

## 24 257

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

#### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 1 mei 1996

De vragen en opmerkingen uit het voorlopig verslag beantwoord ik graag als volgt.

#### **1. Algemeen**

De leden van de commissie uitten groot misnoegen over het feit dat bij het effectueren van de reorganisatie vooruitgelopen wordt op het tot stand komen van de noodzakelijke regelgeving. Een dergelijk vooruitlopen – dat een vrije beslissing door de Staten-Generaal illusoir dreigt te maken – past de regering niet. Hoe kan aan deze voortwoekerende praktijk een einde worden gemaakt?

Uiteraard dient de door regering en Staten-Generaal tot stand te brengen wetgeving geen «mosterd na de maaltijd» te zijn. De verhouding tussen het tijdstip van wetgeving en dat van de uitvoering van grote wetgevingsprojecten betreft een probleem van algemene aard. Juist het algemene karakter van dit probleem is aanleiding geweest om het onderwerp op te nemen in het werkprogramma van de Interdepartementale Commissie voor de Harmonisatie van Wetgeving (ICHW). Daaraan voorafgaand is over de sturing en beheersing van projecten van gelijktijdige wetgeving en systeemontwikkeling op verzoek van de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken een onderzoekstudie verricht door prof. dr. I. Th. M. Snellen en drs. J. T. Schokker.<sup>1</sup> Op basis van deze studie zal de behandeling van dit vraagstuk door de ICHW onder andere kunnen leiden tot algemene aanbevelingen over de vraag hoe de rol van de (mede)wetgever bij dergelijke wetgevingsoperaties kan worden gewaarborgd.

Wat het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel betreft, zou ik overigens graag de volgende nuanceringen op de in het verslag gedane uitspraken willen aanbrenge. In de eerste plaats zij opgemerkt dat er verschillende gelegenheden zijn geweest waarop het beleid dat met deze reorganisatie gemoeid is en dat in wetgeving uiteindelijk zijn neerslag vindt, ook door de Eerste Kamer der Staten-Generaal in het overleg met de regering aan de orde kan worden gesteld, bij voorbeeld ter gelegenheid van de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie. In de tweede plaats zij opgemerkt dat deze reorganisatie zo wordt uitgevoerd en ook de wettelijke regeling zo wordt ingericht dat de lopende

<sup>1</sup> Wetgeving en Systeemontwikkeling, serie Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid, deel 2, Ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken, december 1993.

zaken zonder problemen doorgang vinden en dat de juridische vormgeving van oude en nieuwe organisatie goed op elkaar aansluiten. Om een voorbeeld te noemen: de rechter verzoekt de raad voor de kinderbescherming onderzoek te doen ter zake van een conflict tussen ouders over een omgangsregeling; daarbij wordt nimmer aangegeven welke raad voor de kinderbescherming het onderzoek moet doen, omdat dat afhangt van de woonplaats van het kind en deze bij voorbeeld nog voordat het onderzoek aanvangt, kan verhuizen naar een ander arrondissement. Dit onderzoek werd door een van de 19 raden voor de kinderbescherming uitgevoerd en daarbinnen door een bepaalde unit, en wordt nu door een werkeenheid in het desbetreffende arrondissement uitgevoerd. In de derde plaats stonden in de wet en het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming de hoofdlijnen van de organisatie aangegeven. Veel feitelijke zaken worden in onderling overleg geregeld. In het kader van een reorganisatie moeten die afspraken soms wel soms niet worden herzien, maar dat regardeert de wet niet.

Naar aanleiding van de vraag van de fracties van de leden van de SGP, GPV en RPF volgt hieronder een opsomming van de toezeggingen die aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn gedaan:

- Jaarlijks zal verslag worden gedaan van de werkzaamheden van de raad voor de kinderbescherming. Dit verslag van werkzaamheden zal vanwege het Ministerie van Justitie bekend gemaakt worden. De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband naar de wijze van openbaarmaking ten behoeve van derden. Opgemerkt kan worden dat bij voorbeeld gezorgd kan worden voor een bekendmaking in de Staatscourant dat het jaarlijks verslag van werkzaamheden van de raad te verkrijgen is bij het Ministerie van Justitie. Naar aanleiding van de bekendmaking van dit verslag zou ook een persbericht vanwege het Ministerie van Justitie kunnen worden uitgegeven. Er is niet toegezegd dat verslag zou worden gedaan omtrent het toezicht dat wordt uitgeoefend op de raad voor de kinderbescherming. Het lijkt niet nodig om dit punt in een algemene maatregel van bestuur op te nemen. Er wordt voor gezorgd dat aan deze toezegging wordt voldaan.

- Er zal voor gezorgd worden dat de evaluatie van de reorganisatie van de raad voor de kinderbescherming (over twee jaar) nog binnen deze kabinetsperiode valt.

- Er wordt zorg voor gedragen dat de kenbaarheid van een aantal aspecten van het Normenrapport II verbeterd door deze aspecten in brochures te verwerken die algemeen verkrijgbaar worden gesteld. Het gaat om bij voorbeeld de criteria waaronder de raad ingrijpt in het familie- en gezinsleven en de criteria voor inzage in dossiers. Naar aanleiding van een vraag van deze leden, gesteld aan het slot van paragraaf 2, merk ik op dat opneming in brochures die algemeen verkrijgbaar worden gesteld te verkiezen lijkt boven integrale publikatie in de Staatscourant. Door de burger die met de raad voor de kinderbescherming te maken heeft of krijgt, zal meestal die ene staatscourant niet gelezen en bewaard zijn. Het gaat erom dat ook voor hen de regels die de raad zichzelf stelt, kenbaar zijn.

- Er zal meer in het algemeen naar mogelijkheden tot harmonisatie van klachtregelingen gekeken worden. Hierover kan worden opgemerkt dat in het kader van de Algemene wet bestuursrecht gewerkt wordt aan een stramien voor de behandeling van klachten over bestuursorganen.

In het kader van het wetsvoorstel taakstraffen zal een vergelijking worden gemaakt tussen het klachtrecht jeugdigen en dat voor volwassenen. Hierover kan intussen worden opgemerkt dat uitgangspunt zal zijn dat de klachtenregelingen voor jeugdigen en volwassenen zoveel mogelijk parallel lopen.

– Zodra mogelijk zal informatie worden toegezonden over de ontwikkelingen ter zake van de toegangsfunctie tot de jeugdzorg (regie in de jeugdzorg).

Het College van advies voor de justitiële kindbescherming blijft bestaan in het kader van de algemene herziening van het adviesstelsel. Zijn adviestaak wordt gewijzigd in advisering over de uitvoering van beleid en regelgeving op het terrein van de jeugdbescherming, mede in het licht van de overige taken die het College verricht. Wel wordt ernaar gestreefd het College samen te voegen met de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing, gelet op de overeenkomsten in de aard van de taken die beide organen uitoefenen.

Ten aanzien van de termijnen waarbinnen een klachtencommissie volgens het ontwerp-besluit klachtbehandeling raad voor de kindbescherming dient te beslissen zij het volgende opgemerkt. De termijnen zijn strak gesteld ervan uitgaande dat de klager binnen een redelijke termijn gehoor moet kunnen vinden voor zijn klacht.

De klacht komt binnen bij de secretaris die aan iedere commissie is toegevoegd (artikel 8, tweede lid, ontwerp-besluit). Deze kan in eerste instantie de klacht beoordelen en een voorstel voor beoogde afhandeling doen. Een en ander kan schriftelijk (via de fax) gecommuniceerd worden met de twee leden en de voorzitter waaruit de klachtencommissie is samengesteld. Voorts kunnen vaste data afgesproken zijn waarop de klachtencommissie in principe klachten behandelt. Is er geen te behandelen klacht dan valt de bijeenkomst uit. Zo zijn er genoeg mogelijkheden om ervoor te zorgen dat binnen de gestelde termijn over een klacht kan worden beslist. Bovendien heeft de klachtencommissie ingevolge artikel 6, derde lid, van het ontwerp-besluit klachtbehandeling raad voor de kindbescherming de mogelijkheid de termijn met ten hoogste vier weken te verlengen, indien dat gewenst is met het oog op het inwinnen van nadere informatie. Men houdt zich in 95% van de gevallen aan de gestelde termijnen.

De leden van de fracties van PvdA, SGP, GPV, RPF en CDA vroegen of de inhoud van de klachtenregeling toereikend is ook in geval van klachten over kortdurende taakstraffen. In dit verband vroegen zij ook naar tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer der Staten-Generaal gesignaleerde problemen in verband met de in de voorgestelde regeling gehanteerde termijnen.

Indien een diepgaand meningsverschil ontstaat over één van de genomen beslissingen tussen de coördinator taakstraffen en de veroordeelde leidt dit tot opschorting van de uitvoering van de taakstraf. De veroordeelde kan bij het Openbaar Ministerie zijn zienswijze kenbaar maken. Deze kan besluiten de beslissing van de coördinator te herzien. Daarna kan de veroordeelde, indien het Openbaar Ministerie bij de rechter een omzettingvordering aanhangig maakt, bij de rechter bezwaar maken.

Voor genoemde ingrijpende beslissingen is daarom geen aparte klachtbehandeling nodig. In rechtsbescherming voor de veroordeelde wordt op andere wijze voorzien. Voor klachten over de bejegening door de coördinator taakstraffen geldt, voor zover zij niet hebben geleid tot voortijdige beëindiging van de taakstraf, voor het overige de klachtenregeling van de raad voor de kindbescherming. In het algemeen dragen deze klachten geen spoedeisend karakter.

In geval de taakstraf van de veroordeelde reeds is opgeschort en hij tevens een klacht indient in het kader van de klachtenregeling van de raad voor de kindbescherming, kan de beslissing op de klacht aangehouden worden totdat het Openbaar Ministerie of de rechter een beslissing heeft genomen. Voor zover bekend is deze samenloop in de praktijk nog nooit voorgekomen.

Indien een klachtencommissie een klacht inzake de uitvoering van een alternatieve sanctie te behandelen krijgt, gaat het ook nu om feitelijk handelen of nalaten dan wel een feitelijke beslissing die naar de mening van de klager «onbehoorlijk» is geweest. De feitelijke handelingen in het kader van de uitvoering van een taakstraf kunnen worden getoetst aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel.

## **2. Hoofdpijnen van de organisatie; financiële en andere consequenties**

In het opleidingsplan van de raad voor de kindbescherming is voorzien in trainingsmogelijkheden voor de medewerkers op het gebied van professioneel werken met allochtonen. De raad voor de kindbescherming besteedt verder ruim aandacht aan het allochtonenpersoneelsbeleid. Dit personeelsbeleid is erop gericht om binnen de organisatie een weerspiegeling te krijgen van de bevolkingsamenstelling. In 1995 heeft een werkgroep een handboek allochtonenpersoneelsbeleid gepresenteerd. Door middel van training van het management en personeelsfunctionarissen wordt uitvoering aan deze leidraad gegeven. De medewerkers van allochtone oorsprong werken evenals de autochtone medewerkers met een gemengde caseload. Dat betekent dat zij zowel autochtone als allochtone cliëntsystemen onderzoeken.

Bij deze memorie is een schema gevoegd, waarin cijfers zijn opgenomen over de eerste helft 1995 voor de categorie kindbeschermingszaken. Deze cijfers geven een indicatie van de verhouding tussen het aantal autochtone en allochtone zaken waarmee de raad wordt geconfronteerd. Gespecificeerd cijfermateriaal als bijgevoegd is voor de advieszaken en de strafzaken die de raad behandelt, over 1995 nog niet beschikbaar. Wat betreft de duur en de intensiteit van de contacten wordt op dit moment geen onderscheid gemaakt tussen de behandeling van «autochtone en allochtone zaken», als het gaat om de berekening van de prijs van het produkt dat door de raad wordt geleverd. Vanuit de praktijk bereiken mij signalen dat de behandeling van een allochtone zaak meer tijd vraagt. In de planning is opgenomen een normering in dit opzicht opnieuw te bezien, zodat een goede verhouding tussen de prijs en het produkt dat daarvoor wordt geleverd, kan worden bepaald. Daarbij zal ook aan de orde komen of een eventueel te maken onderscheid tussen autochtone en allochtone zaken aansluit bij regionale verschillen.

Indien het gaat om algemene onderwerpen die de inhoud van het werk van de raad betreffen, kunnen deze gegoten worden in de vorm van een aanwijzing. De bindende kracht die voor de raad van een aanwijzing uitgaat, is even groot als die van een algemene maatregel van bestuur. Belangrijke aanwijzingen zullen bekend gemaakt worden. Dat kan geschieden door publikatie in de Staatscourant of, zoals hiervoor al aangegeven, door opneming van (delen van) de aanwijzing in een brochure. Gelet hierop zie ik geen dwingende reden de voorkeur te geven aan een algemene maatregel van bestuur boven de figuur van de aanwijzing.

Zwaardere zaken die bekend gemaakt zullen worden, zijn bij voorbeeld (delen van) Normenrapport II. Het gaat meer in het algemeen om aanwijzingen die de inhoud van het werk betreffen en waarvan de kenbaarheid voor velen van groot belang is.

Ten behoeve van de kwaliteitstoetsing maakt de Dienst Preventie, Jeugdbescherming en Reclassering (DPJ en R) gebruik van het daartoe uitgewerkte model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Aan de hand van een samenhangend model wordt de positiebepaling gemeten van de organisatie op het gebied van kwaliteitsmanagement. De verhouding

tussen de «input» en de «output» aan de ene kant en de inspanningen die de organisatie daartoe verricht aan de andere kant wordt zichtbaar gemaakt. De organisatie verricht aan de hand van dit model een zogenoemde zelfevaluatie, waaraan hij een verbeterplan toevoegt. Een auditteam (vergelijkbaar met een visitatiecommissie) voert een controle uit op de punten waarop de organisatie zijn positie heeft bepaald. Door binnen de organisatie te praten met sleutelfiguren en uitvoerende medewerkers, wordt gezien of de onderbouwing is gebaseerd op feiten.

Met de raad voor de kinderbescherming is afgesproken dat in 1996 de eerste zelfevaluatie verricht zal worden. Onder verantwoordelijkheid van de afdeling inspectie en kwaliteit van DPJ en R zal de audit worden uitgevoerd. Naar verwachting zullen de resultaten van deze zogenoemde nulmeting en het verbeterplan begin 1997 beschikbaar zijn. In 1998 zal een tweede zelfevaluatie en audit worden uitgevoerd. Aan de hand daarvan zal worden beoordeeld in hoeverre het de raad voor de kinderbescherming is gelukt om inhoud te geven aan het verbeterplan.

Het standpunt over het rapport inzake richtlijnen voor extern onderzoek is intussen aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal toegezonden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of al voortgang is gemaakt met de in de Tweede Kamer toegezegde normering van criteria waaraan onderzoek door de raad voor de kinderbescherming moet voldoen. Wellicht doelen de leden van deze fractie op de criteria die gelden voor de inschakeling van externe deskundigen. Deze criteria zijn inmiddels bekend gemaakt. Zoals hiervoor aangegeven, heb ik de desbetreffende stukken inmiddels aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal toegezonden. Indien bedoeld wordt op de toegezegde verbetering van de kenbaarheid van een aantal aspecten uit het Normenrapport II, verwijs ik graag naar mijn antwoord op een vraag hierover van de fracties van SGP, GPV en RPF.

### **3. De colleges van de raden voor de kinderbescherming; de verhouding tot de minister van Justitie**

Op beslissingen van de raad voor de kinderbescherming die beschikkingen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is deze wet van toepassing. Vooreerst moet ten aanzien van de beslissing van de ressortsdirecteur ten aanzien van een klacht worden vastgesteld of het gaat om een beschikking in de zin van de Awb. Dit is niet het geval. De beslissing of een klacht al dan niet gegrond is, is immers niet gericht op rechtsgevolg. Uiteraard kan naar aanleiding van een gegronde klacht een besluit in de zin van de Awb genomen worden. In het algemeen zal dat niet het geval zijn, omdat het meestal zal gaan om feitelijke handelingen. Naar aanleiding van een gegronde klacht kan bij voorbeeld de maatschappelijk werker die het onderzoek verricht worden vervangen door een ander. Samenloop met de Awb zal zich daarom naar mijn oordeel niet of nauwelijks voordoen.

### **4. Artikelen**

#### **ARTIKEL X**

Onderdeel C van artikel I betreft onderdeel C van artikel I van het onderhavige wetsvoorstel. De onderhavige afstemmingsregeling zal geen betekenis meer hebben, als – zoals in de rede ligt – het onderhavige

wetsvoorstel eerder tot wet wordt verheven en in werking treedt dan wetsvoorstel 23 808. Laatstgenoemd wetsvoorstel is nog aanhangig bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

| <b>RAAD</b>      | Nederland    | Suriname   | Ned.<br>Antillen | Turkije    | grens<br>noord.<br>Midd.<br>zee | Marokko    | grens<br>zuid<br>Midd.<br>zee | Vietnam  | Kaap-<br>verdei | overige    | ge-<br>mengd<br>milieu | on-<br>bekend | <b>TOTAAL</b> |
|------------------|--------------|------------|------------------|------------|---------------------------------|------------|-------------------------------|----------|-----------------|------------|------------------------|---------------|---------------|
| <b>vestiging</b> |              |            |                  |            |                                 |            |                               |          |                 |            |                        |               |               |
| Den Bosch        | 30           | 5          | 7                | 17         | 4                               | 41         | 0                             | 0        | 0               | 21         | 24                     | 14            | 455           |
| Breda            | 281          | 14         | 5                | 8          | 12                              | 31         | 0                             | 1        | 0               | 12         | 14                     | 3             | 381           |
| Maastricht       | 192          | 0          | 0                | 1          | 2                               | 6          | 2                             | 0        | 0               | 17         | 33                     | 14            | 267           |
| Roermond         | 50           | 0          | 1                | 2          | 0                               | 4          | 0                             | 0        | 0               | 6          | 21                     | 0             | 84            |
| Arnhem           | 315          | 3          | 5                | 13         | 8                               | 16         | 0                             | 0        | 0               | 7          | 13                     | 1             | 381           |
| Zuthpen          | 212          | 2          | 1                | 7          | 2                               | 11         | 0                             | 0        | 0               | 2          | 15                     | 0             | 252           |
| Zwolle           | 221          | 7          | 9                | 7          | 1                               | 9          | 0                             | 0        | 0               | 5          | 26                     | 39            | 324           |
| Almelo           | 140          | 3          | 2                | 11         | 7                               | 7          | 1                             | 0        | 0               | 5          | 25                     | 9             | 210           |
| Den Haag         | 332          | 49         | 11               | 31         | 1                               | 70         | 1                             | 0        | 0               | 16         | 87                     | 6             | 604           |
| Rotterdam        | 255          | 61         | 31               | 36         | 10                              | 57         | 0                             | 0        | 14              | 23         | 40                     | 20            | 547           |
| Dordrecht        | 114          | 8          | 8                | 9          | 0                               | 5          | 0                             | 0        | 0               | 6          | 11                     | 20            | 181           |
| Middelburg       | 97           | 3          | 1                | 3          | 2                               | 5          | 0                             | 0        | 0               | 10         | 17                     | 15            | 153           |
| Amsterdam        | 189          | 97         | 14               | 38         | 4                               | 97         | 2                             | 0        | 1               | 33         | 99                     | 8             | 582           |
| Alkmaar          | 126          | 3          | 7                | 1          | 1                               | 5          | 0                             | 0        | 0               | 8          | 33                     | 4             | 188           |
| Haarlem          | 205          | 13         | 5                | 14         | 1                               | 16         | 1                             | 2        | 0               | 6          | 25                     | 4             | 292           |
| Utrecht          | 186          | 15         | 4                | 13         | 5                               | 56         | 1                             | 1        | 0               | 7          | 22                     | 33            | 343           |
| Leeuwarden       | 250          | 1          | 1                | 0          | 0                               | 0          | 0                             | 1        | 0               | 2          | 3                      | 1             | 259           |
| Groningen        | 176          | 6          | 3                | 6          | 4                               | 4          | 0                             | 0        | 0               | 8          | 22                     | 0             | 229           |
| Assen            | 218          | 1          | 4                | 8          | 5                               | 4          | 0                             | 0        | 0               | 5          | 15                     | 2             | 262           |
| <b>TOTAAL</b>    | <b>3 881</b> | <b>291</b> | <b>119</b>       | <b>225</b> | <b>69</b>                       | <b>444</b> | <b>8</b>                      | <b>5</b> | <b>15</b>       | <b>199</b> | <b>545</b>             | <b>193</b>    | <b>5994</b>   |
| adviezen         | 168          | 14         | 4                | 8          | 8                               | 16         | 2                             | 0        | 1               | 19         | 42                     | 4             | 286           |
| rekesten         | 815          | 81         | 25               | 36         | 10                              | 65         | 1                             | 1        | 3               | 53         | 112                    | 24            | 1226          |
| opleggen         | 783          | 98         | 40               | 48         | 18                              | 87         | 0                             | 2        | 6               | 61         | 109                    | 10            | 1262          |
| <b>TOTAAL</b>    | <b>1766</b>  | <b>193</b> | <b>69</b>        | <b>92</b>  | <b>36</b>                       | <b>168</b> | <b>3</b>                      | <b>3</b> | <b>10</b>       | <b>133</b> | <b>263</b>             | <b>38</b>     | <b>2774</b>   |