



de Rechtspraak

Ministerie van Veiligheid en Justitie
De Staatssecretaris van Veiligheid en
Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

datum 4 juli 2011
telefoonnummer 070-361 9721
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Aanvullend advies Wetsvoorstel herziening
kinderbeschermingsmaatregelen

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

Geachte heer Teeven,

Momenteel is bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanhangig houdende “Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, van Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kindbescherming, Kamerstukken 32015 (het “**Wetsvoorstel**”). Over dit Wetsvoorstel heeft de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) bij brief van 5 juni 2008 advies uitgebracht. De Raad heeft in zijn advies geconcludeerd dat het Wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de werklust van de Rechtspraak, en hiervan tevens in het advies een inschatting gemaakt.

Over de werklust zijn nadien nog brieven naar uw ambtsvoorganger uitgegaan op 8 augustus 2008 en 19 november 2009.

Het Wetsvoorstel is op 15 maart 2010 door de Tweede Kamer aangenomen. De Raad constateert dat er een aantal amendementen door de Tweede Kamer is aangenomen dat van belang is voor de Rechtspraak. Het meest verstrekkende is de op 14 maart 2010 bij amendement 40 aangenomen Maatregel van opgroei-ondersteuning (“**mvo**”). Een in het Burgerlijk Wetboek (“**BW**”) geheel nieuwe maatregel en het voorstel zoals voorgesteld in dit amendement valt binnen de adviestaak van de Raad zoals neergelegd in artikel 95 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

Met het oog op de gevolgen van dit amendement voor de Rechtspraak acht de Raad het van belang u nader van advies te dienen en verzoekt u dit advies ter kennis te brengen aan de Eerste Kamer met het oog op de aanstaande behandeling van het Wetsvoorstel aldaar.

Nu binnen de Rechtspraak ook over enkele andere amendementen vragen zijn gerezen zullen die in dit advies worden meegenomen.



de Rechtspraak

datum 4 juli 2011
pagina 2 van 6

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

1. Inhoudelijke wijzigingen.

1.1 Maatregel van opgroeiondersteuning

Het Wetsvoorstel beoogt het mogelijk te maken eerder in te grijpen in de opgroeisituatie van minderjarigen. In het Wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend was ervoor gekozen dit mogelijk te maken door verruiming van de grond voor de ondertoezichtstelling (“ots”). In het Burgerlijk Wetboek is thans de grond voor ondertoezichtstelling de ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind. Het voorstel was het criterium “ernstig” daaruit te verwijderen zodat ook kinderen met lichtere problemen onder toezicht kunnen worden gesteld.

De Tweede Kamer heeft de wens om eerder in te kunnen grijpen ondersteund, maar uitgebreid gediscussieerd over de vraag of het wenselijk was dit te bereiken via een (lichte) ondertoezichtstelling. Uiteindelijk is er via het aannemen van amendementen gekozen voor een ander juridisch kader: het criterium “ernstige bedreiging” van de ontwikkeling blijft gelden voor de ondertoezichtstelling en voor het geval van “bedreiging” van de ontwikkeling van het kind is een extra kindbeschermingsmaatregel geïntroduceerd, de mvo.

Uit de bij de Eerste Kamer ingediende tekst van het nieuwe artikel 1:253z BW over de mvo blijkt dat de grond voor deze maatregel vrijwel gelijk is aan de grond voor de ondertoezichtstelling. De kinderrechter moet evenals bij de ondertoezichtstelling de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige en de daarop afgestemde duur van de maatregel in de beschikking vermelden. Ook moet in de beschikking worden opgenomen waar de maatregel op is gericht. De mvo kan worden afgegeven voor ten hoogste een jaar en eenmaal verlengd worden. De wetteksten van de artikelen over de mvo (artikel 1:253z BW) en de ots (artikel 1:255 BW) lopen vrijwel synchroon.

De invoering van de mvo - die de dag voor de stemmingen pas is aangenomen - vergt een zorgvuldig implementatietraject waarbij aandacht moet worden besteed aan de inhoud van deze nieuwe maatregel en de uitvoering daarvan. Van belang is dat de mogelijkheden van de maatregel ook benut kunnen worden. De gehele kindbeschermingsketen zal zich nog moeten voorbereiden op deze maatregel, ook de Rechtspraak. De Raad adviseert hiermee rekening te houden bij de bepaling van de datum van inwerkingtreding. De Raad dringt er op aan het Wetsvoorstel niet in werking te laten treden dan nadat in

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 4 juli 2011
pagina 3 van 6

overleg met alle partijen in de kinderbeschermingsketen is vastgesteld wanneer zij gereed zijn om hieraan deugdelijk uitvoering te geven.

Vragen die verduidelijking behoeven:

De nieuwe tekst geeft voorts aanleiding tot de volgende vragen die, mede ten behoeve van de uitvoering van het Wetsvoorstel dwingend beantwoording behoeven. De Raad verzoekt u deze bij de behandeling van het Wetsvoorstel in de Eerste Kamer te betrekken.

- Hoe verhoudt de mvo zich tot de ots? Moet in beginsel eerst deze lichtere maatregel zijn opgelegd alvorens tot een ots kan worden overgegaan? De vraag is gerezen of de kinderrechter bij directe oplegging van een ots altijd behoort te overwegen waarom de mvo naar verwachting niet zal volstaan? (Min of meer conform de regeling van curatele en onder bewind-/ mentorschap?).
- Wat als de mvo niet toereikend blijkt te zijn? Dan meldt Bureau Jeugdzorg (“**BjZ**”) dit onverwijld aan de Raad voor de Kinderbescherming (“**RvdK**”). Behoort de RvdK dan (opnieuw) onderzoek te verrichten?
- Artikel 1:255 lid 2, 5 en 6 BW is van overeenkomstige toepassing op de mvo. Maar welk procesrecht van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (“**Rv**”) geldt voor de mvo?
- De mvo sluit aan bij de ots-regeling. Echter, voor de ots wordt er een geschillenregeling gecreëerd (artikel 1:262b BW), maar voor de mvo niet. Is dat een bewuste keuze van de wetgever? Tevens geldt de doorbreking van de geheimhoudplicht van derden wel voor de ots, maar niet voor de mvo (zie gewijzigd voorstel van wet artikel III, artikel 53 lid 3 en 4 Wet op de Jeugdzorg). De kinderrechter moet in de mvo-beschikking vermelden waar de maatregel op is gericht (artikel 1:253z lid 1 BW). Maar hoe concreet moet de kinderrechter de maatregel invullen? Moet in de beschikking exact worden benoemd uit welke interventie(s) de maatregel zal bestaan?
- Kan Stichting Nidos ook uitvoerder van de mvo zijn?
- Kan de mvo ook worden opgelegd aan een minderjarige die onder voogdij van een natuurlijke persoon staat?
- Het Wetsvoorstel spreekt zowel van “degene die niet de ouder is en de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt” als van “degene die niet de ouder is en de minderjarige tenminste een jaar als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt”. Dit roept verwarring op.
- Daarnaast lijkt in de parlementaire geschiedenis slechts gedacht te worden aan de pleegouder, maar de hiervoor weergegeven omschrijvingen gelden ook voor de stiefouder: ook de stiefouder krijgt hiermee zelfstandige bevoegdheden. De verwachting is dat dit tot meer conflicten zal leiden en daardoor ook tot een langere duur van de behandeling van de zaak.

Vrijstellingen griffierecht:

Op grond van artikel 1:253z lid 3 jo 255 lid 2 BW kan een mvo gevraagd worden door de RvdK of het Openbaar Ministerie (het “**OM**”).

Op grond van artikel 1:243 lid 2 BW zijn verzoeken van de RvdK kosteloos. Verzoeken die het OM ambtshalve doet zijn op grond van artikel 4 lid 1 sub a Wet griffierechten in burgerlijke zaken (“**Wgbz**”) ook kosteloos. Voor die partijen is met betrekking tot het griffierecht dus geen probleem aanwezig.

Ook de ouder en degene die niet de ouder is en de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt kan een verzoek tot een mvo indienen. Onder huidige wetgeving moeten zij wel griffierecht betalen, als de Wgbz en de regeling daarbij strikt wordt toegepast (daarin wordt - kort gezegd -



de Rechtspraak

datum 4 juli 2011
pagina 4 van 6

gesproken over vrijstelling van zaken verband houdende met ondertoezichtstellingen). De Raad vraagt u te bezien of dit effect inderdaad is beoogd.

1.2 Familie en netwerk maken hulpverleningsplan (eigen kracht conferentie)

Het bevorderen van het gebruik van de eigen kracht conferentie kan alleen maar toegejuicht worden. Bij amendement is hiertoe artikel 1: 262a BW opgenomen. Het is de vraag of de start van de ots het juiste moment is voor het verplicht stellen daarvan. De nieuwe werkwijze lijkt namelijk een vertragende werking te hebben op de hulpverlening (eerst moet een gezinsvoogd worden toegewezen, dan is er de termijn van zes weken voor het opstellen van het plan van aanpak, vijf dagen voor BjZ om te beslissen, dan twee weken voor de ouder(s) met gezag om het aan te passen en vervolgens kan het plan nog aan de kinderrechter worden voorgelegd). De tijd die voor het netwerkberaad kan worden uitgetrokken staat op gespannen voet met de behoefte aan hulpverlening die het kind heeft dat *ernstig* in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Het zou het overwegen waard zijn om het moment van de eigen kracht conferentie te vervroegen naar het onderzoekstraject van de RvdK. In dat stadium worden ouders en de omgeving voor het eerst geconfronteerd met het feit dat de overheid hun gezinssituatie in onderzoek neemt om na te gaan of hulpverlening in een gedwongen kader noodzakelijk is. Dat kan het moment zijn dat ouders met hun omgeving de verantwoordelijkheid opnemen, wat door middel van een eigen kracht conferentie wordt bevorderd en gefaciliteerd.

1.3 Verzoek geschillenregeling en procesvertegenwoordiging

Bij amendement is de geschillenregeling opgenomen in artikel 1:262b BW. De wettekst is in overeenstemming met het voorstel waarover de Raad in 2008 heeft geadviseerd. Er is echter onduidelijkheid ontstaan over de vraag of het verzoek zonder advocaat kan worden ingediend. In artikel 1:265k eerste lid BW is bepaald dat dit verzoek zonder advocaat kan worden ingediend. De toelichting op het amendement spreekt echter van verplichte procesvertegenwoordiging voor dit verzoek. De Raad adviseert duidelijk aan te geven of verzoeken op grond van artikel 1:262b BW wel of niet via procesvertegenwoordiging moeten worden ingediend.

1.4 De rol van de ouder(s) zonder gezag is niet duidelijk

De begrippen “ouder(s)” en “ouder(s) met gezag” worden zowel bij de afdelingen betreffende de mvo als bij de ots door elkaar gebruikt. Bijvoorbeeld: volgens artikel 1:255 lid 2 BW kan de *ouder* een verzoek tot ots doen, in artikel 1:261 BW kan *een met gezag belaste ouder* een verzoek tot opheffing ots doen en in artikel 1:262 lid 1 BW wordt bepaald dat de stichting toezicht houdt en zorgt dat *de met het gezag belaste ouders* hulp en steun wordt geboden. Hierdoor is het onderscheid tussen de (bevoegdheden van de) ouder(s) die wel en die geen gezag hebben niet helder.

De Raad adviseert duidelijk te maken welke bevoegdheden de ouder zonder gezag in dit verband heeft.

1.5 Hoger beroep



de Rechtspraak

datum 4 juli 2011
pagina 5 van 6

Uit het voorliggende voorstel blijkt niet dat artikel 807 Rv wordt gewijzigd. Hoger beroep lijkt daarom niet uitgesloten voor de nieuwe mvo en de geschillenregeling ex artikel 1:262b BW. De Raad adviseert om de appel mogelijkheid voor de nieuwe verzoeken te verduidelijken.

2. Werklast

Verzoeken tot een maatregel van opgroeiondersteuning:

De extra kindbeschermingsmaatregel zal de werklast van kinderrechters doen toenemen. In het advies van de Raad uit 2008 is de toegenomen werklast begroot die voortvloeit uit de uitbreiding van de gronden voor de ots. Dit verruimde juridische kader van de ots wordt nu neergezet als de mvo. De werklast per mvo zaak is vergelijkbaar met de werklast die in 2008 is ingeschat voor de ots. Daarbij wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel dat in 2008 ter consultatie is voorgelegd aan de kinderrechter de taak werd opgelegd om de doelen van de ots in de beschikking te vermelden. In het huidige voorstel zijn dat geworden de bedreigingen die moeten worden weggenomen. Daarmee wordt verwarring voorkomen met de doelen die de gezinsvoogd en ouders hebben bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. De plicht voor de rechter om de maatregelen goed te motiveren blijft echter wat werktijd betreft gelijk.

Wat wel zal toenemen is het aantal zaken. Bovenop het in 2008 geschatte aantal ten gevolge van de uitbreiding van de rechtsgrond komt nu immers het aantal zaken dat van een mvo naar de ots zal gaan. In veel gevallen zal eerst gekozen worden voor de mvo nu artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verlangt dat gekozen dient te worden voor de lichtste maatregel die het kind voldoende beschermt.

Naar u hebt opgemerkt in uw brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 maart 2011 (32 015, 43) is te verwachten dat er in een groot aantal gevallen een overgang zal zijn van de ene naar de andere maatregel.

Aangezien er onvoldoende referentiemateriaal voorhanden is om van de omvang van de verwachte zaakstoename een schatting te maken, volstaat de Raad met de constatering dat het amendement een werklasttoename bij de kinderrechter zal veroorzaken.

Verzoeken op grond van artikel 1:262a lid 3 BW:

Dit is een nieuwe rechtsingang bij de kinderrechter, die de werklast zal vergroten. De omvang van deze vergroting is niet in te schatten.

Verzoeken op grond van artikel 1:265i BW:

Ook dit artikel is bij amendement gewijzigd, zodat thans *altijd* de toestemming van de kinderrechter nodig is voor wijziging in het verblijf van een minderjarige die tenminste een jaar door een ander dan de ouder is opgevoed en verzorgd als behorende tot zijn gezin. In het voorstel waarover reeds is geadviseerd was de toestemming van de kinderrechter in deze gevallen slechts nodig indien BvZ geen toestemming had verkregen.

Niet in te schatten is om hoeveel zaken dit zal gaan. Een eerste gedachte is dat het niet om enorm veel zaken zal gaan, maar de zaken die zich zullen voordoen, kunnen heel ingewikkeld zijn. Het gaat dikwijls om complexe zaken, waarvan een deel meervoudig behandeld zal moeten worden en die ook snel op zitting moeten worden gepland.



de Rechtspraak

datum 4 juli 2011
pagina 6 van 6

Hoger beroep:

De hierboven beschreven werklast is exclusief de werklast ten gevolge van nieuwe appelzaken. De omvang van de zaakstoename bij de gerechtshoven is niet in te schatten. De Raad volstaat met de constatering dat de werklast bij de gerechtshoven zal toenemen ten gevolge van appel met betrekking tot de hierboven aangegeven verzoeken.

Pas als duidelijkheid wordt verkregen over de hierboven genoemde vragen kan de Raad een uitgebreidere inschatting geven van de werklastgevolgen. De Raad behoudt zich het recht voor om op een later tijdstip hierop terug te komen.

3. Slot

Een goede voorbereiding van de jeugdbeschermingsketen is van groot belang voor het succes van de nieuwe wetgeving. Gelet op het bovenstaande moet worden geconcludeerd dat een groot aantal vragen moet worden beantwoord voordat sprake kan zijn van een goede implementatie van de nieuwe kindbeschermingsmaatregel, de mvo. Die vragen betreffen merendeels de uitvoering. De Raad verzoekt u daarom dwingend tijdig de gewenste duidelijkheid te verschaffen. De aanstaande behandeling van het Wetsvoorstel in de Eerste Kamer biedt daarvoor gelegenheid. Het Wetsvoorstel zou, tot slot, niet in werking moeten treden voordat alle betrokken partijen gereed zijn daaraan deugdelijk uitvoering te geven.

Hoogachtend,

mr. F.W.H. van den Emster
Voorzitter