

Vergaderjaar 2008–2009

32 015

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kinderscherming

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Om de herziening van de kinderschermingsmaatregelen te bewerkstelligen is het in de eerste plaats nodig de regeling van de kinderschermingsmaatregelen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en een enkele bepaling van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet aan te passen. Dat gebeurt in dit wetsvoorstel. Wijzigingen in terminologie en wijziging van artikelnummers en wijzigingen in andere onderdelen van het Burgerlijk Wetboek en in alle andere regelgeving in formele zin zullen – voor zover nodig – bij afzonderlijk wetsvoorstel worden voorgesteld.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd:

1. Inleiding
2. Adviezen voorontwerp van wet
3. Kritiek op de huidige kinderschermingswetgeving
 - 3.1. Ondertoezichtstelling
 - 3.2. Voogdij
 - 3.3. Langdurige pleegzorg
4. De context van het wetsvoorstel
5. Het wetsvoorstel op hoofdlijnen
 - 5.1. Het belang van het kind en de positie van de ouders
 - 5.2. De ondertoezichtstelling
 - 5.3. Eén gezagsbeëindigende maatregel
 - 5.4. Hiërarchie in bevoegdheden indienen verzoekschrift
 - 5.5. De verantwoording over de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen
 - 5.6. Het blokkaderecht
6. Positionering raad voor de kinderscherming en bureau jeugdzorg
7. Bevoegdheid burgemeester
8. Pleegkinderenwet
9. Informatieverstrekking in het kader van de ondertoezichtstelling
 - 9.1. Noodzaak aanvullende regeling
 - 9.2. Algemene regels voor gegevensverstrekking
 - 9.3. Aanvullende regeling gegevensverwerking ondertoezichtstelling
10. Administratieve en uitvoeringslasten
11. Artikelen

1. Inleiding

Kinderen hebben recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid. De ouders zijn hiervoor als eersten verantwoordelijk maar staan in hun taak de voorwaarden te scheppen voor een optimale ontwikkeling van hun kinderen niet alleen. Wanneer zich problemen voordoen in de verzorging en opvoeding van hun kinderen kunnen zij een beroep doen op de voorzieningen die hiervoor door de overheid, bijvoorbeeld in het kader van de jeugdzorg, zijn getroffen. In die gevallen dat de ouders in het realiseren van de verantwoordelijkheid die zij hebben ten aanzien van hun kinderen onvoldoende slagen en geen gebruik maken van het zorgaanbod terwijl hun kinderen in hun ontwikkeling worden bedreigd, is het de taak van de overheid om maatregelen te nemen teneinde de kinderen te beschermen.

Soms lijkt in de jeugdbescherming sprake te zijn van conflicterende belangen. Enerzijds zijn er de belangen van de ouders die het recht en de plicht hebben hun kinderen te verzorgen en op te voeden op een wijze die zij aangewezen achten. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt dit recht van de ouders tegen ongefundeerd ingrijpen door de overheid. De overheid moet het in het EVRM opgenomen recht op een ongestoord familie- en gezinsleven respecteren. Anderzijds is er het belang van het kind bij een opvoeding en verzorging die aan bepaalde minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling voldoet. In het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) is het recht van het kind op welzijn, ontwikkeling en vrijwaring van mishandeling vastgelegd. Indien er sprake is van opvoed- en opgroei problemen die de ontwikkeling van het kind bedreigen en de ouders de aangeboden ondersteuning weigeren, is de overheid verplicht om – in het belang van het kind – een kindbeschermingsmaatregel te treffen als kader voor de noodzakelijke ondersteuning aan ouders en kind, waar nodig ook buiten het gezin, dus door uithuisplaatsing.

De gecompliceerde opdracht van de overheid, de in bepaalde gevallen uiteenlopende belangen van ouders en kinderen en de vaak complexe gezinssituaties, vergen niet weinig om tot de juiste beslissing te komen. Wel staat vast dat, welke afweging ook moet worden gemaakt, bij iedere beslissing het belang van het kind de eerste overweging dient te zijn. Dit is ook met zoveel woorden vastgelegd in artikel 3 van het IVRK. Het wetsvoorstel stelt op de voet van het IVRK het recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid centraal. De voorstellen die worden gedaan, beogen een aantal geconstateerde knelpunten in de kindbeschermingswetgeving weg te nemen opdat kinderen beter beschermd zullen worden tegen ouders die er onvoldoende in slagen om het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid van hun kind te realiseren.

2. Adviezen voorontwerp van wet

Een voorontwerp van wet is ter advisering gestuurd aan een aantal adviesorganen, instellingen en (uitvoerings)organisaties. Van de volgende organisaties is advies ontvangen (in alfabetische volgorde):

- Actal
- College Bescherming Persoonsgegevens (CBP)
- College van procureurs-generaal
- Defence for Children International-ECPAT (DCI)
- Inspectie jeugdzorg
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Landelijk Overleg Pleeg Ouder Raden (LOPOR)
- Landelijke Organisatie Kinderen-Ouders-Grootouders
- Maatschappelijke Ondernemers Groep (MOgroep)

- Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP)
- Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)
- Netwerk van Landelijke Ouderorganisaties
- Nidos
- Raad voor de rechtspraak
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)
- Vereniging voor Familierecht Advocaten en Scheidingsbemiddelaars (vFAS)

In de vaak uitvoerige adviezen wordt een veelheid van onderwerpen met betrekking tot het wetsvoorstel aangesneden. De adviezen zijn zorgvuldig bekeken en besproken en zoveel als mogelijk verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. In een aantal gevallen hebben de adviezen geleid tot het vervallen van voorgestelde artikelen. Zo zijn de geschillenregeling in het kader van de ondertoezichtstelling en de aanscherping van de toetsende taak ondertoezichtstelling geschrapt. Ook behoeft de kinderrechtster niet de doelen van de ondertoezichtstelling in zijn beschikking op te nemen zoals in het voorontwerp was bepaald, maar in plaats daarvan de «concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige». Op verschillende plaatsen in het wetsvoorstel hebben de adviezen ook geleid tot wijziging of aanscherping van de tekst. Zie hiertoe bijvoorbeeld de grond voor herstel in het gezag van de ouders (onderdeel O, artikel 277). In de memorie van toelichting is steeds aangegeven welke wijzigingen zijn doorgevoerd en de redenen hiervan.

3. Kritiek op de huidige kindbeschermingswetgeving

3.1 Ondertoezichtstelling

In 1995 is een herziening van de belangrijkste kindbeschermingsmaatregel, de ondertoezichtstelling, doorgevoerd (Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen, Stb. 1995, 256). Met de herziening werd beoogd de rechtswaarborgen van belanghebbenden, het kind en diens ouders, te verduidelijken en te verbeteren. Vóór november 1995 had de kinderrechtster een dubbelfunctie. Hij stelde een minderjarige onder toezicht en was vervolgens verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Teneinde de rol van de rechter te verduidelijken en diens onafhankelijkheid te verzekeren, werden in de wet van 1995 rechtspraak en uitvoering van elkaar gescheiden.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling kwam geheel bij de gezinsvoogdij-instelling te liggen, die later met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg op 1 januari 2005 is opgegaan in het bureau jeugdzorg¹. Ter uitvoering van haar taak kreeg de gezinsvoogdij-instelling onder meer de bevoegdheid om schriftelijke aanwijzingen te geven betreffende de verzorging en opvoeding, die door de met het gezag belaste ouder en de minderjarige dienen te worden opgevolgd. Tegen de schriftelijke aanwijzing kunnen de ouder met gezag en de minderjarige boven de twaalf jaar bezwaar aantekenen bij de gezinsvoogdij-instelling en vervolgens in beroep gaan bij de kinderrechtster. Ook kreeg de gezinsvoogdij-instelling de bevoegdheid om een verzoek tot machtiging tot uithuisplaatsing (MUHP) in te dienen bij de kinderrechtster voor de duur van maximaal een jaar. De maximale termijn van twee jaar voor een uithuisplaatsing bij een ondertoezichtstelling kwam te vervallen, omdat deze termijn in de praktijk als te star werd beschouwd. Na een uithuisplaatsing van twee jaar bleken enerzijds vaak te weinig gronden aanwezig om een verzoek tot ontheffing of ontzetting uit het gezag van de ouders te kunnen onderbouwen, terwijl anderzijds uithuisplaatsing in het gedwongen kader nog steeds noodzakelijk werd geacht om het kind te beschermen.

¹ Indien het gaat om een minderjarige door of voor wie een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000 is ingediend en die in verband daarmee in een opvangcentrum verblijft, wordt de ondertoezichtstelling uitgevoerd door Nidos.

De raad voor de kindbescherming kreeg een controlerende taak op het werk van de gezinsvoogdij-instelling. Naast de toetsing van verzoeken tot verlenging van de ondertoezichtstelling of verlenging van de MUHP kreeg de raad voor de kindbescherming ook als taak om de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling te toetsen waarbij wordt afgezien van een verzoek tot verlenging van een ondertoezichtstelling of MUHP, of van een tussentijdse beëindiging van een ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing. Deze herziening van de ondertoezichtstelling is geëvalueerd door het Verwey-Jonker Instituut¹. Een belangrijke conclusie van de onderzoekers is, dat de scherpe scheiding der machten die de wet beoogde, goed uitvoerbaar is, maar dat die scheiding wel een verzwaring van de taak van de gezinsvoogdij-instelling betekent.

Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de rechtspositie van belanghebbenden bij een ondertoezichtstelling nog te wensen overlaat. Ten eerste worden de in de wet getroffen rechtswaARBorgen door de rechthebbenden niet of nauwelijks herkend en gehanteerd. Zo wordt de schriftelijke aanwijzing veelal niet formeel gegeven, maar slechts mondeling en impliciet, waardoor hiertegen ook geen gang naar de rechter mogelijk is. Daarnaast hebben bepaalde belanghebbenden onvoldoende toegang tot de rechter. Dit betreft met name pleegouders die de verzorging en opvoeding van een minderjarige op zich hebben genomen nadat deze uit huis is geplaatst.

Ook pleiten de onderzoekers voor een betere afstemming tussen de ontheffing van het gezag en de ondertoezichtstelling. Als het gaat om langdurige pleeggezinplaatsing dan is de ondertoezichtstelling niet de meest passende kindbeschermingsmaatregel maar zou volgens de onderzoekers overgegaan moeten worden tot ontheffing uit het ouderlijk gezag. Ten slotte constateren de onderzoekers dat aan de uitvoering van de toetsende taak door de raad voor de kindbescherming om het voeren van het bureau jeugdzorg om een ondertoezichtstelling en/of een uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling te beëindigen of niet te verlengen, onduidelijkheden kleven.

Naast de evaluatie van de herziene wetgeving is een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van ondertoezichtstelling². Uit dit onderzoek blijkt onder meer dat kinderen die onder toezicht zijn gesteld, te maken hebben met veel verschillende problemen. De onderzoekers vonden in de 103 onderzochte dossiers in totaal 909 zorgpunten (significante problematiek betreffende het kind, zijn gezin en/of omgeving). Na twee jaar ondertoezichtstelling blijkt de situatie van 28% van de jongeren verbeterd, van 38% hetzelfde gebleven en van 33% verslechterd. Bijna tweederde van de kinderen is uit huis geplaatst. De minderjarigen met de zwaarste problemen lijken het meeste baat te hebben bij een ondertoezichtstelling. Het percentage van kinderen waarmee het na verloop van tijd beter gaat, zou volgens de onderzoekers verhoogd kunnen worden als gezinsvoogdijwerkers voor de ondertoezichtstelling duidelijke en toetsbare doelen stellen. Verder blijkt uit het onderzoek dat de gezinsvoogdijwerker onvoldoende invulling kan geven aan zijn gezag, de contacttijd tussen de gezinsvoogdijwerker en het gezin te kort is, en dat het vaak lang duurt voordat de gezinsvoogdijwerker het eerste contact met de cliënt heeft gelegd.

Ten aanzien van de wetgeving merken de onderzoekers op dat de betrokkenen de ondertoezichtstelling een bruikbaar kader vinden. De kanttekening die uit de interviews met kinderrechters, raad voor de kindbescherming, voogdij- en gezinsvoogdijwerkers, ouders en kinderen naar voren komt, is dat rechten van pleegouders onvoldoende zijn gewaarborgd.

3.2 Voogdij

De Inspectie jeugdzorg heeft in 2003 een thematisch onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop voogdij-instellingen hun taken uitvoeren. Het onder-

¹ Met recht onder toezicht gesteld, Evaluatie herziene OTS-wetgeving, Utrecht, 2000.

² 909 zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling. Amsterdam, Vrije Universiteit, januari 2002.

zoek is beperkt tot voogdij in situaties waarin de rechter ouders heeft ontzet uit of ontheven van het ouderlijke gezag. De inspectie uit in het rapport haar bezorgdheid over wat zij in het veld heeft aangetroffen, omdat naar haar mening de positie en belangen van onder voogdij staande kinderen onvoldoende zijn gewaarborgd. Daarbij benadrukt de Inspectie dat er onvoldoende (wettelijke of andere) garanties zijn voor onder meer een transparante en planmatige uitoefening van voogdijen. Om die reden doet de Inspectie onder meer de aanbeveling om normen te ontwikkelen voor de verantwoording over de uitoefening van voogdijen, en nadere regels te stellen voor die verantwoording.¹

In reactie op dit rapport heeft de minister van Justitie een visie op de voogdij vastgesteld. In de visie is opgenomen dat, wanneer het gezag van de ouders over hun kind is beëindigd en aan een bureau jeugdzorg is opgedragen, de activiteiten van deze instellingen erop gericht moeten zijn dat het pedagogische en juridische gezag weer met elkaar verbonden worden bij een natuurlijke persoon. Dat wil zeggen dat gestreefd moet worden naar plaatsing van het kind bij pleegouders, en dat waar mogelijk voogdijoverdracht aan die pleegouders moet worden gestimuleerd. Waar plaatsing in een pleeggezin niet mogelijk is, is het de taak van de uitvoerende instelling een sociaal netwerk te creëren voor het kind waar het na het bereiken van de meerderjarige leeftijd op kan terugvallen.

3.3 Langdurige pleegzorg

Zowel bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling als bij de uitoefening van een voogdij is een belangrijke taak weggelegd voor pleeggezinnen. Kinderen die niet bij hun ouders kunnen wonen immers bij voorkeur in een pleeggezin geplaatst.

In het project Trillium² dat tot doel had de kwaliteit van de pleegzorg te verbeteren, is voor pleegzorgplaatsingen een onderscheid gemaakt tussen de hulpverlenings- en de opvoedingsvariant. De eerste variant is bedoeld voor kinderen die tijdelijk in een pleeggezin verblijven en zo snel mogelijk weer teruggaan naar hun ouders. Gedurende de pleegzorgplaatsing krijgen de ouders de hulp die nodig is om hun kinderen weer zelf te verzorgen en op te voeden. Na verloop van tijd moeten hulpverleners afwegen of, met het oog op de behoefte van een minderjarige aan continuïteit en stabiliteit in de opvoeding, een verlenging van de tijdelijke pleegzorgplaatsing nog in het belang van het kind is, of dat gekozen moet worden voor een permanente plaatsing in het pleeggezin. Voor deze situaties is de tweede variant (opvoedingsvariant) die Trillium omschrijft bedoeld. De beslissing om de hulpverleningsvariant in de pleegzorg om te zetten in de opvoedingsvariant, wordt ook wel het «opvoedbesluit» genoemd³.

Bij deze twee verschillende situaties past, aldus Trillium, een verschillend juridisch kader. De ondertoezichtstelling is met de jaarlijkse beoordeling door de kinderrechter van de noodzaak tot verlenging van de MUHP, niet het geschikte kader voor pleegzorgplaatsingen waarin een opvoedbesluit is genomen. De jaarlijkse toetsing sluit niet aan bij het langetermijnperspectief van de opvoedingsvariant in de pleegzorg. Van de mogelijkheid die de wetgeving biedt om na een pleegzorgplaatsing van enkele jaren toe te werken naar een ontheffing van de ouders uit het gezag, wordt slechts weinig gebruik gemaakt.

Evenals de onderzoekers van het eerder aangehaalde evaluatieonderzoek naar de herziene OTS-wetgeving dit hebben gedaan, adviseert Trillium om de kindbeschermingsmaatregelen van de ondertoezichtstelling en van de ontheffing uit het ouderlijk gezag beter op elkaar af te stemmen.

¹ Jongeren onder voogdij, Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (2003). Zie ook Kamerstukken II 2003/04, 28 606, 29 200 IV, nr. 19, p. 6–7.

² Juridische haken en ogen (2000).

³ Bijvoorbeeld bij de Stichting Jeugdformaat, zorgaanbieder in Zuid-Holland.

4. De context van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel past binnen het streven van de overheid naar een effectieve en efficiënte jeugdbescherming. Dit streven wordt vorm gegeven in het programma Beter Beschermd. Het wetgevingstraject is een van de vier projecten binnen dit programma. De andere projecten zijn: afstemming werkwijze in de keten, informatiemanagement, en uitvoering ondertoezichtstelling en voogdij.

Een effectieve jeugdbescherming wordt bereikt wanneer op tijd de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen. Dit vereist een goede samenwerking tussen de ketenpartners in de jeugdbescherming: het bureau jeugdzorg, de raad voor de kindbescherming en de kinderrechters. Het project afstemming in de keten beoogt dan ook deze samenwerking te verbeteren. De verbeterde samenwerking moet ertoe leiden dat de tijd die verstrijkt tussen het doen van een zorgmelding door het bureau jeugdzorg bij de raad voor de kindbescherming en een eventueel besluit tot het rekestrenen van een kinderbeschermingsmaatregel, niet langer is dan strikt noodzakelijk. Hetzelfde geldt voor de tijd die ligt tussen het indienen van het verzoek en het behandelen daarvan door de kinderrechter. Ook is het belangrijk dat er maar weinig tijd verstrijkt tussen het moment dat de voogdij aan het bureau jeugdzorg is opgedragen of een minderjarige onder zijn toezicht is gesteld, en de (gezins)voogdijwerker contact heeft met de minderjarige en bij een ondertoezichtstelling, de ouders.

Voor deze verschillende stappen in het afhandelen van een melding van een beschermwaardige situatie is een norm van twee maanden vastgesteld waar de ketenpartners zich aan moeten houden. Er is een werkwijze ontwikkeld waarmee deze normtijden gehaald kunnen worden. Deze werkwijze, het zogenoemde casusoverleg, zal eind 2009 overal zijn ingevoerd. Dit zal worden gefaciliteerd met digitale overdracht van de informatie die nodig is om op tijd de juiste besluiten te kunnen nemen. Dit wordt vorm gegeven in het project informatiemanagement.

Nieuwe werkwijzen voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling en voogdijen moeten betere waarborgen geven voor een meer effectieve jeugdbescherming. Dit wordt vorm gegeven in het project uitvoering ondertoezichtstelling en voogdij. De nieuwe werkwijze voor de uitvoering van een ondertoezichtstelling (Deltamethode) is afgerond, en wordt gefaseerd in het hele land ingevoerd. Eind 2010 zal deze invoering zijn voltooid, inclusief de verlaging van de caseload. Onderdeel van deze methode is het zogenoemde risicomangement dat al vanaf 1 januari 2009 standaard in alle ots-zaken wordt toegepast.

Er is een aanvang gemaakt met de invoering van de nieuwe werkwijze voor de uitvoering van voogdijen. Bij voogdijen staat – anders dan bij een ondertoezichtstelling die primair gericht is op het in stand houden van de oorspronkelijke gezinssituatie – het behartigen van de belangen van het kind buiten de oorspronkelijke gezinssituatie centraal. Een van die belangen is het bereiken van een stabiele alternatieve opvoedingssituatie, bij voorkeur bij pleegouders die, waar dat verantwoord is, zelf met het gezag over het kind worden bekleed.

5. Het wetsvoorstel op hoofdlijnen

Bij de keuzes die in de jeugdbescherming moeten worden gemaakt, staat het belang van het kind voorop. Het wetsvoorstel beoogt – meer dan nu het geval is – dit mogelijk te maken en daarmee het recht van een kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid centraal te stellen¹.

Dit komt onder meer tot uitdrukking in de kindgerichte formulering die is gekozen voor de gronden van de kinderbeschermingsmaatregelen. De nieuwe formulering maakt het eenvoudiger om te kiezen voor de maat-

¹ Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de motie Kalsbeek, Rouvoet, Tonkens en Kant waarin het kabinet wordt verzocht al het mogelijke te doen om de norm te verankeren dat de bescherming van het kind de primaire doelstelling is in de jeugdzorg en in de kindbescherming (Kamerstukken II 2004/05, 29 815, nr. 15).

regel die het meest aansluit bij de omstandigheden waarin de minderjarige zich bevindt waardoor keuzes op maat ten behoeve van de minderjarige worden gestimuleerd. Ook zijn de gronden voor de gezagsbeperkende en -beëindigende maatregelen zo geformuleerd dat deze beter op elkaar aansluiten. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij de aanbevelingen uit het bij 2.1 aangehaalde onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut, en bij de bevindingen van het project Trillium dat onder 2.3 is beschreven. Daarnaast wordt voorgesteld dat de kinderrechter in de beschikking de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige opneemt. Hierdoor is, hetgeen ook is bepleit in het bij 2.1 beschreven onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling, een gerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling mogelijk. Tevens wordt hierdoor transparantie naar ouders en minderjarigen over de redenen van de ondertoezichtstelling bevorderd, omdat dit met zoveel woorden in de beschikking wordt opgenomen.

Andere belangrijke wijzigingen die het wetsvoorstel bevat, zijn de verbetering van de rechtspositie van met name de pleegouders (zie opnieuw het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut en Trillium), het recht van het bureau jeugdzorg om zonder toestemming van de ouders wier kind onder toezicht is gesteld informatie op te vragen bij derden, en bepalingen over de verantwoording over de uitvoering van de voogdij aan de raad voor de kindbescherming. Dat laatste is ingegeven door de bevindingen uit het bij 2.2 vermelde onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg naar de uitoefening van voogdijen door de bureaus jeugdzorg. Ook waarborgt het wetsvoorstel het recht van een minderjarige zijn eigen visie te geven in de zaken die hem aangaan, zie hiertoe het voorgestelde artikel 799a Rv (Artikel II, onderdeel A).

Het wetsvoorstel is mede gebaseerd op het advies «Kinderen eerst» van de werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving¹. Deze werkgroep was breed samengesteld met deskundigen uit de praktijk en wetenschap en heeft de diverse kritiekpunten genoemd in paragraaf 2, in zijn advies meegenomen.

De kindbeschermingswetgeving wordt op hoofdlijnen op de in de navolgende paragrafen genoemde punten aangepast. Voor een nadere toelichting op de artikelen wordt verwezen naar de artikelgewijze toelichting. Voordat echter op de hoofdlijnen wordt ingegaan, wordt een visie gegeven op wat in redelijkheid van de ouders in de opvoeding kan worden verwacht en wanneer aan de orde is dat ouders daarin zodanig tekortschieten dat ingrijpen door de overheid gerechtvaardigd is.

5.1 Het belang van het kind en de positie van de ouders

Het doel van de jeugdbescherming is te waarborgen dat de minderjarige opgroeit in een opvoedings- en leefsituatie waarin hij zich op een gezonde en evenwichtige wijze kan ontwikkelen. Het gaat daarbij om alle aspecten van de ontwikkeling van een kind tot volwassene: de fysieke, psychische, emotionele en morele. De ouders zijn als eersten verantwoordelijk om de voorwaarden te scheppen voor een optimale ontwikkeling van hun kinderen. Naast deze vrijheid van ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden naar eigen inzicht staat de plicht van de overheid om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit, waaronder kindermishandeling. Zo bepaalt artikel 19 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) dat de overheid alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied neemt om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders

¹ Dit advies is opgesteld in opdracht van het ministerie van Justitie in het kader van het beleidsprogramma Beter Beschermd (Utrecht, augustus 2006). Zie ook: Kamerstukken II 2005/06, 29 815, nr. 76, pp. 2–3.

die de zorg voor het kind heeft. Het is belangrijk om tussen de vrijheid van ouders en de verantwoordelijkheid van de overheid de juiste balans te vinden. Hierbij gaat het uiteraard ook om de rechten van de kinderen zelf, namelijk het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de artikelen 3 (verbod op vernederende behandeling) en 8 (recht op privé-leven) van het EVRM.

Wat belangrijk is voor de ontwikkeling van een minderjarige of wanneer de overheid moet ingrijpen, is niet voor eens en altijd te benoemen en vast te leggen. Indien een kind wordt mishandeld of verwaarloosd is het duidelijk dat een kind zich niet op een gezonde en evenwichtige wijze kan ontwikkelen en – als de ouders niet hun verantwoordelijkheid (kunnen) nemen – de overheid het kind dient te beschermen. Afwezigheid van kindermishandeling, inclusief verwaarlozing, is dan ook een randvoorwaarde voor iedere opvoedingssituatie. Andere criteria zijn relevant maar de invulling daarvan is ten dele tijd-, cultuur- en plaatsgebonden. Te denken valt hierbij aan de kwaliteit van de opvoedingsvaardigheden van de ouders of de mate van aandacht die de ouders aan hun kinderen (moeten) geven. Opvattingen over wat een opvoeding is die voldoet aan wat maatschappelijk aanvaardbaar is, zijn steeds in ontwikkeling. De nadruk die nu wordt gelegd op het belang van continuïteit in de opvoeding is hiervan een voorbeeld.

Kinderen hebben, willen zij zich zonder beschadigingen kunnen ontplooiën, een opvoedingssituatie zonder vermijdbare bedreigingen nodig. Het is de taak van hun ouders de voorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van het kind. Als de ouders daarbij problemen ondervinden, kunnen zij voor hulp en ondersteuning een beroep doen op de jeugdzorg. Kinderen kunnen doorgaans een stootje hebben, en vaak kunnen andere factoren belemmeringen compenseren, maar wanneer de omvang van de belemmeringen of het aantal daarvan te groot wordt, lijdt hun ontwikkeling schade. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarin het kind zelf een handicap heeft die op zichzelf, maar zeker ook in combinatie met risicofactoren in de opvoedingssituatie, zijn ontwikkeling bedreigt. Het kan ook gaan om opvoeders die niet voldoende opvoedingsvaardigheden bezitten of voor het kind een onveilige of beschadigende opvoedingssituatie scheppen.

Gewoonlijk is er sprake van congruentie tussen het recht van de ouders om hun kinderen te verzorgen en op te voeden, en het recht van het kind op een adequate opvoedingssituatie. Als de opvoedings- en leefsituatie echter de ontwikkeling van kinderen bedreigt en er een spanning ontstaat tussen de rechten van ouders en die van kinderen, dient de overheid de ouders – waar nodig met toepassing van de dwang van een kindbeschermingsmaatregel – te helpen deze voorwaarden te vervullen.

5.2 De ondertoezichtstelling

Het wetsvoorstel bevat aanpassingen die de maatregel van ondertoezichtstelling ingrijpend zullen wijzigen. Dit betreft allereerst de aanpassing van de grond van de ondertoezichtstelling (onderdeel H, artikel 255). Een kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de noodzakelijke zorg die in verband met het wegnemen van deze concrete bedreigingen is aangewezen, door het kind of door de ouders of een van hen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. De redenen voor de ondertoezichtstelling kunnen liggen in een stagnatie in de ontwikkeling van de minderjarige zelf, waaronder nadrukkelijk ook begrepen wordt de morele ontwikkeling, maar even goed in de beperkte opvoedingscapaciteiten van de ouders.

De nieuwe grond biedt de mogelijkheid om ook kinderen met relatief lichte problemen onder toezicht te stellen¹. Het is immers niet meer noodzakelijk dat hij *ernstig* in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Waar nodig kan

¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, p. 29 (7 februari 2007).

opvoedingsondersteuning, door middel van een schriftelijke aanwijzing in het kader van een ondertoezichtstelling worden opgelegd.

In het eerste lid onder b is tot uitdrukking gebracht dat stabiliteit en continuïteit in de opvoeding van een kind belangrijk is. Deze bepaling is met name van belang bij verlenging van een ondertoezichtstelling. Bij een uithuisplaatsing die langer duurt, zal het steeds lastiger worden te motiveren waarom de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen. Verlengingen van een ondertoezichtstelling zonder perspectief op terugplaatsing bij de ouders is derhalve niet meer mogelijk.

Overigens blijft het mogelijk de ondertoezichtstelling al vóór de geboorte van de minderjarige uit te spreken (zie bijvoorbeeld Rechtbank Rotterdam, 9 mei 2006, LJN: AX2185) indien dit bijvoorbeeld noodzakelijk is voor het treffen van maatregelen ter waarborging van een gecontroleerde zwangerschap en begeleiding tijdens en na de bevalling. Op grond van artikel 2 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt immers het kind waarvan de vrouw zwanger is als reeds geboren aangemerkt zo dikwijls zijn belang dit vordert.

Om de uitvoering van de ondertoezichtstelling transparanter en doelgerichter te maken worden drie voorstellen gedaan. Ten eerste zal de kinderrechter indien hij een minderjarige onder toezicht stelt, de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige in de beschikking opnemen alsmede de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden (onderdeel H, artikel 255, vijfde lid). Hierdoor wordt het voor de ouders en de minderjarige inzichtelijk welke de problemen zijn waaraan gedurende de ondertoezichtstelling in ieder geval gewerkt moet worden. De gezinsvoogddijwerker kan op basis van deze beschikking, in overleg met de ouder of voogd en de minderjarige, de concrete werkdoelen in het plan van aanpak vaststellen.

In het voorontwerp van wet was bepaald dat de doelen van de ondertoezichtstelling in de beschikking werden opgenomen, in plaats van de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind. Op dit voorstel is zowel door de NVvR als de MOgroep kritiek geleverd. De RSJ, Inspectie jeugdzorg en de vFAS hebben de inhoud van de bepaling in beginsel onderschreven. De NVvR acht het op zich een goede zaak dat de doelen die met de ondertoezichtstelling moeten worden bereikt, bespreekbaar worden gemaakt op de zitting maar wijst er op dat wel duidelijk dient te zijn dat de kinderrechter zich niet op het werkgebied van de gezinsvoogddijwerker begeeft. De MO-groep onderschrijft de noodzaak beschikkingen goed te motiveren opdat cliënten weten waar zij aan toe zijn en waarom de maatregel noodzakelijk is maar vindt de term doelen hiervoor verwarrend. De raad voor de kindbescherming en kinderrechter zouden zich moeten concentreren op het beschrijven en vaststellen van problemen en het vervolgens vertalen in bedreigingen voor het kind. De nieuw gekozen formulering komt tegemoet aan de kritiek met behoud van het doel van de bepaling: transparantie voor de cliënt en een doelgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling.

Nu het wetsvoorstel de ruimte biedt om ook minderjarigen met relatief lichte problemen onder toezicht te stellen, is het wenselijk de ondertoezichtstelling niet standaard voor één jaar op te leggen zoals nu in de praktijk niet zelden het geval is, maar per geval te bepalen welke termijn adequaat is gezien de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind. De kinderrechter dient de duur van de ondertoezichtstelling af te stemmen op het concrete geval en mag deze niet langer laten duren dan noodzakelijk is (onderdeel H, artikel 255, vijfde lid).

Het relateren van de duur van de ondertoezichtstelling aan de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige voert de motie Çörüz

uit (Kamerstukken II 2007/08, 31 015 en 31 001, nr. 28) die de regering verzoekt om tussenvormen en maatwerk voor de duur van de ondertoezichtstelling (zogenoemde Flex-ots) te introduceren. Een periodieke toetsing door de rechter van de noodzaak van de maatregel is belangrijk om te kunnen vaststellen of de inbreuk op het familie- en gezinsleven die een ondertoezichtstelling is, nog steeds aangewezen is. Naarmate de duur van de ondertoezichtstelling langer duurt, zal zich de vraag voordoen of dit het juiste interventie-instrument is. Als successievelijk gedurende twee of meer jaren ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing wordt opgelegd, zal die vraag des te indringender moeten worden beantwoord. In die gevallen zal een gezagsbeëindigende maatregel aan de orde zijn.

Ten tweede wordt voorgesteld het gezag van de ouders reeds vanaf het uitspreken van de maatregel op één punt in algemene zin te beperken, namelijk ten aanzien van het geven van toestemming voor de verwerking van gegevens die de persoon van de minderjarige, diens verzorging en opvoeding of de persoon van een ouder of voogd betreffen en die noodzakelijk kunnen worden geacht voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling (artikel III, onderdeel B, artikel 53 Wet op de jeugdzorg).

Ten derde wordt het mogelijk gemaakt dat de kinderrechter op verzoek het gezag van de ouders op specifieke punten kan laten uitoefenen door het bureau jeugdzorg indien een minderjarige met een MUHP uit huis is geplaatst (onderdeel H, artikel 265e). Deze bevoegdheid is aanvullend op de huidige mogelijkheden van het bureau jeugdzorg om tijdens een ondertoezichtstelling schriftelijke aanwijzingen te geven, vervangende toestemming te vragen voor een medische behandeling van een minderjarige jonger dan twaalf jaar of de afgifte van een paspoort te verzoeken.

Het wetsvoorstel wijzigt niets aan het doel van de uitvoering van de ondertoezichtstelling, namelijk het houden van toezicht op de minderjarige en het geven van hulp en steun aan de ouders om hen in staat te stellen de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind weer volledig op zich te nemen (onderdeel H, artikel 262, eerste lid). Het is de bedoeling dat er gedurende de ondertoezichtstelling intensief in het gezin wordt geïnvesteerd om het pedagogisch gezag van de ouders te versterken.

Een van de middelen die de gezinsvoogdijwerker daarbij kan hanteren is de schriftelijke aanwijzing. Nu al kunnen de ouders, als zij zich niet kunnen vinden in de inhoud van de aanwijzing, tegen de aanwijzing in beroep gaan bij de kinderrechter. Dit wetsvoorstel geeft het bureau jeugdzorg de bevoegdheid om de aanwijzing, wanneer de ouders deze naast zich neerleggen en geen gebruik maken van hun mogelijkheid van beroep, ter bekrachtiging voor te leggen aan de kinderrechter. Hierbij kan eveneens een door de wet toegelaten dwangmiddel worden verzocht indien het belang van het kind zich tegen oplegging daarvan niet verzet (onderdeel H, artikel 263, derde lid).

Indien blijkt dat ouders, binnen een voor de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbare termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kind niet op zich kunnen nemen, dient de – nieuwe – maatregel tot gezagsbeëindiging te worden overwogen waarbij het gezag zo mogelijk wordt overgedragen aan de feitelijke opvoeders zoals de pleegouders. Dit is een belangrijke concretisering van het belang dat een kind heeft bij stabiliteit en continuïteit in de verzorging en opvoeding. Bij de eerste verlenging van een ondertoezichtstelling, en zeker na een periode van twee jaar, moet overwogen worden of het kind nog langer in onzekerheid mag blijven over zijn toekomstige opvoedingssituatie.

Het ijkpunt voor het bepalen van de aanvaardbare termijn voor een kind is de periode van onzekerheid over de vraag in welk gezin hij verder zal opgroeien, die het kind kan overbruggen zonder verdergaand ernstige schade voor zijn ontwikkeling op te lopen. Wat voor een minderjarige een redelijke termijn is, is afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling. Het

spreekt voor zich dat een zich over jaren uitstreckende verlenging van de ondertoezichtstelling daar niet bij aansluit. Voor jongere kinderen zal de termijn over het algemeen korter zijn dan voor de oudere kinderen. De toepassing van dit uitgangspunt vereist maatwerk; precieze termijnen zijn niet te geven.

Tot slot krijgt de kinderrechter de mogelijkheid het verzoek aan te vullen indien het niet alle minderjarigen betreft over wie de ouders of de ouder het gezag uitoefenen. Hij doet dit dan ambtshalve (onderdeel H, artikel 255, zesde lid)¹.

De geschillenregeling zoals deze in het voorontwerp was opgenomen, is vervallen. Alle betrokkenen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling konden op verzoek gebruik maken van de geschillenregeling. De kinderrechter had de bevoegdheid een zodanige beslissing te nemen die hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkwam, nadat hij een vergelijk tussen de betrokkenen had beproefd.

De NVvR heeft in haar advies de geschillenregeling bekritiseerd met name vanwege de ambtshalve bevoegdheid van de kinderrechter een beslissing te nemen. De kinderrechter zou door de regeling weer te veel op de stoel van de hulpverlening komen te zitten. Ook de MOgroep is geen voorstander van de regeling omdat het zou leiden tot positieverlies van de gezinsvoogdijwerker en de regeling een toenemende juridisering tot gevolg zou hebben. Ook de RSJ acht de regeling onnodig juridiserend. De vFAS daarentegen vindt de regeling nuttig. Ook door pleegouders en cliënten is de regeling toegejuicht. De Inspectie jeugdzorg verwacht een positief effect van de regeling, omdat door het tijdig wegwerken van geschillen de weg vrij komt voor het werken aan de gestelde doelen. Bij de laatste wetswijziging ondertoezichtstelling (1995) is uitdrukkelijk een scheiding tussen rechtspraak en uitvoering ingevoerd. Uit het Verwey-Jonker onderzoek blijkt ook dat deze scheiding in de praktijk goed werkt. Het is belangrijk deze scheiding te behouden en door de geschillenregeling zou die scheiding inderdaad onder druk kunnen komen te staan, met name door de ambtshalve bevoegdheid een beslissing te nemen die de kinderrechter zou krijgen. Om deze redenen is de geschillenregeling zoals deze was opgenomen in het voorontwerp geschrapt.

5.3 Eén gezagsbeëindigende maatregel

Ter vereenvoudiging van de kinderbeschermingsmaatregelen wordt voorgesteld om de maatregelen van ontheffing en ontzetting uit het ouderlijk gezag te vervangen door één kinderbeschermingsmaatregel: de maatregel tot beëindiging van het gezag (onderdeel J, artikel 266). De (gedwongen) ontheffing en de ontzetting vervallen hiermee. In de grond van de nieuwe maatregel zijn de ongeschiktheid of onmacht om de minderjarige naar behoren op te voeden vervat (de huidige grond voor de ontheffing), alsmede het misbruik van het gezag en de ernstige verwaarlozing van de verzorging en opvoeding (de huidige grond voor de ontzetting).

Een belangrijk verschil met de bestaande gronden voor de ontheffing uit het gezag is, dat de instemming van de ouder met de beëindiging van het ouderlijk gezag niet langer is vereist. Een ontheffing tegen de wil van de ouders was daardoor slechts mogelijk na, kort gezegd, een ondertoezichtstelling van ten minste zes maanden of een gedwongen uithuisplaatsing van meer dan anderhalf jaar. Door de voorgestelde grond van de maatregel tot beëindiging van het gezag kan ook in situaties waarin het al bij de aanvang van het kinderbeschermingstraject duidelijk is dat de ouder niet in staat zal zijn de opvoedingsverantwoordelijkheid binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn op zich te nemen, direct de gezagsbeëindigende maatregel worden getroffen. Een ondertoezichtstelling hoeft er in die gevallen niet aan vooraf te gaan. Het gaat hierbij bijvoor-

¹ Dit artikel is opgenomen ter uitvoering van de motie Çörüz, Bouchibti en Voordewind (Kamerstukken II 2006/07, 31 015, nr. 14).

beeld om situaties waarin de ouders al jarenlang verslaafd zijn aan harddrugs en er weinig of geen aanwijzingen tot verbetering zijn.

Het voorstel sluit aan bij hetgeen mevrouw Van Miltenburg heeft opgemerkt in de Tweede Kamer¹. Zij pleit voor het maken van een onderscheid tussen ouderschap en opvoederschap waar ouders evident niet in staat zijn tot verantwoord opvoederschap. De nieuwe maatregel maakt het eenvoudiger om, indien nodig, vanaf de geboorte van een kind het ouderlijk gezag over dit kind te ontnemen. Hierdoor wordt de ouder feitelijk – direct bij de geboorte van het kind – het opvoederschap ontnomen. Contact tussen ouder en kind blijft uiteraard mogelijk. De mogelijkheden hiertoe dienen bij de uitvoering van de voogdij nadrukkelijk te worden onderzocht en aangewend.

De nieuwe grond biedt de ruimte voor beëindiging van het gezag in die gevallen waarin gerede twijfel is over de bereidheid van de ouders om hun kind duurzaam in een pleeggezin te laten opgroeien (onderdeel J, artikel 266, eerste lid, onder a). Op basis van de vigerende wetgeving heeft de Hoge Raad enige malen geoordeeld dat een gedwongen ontheffing niet kan worden uitgesproken in het geval dat de betrokken ouder blijkt heeft gegeven van zijn bereidheid om het kind in het pleeggezin te laten opgroeien (zie HR 15 juni 1990, NJ 1990, 632, HR 8 mei 1992, NJ 1992, 498 en HR 25 april 1997, NJ 1997, 596). De Hoge Raad heeft in zijn uitspraak van 4 april 2008 (NJ 2008, 506) dit vereiste genuanceerd: «Deze rechtspraak behoeft in verband met het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit in zijn opvoedingssituatie heroverweging, in zoverre dat het blijkt geven van die duurzame bereidheid weliswaar in de beoordeling moet worden betrokken, maar niet (zonder meer) in de weg staat aan gedwongen ontheffing.» Of een gezagsbeëindigende maatregel aan de orde is, zal de rechter moeten beoordelen op grond van *alle* omstandigheden van het geval. Het wetsvoorstel vormt in deze zin een codificatie van de praktijk.

Indien gedurende de uitvoering van een ondertoezichtstelling het op een gegeven moment duidelijk is dat de ouders nimmer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding op zich kunnen nemen, dienen de inspanningen van de gezinsvoogdijwerker erop gericht te zijn acceptatie bij de ouders van die situatie te bevorderen. Dit kan immers een eventuele gezagsbeëindiging voorkomen, omdat de hulpverlening bij acceptatie in vrijwillig kader kan worden voortgezet.

Overigens betekent, zoals hierboven ook al is aangegeven, een beëindiging van het gezag niet dat de ouders geen rol meer in het leven van hun kind kunnen spelen. Zo hebben zij recht op informatie over de ontwikkeling van hun kind en recht op contact met hun kind voor zover het belang van het kind zich hiertegen niet verzet. De ouders hebben bovendien te allen tijde de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om hersteld te worden in het gezag (onderdeel O, artikel 277).

De grond voor beëindiging van de voogdij is gewijzigd conform de wijzigingen zoals deze zijn voorgesteld bij de gezagsbeëindigende maatregel (onderdeel U, artikel 327). Ook is een artikel opgenomen op grond waarvan de voogdij die door een bureau jeugdzorg of Nidos wordt uitgeoefend kan worden beëindigd (onderdeel U, artikel 328).

Voorts wordt voorgesteld om de grond voor herstel in het gezag na een tijdelijke voogdij gelijk te trekken met de grond voor herstel in het gezag na een gezagsbeëindigende maatregel in het geval geen van de ouders die het gezag uitoefenden het gezag nog uitoefent, omdat het gezag geschorst is (onderdeel E, artikel 253r, tweede lid).

5.4 Hiërarchie in bevoegdheid indienen verzoekschrift

Een kindbeschermsmaatregel betekent een (soms vergaande) beperking van het familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. De noodzaak van deze beperking moet worden aangetoond, wil zij gerecht-

¹ Handelingen II 2007/08, blz. 2051–2052 en 2136.

vaardig zijn. Zo dient onder meer de beperking of de beëindiging van het gezag van ouders of voogden evenredig te zijn aan het daarmee te bereiken doel van de bescherming van de belangen van het kind. Voorts dient de rechter erop te kunnen vertrouwen dat het onderzoek dat is verricht teneinde het verzoekschrift te kunnen onderbouwen qua totstandkoming en qua inhoud rechtmatig is. Dit geldt voor een initieel verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel maar ook bij eventuele verlenging van een maatregel.

Het wetsvoorstel beoogt de huidige praktijk met betrekking tot de organisatie of persoon die bevoegd is om een verzoekschrift in te dienen te verduidelijken en daarmee de afstemming in de keten te versterken. Doordat het duidelijk is welke organisatie primair verantwoordelijk is in een bepaalde situatie, wordt de ketensamenwerking gestimuleerd. De hiërarchie betekent in de praktijk dat de organisatie of natuurlijke persoon die een verzoek tot bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling of machtiging tot uithuisplaatsing van een bepaalde minderjarige wenselijk acht, eerst in overleg dient te treden met de organisatie die hiertoe primaire bevoegd is. Alleen in die gevallen dat de primaire bevoegde organisatie aangeeft geen verzoek in te dienen, is immers een ander bevoegd tot het indienen van een verzoek.

Indien de rechter een verzoek ontvangt, zal hij eerst onderzoeken of degene die het verzoek indient hiertoe bevoegd is. Indien het verzoekschrift afkomstig is van een ander dan de instelling die primair bevoegd is en een onderbouwing hiervoor ontbreekt, zal de rechter de indiener vragen zijn verzoekschrift aan te vullen. Mocht de indiener nog geen contact hebben gehad met die instelling dan wordt hem in overweging gegeven alsnog contact op te nemen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat deze instelling het verzoek overneemt of de indiener van het verzoek weet te overtuigen dat de grond voor het verzoek ontbreekt. In andere gevallen zal de rechter het verzoekschrift verder behandelen. De rechter zal hiertoe de primair bevoegde organisatie ter zitting oproepen teneinde zijn mening te horen en na beoordeling van de feiten en omstandigheden uitspraak doen.

De positie van het openbaar ministerie is niet gewijzigd. Het openbaar ministerie behoudt zijn positie om een verzoek in te dienen tot ondertoezichtstelling of beëindiging van het ouderlijk gezag indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Het voorontwerp van wet is naar aanleiding van het advies van het College van procureurs-generaal, op dit punt gewijzigd.

Zie voor een nadere beschouwing over de positionering van de raad voor de kindbescherming en het bureau jeugdzorg paragraaf 6.

5.5 De verantwoording over de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen

Het bureau jeugdzorg zal zowel over de uitvoering van de ondertoezichtstelling als over de uitoefening van de voogdij aan de raad voor de kindbescherming verantwoording afleggen. De huidige toetsende taak ondertoezichtstelling is ongewijzigd gehandhaafd maar is nu in één artikel opgenomen (onderdeel H, artikel 265j).

De aanscherping van de toetsende taak ondertoezichtstelling is door de kritiek die op dit voorstel is geleverd in onder meer het advies van de MO-groep en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, geschrapt. Zie hierover ook paragraaf 10 (Administratieve lasten). Wel wordt een vergelijkbare taak met betrekking tot de uitoefening van de voogdij geïntroduceerd (onderdeel Q, artikel 305).

Het gaat bij de verantwoording over de uitvoering van de ondertoezichtstellingen en voogdijen niet om het algemene kwaliteitstoezicht of het toezicht op de naleving van de wet en de daarop berustende bepalingen.

Dat wordt uitgevoerd door de Inspectie Jeugdzorg (artikel 47 Wet op de jeugdzorg).

5.6 Het blokkaderecht

Pleegouders krijgen een «blokkaderecht» indien zij een kind als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden een jaar of langer verzorgen en opvoeden in het kader van een ondertoezichtstelling (onderdeel H, artikel 265i). Dit recht betekent kort gezegd dat een pleegkind, dat in een pleeggezin is geplaatst en daar een jaar of langer woont, door het bureau jeugdzorg niet uit dat pleeggezin mag worden weggehaald zonder toestemming van de pleegouders of vervangende toestemming van de kinderrechter. Deze regeling van het blokkaderecht vindt haar legitimatie primair in het familie- en gezinsleven dat betrokkenen met het kind hebben opgebouwd. Daarnaast is het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit in zijn opvoeding en verzorging belangrijk. De rechter neemt beide aspecten in zijn beoordeling of vervangende toestemming wordt afgegeven, mee.

In het voorontwerp van wet werd voorgesteld om ook aan zorgaanbieders en aanbieders van zorg een blokkaderecht te geven. Uit de ontvangen adviezen is gebleken dat dit voorstel niet wordt ondersteund. Om deze reden is het dan ook geschrapd.

6. Positionering raad voor de kindbescherming en het bureau jeugdzorg

In paragraaf 5.4 is ingegaan op de hiërarchie in bevoegdheden bij het indienen van een verzoekschrift. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de positionering van de raad en het bureau jeugdzorg.

Tot op heden zijn de raad voor de kindbescherming en het openbaar ministerie de enige organisaties die bevoegd zijn tot het indienen van een verzoek tot ontheffing en ontzetting. Een verzoek tot ondertoezichtstelling wordt in beginsel ook steeds door deze organisaties ingediend, zij het dat deze maatregel ook door de ouder of een ander die de minderjarige als behorend tot zijn gezin verzorgt en opvoedt kan worden gevraagd. Het belangrijkste argument voor de keuze om slechts de raad en het openbaar ministerie bevoegd te maken tot het initiëren van een kindbeschermingsmaatregel was gelegen in de overtuiging dat ingrijpen in het familie- en gezinsleven dient te worden gedaan door een overheidsorgaan, dat daarop rechtstreeks aangesproken kan worden en niet door een particuliere instantie. Daarnaast werd een duidelijke scheiding tussen uitvoering van de maatregel en de beslissingsbevoegdheid daartoe, belangrijk geacht.

Deze argumenten zijn nog steeds geldig. Een kindbeschermingsmaatregel betekent een (soms vergaande) beperking van het familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM. De noodzaak van deze beperking moet worden aangetoond, wil zij gerechtvaardigd zijn. Zo dient onder meer de beperking of de beëindiging van het gezag evenredig te zijn aan het daarmee te bereiken doel van de bescherming van de belangen van het kind. Voorts dient de rechter erop te kunnen vertrouwen dat het onderzoek dat is verricht teneinde het verzoekschrift te kunnen onderbouwen qua totstandkoming en qua inhoud rechtmatig is. Dit betekent onder meer dat het rapport onpartijdig is en niet vooringenomen tot stand is gekomen. Dit laatste punt is bijvoorbeeld problematisch in de situatie dat het bureau jeugdzorg een ondertoezichtstelling uitvoert en tot de conclusie komt dat een verderstreckende maatregel noodzakelijk is¹. Een verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel door hetzelfde bureau jeugdzorg zou in ieder geval de schijn van partijdigheid hebben. Hetzelfde geldt indien het bureau jeugdzorg na het verlenen van ambulante hulp of het nemen van een indicatiebesluit tot de conclusie komt dat een onder-

¹ Zie ook: S. F. M. Wortmann, De raad voor de kindbescherming: nu en in de toekomst, FJR 2006, 9, pp. 210–215.

toezichtstelling aangewezen is. Het is niet wenselijk dat zowel de uitvoering van de jeugdzorg, de beslissingsbevoegdheid tot het initiëren van een kindbeschermingsmaatregel en vervolgens de uitvoering van die maatregel bij één organisatie ligt. Een duidelijke scheiding tussen de uitvoering van de maatregel en de beslissingsbevoegdheid daartoe is noodzakelijk.

Het bureau jeugdzorg heeft binnen de jeugdzorg een centrale positie. Het is de toegang tot de jeugdzorg en geeft onder andere indicatiebesluiten jeugdzorg af op grond waarvan de cliënt een aanspraak op jeugdzorg heeft. Het bureau jeugdzorg verwijst cliënten door naar voorliggende voorzieningen maar ook naar de raad voor de kindbescherming indien het bureau jeugdzorg van mening is dat een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden. De raad zal naar aanleiding van een dergelijke melding een onderzoek instellen en afhankelijk van de onderzoeksresultaten eventueel een kindbeschermingsmaatregel verzoeken. Het komt ook voor dat de raad cliënten vervolgens weer terugverwijst naar bureau jeugdzorg, omdat zij bereid zijn zorg te aanvaarden. Over het algemeen kan het bureau jeugdzorg zich vinden in de conclusies van het onderzoek van de raad. Er zijn echter situaties waarin een verschil van mening blijft bestaan tussen de raad en het bureau jeugdzorg of een ondertoezichtstelling of gezagsbeëindigende maatregel aangewezen is. Indien de raad geen noodzaak voor een maatregel ziet, dient bureau jeugdzorg zich nu neer te leggen bij de beoordeling van de raad, behoudens de uitzonderingsgevallen waarin het openbaar ministerie een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel indient. Dit is echter geen gewenste (om)weg om een verschil van inzicht te beslechten.

Het is echter wel wenselijk dat een mogelijk bedreigende situatie te allen tijde aan de rechter kan worden voorgelegd. Om deze reden is bepaald dat het bureau jeugdzorg, in de situatie dat de raad schriftelijk mededeling heeft gedaan dat het niet tot een verzoek ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging overgaat, de raad kan verzoeken binnen twee weken het oordeel van de kinderrechter te vragen of een kindbeschermingsmaatregel noodzakelijk is. De raad legt in dat geval zijn resultaten van het onderzoek aan de kinderrechter voor maar doet geen verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel (zie onderdeel H, artikel 255, derde lid). Deze constructie is gekozen omdat de raad zo niet gedwongen wordt als verzoeker op te treden terwijl hij zijn verzoek niet kan onderbouwen. Wel wordt een potentieel bedreigende situatie aan de rechter voorgelegd, die desgewenst ambtshalve een maatregel kan uitspreken.

7. Bevoegdheid burgemeester

Naar aanleiding van de door de Raad van State verstrekte voorlichting heeft het kabinet gekozen voor een versterking van de positie van de burgemeester binnen het huidige stelsel. Het kabinet wil de burgemeester via de raad voor de kindbescherming toegang geven tot de kinderrechter om opvoedingsondersteuning af te kunnen dwingen in situaties waarin dat voor de ontwikkeling van het kind noodzakelijk is en ondersteuning niet op vrijwillige basis wordt aanvaard (Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 190). Het voorstel hiertoe is opgenomen in artikel 255 vierde lid. Voorts zal in ieder geval artikel 57 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg moeten worden aangepast om de meldingsprocedure adequaat te regelen.

Door het voorgestelde artikel verkrijgt de burgemeester een bijzondere positie in het stelsel van jeugdbescherming zonder een inbreuk te plegen op de internationale rechtsregels rond overheidsingrijpen in het gezin. Zo wordt altijd het inzicht in de consequenties van ingrijpen in het gezin van de raad voor de kindbescherming benut én is altijd voorzien in een rechterlijke toets vooraf. Ook wordt met deze aanpak het bestaande stelsel intact gelaten.

8. Pleegkinderenwet

Door de voorgestelde wijzigingen zoals deze zijn opgenomen in dit wetsvoorstel, in het bijzonder de introductie van de toetsende taak voogdij (onderdeel Q, artikel 305), komt aan de Pleegkinderenwet geen betekenis meer toe, een beperkt aantal bepalingen uitgezonderd. Door de diverse wijzigingen die in het wettelijke systeem van jeugdbescherming in de afgelopen vijftig jaar zijn doorgevoerd, is de Pleegkinderenwet niet meer toegesneden op het huidige systeem van de jeugdzorg en heeft een groot aantal bepalingen zijn functie verloren. Zo is het toezicht op de verzorging en opvoeding van pleegkinderen geregeld in de Wet op de jeugdzorg. Ook is het takenpakket van de raad voor de kindbescherming in de loop der jaren wezenlijk veranderd.

Beoordeeld is welke bepalingen nog een functie hebben in het stelsel van jeugdbescherming na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en derhalve behouden zouden moeten blijven. Vanuit de praktijk is aangegeven dat dit slechts geldt voor de meldingsplicht van pleegkinderen zoals neergelegd in de Pleegkinderenwet, niet zijnde een minderjarige die krachtens een indicatiebesluit dat strekt tot verblijf bij een pleegouder of een kindbeschermingsmaatregel door anderen wordt verzorgd en opgevoed. Artikelen met betrekking tot die meldingsplicht zijn dan ook opgenomen in dit wetsvoorstel waarbij tevens de redactie van de artikelen is aangepast aan de nieuwe terminologie (artikel IV).

In de Aanpassingswet zal bekeken worden of de overgebleven artikelen in andere wetgeving kunnen worden opgenomen waardoor de Pleegkinderenwet als zodanig kan vervallen.

9. Informatieverstrekking in het kader van de ondertoezichtstelling

9.1 Noodzaak aanvullende regeling

Voor een goede uitvoering van de ondertoezichtstelling speelt de informatieverstrekking aan het bureau jeugdzorg uit de omgeving van de minderjarige een belangrijke rol. Een goed geïnformeerd bureau jeugdzorg is beter in staat een zorgvuldige inschatting te maken over de situatie van een minderjarige en de te verlenen hulp aan de minderjarige en zijn ouders.

Het bureau jeugdzorg zal voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling gegevens nodig hebben van verschillende disciplines. Het gaat hierbij om informatie uit de medische sector (huisarts, kinderarts, schoolarts en het consultatiebureau), uit de sociale sector (onderwijs, crèche, buitenschoolse opvang), van de politie of van justitiële instellingen (openbaar ministerie, raad voor de kindbescherming). Naast gegevens over het kind zelf kan het nodig zijn dat het bureau jeugdzorg over bepaalde gegevens over anderen, zoals van ouders of overige gezins- of familieleden beschikt die van belang zijn voor een goed oordeel over de opvoedingsituatie van het kind.

In de praktijk is gebleken dat deze gegevensuitwisseling een probleem kan zijn. Uit rapporten van de Inspectie Jeugdzorg blijkt bijvoorbeeld dat de gevraagde informatie niet wordt verstrekt omdat de toestemming van de ouder of het kind ontbreekt (Rapportage van 19 mei 2005). In de rapportage van de Jeugdzorgbrigade wordt aangegeven dat de gezinsvoogdijwerker vaak niet kan beschikken over alle relevante gegevens over de achtergrond van de opvoeders, waardoor de situatie waarin het kind verkeert niet goed kan worden ingeschat (Jeugdzorgbrigade 2005a, tweede voortgangsrapportage, blz. 26). Door de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is naar aanleiding van deze rapportage aangegeven dat een gezinsvoogdijwerker goed geïnformeerd

moet zijn over de situatie waarin het kind verkeert en met name de achtergrond van de opvoeders (Kamerstukken II 2005/06, 29 815, nr. 44, blz. 4). Van belang voor de gegevensverstrekking in het kader van een ondertoezichtstelling is dat met deze maatregel het ouderlijk gezag niet wordt ontnomen, maar wordt beperkt. Ouders zijn en blijven als wettelijk vertegenwoordiger bevoegd tot het geven van de vereiste toestemming tot verwerking van gegevens. Als ouders toestemming weigeren voor de verstrekking van gegevens over het kind dan wel voor de verstrekking van eigen gegevens, of het kind dat zelf toestemming dient te geven deze weigert, zal deze informatie veelal niet worden verkregen. De hierboven genoemde professionals voelen zich vaak gehinderd inlichtingen te geven omdat niet duidelijk zou zijn wanneer welke informatie wel of niet mag worden verstrekt. Onzekerheid hierover blijkt in de praktijk tot een verminderde bereidheid te leiden om informatie te verstrekken. Uit een brief van 15 mei 2007 van de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) aan de minister voor Jeugd en Gezin blijkt dat uit een rondetafelgesprek van het Cbp met vertegenwoordigers van jeugdzorg, psychiatrie, politie, onderwijs, de Inspectie jeugdzorg en diverse medische beroepsgroepen en wetenschappers naar voren is gekomen dat bij kindermishandeling de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) geen beletselen bevat die ingrijpen bij een vermoeden van kindermishandeling verhinderen, maar dat hulpverleners vaak bang zijn om hun beroepsgeheim te doorbreken. In het wetsvoorstel wordt in aansluiting op de bestaande informatiebepaling in het kader van kindermishandeling ook met betrekking tot de informatieverstrekking in het kader van een ondertoezichtstelling duidelijkheid gegeven.

9.2 Algemene regels voor gegevensverstrekking

Voorkomen moet worden dat het verwerken van gegevens door een bureau jeugdzorg een onaanvaardbare inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen met zich meebrengt. In artikel 10 van de Grondwet en in diverse internationale verdragen, waaronder artikel 8 EVRM, wordt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer erkend.

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) bevat normen die gericht zijn op een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Onder persoonsgegevens wordt verstaan elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Onder verwerking van deze gegevens wordt verstaan elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of enige andere vorm van terbeschikkingstellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.

De verwerking van persoonsgegevens dient op behoorlijke en zorgvuldige wijze plaats te vinden en persoonsgegevens mogen alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld. Artikel 8 Wbp geeft een limitatieve opsomming van de gronden die een verwerking van persoonsgegevens rechtvaardigen, zoals de ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene (onderdeel a), de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt (onderdeel e) en de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer prevaleert (onderdeel f). De verwerking van gegevens moet voorts rechtmatig zijn. Daarvan is in ieder geval sprake als persoonsgegevens worden verwerkt met toestemming van de

betrokkene. Wanneer toestemming wordt gegeven, moet overigens wel worden voldaan aan de wettelijke vereisten van de Wbp (zie de artikelen 6, 9 en 11 Wbp).

Gegevensverwerking zonder toestemming is geoorloofd indien deze herleidbaar is tot één van de in artikel 8 Wbp onder b tot en met f genoemde rechtvaardigingsgronden. Voor het bureau jeugdzorg is onder meer onderdeel e van belang. In het wetsvoorstel wordt hiervoor een nadere uitwerking gegeven.

Met betrekking tot de verwerking van bijzondere (gevoelige) gegevens, zoals gegevens betreffende iemands godsdienst, levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid of strafrechtelijke gegevens worden aanvullende regels gesteld in de artikelen 16 tot en met 23 Wbp.

9.3 Aanvullende regeling gegevensverwerking ondertoezichtstelling

Het wetsvoorstel bevat een aanvullende regeling ten aanzien van de gegevensverwerking in het kader van een ondertoezichtstelling. Door de voorgestelde regeling wordt het gezag van de ouders bij aanvang van de ondertoezichtstelling op één punt beperkt, namelijk ten aanzien van het geven van toestemming voor de verwerking van gegevens die de persoon van de minderjarige, diens verzorging en opvoeding of de persoon van een ouder of voogd betreffen en die noodzakelijk kunnen worden geacht voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Derden mogen op grond van de voorgestelde regeling zonder toestemming van de ouders gegevens verstrekken aan het bureau jeugdzorg indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Zie hiertoe de voorgestelde wijziging van artikel 53 Wet op de jeugdzorg (artikel III, onderdeel B).

De nieuwe regeling betreft een recht van derden om gegevens aan het bureau jeugdzorg te verstrekken maar het is geen plicht tot het verstrekken van gegevens. Het verstrekken van gegevens wordt vereenvoudigd, omdat toestemming van de ouders niet noodzakelijk is, maar de afweging of en welke gegevens aan het bureau jeugdzorg worden verstrekt, is aan degene die de gegevens verstrekt. Ook is bepaald dat zonodig het beroepsgeheim kan worden doorbroken.

Volgens de in Nederland gangbare opvatting is het beroepsgeheim geen absoluut recht. Zwaarwegende belangen van anderen of maatschappelijke belangen kunnen aanleiding zijn tot het doorbreken van het beroepsgeheim. Het beroepsgeheim kan worden doorbroken na toestemming van de betrokkene, op grond van een wettelijke bepaling en in bepaalde gevallen van noodtoestand of overmacht, ook wel aangeduid met «conflict van plichten». In een situatie van conflict van plichten bestaat er bij een persoon met een beroepsgeheim gewetensnood. In deze situatie moet de afweging van belangen door degene met een beroepsgeheim zelf plaatsvinden. Het beroepsgeheim mag worden doorbroken, als het belang dat daarmee wordt gediend hoger moet worden geacht dan het belang dat met de geheimhoudingsplicht wordt gediend. Indien de betrokkene besluit zijn beroepsgeheim te doorbreken, is het mogelijk dat hij zich voor de rechter beroept op artikel 40 Sr (overmacht). Ingevolge dit artikel kan de strafbaarheid van het doorbreken van het beroepsgeheim komen te vervallen vanwege de situatie van overmacht.

10. Administratieve en uitvoeringslasten

Aan het wetsvoorstel zijn geen administratieve lasten verbonden. De bepalingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, vallen niet onder de definitie administratieve lasten zoals deze is opgenomen in de handleiding «Meten is Weten II, Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven». In deze handleiding is bepaald dat de taken van de bureaus jeugdzorg, inclusief de uitvoering van (gezins)voogdij, niet als bedrijfsleven worden beschouwd. Gegeven

de selectiecriteria heeft Actal besloten het voorstel niet te selecteren voor een advies. Wel heeft Actal opgemerkt dat het mogelijk is om uit eigen initiatief de consequenties van het wetsvoorstel voor de professionals in beeld te brengen en daarbij de alternatieven voor een verdere beperking van hun lasten te betrekken.

Dit advies is gevolgd met betrekking tot de verantwoordingsstaak van het bureau jeugdzorg over de uitvoering van de ondertoezichtstelling en de uitoefening van de voogdij aan de raad voor de kindbescherming. In het voorontwerp van wet was een aanscherping van de huidige toetsende taak ondertoezichtstelling opgenomen. Deze taak zou een toename van de uitvoeringslasten voor de bureaus jeugdzorg hebben betekend. Ondanks dat diverse organisaties, waaronder de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, hebben aangegeven de aanscherping van die taak te onderschrijven, is de aanscherping van die toetsende taak ondertoezichtstelling geschrapt. De belangrijkste reden hiervan is de toename van de lasten voor de bureaus jeugdzorg en de problemen die de aanscherping van die taak voor de praktijk zou opleveren. Wel is de introductie van de toetsende taak voogdij (onderdeel Q, artikel 305) gehandhaafd. De toename van de lasten voor de bureaus jeugdzorg is ten aanzien van deze nieuwe taak beperkt, omdat het gaat om het sturen van een afschrift van het plan dat op grond van de huidige regelgeving (artikel 40 Uitvoeringsbesluit Wjz) reeds opgesteld dient te worden.

11. Artikelen

Artikel I

Onderdeel A, artikel 241

De raad voor de kindbescherming heeft onder meer tot taak de rechter te verzoeken te voorzien in het gezag indien een minderjarige niet onder het wettelijk vereiste gezag staat of dit gezag niet wordt uitgeoefend. Deze taak is opgenomen in het eerste lid en is niet gewijzigd. Hieronder vallen zeer diverse situaties. Zo kan het gaan om een minderjarige moeder die geen personen in haar omgeving heeft om de voogdij over haar kind op zich te nemen, of om een ouder die wegens het begaan van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis is genomen. Ook vallen hier de zogenoemde «Schipholkinderen» onder, minderjarigen die reizend vanuit het buitenland met hun ouder(s) op de luchthaven Schiphol aankomen en van wie de ouder(s) op de luchthaven worden aangehouden op verdenking van een strafbaar feit, waarbij het in de regel gaat om een drugsdelict. De raad dient in deze zaken een verzoek bij de rechter in teneinde in het gezag te voorzien.

Indien het dringend en onverwijld noodzakelijk is om in het gezag over de minderjarige te voorzien teneinde de belangen van de minderjarige te behartigen, kan de raad op grond van het tweede lid een voorlopige voogdij verzoeken. Anders gezegd: het gaat om een gezagsvoorziening in crisisachtige situaties. Dit wordt ook bevestigd door de regel dat in deze gevallen van het gebruikelijke voorafgaande verhoor van de ouders/voogd en de minderjarige van 12 jaar en ouder kan worden afgezien als een snelle beslissing noodzakelijk is (vergelijk art. 800 lid 3 en 809 lid 3 Rv). De voorlopige voogdij is een kindbeschermingsmaatregel en kan om die reden slechts aan het bureau jeugdzorg of indien het gaat om een minderjarige vreemdeling, aan een hiertoe aangewezen rechtspersoon (stichting Nidos, zie het zesde lid) worden opgedragen.

De redactie van het tweede lid is aangepast teneinde te verduidelijken dat dit artikel bedoeld is voor die gevallen waarin een gezagsvoorziening dringend en onverwijld noodzakelijk is. De zinsnede «ter voorkoming van ernstig gevaar voor de zedelijke en geestelijke belangen of voor de gezondheid van zulk een minderjarige» is vervallen. Indien er sprake is van zodanig schadelijk gedrag van voor de ontwikkeling van het kind van

de ouders dat het ouderlijk gezag beperkt of geschorst dient te worden, is een voorlopige maatregel op grond van artikel 257 (voorlopige ondertoezichtstelling) of 268 (voorlopige voogdij) aangewezen. Dit geldt ook voor het kunnen doen plaatsvinden van medische ingrepen die noodzakelijk zijn voor een kind.

Een voorlopige voogdij op grond van artikel 241 kan eveneens worden verzocht indien een pleegkind, de leeftijd van zes maanden nog niet bereikt hebbende en niet staande onder voogdij van een rechtspersoon, in een gezin is opgenomen zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de raad voor de kindbescherming. De grond hiertoe is in het voorgestelde artikel niet gewijzigd. Opgemerkt zij dat het enkele feit dat een pleegkind is opgenomen zonder voorafgaande schriftelijke toestemming niet voldoende grond is om een voorlopige voogdij uit te spreken; het gaat niet om een «standaardsanctie». Ook in deze gevallen dient, evenals thans, de voorlopige voogdij dringend en onverwijld noodzakelijk te zijn. De termijnen van de voorlopige ondertoezichtstelling (artikel 257) en de voorlopige voogdij (artikel 268) zijn in dit wetsvoorstel met elkaar in overeenstemming gebracht. In beide gevallen is de duur van de maatregel maximaal drie maanden. Door een wijziging in de desbetreffende bepaling ingevolge de Wet op de jeugdzorg (Stb.2004, 306, artikel 77, onderdeel B) had de rechter bij de beslissing tot voorlopige voogdij reeds de mogelijkheid om de duur van de voorlopige voogdij te bepalen op twaalf weken in plaats van de standaard van zes weken. Zes weken voor de voorlopige voogdij bleek immers niet zelden te kort om te komen tot de indiening van een voldoende, met onderzoek onderbouwd verzoekschrift tot een definitieve voorziening in het gezag. De vervaltermijn van zes weken was erop gericht de periode van (rechts)onzekerheid voor het kind en de belanghebbenden, met name de ouders, zo kort mogelijk te doen zijn.

Vanwege de ernst van de maatregel en de inbreuk die dit in de privé-sfeer van de burger met zich meebrengt, blijft het van belang goed af te wegen of een termijn van drie maanden niet te lang is. Uit de praktijk blijkt echter dat de raad voor de kindbescherming in de regel meer dan zes weken, maar hoogstzelden meer dan drie maanden nodig heeft om tot een zorgvuldige afweging te komen. De zorgvuldigheid van het onderzoek is eveneens een waarborg voor de burger waarmee de rechtszekerheid gediend is. Om die reden is het gerechtvaardigd om de termijn van de voorlopige voogdij te stellen op maximaal drie maanden. Dit laat uiteraard onverlet dat de rechter de duur van de voorlopige voogdij dient af te stemmen op het concrete geval. De rechter kan de termijn dus ook stellen op bijvoorbeeld zes weken.

Onderdeel B, artikel 253g

De redactie van de grond om een ouder zonder gezag met het gezag over het kind te bekleden na het overlijden van de andere ouder met gezag, is aangepast aan de terminologie van het wetsvoorstel. Uitgangspunt is en blijft dat een dergelijk verzoek wordt toegewezen, maar de rechtbank kan het verzoek afwijzen indien dit in het belang van het kind noodzakelijk is, bijvoorbeeld om redenen van continuïteit in de opvoeding. Daarom is de huidige grond «indien gegronde vrees bestaat dat bij inwilliging de belangen van de kinderen zouden worden verwaarloosd» minder adequaat.

Onderdeel C, artikel 253h

Evenals in artikel 253g is de redactie van het derde lid aangepast.

Onderdeel D, artikel 253q

Ook in dit artikel is de grond om een ouder die onbevoegd was om het gezag uit te oefenen weer met het gezag te belasten, aangepast aan de terminologie van het wetsvoorstel. Ten tweede worden het bureau jeugdzorg en Nidos bevoegd gemaakt een dergelijk verzoek in te dienen. Dit

sluit aan bij de huidige praktijk. In het bijzonder Nidos vraagt de rechtbank te voorzien in het gezag over alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Onderdeel E, artikel 253r

Op grond van dit artikel is het mogelijk om het gezag van de ouder(s) te schorsen indien zij al dan niet tijdelijk in de onmogelijkheid verkeren het gezag uit te oefenen of het bestaan of de verblijfplaats van hen onbekend is. Op deze wijze kan in het gezag over een minderjarige worden voorzien. Een voorziening in het gezag kunnen de ouders zelf entameren indien zij bijvoorbeeld voor enige tijd in het buitenland gaan wonen en hun kinderen bij familie of goede vrienden onderbrengen. Ook kan het zijn dat een kind in Nederland naar school gaat terwijl de ouders elders verblijven (zie bijvoorbeeld Voogdijregeling Antilliaanse jongeren).

De raad voor de kindbescherming kan ook een beroep doen op dit artikel om in de uitoefening van het gezag over een minderjarige te voorzien zonder dat tevens beëindiging van het gezag nodig is. De rechtbank kan ook bijvoorbeeld Nidos op grond van dit artikel als voogd over alleenstaande minderjarige vreemdelingen benoemen. In geval van langdurige detentie, in het bijzonder als de ouder in het buitenland is gedetineerd, kan het nodig zijn dat de voogdij aan het bureau jeugdzorg wordt opgedragen. De voogdij kan echter ook aan een natuurlijk persoon worden opgedragen.

Voor de situaties waarin artikel 253r voorziet, wordt voorgesteld in die gevallen dat geen ouder het gezag uitoefent, in afwijking van het bepaalde in artikel 253q, de ouders slechts in het gezag te herstellen indien is voldaan aan artikel 277, eerste lid. Het ouderlijk gezag kan hersteld worden indien herstel in het belang van de minderjarige is en de ouder(s) duurzaam de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige, bedoeld in artikel 247, tweede lid, kunnen dragen. Ten opzichte van het bepaalde in artikel 253q is dus de tweede voorwaarde aanvullend: vastgesteld moet tevens kunnen worden dat de ouders de verantwoordelijkheid ten aanzien van de verzorging en opvoeding over de minderjarige kunnen dragen.

De grond voor het herstel in gezag na tijdelijke voogdij is hiermee gelijk met de grond voor herstel in het gezag na een gezagsbeëindigende maatregel tenzij slechts het gezag van één ouder was geschorst en de andere ouder het gezag tijdelijk alleen uitoefent. Het gaat immers in deze gevallen vaak om een (kinderbeschermings)maatregel teneinde in een gezagsvacuüm te kunnen voorzien. Ook indien de ouder(s) feitelijk weer in staat zijn om het gezag uit te oefenen, behoeft herstel van het gezag niet altijd in het belang van het kind te zijn en daarom is een aanvullende beoordeling door de rechter noodzakelijk. In die gevallen waarin de ouders een tijdelijke gezagsvoorziening hebben geëntameerd vanwege een verblijf in het buitenland, zal deze voorwaarde naar verwachting nimmer een beletsel opleveren om de ouders in het gezag te herstellen en is dit dus onnodig bezwarend. Dit kan anders zijn indien de ouder bijvoorbeeld na een verblijf van drie jaar in een buitenlandse gevangenis vanwege drugs-smokkel weer terug in Nederland is. De rechter kan desgewenst aan de raad voor de kindbescherming advies vragen (artikel 810 Rv).

Onderdeel F, artikel 253s

Artikel 253s regelt het blokkaderecht van pleegouders in vrijwillig kader. De redactie van de grond om het blokkaderecht te doorbreken, is aangepast aan de terminologie van het wetsvoorstel.

Onderdeel G, artikel 253v

Het blokkaderecht zoals opgenomen in artikel 253s dient ook te gelden voor een minderjarige die door zijn ouder en partner, die op grond van artikel 253t gezamenlijk het gezag uitoefenen, in een pleeggezin is geplaatst. Aan artikel 253v ontbreekt nu een verwijzing naar artikel 253s

waardoor dit artikel niet van overeenkomstige toepassing is. De voorgestelde wijziging verklaart artikel 253s van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel H

De artikelen die zijn opgenomen in onderdeel H, vervangen de artikelen zoals deze nu zijn opgenomen in titel 10, afdeling 4 (artikelen 254 tot en met 278). Voor de duidelijkheid zijn de artikelen uitgeschreven waarbij een aantal artikelen ongewijzigd is overgenomen of slechts redactioneel is aangepast aan de terminologie van het wetsvoorstel.

Artikel 254

In overeenstemming met de gehanteerde terminologie in de Wet op de jeugdzorg geeft dit artikel aan wat onder stichting moet worden verstaan. Onder stichting is ook een door de Minister van Justitie aanvaarde rechtspersoon begrepen. Artikel 256, derde lid (nieuw), verklaart immers onder meer afdelingen 4 (ondertoezichtstelling van minderjarigen) van overeenkomstige toepassing.

Artikel 255

Eerste lid

De grond van de ondertoezichtstelling is ruimer geformuleerd dan de grond zoals deze is vastgesteld bij Wet van 26 april 1995 tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen (Stb. 1995, 256). Hierdoor wordt het mogelijk om ook minderjarigen onder toezicht te stellen met relatief lichte problemen. Kort gezegd kan een minderjarige onder toezicht worden gesteld indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, en de noodzakelijke zorg aan de minderjarige of aan zijn ouders om de bedreigingen voor de minderjarige weg te nemen niet in vrijwillig kader verleend kan worden én het de verwachting is dat de ouders de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn kunnen dragen. De vereisten zijn cumulatief.

Ten aanzien van het eerste vereiste (onder a) het volgende. De formulering van de grond sluit aan bij de zogenoemde indicatietaak van het bureau jeugdzorg zoals deze is opgenomen in het eerste lid van artikel 5 van de Wet op de jeugdzorg. De aansluiting tussen zorg in vrijwillig of gedwongen kader zal hierdoor worden vereenvoudigd omdat de terminologie op elkaar aansluit. De term zorg dient breed te worden opgevat en kan elke vorm van zorg zijn die noodzakelijk is voor het wegnemen van de bedreigingen voor de ontwikkeling van een minderjarige, inclusief de zorg of ondersteuning aan ouders. Zorg kan bijvoorbeeld zijn:

- jeugdzorg waarop ingevolge de Wet op de jeugdzorg of artikel 11a van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen aanspraak kan worden gemaakt;
- vormen van geestelijke gezondheidszorg voor minderjarigen of hun ouders (AWBZ);
- zorg voor verstandelijk gehandicapte minderjarigen (AWBZ);
- andere benodigde zorg aan minderjarigen of hun ouders, bijvoorbeeld op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

In de grond is opgenomen dat het moet gaan om noodzakelijke zorg die niet of onvoldoende wordt geaccepteerd; dit in plaats van de grond van het huidige artikel 254 «en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen». De voorgestelde formulering verduidelijkt dat de grens tussen hulp in vrijwillig of gedwongen kader ligt bij de acceptatie van de benodigde zorg. Indien vaststaat dat deze zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd door de ouder(s) is het mogelijk om een minderjarige onder toezicht te stellen.

Ouders behoeven echter niet iedere vorm van hulp te accepteren. De zorg die wordt aangeboden, dient «passend» te zijn in de zin dat het zorgaanbod een relatie legt tussen de bedreiging van het kind en het wegnemen van die bedreiging. Bij een «second best» aanbod bijvoorbeeld vanwege wachtlijsten behoeft hiervan niet altijd sprake zijn en kunnen ouders gemotiveerd het zorgaanbod weigeren.

Het tweede vereiste (onder b) is opgenomen om te voorkomen dat een ondertoezichtstelling steeds wordt verlengd terwijl het duidelijk is dat de ouders duurzaam niet de verantwoordelijkheid voor de zorg van hun kind kunnen dragen. Uitdrukkelijk zij gesteld dat het dragen van verantwoordelijkheid ook kan betekenen dat de ouders accepteren dat hun kind elders wordt opgevoed (bijvoorbeeld in een pleeggezin) of met voortdurende hulp en steun in het kader van een ondertoezichtstelling de verantwoordelijkheid kunnen dragen voor de verzorging en opvoeding (bijvoorbeeld bij mensen met een geestelijke beperking). Indien een kind bij zijn ouders woont en er geen noodzaak is tot uithuisplaatsing is per definitie aan het tweede vereiste voldaan omdat de ouders in deze situatie hun kind verzorgen en opvoeden. Een ondertoezichtstelling kan in die gevallen blijven doorlopen totdat het kind meerderjarig wordt.

Het ijkpunt voor het bepalen van de aanvaardbare termijn voor een kind is de periode van onzekerheid die het kind kan overbruggen zonder ernstige schade op te lopen voor zijn ontwikkeling, over in welk gezin hij verder zal opgroeien. Wat voor een minderjarige een redelijke termijn is, is afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling. Voor jongere kinderen zal deze termijn over het algemeen korter zijn dan voor de oudere kinderen. De toepassing van dit uitgangspunt vereist maatwerk, precieze termijnen zijn niet te geven.

Het vereiste onder b kan als consequentie hebben dat in ernstige situaties waarin het na onderzoek duidelijk is dat de ouders nimmer duurzaam in staat zullen zijn de opvoedingsverantwoordelijkheid op zich te nemen, ook niet met hulp en steun van een ondertoezichtstelling, niet aan de grond van de ondertoezichtstelling is voldaan en direct een gezagsbeëindigende maatregel moet worden getroffen. Zie voor een nadere toelichting hieromtrent de toelichting bij artikel 266.

Tweede lid

In het tweede lid is opgenomen wie een verzoekschrift tot ondertoezichtstelling mag indienen. In de aanduiding wie bevoegd is, is een rangorde aangebracht. Uitgangspunt is dat de raad voor de kinderbescherming het verzoekschrift tot ondertoezichtstelling indient. Ook het openbaar ministerie is bevoegd tot het doen van een verzoek tot ondertoezichtstelling. Indien de raad niet voornemens is een verzoek in te dienen, kunnen ook een ouder (met en zonder gezag) of degene die het kind als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt een dergelijk verzoek indienen. De raad zal in die situatie, indien een verzoek tot het onder toezicht stellen van de minderjarige door een ander is ingediend, ter zitting als belanghebbende worden opgeroepen en zijn bevindingen van het uitgevoerde onderzoek geven.

Derde lid

Voor het bureau jeugdzorg is een bijzondere positie gecreëerd. In een reguliere situatie doet het bureau jeugdzorg aan de raad voor de kinderbescherming een zorgmelding over een bepaald kind (artikel 9 Wjz). De raad start vervolgens een onderzoek en besluit afhankelijk van de resultaten van dit onderzoek tot het al dan niet indienen van een verzoek tot een ondertoezichtstelling of eventueel een gezagsbeëindigende maatregel. Bij een negatief besluit deelt de raad op grond van het derde lid een dergelijk besluit schriftelijk mee aan het bureau jeugdzorg dat de zorgmelding heeft gedaan. Zoals in paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting uiteen is gezet, zijn er situaties waarin een verschil van mening

blijft bestaan tussen de raad en het bureau jeugdzorg over de vraag of een ondertoezichtstelling aangewezen is. Aangezien het wenselijk is dat een mogelijk bedreigende situatie voor een kind te allen tijde aan de kinderrechter kan worden voorgelegd, bepaalt dit derde lid dat het bureau jeugdzorg, in de situatie dat de raad schriftelijk mededeling heeft gedaan dat hij niet tot een verzoek tot ondertoezichtstelling overgaat, de raad kan verzoeken binnen twee weken het oordeel van de kinderrechter te vragen of een ondertoezichtstelling noodzakelijk is. De raad legt in dat geval zijn resultaten van het onderzoek aan de kinderrechter voor maar doet geen verzoek tot een ondertoezichtstelling.

Deze constructie is gekozen omdat de raad zo niet gedwongen wordt als verzoeker op te treden, terwijl hij van mening is dat zijn verzoek niet kan worden onderbouwd. Wel wordt de situatie aan de rechter voorgelegd, die desgewenst ambtshalve de ondertoezichtstelling kan uitspreken, indien hij de ondertoezichtstelling wel noodzakelijk acht. Het ligt voor de hand dat het bureau jeugdzorg ter terechtzitting wordt opgeroepen om zijn visie op de zaak te geven.

Vierde lid

Eenzelfde constructie als in het derde lid is opgenomen voor het bureau jeugdzorg, is opgenomen in het vierde lid voor de burgemeester. Indien de raad voor de kinderbescherming niet tot indiening van een verzoek tot ondertoezichtstelling overgaat nadat hij een melding van de burgemeester heeft ontvangen dat een maatregel met betrekking tot het gezag dient te worden overwogen, kan ook de burgemeester de raad verzoeken binnen twee weken het oordeel van de kinderrechter te vragen of een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk is¹.

Vijfde lid

Aan iedere ondertoezichtstelling liggen (het risico van) opvoed- en opgroei-problemen ten grondslag. Die problemen blijken bij de aanmelding van het kind bij bijvoorbeeld het bureau jeugdzorg of AMK voor onderzoek (zorgmelding) en/of hulp, en worden in de loop van het onderzoeks- of hulptraject uitgedrukt in meer concrete bedreigingen voor het kind (een stagnerende ontwikkeling op een of meerdere terreinen, problematisch gedrag) en/of problemen van de ouders die een belemmering zijn voor «goed genoeg» ouderschap zoals tekorten in opvoedingsvaardigheden. Deze bedreigingen zijn de aanleiding voor het aanbieden van hulp, indien noodzakelijk in het kader van de ondertoezichtstelling. Het doel van de ondertoezichtstelling is de bedreigingen weg te nemen die de aanleiding zijn of kunnen worden voor de opvoed- en opgroei-problemen. Om voor de ouders en de minderjarige inzichtelijk te maken welke de problemen zijn waaraan gedurende de ondertoezichtstelling in ieder geval gewerkt zal worden, is in het vijfde lid bepaald dat de kinderrechter in de beschikking de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige opneemt. Dit vergroot de transparantie van de ondertoezichtstelling en geeft de gezinsvoogdijwerker voldoende ruimte om, in overleg met de ouder of voogd en de minderjarige, de concrete werkdoelen in het plan van aanpak vast te stellen.

Het benoemen van de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige in de beschikking van de kinderrechter komt tegemoet aan de wens naar duidelijkheid over de voorwaarden waaronder de ondertoezichtstelling kan worden beëindigd, met handhaving van de vereiste flexibiliteit bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. De gezinsvoogdijwerker blijft, doordat deze verantwoordelijk is voor het vaststellen van de (werk)doelen, in staat zelf invulling te geven aan de uitvoering van de ondertoezichtstelling.

In het vijfde lid is tevens bepaald dat in de beschikking van de kinderrechter «de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling

¹ Zie ook Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 190.

zal gelden» zal worden opgenomen. Nu de grond om een kind onder toezicht te stellen is verruimd, is het niet vanzelfsprekend dat de duur van de ondertoezichtstelling de maximale termijn van een jaar is. Juist bij de relatief lichte problemen zal de duur van de maatregel over het algemeen korter zijn. De maatregel mag immers niet langer duren dan gerechtvaardigd.

Zesde lid

Ter uitvoering van de motie Çörüz, Bouchibti en Voordewind (Kamerstukken II 2006/07, 31 015, nr. 14) geeft dit artikel aan de kinderrechter de mogelijkheid het verzoekschrift aan te vullen indien het niet alle minderjarigen betreft over wie de ouders of de ouder het gezag uitoefenen. Hij kan dit doen op een aanvullend verzoek van de raad voor de kinderbescherming dat ter zitting wordt gedaan of ambtshalve. Om het verzoekschrift aan te vullen en deze minderjarigen onder toezicht te stellen, is het uiteraard noodzakelijk dat aan de grond van een ondertoezichtstelling is voldaan. Ook zal de rechter voor iedere minderjarige afzonderlijk de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige, in zijn beschikking opnemen. Om deze reden zal de kinderrechter indien hij het verzoek ambtshalve aanvult, wellicht advies aan de raad voor de kinderbescherming moeten vragen teneinde deze bedreigingen adequaat in de beschikking te kunnen opnemen.

Artikel 256

Naast het bureau jeugdzorg voert ook stichting Nidos ondertoezichtstellingen uit. Nidos is door de Minister van Justitie hiertoe aanvaard. Dit artikel bepaalt onder meer welke minderjarigen een kinderrechter onder toezicht kan stellen van Nidos en stelt regels omtrent de vervanging van Nidos. Dit artikel is ongewijzigd overgenomen (artikel 254, tweede, derde en zesde lid, oud).

Artikel 257

Als snel handelen geboden is, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die het voorgestelde artikel 257 biedt voor het uitspreken van een voorlopige ondertoezichtstelling. Een minderjarige kan voorlopig onder toezicht worden gesteld indien een ernstig vermoeden bestaat dat de grond, bedoeld in artikel 255, eerste lid, is vervuld en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen. Anders dan bij een reguliere ondertoezichtstelling hoeft nog niet te worden aangetoond dat aan de grond van de ondertoezichtstelling is voldaan. Voldoende is dat het ernstige vermoeden bestaat dat aan die grond van de ondertoezichtstelling is voldaan. De formulering van dit artikel sluit aan bij artikel 29c van de Wet op de jeugdzorg (voorlopige machtiging gesloten jeugdzorg, Stb. 2007, 578).

De gekozen formulering maakt het mogelijk om de «best practices» die zijn ontwikkeld in de pilot Ketensamenwerking in het kader van het programma Beter Beschermd, in de werkprocessen van de betrokken organisaties op te nemen. Doel van dit project is te komen tot één landelijke werkwijze voor samenwerking in de jeugdbeschermingsketen. Met deze werkwijze zal in een concrete situatie sneller besluitvorming kunnen worden gerealiseerd over het inzetten van een kinderbeschermingsmaatregel waarmee de doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen kunnen worden verkort.

Artikel 258

De maximale duur van een ondertoezichtstelling is één jaar. Indien een voorlopige ondertoezichtstelling hieraan vooraf is gegaan, komt deze tijd niet in mindering op de maximale duur. Indien dit passend is, kan de kinderrechter de ondertoezichtstelling dus voor een jaar opleggen. Op dit moment bestaat er onzekerheid of dit inderdaad mogelijk is.

De termijn van een jaar biedt enerzijds aan de ouder en de minderjarige voldoende rechtswaarborgen terwijl anderzijds onnodige bureaucratie voor het bureau jeugdzorg om tussentijds een verlenging van de maatregel te moeten vragen, wordt voorkomen. Vanwege de inbreuk die een ondertoezichtstelling in de privé-sfeer van de ouder en de minderjarige met zich meebrengt, is het van belang goed af te wegen of een termijn van een jaar na ommekomst van een voorlopige ondertoezichtstelling niet te lang is. Er is echter geen goede reden te bedenken waarom de duur van de eerste ondertoezichtstelling na een voorlopige ondertoezichtstelling niet ook maximaal een jaar zou mogen duren. Er gaat immers een rechterlijke toets aan het opleggen van de maatregel vooraf waarbij de kinderrechter bovendien de duur van de maatregel afstemt op de concrete omstandigheden van het individuele geval en de ouder of de minderjarige van twaalf jaar of ouder te allen tijde om opheffing van de ondertoezichtstelling kunnen vragen (artikel 261).

Artikel 259

Op grond van dit artikel kan het bureau jeugdzorg dat de ondertoezichtstelling uitvoert, vervangen worden door een ander bureau jeugdzorg. Dit artikel komt overeen met het bepaalde in het huidige artikel 254, vijfde lid, eerste twee volzinnen. Vervanging kan worden gevraagd door het bureau jeugdzorg, de raad voor de kinderscherming maar ook door de met gezag belaste ouder of minderjarige van twaalf jaar of ouder. Aan een verzoek tot vervanging door de ouders of de minderjarige zal meestal een in hun ogen onwerkbaar situatie met het bureau jeugdzorg dat de ondertoezichtstelling uitvoert, ten grondslag liggen. Ook het bureau jeugdzorg zelf kan om zijn vervanging vragen. Hoewel niet verwacht wordt dat van deze mogelijkheid vaak gebruik zal worden gemaakt moet zij wel worden geboden. Immers, ook het bureau jeugdzorg kan tot de conclusie komen dat de verhoudingen tussen hem en de betrokkenen dermate slecht zijn – denk bijvoorbeeld aan regelmatige conflicten tussen gezinsvoogdijwerker en ouders of een chronisch verzet tegen schriftelijke aanwijzingen – dat het belang van het kind vereist dat een andere instelling met het toezicht wordt belast. Geschillen kunnen leiden tot een niet meer werkbaar situatie in welk geval vervanging van het bureau jeugdzorg aangewezen is. Een andere reden voor bureau jeugdzorg om vervanging te vragen, kan gelegen zijn in feit dat de minderjarige zijn duurzaam verblijf in een andere provincie heeft en het praktischer is uitvoering van de ondertoezichtstelling over te dragen aan het bureau jeugdzorg in die provincie. Tot slot kan de raad voor de kinderscherming om vervanging vragen. Dit kan aan de orde zijn als de raad, in het kader van de toetsende taak ondertoezichtstelling, anders dan het bureau jeugdzorg van oordeel is dat een uithuisplaatsing niet tussentijds behoort te worden beëindigd. Het gebruik van deze mogelijkheid moge beperkt blijven tot uitzonderlijke situaties maar het kan een nuttig pressiemiddel zijn.

Artikel 260

Het is mogelijk om de ondertoezichtstelling telkens met maximaal een jaar te verlengen. Hoewel er voor gekozen is om geen maximum te stellen aan het aantal verlengingen is wel bepaald dat aan de vereisten van het eerste lid van artikel 255 moet zijn voldaan. Het gaat dan in het bijzonder om de zinsnede dat in het geval van een uithuisplaatsing «de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen binnen een, gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat zijn te dragen». Door met zoveel woorden te bepalen dat aan de vereisten van artikel 255 moet zijn voldaan wordt duidelijk gemaakt dat, in situaties dat een kind voor langere tijd uit huis is geplaatst, ook onderbouwd moet

worden dat en waarom een gezagsbeëindigende maatregel (nog) niet aangewezen is.

Degenen die de verlenging van de ondertoezichtstelling kunnen verzoeken, zijn nagenoeg dezelfde die een ondertoezichtstelling in eerste aanleg kunnen verzoeken (met uitzondering van het bureau jeugdzorg dat in eerste aanleg geen ondertoezichtstelling kan verzoeken). Het bureau jeugdzorg dat de ondertoezichtstelling uitvoert, is primair bevoegd tot het doen van een dergelijk verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling. Indien hij niet overgaat tot verlenging, zijn de raad voor de kindbescherming, een ouder, degene die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt en het openbaar ministerie bevoegd tot het doen van het verzoek.

Artikel 261

Dit artikel komt overeen met het huidige vierde lid van artikel 256 met dien verstande dat het bureau jeugdzorg primair bevoegd is tot het indienen van een verzoek tot opheffing van de ondertoezichtstelling.

Artikel 262

Artikel 262 vermeldt de taak die het bureau jeugdzorg heeft indien een minderjarige onder zijn toezicht is gesteld. Het artikel komt op hoofdlijnen overeen met het huidige artikel 257. Ten eerste is het bureau jeugdzorg gehouden om aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder hulp en steun te bieden opdat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige, bedoeld in artikel 255, vijfde lid, binnen de duur van de ondertoezichtstelling worden weggenomen.

In de werkzaamheden van de gezinsvoogdijwerker die de ondertoezichtstelling uitvoert (zie paragraaf 6 Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, artikelen 43–45) staat de behartiging van de belangen van het kind centraal: het toezicht is gericht op het kind. Eveneens verleent het bureau jeugdzorg aan de ouder(s) en aan de minderjarige hulp en steun. In het plan dat in overleg met de ouder en de minderjarige wordt opgesteld en door het bureau jeugdzorg wordt vastgesteld (artikel 43 Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg) zijn de middelen opgenomen ter realisering van de gestelde doelen.

De ondertoezichtstelling is bedoeld om aan de ouders hulp te bieden teneinde hen in staat te stellen zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen. Dit betekent dat de gezinsvoogdijwerker ondersteuning biedt en zorg organiseert. De ouders blijven zelf verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen.

Indien een minderjarige de behoefte heeft op eigen benen te gaan staan, dient de gezinsvoogdijwerker deze ontwikkeling van de minderjarige te stimuleren. Om deze reden is het tweede lid opgenomen. Evenals in de thans geldende bepaling is een leeftijd niet in dit lid opgenomen, omdat het ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen bepalend zijn en niet zijn leeftijd. Overigens is het ook voor de verdere ontwikkeling van deze minderjarigen belangrijk dat zij een goede band hebben en houden met hun ouders. De hulp en steun dient hierop dan ook mede gericht te zijn.

Het derde lid brengt tot uitdrukking dat het bevorderen van de gezinsband een belangrijk element vormt van de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Een ondertoezichtstelling is er op gericht door het verlenen van hulp en steun de bedreigingen voor de ontwikkeling van het kind weg te nemen en de ouders in staat te stellen zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen te laten dragen. Hiertoe behoort ook het bevorderen van de gezinsband ook in die gevallen waarin bij de minderjarige de ontwikkeling naar zelfstandigheid centraal staat. Ten overvloede wordt erop gewezen dat het bevorderen

van de gezinsband zijn grenzen kent indien hierdoor de rechten van het kind worden geschonden.

Artikel 263

Dit artikel geeft aan het bureau jeugdzorg de bevoegdheid om een schriftelijke aanwijzing te geven aan de met het gezag belaste ouder en/of de minderjarige. Een aanwijzing is een middel dat het bureau jeugdzorg kan inzetten om de ouders of de minderjarige te bewegen mee te werken aan de uitvoering van het plan ter realisering van de doelen. De aanwijzing staat in dienst van de realisering van de doelen en mag niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. Een schriftelijke aanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en dient overeenkomstig te worden voorbereid. Afdeling 4 van Titel 14 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen in de bijlage bij de Awb (onder A. Ministerie van Justitie, derde lid) waardoor bezwaar en beroep op grond van de Awb zijn uitgesloten. Wel kan tegen de schriftelijke aanwijzing op grond van artikel 264 worden opgekomen.

In het derde lid is opgenomen dat het bureau jeugdzorg de schriftelijke aanwijzing ter bekrachtiging aan de kinderrechter kan voorleggen. Het bureau jeugdzorg kan dit bijvoorbeeld doen indien de ouders of de minderjarige ondanks de schriftelijke aanwijzing hun medewerking blijven weigeren. Tegelijkertijd kan het bureau jeugdzorg indien het geval hiertoe aanleiding geeft, een civielrechtelijk dwangmiddel verzoeken teneinde naleving van de schriftelijke aanwijzing te bewerkstelligen.

Deze mogelijkheid is opgenomen, omdat een reële «sanctie» op niet naleving van een schriftelijke aanwijzing ontbrak waardoor het instrument slechts beperkt werd ingezet. Een uithuisplaatsing wordt vaak als een te zwaar middel gezien als reactie op het niet naleven van de aanwijzing. Bekrachtiging zal door het gezag van de kinderrechter een stimulans voor de ouders of het kind vormen om de schriftelijke aanwijzing alsnog na te leven. Mocht echter ook deze beschikking van de kinderrechter niet worden uitgevoerd dan kan deze weigering aanleiding zijn om het kind alsnog uit huis te plaatsen.

De kinderrechter beoordeelt de verzochte bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing. Dit betekent dat de kinderrechter de bekrachtiging ook kan afwijzen indien hij de aanwijzing bijvoorbeeld in strijd acht met het internationale of nationale recht.

De volgende dwangmiddelen kunnen worden verzocht:

1. Dwangsom. Ingevolge artikel 611a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) kan de rechter op vordering van een partij de wederpartij veroordelen tot betaling van een dwangsom voor het geval aan de hoofdveroordeling niet wordt voldaan;
2. Lijfswang. Op grond van artikel 585 Rv kan de rechter vonnissen of beschikkingen, voor zover zij een veroordeling tot iets anders dan het betalen van geld inhouden, uitvoerbaar verklaren bij lijfswang. De rechter kan dit slechts doen indien aannemelijk is dat andere middelen onvoldoende uitkomst zullen bieden (587 Rv).

De beoordeling of een dwangsom of lijfswang zinvol kan zijn teneinde de schriftelijke aanwijzing na te leven en niet disproportioneel ingrijpt in het familie- en gezinsleven, is aan de rechter.

Artikel 264

Ouders of minderjarigen kunnen op grond van dit artikel de kinderrechter vragen de schriftelijke aanwijzing geheel of ten dele vervallen te verklaren. Zij dienen dit te doen binnen een termijn van twee weken na de dag waarop de schriftelijke aanwijzing is toegezonden of uitgereikt.

De kinderrechter beoordeelt of de aanwijzing volgens de regels tot stand is gekomen, ten dienste staat van de af te wenden concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige, niet in strijd is met wet- en regelgeving en niet disproportioneel ingrijpt in het familie- en gezinsleven. De

kinderrechter beoordeelt ex nunc (naar de omstandigheden ten tijde van zijn beslissing) en kan dus rekening houden met gewijzigde omstandigheden. De kinderrechter kan de aanwijzing slechts geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren en geen andere schriftelijke aanwijzing hiervoor in de plaats stellen. Het is aan het bureau jeugdzorg om eventueel een nieuwe aanwijzing te geven.

Artikel 265

Dit artikel geeft aan de ouder of de minderjarige de bevoegdheid om aanwijzingen vanwege gewijzigde omstandigheden aan te vechten. Zij dienen hiertoe bij het bureau jeugdzorg een verzoek te doen om de aanwijzing wegens gewijzigde omstandigheden geheel of gedeeltelijk in te trekken. Behoudens verwijzing naar het juiste artikel in het derde lid (verwijzing naar artikel 264 i.p.v. 259), het artikel waarin zulks in het wetsvoorstel is geregeld, is het huidige artikel 260 niet gewijzigd.

Artikel 265a

Dit artikel bepaalt dat een minderjarige die onder toezicht is gesteld slechts met een machtiging tot uithuisplaatsing uit huis kan worden geplaatst. Dit is een wijziging ten opzichte van het huidige derde lid van artikel 258. Tot nu toe kon het bureau jeugdzorg een minderjarige dag en nacht uit huis plaatsen zonder machtiging uithuisplaatsing, indien van geen bezwaar van de ouders was gebleken.

Een uithuisplaatsing grijpt diep in het familie- en gezinsleven in. Het bureau jeugdzorg zal bij het afgeven van het indicatiebesluit een afweging maken of «verblijf» (artikel 4 Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg) ten behoeve van de verzorging en opvoeding van de minderjarige noodzakelijk is en er geen andere mogelijkheden zijn om aan de minderjarige de benodigde zorg te bieden om de belangen van de minderjarige veilig te stellen.

Dit artikel betreft minderjarigen over wie de kinderrechter heeft geoordeeld dat aan de grond van de ondertoezichtstelling is voldaan en dat derhalve onder meer de noodzakelijke zorg niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. Omdat hulp in of vanuit de thuissituatie het uitgangspunt behoort te zijn, is het van belang dat de kinderrechter ook een verdergaande inbreuk op het familie- en gezinsleven te allen tijde toetst. Daar komt bij dat plaatsing van de minderjarige zonder machtiging zou betekenen dat een ouder bevoegd is de uithuisplaatsing voortijdig af te breken. In die situaties dient dan snel alsnog een machtiging tot uithuisplaatsing gevraagd te worden. Om deze vaak acute situaties te voorkomen, waarin vrijwel zonder uitzondering voortzetting van de uithuisplaatsing aangewezen is, wordt voorgesteld om minderjarigen die onder toezicht zijn gesteld slechts met een machtiging tot uithuisplaatsing dag en nacht uit huis te plaatsen.

Artikel 265b

Dit artikel regelt de machtiging tot uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling en is nagenoeg ongewijzigd overgenomen (was artikel 261). Slechts in het vijfde lid is de laatste zin aangepast aan dit wetsvoorstel. Artikel 258 lid 3 is vernummerd tot artikel 265a. De overige artikelen kunnen vervallen omdat uithuisplaatsing niet meer een afzonderlijke grond is voor een gezagsbeëindiging.

In het voorontwerp van wet was opgenomen dat de machtiging ook kon worden verleend op verzoek van de raad voor de kinderbescherming of van het openbaar ministerie in geval de machtiging gelijktijdig werd verzocht met een ondertoezichtstelling of een voorlopige ondertoezichtstelling. Dit sluit aan bij de praktijk; een machtiging tot uithuisplaatsing wordt door de raad voor de kinderbescherming of openbaar ministerie vrijwel altijd gevraagd in combinatie met een (voorlopige) ondertoezichtstelling. Het College van procureurs-generaal heeft hierop kritiek geleverd,

omdat het openbaar ministerie door de voorwaarde niet zelfstandig om een machtiging tot uithuisplaatsing zou kunnen vragen tijdens een lopende ondertoezichtstelling. Nu het openbaar ministerie zijn rechtstreekse bevoegdheid tot het indienen van een verzoekschrift behoudt, ligt het voor de hand dat de genoemde voorwaarde vervalt. Hetzelfde geldt voor de raad voor de kindbescherming; ook de raad moet te allen tijde een verzoek kunnen indienen.

Artikel 265c

De maximale duur van een machtiging tot uithuisplaatsing is één jaar. Indien een machtiging tot uithuisplaatsing in het kader van een voorlopige ondertoezichtstelling hieraan vooraf is gegaan, komt deze tijd niet in mindering op de maximale duur (zie ook de toelichting bij artikel 258). Indien aan de voorwaarden daarvoor is voldaan kan de kinderrechter, evenals hij dit kan voor de ondertoezichtstelling (artikel 258), de machtiging voor een jaar uitspreken.

Artikel 265d

Het voorgestelde artikel regelt de beëindiging van de uithuisplaatsing. In het artikel zijn enige wijzigingen opgenomen ten opzichte van artikel 263 zoals dit van kracht was voor inwerkingtreding van deze wet. Niet gewijzigd is dat het bureau jeugdzorg de uithuisplaatsing kan beëindigen voordat de machtiging afloopt en dat op het besluit tot beëindiging de regels van de Awb van toepassing zijn.

Er zijn wijzigingen aangebracht in de opsomming van wie een verzoek aan het bureau jeugdzorg kan doen om af te zien van wijziging van de verblijfplaats (derde lid). Behalve een met gezag belaste ouder en een minderjarige van twaalf jaar of ouder kan ook degene die de minderjarige verzorgt en opvoedt (vaak een pleegouder) verzoeken af te zien van wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige. Door hun betrokkenheid bij de opvoeding van de minderjarige kunnen zij signalen ontvangen dat een overplaatsing niet in het belang van het kind is. Zij kunnen hun zorgen kenbaar maken aan het bureau jeugdzorg en zo nodig een verzoek doen om af te zien van overplaatsing dat getoetst kan worden door de kinderrechter. Het gaat hier echter niet om een blokkaderecht zoals geregeld in 265i. Door pleegouders zal dan ook naar verwachting slechts een beroep op deze bepaling worden gedaan indien zij de minderjarige korter dan één jaar verzorgen. Anders ligt een beroep op het blokkaderecht meer voor de hand.

Artikel 265e

De ouders behouden het ouderlijke gezag wanneer hun kind onder toezicht wordt gesteld. Omdat de ouders het gezag hebben, is dus ook hun toestemming als wettelijke vertegenwoordiger van hun kind vereist voor bijvoorbeeld een medische behandeling van hun kind. Hetzelfde geldt voor inschrijving op een school/onderwijsinstelling. Indien de ouders hun toestemming weigeren, kan het bureau jeugdzorg aan de kinderrechter vervangende toestemming vragen voor een medische behandeling van een minderjarige jonger dan twaalf jaar of voor de afgifte van een paspoort.

Met name bij een uithuisplaatsing die langer duurt, kan de weigering van instemming op bepaalde terreinen negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de minderjarige. Soms misbruiken de ouders hun gezag en weigeren zij hun toestemming voor bijvoorbeeld inschrijving op een speciale school, soms zien zij het belang niet om hun medewerking te verlenen. Het is in deze situaties onvoldoende mogelijk om de belangen van de minderjarige op die punten veilig te stellen. Teneinde bepaalde essentiële belemmeringen voor de ontwikkeling van minderjarigen weg te nemen, wordt het mogelijk dat de kinderrechter op verzoek de uitoefening van het gezag op specifieke punten laat uitoefenen door het bureau jeugd-

zorg. Het gaat om de aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling, het geven van toestemming voor een medische behandeling en het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 14 of 28 van de Vreemdelingenwet 2000. Uit de praktijk blijkt dat deze drie onderwerpen de meeste problemen bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling geven in relatie tot de uitoefening van ouderlijk gezag.

De toepassing van dit artikel grijpt zowel in de rechten van het kind als die van de ouder in. Om deze reden dient terughoudend met toepassing van dit artikel te worden omgegaan, in het bijzonder voor de uitoefening van het gezag ten aanzien van het geven van toestemming voor een medische behandeling. Om de toets van het EVRM te kunnen doorstaan, dient goed gemotiveerd te worden waarom in dit specifieke geval en gericht op de specifieke belangen van het kind het noodzakelijk is dat het ouderlijk gezag wordt overgeheveld en niet volstaan kan worden met bijvoorbeeld eenmalige vervangende toestemming op grond van artikel 265h. Misbruik van het gezag kan een reden zijn om het gezag over te hevelen. Zie ook *Glass tegen Verenigd Koninkrijk* (EHRM 9 maart 2004, Application no. 61827/00).

Met betrekking tot de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning kan het volgende worden opgemerkt. Er zijn situaties waarin ouders het niet aanvragen van een verblijfsvergunning gebruiken als een middel om het gedrag van hun kind te corrigeren («dan moet hij maar terug naar zijn land van herkomst») of inzetten als middel om de gezinsvoogdijwerker onder druk te zetten bepaalde zaken te regelen. Verder kan het voorkomen dat de ouders niet in staat zijn om een aanvraag te doen bijvoorbeeld door psychiatrische problemen. Het is onwenselijk dat in die gevallen geen aanvraag voor een verblijfsvergunning ten behoeve van de minderjarige kan worden ingediend omdat de ouders hieraan – om welke reden dan ook – niet hun medewerking verlenen. Het is uiteraard aan de IND (en uiteindelijk aan de rechter) of een verblijfsvergunning wordt afgegeven of niet. Aan de eisen voor het verlenen van een verblijfsvergunning wijzigt dit artikel niets.

Indien de kinderrechter het noodzakelijk oordeelt dat het gezag wordt overgeheveld, verliezen de ouders het ouderlijk gezag op die onderdelen waarvoor de beschikking wordt afgegeven. Het bureau jeugdzorg verkrijgt het gezag en treedt dus in zoverre op als wettelijk vertegenwoordiger. Dit betekent overigens niet dat de ouders niet aangesproken kunnen worden op hun onderhoudsplicht jegens het kind. Ook ten aanzien van de onderhoudsplicht wijzigt dit artikel niets.

De mogelijkheid tot gedeeltelijke gezagsuitoefening door het bureau jeugdzorg wordt alleen gecreëerd voor die situaties waarin de minderjarige met een machtiging tot uithuisplaatsing uit huis is of wordt geplaatst. Indien kinderen nog thuis wonen, is gezagsoverheveling immers niet aan de orde, omdat de ouders zelf de verzorging en opvoeding van hun kind vormgeven.

Ook kan het gezag slechts door het bureau jeugdzorg worden uitgeoefend en bijvoorbeeld niet door de pleegouders. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling ligt bij het bureau jeugdzorg. Door de pleegouders op één of meerdere punten als wettelijk vertegenwoordiger aan te wijzen, betekent dit dat zij zonder toestemming van bureau jeugdzorg kunnen handelen. Dit kan ongewenst zijn indien de pleegouders niet op één lijn zitten met het bureau jeugdzorg over de invulling van de ondertoezichtstelling en anders handelen – en formeel zouden zij hiertoe dan ook bevoegd zijn – dan het bureau jeugdzorg beoogt. Hierdoor kan het toezicht dat bureau jeugdzorg over de minderjarige uitvoert en de hulp en steun die het verleent, in uiterste gevallen worden ondergraven.

Overigens kan het bureau jeugdzorg eventueel wel de pleegouders machtigen – voor zover het bureau jeugdzorg het gezag over de minderjarige

heeft – om het gezag uit te oefenen. Het bureau jeugdzorg machtigt in die gevallen de pleegouders om bepaalde rechtshandelingen ten behoeve van het kind te verrichten. Die handelingen kunnen de pleegouders dan zelfstandig verrichten. Bureau jeugdzorg kan deze machtiging echter te allen tijde intrekken.

Artikel 265f

Het eerste lid geeft het bureau jeugdzorg de bevoegdheid het contact tussen de uit huis geplaatste minderjarige en zijn met gezag belaste ouder aan beperkingen te onderwerpen. Een beslissing omtrent beperking van het contact geldt als een schriftelijke aanwijzing (artikel 263) en hiertegen kan derhalve op dezelfde wijze worden opgekomen. De bevoegdheid geldt ook ten aanzien van de niet-ouder die tezamen met een ouder het gezag uitoefent in de zin van artikel 253t. De beperkingen gelden uitsluitend voor de duur van de uithuisplaatsing. Zodra het kind weer thuis wordt geplaatst, is voor contactbeperking geen reden of mogelijkheid meer. Het beperken van contact betekent een inbreuk in het familie- en gezinsleven en mag niet verder gaan dan in het belang van de minderjarige noodzakelijk is. Hoe ver de beperking kan gaan, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Uitsluitend indien het belang van het kind dit vereist, is een tijdelijk verbod aan een ouder om met het kind contact te hebben mogelijk (vergelijk Kamerstukken I 2006/07, 30 145, A, artikel 253a, tweede lid, onder a).

Indien de beslissing tot beperking van contact hem wordt voorgelegd, kan de kinderrechter de door het bureau jeugdzorg afgegeven aanwijzing vervangen door een regeling van het contact tussen de gezagsouder en de (uit huis geplaatste) minderjarige die hem in het belang van de minderjarige wenselijk voorkomt.

Artikel 265g

Dit artikel is mede met het oog op de inwerkingtreding van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding (Kamerstukken I 2006/07, 30 145, A) gewijzigd. Het bureau jeugdzorg kan niet langer alleen wijziging van een door de rechter vastgestelde zorgregeling of omgangsregeling verzoeken, maar ook vaststelling van een regeling indien nog geen regeling in een beschikking is vastgelegd. De Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding verplicht ouders tot het opstellen van een ouderschapsplan bij beëindiging van het huwelijk, geregistreerd partnerschap of samenleving. Een verplicht onderdeel van het ouderschapsplan vormt het vastleggen van de verdeling van de zorgen opvoedingstaken of omgangsregeling. Deze afspraken kunnen, maar behoeven niet door de rechter worden opgenomen in een beschikking. Er is geen goede reden te geven waarom het bureau jeugdzorg alleen een verzoek tot wijziging van een rechterlijke beslissing zou kunnen indienen en niet vaststelling van een regeling die bijvoorbeeld de afspraken uit het ouderschapsplan wijzigt maar niet in een rechterlijke beslissing zijn opgenomen. De ouders kunnen zelfs helemaal niets hebben vastgelegd, bijvoorbeeld indien zij uit elkaar zijn gegaan voor de inwerkingtreding van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding. In de praktijk is gebleken dat een verzoek van bureau jeugdzorg vaak strekt tot beperking van de contacten tussen de ouder en het kind. Het is echter ook mogelijk om juist uitbreiding van de contacten te verzoeken of de tijdstippen waarop de contacten plaatsvinden aan te passen. De enige voorwaarde die geldt, is dat de gevraagde regeling in het belang van het kind noodzakelijk is. Dit zal bureau jeugdzorg in zijn verzoek dus moeten onderbouwen.

Artikel 265h

Dit artikel geeft een voorziening indien medische behandeling van een minderjarige die onder toezicht is gesteld noodzakelijk is en de ouder(s)

daarvoor geen toestemming wil(len) geven. Toegevoegd is één categorie waarvoor ook vervangende toestemming gevraagd kan worden, namelijk de minderjarige van twaalf jaar of ouder die niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen ter zake. Voor die categorie geldt hetzelfde als voor minderjarigen die jonger zijn dan 12 jaar (zie art. 7:465 lid 1 en 2 BW): geen behandeling zonder toestemming van de ouder(s). Gedacht kan worden aan minderjarigen met een verstandelijke beperking. In tegenstelling tot de mogelijkheid van gezagsoverheveling zoals deze in artikel 265g is opgenomen, geldt de vervangende toestemming slechts voor een specifieke medische behandeling.

Artikel 265i

In de huidige artikelen 253s en 336a is een blokkaderecht opgenomen dat kort gezegd inhoudt dat een pleegkind, dat met toestemming van zijn met gezag belaste ouder(s) of voogd in een pleeggezin is geplaatst en daar een jaar of langer woont, door die ouder(s) of voogd niet uit dat pleeggezin mag worden weggehaald zonder toestemming van de pleegouders. Dit blokkaderecht is beperkt tot een vrijwillige plaatsing in een gezin en geldt dus niet voor plaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling. Dit artikel geeft pleegouders de mogelijkheid het blokkaderecht in te roepen indien zij een kind verzorgen en opvoeden dat onder toezicht is gesteld. Het toepassingsgebied van het invoeren van het blokkaderecht wordt derhalve verbreed. Ook voor plaatsingen in het kader van een ondertoezichtstelling kan het blokkaderecht worden ingeroepen. Continuïteit in de verzorging en opvoeding van een minderjarige is belangrijk. Het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit in zijn opvoeding en verzorging moet leidend zijn en kan zo desgevraagd beoordeeld worden door de kinderrechter, ongeacht de juridische situatie (in het vrijwillige én het gedwongen kader).

Er zijn situaties waarin het bureau jeugdzorg het vermoeden heeft dat nalaten van ingrijpen in de feitelijke opvoedings situatie ernstig nadeel oplevert voor de ontwikkeling van de minderjarige en het om die reden de minderjarige wil overplaatsen, terwijl de pleegouders het blokkaderecht invoeren. In die gevallen kan het bureau jeugdzorg op grond van de artikelen 800 en 809 Rv (nieuw, artikel II, onderdelen B en C) aanstonds een beslissing tot wijziging van het verblijf vragen aan de kinderrechter. De kinderrechter kan, indien blijkt dat de behandeling van het verzoek niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige, aanstonds een beschikking tot wijziging van verblijf afgeven. Deze beschikking verliest haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de belanghebbenden (in ieder geval de pleegouders) en de minderjarige van twaalf jaar of ouder binnen deze termijn in de gelegenheid zijn gesteld hun mening kenbaar te maken.

Artikel 265j

In het eerste en tweede lid van dit artikel is de zogenoemde toetsende taak ondertoezichtstelling van de raad voor de kindbescherming opgenomen. Deze taak is ongewijzigd overgenomen. De belangrijkste redenen voor schrapping van de in het voorontwerp opgenomen aanscherping van deze taak, zijn de toename van de administratieve lasten voor de bureaus jeugdzorg en de problemen die de aanscherping van die taak voor de praktijk zou opleveren.

Het derde lid bepaalt dat indien een minderjarige twee jaar of langer onder toezicht is gesteld, het verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling een advies van de raad voor de kindbescherming bevat met betrekking tot de verlenging van de ondertoezichtstelling. Deze bepaling is opgenomen, omdat de kinderrechter goed moet kunnen beoordelen of verlenging van de ondertoezichtstelling nog steeds is aangewezen of dat wellicht de maatregel kan vervallen omdat de ouders de noodzakelijke zorg aanvaarden of dat een gezagsbeëindigende maatregel meer voor de

hand ligt. De raad geeft zijn visie in de vorm van advies waarbij hij ingaat op de vraag of de ondertoezichtstelling niet onnodig wordt verlengd en of eventueel een gezagsbeëindigende maatregel meer aangewezen is.

Artikel 265k

Dit artikel is ongewijzigd overgenomen (zie het huidige artikel 265).

Onderdeel J

Artikel 266

Eerste lid

Het eerste lid geeft de grond voor de nieuwe gezagsbeëindigende maatregel.

Ouderlijke verantwoordelijk verzorging en opvoeding van hun kind (onder a)

In het eerste lid, onder a, is aansluiting gezocht bij de grond voor de ondertoezichtstelling. Indien het duidelijk is dat de ouders niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, kan de rechtbank het gezag van de ouders beëindigen. Dit in tegenstelling tot de ondertoezichtstelling: deze kan alleen worden uitgesproken indien de ouders wel in staat kunnen worden geacht om (na verloop van enige tijd) met behulp van hulp en steun de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen (weer) op zich te nemen.

Evenals bij de ondertoezichtstelling is het ijkpunt voor het bepalen van de aanvaardbare termijn voor een kind de periode van onzekerheid die het kind kan overbruggen zonder verdergaand ernstige schade op te lopen voor zijn ontwikkeling, over in welk gezin hij verder zal opgroeien. Wat voor een minderjarige een redelijke termijn is, is afhankelijk van zijn leeftijd en ontwikkeling. Het spreekt voor zich dat een zich over jaren uitstrekende verlenging van de ondertoezichtstelling daar niet bij aansluit. Voor jongere kinderen zal deze termijn over het algemeen korter zijn dan voor de oudere kinderen. De toepassing van dit uitgangspunt vereist maatwerk, precieze termijnen zijn niet te geven.

Wel kunnen de volgende factoren worden genoemd die van belang zijn bij de afweging of een gezagsbeëindigende maatregel is aangewezen indien een minderjarige in een pleeggezin is geplaatst:

- a. Wanneer een kind in een pleeggezin is geplaatst, moet het zich daar, indien mogelijk, volledig en harmonieus kunnen ontwikkelen. Met het oog hierop, in het bijzonder wanneer het op zeer jeugdige leeftijd in een perspectief biedend pleeggezin is geplaatst, dient duidelijkheid te bestaan over het opvoedings- en ontwikkelingsperspectief van het kind.
- b. Als thuisplaatsing niet meer tot de mogelijkheden behoort, blijft bij een jaarlijkse verlenging van de maatregel van ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing onzekerheid over het opvoedingsperspectief voortduren. Verlenging over een reeks van jaren is daarbij in beginsel geen juiste maatregel.
- c. In die gevallen dient aan het belang van het kind bij continuïteit van de opvoedingssituatie en een ongestoord hechtingsproces zwaarwegende betekenis te worden toegekend.
- d. De enkele bereidheid van de ouder met gezag zich niet te verzetten tegen de uithuisplaatsing van het kind mag niet doorslaggevend zijn bij toewijzing van het verzoek tot beëindiging van het gezag.

Voorts zij het volgende opgemerkt. Een gezagsbeëindiging betekent, evenals bij een ondertoezichtstelling, een inmenging in het gezinsleven

van ouders en kind. Om die reden vereist artikel 8 van het EVRM niet alleen dat de maatregel bij de wet is voorzien en dus niet willekeurig wordt genomen, maar ook dat, indien het doel met een lichtere maatregel kan worden bereikt, deze verkozen dient te worden boven de zwaardere maatregel. Daarnaast dient de inmenging in het gezinsleven die het gevolg is van de maatregel, in een redelijke verhouding te staan tot het doel dat met de maatregel wordt nagestreefd.

Teneinde aan de vereisten van het EVRM te kunnen voldoen, zal in de meeste gevallen aan een gezagsbeëindiging een ondertoezichtstelling vooraf gaan. Niet zelden zullen immers zonder voorafgaande ondertoezichtstelling te weinig feiten beschikbaar zijn om het verzoekschrift gezagsbeëindiging voldoende te kunnen onderbouwen. Dit is na een ondertoezichtstelling eenvoudiger, omdat dan beter verantwoord kan worden dat, ondanks de verleende hulp en steun, de ouders niet in staat zijn om hun verantwoordelijkheid te nemen. Deze vraag of een gezagsbeëindiging aan de orde is, komt bij iedere verlenging van de ondertoezichtstelling steeds nadrukkelijker aan de orde. Zie hiertoe ook artikel 265j, derde lid (nieuw) en artikel 45 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

Toch is het ook mogelijk om direct het ouderlijk gezag te beëindigen. In situaties waarin het reeds bij de aanvang van het kindbeschermings-traject duidelijk is dat de ouder niet in staat zal zijn de opvoedingsverantwoordelijkheid binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn op zich te nemen, kan direct de gezagsbeëindigende maatregel worden getroffen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om situaties waarin de ouders al jarenlang verslaafd zijn aan harddrugs en er weinig of geen aanwijzingen tot verbetering zijn.

Overigens betekent een beëindiging van het gezag niet dat de ouders geen rol meer in het leven van hun kind spelen. Zo hebben zij recht op informatie over de ontwikkeling van hun kind en op contact met hun kind voor zover het belang van het kind zich hiertegen niet verzet. De ouders behouden hun onderhoudsplicht jegens hun kind en hebben te allen tijde de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om hersteld te worden in het gezag. Dit verzoek kan worden toegewezen indien aan de gronden voor herstel van het gezag is voldaan (onderdeel O, artikel 277 (nieuw)).

Misbruik van gezag (onder b)

Er zijn situaties denkbaar waarin niet aan de grond onder a is voldaan maar de ouder het gezag zodanig misbruikt dat een gezagsbeëindiging is aangewezen. Misbruik van gezag is in de geldende wet ook een grond voor ontzetting (artikel 269 (oud)). Met misbruik van gezag wordt bedoeld op een schending van plichten van de ouders door nalatigheid en door daden. Een voorbeeld is het onthouden van onderwijs aan het kind. Onder misbruik van gezag valt uitdrukkelijk ook het plegen van enig misdrijf waarbij misdrijven gericht tegen het kind zoals (zware) mishandeling van het kind of seksueel misbruik al snel tot het oordeel kan leiden dat er sprake is van misbruik van gezag. Uiteraard is misbruik van gezag op zichzelf geen reden om het gezag te beëindigen. De grond dient in samenhang met de aanhef te worden beoordeeld.

Tweede lid

Dit lid brengt tot uitdrukking dat ook in situaties waarin een voogd het gezag over de minderjarige uitoefent, een gezagsbeëindigende maatregel kan worden getroffen. Uiteraard dient hierbij aan de grond, aanhef en onder a of b zoals deze is opgenomen in het eerste lid te zijn voldaan. Het gaat in dit lid om situaties waarin een tijdelijke gezagsvoorziening is getroffen, omdat de ouders in de onmogelijkheid verkeren het gezag uit te oefenen (tijdelijke voogdij, artikel 253r). Indien na verloop van tijd de ouders hiertoe wel weer in staat zijn, kunnen de ouders verzoeken de schorsing van het gezag op te heffen. Indien de rechter dit verzoek afwijst,

loopt de tijdelijke voogdij door en blijft het gezag van de ouders geschorst.

Juist in deze situaties kan duidelijkheid voor het kind belangrijk zijn met het oog op zijn gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid. Een gezagsbeëindigende maatregel kan die duidelijkheid geven.

Artikel 267

Dit artikel bepaalt wie bevoegd is om een verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel te doen. Voor de toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 5.3 en 6 van het algemeen deel van de toelichting. Naast de raad voor de kindbescherming en het openbaar ministerie is ook degene die de minderjarige een jaar of langer als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt bevoegd om een verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel in te dienen. Deze mogelijkheid is met name relevant indien de raad voor de kindbescherming niet overtuigd is dat een gezagsbeëindigende maatregel is aangewezen, omdat de ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing bij de pleegouders voldoende waarborgen biedt voor het onbedreigd opgroeien van het kind. De pleegouders kunnen dan een verzoek bij de rechter indienen.

Artikel 268

Als zich ernstige problemen in de opvoeding en verzorging van een kind voordoen kan, mits dit dringend en onverwijld noodzakelijk is, een schorsing in de uitoefening van het gezag worden uitgesproken. Dit kan ten aanzien van één ouder worden uitgesproken maar ook ten aanzien van beide ouders. Het gaat in dit artikel niet om een gezagsvoorziening. Indien het dringend en onverwijld noodzakelijk is om in het gezag over de minderjarige te voorzien, zonder dat beëindiging van het gezag aan de orde is, is een verzoek op grond van artikel 241 aangewezen.

Een schorsing van het gezag kan worden uitgesproken op twee gronden: indien – kort gezegd – een ernstig vermoeden bestaat dat de grond voor een gezagsbeëindigende maatregel is vervuld of een medische behandeling noodzakelijk is. Evenals bij de voorlopige ondertoezichtstelling is niet in de aanhef opgenomen dat de maatregel «noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige». Voldoende is dat het ernstige vermoeden bestaat dat aan de grond van de gezagsbeëindigende maatregel is voldaan (eerste lid, onder a) of een medische behandeling noodzakelijk is (eerste lid, onder b). Het criterium «en de maatregel noodzakelijk is om een acute en ernstige bedreiging voor de minderjarige weg te nemen,» is opgenomen, omdat het een spoedmaatregel betreft die niet zo maar getroffen kan worden. Het gaat derhalve om het ingrijpen in crisissituaties. Dit wordt ook bevestigd door de regel dat in deze gevallen van het gebruikelijke voorafgaande verhoor van de ouders/voogd en de minderjarige van twaalf jaar of ouder kan worden afgezien omdat een snelle beslissing noodzakelijk is (vergelijk art. 800 lid 3 en 809 lid 3 Rv).

Het beginsel dat de overheid niet verder ingrijpt in het ouderlijk gezag dan nodig is, brengt met zich mee dat, waar mogelijk, van een beperkte schorsing gebruik behoort te worden gemaakt. Dit is met name relevant in het geval het gezag wordt geschorst op grond van het eerste lid, onder b (medische behandeling). Het bureau jeugdzorg zal dan slechts de bevoegdheden krijgen, die noodzakelijk zijn in verband met bijvoorbeeld de operatie van de minderjarige.

Bij de voorlopige maatregelen is eenzelfde formulering gebruikt voor het vervallen van de maatregel. De maatregel vervalt na drie maanden tenzij voor het einde van de termijn om de definitieve maatregel van beëindiging van het gezag is verzocht.

Artikel 269

Zonder deze bepaling is het uitspreken van een ondertoezichtstelling voorbehouden aan de kinderrechter en kan zij voorts niet ambtshalve worden uitgesproken. Dit artikel geeft, evenals de huidige bepaling van artikel 271a, de rechtbank de mogelijkheid om te volstaan met de minder vergaande maatregel van de ondertoezichtstelling als dat voor het onbedreigd opgroeien van het kind voldoende is.

Onderdeel L, artikel 274

De grond om de ouder zonder gezag met het ouderlijk gezag te bekleden nadat het gezag van de andere ouder is beëindigd, is aangepast aan de terminologie van het wetsvoorstel. Uitgangspunt is dat een dergelijk verzoek wordt toegewezen, maar de rechter kan het verzoek afwijzen indien dit in het belang van het kind noodzakelijk is, bijvoorbeeld om redenen van continuïteit in de opvoeding (vergelijk artikel 253g).

Onderdelen M en N, artikelen 275 en 276

De terminologie van deze artikelen is aangepast.

Onderdeel O, artikel 277

Dit artikel geeft de gronden waarop een ouder na een gezagsbeëindigende maatregel in het gezag hersteld kan worden. Bij de keuze die moet worden gemaakt of herstel van het ouderlijk gezag is aangewezen, is het belang van het kind uitgangspunt. Daarbij staat het recht van een kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en groei naar zelfstandigheid centraal. Ook in de gevallen dat aan de voorwaarde onder b is voldaan en de ouder derhalve in staat is om de verzorging en opvoeding duurzaam op zich te nemen, kan in bepaalde gevallen de rechtbank het verzoek afwijzen om redenen die gelegen zijn in het belang van het kind. Na een langdurige uithuisplaatsing en verblijf in een pleeggezin kan herstel in het gezag bijvoorbeeld om redenen van het daardoor moeten doorbreken van een stabiele opvoedingssituatie niet in het belang van het kind zijn. Dit is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en dient uitdrukkelijk door de rechtbank te worden onderbouwd in haar beschikking.

De formulering van het artikel is op grond van het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak aangepast aan de vereisten van het EVRM. In het voorontwerp was opgenomen dat de rechtbank het verzoek tot herstel in het ouderlijk gezag slechts mocht toewijzen indien zij «herstel in het gezag in het belang van de minderjarige noodzakelijk oordeelt». Door deze formulering zou elk zelfstandig belang van de ouder bij herstel van het gezag niet in de beoordeling betrokken kunnen worden, omdat uitsluitend het belang van het kind zou tellen. Bovendien zou het belang van het kind bij herstel sterk moeten zijn: noodzakelijkheid is sterker dan de nu gekozen formulering, namelijk dat herstel in het gezag in het belang van het kind is.

Onderdeel P, artikel 297

De terminologie van het derde lid is aangepast aan de terminologie van het wetsvoorstel.

Onderdeel Q, artikel 305

In dit artikel is de herziene taak van de raad voor de kindbescherming opgenomen met betrekking tot het toezicht op de voogdij. Bureau jeugdzorg zal over de uitoefening van de voogdij verantwoording afleggen aan de raad voor de kindbescherming. Benadrukt zij dat de uitoefening van de voogdij de verantwoordelijkheid van het bureau jeugdzorg is en blijft. De raad dient te beoordelen of de belangen van de minderjarige voldoende worden behartigd (waaronder het vertegenwoordigen van de minderjarige in burgerlijke handelingen en het voeren van het bewind

over diens vermogen, artikel 337), of de minderjarige de noodzakelijke zorg ontvangt en of de in de wet- en regelgeving genoemde punten worden uitgevoerd. Het gaat hier in het bijzonder om de punten, genoemd in artikel 42 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg:

- a. de mate waarin bureau jeugdzorg zich op de hoogte houdt van de ontwikkeling van de minderjarige, de aan hem bestede zorg en diens vermogen;
- b. de mate waarin bureau jeugdzorg het contact tussen de minderjarige en zijn oorspronkelijke milieu bevordert;
- c. de mate waarin bureau jeugdzorg bevordert dat de minderjarige persoonlijk contact heeft met een persoon buiten het bureau jeugdzorg; en
- d. de mate waarin bureau jeugdzorg rekening houdt met een mogelijke overgang van het gezag naar de ouders of pleegouders.

Het bureau jeugdzorg legt verantwoording af over de uitoefening van de voogdij door jaarlijks een afschrift van het plan (de verplichting hiertoe is opgenomen in artikel 40 Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg) te sturen aan de raad voor de kindbescherming. Door de taak op deze wijze vorm te geven – het bureau jeugdzorg is reeds wettelijk verplicht jaarlijks een plan op te stellen/bij te stellen – wordt bewerkstelligd dat deze nieuwe taak zo min mogelijk extra werk oplevert voor het bureau jeugdzorg.

Indien een verschil van mening tussen het bureau jeugdzorg en de raad bestaat over de uitoefening van de voogdij dat ook na goed overleg niet oplosbaar is, is het noodzakelijk dat de rechter een knoop kan doorhakken. Om deze reden wordt voorgesteld om een geschillenregeling in te voeren naar analogie van de regeling zoals deze bestaat voor ouders met gezamenlijk gezag (artikel 253a). De rechter heeft de vrijheid om in concreto vast te stellen welke regeling het belang van de minderjarige het meeste dient. Gezien de aard van de procedure, het is immers een geschillenregeling, ligt dit ook voor de hand. De kinderrechter dient, als een vergelijk tussen partijen niet mogelijk blijkt, de ruimte te hebben om het geschil tot een oplossing te brengen met als uitgangspunt het belang van het kind.

Onderdeel U

Artikel 327

De gronden voor het beëindigen van de voogdij van een met de voogdij belaste natuurlijke persoon zijn opgenomen in dit artikel. De gronden voor de beëindiging van de voogdij van een bureau jeugdzorg zijn opgenomen in artikel 328. Evenals bij artikel 266 kunnen de gronden slechts in samenhang met de aanhef («noodzakelijk voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige») leiden tot een gezagsbeëindigende maatregel.

Verantwoordelijk verzorging en opvoeding minderjarige (onder a)

Artikel 248 verklaart het tweede lid van artikel 247 van overeenkomstige toepassing voor voogden. Om deze reden is de formulering dezelfde als in artikel 266 (onderdeel J). Voor de toelichting en hetgeen daar is opgemerkt over het EVRM wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 266.

Misbruik van gezag (onder b)

Met misbruik van gezag wordt bedoeld op een schending van plichten van de voogd door daden en nalatigheid. Een van de verplichtingen van een voogd is vertegenwoordiging van de minderjarige in burgerlijke handelingen en het voeren van bewind over diens vermogen. Indien de voogd zich hierbij niet als goed voogd gedraagt, kan dit aanleiding zijn om de voogdij te beëindigen. Daarnaast valt onder misbruik van gezag ook uitdrukkelijk het plegen van enig misdrijf. Zie hierover ook de toelichting bij artikel 266.

Niet beschikken over de ingevolge artikel 2 van de Wet opnemning buitenlandse kinderen ter adoptie vereiste beginseltoestemming (onder c)
Artikel 2 van de Wet opnemning buitenlandse pleegkinderen bepaalt dat voor de opnemning van een buitenlands pleegkind voorafgaande toestemming van de Minister van Justitie nodig is (zogenoemde beginseltoestemming). Om in geval van niet-naleving van deze regel op een passende wijze te kunnen optreden, is in artikel 10 van deze wet aan de kinderrechter de bevoegdheid gegeven het bureau jeugdzorg te belasten met de voogdij over de minderjarige (i.c. buitenlands kind). Deze mogelijkheid omvat ook de beëindiging van het gezag dat de pleegouder ontleent aan een in het buitenland reeds uitgesproken adoptievonnis.

Artikel 328

De voogdij van het bureau jeugdzorg kan op twee gronden beëindigd worden. Ten eerste kan de voogdij worden beëindigd indien het bureau jeugdzorg zijn taken niet op verantwoorde wijze uitvoert. De Wet op de jeugdzorg geeft in het tweede lid van artikel 13 aan wat in ieder geval onder verantwoorde zorg dient te worden verstaan: een doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte uitvoering. Voor de uitoefening van de voogdij is in het bijzonder het derde lid van artikel 13 Wjz belang. Hierin staat dat de voogdij dient te worden uitgevoerd op basis van een plan dat is afgestemd op de behoefte van de cliënt (in dit geval de minderjarige) dat niet wordt vastgesteld dan na overleg met die cliënt. Daarnaast kan de voogdij worden beëindigd indien het bureau jeugdzorg geen verantwoording aflegt over de uitoefening van de voogdij (onderdeel Q, artikel 305). De raad voor de kindbescherming kan op grond van dit artikel in uiterste gevallen verzoeken de voogdij te beëindigen.

Het moge duidelijk zijn dat hier, evenals bij artikel 266, geen sprake is van een «automatische» sanctie. De rechtbank zal moeten beoordelen of de beëindiging van het gezag in het concrete geval noodzakelijk is voor het onbedreigd opgroeien van de minderjarige. De gronden kunnen slechts in samenhang met de aanhef leiden tot een beëindiging van de voogdij. Indien de rechter de beëindiging uitspreekt, zal gelijktijdig op andere wijze in de voogdij over de minderjarige moeten worden voorzien.

Onderdeel V, artikel 331

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 268.

Onderdelen X, Y en Z, artikelen 332a tot en met 335

De wijzigingen betreffen redactionele aanpassingen aan de nieuwe wettekst.

Onderdeel AA, artikel 336a

Dit artikel geeft pleegouders de mogelijkheid om het blokkaderecht in te roepen. Het gaat om situaties waarin een natuurlijke persoon de voogdij uitoefent. De redactie van de grond om het blokkaderecht te doorbreken, is aangepast aan de terminologie van het wetsvoorstel.

Artikel II (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Onderdeel A, artikel 799a Rv

Het eerste lid vereist dat tevens de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige die met de gevraagde ondertoezichtstelling worden beoogd alsmede de daarop afgestemde duur waarvoor de ondertoezichtstelling zal gelden, in het verzoekschrift worden opgenomen. Deze eis is aanvullend op de eisen die de artikelen 278 en 799 Rv stellen aan een verzoekschrift tot een ondertoezichtstelling.

Teneinde te garanderen dat een minderjarige wordt geïnformeerd over een verzoekschrift dat hem aangaat en hierover desgewenst zijn mening

te geven, is het tweede lid opgenomen. Deze bepaling is in lijn met artikel 12 IVRK. Dit artikel vereist, kort gezegd, dat een staat het recht van een kind om zijn eigen visie te geven in alle zaken die het kind aangaan, verzekert. Door de aanvullende eis zoals deze is opgenomen in het tweede lid zal de inhoud of strekking van het verzoekschrift en dus de betekenis hiervan in ieder geval met het kind worden besproken. Hierdoor wordt het kind geïnformeerd en kan hij eventueel zijn mening geven. Vervolgens kan de kinderrechter, onverminderd het bepaalde in artikel 809 Rv, de mening van de minderjarige meenemen in zijn beoordeling.

Onderdelen B en C, artikelen 800 en 809 Rv

Er zijn situaties waarin het bureau jeugdzorg onder wiens toezicht een minderjarige is gesteld, het vermoeden heeft dat nalaten van ingrijpen in de feitelijke opvoedingssituatie ernstig nadeel oplevert voor de ontwikkeling van de minderjarige en het om die reden de minderjarige wil overplaatsen, terwijl de pleegouders het blokkaderecht invoeren (artikel 265i). In die gevallen kan het bureau jeugdzorg op grond van de artikelen 800 en 809 Rv (nieuw, artikel II, onderdelen B en C) een beslissing tot wijziging van verblijf vragen aan de kinderrechter. De kinderrechter kan indien blijkt dat de behandeling van het verzoek niet kan worden afgewacht zonder onmiddellijk en ernstig gevaar voor de minderjarige, aanstonds een beschikking tot wijziging van verblijf afgeven. Deze beschikking verliest haar kracht na verloop van twee weken, tenzij de belanghebbenden (in ieder geval de pleegouders) en de minderjarige van twaalf jaar of ouder binnen deze termijn in de gelegenheid zijn gesteld hun mening kenbaar te maken.

Artikel III (Wet op de jeugdzorg)

Onderdeel A, artikel 3 Wjz

Op dit moment kennen de Wet op de jeugdzorg en het civiele recht (Burgerlijk Wetboek en Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) verschillende uitgangspunten ten aanzien het verblijf of de woonplaats van de minderjarige. De Wet op de jeugdzorg neemt de provincie waarin de minderjarige duurzaam verblijft (artikel 3, tweede lid, Wet op de jeugdzorg) als uitgangspunt terwijl het Burgerlijk Wetboek de juridische woonplaats van de minderjarige als uitgangspunt kiest (artikel 1:12 BW en 265 Rv). Een minderjarige wordt in beginsel onder toezicht gesteld van de stichting in de provincie waarin de minderjarige zijn juridische woonplaats heeft.

In de reguliere gevallen van jeugdzorg is dit verschil geen probleem. Er kunnen echter problemen ontstaan indien een minderjarige langdurig uit huis is geplaatst over de grens van de provincie waarin zijn ouders wonen. Het gaat om het volgende. Bij een langdurige uithuisplaatsing van de minderjarige in het kader van een ondertoezichtstelling over de grens van de provincie waarin zijn ouders wonen, is door de werking van de eerste volzin van artikel 3, derde lid, het bureau jeugdzorg dat de ondertoezichtstelling uitvoert, op een gegeven moment niet meer bevoegd een indicatiebesluit af te geven, omdat de minderjarige duurzaam verblijft in een andere provincie. Het indicatiebesluit moet immers worden afgegeven door het bureau jeugdzorg van de provincie waarin de minderjarige duurzaam verblijft.

Hetzelfde geldt als het bureau jeugdzorg de voogdij over een minderjarige uitoefent en de minderjarige duurzaam in een andere provincie wordt geplaatst dan de provincie waarin het bureau jeugdzorg is gevestigd die de voogdij uitoefent. Een minderjarige heeft in dit geval zijn juridische woonplaats bij het bureau jeugdzorg dat de voogdij over hem uitoefent terwijl hij duurzaam in een andere provincie verblijft.

Bovenstaande betekent in de praktijk dat het bureau jeugdzorg dat de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent, voor een indicatie-

besluit contact moet opnemen met het bureau jeugdzorg in de provincie waarin de minderjarige duurzaam verblijft teneinde een indicatiebesluit ten behoeve van die minderjarige te verkrijgen. Dit levert onnodige bureaucratie op. Het ligt voor de hand dat het bureau jeugdzorg dat de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent zelf de regie voert en desgewenst dus ook een indicatiebesluit kan afgeven. Om deze reden wordt voorgesteld dat, in afwijking van de eerste volzin van het derde lid, het bureau jeugdzorg dat de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent, het indicatiebesluit neemt.

Onderdeel B, artikel 53, eerste tot en met vierde lid, Wjz

Eerste lid

In artikel 53, eerste lid, wordt een verwijzing naar de taak, genoemd in artikel 10, eerste lid, onder b, opgenomen. Deze taak betreft de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Voor de uitoefening van deze taak kunnen persoonsgegevens zonder toestemming door de stichting worden verwerkt indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Hiermee wordt een invulling gegeven aan de gronden om zonder toestemming persoonsgegevens te verwerken en hoeft niet langer te worden getoetst aan de algemene criteria van artikel 8 Wbp, welk artikel de gronden geeft waarop persoonsgegevens mogen worden verwerkt (zie ook paragraaf 8.2). Het bureau jeugdzorg heeft op grond van de artikelen 33 en 34 Wbp overigens wel de plicht betrokkene te informeren over het feit dat over hem persoonsgegevens worden verwerkt.

Tweede lid

Met de voorgestelde aanvulling van het tweede lid wordt duidelijkheid gegeven over de verwerking van bijzondere gegevens in het kader van een ondertoezichtstelling door het bureau jeugdzorg. Ook hiervoor geldt, evenals in het eerste lid, het criterium dat er een noodzaak dient te bestaan met betrekking tot de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Hiermee wordt een grondslag geboden voor de verwerking van gezondheidsgegevens en politie- en strafvorderlijke gegevens van anderen dan de cliënt, alsmede voor de verwerking van eventuele overige bijzondere gegevens. Ook hiervoor geldt de plicht betrokkene te informeren over het feit dat over hem persoonsgegevens worden verwerkt.

Derde lid

Voorgesteld wordt dat derden die beroepshalve over inlichtingen beschikken inzake feiten en omstandigheden die de persoon van het kind dat onder toezicht is gesteld, diens verzorging en opvoeding of de persoon van een ouder of voogd betreffen, de stichting daarvan op de hoogte kunnen stellen indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Deze informatieverstrekking kan zonder toestemming en met doorbreking van een beroepsgeheim plaatsvinden. Het begrip «derden die beroepshalve over informatie beschikken» is in paragraaf 8.1 reeds aan de orde gekomen en ziet met name op de huisartsen, kinderartsen, schoolartsen, het consultatiebureau, leerkrachten, leerplichtambtenaren en de crèche. Met de formulering «inlichtingen inzake feiten en omstandigheden die de persoon van de minderjarige of diens verzorging en opvoeding betreffen» is aangesloten bij artikel 377c, eerste lid. Niet alle informatie hoeft te worden verstrekt; de informatieverstrekking in het kader van de ondertoezichtstelling aan bureau jeugdzorg dient noodzakelijk te zijn voor de uitoefening van de ondertoezichtstelling. Met het begrip «noodzakelijk» wordt aangegeven dat de inlichtingen van belang moeten zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Dit betekent dat niet iedere kleinigheid met betrekking tot de situatie van de minderjarige in aanmerking komt voor verstrekking aan het bureau jeugdzorg. Hierbij zij opgemerkt dat wel te allen tijde in aanmerking moet

worden genomen dat informatie, die bij een eerste beoordeling van weinig gewicht lijkt, met name in combinatie met andere signalen van andere professionals, toch van groot belang kan zijn. Uit de signalen tezamen kan bijvoorbeeld blijken dat de minderjarige uit huis moet worden geplaatst om zijn veiligheid te kunnen garanderen.

Bij «noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling» kan worden gedacht aan informatie die niet kan worden gemist en waarover het bureau jeugdzorg de beschikking dient te hebben bijvoorbeeld met het oog op het bereiken van de vastgestelde doelen, met het oog op de beoordeling of een uithuisplaatsing van de minderjarige gedurende dag en nacht is aangewezen, of met het oog op de beoordeling of een gezagsbeëindiging is aangewezen. De gezinsvoogdijwerker heeft informatie nodig om zijn taken te kunnen vervullen. Hij moet toezicht houden op de minderjarige en dus toezien op zijn veiligheid. Daarnaast dient hij het gezin op adequate wijze hulp en steun te verlenen teneinde de ouders of de ouder in staat te stellen de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen.

Onder informatie inzake feiten en omstandigheden die de verzorging en opvoeding betreffen, valt ook informatie over andere gezinsleden, zoals broers en zussen. Ook informatie over «foute» vrienden kan hieronder worden geschaard, omdat deze informatie van belang kan zijn voor de opvoeding van het desbetreffende kind. Naarmate de minderjarige ouder is, zal de informatievertrekking meer zien op diens persoon dan op de verzorging en opvoeding (zie het voorgestelde artikel 262, derde lid). Informatie over de persoon van de ouders of voogd wordt afzonderlijk genoemd, omdat wellicht niet steeds duidelijk zal zijn of deze informatie wel of niet valt onder het begrip opvoeding en verzorging van het kind. Bij inlichtingen die de persoon van een ouder of voogd betreffen kan gedacht worden aan de psychische gesteldheid van een ouder of een criminele achtergrond.

De informatie kan desgevraagd of eigener beweging wordt verstrekt. Wanneer de informatie door de derde niet op diens initiatief wordt verstrekt en het bureau jeugdzorg bepaalde signalen met betrekking tot het kind heeft opgevangen en hierover informatie wenst, kan het bureau jeugdzorg hierom verzoeken. De derde zal vervolgens moeten bezien of er sprake is van feiten en omstandigheden die de persoon van het kind, diens verzorging en opvoeding of de persoon van een ouder betreffen en zal moeten beoordelen of deze gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Wanneer hiervan sprake is kan de derde deze gegevens aan het bureau jeugdzorg verstrekken en staat een beroepsgeheim hieraan niet in de weg.

Vierde lid

In het vierde lid wordt ten opzichte van het huidige derde lid een verheldering gegeven met betrekking tot de informatieverstrekking in het kader van kindermishandeling. Duidelijk naar voren komt dat het een meldrecht met betrekking tot de genoemde informatie betreft met de mogelijkheid om zonder toestemming van degene die het betreft indien nodig het beroepsgeheim te doorbreken. Een dergelijke derde die beschikt over inlichtingen die noodzakelijk kunnen worden geacht om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken, kan een melding doen. Ook wanneer er een melding is gedaan en bij het advies meldpunt kindermishandeling een vermoeden van kindermishandeling bestaat, kan verdere informatie gewenst zijn om de melding te kunnen onderzoeken. Ter verduidelijking is dan ook opgenomen dat de informatie desgevraagd en uit eigener beweging kan worden verstrekt. De derde zal steeds moeten beoordelen of er sprake is van een situatie van beëindiging van kindermishandeling of van een redelijk vermoeden van kindermishandeling. Wanneer hiervan sprake is kan de informatie die op deze gevallen betrekking heeft door de derde

worden verstrekt. Hiertoe zal steeds een afweging moeten worden gemaakt door de derde. Zoals uit het vierde lid volgt staat een beroepsgeheim hieraan dan niet in de weg.

Artikel IV (Pleegkinderenwet)

Onderdeel A

Artikel 1

In dit artikel is de definitie van pleegkind in de zin van deze Pleegkinderenwet opgenomen. Voorgesteld is de definitie uit te breiden tot kinderen opgevoed door een bloed- of aanverwant tot en met de derde graad. Ook in deze gevallen dient een zeker toezicht op de gewijzigde opvoedings- en verzorgingssituatie van het kind te bestaan. Evenmin als in het huidige artikel het geval is, is een termijn opgenomen gedurende welke het kind bij zijn pleegouders zal dienen te verblijven. «Verzorgen en opvoeden» drukt reeds uit dat een zekere duurzaamheid moet worden beoogd. Een kind dat uit logeren gaat bij zijn oom en tante, wordt door hen niet opgevoed, maar slechts tijdelijk verzorgd. Dit geldt eveneens voor het kind dat tijdens een betrekkelijk korte ziekte van één van de ouders in een ander gezin wordt verzorgd. Wordt een kind daarentegen opgenomen in een gezin met de bedoeling dat de pleegouders het in feite adopteren, dan dient dit na de opname binnen een week te worden medegedeeld aan burgemeester en wethouders.

Artikel 1, eerste lid, subonderdeel a, is aangepast aan de terminologie van de huidige wetgeving. Minderjarigen die krachtens een indicatiebesluit dat strekt tot verblijf bij een pleegouder vallen *niet* onder de definitie. Dat geldt ook voor minderjarigen die in het kader van een kindbeschermingsmaatregel door anderen wordt verzorgd en opgevoed. Voorgesteld wordt voorts artikel 1, eerste lid, subonderdelen b en c en lid 2 te laten vervallen. De in het eerste lid, onder b en c genoemde inrichtingen bestaan in het huidige jeugdbeschermingsrecht niet meer. Het tweede lid is overbodig geworden door de wijze waarop de raad voor de kindbescherming thans georganiseerd is.

Artikelen 2 en 3

Deze bepalingen zijn nu opgenomen in artikel 5 en 6. Pleegouders dienen binnen een week schriftelijk kennis te geven aan burgemeester en wethouders van gemeente, waarin het pleegkind verblijft, dat zij de zorg voor een pleegkind als bedoeld in artikel 1 op zich hebben genomen. Deze kennisgeving wordt door burgemeester en wethouders onverwijld doorgezonden aan de raad voor de kindbescherming.

Artikel 4

Deze bepaling is nu opgenomen in artikel 7. Op grond van artikel 7 heeft de raad voor de kindbescherming alleen de mogelijkheid onderzoek te doen na een kennisgeving door de pleegouders aan burgemeester en wethouders (eerste lid), indien het redelijke vermoeden bestaat dat er in het pleeggezin misstanden heersen of dreigen te ontstaan (tweede lid). In artikel 4 wordt voorgesteld om de raad voor de kindbescherming niet alleen de bevoegdheid tot onderzoek te geven na een kennisgeving door de pleegouders aan burgemeester en wethouders, maar ook indien een dergelijke melding is nagelaten. De raad kan over de plaatsing van een pleegkind bijvoorbeeld geïnformeerd worden door de basisschool van het pleegkind. Voorts wijzigt artikel 4 de grond van onderzoek. Deze beperkt zich niet meer tot situaties waarin het vermoeden bestaat van (dreigende) misstanden. Als pleegouders aan burgemeester en wethouders hebben medegedeeld dat zij een pleegkind hebben opgenomen, kan de raad reeds onderzoek doen in het geval er een redelijk vermoeden bestaat dat dit kind in strijd met de daarvoor bestaande procedures is opgenomen.

Indien de pleegouders een dergelijke kennisgeving aan burgemeester en wethouders hebben nagelaten, kan de raad reeds om die reden een onderzoek instellen naar de leefsituatie van het pleegkind en de wijze waarop het gezag of de voogdij over het pleegkind wordt uitgeoefend. Voornoemde wijzigingen hebben tot gevolg dat de bevoegdheid tot onderzoek van de raad voor de kindbescherming wordt uitgebreid. Vanuit de praktijk is aangegeven dat aan de ruimere bevoegdheid tot onderzoek behoefte bestaat, teneinde meer en sneller zicht en, indien noodzakelijk, grip op de leefsituatie van een pleegkind te krijgen. Indien vereist kan de raad voor de kindbescherming na onderzoek aan de rechter verzoeken om een voogd te benoemen, als blijkt dat het gezag of de voogdij over het kind niet of niet goed is geregeld.

Artikelen 5 en 6

Het sluitstuk van de verplichting tot kennisgeving van opname van een pleegkind is de strafbaarheid van het verzuim van kennisgeving. Dit verzuim is een overtreding in strafrechtelijke zin. De strafmaat is niet gewijzigd.

Artikel V

Het wetsvoorstel voorziet in een herziening van de kindbeschermingsmaatregelen. Om goed te kunnen beoordelen of de voorgestelde wijzigingen ook de effecten in de praktijk hebben die zij beogen, wordt voorgesteld binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel VI

De voorgestelde wijzigingen vergen aanpassing van de werkwijzen van onder meer de bureaus jeugdzorg, raad voor de kindbescherming en de rechterlijke macht. Door de inwerkingtreddingsbepaling is het mogelijk het tijdstip van de inwerkingtreding te bepalen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet