

Vergaderjaar 1994–1995 Nr. 58¹

23 003

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE²

Vastgesteld 28 oktober 1994

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennis genomen. Zij wilden nog op een aantal kwesties nader ingaan.

De leden van de CDA-fractie wilden voorop stellen dat er vanuit principiële optiek veel voor te zeggen is om ten aanzien van de maatregel van ondertoezichtstelling van kinderen een scheiding aan te brengen tussen rechtspraak en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregel.

Zij wilden echter ook wijzen op de kritische kanttekeningen bij dit wetsvoorstel zoals onder meer verwoord in het artikel van mr P. A. J. Th. van Teeffelen «De gezinsvoogdij niet langer onder toezicht?», FJR-1993–8. Deze leden achtten het geenszins uitgesloten dat dit wetsvoorstel «voor alle betrokkenen tot een (verdere) juridificering van de onderlinge verhoudingen leidt, tot een minder betrokken kinderrechter en een veel meer bureaucratisch verloop van procedures met de daarbij behorende wachttijden».

Wellicht dat op het bestaande stelsel vanuit principiële optiek wat aan te merken is, doch naar de indruk van deze leden werkte het in de praktijk alleszins bevredigend. Indien de prijs van een vanuit principiële optiek beter systeem zou zijn, een mindere werking in de praktijk, dan leek hen dat nogal een hoge prijs. Zij hadden de indruk dat het voorgestelde stelsel uitgaat van een nogal optimistisch mensbeeld en van de verwachting dat iedereen met het nieuwe stelsel wel op een redelijk en verantwoorde wijze zal omgaan. In zijn artikel wijst mr Van Teeffelen op het risico dat het nieuwe systeem ertoe zal leiden dat «voor ouders onaangename beslissingen ten gunste van jonge kinderen minder snel zullen worden genomen omdat alle agressie van teleurgestelde ouders zich zal richten op de gezinsvoogd». In de praktijk zal ook de verhouding tussen kinder-

¹ Het eerder verschenen stuk inzake dit wetsvoorstel is gedrukt onder nr. 405, 1993–1994.

² Samenstelling:

Fleers (CDA), Glasz (CDA), Wagemakers (CDA), (voorzitter), Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van Veldhuizen (PvdA), Glastra van Loon (D66), Vriesekoop (D66), Heijne Makkreeel (VVD), Talsma (VVD), Bolding (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

rechter en gezinsvoogdij anders komen te liggen. De gezinsvoogdij heeft geen voortdurende externe verantwoordingsplicht meer jegens de kinderrechter, terwijl de kinderrechter in het nieuwe systeem ook vaak eerst in beeld zal komen nadat de gezinsvoogdij zich al heeft vastgelegd op een bepaalde te volgen koers. In de praktijk zal dit ertoe kunnen leiden dat, zodra de kinderrechter eraan te pas komt, de zaak in feite al een conflict is geworden, de standpunten al zijn verhard en de wijze van communicatie tussen de betrokkenen reeds de vorm heeft aangenomen van formele proceshandelingen. In dit verband wezen deze leden erop dat ouders onder het bestaande systeem in het kader van de uitvoering van de maatregel van ondertoezichtstelling in contact komen met een rechter met al het bijbehorende decorum en gezag, die terzake zijn zienswijze aan de betreffende ouders voorhoudt. Die situatie zou dan gewijzigd worden door een, waarbij die ouders voortaan zich zullen moeten neerleggen bij c.q. zich laten leiden door de hun kenbaar gemaakte opvatting van een medewerker van de gezinsvoogdij-instelling. Deze leden zagen die situatie in al zijn feitelijke aspecten al voor zich, doch zullen zich in dit kader aan een beschrijving ervan niet wagen! Bezien vanuit deze optiek kan bezwaarlijk van een verbetering worden gesproken.

De leden van de fractie van **D66** hadden met grote belangstelling kennis genomen van de schriftelijke en mondelinge behandeling van voorliggend wetsvoorstel. Duidelijk blijkt dat niet over een nacht ijs is gegaan. De gedachtenvorming over deze materie is al, sinds het rapport Wiarda in 1971 verscheen, gaande. De invloed van de Tweede Kamer op voorliggend wetsvoorstel is duidelijk herkenbaar, met name doordat het rapport Rechtzetten van de subcommissie Kinderbescherming (Tweede Kamer 1990/91, 21 818) in de voorbereiding is betrokken. Dat de mondelinge behandeling nog geruime tijd in beslag nam lag niet aan de helderheid van het wetsvoorstel, noch aan de schriftelijke toelichting. Veeleer is dit te wijten aan het principiële karakter van voorliggend wetsvoorstel, dat immers raakt aan de kern van de rechtsstaat: de betekenis van het recht in de verhouding tussen ouders, kinderen en de staat. Het beoogde doel van het wetsvoorstel is de maatregel van ondertoezichtstelling helder te regelen, de rechtspraak en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering te scheiden en de rechtswaARBorgen te verbeteren. Die driedelige doelstelling wordt in hoge mate bereikt. Of het in de uitvoering slaagt is een andere zaak.

De thans voorliggende regeling is in de ogen van de hier aan het woord zijnde leden duidelijk en systematisch; de zgn. dubbele pet van de kinderrechter is verdwenen en de rechtspositie van belanghebbenden is aanmerkelijk verbeterd.

De leden van de fractie van **D66** wilden er hier op wijzen dat in de hulpverlening continuïteit van de (opgebouwde) relatie als een belangrijke voorwaarde voor succes wordt gezien. In hoeverre wordt dit hulpverleningsprincipe in voorliggend wetsvoorstel geëerbiedigd? Kunnen, met andere woorden, contacten met de vrijwillige hulpverlening – ook na het uitspreken van een ondertoezichtstelling – worden gecontinueerd? Hoe ligt dit bijv. in vergelijking met de positie van gedetineerden en van opgenomen psychiatrische patiënten, voor wie een dergelijke mogelijkheid bestaat?

Artikel 261, zesde lid BW geeft de minister de bevoegdheid om een uithuisplaatsing te beëindigen als dit in verband met de beschikbare plaatsruimte noodzakelijk is. Hoe is in deze afweging het belang van het kind (op continuïteit in de hulpverlening) gegarandeerd?

De leden van de fractie van de **VVD** stemden in met de gedachte waardoor dit voorstel wordt gedragen. Niettemin gevoelden zij een zekere bezorgdheid met betrekking tot de uitvoering. Zij betreurden het dat de

bepalingen aangaande de invoering niet de mogelijkheid openlaten om – zoals dat bijvoorbeeld bij de Wet Mulder is gebeurd – in een pilot-arrondissement enige tijd ervaring op te doen. Zij vroegen of de gezinsvoogdij-instellingen reeds thans over voldoende bewerktuiging beschikken om een deel van de tot dusverre door de kinderrechter vervulde taken over te nemen. De leden van de **CDA**-fractie sloten zich bij deze vraag aan. De leden van de commissie voegden hieraan nog de vraag toe of al bekend is hoe en waar de benodigde financiële ruimte voor deze extra toerusting zal worden gevonden.

Ten aanzien van de vervaltermijn voor af te geven machtigingen tot uithuisplaatsing (artikel 262, derde lid) vroegen de leden van de **VVD**-fractie, met de leden van de fracties van **PvdA**, **CDA** en **SGP** hoe deze termijn zich verhoudt tot de omvang van de wachtlijst van vele instellingen, die tot wachttijden kan leiden die een veelvoud van deze termijn bedragen. De kinderrechter zal dan enkele malen opnieuw een machtiging moeten afgeven met alle gevolgen van dien voor de werklust. Is dat de bedoeling en is dit gevolg voorzien? De leden van de **CDA**-fractie voegden hieraan toe dat zich een soortgelijke situatie voordoet in geval van art. 256, eerste lid. Welke situatie treedt er in indien in een bepaald geval de desbetreffende instellingen de termijnen niet nauwlettend bewaken en deze laten verstrijken?

Voorts merkten de leden van de **VVD**-fractie op dat in de voorgestelde nieuwe derde afdeling van titel 14 van boek 1 BW steeds wordt gesproken van «de minderjarige», behalve in het vijfde lid van artikel 261, waar sprake is van «het kind». Is dit een bewuste afwijking, en zo ja, waartoe dient deze? Zo nee, is de regering bereid deze afwijking bij eerste praktische gelegenheid te corrigeren?

De leden van de **SGP**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij ondersteunden de hoofdgedachte die aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt.

Deze leden vroegen naar de staat van voorbereiding van het wetsvoorstel inzake klachtrecht en het wetsvoorstel inzake voorlopige maatregelen. Eenzelfde vraag was bij hen gerezen wat betreft de wijziging van het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij en gezinsvoogdij-instellingen en de concept-amvb op grond van artikel 5 Wet Jeugdhulpverlening. Tevens vroegen zij of het rapport van de werkgroep Externe deskundigen, dat tegen 1 september jl. tegemoet werd gezien, reeds verschenen en beschikbaar is.

2. Gezinsvoogdij-instellingen en gezinsvoogd

De leden van de **CDA**-fractie verwezen naar de memorie van toelichting (kamerstukken TK, 23 003, nr. 3) waar o.a. op blz. 7 staat dat op de totstandkoming van beslissingen van de gezinsvoogdij-instellingen de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Wordt langs deze weg niet een forse hoeveelheid bureaucratie en formalisme in huis gehaald?

In art. 258, eerste lid is voorzien dat de gezinsvoogdij-instelling ter uitvoering van haar taken schriftelijke aanwijzingen kan geven. Op blz. 7 van de memorie van antwoord staat dat «die onderdelen van het hulpverleningsplan die neerkomen op opdrachten tot handelen of nalaten betreffende de verzorging of opvoeding van de minderjarige, zijn te beschouwen als aanwijzingen en dus op schrift moeten worden gesteld». Deze formulering roept bij deze leden de vraag op wanneer nu precies sprake zal zijn van een aanwijzing. Verdient het geen aanbeveling dat door de voogdij-instelling een aanwijzing in ieder geval in een zodanige vorm

wordt gegoten dat er nimmer bij de betrokkenen twijfel kan ontstaan of daarmee bedoeld is een aanwijzing op grond van art. 258, eerste lid?

Op welke wijze dient vorm te worden gegeven aan de noodzakelijke gezagsrelatie tussen gezinsvoogdij-instelling en vertrouwenspersoon die optreedt als gezinsvoogd, indien deze laatste niet bij de gezinsvoogdij-instelling een dienstverband heeft? Is het de bedoeling daarvoor een modelregeling op te stellen?

Staan aan de gezinsvoogdij-instellingen faciliteiten ter beschikking, onder dewelke zij zich kunnen voorzien van de benodigde bijstand van tolken en vertalers, zulks in het kader van de voorgestelde, voortaan door hen buiten inschakeling van de kinderrechtcr, af te werken formele procedures.

Over de feitelijke hulpverlening, die de gezinsvoogd aan het gezin, of de individuele gezinsleden biedt, bevat, aldus de leden van de fractie van **D66**, het wetsvoorstel enig houvast in artikel 257 en 258 BW. Doel van de geboden hulp en steun is de afwending van de bedreiging die het kind ondervindt. Daarbij krijgt de gezinsvoogd te maken met de realiteit van elke opvoedingsituatie, waarin sprake is van een spanningsveld tussen de behoefte aan vrijheid en gebondenheid. Waarin onderscheidt het werk van de gezinsvoogd zich van de professionele hulpverlening, die wordt geboden door niet-justitiële instellingen? Wanneer is er sprake van toepassing van art. 257, derde lid, en wanneer moet art. 257, tweede lid worden toegepast? Kan, met andere woorden, een jeugdige zich wenden tot de rechter met de klacht dat de gezinsvoogd ten onrechte zijn hulp en steun heeft gebaseerd op art. 257, tweede lid?

De schriftelijke aanwijzing is een belangrijk instrument voor de gezinsvoogdij-instelling. Gezien het gegeven dat een groot deel van de cliënten uit mensen bestaat, voor wie het Nederlands niet de eerste taal is rijst de vraag hoe deze regeling in de praktijk zal werken. Delen de bewindslieden de verwachting van de leden van de **D66**-fractie dat deze «verschriftelijking» zal leiden tot juridificering van de contacten met bepaalde groepen cliënten, terwijl de contacten met allochtonen zich vooral in de informele sfeer zullen voltrekken?

In de «oude situatie» had de gezinsvoogd de mogelijkheid tot toegang bij de kinderrechtcr in die situaties, waarin hij of zij van mening verschilde met de gezinsvoogdij-instelling. De instelling heeft immers een eigen rationaliteit en belang, dat op gespannen voet kan staan met het belang van de betrokken minderjarige, zoals dit door de gezinsvoogd, die dichtbij de leefsituatie van de jongere staat, wordt gezien. In de nieuwe situatie is de gezinsvoogd als werknemer volledig afhankelijk van de instelling. Dit zou een achteruitgang kunnen betekenen in de kwaliteit van de geboden ondersteuning. Hoe staat het kabinet hier tegenover en ziet het een mogelijke oplossing in het versterken van de ombudsmanfunctie in deze sfeer?

Tenslotte vroegen deze leden nog wat in de praktijk de betekenis is van het uitgangspunt dat de ondertoezichtstelling uitsluitend inhoudt dat het kind onder toezicht staat en niet de ouders. Hoe verhoudt zich dit uitgangspunt tot de mogelijkheid voor de gezinsvoogdij-instelling om aanwijzingen te geven aan de ouders. Moet voor de controle op de naleving van de aanwijzingen geen toezicht worden uitgeoefend? (kamerstukken TK, 23 003, nr. 3 blz. 34/35 en nr. 5 blz. 17).

De leden van de **SGP**-fractie vroegen waaruit het uitzonderlijke karakter van het voorgestelde artikel 257, derde lid, naar de opvatting van de

regering blijkt. Wie bepaalt of de in dat artikellid bedoelde situatie zich voordoet en wie controleert of een dergelijke situatie terecht is geconstateerd?

3. Rechtswaarborgen

De leden van de **CDA**-fractie constateerden dat de minister met een zeker enthousiasme het belang heeft onderschreven van een goede motivering van de rechterlijke beslissing tot ondertoezichtstelling. Het hanteren daarbij van aankruisformulieren en/of standaardmotiveringen zou daarbij kennelijk ongewenst zijn. Gaat dat niet enigszins aan de nuchtere realiteit voorbij? Zie bijvoorbeeld de wijze waarop in een strafvonnis de strafmaat pleegt gemotiveerd te worden. In het algemeen ziet men een korte standaardmotivering, met zo nodig enige uitwerking indien daarvoor speciaal aanleiding bestaat. De praktijk kan kennelijk met een zodanige methodiek toe. Het is, menselijk gesproken, niet goed uitvoerbaar om steeds weer een nieuwe speciaal toegesneden motivering te geven. Het gaat toch vaak om hetzelfde type afweging. Soms dient daarbij een bepaalde omstandigheid extra te worden benadrukt. Dat laatste geschiedt echter over het algemeen binnen de context van de standaardmotivering. Deze leden vroegen zich af of zo'n methodiek ook niet hier bruikbaar zou zijn. Zou zulks in de praktijk ook niet een onnodige leedtoevoeging voor de betrokken ouders voorkomen? Het zal immers voor hen niet zo prettig zijn om breed uitgemeten te krijgen waarom hun zoon of dochter onder toezicht moet worden gesteld. Dit alles uiteraard onverlet dat in bepaalde gevallen over de toepassing van de maatregel in redelijkheid discussie zou kunnen bestaan c.q. bestaat weshalve dan een meer uitgebreide motivering toegepast zou dienen te worden.

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat in de voorgestelde regeling de minderjarige zich in enkele gevallen rechtstreeks tot de kinderrechter kan wenden. In geval echter nadien hoger beroep wordt aangetekend, kan zulks ook in die gevallen slechts met behulp van een wettelijk vertegenwoordiger of een bijzondere curator. Komt die methodiek meer in de wetgeving voor?

De leden van de fractie van **D66** verwezen naar de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer waar de minister naar aanleiding van de vraag waarom er geen hoger beroep mogelijk is bij beëindiging van de uithuisplaatsing en wel bij de machtiging tot uithuisplaatsing, het volgende opmerkt: «Een machtiging tot uithuisplaatsing is een inbreuk in het gezinsleven van ouder en kind, voor welke beslissing hoger beroep inderdaad wenselijk wordt geacht. De beëindiging van een uithuisplaatsing zal er doorgaans toe leiden, dat het kind terugkeert naar zijn ouders omdat het weer mogelijk wordt geacht. In deze omstandigheid is hoger beroep dan ook duidelijk minder nodig.» (Handelingen deel 30, blz. 5442, 1993-1994). Door wie «weer mogelijk wordt geacht»? Hoe staat de minister tegenover het, ook door deze leden gehuldigde, standpunt, dat ook een beëindiging van een uithuisplaatsing een inmenging in het gezinsleven oplevert en dat deze inmenging voor betrokkenen niet gewenst kan zijn? (Bijvoorbeeld ouders kunnen het kind niet aan). Anders gezegd, dat, onder omstandigheden, ook een thuisplaatsing voor betrokkenen (ouders en/of kind) bedreigend kan zijn?

Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer kwam ook ter sprake, dat minderjarigen beneden de 12 jaar thans toegang tot de rechter hebben door middel van het spreekuur, een toegang, die zij straks moeten ontberen. Volgens de minister blijft deze mogelijkheid behouden. (Handelingen pag. 40). Zou het niet passend zijn, nu het onderhavige wetsvoorstel (TK nr. 22 855 (R 1451)) de verbetering van de rechtsbe-

scherming hoog in het vaandel heeft staan, een en ander in de wet neer te leggen? Bijv. door uitbreiding van de informele rechtsingang voor minderjarigen van 12 jaar en ouder – zoals thans neergelegd in artikel 162a BW 1, maar dan beperkt tot omgangskwesties –, in die zin, dat de informele rechtsingang wordt opengesteld voor minderjarigen ongeacht hun leeftijd en ongeacht het onderwerp van hun probleem of klacht?

Een apart discussiepunt bij de mondelinge behandeling vormde de positie van het openbaar ministerie. Op aandrang van de minister behoudt het openbaar ministerie een aantal taken op dit terrein. In hoeverre is de opbouw en behoud van deskundigheid bij het openbaar ministerie gegarandeerd?

Dezelfde vraag kan worden gesteld met betrekking tot de jeugd- en zedenpolitie. Is het juist dat deze specifieke dienst in een aantal regio's is afgeschaft en zo ja, hoe valt dit te rijmen met de verantwoordelijkheid van de overheid op dit terrein, zoals nog eens onderstreept wordt in het Verdrag inzake de rechten van het kind.

4. Gevolgen van amendement Dijkstal c.s. op stuk nr. 26

De leden van de commissie vroegen welk bedrag is gemeoid met de uitvoering van bovengenoemd amendement. Hoe zal dit bedrag worden gefinancierd?

De leden van de fractie van **D66** merkten in dit kader op dat in het wetsvoorstel de overdracht van de verantwoordelijkheid van de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel ondertoezichtstelling van de rechter naar de gezinsvoogdij-instelling centraal staat, waarbij de rechter de taak krijgt bij verschil van inzicht tussen partijen op een aantal cruciale punten te beslissen. Het debat in de Tweede Kamer spitste zich toe op de taken van de Raad voor de Kinderbescherming als publiekrechtelijk orgaan, in verhouding tot de gezinsvoogdij-instellingen, die privaatrechtelijke instellingen zijn. Bij bovengenoemd amendement (art. 254 derde lid; art. 256, derde lid) zijn de taken van de Raad uitgebreid. Het een en ander gaf deze leden aanleiding tot de volgende vragen.

De minister zag als belangrijk bezwaar tegen de aanvaarding van voornoemd amendement de bureaucratische rompslomp, die dit tot gevolg zou hebben. Een tweede bezwaar bestond volgens de minister uit de mogelijke negatieve beleving bij de ouders, c.q. de kinderen, van «het bolwerk van de kindbescherming» wanneer naast de gezinsvoogdij-instelling en de kinderrechter, ook de Raad voor de Kinderbescherming een taak zou krijgen bij beslissingen als beëindiging, verlenging etc. van de uithuisplaatsing, plus de extra-kosten. Hoe denkt het huidige kabinet over deze kwestie nu de wet in deze zin is geamendeerd, en welke maatregelen staan voor ogen om dit denkbare negatieve bijeffect te voorkomen?

Zijn er garanties te geven dat de Raad voor de Kinderbescherming zich ook daadwerkelijk inzet voor de bescherming van jeugdigen, die zich in bedreigde situaties bevinden? In hoeveel gevallen heeft de Raad bijv. gebruik gemaakt van de mogelijkheid een klacht in te dienen, in geval van klachtdelicten zoals seksuele contacten met minderjarigen (artikel 247 WvSr)? Zouden de uitkomsten van het onderzoek van A. van Montfoort (Kinder mishandeling en Justitie) naar de afhandeling van kindermishandeling door de Raden (1993) in het antwoord kunnen worden betrokken?

De leden van de **SGP**-fractie vroegen of als gevolg van dit amendement geen inconsistentie in het wetsvoorstel optreedt.

De voorzitter van de commissie,
Wagemakers

De griffier van de commissie,
Hordijk