

Vergaderjaar 2010–2011

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 kindbescherming

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit voorstel. Een goede wettelijke regeling van de kindbescherming is van uitzonderlijk groot belang. Deze leden gaan in op enkele concrete artikelen uit dit voorstel en stellen de rol van de staat ten opzichte van het gezin, de verdere sociale omgeving van het kind, de rol van de wetgever ten opzichte van de uitvoering en het begrip «preventie» aan de orde. Verder stellen deze leden vragen over de opgroeiondersteuning, het verplichte netwerkberaad, de bemiddeling door de kinderrechter, de positie van de burgemeester en de samenvoeging van de ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht tot één maatregel.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel en de behandeling daarvan in de Tweede Kamer. Deze leden vinden het positief tenoemen dat het woord «ernstig» weer is teruggeplaatst bij het criterium om een kindbeschermingsmaatregel te kunnen opleggen. Zij hebben wel nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij willen daarover, na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer, nog een vraag ter opheldering stellen aan de regering.

De leden van de **SP**-fractie vinden dit een mooi wetsvoorstel waarover grondig met het veld gecommuniceerd is, met veel mooie, en helaas ook een enkel minder fraai amendement. Zij hebben hierover nog een aantal, voornamelijk verduidelijkende vragen. De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich aan bij alle onderstaande opmerkingen en vragen van de SP-fractie.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), Van Bijsterveld (CDA), Janse de Jonge (CDA), Duthler (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), (CDA), Strik (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

2. Algemeen

Rol van de staat en de wetgever

De leden van de **CDA**-fractie vinden de opvoeding en ondersteuning van kinderen in de groei naar volwassenheid een grote verantwoordelijkheid. Aan die opvoeding en ondersteuning van kinderen tot volwassenheid dragen velen bij. Ook wanneer maatregelen van kindbescherming in het vizier komen, zijn er vele betrokken partijen. De definiëring van de rol van de uiteenlopende partijen en de afbakening van hun onderlinge verhoudingen door de wetgever luistert nauw. Om te beginnen, kan dit laatste naar het oordeel van deze leden al niet goed plaatsvinden zonder een visie op de rol van de staat ten opzichte van het gezin en de sociale omgeving van het kind.

Voor deze leden staan het gezin en het belang van het kind daarin voorop. Het belang van het kind is in beginsel het meest gediend bij het opgroeien in het eigen gezinsverband, ook in geval van problemen. Sterker nog, het opvoeden van kinderen is niet alleen een verantwoordelijkheid van de ouders maar ook een fundamenteel recht, dat de staat heeft te respecteren. Het primaat ligt dus bij het gezin en in het verlengde ervan de sociale omgeving. Zeker waar de staat met dwang intervenueert in de gewone gezinsverhoudingen, moet daar een gegronde reden voor zijn. Grote terughoudendheid is hier het sleutelwoord. Dat is te meer het geval als de staat pretenties heeft die hij niet kan waarmaken.

Deze leden constateren dat niet alleen de rol van de staat in relatie tot het gezin en de sociale omgeving van belang is in het kader van de kindbescherming. Voor adequate wetgeving is ook een adequate visie op de rol van de wetgever nodig. Naar het oordeel van deze leden dient de wetgever naast het formuleren van de wettelijke basis voor ingrijpen, ook te zorgen voor een ordelijke organisatie van de kindbescherming, een definiëring van de bevoegdheden van de uiteenlopende partijen en het afbakenen van de onderlinge verhoudingen. Een andere kwestie is hoe ver de wetgever moet duiken in de concrete uitvoeringspraktijk. Naar het oordeel van deze leden moet de wetgever niet te sterk de uitvoering willen sturen en regelen. Dat moet aan het veld worden overgelaten. Zoals de staat niet te grote pretentie moet hebben ten opzichte van gezinssituaties, zo moet ook de wetgever niet te grote pretentie hebben ten opzichte van de concrete uitvoeringssituaties. Slechts wanneer de wetgever signalen bereiken dat er in de uitvoeringssfeer zaken structureel verkeerd lopen, komen regering c.q. wetgever in beeld. Is de regering deze opvatting ook toegedaan? Zo zouden uitvoeringskwesties als structurele ontwikkelingen in de *case load* van rechters, de randvoorwaarden voor goede samenwerking tussen de onderscheiden diensten et cetera, elementen zijn die de regering c.q. de wetgever regarderden. Kan de regering enig nader inzicht geven in haar visie hierop? Naar het oordeel van deze leden is dit in de eerdere behandeling veel te impliciet gebleven, met het risico van alle spraakverwarring van dien.

Onderzoek belasting gezinsvoogd

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat een gezinsvoogd gemiddeld vijftien kinderen onder zijn hoede krijgt. In de praktijk hebben zij er meestal meer onder hun hoede. De regering heeft toegezegd binnen een paar maanden de resultaten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de werklast van gezinsvoogden naar de Kamer te sturen. Is hier inmiddels meer over bekend? Wat gaat de regering doen met de uitkomsten van het onderzoek?

Herstel gezag na ziekte

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat in het wetsvoorstel was opgenomen dat ouders die niet in staat zijn om hun gezag uit te oefenen – bijvoorbeeld door ziekte – door de rechter weer in hun gezag kunnen worden gesteld. Daarover zijn kritische vragen gesteld door de Raad van State. In de behandeling kunnen deze leden daarover echter niets terugvinden. Kan de regering toelichten hoe een ouder het gezag over zijn kind(eren) weer terug kan krijgen, als een ouder bijvoorbeeld door ziekte, een tijd niet in staat is geweest zijn gezag uit te oefenen?

Analyse case load

De leden van de **SP**-fractie constateren dat in de nota naar aanleiding van het verslag een analyse in het vooruitzicht wordt gesteld naar de stand van zaken van de in gang gezette verbeteringen met betrekking tot de *case load* en het zorgaanbod.¹ Wanneer kunnen deze leden de analyse tegemoet zien?

Uitvoering motie Strik c.s.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag de desbetreffende vragen van de PvdA beantwoordt met de mededeling dat deze omgangshuizen slechts in beeld zijn bij echtscheidingsituaties.² Dat is onjuist: ook met betrekking tot een in een pleeggezin geplaatst kind kan een omgangshuis een belangrijke bijdrage leveren aan de normalisering van het contact met de ouder. Juist doordat het contact vaak met meerdere ouders en kinderen tegelijk plaats vindt, kan dit minder bedreigend zijn dan een één op één contact op het kantoor van Bureau Jeugdzorg. In Flevoland zijn daar destijds goede ervaringen mee opgedaan. Hoe dan ook, de financiering van omgangshuizen en omgangsbegeleiding wil maar niet van de grond komen. De Eerste Kamer nam in november 2008 een motie³ van GroenLinks, de SP en D66 aan, waarin de regering werd verzocht om na te gaan hoe succesvolle omgangsondersteunende voorzieningen van een meer structurele basis kunnen worden voorzien en om hierover de Kamer te informeren. Tot nu toe is de Kamer hierover niet geïnformeerd. Kan de regering aangeven welke stappen ze heeft gezet om bovengenoemde motie uit te voeren, en met welk resultaat? Is het de regering bekend dat een goede omgang met een ouder na echtscheiding, of met één of twee ouders na uithuisplaatsing, van groot belang is voor de ontwikkeling van die kwetsbare kinderen? Zo ja, is de regering zich ervan bewust dat investering daarin preventief en dus kostenbesparend kan werken? Zo ja, is de regering bereid (alsnog) uitvoering te geven aan de in 2008 aangenomen motie? Zo nee, waarom niet?

Informatie-uitwisseling geheimhoudingsplichtigen

De leden van de **SP**-fractie constateren dat informatie-uitwisseling door geheimhoudingsplichtigen of verschoningsgerechtigden een buitengewoon moeilijk punt blijft. Het is goed dat de staatssecretaris van VWS hierover gesprekken heeft gevoerd met de veldpartijen. Deze leden missen steeds één element in de besprekingen en de standpunten van de betrokken partijen. Dit element betreft de reikwijdte van de behandelingsovereenkomst. Deze overeenkomst houdt in het algemeen in dat de behandelaar het nodige en mogelijke zal doen om de patiënt beter te maken. Veelal zal de vraag hoe het gaat met de kinderen van de patiënt een vitaal onderdeel zijn van het genezingsproces. Een psychotische of depressieve patiënt die aan de beterende hand is zal zich afvragen wie de zorg voor zijn kinderen op zich genomen heeft, hoe het gaat met de

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 015, nr. 7, p. 15.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 015, nr. 7, p. 28.

³ Kamerstukken I 2008–09, 30 145, G.

kinderen en of er een kans is dat ze weer thuis komen wonen als de patiënt zelf naar huis kan. Als de gezinsvoogd een voor de patiënt ongunstige beslissing heeft genomen doordat hij geen informatie had over de vraag hoe het met de ouder gaat en wat de prognose voor haar gezondheid is – hij heeft de kinderen bijvoorbeeld in een perspectief-biedend pleeggezin geplaatst – dan is de behandelaar toch tekort geschoten in zijn behandelplicht? De behandelaar is, andersom gereedeneerd, gerechtigd en zelfs verplicht om aan de gezinsvoogd informatie te geven over de gezondheid van zijn patiënt, omdat het in het belang van de patiënt en diens genezing is dat het zo goed als mogelijk gaat met de kinderen. Gaarne een visie hierop van de regering.

3. Ondertoezichtstelling

Norm voor OTS

Voor de leden van de **CDA**-fractie is het van belang dat de regering de norm die in het oorspronkelijke ontwerp was opgenomen, wat heeft teruggeschroefd. Zoals de Raad van State opmerkte, ging het voorstel ervan uit dat een ondertoezichtstelling (OTS) noodzakelijk diende te zijn voor het «onbedreigd opgroeien» van kinderen, een norm die op zich al moeilijk haalbaar is, maar in het kader van een OTS veel te verreichend.¹ De nieuw geformuleerde visie dat «kinderen (...), willen zij zich zonder beschadigingen kunnen ontplooien, een opvoedingssituatie [nodig hebben] zonder vermijdbare bedreigingen», vinden deze leden als achtergrond voor een eventuele OTS nog vaag en daarmee potentieel te verreichend. Zij kunnen echter wel leven met de uitleg en de voorbeelden die in de betreffende passage worden gegeven.² Naar het oordeel van deze leden moet een scherp onderscheid worden gemaakt tussen (de afwezigheid van) een ideale of wenselijke situatie en een situatie waarin de staat gerechtigd is tot ingrijpen. Het is bovendien pretentius dat die ideale of wenselijke situatie door ingrijpen van overheidswege – met alle gevolgen van dien voor het betreffende kind en het gezin – wél bereikt kan worden.

In het licht van de vereiste terughoudende rol van de overheid zijn deze leden ook ingenomen met het drietal amendementen dat ertoe strekt om het begrip «ernstig» terug te krijgen in het wetsvoorstel, om te beginnen de herformulering van de grond voor OTS, namelijk het opgroeien van een minderjarige zodanig dat hij in zijn ontwikkeling *ernstig* wordt bedreigd.³

Effectiviteit OTS

De Raad van State verwees in haar advies naar resultaten van een onderzoek uit 2002 over de doelmatigheid van de OTS: na twee jaar zou 28% van de onderzochte jeugdigen vooruit zijn gegaan.⁴ Van 38% veranderde de situatie niet en 33% vertoonde meer «zorgpunten». Als opmerkelijk feit werd vermeld dat de verbeteringen vooral bij de «zwaardere gevallen» plaatsvonden. Tijdens de verdere behandeling is naar voren gekomen dat de situatie veranderd is na invoering van de zogenaamde «Deltamethode». Er zou sprake zijn van een «effectiviteit van 81% ten opzichte van de controlegroep».⁵ Kan de regering dit cijfer bevestigen en toelichten aan de leden van de **CDA**-fractie? Zijn er gegevens van andere onderzoeken bekend waaruit enig beeld gekregen kan worden van het effect van een OTS? Hoe beoordeelt de regering die resultaten? Wat acht de regering het criterium voor succes en waarom? Wanneer van overheidswege de verreichende stap zet gezet wordt – die helaas soms nodig is – tot interventie, dan is er ook een bijzondere verantwoordelijkheid om te denken in termen van effect; ook dat is in het

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 4, p. 5.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 8.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nr. 10; zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 015, nrs. 24 en 25.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 4, p. 2.

⁵ Handelingen II 2010/11, 47, p. 61.

belang van het kind.

Preventie OTS

De leden van de **CDA**-fractie vragen wat de visie van de regering is op preventie van ontsporingen en de rol van de overheid daarbij. Preventie is van groot belang. Hier doet zich de vraag voor bij wie het primaat ligt? Welke rol heeft de sociale omgeving als ontsporingen dreigen die (nog) niet tot een verplichte OTS leiden? Welke rol heeft de overheid via de vrijwillige of verplichte weg en welke middelen zouden dan – idealiter – moeten worden ingezet? Deze leden stellen deze vraag in het licht van zowel de «Eigen Kracht» conferenties als de zogenaamde «lichte maatregel» van de opgroei-ondersteuning. In dit verband is het ook van belang enig inzicht te hebben in de verhouding van de vrijwillige versus de gedwongen maatregelen, zowel buiten de OTS als binnen de OTS en ook bij de OTS in combinatie met uithuisplaatsing. Kan de regering daar enig cijfermatig inzicht in verschaffen?

Advies Raad voor de Kinderbescherming bij OTS

De leden van de **SP**-fractie constateren dat dit wetsvoorstel¹ er in voorziet dat de Raad voor de Kinderbescherming na twee jaar OTS met uithuisplaatsing standaard adviseert over de verlenging van de OTS en de uithuisplaatsing. Begrijpen deze leden goed dat de termijn van twee jaar betrekking heeft op de uithuisplaatsing? Houdt dat in dat de Raad voor de Kinderbescherming niet adviseert als de OTS twee jaar heeft geduurd, maar de uithuisplaatsing slechts achttien maanden? De Raad voor de Kinderbescherming komt dan pas in beeld bij het eerstvolgende verlengingsverzoek? Zien deze leden dit goed? Deze leden constateren dat in de artikelsgewijze toelichting staat dat de Raad voor de Kinderbescherming adviseert indien de minderjarige twee jaar of langer onder toezicht is gesteld. In dat artikel ontbreekt de toevoeging «met uithuisplaatsing». Deze leden nemen aan dat hier sprake is van een omissie. Is dat juist?

4. Gezagsbeëindiging na OTS

Grond voor gezagsbeëindiging

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de grond voor gezagsbeëindiging inhoudt dat de minderjarige in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en dat de ouders niet in staat worden geacht de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te dragen binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn (artikel 266). De vraag wanneer hiervan sprake is wordt helder beantwoord in de artikelsgewijze toelichting op artikel 266.² In het algemeen deel van de memorie van toelichting lezen deze leden echter dat het nieuwe artikel ruimte biedt voor gezagsbeëindiging «in die gevallen waarin gerede twijfel is over de bereidheid van ouders om hun kind duurzaam in het pleeggezin te laten opgroeien».³ Daarop volgt een uiteenzetting van de jurisprudentie van de Hoge Raad over gedwongen ontheffing na langdurige pleeggezinplaatsing in het kader van de OTS. De Hoge Raad stelt, zoals in de artikelsgewijze toelichting terecht is opgenomen, dat duurzame bereidheid om het kind in het pleeggezin te laten opgroeien niet aan gedwongen ontheffing (thans gezagsbeëindiging) in de weg staat.

In de nota naar aanleiding van het verslag zien deze leden dezelfde ambivalentie van de regering.⁴ Daar staat dat het leggen van het pedagogische en juridische gezag bij één natuurlijke persoon het uitgangspunt is. Een paar regels verder staat dat aan de voorwaarden voor gezagsbeëindiging niet is voldaan indien de ouders hulpverlening

¹ Artikel 265j, zie ook «Artikelsgewijs».

² *Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 34.*

³ *Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 12.*

⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32 015, nr. 7, p. 21.*

accepteren of duurzaam bereid blijken hun kind in een pleeggezin te laten opgroeien. Vervolgens wordt weer verwezen naar bovengenoemd arrest van de Hoge Raad. Het niet leggen van het juridisch gezag daar waar het pedagogisch gezag ligt, neemt niet het belang van het kind als uitgangspunt. Het kind is immers gebaat bij volstreekte duidelijkheid over de vraag in welk gezin hij zal opgroeien en ook bij juridisch gezag bij zijn opvoeders. Er is veel werk verricht door schrijvers en advocaten om het belang van het kind, conform artikel 3 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, centraal gesteld te krijgen bij de vraag of het gezag van de ouder beëindigd kan worden als ouders zich niet verzetten tegen de pleeggezinplaatsing. De Hoge Raad is hier uiteindelijk in mee gegaan en nu lijkt de regering de klok weer terug te draaien.

Afstemming met de praktijk

Vervolgens merkt de toelichting op dat het wetsvoorstel in deze zin een codificatie vormt van de praktijk. In de praktijk is echter de recente jurisprudentie van de Hoge Raad in het geheel nog niet doorgedrongen, stellen de leden van de **SP**-fractie. Zowel de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg als de kinderrechter, zijn nog steeds uiterst terughoudend als het gaat om beëindiging van het gezag na een OTS met uithuisplaatsing van meer dan één jaar en zes maanden (de huidige termijn voor gedwongen ontheffing). Dit wordt terecht geconstateerd in de memorie van toelichting.¹ In schrijvende gevallen is het voorgekomen dat de Officier van Justitie een verzoek tot ontheffing heeft ingediend omdat de Raad voor de Kinderbescherming hiertoe niet over wenste te gaan omdat de ouders enige bereidheid hadden uitgesproken het kind in het pleeggezin te laten. Een van de doelstellingen van onderhavig wetsvoorstel is de verbetering van de rechtspositie van pleegouders en een betere afstemming tussen de ontheffing en de OTS.² Het voorstel heeft, volgens de memorie van toelichting, aansluiting gezocht bij de evaluatie door het Verwey-Jonker instituut en de bevindingen van het project Trillium. Door de zinsnede in de memorie van toelichting «in die gevallen waarin gereede twijfel is over de bereidheid van ouders om hun kind duurzaam in het pleeggezin te laten opgroeien» zal de weerstand van zowel de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg als de rechterlijke macht niet doorbroken worden.³

Kan de regering nog eens duidelijk stellen dat bereidheid van ouders om hun kind in een pleeggezin te laten opgroeien geen contra-indicatie is voor gezagsbeëindiging na OTS? Deze laatste toevoeging – na OTS – verheldert dat, indien sprake is van een van het begin af aan geheel vrijwillige plaatsing, dus zonder justitiële maatregel, het aannemelijk is dat de verhouding tussen ouders en pleegouders zodanig is dat gezagsbeëindiging niet nodig is om het kind duidelijkheid te geven over de vraag waar hij op zal groeien. Ervaring leert echter dat zulks na OTS hoogst uitzonderlijk is. Graag een heldere reactie in deze.

5. Financiële verantwoordelijkheid kosten verzorging en opvoeding

De leden van de **SP**-fractie constateren dat indien een pleegouder na OTS en gezagsbeëindiging tot voogd wordt benoemd, dit volgens de regering «niets verandert aan de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder die pleegzorg biedt voor de verzorging en opvoeding door de pleegouders. Ook na voogdijoverdracht dient, indien er sprake is van geïndiceerde jeugdzorg, begeleiding van pleegouders bij de verzorging en opvoeding van de jeugdige te worden voortgezet door de zorgaanbieder die pleegzorg biedt. De begeleiding van pleegouder-voogden zal in het pleegcontract nader worden uitgewerkt.»⁴ Uitgangspunt bij deze opmerking lijkt te zijn dat voogdij een kinderschermingsmaatregel is.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 5.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 4-5.

³ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 12.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 015, nr. 7, p. 18.

Dat is echter onjuist. Voogdij is een gezagsmaatregel. Hierover is noch in de literatuur noch in de rechtspraak discussie. Er is in het verleden langdurig discussie geweest over de vraag of de pleegouder die tot voogd wordt benoemd recht houdt op een vergoeding van de kosten van verzorging en opvoeding van staatswege. Vast stond steeds dat de voogd niet onderhoudsplichtig is. Bij testamentaire voogdij na overlijden van de ouders betekent zulks dat het kind moet worden verzorgd en opgevoed «overeenkomstig diens vermogen». Daarnaast is er recht op een wezenuitkering. Na gezagsbeëindiging is niet voorzien in een wettelijk vastgestelde tegemoetkoming in de kosten van verzorging en opvoeding, in geval het kind geen of onvoldoende eigen vermogen heeft. In dat geval is uiteindelijk in 2001 vastgesteld dat de staat verplicht was om in de kosten van verzorging en opvoeding van deze kinderen te voorzien. Geregeld is dat de voorziener van pleegzorg, die het pleeggezin in het kader van de OTS begeleidde, verantwoordelijk werd – of liever bleef – voor de uitbetaling van de pleegvergoeding. De praktijk was echter van mening, net als de regering in het hierboven aangehaalde citaat uit de nota naar aanleiding van het verslag, dat de zorgaanbieder ook verantwoordelijk bleef voor de begeleiding die de pleegouder-voogd derhalve diende te accepteren.

In een procedure over de vraag welke kosten de staat moet vergoeden als de pleegouder voogd is geworden,¹ zegt advocaat-generaal Keus het volgende: «Omdat in het geval dat een pleegouder de voogdij krijgt over een pleegkind dat hij op basis van een pleegcontract als bedoeld in artikel 39 van de Wet op de jeugdhulpverlening verzorgde en opvoedde, alleen een verandering in de persoon van de voogd optreedt, menen wij thans dat er geen aanleiding is tot de conclusie dat er geen sprake meer is van jeugdhulpverlening. Immers, het kind kan niet door de ouders zelf worden opgevoed en het kind moet in verband daarmee elders worden verzorgd en opgevoed, in dit geval in een pleeggezin. Het blijft dus gaan om pleegzorg in het kader van de jeugdhulpverlening. Met de onderhavige regeling wordt beoogd om de financiële belemmeringen voor een pleegouder die de voogdij van een pleegkind op zich wil nemen, op te heffen. Doordat de pleegouder-voogd het gezag krijgt, hoeven bepaalde zaken niet meer in het contract te worden opgenomen, zoals in het bijzonder de verplichte begeleiding door de voorziening voor pleegzorg. Er blijft wel een relatie met de voorziening voor pleegzorg, maar deze is veel beperkter. De voorziening voor pleegzorg blijft pleegvergoedingen verstrekken op basis van de Regeling vergoeding pleeggezinnen. Ook blijft de voorziening voor pleegzorg bepalen óf en wélke toeslagen gelden en blijft zij controleren of het kind daadwerkelijk in het gezin van de pleegouder-voogd wordt verzorgd en opgevoed. De mogelijkheid tot begeleiding van de pleegouder-voogd blijft bestaan, maar zal slechts op verzoek van de pleegouder-voogd plaatsvinden. De voorziening voor pleegzorg heeft derhalve nog maar een zeer beperkte taak en verantwoordelijkheid. De onderhavige regeling ziet dan ook op een schriftelijk vast te leggen contract dat de verplichting van de uitvoerder van de voorziening voor pleegzorg regelt tot verlening van een vergoeding verbonden aan de verzorging en opvoeding van een jeugdige aan de pleegouder-voogd, en de verplichting van de pleegouder-voogd tot het binnen zijn gezin verzorgen en opvoeden van de jeugdige overeenkomstig diens vermogen. Daarnaast wordt de aanvang en de duur van het contract geregeld.» De wet op de Jeugdzorg voorziet thans in een ministeriële regeling ter uitvoering van artikel 22 Wet op de Jeugdzorg. Deze regeling pleegzorg² bepaalt in artikel 3 lid 2, dat het pleegcontract voor de pleegouder-voogd voldoet aan de eisen, opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage twee. Bijlage twee bevat een zeer beperkt aantal regels, namelijk regels over begin en einde van het pleegcontract. Het pleegcontract eindigt wanneer de pleegouder-voogd ophoudt het pleegkind in zijn gezin op te voeden en te verzorgen, het pleegkind meerderjarig wordt of de

¹ Hoge Raad 30 november 2007, *LJN* BA 8 447, conclusie A-G, 1.10.

² Bijlage VIII Wet op de Jeugdzorg.

voogdij anderszins eindigt. Er staat ook een bepaling over klachten van de pleegouder over de aanbieder van pleegzorg, en een bepaling over de informatie die de pleegouder moet verschaffen in verband met de vaststelling van de pleegvergoeding. In bijlage een en bijlage drie wordt geregeld welke verplichtingen de pleegouder heeft met betrekking tot het meewerken aan begeleiding en de vaststelling van het hulpverleningsplan c.q. het meewerken aan onderzoek. Niets van dat al in bijlage twee. De Wet op de Jeugdzorg regelt het dus precies zoals de advocaat-generaal hierboven vaststelde dat het moest gaan.

De conclusie kan geen andere zijn dan dat het antwoord van de regering op de vraag die de SP in de Tweede Kamer heeft gesteld onjuist is: voogdijoverdracht verandert niets aan de *financiële* verantwoordelijkheid van de zorgaanbieder, maar maakt wel een einde aan zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de verzorging en opvoeding door het pleeggezin. Van het verplicht accepteren van begeleiding is alsdan geen sprake meer. De zorgaanbieder die pleegzorg biedt is niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de verzorging en opvoeding door pleegouders. De rechterlijke uitspraak van de voogdij heeft de volledige verantwoordelijkheid bij de voogd gelegd, met uitzondering van de onderhoudsplicht conform de wet. Indien pleegouders begeleiding wensen zal deze door de voorziening geboden kunnen worden. Voor de opvoeding en verzorging door de pleegouder-voogd is echter geen indicatie vereist aangezien deze pleegouder het gezag draagt. Is de regering het met deze leden eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering bereid met onmiddellijke ingang te bewerkstelligen dat de Wet op de Jeugdzorg met zijn uitvoeringsregelingen wordt nageleefd?

Deze leden voegen hier nog – hopelijk ten overvloede – aan toe dat het regelen dat pleegouders niet tot de meerderjarigheid van hun pleegkind verplicht zijn zich te laten begeleiden, en zich een rapportage over hun gezin moeten laten welgevalen, een verbetering van hun rechtspositie is die hen meer recht doet als opvoeders dan het hele wetsvoorstel verbetering rechtspositie pleegouders dat nu bij de Tweede Kamer ligt. Bovendien brengt het feit dat er geen indicatie en geen begeleiding van het pleeggezin nodig is een aanzienlijke kostenbesparing met zich mee.

6. Artikelsgewijs

Artikel 253z

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat de maatregel van de zogenaamde opgroeiondersteuning via een amendement in het voorstel van wet gekomen (artikel 253z), ondanks ontrading ervan door de regering, waarvoor zij goede argumenten had. Ook in de reactie op het advies van de Raad van State gaf de regering te kennen niet te kiezen voor de introductie van een lichte maatregel. Binnen de gedwongen hulpverlening zou dan een extra, onnodige mogelijkheid ontstaan om in te grijpen in het gezin, terwijl zich al veel aanbod van «niet-vrijblijvende vrijwillige hulpverlening» ontwikkelt. Is de regering het met deze leden eens dat «preventie» van zwaardere maatregelen niet zonder meer via de staat afgedwongen ingrepen in het gezin via «lichte maatregelen» moet inhouden?

Meer in de uitvoerings sfeer vreest de regering voor onnodig nieuwe bureaucratie. Ook deze leden staan kritisch tegenover deze maatregel. Hoe gaat deze maatregel in de praktijk werken? Wie zal in de situatie van gedwongen maatregelen opgroeiondersteuning bepleiten? Ziet de regering hier een opening voor juridisch getouwtrek dat niet in het belang van het kind is? De maatregel kan maximaal twee jaar duren. Als de maatregel niet succesvol is, kan alsnog de zwaardere maatregel van OTS worden opgelegd. Twee jaar is een lange periode. Dat kan verloren tijd

zijn. Juist voor het kind kan dit ongunstig uitwerken wanneer daarna nog eens tot OTS wordt overgegaan. Hoe wordt bewaakt dat het belang van het kind leidend is? Ziet de regering ondanks de ontrading van het amendement nog een nuttige toepassing ervan? Graag zien deze leden een reflectie van de regering op het bovenstaande.

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat er een amendement is aangenomen waardoor ouders en minderjarigen verplicht kunnen worden gesteld deel te nemen aan de uitvoering van een plan ter opgroeiondersteuning (artikel 253z). De kwaliteitseisen worden in een Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg uitgewerkt. Wat gebeurt er als ouders en/of minderjarigen niet meewerken aan de uitvoering van zo'n plan? Aan welke kwaliteitseisen moet gedacht worden? Waarom is er niet voor gekozen om ouders en/of minderjarigen te stimuleren om mee te werken aan zo'n plan, gelet ook op het feit dat een verplichte deelname een verdergaande beperking betekent van het recht op het familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens? Is de regering van plan het ontwerp Uitvoeringsbesluit voor te hangen in beide Kamers? Zo nee, wil de regering dat alsnog doen?

De leden van de **SP**-fractie menen dat de Tweede Kamer deze maatregel heeft bedacht om het gat op te vullen dat is ontstaan doordat zij eerst het, in het ontwerp bewust niet voorkomende woord «ernstig» in artikel 255 lid 1, heeft terug gebracht. Deze maatregel is dus een compromis. Men wacht niet met ingrijpen tot het helemaal mis is met een kind, maar het gezag voordien beperken gaat te ver. Op het gebied van de kindbescherming is het altijd balanceren tussen de rechten van ouders en de rechten van kinderen op het moment dat hun belangen niet meer samenvallen. De leden van de fractie van de SP in de Tweede Kamer gaven de voorkeur aan de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel. Dan zou dit onhandige compromis niet nodig zijn geweest. Vindt de regering dat de gekozen oplossing recht doet aan artikel 3 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind, dat de belangen van het kind altijd voorop stelt? In zijn brief van 15 maart heeft de staatssecretaris dit amendement ontraden. Hij schetst de werklastvermeerdering voor de kinderrechters, de problemen waar de gezinsvoogden tegenaan gaan lopen omdat zij geen bevoegdheden hebben zoals zij die wel in de OTS hebben. Werklastvermeerdering van de rechterlijke macht mag volgens deze leden nooit een reden zijn om voor een kind niet die maatregel te treffen die in zijn belang geboden is. Nu deze maatregel eenmaal in de wet is opgenomen, dringen zich een paar vragen op. Kan de regering een beeld schetsen van de feitelijke gang van zaken? De Raad voor de Kinderbescherming doet onderzoek, de kinderrechter roept partijen op en legt de maatregel op. Geschiedt de uitvoering standaard door Bureau Jeugdzorg? Heet de ondersteuner ook gezinsvoogd? Kan de Raad primair OTS, subsidiair opvoedingsondersteuning verzoeken? Wat gaat de ondersteuner doen? Praten? Hij kan in theorie alles inzetten wat de gezinsvoogd ook kan inzetten als ouders mee werken, bijvoorbeeld Families First, of een ander schooltype adviseren et cetera. Maar als zij meewerken is de maatregel niet nodig en als zij niet meewerken staat de ondersteuner met lege handen. Zien deze leden dat goed? Zou het niet goed zijn een modus te bedenken waardoor de opvoedingsondersteuner zich rechtstreeks tot de kinderrechter kan wenden met het verzoek toch maar een OTS uit te spreken omdat hij, door gebrek aan bevoegdheden, vastloopt in zijn begeleiding? Te denken valt bijvoorbeeld aan het volgende: de Raad voor de Kinderbescherming dient gelijktijdig en nevenschikkend twee verzoekschriften in, één tot opvoedingsondersteuning en één tot OTS. De kinderrechter behandelt beide verzoeken gelijktijdig, spreekt de opvoedingsondersteuning uit en houdt het andere

verzoek aan voor onbepaalde tijd. Op het moment dat de opvoedingsondersteuner vast loopt dient hij een verzoek in om het OTS-verzoek alsnog te behandelen. Hij moet dan uiteraard rapporteren waarom de getroffen maatregel ontoereikend is om de bedreiging in de ontwikkeling van het kind af te wenden. Is dit een denkbare handelwijze?

Artikel 255, vierde lid

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat, op advies van de Raad van State, de burgemeester volgens het voorgestelde artikel 255, vierde lid, via de Raad voor de Kinderbescherming toegang tot de kinderrechter krijgt 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.¹ Deze leden hebben twijfels bij deze rol van de burgemeester. Is er blijk van enige noodzaak of behoefte om burgemeesters deze rol te geven? Hoe verhoudt een dergelijke bevoegdheid van de burgemeester zich tot zijn openbare ordetaak? Welke visie over de rol van de burgemeester ligt hieraan ten grondslag? Kan de burgemeester een dergelijke rol waarmaken, behalve dan in een geïsoleerd, incidenteel geval? Hoe staat de regering overigens tegenover de situatie van uithuisplaatsing van de dader en niet het kind, in situaties van huiselijk geweld?

De leden van de **SP**-fractie vragen of de bevoegdheid van de burgemeester, geformuleerd in artikel 255 lid 4, wel nodig is als de burgemeester bereid zou zijn samen te werken met de Raad voor de Kinderbescherming. Desgevraagd deelde een burgemeester deze leden mee nog nooit met de Raad voor de Kinderbescherming overlegd te hebben. In een ander verband (de zogenaamde Voetbalwet) hebben deze leden gesuggereerd dat de Raad voor de Kinderbescherming periodiek zou kunnen aanschuiven bij het driehoeksoverleg, voor zover daarbij problematiek met betrekking tot minderjarigen aan de orde zou zijn. Wat vindt de regering daarvan? De Raad voor de Kinderbescherming participeert ook in het veiligheidshuis. Liggen daar geen kansen voor overleg? Is de regering het met deze leden eens dat overleg vruchtbaarder zal zijn dan een gang naar de rechter?

Artikel 259

De leden van de **SP**-fractie vragen of de Stichting ook vervangen kan worden door een van de landelijk werkende instellingen?

Artikel 262, eerste lid

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de bepaling «De inspanningen van de stichting zijn erop gericht de ouders zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te laten dragen» niet nieuw is, maar steeds bijzonder slecht wordt uitgevoerd vanaf het moment dat het kind uit huis geplaatst is. De hulp aan ouders om hun opvoedvaardigheden te verbeteren, de band met hun kind te behouden en te versterken blijft in het algemeen achterwege. Soms komt dit omdat Bureau Jeugdzorg weigert om twee indicaties af te geven, namelijk één voor pleegzorg en één voor begeleiding van de ouders. Soms doet Bureau Jeugdzorg dat wel maar is er geen menskracht beschikbaar. Soms vindt de gezinsvoogd een rustperiode voor het kind gewenst. De urgentie lijkt dan verdwenen bij de gezinsvoogd. Het kind zit veilig, dat is de hoofdzaak. Dit is echter een ernstig probleem omdat daardoor kinderen langer uit huis geplaatst blijven dan nodig en wenselijk is. Een uithuisplaatsing moet per definitie zo kort mogelijk zijn. Er moet bij de plaatsing onmiddellijk

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 15.

gewerkt worden aan de ouder-kind relatie. Worden deze problemen herkend? Wat gaat de regering hieraan doen?

Artikel 262a

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat dit artikel per amendement is opgenomen. Het regelt de betrokkenheid van de omgeving om voor of tijdens een OTS een plan op te stellen. Het organiseren van de betrokkenheid van de omgeving en/of het stimuleren van de betrokkenheid van de omgeving bij het kind is zeer te waarderen. De zogenaamde «Eigen Kracht»-conferenties vormen hiervoor een voorbeeld. Het past in een filosofie van subsidiariteit. Zien deze leden het goed dat de regering bezwaren heeft tegen dit artikel omdat het onnodig is, gelet op de reeds bestaande werkwijze in de Deltamethode en gelet op het Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg? Dreigt bovendien het verplichtende karakter de uitvoeringspraktijk te fixeren? Vindt de regering dat de wetgever zich hier te diep inlaat met de praktijk van de uitvoering? Is het moment waarop dit middel wordt ingezet niet te laat; met andere woorden is het niet beter in een veel eerder stadium de betrokkenheid van de omgeving te organiseren? Zo ja, wie zou hiertoe het voortouw moeten nemen? De gekozen formulering van de betrokkenheid van de omgeving is nogal verplichtend geformuleerd. Hoe waardeert de regering de verplichtende formulering van artikel 262a, eerste lid, eerste volzin? En hoe waardeert de regering de formulering van de uitzondering die in de tweede volzin is opgenomen? Het komt deze leden voor dat de eerste volzin te verplichtend is geformuleerd en de uitzonderingsmogelijkheid te eng. Hoe wordt hier het belang van het kind gewaarborgd?

De leden van de **SP**-fractie constateren dat artikel 262a de zogenaamde «eigen kracht-conferentie» voorafgaand aan de opstelling van een hulpverleningsplan regelt. Deze conferenties volgen een heel eigen methodiek onder leiding van getrainde professionals. Is het nu de bedoeling dat iedere gezinsvoogd eigen kracht-conferenties gaat leiden? Zullen zij daartoe opgeleid zijn? Zo nee, is de kans dan niet groot dat de methodiek verwatert? Als er geen plan tot stand komt of het plan wordt afgekeurd door de gezinsvoogd zijn er zes weken voorbij gegaan. In die tijd is geen hulp verleend. Na zes weken zal de gezinsvoogd alsnog, volgens de delta-methodiek, samen met ouders een plan maken. Op deze manier gaat kostbare tijd verloren. Is de regering bereid dit verschijnsel te evalueren na één of twee jaar?

Artikel 262b

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat in dit artikel per amendement in een geschillenregeling is voorzien. Welke typen geschillen betreft dit artikel of kan dit artikel betreffen? Kan de regering hiervan voorbeelden geven? Kan de regering een appreciatie van deze regeling geven in termen van het functioneren ervan in de praktijk, met name in het licht van het belang van het kind? Is er een beroepsmogelijkheid?

Artikel 265b

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering nog eens kan uitleggen waarom een strafrechter wel een kind uit huis mag plaatsen zonder indicatiebesluit en dezelfde rechter dat niet kan in het civiele kader? Is het de regering bekend dat er Bureaus Jeugdzorg zijn waar de gezinsvoogd zelf het indicatiebesluit schrijft? En kan dan nog eens uitgelegd worden wat daarvan de meerwaarde is? De beantwoording van deze vragen in de Tweede Kamer is deze leden niet helder.

Artikel 265e

Een regelmatig terugkerend probleem is volgens de leden van de **SP**-fractie dat toestemming van beide ouders is vereist voor een behandeling van het kind. Met betrekking tot de medische behandeling is artikel 265e duidelijk. Er blijven echter twee vragen onbeantwoord: is een pedagogische/psychologische behandeling zoals bijvoorbeeld speltherapie of «let op de kleintjes» een medische behandeling, en zo ja, kan de bevoegdheid om dit te regelen worden gedelegeerd aan pleegouders door deze te machtigen?¹ Hoe is dit voor kleine ingrepen zoals buisjes in de oren?

Artikel 265j

De leden van de **SP**-fractie constateren dat het de bedoeling van de nieuwe bepaling van artikel 265j lid 3 is dat de Raad voor de Kinderbescherming onderzoekt of er perspectief is dat de ouders de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen op een voor het kind aanvaardbare termijn. Als dat niet het geval is dan is de maatregel van OTS niet meer de juiste maatregel en zal gezagsbeëindiging overwogen dienen te worden. Als dat wel het geval is dan moet de Raad beoordelen of een voortzetting van de hulpverlening mogelijk is in het vrijwillige kader.

Naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer schreef minister Rouvoet op 13 juli 2010 aan de Kamer dat «in de toekomst een op gezinsvoogdij lijkend aanbod van langdurige gezinsondersteuning in voldoende mate beschikbaar moet zijn.» Daarnaast stelt hij voor het mogelijk te maken dat de gezinsvoogdijwerker ook voor en na het opleggen van een maatregel met een gezin aan de slag kan gaan en blijven. Dit klinkt de leden van de fractie van de SP als muziek in de oren. Het zal veel OTS-verlengingen onnodig maken, en nog belangrijker, de hulpverlening sterk ten goede komen doordat het opgebouwde vertrouwen en de opgebouwde band over een reeks van jaren behouden kunnen blijven. Het zal daarom ook sterk kostenbesparend werken. Hoe staat het met deze mooie voornemens? Op welke wijze gaat dit aangepakt worden? Wanneer kunnen deze leden daarvan enig resultaat verwachten?

Artikel 266

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat, in plaats van de ontheffing en ontzetting uit het ouderlijk gezag, de maatregel tot beëindiging van het gezag wordt geïntroduceerd. Deze leden betwijfelen of dit een reële vereenvoudiging c.q. verbetering behelst. Gaat het niet meer om een cosmetische verandering? Kan de regering de betekenis van deze verandering nader toelichten? Hoe ziet de regering de werking van deze vereenvoudiging in de praktijk? Het is immers goed voorstelbaar dat voor de betrokken ouders het wel een groot verschil maakt of men ontheven wordt of ontzet wordt uit het ouderlijk gezag.

Artikel 275

De leden van de **SP**-fractie constateren dat artikel 275 lid 3 stelt dat na gezagsbeëindiging de rechtbank bij voorkeur de pleegouder tot voogd benoemt in het geval van artikel 267, lid 2. Dit is een specifiek geval waarin de rechtbank ambtshalve een beëindiging van het gezag uitspreekt in geval van onenigheid tussen Bureau Jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. In de memorie van toelichting staat echter dat «het gezag zo mogelijk aan de feitelijke opvoeders zoals de pleegouders, moet worden opgedragen».² Waarom is deze regel niet geformuleerd in artikel 275? Wat is de achterliggende gedachte bij het formuleren van deze

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 31.

² Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 10.

uitzondering? Waarom is de regel niet algemeen gesteld, namelijk dat indien het kind op het moment van gezagsbeëindiging, in het kader van een opvoedingsarrangement in een perspectief biedend pleeggezin woont en duurzaam in dat gezin wordt verzorgd en opgevoed, deze pleegouders bij voorkeur tot voogd worden benoemd? Dat zou aansluiten bij het doel om de rechtspositie van pleegouders te verbeteren. Graag een ondubbelzinnig antwoord op deze vraag.

7. Tot slot

De leden van de **SP**-fractie hebben nog een laatste vraag. Een veel gehoord geluid is dat ook de werksoort «gezinsvoogdij» in de toekomst zal worden ondergebracht in de gemeentelijke centra voor Jeugd en Gezin. Mocht die gedachte leven dan willen deze leden nu alvast stellen dat dat hen om twee redenen een buitengewoon slecht idee lijkt. De eerste is dat dit de vrije inloop in de centra voor Jeugd en Gezin ernstig zal bedreigen, omdat je als burger de kans loopt dat als je deze drempel overschrijdt je kinderen bij je weggehaald zullen worden. Het centrum voor Jeugd en Gezin moet laagdrempelig en daardoor preventief werken. De tweede reden is dat justitiële jeugdzorg (de kinderbeschermingsmaatregelen: gezinsvoogdij, voorlopige voogdij en de reclassering) door de rechter wordt opgelegd, hetgeen meebrengt dat de rechter op de hoogte moet kunnen zijn van de aard en kwaliteit van de door hem opgelegde begeleiding. Deze dient in het hele land gelijkwaardig te zijn en moet dus bij voorkeur vanuit het Rijk worden aangestuurd. Graag de visie van de regering hierop, ingebed in een algemene visie op de positie van de kinderbescherming met betrekking tot de overheveling van de jeugdzorg van de provincie naar de gemeenten.

De leden van de vaste commissie voor Justitie zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Van Dooren