijziging van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening. Ook de overige voorschriften van artikel 5 zullen in acht genomen worden.

II. ARTIKELEN

Artikel 254

De leden van de fractie van D66 stelden terecht vast dat als de raad voor de kindbescherming een verzoek tot ondertoezichtstelling bij de rechter indient, dat verzoek niet op persoonlijke indrukken, maar op feiten gebaseerd moet zijn. Dat geldt, zoals deze leden opmerkten, ook in de situatie dat andere middelen dan een ondertoezichtstelling naar

verwachting zullen falen. Ook die verwachting zal op feiten gebaseerd moeten zijn. De rechter dient te beslissen of sprake is van feiten waaruit die verwachting redelijkerwijs afgeleid kan worden. De zinsnede in de memorie van antwoord dat die beslissing wel toevertrouwd kan worden aan de rechter die vertrouwd is met «vage begrippen» doelt op de toepassing door de rechter van het begrip «redelijkerwijs», of, als men naar de tekst van het voorgestelde artikel 254 kijkt, van de in dat artikel gebruikte woorden «naar is te voorzien».

Artikel 257

De leden van de CDA-fractie vroegen wat het recht dat ouders hebben op informatie over de verblijfplaats en de ontwikkeling van minderjarige nu concreet inhoudt. Het antwoord op die vraag hangt af van de vraag in hoeverre het ouderlijk gezag beperkt is in het kader van de ondertoezichtstelling. Ouders hebben in beginsel recht op contact en recht op informatie, maar deze rechten kunnen in het kader van de ondertoezichtstelling beperkt zijn. Dat kan ook gelden voor het recht om rechtstreeks via de school informatie in te winnen.

Artikel 258

De leden van de D66-fractie vroegen hoe de procedure voor de ontzetting uit de ouderlijke macht is binnen het nieuwe systeem voor de ondertoezichtstelling. De gezinsvoogdij-instelling is niet bevoegd om ontzetting van de ouderlijke macht te verzoeken. Zij moet zich daartoe inderdaad, evenals onder het huidige recht, tot de raad voor de kinderscherming of tot het openbaar ministerie wenden.

Artikel 260

Uit de vragen van de leden van de D66-fractie blijkt dat de bedoeling van het vierde lid nog steeds niet duidelijk is.

In geval van een fictieve afwijzing van het verzoek door de gezinsvoogdij-instelling kan de betrokkene vanaf dat ogenblik het verzoek aan de kinderrechter voorleggen. De termijn van twee weken die het voorgestelde artikel 259, derde lid, voorschrijft, geldt hier niet. Zolang de gezinsvoogdij-instelling niet beslist heeft, staat beroep op de rechter open. De betrokkene kan echter desgewenst ook afwachten tot de gezinsvoogdij-instelling alsnog met een beslissing komt en die beslissing dan aan de kinderrechter voorleggen. Daarvoor geldt de termijn van twee weken wel. Het vierde lid is bij nota van wijziging opnieuw aangepast.

Artikel 261

De leden van de CDA-fractie hebben terecht geconcludeerd dat de kinderrechter ook een minder ruime machtiging kan geven en bijvoorbeeld ook kan machtigen tot plaatsing in een pleeggezin. Voorwaarde is echter wel dat dat laatste óók verzocht was. De kinderrechter kan niet machtigen tot plaatsing in een voorziening waar de gezinsvoogdij-instelling niet om verzocht had.

Artikel 263a

De verwijzing naar het derde lid van artikel 263a was een vergissing. Bedoeld was het tweede lid van artikel 263a.

Artikel 264

Artikel 264 ziet inderdaad, zo is het antwoord op een vraag van de leden

van de PvdA-fractie, op de situatie dat al sprake is van een ondertoezichtstelling. In dat geval kan de gezinsvoogdij-instelling, als het om een minderjarige van jonger dan twaalf jaar gaat, de kinderrechter verzoeken om toestemming te geven voor het verrichten van een medische behandeling, als die noodzakelijk is om ernstig gevaar voor de gezondheid van de minderjarige te voorkomen en de ouder die toestemming weigert. Langs de weg van artikel 264 kan de gezinsvoogdij-instelling ook toestemming voor een polioprik verkrijgen, als aan de voorwaarden van het artikel voldaan is. Het artikel biedt echter, dit in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie, geen grondslag voor iedere door een medicus wenselijk geachte preventieve maatregel. Vereist is dat de medische behandeling noodzakelijk is om ernstig gevaar voor de gezondheid van de minderjarige te voorkomen. Als aan alle voorwaarden van artikel 264 is voldaan, zal een beroep van de ouders op gewetensbezwaren niet opgaan. De minderjarige onder de twaalf jaar heeft geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid inzake de medische behandeling, zodat om die reden zijn gewetensbezwaren, zo daar sprake van zou zijn, geen rol spelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tenslotte hoe ik sta tegenover de mogelijkheid om ondertoezichtstelling te verzoeken met het oog op inenting tegen polio. Het antwoord op die vraag moet aan de hand van het voorgestelde artikel 254 gevonden worden. Volgens artikel 254, eerste lid, kan de kinderrechter een minderjarige onder toezicht stellen indien deze zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd en andere middelen ter afwijking van deze bedreiging hebben gefaald. Het is voor mij de vraag of de bedreiging waarvan volgens het artikel sprake moet zijn zich in het genoemde geval voordoet. Het is echter een vraag die door de rechter beantwoord moet worden, waarbij ook andere feitelijke omstandigheden een rol kunnen spelen. Voor het kabinetsstandpunt ter zake van deze materie verwijs ik naar de brief van de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 2 december 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 22 894, nr. 4.

De Staatssecretaris van Justitie,
A. Kosto