

Vergaderjaar 1999–2000

**26 800 VI**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000**

**Nr. 80**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2000

#### **1. Inleiding**

Bij wet van 23 januari 1997 is de voorlopige toevertrouwing aan de Raad voor de Kinderbescherming vervangen door de voorlopige voogdij. De voorlopige voogdij is een van de maatregelen die in spoedeisende gevallen kan worden opgelegd. De maatregel kan worden opgelegd in geval van een ontbreken van gezag (artikel 241 Boek 1 BW) en in geval van feiten die kunnen leiden tot ontheffing of ontzetting van een ouder of voogd uit het gezag (artikel 272 Boek 1 en artikel 332 Boek 1 BW). De voorlopige voogdij wordt uitgeoefend door een instelling voor voogdij. Er geldt een vervaltermijn van zes weken, waarbinnen bij de Rechtbank een verzoekschrift moet zijn ingediend ter fine van een definitieve maatregel (gezagsvoorziening, ondertoezichtstelling, ontheffing, ontzetting). Bij niet indiening van dit verzoekschrift vervalt de maatregel van voorlopige voogdij.

Tijdens de mondelinge behandeling in uw Kamer op 10 september 1996 van het desbetreffende wetsvoorstel Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met de herziening van de voorlopige maatregelen van kindbescherming (kamerstuknummer 23 808, 10 september 1996, 107–7044), heeft de toenmalige Staatssecretaris toegezegd te rapporteren over de zesweken-termijn bij de maatregel van voorlopige voogdij. De vervaltermijn van zes weken is erop gericht de periode van (rechts)onzekerheid voor het kind en de belanghebbenden, met name de ouders, zo kort mogelijk te doen zijn.

Tijdens voornoemde mondelinge behandeling in uw Kamer kwam de vraag aan de orde of voor de Raad voor de Kinderbescherming «in het gewone geval» de periode van zes weken voldoende is om tot indiening van een verzoek ter fine van een definitieve regeling, over te gaan. Dat is de reden waarom destijds de toezegging is gedaan hier nog nader op terug te komen.

## 2. Gevolgde werkwijze

In verband met het onderzoek of de termijn van zes weken een reële termijn is, is in het voorjaar van 1998 aan de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd een informatieronde te maken inzake het functioneren van deze termijn.

Hieruit kon evenwel geen eenduidige conclusie worden getrokken. Uit de antwoorden op de aan de Raad voorgelegde vragen kon geen landelijk beeld worden gegeven. Dit is u gemeld bij brief van 17 maart 1999 (kenmerk 751 087/99/PJS). Daarbij is tevens aangekondigd dat er nader onderzoek naar het functioneren van de zesweken-termijn zou worden uitgevoerd. Het onderzoek zou zich behalve over de Raad voor de Kinderbescherming ook uitstrekken over de voogdij-instellingen en de zittende magistratuur. Dit onderzoek is in de tweede helft van 1999 uitgevoerd. In maart 2000 heeft met vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming en van de voogdij nog een gesprek plaatsgevonden, omdat een aantal punten uit het onderzoek nog niet helder waren. In dit gesprek hebben betrokkenen nog eens hun standpunten toegelicht.

## 3. Resultaten nader onderzoek

Het onderzoek is gedaan aan de hand van de vragen die aan u zijn voorgelegd bij brief van 17 maart 1999. Deze vragen bevatten kwantitatieve en kwalitatieve elementen.

Deels zijn de gegevens ontleend aan de ten departemente aanwezige gegevens uit registratiesystemen. Daarnaast is een vragenlijst uitgezet bij medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, de voogdij-instellingen die zelf bij de uitvoering van de maatregel betrokken waren en bij de kinderrechtvaarders die de zaken in 1998 hebben behandeld. Aangetekend moet worden dat het slechts een (stabiel) klein aantal zaken betreft en dat er gericht gevraagd is aan medewerkers die zelf de zaken in behandeling hebben gehad. In verband met het geringe aantal zaken levert dit een kleine onderzoekspopulatie op. Onder deze kanttekening volgt hieronder de beantwoording van deze vragen.

*Hoeveel voorlopige voogdijzaken waren er in 1998?*

In 1998, het jaar volgend op de invoering van de wetwijziging, zijn in totaal 203 beschikkingen voorlopige voogdij geweest door de rechter. Dit aantal komt ongeveer overeen met voorheen het aantal uitgesproken voorlopige toevertrouwingen per jaar.

*Wat was de aard van deze zaken?*

Een groot deel van deze beschikkingen, namelijk 39%, betrof het treffen van een voorziening in geval van het ontbreken van gezag op grond van art. 241 boek 1 BW. Bij 17% van de uitspraken ging het om een maatregel in verband met een eventueel te entameren ontheffings- of ontzettingsprocedure (art. 272 boek 1 BW). Een vijfde van de gevallen (19%) betrof situaties als het mogelijk maken van een medische behandeling (4%), gevallen waarin meerderjarige moeders aangeven niet voor het kind te kunnen zorgen (13%) en internationale kinderontvoeringen (2%). In een kwart van de gevallen (25%) kon de grond voor de oplegging van de maatregel niet uit de beschikking worden achterhaald.

*Hoeveel van de voorlopige voogdijzaken zijn omgezet in een definitieve maatregel en in welke maatregel?*

Van de 203 voorlopige voogdijmaatregelen die in 1998 zijn opgelegd, zijn

91 omgezet in een definitieve maatregel. In de meeste gevallen betrof dit een gezagsvoorziening en in mindere mate een ondertoezichtstelling. In totaal 61 zaken zijn in hetzelfde jaar beëindigd zonder dat er om een definitieve gezagsvoorziening is gevraagd. In 51 zaken was de voorlopige voogdij procedure op 31 december 1998 nog niet afgerond.

*In hoeveel gevallen is de zesweken-termijn tekort gebleken en wat is de reden daarvan?*

Van de zijde van de raadsonderzoekers werd aangegeven dat zij in ongeveer 15% van de door hen behandelde zaken de termijn te kort achtten voor zorgvuldig onderzoek ten behoeve van een definitieve maatregel. In de hiervoor onder 2 genoemde informatieronde werd door de Raad echter meer *algemeen* gesteld dat de termijn te kort was. De voogden hebben aangegeven dat zij voor voor ongeveer 62% van de zaken waarmee zij zelf ervaring hadden, de termijn te kort vonden voor zorgvuldig onderzoek. Bij de kinderrechtshouders gaat het om ongeveer 30% van de zaken waarbij men was betrokken.

Voor het te kort zijn van de termijn worden diverse redenen aangevoerd. Meermalen wordt aangegeven dat de beslissing over de aard van de definitieve maatregel meer onderzoek vergde en dat er meer tijd nodig is om het onderzoek voldoende zorgvuldig te kunnen doen. Er is tijd nodig voor het maken van afspraken met cliënten en informanten, voor interdisciplinair overleg, voor het realiseren van inzagerecht van cliënten en het tijdig verzenden van de stukken naar de rechtbank. Daarnaast wordt aangegeven dat in het geval een moeder aangeeft dat zij niet in staat is het kind op te voeden, haar in de praktijk drie maanden wordt gegeven om tot heroverweging te komen.

*In welke voorlopige voogdijzaken heeft de Raad voor de Kinderbescherming het onderzoek niet kunnen voltooien?*

De kinderrechtshouders en de voogden hebben de termijn in 1998 relatief het meest als te kort ervaren bij gevallen waarin ex artikel 272 en artikel 332 voorlopige voogdij werd verzocht (grond voor ontheffing of ontzetting aanwezig). In iets mindere mate was dit het geval bij een ontbreken van gezag (241) en in het geval een moeder aangeeft het kind niet zelf te kunnen opvoeden. De reacties van de Raad voor de Kinderbescherming waren juist dat in het laatste geval de termijn te kort was in verband met de heroverwegingstermijn van drie maanden.

*Wat zijn de oplossingen in de praktijk als de zesweken-termijn niet gehaald wordt?*

Als oplossing wordt wel genoemd het uitstellen van de mondelinge behandeling en het pro forma bepalen van een datum voor de mondelinge behandeling van de zaak. Het onderzoek dient dan vóór de mondelinge behandeling van de zaak geheel te zijn afgerond. Daarbij kan worden opgemerkt dat wanneer bij de rechtbank eenmaal een verzoekschrift is ingediend dat aan de minimum vereisten voldoet, dit verzoekschrift in beginsel kan worden gewijzigd of aangevuld, zelfs, als de rechter dat toestaat, tijdens de mondelinge behandeling (artikel 429i Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). Het verzoek om een uitstel van een mondelinge behandeling, kan in een gewone brief worden gedaan.

Een enkele maal wordt verlenging van de zesweken-termijn genoemd. Aangezien deze (verval)termijn van openbare orde is, is verlenging daarvan echter rechtens onjuist.

Overigens kwam uit het onderzoek ook naar voren dat de maatregel van voorlopige voogdij vaak wordt verlengd. Opgemerkt zij dat in deze gevallen wel binnen zes weken een verzoekschrift ter fine van een defini-

tieve regeling is ingediend. De ene keer verlegt de rechter de duur van de voorlopige voogdij nadat de Raad daarom heeft verzocht. Een andere keer wordt de verlenging op voorhand verleend.

*In welke (categorieën) gevallen is de zesweken-termijn in ieder geval voldoende?*

De termijn werd wel in het algemeen als voldoende ervaren als de reden voor de voorlopige voogdij was gelegen in een weigering van ouders om toestemming te geven voor een medische behandeling.

*Wordt in plaats van voorlopige voogdij ook wel gebruik gemaakt van de voorlopige ondertoezichtstelling of de tijdelijke voogdij?*

Een klein aantal van de raadsmedewerkers geeft aan soms de voorlopige ondertoezichtstelling te gebruiken. Tijdelijke voogdij (artikel 297) in plaats van voorlopige voogdij komt volgens de raadsonderzoekers niet of nauwelijks voor.

Hoewel dit tweede onderzoek naar de zes weken-termijn meer inzicht heeft gegeven in de knelpunten die de vervaltermijn van zes weken met zich meebrengt, heeft ook dit onderzoek niet een helder beeld opgeleverd van de hantering van de zesweken-termijn in het gewone geval. Dit blijft een lastig te onderzoeken zaak, onder meer omdat het aantal zaken jaarlijks gering van aantal is.

#### **4. Overwegingen**

Vanwege de ernst van de maatregel en de inbreuk die dit in de privésfeer van de burger met zich meebrengt, blijft het van belang goed af te wegen of verruiming van de zesweken-termijn noodzakelijk is.

De termijn van zes weken wordt in een relatief groot aantal gevallen als te kort ervaren. De oplossing daarvoor wordt gevonden in de «procedurele» sfeer: de termijn van de voorlopige voogdij wordt verlengd of de mondelinge behandeling wordt uitgesteld dan wel er wordt een pro forma datum voor de mondelinge behandeling vastgesteld. De Raad kan zich daartoe per brief tot de rechtbank wenden.

Uit de behandeling van het wetsvoorstel blijkt de zesweken-termijn bedoeld te zijn als een dwingende termijn waarbinnen het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming voldoende gevorderd dient te zijn om een onderbouwd verzoek voor een definitieve gezagsvoorziening, een ontheffing, ontzetting of ondertoezichtstelling, bij de rechter te kunnen indienen. De termijn van zes weken werd een juist midden geacht tussen een redelijke tijd die aan de Raad voor de Kinderbescherming moet worden gegund om een verzoek voor te bereiden en de rechtszekerheid die voor de betrokken minderjarige en diens familieleden van belang is. Wanneer een voor betrokkenen zeer ingrijpende ordemaatregel als de voorlopige voogdij wordt getroffen, dient binnen een redelijke termijn duidelijk te zijn wat het vervolg op deze voorlopige maatregel is. Aan de andere kant blijkt ook uit de parlementaire behandeling dat in het licht van de rechtszekerheid routinematige verlengingen niet zijn gewenst. Te veel procedurele aanhoudingen kunnen leiden tot het via een omweg toch verlenging van de termijn verkrijgen als er niet voldoende tijd is om tot een zorgvuldige afweging te komen. Ook hierover heeft uw Kamer zich duidelijk uitgesproken.

Hoewel bij zogenoemde «procedurele» oplossingen de rechter in het individuele geval de *concrete* afweging tussen het belang van rechtszeker-

heid voor de burger en het belang van een zorgvuldig onderzoek maakt en daarmee de controle (en verantwoordelijkheid) over de voortgang van de zaak heeft, blijkt uit de praktijk echter dat de Raad voor de Kinderbescherming vaak 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.

## **5. Conclusie**

Alles afwegende ben ik tot de conclusie gekomen dat met verruiming van de vervaltermijn prudent omgegaan moet worden. Enige verruiming moet echter gezien de praktijk van de Raad voor de Kinderbescherming tot de mogelijkheden behoren. Het belang van de burger is zowel gediend met een snel als met een zorgvuldig onderzoek. Ik hecht er echter veel waarde aan dat de rechter de controle (en verantwoordelijkheid) heeft terzake. Ik kom daarom tot de conclusie dat een eenmalige verlenging door de rechter van de termijn met maximaal zes weken wanneer dat noodzakelijk is, wettelijk mogelijk moet worden gemaakt. De rechter zou dit ambtshalve kunnen doen (na een informeel verzoek van de Raad), maar niet dan nadat belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld om zich hierover uit te laten. Het «systeem» wordt dan kort gezegd aldus dat *of* de voorlopige voogdij vervalt omdat niet binnen de termijn van zes weken een verzoekschrift ter fine van een definitieve regeling is ingediend *of* de rechter ambtshalve de termijn van zes weken verlengt overeenkomstig het voorgaande.

Ik zal bevorderen dat terzake een wetsvoorstel wordt opgesteld.

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen