

Vergaderjaar 1995–1996

24 257

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 oktober 1995

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

INHOUD

I. Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Hoofdpijnen van de organisatie; financiële en andere	3
3. De colleges van de raden voor de kindbescherming; de verhouding tot de Minister van Justitie	4
II. Artikelen	6

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De reorganisatie vloeit enerzijds voort uit de noodzaak om tot een doelmatiger organisatie te komen en anderzijds uit de wenselijkheid de staatsrechtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van de raad duidelijker vast te leggen. Uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling van zowel de subcommissie kindbescherming als de commissie Gijsbers om de colleges van advies op te heffen omdat zij verwarring wekken ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid. De noodzaak van wetswijziging staat daarmee voor deze leden vast.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (AOV), Rabbae (GroenLinks), J.M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).
Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (GN), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De aanzet voor dit voorstel vloeit voort uit de tussenbalans en de aanbevelingen van de subcommissie Kinderbescherming en de commissie taak en functie raden voor de kindbescherming. De uitkomst moet volgens deze leden in ieder geval een heldere en efficiënte organisatiestructuur scheppen met een duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling. Voorwaarde waaraan de nieuwe opzet ook moet voldoen is het creëren van een optimale mogelijkheid tot afstemming en samenwerking met instellingen van jeugdhulpverlening. Tegen de achtergrond van deze uitgangspunten rijst er bij de leden van de CDA-fractie een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de wet die noodzakelijk is in verband met de voorgenomen wijziging van de reorganisatie van de kindbescherming. Daarom vragen deze leden de regering nog eens precies aan te geven wat de stand van zaken is bij deze reorganisatie.

De leden van de D66-fractie hebben met grote belangstelling kennis genomen van de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met de reorganisatie van de raden voor de kindbescherming. Deze aanpassing is nodig om de wijze waarop de raad voor de kindbescherming is georganiseerd te herzien. Deze leden hebben op hoofdlijnen ingestemd met de voorstellen die ten aanzien van deze wijziging zijn gedaan. Zij vinden het echter geen goede zaak, dat de reorganisatie al gaande is terwijl de procedure in de Tweede Kamer nog niet is afgerond. Deze leden zijn van mening dat hun reactie als «mosterd na de maaltijd» lijkt te komen, maar willen toch gebruik maken van de mogelijkheid hierbij nogmaals enige kritische kanttekeningen te plaatsen.

Zo zetten zij vraagtekens bij hetgeen de regering stelt in de MvT dat «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 worden uitgevoerd». Zij hebben reeds eerder uitgesproken dat zij vrezen dat wederom een bureaucratische organisatie ontstaat. De nieuwe organisatie bestaat immers opnieuw uit vele lagen: een uitvoeringsorganisatie, vijf bureaus op hofressortsniveau en veertig werkeenheden. Deze leden zouden van de regering willen vernemen waaruit zij opmaakt dat deze opzet tot een efficiëntere en effectiever werkende raad zal leiden.

Tot slot willen de leden van de D66-fractie de regering verzoeken hen regelmatig op de hoogte te houden van de voortgang van het reorganisatieproces. Bovendien stellen zij voor om de uitwerking van dit wetsvoorstel nog in deze kabinetsperiode te evalueren. In die evaluatie zou aan de orde moeten komen tot welke efficiëntie-, effectiviteits- en kwaliteitsverbeteringen deze reorganisatie op dat moment heeft geleid.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij stellen met instemming vast dat aan de hand van het voorliggende wetsvoorstel uiteindelijk een wettelijk vervolg wordt gegeven aan het traject dat met de rapporten «Rechtzetten» en «Met recht in beweging» in gang was gezet. Aan de vertroebeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de activiteiten van de raden voor de kindbescherming kan nu, door een heldere vastlegging van die ministeriële verantwoordelijkheid, een einde komen.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij kunnen instemmen met de voorgenomen reorganisatie. Wel hebben deze leden nog enige vragen.

2. Hoofdpijnen van de organisatie; financiële en andere consequenties

Het is de leden van de PvdA-fractie niet helder hoe beleid en uitvoering gescheiden worden, en hoe de taken van het landelijk bureau zich verhouden tot departementale activiteiten op dit beleidsterrein. Evenmin is helder hoe de verantwoordelijkheid van de landelijk directeur zich verhoudt tot die van de ressortsdirecteuren. Hoe vindt de aansturing van de werkeenheden plaats? Hoe zit het met de waarneming van verantwoordelijkheden bij afwezigheid?

Kan de regering inzicht verschaffen in de afbakening van verantwoordelijkheden via een schets van de beleidscyclus evenals van de vormgeving van planning en control? Hoe is de verantwoordelijkheid ten aanzien van de casuïstiek geregeld?

Waarom wordt in het voorgestelde organisatiebesluit niet de werkwijze van de raad op hoofdpunten geregeld, en waarom is de verslagverplichting uit het organisatiebesluit verdwenen? Acht de regering het niet wenselijk dat richtlijnen voor de totstandkoming, inhoud en rapporten van de raad opgenomen worden in het organisatiebesluit om de zorgvuldigheid en kwaliteit hiervan te bevorderen? Waarom zijn geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de dossiervorming en het inzagerecht?

Moet het zogenaamde Normen-rapport beschouwd worden als de algemene aanwijzingen door de minister aan de raad? Kan worden toegelicht waarom dergelijke inhoudelijk zeer belangrijke aanwijzingen voor het beleid geen formele status hebben in de vorm bijvoorbeeld van een AMvB waardoor het beleid toetsbaar wordt? Moet hiervoor niet binnen artikel 238 een wettelijke basis getroffen worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Kan feitelijk inzicht verschaft worden in de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel? Vindt er als gevolg van dit wetsvoorstel een afslanking plaats van de departementale afdeling? Op grond van welke criteria zal besloten worden of de interne beheersverzelfstandiging al dan niet doorgang zal vinden en wanneer vindt hierover besluitvorming plaats?

Er is bewust niet gekozen voor een vorm van organisatie die aansluit bij de indeling van de provincies, omdat de raad gelet op zijn taak sterk op de arrondissementsrechtbanken is gericht. Daar zijn volgens de leden van de CDA-fractie goede argumenten voor, maar de andere keuze had het voordeel in zich gehad dat eenvoudiger aansluiting tot stand kan worden gebracht met de instellingen voor jeugdhulpverlening. Die opdracht tot samenwerking wordt nu in de wet wel verwoord in artikel 238, derde lid, maar niet is duidelijk op welke wijze (het Groningse model, het Nijmeegse model) deze samenwerking tot stand kan komen, noch wie uiteindelijk bepaalt hoe ver die samenwerking kan reiken. Graag ontvangen deze leden nadere informatie over de visie van de regering omtrent de invulling daarvan.

Het wetsvoorstel heeft financiële en personele consequenties. Hoe die er exact uitzien valt evenwel uit het voorstel niet af te leiden. Kan daarvan een overzicht worden verstrekt? Ook ontvangen de leden van de CDA-fractie graag nadere informatie over de consequenties van de toepasselijkheid van het Sociaal Beleidskader Rijksoverheid. Wordt het onder vigeur van het regime bijvoorbeeld mogelijk de kwalitatieve impulsen te geven die aanbevolen worden in het rapport «Rechtzetten»?

De leden van de D66-fractie hechten wel de grootste waarde aan een goed opgezet kwaliteitssysteem. Zij vinden het een goede zaak dat het toezicht op de kwaliteit primair de verantwoordelijkheid blijft van de minister van Justitie. Deze leden willen echter graag nader geïnformeerd blijven over de opzet van een intern kwaliteitssysteem bij de raad voor de

kinderbescherming. Zij zijn namelijk van mening dat deze reorganisatie bovenal moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het werk dat de raden voor de kindbescherming afleveren.

De leden van de GPV-fractie vragen of de maatschappelijk werkers binnen een unit niet te zwaar zullen worden belast, vooral als het gaat om het dragen van de verantwoordelijkheid bij de advisering en de begeleiding. Zij wijzen er op dat het immers niet denkbeeldig is dat unithoofden en praktijkbegeleiders onvoldoende aan overleg en afstemming met de maatschappelijk werkers toe zullen komen, omdat zij binnen de nieuwe structuur de taken van de voormalig directeur en plaatsvervangend directeur zullen moeten overnemen.

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

De leden van de PvdA-fractie menen dat het wetsvoorstel en de begeleidende MvT onvoldoende helderheid geven ten aanzien van de staats- en bestuursrechtelijke positie van de raad. Enerzijds wordt uitgegaan van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid (dienst van het ministerie) en anderzijds van zelfstandigheid ten aanzien van de uitvoering van taken die aan de raad zijn opgedragen.

Hoe moet deze zelfstandige uitvoeringsverantwoordelijkheid geïnterpreteerd worden in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid en de open geformuleerde algemene aanwijzingsbevoegdheid in het organisatiebesluit?

Zoals al eerder opgemerkt onderschrijven de leden van de PvdA-fractie het voorstel om de colleges op te heffen omdat zij de ministeriële verantwoordelijkheid doorkruisen en daarmee voor een onheldere structuur zorgdragen. De vraag is echter of op landelijk niveau geen behoefte blijft aan beleidsadviesing op hoofdlijnen op het terrein van jeugdbescherming/jeugdhulpverlening. De regering stelt dat dergelijke algemene beleidsadviesing toch al zal plaatsvinden. Kan de regering aangeven hoe in het kader van de nieuwe adviesstructuur dit terrein aandacht zal krijgen?

Deze leden onderschrijven de keuze om de klachtenprocedure te handhaven en te verankeren in de wet. Zij vinden de formulering in de AmvB dat men zich kan beklagen over «een gedraging», een verbetering in vergelijking met de oude formulering «optreden jegens hem persoonlijk».

Volgens de MvT ligt er een voornemen tot verzelfstandiging van het beheer en de uitvoering, maar is er sprake van een beleidsmatige verantwoordelijkheid van de minister van Justitie (artikel 238, tweede lid). De verantwoordelijkheid van de minister komt de leden van de CDA-fractie als zeer juist voor, het gaat immers om in de privésfeer diep ingrijpende zaken. De wijze waarop dan de verzelfstandigde onderdelen daarbij aansluiten is hen echter nog niet duidelijk. Kan de regering aangeven waar het cruciale onderscheid, los van de rol en positie van het college, met de huidige situatie tot uitdrukking komt? Loopt men in deze opzet niet het risico dat de beleidsverantwoordelijke problemen worden afgewenteld op de uitvoering en omgekeerd? Ontstaat hierdoor voor betrokkenen toch niet weer een onduidelijke situatie?

Het voorstel om de klachtenbehandeling te laten zoals deze nu is, roept de volgende vragen op bij de leden van de CDA-fractie. Hoe groot is het aantal klachten dat momenteel binnenkomt, en hoe verhoudt zich dit aantal tot andere jaren? Wat is de aard van deze klachten en hoe wordt op dit moment met de klachten omgegaan? In dit verband dient tevens de vraag te worden gesteld of het handhaven van de huidige structuur van

klachtenbehandeling recht doet aan de hoeveelheid en de aard van de klachten.

De positie van de colleges van de raden voor de kindbescherming is in de huidige opzet niet helder. Reden waarom ervoor wordt gekozen de colleges dan maar op te heffen. Hierdoor verdwijnt inderdaad de diffuse mix van overheidsorgaan en particulier initiatief uit het karakter van de raad. Tevens verdwijnt evenwel daarmee ook de antenne van de raad voor maatschappelijke ontwikkelingen en de voeling met netwerken en samenwerkingsverbanden. Hoewel de leden van de CDA-fractie niet voelen voor een voortzetting van de structuur met de colleges komt het hen voor dat een bezinning op dit aspect bij een te zijner tijd uit te voeren algehele evaluatie rijkelijk laat komt. Zij vragen de regering of daar geen tussentijdse structuur voor is te bedenken al dan niet in samenhang met de klachtbehandelingsinstantie. Deze leden hechten aan een klankbordorgaan waarin alle betrokkenen bij het werk van de raad voor de kindbescherming de gelegenheid hebben hun opmerkingen over het functioneren van de raad periodiek kenbaar te maken.

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat het niet zinvol is een adviescommissie op te zetten. Zij gaan er vanuit dat een op juiste wijze gereorganiseerde raad voor de kindbescherming, die daarnaast over de beleidsvoornemens geadviseerd wordt, een adviescommissie niet nodig heeft. Dit zal in de ogen van deze leden alleen maar leiden tot nog meer lijnen waarlangs het besluitvormingsproces moet lopen – iets dat zij ongewenst achten.

Nu over de vraag of de raad voor de kindbescherming als een dienst van het ministerie moet worden beschouwd geen onduidelijkheid meer bestaat, doet zich de vraag voor wat de positie van de raad is in bestuursrechtelijk opzicht, aldus de leden van de RPF-fractie. Brengt de statuswijziging, danwel verduidelijking een verandering terzake met zich mee? Is de Algemene wet bestuursrecht, respectievelijk de Wet openbaarheid van bestuur op het handelen van de raad onverkort van toepassing?

Deze leden vragen voorts of de staatssecretaris na het van kracht worden van de wet volledig verantwoordelijk gehouden moet worden voor het feitelijk functioneren en de werkwijze van de raden. Wat betekent de zelfstandigheid die de raad behoudt bij de uitvoering van de opgedragen taken in concreto? Is het denkbaar dat bijvoorbeeld concrete richtlijnen worden opgesteld voor de wijze waarop door de raad van de zogeheten «deskundigenbureaus» gebruik wordt gemaakt?

De leden van de GPV-fractie zijn er nog niet geheel van overtuigd dat er geen behoefte bestaat aan een adviesorgaan ten behoeve van de raad voor de kindbescherming. In de MvT wordt in dit verband slechts opgemerkt dat de regering eraan twijfelt of aan een dergelijke vorm behoefte bestaat naast de algemene advisering over beleidsvoornemens die toch al zal plaatsvinden. Kan de regering nader aangeven waaraan daarbij gedacht wordt?

Deze leden kunnen instemmen met de voorgestelde klachtregeling. Wel vragen zij of het niet de voorkeur verdient dat de klachtbehandeling in de nabije toekomst in een algemene klachtregeling jeugdhulpverlening wordt opgenomen.

Tenslotte constateren de leden van de GPV-fractie dat er in de klachtregeling geen voorziening voor hoger beroep is opgenomen. Moet niet een hoger beroep mogelijk worden gemaakt bij het college van advies voor de justitiële kindbescherming?

II. ARTIKELEN

Artikel 238, vijfde lid

De leden van de VVD-fractie vragen of de nieuwe organisatie van kracht is vanaf het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, of wordt daar nu al op geanticipeerd? In het geval van anticipatie, hoe staat het dan met de legitimiteit van die nieuwe organisatie op dit moment? Deze leden vragen, dit in verband met het voorgestelde artikel 238, vijfde lid, of de organisatie van de verschillende «zetels» van de raad voor de kinderbescherming steeds gelijk is of dat deze per vestigingsplaats verschilt.

Artikel 239, eerste lid

In verband met artikel 239, eerste lid van het voorstel, vragen de leden van de VVD-fractie naar het verschil tussen «woonplaats» en «werkelijk verblijf».

Artikel 239, derde lid

Is het zinsdeel «doet het optreden van één van deze werkeenheden de bevoegdheid van de ander eindigen» niet veel te vaag? Waarom wordt hier gekozen voor het principe wie het eerst komt in plaats van voor de oude constructie van onderling overleg wie het beste op kan treden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Artikel 239, vijfde lid

Gelet op het voorstel voor een AmvB via welke de klachtbehandeling geschiedt ingevolge het vijfde lid van artikel 239, vragen de leden van de VVD-fractie of betrokken organisaties en belangengroepen van bijvoorbeeld betrokken ouders zich akkoord hebben verklaard met een dergelijke regeling. Zo neen, is de regering dan bereid om betrokkenen om een standpunt te vragen en de Kamer daarover nog tijdens deze schriftelijke behandeling te informeren? In verband daarmee vragen de leden van de VVD-fractie ook of het onderbrengen van een klachtenregeling in het Organisatiebesluit raden voor de kinderbescherming 1982 een rechtspositioneel verschil uitmaakt met een op de wet in formele zin gestoelde AmvB, zoals nu wordt voorgesteld, en zo ja, welk verschil.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier voor dit verslag,
Van Luyk