

Vergaderjaar 1994±1995

24 257

Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met reorganisatie van de raden voor de kinderscherming

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Aanpassing van de huidige derde afdeling van titel 13 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is nodig in verband met de uitvoering van de voornemens om de wijze waarop de raad voor de kinderscherming thans is georganiseerd te herzien. Dit wetsvoorstel bevat de noodzakelijke aanpassingen. Ter informatie zijn bijgevoegd twee ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur met toelichtingen. Het ene ontwerpbesluit omvat een nadere regeling van de organisatie van de raad. Het andere omvat de klachtenregeling. Thans zijn beide onderwerpen in één besluit, het Organisatiebesluit raden voor de kinderscherming 1982, opgenomen, mede omdat een uitdrukkelijke wettelijke basis voor de klachtenregeling nu nog ontbreekt. Daarin is in dit wetsvoorstel voorzien.

Over de reorganisatie van de raden voor de kinderscherming, alsmede over de inhoudelijke vernieuwing bij de raden is de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 4 maart 1994 (kamerstukken II 1993/94, 21 980, nr. 26) ingelicht. Over deze brief heeft op 22 maart 1994 een gedachtenwisseling plaatsgevonden, waaruit van instemming op hoofdlijnen met de voorstellen die ten aanzien van de raden voor de kinderscherming zijn gedaan, is gebleken. Ik verwijs ook naar de antwoorden op de vragen over de reorganisatie van de raden die bij brief van 22 oktober 1994 zijn toegezonden (kamerstukken II 1994/95, 21 980, nr. 30).

Hieronder zal in het bijzonder nader worden ingegaan op de organisatie van de nieuwe raad voor de kinderscherming en de juridische vormgeving daarvan. De inhoudelijke vernieuwing van de raden die reeds in gang is gezet en waarop in bovengenoemde brief eveneens is ingegaan, wordt binnen de nieuwe organisatie vanzelfsprekend voortgezet. De nieuwe structuur van de raad is uiteraard dienstbaar aan de taakuitoefening van de raad. De opzet is naar mijn oordeel zodanig dat de taken door de raad efficiënt en effectief, met de blik naar buiten gericht en adequaat zullen kunnen worden uitgevoerd.

Over dit wetsvoorstel, dat vergezeld ging van een concept-organisatiebesluit en een concept-algemene maatregel van bestuur inzake de klachtbehandeling, is advies gevraagd aan het College van advies voor de justitiële kinderscherming. Dat advies is op 14 december 1994 ontvangen. Het is als bijlage bij deze memorie gevoegd¹. Het College mist

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

vooral een uiteenzetting over de bestuursrechtelijke positie van de raad voor de kinderbescherming, mede naar aanleiding van de eerder in de bovengenoemde brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gemaakte opmerking over «interne verzelfstandiging, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid intact blijft».

Met het oog op de positie van de raad maak ik een onderscheid tussen de beheersmatige zelfstandigheid van de raad en de beleidsmatige zelfstandigheid. De bedoelde interne verzelfstandiging heeft betrekking op de verzelfstandiging van het beheer. De beslissing of dit zal doorgaan moet nog worden genomen. Ten aanzien van de uitvoering van de taken die aan de raad zijn opgedragen heeft en houdt de raad zelfstandigheid. De (strategische) beleidsvorming valt buiten de taak van de raad. Er is evenwel geen waterscheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering. Het beleid zal in onderlinge samenspraak gestalte krijgen. Voor het maken van beleid is praktijkinformatie immers onontbeerlijk, en het voorgestelde beleid dient ook uitvoerbaar te zijn.

2. Hoofdpijnen van de organisatie; financiële en andere consequenties

De wens om te komen tot een striktere scheiding van beleid en uitvoering alsmede de noodzaak van schaalvergroting zijn belangrijke drijfveren geweest om de organisatie van de raden voor de kinderbescherming te wijzigen. Er komt ~~de~~ ~~aan~~ uitvoeringsorganisatie die de taken van de huidige 19 raden voor de kinderbescherming uitvoert en verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid. In het wetsvoorstel wordt dit in artikel 238, eerste lid, verwoord. De ruim 40 werkeenheden verrichten de feitelijke taakuitoefening. Zij vertegenwoordigen de raad voor de kinderbescherming daartoe in het desbetreffende arrondissement ten behoeve van de aldaar wonende of verblijvende minderjarigen (artikel 239, tweede lid). Dat betekent dat deze werkeenheden namens de raad bij voorbeeld een verzoek tot ondertoezichtstelling kunnen doen, advies kunnen uitbrengen in een omgangs- of gezagszaak of de taakstraffen ~~coördineren~~. De bevoegdheden van de werkeenheden betreffen de minderjarigen in het arrondissement van die werkeenheden. Zijn er meer werkeenheden binnen ~~de~~ ~~aan~~ arrondissement, dan regelen zij onderling hun taak. Voor overlappingen tussen de verschillende arrondissementen geldt artikel 239, derde lid, dat inhoudelijk niet afwijkt van het huidige artikel 239, tweede lid. Op grond van de interne gezagsverhoudingen kan de directeur of ressortsdirecteur ~~±~~ mocht dat nodig zijn ~~±~~ bepaald optreden van een werkeenheden tegenhouden dan wel juist bevorderen. Voor een vorm van organisatie die aansluit bij de indeling van de provincies is niet gekozen, omdat de raad, gelet op zijn taak, sterk op de arrondissementsrechtbanken is gericht (daar dient de raad verzoeken (bij voorbeeld tot ondertoezichtstelling van een kind) in; aan de rechtbank brengt hij advies uit; voor de ~~coördinatie~~ van de taakstraffen is een goede relatie met de rechtbank vereist). Dat neemt niet weg dat er met de instellingen voor de kinderbescherming en de jeugdhulpverlening een goede samenwerking dient plaats te vinden. In artikel 238, derde lid, is dit ook bepaald.

De verdere organisatie, inclusief de aansturing van de werkeenheden door een tussenniveau, de hofressortelijke organisatie, is in het nieuwe organisatiebesluit geregeld. Ik verwijs daarvoor naar het bijgevoegde ontwerp, alsmede naar de bijgevoegde ontwerp-nota van toelichting¹. Wat betreft de financiële en personele consequenties van deze nieuwe opzet zij opgemerkt dat de financiële gevolgen van deze reorganisatie in verband staan met een bezuinigingstaakstelling voortvloeiende uit de tussenbalans. In de begroting van het Ministerie van Justitie is een en ander reeds verwerkt. Naar verwachting zal de reorganisatie leiden tot een reductie van een aantal overheadfuncties. Op de desbetreffende personen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

is het Sociaal Beleidskader Rijksoverheid van toepassing. Hierover bestaat overeenstemming met de bijzondere commissie DGJD.

De vijf bureaus op hofressortsniveau zullen worden gehuisvest in de bestaande huisvesting van een aantal raden voor de kinderbescherming. Er komt een landelijk bureau in Utrecht.

3. De colleges van de raden voor de kinderbescherming; de verhouding tot de Minister van Justitie

De huidige organisatie van de raden voor de kinderbescherming dateert van de wet van 24 december 1954, Stb. 602. Volgens de wet is de raad het college en biedt het bureau van de raad aan het college ondersteuning. In deze wet is voortgebouwd op de tot dan toe bestaande organisatie van een college van particulieren dat in het kader van de gezagsuitoefening door ouders een aantal taken uitoefende. In 1954 heeft het bureau van de raad met zijn directeur, tevens secretaris van de raad, een belangrijke positie gekregen ter ondersteuning van de werkzaamheden van de raad. De behandeling van zaken kon worden «gedelegeerd», doch werd in feite gemandateerd aan de directeur van het bureau. Allengs heeft de invloed van het bureau van de raad op de behandeling en besluitvorming in individuele zaken zich uitgebreid. Dit heeft uiteindelijk in 1982 geleid tot een nieuw Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming. Uit de toelichting bij dat besluit blijkt dat de raad (het college) gehandhaafd blijft om «de inbreng uit de burgerij uit het arrondissement te waarborgen». Daarnaast dient de eenheid van beleid (afgezien van de regels die de wet stelt) gewaarborgd te worden door middel van algemene ministeriële aanwijzingen. Het besluit voorziet daarin.

Zowel in het rapport van de subcommissie Kinderbescherming «Rechtzetten» (kamerstukken II 1990/91, 21 818, nrs. 1±2) als in het rapport van de Commissie taak en functie raden voor de kinderbescherming ('s-Gravenhage, mei 1990) komt naar voren dat de huidige organisatie niet helder is. De verhouding tussen het bureau van de raad als overheidsorganisatie die onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie staat en het college, van oorsprong de eigenlijke raad, is onduidelijk. De kruising tussen particulier initiatief en overheidsorgaan wordt als tweeslachtig en diffuus gekenschetst.

Om duidelijkheid te scheppen kan men twee kanten op. Enerzijds kunnen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college worden verduidelijkt en nauwkeurig afgebakend ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Anderzijds kunnen de colleges worden opgeheven. De laatste oplossing had de voorkeur van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en heeft ook mijn voorkeur. Naar mijn oordeel zal ook bij een andere invulling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college de verhouding tussen de raad als dienst van het ministerie en een college dat op hoofdlijnen het beleid mede bepaalt, niet verhelderd worden.

In de nota Justitiële jeugdbescherming, met recht in beweging gingen de gedachten nog uit naar bij de raden in te stellen adviescommissies die de functie zouden krijgen maatschappelijke ontwikkelingen te signaleren die van belang zijn voor de taakuitoefening van de raad, te adviseren over de positie van de raad in het functioneren van netwerken en samenwerkingsverbanden, en over de keuze van beleidsprioriteiten en de public relations. Casuïstiek en beheers- en managementsvraagstukken zouden buiten de taak van de adviescommissie vallen (nota Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging, p. 51; kamerstukken II 1991/92, 21 980, nrs. 1±3).

Intussen is besloten om organisatorisch de 19 raden voor de kinderbescherming om te vormen tot één raad voor de kinderbescherming.

Er is vervolgens bekeken of zinnig aan deze raad een adviescommissie verbonden zou kunnen worden en welke taken een dergelijke commissie

dan zou kunnen vervullen. Aan een dergelijke commissie zouden bepaalde vormen van toezicht op de uitvoering van het beleid kunnen worden opgedragen, alsmede een bevoegdheid om gevraagd en ongevraagd over aangelegenheden de raad aangaande te adviseren.

Wat betreft de advisering zij in de eerste plaats opgemerkt dat de plaats van een dergelijke commissie hoog in de organisatie is, hetgeen al snel met zich meebrengt dat enigerlei vorm van advisering een algemeen karakter zal krijgen. Ik betwijfel of aan dergelijke advisering behoefte bestaat naast de algemene advisering over beleidsvoornemens die toch al zal plaatsvinden. Hier ligt geen wezenlijke taak voor deze commissie.

Toezicht op de kwaliteit van de taakuitoefening, zorg voor enige mate van uniformiteit in de concrete taakuitoefening en controle op de doelmatige en rechtmatige besteding van de middelen zijn typisch zaken die primair onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallen. Instrumenten om deze verantwoordelijkheden waar te maken zijn onder andere het geven van aanwijzingen (bij voorbeeld om de uniformiteit in de behandeling van zaken te bevorderen), jaarplannen en jaarrekeningen alsmede het overleg daarover. De zorg voor de kwaliteit van het functioneren zal daarnaast door de raad voor de kinderbescherming zelf op basis van een intern kwaliteitssysteem, bij voorbeeld met behulp van protocollen, nader gestalte gegeven moeten worden. Voor een algemene toezichthoudende taak van een «advies»commissie zie ik dan ook geen ruimte.

Een geheel andere vorm van toezicht op de uitvoering van het beleid betreft de klachtbehandeling. De klachtbehandeling zou aan de (advies)-commissie kunnen worden opgedragen. Om een onbevooroordeelde klachtbehandeling te bereiken, zou het in die situatie in ieder geval niet juist zijn de commissie dan ook nog te voorzien van advies- of toezichtsbevoegdheden. Ik geef er evenwel de voorkeur aan om de klachtencommissies, zoals die thans naar tevredenheid functioneren, te handhaven met dien verstande dat er in plaats van 6, gelet op de nieuwe organisatiestructuur, in de toekomst 5 klachtencommissies zullen functioneren (in ieder hofressort ~~6~~ 5).

Uiteraard is het van groot belang dat de gereorganiseerde raad voor de kinderbescherming alert is en blijft op maatschappelijke ontwikkelingen die het werk van de raad aangaan en dat hij goed functioneert in netwerken en samenwerkingsverbanden. Het kan dan van nut zijn met enige regelmaat bij voorbeeld over de wijze waarop de raad op concrete maatschappelijke ontwikkelingen moet inspelen van gedachten te wisselen met een aantal deskundigen, maar ook leken, die op een wat grotere afstand van het dagelijkse raadswerk staan. Dat behoeft ook niet steeds dezelfde groep van deskundigen en leken te betreffen. Dergelijke gedachtenwisselingen hebben de functie van klankbord.

In het kader van een algehele evaluatie van de nieuwe organisatie van de raad die zeker zal plaatsvinden, zal ook aan dit aspect aandacht geschonken worden.

4. Naamgeving

De naam «raad voor de kinderbescherming» is ingeburgerd. In de praktijk wordt «de raad» geassocieerd met het bureau en niet met het college, hoewel eigenlijk het college de raad is. Ook al wordt voorgesteld om de colleges op te heffen, dat is, gelet op de praktijk, geen reden om de naam «raad voor de kinderbescherming» te wijzigen. Ook overigens zie ik geen redenen om deze ingeburgerde naam te veranderen. Deze is dan ook gehandhaafd.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (artikelen 238, 239, 240 en 243) en artikel VI

Het eerste lid van artikel 238 geeft overeenkomstig de voorgestelde structuur aan dat er één raad voor de kinderbescherming is.

Het derde lid maakt geen gewag meer van de zogenoemde «Centrum-functie» van de raad. Dit is in overeenstemming met de aanbevelingen van zowel de Commissie Taak en functie raden voor de kinderbescherming (rapport p. 31) als het rapport Rechtzetten (p. 53). In plaats van te spreken van «het bevorderen van de samenwerking van de aldaar (sc. in het gebied van de raad) werkzame instellingen van kinderbescherming» wordt gesproken van «het bevorderen van de samenwerking met de instellingen van kinderbescherming en jeugdhulpverlening». Ik acht voor een goede vervulling van de taak van de raad netwerkvorming en instandhouding daarvan alsmede samenwerking in de daartoe geëigende verbanden van zo groot belang dat een wettelijke opdracht daartoe aangewezen is.

Het vierde lid stemt materieel overeen met het huidige vierde lid.

Lid 5 is vereenvoudigd. De laatste zin van het huidige lid 5 (De betaling door de Staat geschiedt met inachtneming van de eigen inkomsten van de raad) kan vervallen. Deze toevoeging was geschreven met het oog op de betalingen aan de dependance Gouda van de raad voor de kinderbescherming te Den Haag voor de kosten van inning van kinderalimentaties. Deze zin is in verband met de verzelfstandiging van deze organisatie niet langer nodig.

Artikel 239 bakent in het eerste lid de werkzaamheden van de raad nader af. Het tweede lid regelt de vertegenwoordiging van de raad in het kader van de nieuwe organisatiestructuur. De werkeenheden die in ieder arrondissement aanwezig zijn, doen het feitelijke raadswerk. Daar vindt bij voorbeeld het onderzoek plaats ter advisering aan de rechter of ten behoeve van het doen van verzoeken aan de rechter. Dat betekent dat een werkeenheden die geleid wordt door een unitmanager, van de rechter het verzoek tot het doen van onderzoek dient te ontvangen, of dat oproepen voor een zitting de werkeenheden dienen te bereiken. Het zou nodeloos ingewikkeld worden als deze uitwisseling van gegevens allemaal via de zetel van de raad zou moeten lopen.

Het vijfde lid van artikel 239 vormt de wettelijke basis voor de algemene maatregel van bestuur inzake de klachtbehandeling. Deze klachtbehandeling ziet niet op aangelegenheden in verband met taakstraffen (alternatieve sancties), omdat klachtbehandeling in dat verband aan de orde komt in het kader van een algemene rechtspositieregeling taakgestraffen. Hierover wordt in de loop van 1995 een nader standpunt verwacht.

De wijzigingen van de artikelen 240, eerste lid, (onderdeel C), 243 (onderdeel D) en 305 (onderdeel E) zijn van technische aard. In plaats van het meervoud (raden voor de kinderbescherming) wordt enkelvoud (raad voor de kinderbescherming) geschreven, terwijl verwijzingen naar het werkgebied van de raad zijn vervallen. Opmerking verdient dat ingevolge artikel VI onderdeel C (wijziging van artikel 240, eerste lid) weer kan vervallen, zodra het wetsvoorstel houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de herziening van de voorlopige maatregelen van kinderbescherming (kamerstukken II 1993/94, 23 808) kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden. Bij de wijziging van artikel 305 is ervan uitgegaan dat het wetsvoorstel houdende nadere regeling van het gezag over en van de omgang met minderjarige kinderen (Kamerstukken II, 1992/93, 23 012, nrs 1±2) tot wet zal zijn verheven en in werking zal zijn getreden. volgens dat wetsvoorstel vervalt het huidige tweede lid van artikel 305.

Artikelen II tot en met V

Deze artikelen betreffen technische wijzigingen van andere wetten in verband met het feit dat van 19 raden voor de kindbescherming terug wordt gegaan naar één raad voor de kindbescherming. In al deze wetten wordt enkel gesproken van de raad voor de kindbescherming. Ingevolge artikel 239 zullen ter zake van de onderscheiden onderwerpen in concreto de onderscheiden werkeenheden in het arrondissement optreden.

Artikelen VII en VIII

Organisatorisch zal zo snel mogelijk in de nieuwe structuur van de raad gewerkt gaan worden. Uiteraard gebeurt dit met inachtneming van de bestaande juridische kaders omdat de wet nog uitgaat van 19 raden voor de kindbescherming. Vandaar dat ernaar gestreefd wordt deze regeling op 1 januari 1996 in werking te laten treden. Artikel VII bevat een overgangsregeling voor lopende zaken waarin één van de 19 raden voor de kindbescherming tot het moment van inwerkingtreding van de wet optrad. Het gaat zowel om procedures waarin de raad als partij dan wel adviserend optreedt als om andere zaken, zoals Nationale Ombudsmanzaken.

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