

23 003

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 december 1994

De belangstelling die de leden van de verschillende fracties uitspraken voor het wetsvoorstel heeft mij genoeg gedaan. Ook deed het mij goed te kunnen constateren dat het leidende beginsel van het wetsvoorstel, de scheiding van rechtspraak over en uitvoering van de maatregel van ondertoezichtstelling, door de leden onderschreven wordt, al was van bezorgdheid over de uitvoering sprake. De door de leden over het wetsvoorstel geformuleerde opmerkingen en vragen beantwoord ik als volgt.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie merkten op dat, hoewel er vanuit principiële optiek veel te zeggen is voor de scheiding die het wetsvoorstel aanbrengt tussen rechtspraak en uitvoering, zij het niet uitgesloten achtten dat het nieuwe systeem in de praktijk minder goed zal werken. Zij verwezen hierbij naar het artikel van mr. P. A. J. Th. van Teeffelen, «De gezinsvoogdij niet langer onder toezicht?», Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 1993, p. 181 e.v.

De vrees dat het nieuwe systeem zal leiden tot een situatie waarin voor ouders onaangename beslissingen minder snel genomen zullen worden, omdat de agressie van de ouders zich zal richten op de gezinsvoogd en de kinderrechter pas in beeld kan komen als al van een conflict sprake is, deel ik niet. Deze leden lijken ervan uit te gaan dat de ouders in het huidige systeem slechts met de kinderrechter te maken hebben, die zich met alle details van de uitvoering van de ondertoezichtstelling bezig houdt, en helemaal niet met de gezinsvoogd, terwijl dat in het nieuwe systeem uitsluitend de gezinsvoogd zou zijn. Maar ook in het huidige systeem is de gezinsvoogd met de uitvoering van de ondertoezichtstelling belast, al houdt de kinderrechter de leiding daarover. En het komt ook thans voor dat de gezinsvoogd beslissingen neemt die op tegenstand van de ouders kunnen rekenen en dat hij die beslissingen zelf aan de ouders meedeelt. Het verschil met het nieuwe systeem is dat daarin de kinderrechter niet meer bij de uitvoering van de maatregel betrokken is; deze komt bij de gezinsvoogdij-instellingen te liggen. Dat is ook zuiverder. Wel is ook door mijn ambtsvoorganger steeds onderkend dat de gezinsvoogdij-

instellingen goed voorbereid moeten worden op hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Daar wordt echter hard aan gewerkt.

Tot minder betrokkenheid van de kinderrechter hoeft een en ander niet te leiden, wel tot een andere wijze van betrokkenheid, nu de kinderrechter nog slechts een rechtsprekende taak heeft en niet meer de leiding heeft over de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Waarom procedures in het nieuwe systeem bureaucratischer zouden verlopen en tot wachttijden zouden leiden, zie ik niet.

De stelling dat de kinderrechter te laat, namelijk pas als er al een conflict is, benaderd kan worden, lijkt mij niet juist. De gezinsvoogdij-instelling biedt volgens de wettelijke opdracht hulp en steun en zal eerst door middel van overleg en overreding de medewerking van ouder en minderjarige proberen te verkrijgen. Als dat niet lukt, kan de instelling een aanwijzing geven. De ouder kan, evenals de minderjarige zelf, de aanwijzing aan de rechter voorleggen. De kinderrechter heeft op dat ogenblik alle mogelijkheden om te bemiddelen. Hij kan de aanwijzing schorsen of geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren. Ook bij gewijzigde omstandigheden kan de ouder, of de minderjarige, zich tot de kinderrechter wenden met het verzoek een aanwijzing geheel of gedeeltelijk in te trekken. Het is goed denkbaar dat de kinderrechter door de scheiding die thans aangebracht wordt tussen rechtsprekende en uitvoerende taken zijn bemiddelende rol zelfs beter zal kunnen vervullen dan onder het huidige stelsel, waarin hij mede bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling betrokken is.

De fractieleden van D66 wilden weten, of de hulpverlening die in een vrijwillig kader is gestart ook na het uitspreken van een ondertoezichtstelling kan worden gecontinueerd. Zij vroegen dit te vergelijken met bijvoorbeeld de positie van gedetineerden en van opgenomen psychiatrische patiënten, voor wie een dergelijke mogelijkheid bestaat.

In beginsel verdient vrijwillige hulpverlening de voorkeur bij het verbeteren van de opvoedingssituatie. Het is echter niet in het belang van het kind om aan vrijwillige hulpverlening te blijven vasthouden, wanneer deze niet binnen redelijke termijn tot positieve resultaten leidt. Het is dan de taak van de overheid om het kind dat ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, met behulp van een maatregel van kindbescherming zo nodig dwingend bescherming te bieden.

Na het uitspreken van de maatregel van ondertoezichtstelling ontstaat dan ook een situatie, waarbij opnieuw moet worden bezien welke hulp en steun moet worden geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of van de gezondheid van de minderjarige af te wenden. Immers: zou de vrijwillige hulpverlening toereikend zijn geweest, dan zou de grond voor het nemen van de maatregel hebben ontbroken.

De geboden hulp en steun in het kader van de ondertoezichtstelling zijn van een ander karakter dan die in het kader van de vrijwillige hulpverlening: de ouder (en de minderjarige) zijn niet (langer) vrij de hen geboden hulp en steun te weigeren. De gezinsvoogdij-instelling moet daarbij per geval bezien of en in hoeverre continuering van de hulpverlening die reeds in een vrijwillig kader werd verleend, geïndiceerd is. Deze benadering verschilt, voor wat dit laatste aspect betreft, in zijn algemeenheid niet van die ten aanzien van opgenomen psychiatrische patiënten en gedetineerden.

Deze leden vroegen verder hoe het belang van het kind bij continuïteit in de hulpverlening gegarandeerd is bij toepassing van artikel 261, zesde lid, BW, dat de minister de bevoegdheid geeft een uithuisplaatsing te beëindigen als dit in verband met de beschikbare plaatsruimte noodzakelijk is.

Artikel 261, zesde lid, komt overeen met het huidige artikel 263, zesde lid, BW. Van de hier genoemde bevoegdheid is tot dusver, voorzover mij bekend, nooit gebruik gemaakt. De bepaling is zekerheidshalve ook in de nieuwe regeling behouden. Hoe, als het in een concreet geval tot

toepassing van de bepaling zou komen, de bedoelde afweging zou moeten plaatsvinden, is moeilijk in zijn algemeenheid aan te geven.

De leden van de VVD-fractie betreurden het dat niet de mogelijkheid is opengelaten om in een pilot-arrondissement enige tijd ervaring op te doen met het wetsvoorstel. Zij vroegen, evenals de fractieleden van het CDA, of de instellingen over voldoende bewerktuiging beschikken om een deel van de tot dusverre door de kinderrechter vervulde taken over te nemen.

Op de wijziging van de taken en verantwoordelijkheden van de gezinsvoogdij-instellingen is reeds geruime tijd geanticipeerd. Zo zijn inmiddels protocollen opgesteld waarin de zich wijzigende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de instellingen zijn beschreven en waarin de bijgestelde GIS-kwaliteitsrichtlijnen (GIS is een afkorting van (gezins)voogdij-informatiesysteem) zijn verwerkt. In de protocollen, waarin alle fasen van het hulpverleningsproces worden behandeld, staat het waarborgen van een zorgvuldige besluitvorming centraal. Tevens bevatten de protocollen een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen de instelling ten aanzien van de beslissingen die in de verschillende fasen van een ondertoezichtstelling genomen moeten worden.

Voorts krijgt extra deskundigheidsbevordering aandacht. In dat kader zijn en worden zowel landelijk ten behoeve van alle gezinsvoogdij-instellingen gezamenlijk, als ook regionaal cursussen en trainingen georganiseerd.

Hiervoor zijn vanaf 1993 extra middelen beschikbaar gesteld. In deze cursussen en trainingen krijgen zowel verhoging van kennis en vaardigheden alsook het houdingsaspect aandacht. Richtinggevend voor de deskundigheidsbevordering is een functie- en scholingsprofiel dat met behulp van de Hogeschool van Amsterdam is opgesteld. Tot slot wordt ten behoeve van de voortgangsbewaking bij alle instellingen de geautomatiseerde registratie geoptimaliseerd. Gelet op deze voorbereidingen wordt er dan ook van uitgegaan dat de instellingen medio 1995 gereed moeten kunnen zijn om op een verantwoorde wijze de uitvoering ter hand te nemen. Een proef in een pilot-arrondissement acht ik dan ook niet noodzakelijk.

Teneinde de extra toerusting van de instellingen financieel mogelijk te maken, is ruimte vrijgemaakt binnen de justitiebegroting voor 1995, zo kan tenslotte de desbetreffende vraag van de leden van de commissie worden beantwoord.

De fractieleden van de VVD vroegen met de leden van de fracties van PvdA, CDA en SGP hoe de vervaltermijn van drie maanden voor machtigingen tot uithuisplaatsing (artikel 262, derde lid) zich verhoudt tot de omvang van de wachtlijst van vele instellingen. De wachtlijsten zouden tot wachttijden kunnen leiden die een veelvoud van de termijn van drie maanden bedragen, waardoor de kinderrechter enkele malen opnieuw een machtiging zou moeten afgeven met alle gevolgen van dien voor de werklust. De fracties vroegen of dit de bedoeling is en of dit gevolg is voorzien. Hieraan werd door de CDA-fractie toegevoegd dat zich een soortgelijke situatie zou kunnen voordoen in geval van artikel 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, zo wilde deze fractie weten.

De problemen met betrekking tot de plaatsing en de daarmee gepaard gaande wachtlijsten worden door mij onderkend en zijn onderwerp van beleidsmatige aandacht. In dit verband verwijs ik naar het regeringsstandpunt «Regie in de jeugdzorg». Om aan dit regeringsstandpunt uitvoering te geven is inmiddels een Stuurgroep ingesteld, onder het voorzitterschap van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ondergetekende. «Regie in de jeugdzorg» beoogt een gemeen-

schappelijk richtinggevend kader van alle partijen in de jeugdzorg te zijn waarmee een samenhangend hulpaanbod aan jeugdigen op regionaal niveau mogelijk wordt. Een belangrijke doelstelling van het regeringsstandpunt is te komen tot een herstructurering van de toegang tot de jeugdzorg. Op verzoek van het Gestructureerd Overleg Jeugdbeleid heeft een werkgroep Plaatsing zich gebogen over het proces van plaatsing in de jeugdhulpverlening. Deze werkgroep, waarvan vertegenwoordigers van de ministeries van VWS en Justitie, de gezamenlijke ondernemersorganisaties in de jeugdhulpverlening en de samenwerkende provincies/grote steden deel uitmaakten, heeft inmiddels voorstellen ontwikkeld die in het GOJ positief zijn ontvangen. Het regeringsstandpunt en de voorstellen van de werkgroep zijn erop gericht de vraag naar en het aanbod van de jeugdzorg beter op elkaar af te stemmen, hetgeen zeker een bijdrage zal leveren aan een effectiever en efficiënter gebruik van de beschikbare capaciteit. Naar verwachting zal hierdoor de problematiek van de wachtlijsten verminderen.

Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat, wil de overheid haar verantwoordelijkheid kunnen waarmaken, de garantie dient te bestaan dat zowel civiel als strafrechtelijke beslissingen ten uitvoer kunnen worden gelegd. Op grond van ieders specifieke verantwoordelijkheid zijn provinciale en grootstedelijke overheden gehouden tot het doen van een «genoegzaam aanbod».

Bovengenoemde maatregelen beogen tegemoet te komen aan het oplossen van de problemen met betrekking tot de plaatsing. Aangezien echter niet kan worden voorzien op welke termijn bovengenoemde ontwikkelingen tot resultaten zullen leiden, zal het in de toekomst nog kunnen voorkomen dat een plaatsing waarvoor een machtiging is verleend niet binnen drie maanden ten uitvoer kan worden gelegd, zodat de kinderrechter (nogmaals) moet worden verzocht een (gewijzigde) machtiging af te geven. Laatstgenoemde situatie kan wellicht zoveel mogelijk worden voorkomen door, wanneer dit in het belang van het kind nodig is, de kinderrechter te verzoeken een ruimere machtiging af te geven.

Wanneer de duur van de ondertoezichtstelling niet wordt verlengd, eindigt de maatregel van rechtswege na verloop van de door de kinderrechter bepaalde duur, zo kan ik de fractieleden van het CDA antwoorden. Er zijn overigens waarborgen gecreëerd om te voorkomen dat een ondertoezichtstelling zou eindigen terwijl dat niet verantwoord is. Zoals reeds in de memorie van antwoord (p. 11) is opgemerkt, dienen de gezinsvoogdij-instellingen een interne procedure op te stellen die in acht genomen moet worden voordat tot beëindiging overgegaan wordt. Deze interne procedure is inmiddels uitgewerkt in protocollen. Daarnaast is een verbetering van de termijnbewaking een van de centrale aandachtspunten bij de toerusting van de instellingen in verband met de wetswijziging. Voorts kunnen ouders en pleegouders de kinderrechter verzoeken de duur van de ondertoezichtstelling te verlengen (artikel 256, tweede lid, tweede volzin). Ook de raad voor de kindbescherming en het openbaar ministerie kunnen volgens dezelfde bepaling verlenging van de ondertoezichtstelling verzoeken, resp. vorderen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie kan ik meedelen dat in artikel 261, vijfde lid, abusievelijk gesproken wordt van «kind» en niet van «minderjarige». Bij de eerste zich voordoende gelegenheid zal een correctie aangebracht worden.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot enkele nieuwe wettelijke regelingen.

Over het wetsvoorstel inzake het klachtrecht, waarvan overigens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de eerste ondertekenaar is, heeft de Raad van State op 3 mei 1994 advies uitgebracht. Over het wetsvoorstel inzake voorlopige maatregelen van

kinderbescherming (w.v. 23 808) heeft de Tweede Kamer op 24 november 1994 verslag uitgebracht.

De – technische – wijzigingen van het Besluit kwaliteitsregels jeugdhulpverlening en het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen waartoe dit wetsvoorstel noodzaakte, zijn bij brief van 31 maart van dit jaar overeenkomstig artikel 5, derde lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening in concept aan de Tweede Kamer en aan de Eerste Kamer overgelegd. Ze zijn nog niet voor advies aan de Raad van State gezonden.

Zoals in diezelfde brief is meegedeeld dient het Besluit kwaliteitsregels en taken voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen nog verder, inhoudelijk, te worden aangepast in het kader van het project «Vernieuwing Jeugdbescherming en Reclassering». Het streven was erop gericht om alle wijzigingen tegelijkertijd aan de Raad van State voor te leggen, nadat uiteraard ook de inhoudelijke wijzigingen overeenkomstig het bepaalde in de Wet op de jeugdhulpverlening aan de beide Kamers der Staten-Generaal waren overgelegd. De bedoelde inhoudelijke wijzigingen zijn echter nog niet helemaal gereed. De nieuwe regeling van de ondertoezichtstelling zou ook in werking kunnen treden zonder dat deze wijzigingen in het besluit aangebracht zijn. Voor de technische wijzigingen is dat anders. Daarom zullen deze laatste begin volgend jaar afzonderlijk aan de Raad van State voor advies voorgelegd worden, zodat ze tijdig voor de inwerkingtreding van de wet, voorzien op 1 juli 1995, vastgesteld kunnen zijn.

Tevens vroegen de leden van de SGP-fractie of het rapport van de werkgroep Externe Deskundigen reeds verschenen en beschikbaar is. De werkgroep is de afgelopen maanden vijf maal in vergadering bijeen geweest. Op 10 oktober 1994 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen een delegatie van de (samenwerkende) cliëntenorganisaties en een aantal leden van de werkgroep. Tijdens dit gesprek is door de cliëntenorganisaties aangegeven aan welke (kwaliteits)eisen de in te schakelen externe deskundigen naar hun oordeel dienen te voldoen en op welke wijze de (rechts-)positie van de cliënt bij het inschakelen van en tijdens een onderzoek door een extern(e) deskundige(n)bureau) het meest is gewaarborgd. De uitkomsten van dit gesprek worden meegenomen in de werkzaamheden van de werkgroep. In januari zal het concept-rapport van de werkgroep voor commentaar worden voorgelegd aan onder meer de kinderrechtshouders en de cliëntenorganisaties.

2. Gezinsvoogdij-instellingen en gezinsvoogd

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht op de totstandkoming van de beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling niet veel bureaucratie en formalisme brengt.

Inderdaad brengt de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht verplichtingen voor de gezinsvoogdij-instellingen met zich mee. In de memorie van toelichting is daarop nader ingegaan op p. 21, 22. Zo moeten de instellingen de ouder en de minderjarige, uitzonderingsgevallen daargelaten, vooraf horen, moeten zij hun beslissingen deugdelijk motiveren en moeten zij wijzen op de mogelijkheid om de rechter te benaderen. Deze voorschriften zullen de kwaliteit van het werk van de instellingen ten goede komen, terwijl ze de ouders en de minderjarige rechtswaarborgen ten aanzien van de uitvoering van de ondertoezichtstelling geven. Van bureaucratie of formalisme kan men dus niet spreken.

Deze leden vroegen verder wanneer nu precies sprake zal zijn van een aanwijzing. De aanwijzingen van de gezinsvoogdij-instelling betreffen volgens artikel 258, eerste lid, de verzorging en de opvoeding van de minderjarige. Ze kunnen verschillend van aard zijn, al naar gelang het concrete geval dat zich voordoet. In de memorie van toelichting zijn op p.

35 enkele voorbeelden gegeven van aanwijzingen, zoals de aanwijzing het kind een bepaalde cursus te laten volgen, bepaalde huisregels te handhaven, het kind een orthopedagogische behandeling te doen geven. Gezien in verband met het hulpverleningsplan zijn als aanwijzingen te beschouwen die onderdelen van het hulpverleningsplan die neerkomen op opdrachten tot handelen of nalaten betreffende de verzorging en de opvoeding van de minderjarige. Een aanwijzing zal pas noodzakelijk zijn wanneer door middel van overleg de gewenste medewerking van ouder en minderjarige niet verkregen kan worden. In de praktijk zal geen twijfel bestaan wanneer sprake is van een aanwijzing in de zin van artikel 258, eerste lid. De aanwijzing wordt immers schriftelijk gegeven. Bovendien zal de gezinsvoogdij-instelling, toen overleg niet tot resultaat bleek te leiden, hebben laten uitkomen dat zij tot het geven van een aanwijzing zal overgaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen op welke wijze vorm dient te worden gegeven aan de noodzakelijke gezagsrelatie tussen de gezinsvoogdij-instellingen en de vertrouwenspersoon die optreedt als gezinsvoogd, indien deze laatste niet bij de gezinsvoogdij-instelling een dienstverband heeft.

Na de wetwijziging kan slechts een gezinsvoogdij-instelling worden belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling, waarna de instelling een gezinsvoogd zal aanwijzen. De aan te wijzen gezinsvoogd dient in een gezagsrelatie met de instelling te staan. Een vertrouwenspersoon – de CDA-fractie doelt hiermee naar ik aanneem op een persoon die het vertrouwen van de minderjarige of van het gezin geniet maar niet in een gezagsrelatie met de instelling staat – kan dus niet als gezinsvoogd worden aangewezen. Er zullen derhalve altijd beroepskrachten als gezinsvoogd worden aangewezen.

Dit neemt niet weg dat een dergelijke vertrouwenspersoon binnen de door de gezinsvoogdij-instelling gestelde grenzen en de op haar rustende verantwoordelijkheden bij de ondertoezichtstelling zou kunnen worden ingeschakeld, zij het niet als gezinsvoogd.

In antwoord op de vraag van de leden van deze fractie of aan de gezinsvoogdij-instellingen faciliteiten ter beschikking staan, op grond waarvan zij zich ten behoeve van hun cliënten kunnen voorzien van de benodigde bijstand van tolken en vertalers, kan ik het volgende meedelen.

De gezinsvoogdij- en voogdij-instellingen kunnen gebruik maken van de diensten van tolkencentra. Mochten deze centra niet of niet op korte termijn een tolk of vertaler in de gewenste taal beschikbaar hebben, dan kan eventueel gebruik gemaakt worden van tolken of vertalers die niet bij de tolkencentra zijn aangesloten. De kosten kunnen in laatstgenoemde gevallen door het Ministerie van Justitie worden vergoed via een individuele machtiging.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarin het werk van de gezinsvoogd zich onderscheidt van dat van de professionele hulpverlening die wordt geboden door niet-justitiële instellingen. Zij stelden voorts vragen over de verhouding tussen het tweede en het derde lid van artikel 257. Ook de leden van de SGP-fractie stelden een vraag over het voorgestelde artikel 257, derde lid.

Het principiële onderscheid tussen begeleiding door de gezinsvoogd en de vrijwillige hulpverlening is gelegen in de andere positie en bevoegdheden. Een belangrijk onderscheid is de gezagspositie van waaruit de gezinsvoogd zijn taak uitvoert. De ondertoezichtstelling is immers niet vrijblijvend ten aanzien van de geboden hulp en steun. Dit heeft op een aantal punten ook gevolgen voor de wijze van taakuitoefening. In een opgesteld functieprofiel voor het gezinsvoogdijwerk worden deze specifieke elementen nader uitgewerkt.

Artikel 257, derde lid, is, zoals op p. 12, 13 van de memorie van toelichting is uiteengezet, opgenomen met het oog op minderjarigen wier zedelijke of geestelijke belangen of gezondheid worden bedreigd doordat

zij een zwervend bestaan leiden, verslaafd raken aan alcohol, drugs of gokken of die in de prostitutie belanden. Voor deze groep minderjarigen die zich losgemaakt hebben van het ouderlijk gezag kan het uitgangspunt van artikel 257, tweede lid, dat de hulp en steun die de gezinsvoogdij-instelling aan ouder en minderjarige biedt primair gericht zijn op de ouder en zijn verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, niet zonder meer gehandhaafd worden. Daarom wordt in het derde lid van artikel 257 bepaald dat, als het leeftijds- en ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe noodzaken, de hulp en steun gericht worden op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige. Ook hier geldt echter de bepaling van het vierde lid, dat de gezinsvoogdij-instelling opdraagt de gezinsband te bevorderen.

Artikel 257 richt zich tot de gezinsvoogdij-instelling. Deze bepaalt derhalve in eerste instantie welk hulpverleningsaanbod aangewezen is en of de situatie van het derde lid zich voordoet. Indien de minderjarige van mening is dat de gezinsvoogdij-instelling haar hulp en steun ten onrechte gebaseerd heeft op het tweede lid van artikel 257, kan hij, wanneer de hulp en steun geresulteerd heeft in een aanwijzing, zich tot de kinderrechter wenden met het verzoek de aanwijzing geheel of gedeeltelijk vervallen te verklaren (artikel 259). Voorts kan de minderjarige zich tot de kinderrechter wenden met het verzoek de gezinsvoogdij-instelling te vervangen door een andere (artikel 254, eerste lid) of met een verzoek de ondertoezichtstelling op te heffen (artikel 256, vierde lid).

De fractieleden van D66 hadden de verwachting dat de schriftelijke aanwijzing vooral voor cliënten voor wie het Nederlands niet de eerste taal is, zou kunnen leiden tot een formalisering en juridificering van de contacten met deze groepen van cliënten. In reactie hierop merk ik allereerst op dat een schriftelijke aanwijzing pas noodzakelijk zal zijn wanneer overleg en overreding niet tot de gewenste medewerking van de ouder en de minderjarige leidt. Voorts zal de schriftelijke aanwijzing niet de mondelinge behandeling door de gezinsvoogd vervangen. De gezinsvoogdij-instelling dient bij de totstandkoming van aanwijzingen immers de voorschriften van de Algemene wet bestuursrecht in acht te nemen. Dit brengt met zich mee dat een schriftelijke aanwijzing in de regel niet zal worden gegeven voordat de achtergrond hiervan in direct mondeling contact tussen gezinsvoogd en cliënt is verduidelijkt; dit geldt evenzeer voor autochtone als voor allochtone cliënten. Waar de communicatie met de laatstgenoemde groep cliënten specifieke problemen met zich meebrengt, kan gebruik gemaakt worden van de bijstand van tolken en vertalers zoals hierboven reeds aan de orde is gekomen.

In het algemeen is het allochtonenbeleid een aandachtspunt binnen de sectoren van de directie Jeugdbescherming en Reclassering. De instellingen is gevraagd in hun jaar- en activiteitenplannen voor 1995 expliciet aan te geven welk beleid op dit terrein wordt gevoerd. Daarnaast wordt via een traject van interculturalisatie van de instellingen gestreefd naar een evenredige afspiegeling van het personeelsbestand van de instelling ten opzichte van de gemeenschap waarvoor zij werken. Om de instellingen hierbij behulpzaam te zijn, wordt binnenkort een handboek allochtonenpersoneelsbeleid verspreid onder de sectoren.

Deze leden merkten vervolgens op dat de gezinsvoogd in de huidige situatie de mogelijkheid heeft zich tot de kinderrechter te wenden in die situaties waarin hij of zij van mening verschilt met de gezinsvoogdij-instelling. Aangezien de gezinsvoogd in de nieuwe situatie volledig afhankelijk is van de instelling, zou dit volgens de fractieleden een achteruitgang kunnen betekenen in de kwaliteit van de geboden ondersteuning.

Doordat ingevolge het wetsvoorstel de uitvoering van de ondertoezichtstelling uitsluitend aan een instelling kan worden opgedragen, zal de gezinsvoogd zich in de toekomst inderdaad naar de beslissing van de

instelling dienen te richten. Hij of zij treedt immers op namens de gezinsvoogdij-instelling en heeft geen eigen bevoegdheden. Dit is echter niet anders in de huidige situatie. Wordt nu een instelling als gezinsvoogd benoemd, dan oefent de door haar aangewezen contactpersoon de taken immers ook namens de instelling uit (artikel 1:255 lid 2 BW). Slechts wanneer een natuurlijk persoon als gezinsvoogd wordt benoemd, zal een gezinsvoogd zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling en zal de opvatting van de gezinsvoogdij-instelling niet doorslaggevend zijn.

Benoeming van een natuurlijk persoon als gezinsvoogd zal na de wetwijziging niet langer mogelijk zijn. Naar mijn opvatting levert dit echter geen risico op voor de kwaliteit van de ondersteuning door de gezinsvoogd. Juist een meer afstandelijke toetsing van de opvatting van de gezinsvoogd door de instelling kan in mijn visie bijdragen tot een verhoging van de kwaliteit van het gezinsvoogdij-werk, mede omdat het de gezinsvoogd verplicht onderbouwd en gemotiveerd aan de instelling aan te geven waarom een bepaalde beslissing genomen zou moeten worden. De instelling heeft hierbij, uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor de aan haar opgedragen taak, het belang van de minderjarige bij het wegnemen van de bedreiging als richtsnoer te hanteren.

Wanneer de ouder of de minderjarige geen vertrouwen (meer) zou hebben in de gezinsvoogdij-instelling, kan men zich tot de kinderrechter wenden met het verzoek de instelling te vervangen door een andere. Gelet op het voorgaande zie ik dan ook geen noodzaak om de ombudsmanfunctie te versterken.

Deze leden vroegen tenslotte hoe het uitgangspunt dat het kind onder toezicht staat en niet de ouders zich verhoudt tot de mogelijkheid voor de gezinsvoogdij-instelling om aanwijzingen te geven aan de ouders. De ondertoezichtstelling dient, zoals artikel 254, eerste lid, het uitdrukt, om de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of van de gezondheid van de minderjarige af te wenden. Daartoe biedt de gezinsvoogdij-instelling aan de minderjarige en aan zijn ouders hulp en steun (artikel 257, eerste lid) en bevordert zij de gezinsband (artikel 257, vierde lid). In dat kader heeft zij ook de bevoegdheid om aanwijzingen aan de ouders te geven betreffende de verzorging en de opvoeding van de minderjarige. Inderdaad moet gecontroleerd worden dat de aanwijzingen nageleefd worden. De gezinsvoogdij-instelling zelf zal op de naleving moeten toezien.

3. Rechtswaarborgen

De leden van de CDA-fractie stelden het hanteren van aankruisformulieren en/of standaardmotiveringen ter motivering van de rechterlijke beslissing tot ondertoezichtstelling aan de orde. Mijn ambtsvoorganger heeft het gebruik van aankruisformulieren voor de motivering van een beslissing in familiezaken afgewezen, daar dit minder overtuigend op de justitiabelen kan overkomen. (Nota naar aanleiding van het eindverslag aan de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel, p. 10; memorie van antwoord aan de Tweede Kamer inzake wetsvoorstel 22 487 tot herziening van het procesrecht in zaken van personen- en familierecht, p. 8 (kamerstukken II, 1992/93, 22 487, nr. 6)). Uit overleg met de Nederlandse Vereniging voor rechtspraak is gebleken dat geen gebruik meer wordt gemaakt van aankruisformulieren ter motivering van een rechterlijke beslissing in familiezaken. Aan een zekere standaardisering van de motivering zal inderdaad – ik ben dat geheel met deze leden eens – niet altijd te ontkomen zijn. Als bijvoorbeeld tussen de betrokkenen geen verschil van mening bestaat over de noodzaak van de maatregel van ondertoezichtstelling, zal de motivering beperkter zijn; dat geldt ook voor andere rechterlijke beslissingen waarbij geen verweer is gevoerd. Maar voor de betrokkenen moet wel begrijpelijk zijn waarom de rechter de

minderjarige onder toezicht stelt, terwijl de rechter zo nodig ook aan hen dient uit te leggen wat de ondertoezichtstelling inhoudt.

Deze leden vroegen tenslotte of ook elders in de wetgeving de methodiek voorkomt dat de minderjarige zich zelfstandig, zonder toestemming van een derde, tot de kinderrechter kan wenden, terwijl het hoger beroep via de wettelijke vertegenwoordiger of de bijzondere curator ingesteld wordt. Dit is ook de gang van zaken als de minderjarige gebruik heeft gemaakt van de informele rechtsingang die hij volgens artikel 1:162a heeft in verband met een omgangsregeling. Ook dan geldt voor het hoger beroep de gewone regel dat de minderjarige, die immers niet procesbekwaam is, in rechte optreedt door middel van de wettelijke vertegenwoordiger of de bijzondere curator. Overigens is het wel vaker zo dat in hoger beroep andere regels gelden dan in eerste aanleg. Ook voor het nieuwe echtscheidingsprocesrecht dat bij de wet van 1 juli 1992, Stb. 373, in de artikelen 814 e.v. van het wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is neergelegd, geldt bijvoorbeeld dat de nieuwe regels in hoger beroep niet van toepassing zijn – zie artikel 820, vijfde lid.

De leden van de fractie van D66 stelden vragen over de beëindiging van een uithuisplaatsing. Volgens artikel 263, eerste lid, van het wetsvoorstel is het in eerste instantie de gezinsvoogdij-instelling die beoordeelt of een uithuisplaatsing beëindigd kan worden. Bij amendement is een mogelijkheid tot corrigerend optreden door de raad voor de kindbescherming ingebracht in artikel 254, vierde lid, tweede volzin. Volgens het tweede lid van artikel 263 kunnen verder de met het gezag belaste ouder, een ander die de minderjarige als behorende tot zijn gezin opvoedt en de minderjarige van twaalf jaar of ouder wegens gewijzigde omstandigheden de gezinsvoogdij-instelling onder andere verzoeken de uithuisplaatsing te beëindigen.

Aangenomen mag worden dat de gezinsvoogdij-instelling niet tot een beëindiging van de uithuisplaatsing zal besluiten als de situatie nog dezelfde is als op het ogenblik dat de machtiging tot uithuisplaatsing verleend werd. Inderdaad zal onder omstandigheden ook een thuisplaatsing van een kind bedreigend kunnen zijn voor de betrokkenen of niet door hen gewenst worden. Dan zal een beëindiging van de uithuisplaatsing ook niet in het belang van het kind zijn en zal de gezinsvoogdij-instelling daartoe ook niet besluiten.

Deze leden stelden vervolgens vragen over een uitbreiding van de informele rechtsgang voor minderjarigen. In de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer van wetsvoorstel 22 855 (R 1451) tot goedkeuring van het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarnaar deze leden verwezen, is naar voren gebracht dat het verdrag geen voorzieningen bevat waardoor het kind de hem toegekende rechten zelf kan effectueren en ook niet ertoe noopt die voorzieningen te scheppen. (kamerstukken II 1992/93, 22 855 (R 1451), nr. 3, p. 12, par. 7; kamerstukken II 1993/94, nr. 6, p. 13, 14, 15; Handelingen II 30 juni 1994, p. 84–5784). Het onderwerp van de informele rechtsgang voor minderjarigen is ook aan de orde in wetsvoorstel 23 012 tot nadere regeling van het gezag over en van de omgang met minderjarige kinderen. Aan het voorgestelde artikel 377g, dat in de plaats zal komen van het huidige artikel 162a, is bij tweede nota van wijziging een bepaling toegevoegd. Deze houdt in dat de regeling als neergelegd in artikel 377g ook geldt voor kinderen die de leeftijd van twaalf jaar nog niet bereikt hebben, maar in staat kunnen worden geacht tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake. (kamerstukken II 1993/1994, 23 012, nr. 9, toegelicht in de nota naar aanleiding van het eindverslag, (nr. 8), p. 4, 5).

Het openbaar ministerie behoudt, zoals deze leden vaststelden, de taken die het ook onder de huidige wet heeft, namelijk om ondertoezichtstelling te vorderen en om een machtiging tot uithuisplaatsing te vorderen. Deze bevoegdheden zijn van belang, omdat het openbaar ministerie daarmee de mogelijkheid heeft te kiezen tussen strafrechtelijk optreden of

de civielrechtelijke weg van een vordering tot ondertoezichtstelling of tot machtiging tot uithuisplaatsing. Het betreft hier taken die tot de normale werkzaamheden van het openbaar ministerie behoren en waarvoor de vereiste deskundigheid geacht kan worden aanwezig te zijn.

Inderdaad is, dit in antwoord op een laatste vraag van deze leden, de afdeling jeugd- en zedenzaken in een aantal politieregio's afgeschaft. Het is echter niet zo dat de werkzaamheden die verricht werden nu niet meer uitgevoerd worden. De taken van deze afdelingen zijn overgedragen aan de basispolitiezorg. De overheid voldoet daarmee aan de verantwoordelijkheden zoals die uit het verdrag inzake de rechten van het kind voortvloeien.

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

De leden van de commissie vroegen welk bedrag gemeoid is met de uitvoering van het amendement-Dijkstal c.s. op stuk nr. 26, en op welke wijze dit bedrag zal worden gefinancierd. De uit het amendement voortvloeiende kosten zijn geraamd op f 4,5 miljoen per jaar. Een bedrag van f 4,1 miljoen is gemeoid met de extra taken die hieruit voortvloeien voor de raden voor de kinderbescherming. Een bedrag van f 400 000 is nodig voor de gezinsvoogdij-instellingen om de extra taken uit te kunnen voeren. In verband met deze kosten is een claim voor exogene financiering ingediend bij het Ministerie van Financiën, hetgeen naar verwachting bij voorjaarsnota 1995 tot aanvulling van het budget van Justitie zal leiden.

De leden van D66 vroegen hoe het huidige kabinet denkt over de bezwaren die de Minister van Justitie heeft aangevoerd tegen het bovengenoemde amendement, terwijl de leden van de SGP-fractie vroegen of tengevolge van de aanvaarding van het amendement geen inconsistentie in het wetsvoorstel optreedt. Inconsistentie is misschien een te groot woord, maar ik meen wel dat de bezwaren waarop de Minister van Justitie heeft gewezen terecht zijn. De minister heeft zich echter uiteindelijk bij de amendering van het wetsvoorstel in de bedoelde zin neergelegd. Ikzelf heb geen aanleiding gezien op dat standpunt terug te komen. Ik geloof niet dat het juist is nu al te denken over maatregelen om denkbare negatieve bijeffecten te voorkomen. Als het wetsvoorstel in de Eerste Kamer aanvaard wordt en de wet in werking kan treden, zou ik eerst enige tijd willen aanzien hoe de uitvoering in de praktijk verloopt. Aan de Tweede Kamer is, zoals bekend, toegezegd dat na vijf jaar een evaluatie zal plaats vinden. Ik denk met mijn ambtsvoorganger dat een termijn van vijf jaar inderdaad nodig is om tot een overwogen beoordeling te komen. Als zich al snel grote knelpunten zouden voordoen, zouden die uiteraard voor die tijd opgelost dienen te worden. Ik kan daarop echter nu niet vooruitlopen.

Deze leden vroegen tenslotte of er garanties zijn te geven dat de raad voor de kinderbescherming zich ook daadwerkelijk inzet voor de bescherming van jeugdigen die zich in bedreigde situaties bevinden. In dit verband wilden deze leden weten in hoeveel gevallen de raad gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid een klacht in te dienen in geval van klachtdelicten zoals seksuele contacten met minderjarigen (artikel 247 Wetboek van Strafrecht). De leden verzochten bij de beantwoording de uitkomsten van het onderzoek van A. van Montfoort (Kinder mishandeling en Justitie) te betrekken.

De raad voor de kinderbescherming heeft als primaire taak ervoor zorg te dragen dat kinderen die zich in bedreigende situaties bevinden de bescherming krijgen die zij nodig hebben. In vervolg op het project «De Vernieuwing» wordt door mij bevorderd dat de raad deze primaire taak zo goed mogelijk kan uitoefenen. Zo zal de intake en de diagnostiek van de raad worden geoptimaliseerd. Van groot belang voor een goed functioneren van de raad is dat situaties waarbij kinderen zich in bedreigende

omstandigheden bevinden ook daadwerkelijk ter kennis worden gebracht van de raad. Bovendien participeert de raad in alle mogelijke netwerken rondom (seksuele) kindermishandeling.

Sinds 1 december 1991 is de raad voor de kindbescherming bevoegd een klacht in te dienen op grond van artikel 247 Wetboek van Strafrecht. Dit artikel stelt seksuele contacten met minderjarigen niet jonger dan twaalf en niet ouder dan zestien jaar strafbaar. Blijkens de Beleidsbrief Bestrijding Kindermishandeling (TK 21 938, nrs. 1-2), die op 4 december 1990 naar de Tweede Kamer is verzonden, is het beleid van de overheid gericht op versterking van hulpverlening aan ouders/verzorgers in belang van het kind. Een strafrechtelijke start van de behandeling van kindermishandeling is daarbij niet altijd wenselijk. Een zodanige start kan een drempel opwerpen voor kinderen om met hun verhaal naar buiten te treden. Niet te miskennen is de bestaande en voortdurende band tussen ouders en kinderen en met name het loyaliteitsgevoel van kinderen naar de dader. In dit verband is het van belang dat zowel slachtoffer, dader als het betrokken gezin door middel van gerichte hulpverlening bij de behandeling worden betrokken. Van primair belang is dat de mishandeling wordt gestopt. De raad beziet in het belang van het kind of het doen van een klacht zoals hierboven bedoeld noodzakelijk is. Eerst zal hij andere wegen bewandelen teneinde te komen tot de meest adequate oplossing. In de huidige uitvoeringspraktijk maakt de raad, afgaande op berichten uit het veld, zelden gebruik van deze klachtbevoegdheid.

Het onderzoek van Van Montfoort richt zich op de afhandeling van meldingen van kindermishandeling, seksueel misbruik en andere klachten betreffende de opvoeding van minderjarigen door de raden voor de kindbescherming, de politie en het Openbaar Ministerie. Bij de raden is dossieronderzoek verricht naar de afhandeling van meldingen in de jaren 1987 tot en met 1990. Daarnaast zijn meldingen van oktober 1991 tot oktober 1992 prospectief gevolgd. Zowel het dossieronderzoek als het prospectief onderzoek kunnen echter geen inzicht geven in het aantal door de raden ingediende klachten op grond van artikel 247 Wetboek van Strafrecht voorzover dit de periode voor 1 december 1991 betreft. Het onderzoek maakt voor wat betreft de periode van 1 december 1991 tot oktober 1992 hiervan geen melding. Navraag bij de onderzoeker leert dat dit aspect van de bevoegdheden van de raad niet expliciet is meegenomen in het onderzoek.

De belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek van Van Montfoort zijn gericht op de vormgeving van de fase van de melding en het verloop van het raadsonderzoek. Een aantal aanbevelingen is reeds geïntegreerd in het beleid van de raad. Zoals hiervoor reeds is vermeld, wordt binnen de raden gezien op welke wijze een optimalisering van de intake-fase kan plaatsvinden. Voorts wordt aandacht besteed aan de diagnostiek van de raad.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz