



Nederlands
Jeugdinstituut



De wettelijke kaders van de jeugdbescherming

Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over
aanscherping van de rechtsgronden voor
kinderbeschermingsmaatregelen

© 2020 Nederlands Jeugdinstituut

Alle informatie uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt worden. Graag de bron vermelden.

Meer informatie: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Jeugdbescherming/Maatregelen-van-jeugdbescherming>

Daar vindt u ook de contactgegevens van medewerkers bij wie u met uw vragen terecht kunt.

Redactie: Nederlands Jeugdinstituut, Harry van den Bosch, Brigit Rijbroek

Nederlands Jeugdinstituut

Catharijnesingel 47

Postbus 19221

3501 DE Utrecht

030 - 230 63 44

www.nji.nl

info@nji.nl

Inhoudsopgave

1 Achtergrond opdracht en aanpak	5
1.1 Achtergrond.....	5
1.2 Aanpak	6
1.3 Leeswijzer	7
2 Wettelijke kaders jeugdbescherming	8
2.1 Met welke formele wetten hebben ouders en jeugdbeschermers direct te maken?.....	8
2.2 Richtinggevende wetgeving.....	9
3 Rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling'	12
3.1 De grond van de maatregel: ernstig bedreigde ontwikkeling	12
3.1.1 <i>Heersende opvatting geïnterviewden over de aanscherping rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling'</i>	13
3.1.2 <i>Literatuur</i>	17
3.1.3 <i>Conclusie</i>	18
3.2 De twee overige, cumulatieve gronden: accepteren van hulp en aanvaardbare termijn	19
4 Inventarisatie (on)mogelijkheid normering feitenonderzoek en waarheidsvinding in de jeugdbescherming	23
4.1 Juridische achtergrond feitenonderzoek, het 'waarheidsvinding artikel'	23
4.2 Verdere normering feitenonderzoek?	25
4.3 Aanscherping feitenonderzoek met (wettelijk) normenkader?.....	27
4.4 Aanscherping onderbouwing ernstige ontwikkelingsbedreiging met instrumenten.....	29
4.5 De onderzoeksrechter	29
5 Verbeteringen voor rechtsbescherming binnen feitenonderzoek.....	32
5.1 De huidige rechtsbescherming volgens civiele kinderbeschermingswetgeving....	32
5.1.1 <i>Het materiële recht</i>	33
5.1.2 <i>Het formele recht</i>	33
5.2 Overnemen van elementen uit andere rechtsgebieden: interviews	34
5.3 Rechtsvergelijking bewijsrecht.....	36
5.4 Rechtsvergelijking van het (voor)onderzoek en overige procedurele aspecten	40
5.4.1 <i>Onderzoek in het bestuursrecht als voorbeeld voor jeugdbeschermingsrecht?</i>	41
5.4.2 <i>Vergelijking onderzoek in civiel (jeugd)recht met strafrecht</i>	42



5.4.3 Voeren van verweer	42
5.5 Conclusie.....	42
6 Overige knelpunten en oplossingen die geïnterviewden signaleren.	44
7 Samenvattende conclusies	46
7.1 Rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling'	46
7.1.1 Normenkader feitenonderzoek	47
7.1.2 Meerwaarde onderzoeksrechter	49
7.2 Rechtsbescherming van ouders en kinderen	49
7.3 Tot slot.....	50
Bijlagen	51
1. Literatuurlijst.....	51
2. Geïnterviewden.....	53
3. Gespreksverslagen	54
4. Gebruikte afkortingen	80



1 Achtergrond opdracht en aanpak

Voor u ligt de inventariserende studie van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) naar de aanscherping van de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' voor oplegging van een ondertoezichtstelling (OTS) of gezagsbeëindigende maatregel, de verdere normering van feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen en een toetsingskader voor kinderrechters. Tot slot wordt bekeken op welke onderdelen de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbeschermingsketen kan verbeteren en wat er eventueel geleerd kan worden van overige rechtsgebieden.

1.1 Achtergrond

Begin 2019 hebben de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), Veilig Thuis (VT) en de gecertificeerde instellingen (GI's) gezamenlijk het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen (2018-2021) in uitvoering gebracht. Dit drie jaar durende actieplan richt zich op verbeteringen in de uitvoeringspraktijk van het feitenonderzoek. Aanleiding voor het actieplan waren de herhaalde klachten vanuit cliëntorganisaties over onjuiste feiten in onderzoeken en rapporten en de weigering van verbeter suggesties voor onjuistheden. Dit leidt tot rapportages waar ouders zich niet in kunnen vinden en die hen nog jaren achtervolgen. Ook wordt gesteld dat de kinderrechters niet toetsen op de feitelijkheid van de verzoekschriften en onderliggende rapportages.

Een motie van de Tweede Kamerleden Bergkamp (D66) en Van der Staaij (SGP) verzoekt om aanscherping van het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek in de Jeugdbeschermingsketen. De motie van 19 maart 2019 (kamerstukken 33836 nr. 41) luidt:

'... overwegende dat de huidige rechtsnorm ernstig bedreigd in zijn ontwikkeling van artikel 255 Burgerlijk Wetboek Boek 1 door sommigen als vaag wordt beschouwd en dit mogelijk tot onterechte beschuldigingen kan leiden; constaterende dat is toegezegd de normering van feitenonderzoek en het toetsingskader voor rechters in de jeugdbeschermingsketen met verschillende partijen te verkennen; van mening dat het voor een goede verkenning van belang is dat diverse relevante partijen worden gehoord en dat de rechtsbescherming van burgers bij jeugdbescherming wordt vergeleken met die in andere rechtsgebieden; verzoekt de regering, om bij de verkenning ook de Kinderombudsman, ouderorganisaties en cliëntenorganisaties, evenals wetenschappers (zoals die van de Erasmus School of Law) uit te nodigen en de resultaten van deze verkenning voor het eind van dit jaar aan de Kamer te sturen...'

Daartoe heeft het ministerie van JenV het Nji de opdracht gegeven om een inventariserende studie uit te voeren met als doel een onderbouwd overzicht te bieden van de heersende opvattingen en behoeftes van betrokken partijen en experts. Op basis van documentanalyse, interviews en verdiepende literatuur is geïnventariseerd op welk van de volgende punten aanpassingen wenselijk zijn.

De opdracht:

1. Analyseer bestaande documenten en heersende opvattingen over de rechtsgronden voor het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel (OTS en gezagsbeëindiging), vanuit juridisch en pedagogisch perspectief;
2. Inventariseer de (on)mogelijkheden tot verdere normering van feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen en een toetsingskader voor kinderrechters;



3. Inventariseer op welke onderdelen de rechtsbescherming van kinderen en ouders in de jeugdbescherming verder verbeterd kan worden en betrek hier overige rechtsgebieden bij.

1.2 Aanpak

Voor deze opdracht is een kwalitatief inventariserende studie ingericht waarbij een documentanalyse en semigestructureerd interviews zijn uitgevoerd. Het onderzoek is ingericht in drie fasen.

Fase 1: Documentanalyse

In deze fase is een deskstudie gedaan van tien documenten die zijn aangedragen door het ministerie van JenV (zie bijlage 1 voor een overzicht). Deze documenten schetsen een beeld van de knelpunten en bieden enkele oplossingsrichtingen. Op basis van deze literatuur zijn de interviewvragen opgesteld. Ten tijde van en na de interviews is verdiepende literatuur onderzocht. De opbrengsten uit deze literatuurstudie zijn meegenomen in fase 2.

Fase 2: Semigestructureerde interviews

Voor de opzet is gekozen voor semigestructureerd interviews. Hiervoor zijn zestien organisaties dan wel personen benaderd die op individuele basis, namens een groep of als groep geïnterviewd zijn (zie bijlage 2 voor het overzicht). De namen van de geïnterviewden zijn deels door het ministerie en deels door het Nji aangedragen. Er is geselecteerd op mensen die opiniemakend zijn binnen dit vraagstuk of specifieke expertise hebben op juridisch of orthopedagogisch gebied. Van de benaderde personen/organisaties zijn twaalf gespreksverslagen in het rapport opgenomen (bijlage 3). De resultaten van dertien gesprekken zijn gebruikt voor het opstellen van het rapport. Het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg*, waaronder het *Vader Kennis Centrum* en *Herken Ouderverstoting*, heeft zich teruggetrokken uit de studie. Zij wilden graag meelesen in het verslag en wilden dat alle interviewverslagen openbaar werden. Voor beide is op dit moment om verschillende redenen niet gekozen en dat heeft geleid tot hun drop-out. Het ministerie heeft echter hun publieke stukken als belangrijke documenten voorgelegd voor de documentanalyse. Om hun mening recht te doen hebben we daarom de inhoud van de stukken meegenomen in de beschrijvingen van de interviews.

In de semigestructureerd interviews zijn steeds dezelfde vragen gesteld, die voortvloeiden uit de drie vraagstellingen en de documentanalyse. Binnen de interviews was ruimte voor de geïnterviewden om het accent te leggen op hun expertise en daardoor zijn niet altijd alle vragen in gelijke mate aan bod gekomen. In de tabel op de volgende bladzijde is dit terug te zien.

Allereerst zijn de vertegenwoordigers van de cliënten geïnterviewd, zodat het cliëntperspectief als eerste inzichtelijk werd. Aansluitend zijn de mensen die direct te maken hebben met de praktijk geïnterviewd. Tot slot zijn de wetenschappers en de Kinderombudsvrouw geïnterviewd. De afzonderlijke interviews zijn gerapporteerd in gespreksverslagen die naar de deelnemers zijn verstuurd met het verzoek deze te accorderen en waar nodig aan te vullen of aan te passen. Alle geïnterviewden zijn akkoord met de verslaglegging. Waar de geïnterviewden hebben verzocht het gespreksverslag op te nemen in dit rapport, zijn deze terug te vinden op de website. Eén respondent heeft aangegeven geen gespreksverslag openbaar te willen maken.



De gestelde vragen en het aantal respondenten	# totaal (13)	Clënten organi saties (2)	Professio nele praktijk (4)	Weten schap (7)
Rechtsgrond ernstig bedreigde ontwikkeling				
1. Moet er vanuit pedagogisch en/of juridisch perspectief een aanscherping komen, door bijvoorbeeld een vastomlijnd normenkader voor de rechtsgrond ernstig bedreigde ontwikkeling? Zo nee, is er behoefte aan meer houvast door een minder vaststaand kader?	13	2	4	7
Cumulatieve gronden: accepteren van hulp en aanvaardbare termijn				
2. de ouders met gezag accepteren de benodigde hulp om de bedreiging op te heffen niet of in onvoldoende mate.	5	1	1	3
3. de ouders met gezag moeten geacht worden binnen een voor het kind aanvaardbare termijn weer zelf de volledige verantwoordelijkheid te kunnen dragen;	3	1	1	1
Inventarisatie (on)mogelijkheid normering feitenonderzoek en waarheidsvinding in de jeugdbescherming				
4. Voldoet de toepassing van het waarheidsvindingsartikel van de Jeugdwet artikel 3.3 en artikel 21 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering?	3	1	2	-
5. Is er behoefte aan een (wettelijk) normenkader voor feitenonderzoek?	13	2	4	7
6. Is er behoefte aan ondersteuning van instrumenten?	3	2	1	-
7. Is het wenselijk dat er een onderzoeksrechter komt?	7	1	3	3

Tabel 1: De gestelde vragen en het aantal respondenten

Fase 3: Analyse van de interviews

De interviewverslagen zijn gebruikt voor het maken van de analyse. De informatie die betrekking heeft op de drie vraagstellingen is in een matrix gecategoriseerd. Hierdoor kon per onderdeel een analyse gemaakt worden van de heersende opvatting van de cliëntenvertegenwoordigers, de praktijkvertegenwoordigers, de wetenschappers en aanvullende literatuur. De opbrengsten uit deze analyse staan beschreven in dit rapport.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft basisinformatie over de wettelijke context voor het opleggen en uitvoeren van een kindbeschermingsmaatregel. Tevens krijgen de actuele ontwikkelingen hier aandacht. De hoofdstukken 3, 4 en 5 behandelen de drie vraagstellingen van het onderzoek zoals hierboven geformuleerd. Elk hoofdstuk start met een probleemschets zoals die is gebleken uit de documentanalyse. Daarna worden de heersende opvattingen van de cliëntenorganisaties, de professionele organisaties, de wetenschappers en literatuur weergegeven. Waar nodig is de tekst voorzien van tussentijdse conclusies. Hoofdstuk 6 beschrijft de algemene conclusies en beantwoordt de drie vraagstellingen. Het rondt af met een overzicht van verbeterpunten.



2 Wettelijke kaders jeugdbescherming

De wettelijke kaders rondom de jeugdbescherming zijn complex. Daarom is het belangrijk om een overzicht te schetsen van de geldende wet- en regelgeving en van de huidige wettelijke grond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' van een kind, zoals opgenomen in de kinderbeschermingswetgeving (Boek 1 Burgerlijk Wetboek). Dit geeft inzicht in de juridische context van het dagelijks werk in de jeugdbeschermingsketen.

Er bestaan twee kinderbeschermingsmaatregelen: de ondertoezichtstelling (OTS)¹ en de gezagsbeëindigende maatregel. Een OTS is een maatregel waarbij de kinderrechter een minderjarige onder toezicht stelt van een gecertificeerde instelling (GI). Bij een OTS krijgt een minderjarige een jeugdbeschermer toegewezen. Het doel van de OTS is om de verantwoordelijkheid van ouders (het gezag) voor de verzorging en opvoeding zoveel mogelijk in stand te houden en hen te ondersteunen bij het uitvoeren van hun opvoedings- en verzorgingstaken. Daarnaast zet de jeugdbeschermer de juiste hulp in voor het in zijn ontwikkeling bedreigde kind en de ouders.

Gezag beëindiging is een kinderbeschermingsmaatregel waarbij de rechter het ouderlijk gezag van de ouders beëindigt. Doorgaans wordt daarna een GI belast met de voogdij. Hiermee vervalt het formele recht en de plicht van ouders om hun kind op te voeden en te verzorgen.

Deze studie richt zich op de gronden voor de totstandkoming van een OTS of een gezagsbeëindigende maatregel, de wijze waarop de informatie verzameld wordt op basis waarvan een uitspraak gedaan wordt – het feitenonderzoek – en de rechtsbescherming voor ouders en kinderen in de jeugdbescherming.

2.1 Met welke formele wetten hebben ouders en jeugdbeschermers direct te maken?

De wettelijke kaders zijn voor de legitimering van de jeugdbescherming van belang. Zonder wettelijke verankering geen rechtsbescherming. De uitleg van wat de OTS en de gezagsbeëindigende maatregel juridisch inhouden, is te vinden in diverse databanken, in dossiers op de website van het Nji en in literatuur. De vier belangrijkste wetten voor de uitvoering van de jeugdbescherming zijn Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en het daarmee samenhangende Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daarnaast de Jeugdwet, en de Algemene wet bestuursrecht wanneer het gaat om bezwaar en beroep in het kader van de Jeugdwet.

Het Burgerlijk Wetboek beschrijft de bevoegdheden van de GI's in het kader van de OTS. Het doel van de OTS, het ondersteunen van ouders bij de opvoeding, maakt de maatregel pedagogisch van aard. Al het wettelijk instrumentarium is hierop gericht.

Er zijn twee soorten beslissingen die genomen worden om de doelen van de OTS te bereiken: ten eerste beslissingen die de GI zelf mag nemen, zoals het inzetten van de juiste hulp of het geven van een schriftelijke aanwijzing. Ten tweede beslissingen waarvoor de GI vooraf toestemming moet vragen aan de kinderrechter. Hiertoe wordt een formele verzoekschriftprocedure ingediend, waarin de GI de feiten moet weergeven die voor het verzoek relevant zijn. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is het verzoek machtiging uithuisplaatsing (UHP), dat ook het meest ingrijpt in de rechten van ouders en kinderen op een ongestoord gezinsleven.

¹ Voor een beschrijving van de maatregelen van kinderbescherming zie de kennisbank van het Nederlands Jeugdinstituut: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Jeugdbescherming/Maatregelen-van-jeugdbescherming>



De Jeugdwet is van toepassing op alle hulp die de jeugdbeschermer en de ouders willen inzetten bij het uitvoeren van de OTS en de voogdij. Een wet waar ouders en jeugdbeschermers indirect mee te maken kunnen krijgen, is de Algemene wet bestuursrecht. Die wet is de basis voor bezwaar en beroep tegen afwijzende verleningsbeschikkingen voor jeugdhulp op grond van de Jeugdwet en de Wmo. De derde vraag uit deze studie richt zich met name op de formele regelingen voor beroep van ouders bij de kinderrechter wat betreft de uitvoering van de OTS. Die mogelijkheden, van bezwaar tot beroep uit hoofde van de Algemene wet bestuursrecht, blijven in deze studie buiten beschouwing. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

2.2 Richtinggevende wetgeving

Minstens zo belangrijk als de formele regelingen voor de dagelijkse uitvoering zijn de regelingen, wetten en normen die inhoudelijk richting geven aan het handelen en het interpreteren van de wettelijke regels. Juist op dit vlak bevinden zich de eerste twee vragen van deze studie: wanneer is er sprake van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, welke en wiens belangen verdienen aandacht of hebben voorrang, aan welke regels moet de jeugdbeschermer zich houden? De drie meest in het oog lopende regelingen zijn het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK), de Jeugdwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Het IVRK

Dit VN-verdrag beschrijft de rechten van kinderen op bijvoorbeeld bescherming, onderwijs en opvoeding door de eigen ouders, alsook op het recht op bescherming tegen uitbuiting en mishandeling en op bescherming als het kind geen gezin meer heeft. Ook staat in het verdrag dat de overheid verantwoordelijk is voor het inrichten van deze bescherming. Belangrijk in verband met deze studie is artikel 3, dat bepaalt dat bij alle aangelegenheden die het kind betreffen, diens belangen de eerste overweging vormen.

Dit artikel 3 is door het Kinderrechtencomité voorzien van een uitgebreide toelichting, het General Comment no 14. *De Kinderombudsman* (verder genoemd: *Kinderombudsvrouw*) heeft commentaar nr 14 uitgewerkt in een stappenplan voor de afweging van belangen van kinderen. Daarbij is het belang van het kind altijd de eerste overweging. Het stappenplan is bruikbaar voor zowel het ontwikkelen van beleid over kinderen als bij een concrete casus.²

Het EVRM

Het EVRM vormt de juridische basis van de nationale wetgeving voor de jeugdbescherming: in Artikel 6 staat dat iedereen recht heeft op de behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk rechter en artikel 8 omschrijft het recht van iedereen op een ongestoord gezinsleven. Hier staat dat geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan dan voor zover bij de wet is voorzien. Beide artikelen zijn van grote invloed op de rechtsbescherming van ouders. De uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) vormen een rijke bron voor de uitleg van de wet, wat kan dienen als richtsnoer voor het professioneel handelen en het beleid van overheid en GI's. Binnen deze studie toonden vooral de geïnterviewden *prof. dr. Caroline Forder*, *bijzonder hoogleraar Rechten van het Kind en advocaat familie- en jeugdrecht* en *prof. mr. drs. Mariëlle Bruning*, *bijzonder hoogleraar jeugdrecht*, zich hiervoor warm pleitbezorger. Het voert te ver om hier een bloemlezing uit de jurisprudentie te geven, maar een aanbeveling zou zijn om de jurisprudentie van het Europees Hof nadrukkelijk te betrekken indien besloten wordt voor een vervolg op deze studie. De jurisprudentie kan bijvoorbeeld helpen bij het opstellen van normenkaders en richtlijnen.

²Kinderombudsman (2019). *'In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind. Het Kinderrechtenverdrag als kompas bij besluitvorming'*.



De Jeugdwet

Een tweede belangrijke wettelijke regeling bij de uitleg en invulling van de wettelijke taken is te vinden in de Jeugdwet. Deze is in 2015 ingegaan, tegelijk met de Wet herziening maatregelen kindbescherming. De uitgangspunten van deze twee wetten sluiten op elkaar aan. Het uitgangspunt is samenwerking en participatie van ouders en kinderen. Artikel 2.1 van de Jeugdwet luidt:

'Het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op:

(..)

- c) het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;*
- d) het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;*
- e) het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;*
- f) integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek, en*
- g) het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van familiegroepsplannen, ter uitvoering van [artikel 4.1.2](#) en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.'*

Deze wettelijke ambitie stimuleert de sector om zijn werkprocessen door te ontwikkelen in de richting van deze doelstellingen. De decentralisatie draagt eraan bij dat er meer variatie komt in de gehanteerde methoden binnen de jeugdbescherming.


Methodeontwikkeling voor de jeugdbescherming begon eind jaren negentig en ging door in de jaren nul, met als mijlpaal de landelijke Deltamethode Gezinsvoogdij uit 2008³, waarin samenwerken met ouders vanuit het wettelijk gezag centraal staat. Deze methode is inmiddels doorontwikkeld in diverse methoden die passen binnen de lokale situatie, zoals Verve, Save, de Viervensters van Van Montfoort en het gezinsgericht werken in de regio Amsterdam. Dit proces van het evalueren van methoden en het zoeken van nieuwe wegen door de GI's is inmiddels standaardpraktijk.

Vanaf de wetwijziging van 1995 – de overheveling van taken van de kinderrechter naar de jeugdbeschermer/gezinsvoogdijinstelling – komt regelmatig de vraag naar voren of het niet beter is de taken van de jeugdbeschermer op te knippen: de hulpverlenende taken bij de jeugdbeschermer te laten en de gezagstaken, zoals het doen van feitenonderzoek en het indienen van de verzoekschriften, bij een andere functionaris te beleggen.

De huidige methoden voor jeugdbescherming gaan ervan uit dat het gezagskader een voorwaarde is voor het verlenen van steun aan het gezin en het tot stand brengen van gewenste verandering. Ook in deze studie is dit onderwerp aan de orde geweest. Drie geïnterviewden doen suggesties in die richting. Met name *mr. dr. Jolande Uit Beijerse, universitair hoofddocent straf(proces)recht*, en *mr. drs. Reinier Feiner, jeugdrechtsadvocaat*, pleiten ervoor het onderzoek voor verlenging van OTS en UHP te laten uitvoeren door een andere functionaris of een andere organisatie. *Forder* pleit voor het uitvoeren van een nieuw onderzoek voor elk nieuw verzoek. Wat

³ A. van Montfoort, & W. Slot (2008). *De Deltamethode Gezinsvoogdij*.





Feiner betreft zou de RvdK dit mogen doen. Op dit moment is dat nog in tegenspraak met de geldende methoden en uitgangspunten. Als oplossing voor de knelpunten die de aanleiding zijn voor deze studie verdient het idee wellicht een nadere uitwerking, hoewel het niet voor de hand lijkt te liggen om hier een algemene, verplichte werkwijze van te maken. Maar met name in situaties waarin de samenwerking tussen jeugdbeschermer en gezin sterk onder druk staat en gekenmerkt wordt door conflicten, kan het op verzoek van ouders of jeugdbeschermer inschakelen van de RvdK vaker een oplossing zijn. Hiervoor is geen wetswijziging nodig, de RvdK heeft die bevoegdheid nu al.

Ook uit de Jeugdwet stamt het zogenaamde 'waarheidsvindingsartikel'. Artikel 3.3 van de Jeugdwet verplicht de jeugdbeschermers en de onderzoeker van de RvdK om de feiten die van belang naar waarheid en volledig op te nemen in de rapportage. De rol van dit artikel komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 4.



3 Rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling'

Het ministerie van JenV heeft gevraagd om bestaande documenten en heersende opvattingen over de rechtsgronden voor het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel (OTS en gezagsbeëindiging) vanuit juridisch en pedagogisch perspectief te analyseren. Om scherp te krijgen wat de heersende opvattingen zijn over de rechtsgrond zijn de volgende twee vragen gesteld:

8. Moet er vanuit pedagogisch en/of juridisch perspectief een aanscherping komen, door bijvoorbeeld een vastomlijnd normenkader voor de rechtsgrond ernstig bedreigde ontwikkeling? Zo nee, is er behoefte aan meer houvast door een minder vaststaand kader?
9. Zijn er punten voor aanscherping van de twee overige cumulatieve gronden (nadere uitleg zie hieronder) 'accepteren of benutten van hulp' en 'aanvaardbare termijn'?

Elke paragraaf leidt eerst het onderwerp in aan de hand van de documentanalyse, waarna de interviews worden weergegeven, gegroepeerd op cliënten, praktijk en wetenschap. De aanvullende literatuur wordt beschreven, en tot slot wordt er een korte samenvatting gegeven.

Naast deze twee vragen is, aansluitend bij de opdracht, ruimte genomen voor het in de interviews vaak ter sprake gebrachte knelpunt in het jeugdbeschermingswerk, namelijk de OTS bij conflictscheidingen van ouders. Op dit gebied is, zoals blijkt uit de documentatie, sprake van veel klachten over tekortschietend feitenonderzoek. De opvattingen hierover zijn te vinden in de paragraaf 'Een bijzondere situatie: de OTS als middel bij conflictscheidingen' (hoofdstuk 3).

3.1 De grond van de maatregel: ernstig bedreigde ontwikkeling

In het Burgerlijk Wetboek artikel 1:255, lid 1 wordt de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling', als de grond voor OTS, beschreven:

'De kinderrechtster kan een minderjarige onder toezicht stellen van een gecertificeerde instelling indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en:
a. *de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, en*
b. *de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders of de ouder die het gezag uitoefenen binnen een gelet op de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in [artikel 247, tweede lid](#), in staat zijn te dragen.'*

De term 'ernstig bedreigde ontwikkeling' is niet nader geoperationaliseerd. De invulling van deze term is dus sterk afhankelijk van de invulling van het professioneel handelen van professionals in de jeugdbeschermingsketen, zoals kinderrechtsters, advocaten, raadsonderzoekers van de RvdK en jeugdbeschermers. De gronden genoemd onder a. en b. worden ook wel de cumulatieve gronden genoemd. Dit zijn aanvullende gronden waaraan voldaan moet worden om een OTS te rechtvaardigen. Bij elkaar zijn er zijn dus drie gronden waaraan voldaan moet zijn: de ernstige bedreiging én het niet accepteren van zorg én de voor het kind aanvaardbare termijn waarop de ouders zelf de verantwoordelijkheid voor de opvoeding weer volledig kunnen dragen.



Door de professionele ruimte is het voor ouders niet altijd helder hoe er gewogen wordt en hoe het proces is ingericht. Daarnaast zijn er ook professionals die het proces onduidelijk vinden. Dit leidt tot klachten. Sommige ouders ervaren dat de kinderrechter de open norm willekeurig toepast. Vooral *mr. ir. Peter Prinsen, oud-advocaat familie- en jeugdrecht*, onderbouwt dit⁴: 'De kinderrechter hanteert een open systeem zonder duidelijke normen, waardoor er sprake is van vrije rechtsvinding.' Hij pleit voor een gesloten normenkader voor de jeugdbescherming, zodat iedereen weet waar hij aan toe is. Ook *Forder*⁵ heeft kritiek op een (te) vrij stelsel van rechtsvinding: 'Altijd (..) dient de rechter zijn beslissing op de wet te baseren. Zelfs als er onverwachte situaties zijn binnen een casus dient de rechter zijn beslissing te funderen op de systematiek van de wet, de wetsgeschiedenis, de rechtsgeschiedenis of de beginselen waardoor de wetgever zich heeft laten leiden. Dit alles dient ervoor te zorgen dat de rechtspraak objectief is, gebaseerd op regels die door de maatschappij erkend worden, en niet willekeurig.' Zij vindt dat de rechtsgrond voor de OTS mager is.

3.1.1 Heersende opvatting geïnterviewden over de aanscherping rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling'

Het wettelijk kader en de kritiek zoals hierboven beschreven heeft geleid tot de brede vraag of er behoefte is aan aanscherping van de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' bij cliënten, professionals en wetenschappers.

Cliëntenorganisaties

De geïnterviewde cliëntenorganisaties hebben verschillende meningen ten aanzien van de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling'. Wel stellen zij allemaal dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over het proces en dat concretere afspraken, al dan niet opgenomen in een richtlijn, daarin behulpzaam kunnen zijn. Over de vormgeving van deze richtlijn verschillen zij van mening.

Uit het document van het SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg

Een normenkader kan steunend zijn. Een te ontwikkelen normenkader moet in nauwe samenwerking met een landelijke juridische werkgroep tot stand komen. Een van de voorstellen van het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* is om structureel een dergelijke werkgroep in het leven te roepen. Verder zouden zij graag zien dat gespecialiseerde, BIG-geregistreerde professionals de interpretatie op zich nemen van de 'feiten' (lees: rapportages en diagnostische onderzoeken) die de grondslag vormen voor het vaststellen van de ernstige bedreiging.

Volgens *Prinsen* is er geen sprake van rechtsbescherming wegens het ontbreken van omschreven rechten. Een oplossing hiervoor kan volgens hem gevonden worden in een op te stellen wetboek van jeugdbescherming. Hierin komt de beslissing voor een OTS tot stand op basis van een vastomlijnd kader met scherpe normen. Vrije rechtsvinding, dat wil zeggen dat rechters rechtspreken zonder wettelijke kaders of normen en zelf hun weg zoeken naar een uitspraak, moet afgewezen worden. Er wordt in de praktijk te snel ingegrepen met een maatregel of UHP vanuit de angst om onterecht niet in te grijpen. Een vast normenkader zal dit effect tegengaan. *Prinsen* is dus niet voor vrijblijvende richtlijnen.

Het *Landelijk Overleg Cliëntenraden (LOC)* twijfelt aan het nut van een objectief kader, omdat het om maatwerk gaat. Maximale ondersteuning ontstaat als het perspectief van het individuele kind centraal gesteld wordt. Waarbij zij opmerken dat het niet duidelijk is wat wordt verstaan onder

⁴ P. Prinsen (2019). *Rechtsbescherming in de justitiële jeugdketen*.

⁵ C.J. Forder (2013). *Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind*.



'het belang van het kind', noch onder 'goed ouderschap'. De toegenomen aandacht voor veiligheid kan daarbij leiden tot te veel bemoeizucht. Het is van groot belang om ouders goede uitleg te geven over wat er gebeurt, het begrijpelijk te maken voor ze. Daarnaast is van belang dat de rapportages helder beschrijven wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren. Globale normen kunnen daarbij behulpzaam zijn, zeker wanneer die zich door jurisprudentie kunnen blijven doorontwikkelen.

Professionele praktijk

De geïnterviewden uit de praktijk zijn unaniem tegen een normenkader ter vaststelling van een ernstig bedreigde ontwikkeling. Zij zien eerder verbetermogelijkheden in de samenwerkingsrelatie met ouders en verzorgers. Uit de interviews blijken de volgende opvattingen uit de professionele praktijk:

Zo zegt *Feiner* dat het onmogelijk is om kinderen en gezinsproblematiek binnen een gesloten systeem te kwalificeren. Wat verbeterd kan worden, is het vastleggen van de concrete bedreigingen in de beschikking van de kinderrechter. Dat gebeurt nog niet altijd en is wel noodzakelijk, zodat voor ouders duidelijk wordt waar het om gaat.

De *Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)* vindt een vast normenstelsel voor de rechtsgrond niet helpend. Er is immers altijd interpretatie en weging nodig. Daarnaast is een gelijke situatie op papier toch voor elk kind weer anders. Bijkomend punt is de vraag of zo'n stelsel de acceptatie en navolgbaarheid van de beslissingen bij ouders en kinderen zou vergroten. De RvdK denkt dat dat niet zo is. De Raad voert zo objectief mogelijk onderzoeken uit en hanteert bij de beoordeling van bedreigde ontwikkeling een pedagogisch kwaliteitskader en een generiek onderzoeksmodel. Het belang van het kind is daarbij leidend. De onderzoeksmethode is oplossings- en samenwerkingsgericht, wat inhoudt dat vooral samen met kind en ouders onderzocht wordt wat er aan de hand is en welke oplossingen mogelijk zijn. Het gaat daarin zowel om het 'hoe' van het onderzoek, als over de wettelijke gronden, voorwaarden en normen, bijvoorbeeld uit het IVRK. Het onderzoeksmodel hanteert een beslissingsmatrix met alle relevante factoren (krachten en belemmeringen rondom kind en ouders, en mogelijkheden van kind en ouders om met hulp de problemen aan te pakken). De matrix helpt bij het afwegen van deze factoren en is zodoende leidend en ondersteunend bij het beslissen over wat er nodig is (al dan niet verzoeken om een kindbeschermingsmaatregel). Het model is een levend document dat permanent wordt onderhouden en getoetst aan de professionele en wetenschappelijke pedagogische standaard.

Jeugdzorg Nederland stelt in de praktijk geen problemen tegen te komen met de rechtsgronden. Een vast normenkader legt de uitvoering te veel vast en staat haaks op de ontwikkeling om meer samen te werken met ouders. Beoordelende normen worden al snel als veroordelend ervaren en staan daardoor een goede samenwerking met ouders in de weg. Daarbij leiden lijsten met strakke normen tot grotere risico's dat bij sommige kinderen de ontwikkelingsbedreigingen niet opgemerkt worden omdat ze niet als zodanig in de lijst voorkomen. De laatste jaren worden beschikkingen van de kinderrechter ook concreter. In de praktijk gaat het niet altijd goed, maar dit zijn uitzonderingen die een systeemwijziging niet voldoende onderbouwen. Opschrijven van 'informele' normen voegt ook niets toe, geschreven normen zijn er al: het IVRK bijvoorbeeld of andere wetgeving (bijvoorbeeld leerplicht). De kinderrechter toetst hier nu ook al aan. Motivering van gevraagde beslissingen wordt door de GI's geborgd in werkprocessen, modelverzoekschriften en rapportages. Wat wel helpt, is investeren in het verbeteren van de communicatie en de samenwerking met ouders (actielijnen 1 t/m 3 uit het Actieplan Verbetering Feitenonderzoek).



De *Expertgroep Jeugdrechters* geeft aan dat rechtsgronden ook binnen andere rechtsgebieden nogal eens vaag beschreven staan, bijvoorbeeld de term 'onrechtmatige daad', of 'mishandeling'. Het is het werk van de kinderrechter om de feiten te interpreteren en af te wegen tegen normen. Die ruimte maakt maatwerk mogelijk. In de praktijk zijn vage normen zelden een probleem. De Raadsrapportage is informatief en concreet genoeg om tot een oordeel te komen. De kinderrechters toetsen vaak aan het IVRK, maar soms ook, afhankelijk van het specifieke geval, aan bijvoorbeeld de ontwikkelingstaken van het kind. Naar schatting gaat het echter maar in 15 tot 25 procent van de gevallen alleen om echte kindproblematiek. In de overige gevallen gaat het veelal om ouderproblematiek van een of beide ouders.

Wetenschappers

De meeste wetenschappers zijn tegen een normatief kader omdat zij vinden dat de vrije ruimte nodig is om te kunnen inspelen op de complexe situaties van de gezinnen. Een normatief kader heeft als risico dat de processen complexer worden, dat een afvinklijstje ontstaat en dat een beslissing over oneindig veel mogelijke problemen niet per se overzichtelijker wordt. Wel wordt opgemerkt dat de rechtsgrond voor de UHP aangescherpt kan worden.

De 'ernstig bedreigde ontwikkeling' is volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) open geformuleerd zodat er ruimte is voor het inrichten van professioneel handelen. De geïnterviewden benadrukken dat het accent moet liggen op 'ernstig'. Een 'ernstig bedreigde ontwikkeling' wordt daarbij gezien als een complex samenspel van elementen in gezinnen die ook nog constant in beweging zijn. Het professioneel handelen zou zich moeten richten op het in kaart brengen van de 'ernstig bedreigde ontwikkelingen', niet zozeer op het concept veiligheid.

Het professioneel handelen kan wel verbeteren, aldus de wetenschappers. Dit gaat enerzijds om het goed (liefst meerdere keren) in kaart brengen van de ontwikkeling van het kind. Kadere kunnen hierbij behulpzaam zijn, bijvoorbeeld de condities ontleend aan het IVRK in het zogenaamde kinderrechtenkompas van de *Kinderombudsvrouw* of het overzicht van ontwikkelingstaken van Spanjaard en Slot⁶. Bij het eventueel doorontwikkelen van een van deze lijsten moet gewaakt worden tegen de neiging om de lijsten te laten uitdijen. Naast het beter beoordelen van de ontwikkeling kan het professioneel handelen verbeteren door meer de samenwerking met ouders op te zoeken. Dit kan onder andere door concreter te beargumenteren waarom een bepaalde beslissing genomen wordt. Tot slot wordt de suggestie gedaan om de rechter meer speelruimte te geven zolang passende hulp niet beschikbaar is.

De *Kinderombudsvrouw* ervaart dat klachten vaak gaan over het slecht luisteren door professionals en organisaties, waardoor ouders zich niet gehoord voelen en zeggen dat hen geen recht is gedaan. Er is winst te halen door samen met betrokkenen vast te stellen wat er aan de hand is, waarbij het kind centraal staat. Een behulpzaam raamwerk waarmee je kunt meten of een kind zich goed ontwikkelt, is het besluitvormingsmodel dat de *Kinderombudsvrouw* ontwikkelde². De kern hiervan is de vraag: Wat heeft dit kind nodig voor zijn ontwikkeling? Betrokkenen, inclusief het kind, moeten samen vaststellen hoe het daarmee gesteld is.

Mr. dr. Adri van Montfoort, strategisch adviseur, geeft aan dat de term 'ernstig' zeer serieus moet worden genomen. Hij is van mening dat ouders beslissen over de opvoeding van hun kind, en dat ingrijpen beperkt moet blijven tot de meest ernstige gevallen. Al is dat soms lastig om te bepalen,

⁶ H. Spanjaard, & W. Slot. *Tijden veranderen, ontwikkelingstaken ook. Een update van het competentiemodel*. In: Kind en Adolescent, september 2015.



omdat er soms sprake is van een 'grijs gebied'. Dan is het nodig om zorgvuldig af te wegen of ingrijpen minder schadelijk is dan niet ingrijpen. Vastgelegde beschermingsnormen vergroten het risico dat belangrijke beslissingen automatisch genomen worden. Een lijst met pedagogische criteria ter ondersteuning van de te nemen beslissingen is in 1993 door Doret de Ruyter wel eens onderzocht, maar hiervoor niet bruikbaar gebleken.

Prof. dr. Wim Slot, emeritus-hoogleraar jeugdbescherming, noemt het verloop van de ontwikkeling veelvormig, omdat het bepaald wordt door de wisselwerking tussen individuele en contextuele aspecten. De ontwikkeling is continu in beweging, en bovendien is de bedreigde ontwikkeling niet altijd zichtbaar op het moment dat de opvoedings- of gezinsproblemen zich manifesteren. Het is van groot belang om in dit dynamische proces meerdere keren te kijken. Een overzicht van ontwikkelingsstaken zoals door hem en Spanjaard omschreven kan hierbij behulpzaam zijn om meer grip te krijgen op de ontwikkeling van het kind. Buiten de jeugdbescherming is de laatste jaren in beleid meer aandacht gekomen voor de veiligheid en minder voor de ontwikkeling van het kind. Dat is merkwaardig omdat de Jeugdwet zich juist richt op de ontwikkeling van het kind⁷. Veiligheid is een minder specifiek begrip omdat een kind in onveiligheid zich toch goed kan ontwikkelen. Er is dus niet per se een relatie tussen een bedreigde ontwikkeling en de veiligheid van een kind. Bovendien brengt de focus op veiligheid met zich mee dat ouders zich al impliciet veroordeeld kunnen voelen; onderzocht wordt immers of zij onveiligheid creëren voor hun kind. Dat heeft een negatieve invloed op de werkrelatie met de ouders.

De opvatting van *Uit Beijerse* is dat meer tijd voor onderzoek (zelf doen, of mogelijkheden dit te laten doen) en een actieve rol van de kinderrechter voorwaarden zijn voor een goede beoordeling van de aanwezigheid van gronden. Zolang de hulpvoorzieningen en andere oplossingen voor problemen met en in gezinnen er niet zijn, heeft de kinderrechter bewegingsruimte nodig. Een vast normenkader heeft alleen zin als deze voorwaarden goed op orde zijn.

Forder heeft zich in publicaties wel uitgesproken tegen te grote rechterlijke creativiteit. In de praktijk is niet altijd duidelijk waarop getoetst is door de kinderrechter. Zij bepleit een toetsingskader, met bijvoorbeeld rechtsbeginselen (waarden die betrekking op het recht), dat aanknopingspunten biedt voor het gesprek tussen ouders en jeugdbeschermers.

Bruning pleit niet voor meer rechtsgronden of een gesloten stelsel van normen, omdat dit slechts leidt tot meer en complexere procedures. Volgens het EHRM mogen gronden open zijn; een open stelsel biedt betere beschermingsmogelijkheden, echter: de grond 'ernstig' moet erin blijven. Een verschuiving in aandacht van de ontwikkeling van kinderen naar veiligheid is niet alleen positief, omdat veiligheid niet alles zegt. Ondanks veiligheid kan een kind zich toch slecht ontwikkelen, de nadruk moet dus blijven liggen op de ontwikkeling van het kind. Oplossingen moeten gezocht worden in het werken (en toetsen) vanuit professionele standaarden, omdat dit helpt bij een betere motivering en duiding, en concretisering van uitspraken, die tegemoetkomt aan kritiek uit de samenleving. *Bruning* vraagt aandacht voor de te summere gronden voor een UHP, waarvan de ingrijpendheid als niet proportioneel wordt ervaren.

Volgens *mr. J. (Joost) Huijjer, jurist*, is de grond voor OTS bewust open en ruim gehouden, zodat er flexibiliteit is in het bieden van betere mogelijkheden tot bescherming. De balans wordt gevonden in de twee aanvullende gronden 'acceptatie hulp' en 'redelijke termijn' (zie par. 3.2) en lid 4 van artikel 1:255: het vermelden van concrete bedreigingen. In verreweg de meeste van de

⁷ Artikel 2.1 en 2.3 lid 1 Jeugdwet



raadsonderzoeken worden deze concrete bedreigingen geformuleerd en in ongeveer de helft van de GI-rapportages. In de andere helft van de gevallen vermeldt de GI die concrete bedreigingen veelal wel in het onderliggende plan van aanpak. Een normenkader of lijst is naar zijn mening niet mogelijk, omdat de variëteit in situaties oneindig is. Bovendien moet altijd de vertaalslag van de feiten naar de normen gemaakt worden. Een meer vrijblijvend kader heeft wel nut, waarbij het van belang is dat een rechter zijn beslissingen zorgvuldig motiveert zodat de interpretatie van feiten en de toegepaste normen en concrete bedreigingen duidelijk worden. In de praktijk zal altijd naar maatwerk gezocht moeten worden.

3.1.2 Literatuur

In de literatuur is geen steun te vinden voor een strak normenstelsel of aanscherping van de gronden. Er worden vier argumenten genoemd.

Ten eerste, de toelichting van het Kinderrechtencomité op artikel 3 van het IVRK (het belang van het kind is de eerste overweging) benadrukt dat de voorrang van het belang van het kind inhoudt dat voor elke beslissing die het kind aangaat, de specifieke situatie van dat specifieke kind in zijn culturele context betrokken moet worden. Maatwerk dus.⁸ Het werken met lijsten voor het vaststellen van het belang van het kind, in casu dus ook de beoordeling van ontwikkeling en de bedreiging daarvan, kan alleen toegepast worden als dit niet-limitatieve en niet-hiërarchische lijsten zijn⁹. Hieruit volgt dat een gesloten normenstelsel in strijd is met het IVRK en alleen daarom al afgewezen moet worden. Een niet-limitatieve lijst met normen zou wel mogelijk zijn, maar hier kan geen rechtsbescherming aan ontleend worden, wat juist de basis vormt van de roep om aanscherping van de norm.

Ten tweede is de term 'bedreigde ontwikkeling' in de wettelijke grond meer specifiek dan de algemene term 'belang van het kind'. De kritiek op vrije rechtsvinding is verwoord door Rob Bakker, kinderrechter en raadsheer in de Centrale Raad van Beroep, waar hij met name reageert op het gebruiken van de term 'het belang van het kind' als toverstaf en enige argument voor het rechtvaardigen van soms zeer ingrijpende beslissingen als UHP¹⁰. Dit staat in contrast met alle eisen ter onderbouwing van beslissingen aangaande kinderen uit de toelichting op artikel 3 van het IVRK.¹¹

Ten derde is de vrije rechtsvinding, ook wel rechterlijke creativiteit genoemd, normaal in het recht. Het is aan de rechter om de feiten te onderzoeken, de norm hierop toe te passen en deze vervolgens te motiveren. Deze ruimte is zeer functioneel en noodzakelijk.

De rechterlijke creativiteit die mogelijk en zelfs wenselijk is, is echter geen vrijbrief om geheel naar eigen goeddunken een uitspraak te doen. Rechters zijn zeker gebonden aan de wet, en als de wet geen aanknopingspunten biedt, dient de kinderrechter op zoek te gaan naar andere bronnen, zoals de wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Voor het beschermen van kinderen moet het echter wel mogelijk zijn om, buiten deze bronnen om, een uitspraak te doen, in het belang van het kind. Dat moet vanzelfsprekend gemotiveerd worden.¹²

⁸ Committee on the rights of Children, General comment nr 14 overweging 32, bij artikel 3 IVRK. Dit artikel bepaalt dat in aangelegenheden betreffende het kind, diens belangen de eerste overweging moet zijn. Het kinderrechtencomité werkt uit wat onder het belang van het kind verstaan moet worden.

⁹ Idem noot 8, overweging 50

¹⁰ R. Bakker (2013). *Rechterlijke creativiteit in kinderbeschermingszaken*. In Forder, Caroline, J. Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind.

¹¹ Committee on the rights of Children, General comment nr 14, overweging 97

¹² S. Wortmann, *Rechterlijke creativiteit en de macht van de rechter*. In Forder, Caroline, J. Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind.



Tot slot, als vierde argument: een gesloten normenstelsel is feitelijk onmogelijk. Het aantal situaties is in principe oneindig. *Soeteman*, begin jaren negentig hoogleraar Encyclopedie der Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie aan de VU, werkte uit dat een regel of norm pas geldend is als alle uitzonderingen erin zijn opgenomen. Niet alleen de reeds bekende uitzonderingen, maar ook alle mogelijke toekomstige uitzonderingen die nog ontdekt moeten worden.¹³ Bovendien zal er altijd weer een uitzondering op de regel zijn, zoals *Vranken* stelt bijvoorbeeld: '*... dat iedere norm, hoe vast en algemeen geldend ook, geproblematiseerd kan worden. (...) dat de zekerheid van een niet omstreden en heldere norm uiteindelijk altijd slechts voorlopig is.*'¹⁴ Zeker in combinatie met de bevoegdheid van de rechter om eventueel buiten wettelijke regels om de voor het kind optimale oplossing te kiezen. Het verkrijgen van rechtszekerheid door een gesloten stelsel is hiermee een illusie.

3.1.3 Conclusie

De meeste geïnterviewden zijn er niet voor om de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' aan te scherpen middels een vastomlijnd normenkader of een concreet gebod in de wet. Cliënten geven aan dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over het proces en dat daarin een vorm van richtlijn voor professionals behulpzaam kan zijn. Over de vormgeving van deze richtlijn verschillen zij van mening. De praktijk, de wetenschap (op één na) en aanvullende literatuur zien geen winst in een wettelijk normenkader. Het vrije kader biedt de praktijk de mogelijkheid om in te spelen op dynamische en complexe gezinsproblematiek. Een strak omlijnd kader kan de oneindige complexiteit van de gezinnen niet bevatten: het is maatwerk.

De 'ernstig bedreigde ontwikkeling' is volgens het EHRM juist open gesteld zodat er ruimte is voor het inrichten van professioneel handelen. Hiermee wordt het jeugdbeschermingsproces ruimte geboden om vanuit pedagogisch perspectief een oordeel te vormen over de ernst van een bedreigde ontwikkeling. De geïnterviewden benadrukken dat het accent daarbij moet liggen op de 'ernstig' bedreigde ontwikkeling, dat wordt gezien als een complex samenspel van elementen binnen een gezin dat constant in beweging is. Het professioneel handelen zou zich moeten richten op het in kaart brengen van deze dynamische gezinssituatie in relatie tot de ernstig bedreigde ontwikkeling van een kind en zich daarover een oordeel moeten vormen. De bedreigde ontwikkeling, en niet zo de zeer de veiligheid van het kind, zou daarbij centraal moeten staan, aldus de opvatting van meerdere geïnterviewden.

Unaniem worden de verbetermogelijkheden binnen het professioneel handelen benoemd door de geïnterviewden, waarbij twee verbeterpunten worden aangehaald. Als eerste kunnen de professionals beter ondersteund worden bij het beoordelen van de ernstig bedreigde ontwikkeling middels hulpmiddelen, bijvoorbeeld een checklist. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de suggesties. Ten tweede: naast de checklists is het professioneel handelen te versterken door het verbeteren van de samenwerking met het gezin (inclusief het kind), waardoor het gezin continu betrokken is bij de besluitvoering. Deze twee verbeteringen kunnen volgens de geïnterviewde duidelijkheid geven aan de ouders en kinderen over de beslissingen en de argumenten die ten grondslag liggen aan ernstig bedreigde ontwikkeling.

¹³ A. Soeteman. *Hercules aan het werk, over de rol van rechtsbeginselen in het recht.*

¹⁴ Asser-Vranken. *Algemeen Deel 2.*



3.2 De twee overige, cumulatieve gronden: accepteren van hulp en aanvaardbare termijn

Naast dat aangetoond moet zijn dat bij het kind sprake is van een ernstig bedreigde ontwikkeling, moet dit ook gezien worden vanuit twee cumulatieve gronden. Het Burgerlijk Wetboek artikel 1:255 stelt hiervoor:

1. de ouders met gezag moeten geacht worden binnen een voor het kind aanvaardbare termijn weer zelf de volledige verantwoordelijkheid te kunnen dragen;
2. de ouders met gezag accepteren de benodigde hulp om de bedreiging op te heffen niet of in onvoldoende mate.

Er is dus alleen grond voor een OTS als aan bovenstaande gronden voldaan is. Met een aantal respondenten is gesproken over de oude cumulatieve gronden, luidende dat de OTS het enige middel is om het kind tegen een ernstige bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid te behoeden, en dat andere middelen gefaald hebben of, naar te voorzien is, zullen falen. De 'andere' middelen bestaan bijvoorbeeld uit hulp gericht op de opvoeding, maar ook een noodmaatregel zoals UHP indien de ouders dakloos zijn. Een andere mogelijkheid is een plan dat voorziet in meer steun vanuit de omgeving, zoals ooms, tantes, grootouders, burens en cetera. Formeel beperkt de wetswijziging de ruimte tot het accepteren van hulp, en gaf de oude formulering volgens de betrokken geïnterviewden meer bewegingsruimte aan de praktijk.

Gewezen werd ook op het feit dat deze grond toeziet op het tot stand brengen van noodzakelijk geachte hulp om de bedreiging op te heffen. Er wordt dan snel een verband gelegd tussen deze grond en het niet beschikbaar zijn van de benodigde hulp. Is dat het geval – het komt volgens de geïnterviewden vaak voor dat maanden gewacht moet worden – dan ontvalt de grond aan de OTS. Zij zien de oplossing in het scheppen van wettelijke mogelijkheden om de gemeente te dwingen het geïndiceerde aanbod op korte termijn te realiseren, bijvoorbeeld door het invoeren van een dwangsom.

De cumulatieve grond 'voor het kind aanvaardbare termijn', is in 2015 in de wet gekomen. Ouders moeten in staat worden geacht om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de volledige opvoedingsverantwoordelijkheid terug te nemen. Soms is bij aanvang van de OTS al duidelijk dat ouders dit niet kunnen en kan met een zekere grenzende waarschijnlijkheid voorspeld worden dat dit ook in de toekomst niet haalbaar zal zijn. Vóór de herziening van de kindbeschermingsmaatregelen van 2015 moest wettelijk gezien dan toch eerst een OTS geprobeerd worden, een maatregel die naar zijn aard gericht is op het verstevigen van de opvoedkwaliteiten van ouders. Dit gaf vooral problemen bij bijvoorbeeld ernstige psychiatrische en verslavingsproblematiek, of bij ernstige verstandelijke beperking bij ouders. Door het invoeren van de aanvaardbare termijn in de wet van 2015 kan, indien nodig, direct een gezagsbeëindiging uitgesproken worden. Artikel 1:266 B.W. bevat hiertoe de spiegelbepaling van de aanvaardbare termijn: dit houdt in dat bij de gezagsbeëindiging het criterium aanvaardbare termijn juist omgekeerd als grond wordt gehanteerd: ouders worden niet geacht het op termijn weer zelf te kunnen oppakken.

De aanvaardbare termijn speelt ook een rol bij een langer (meer dan twee jaar) durende UHP: bij een verlengingsverzoek OTS na 1,5 jaar UHP moet de GI vanaf 2015 verplicht een advies over een mogelijke gezagsbeëindiging van de RvdK voegen. Deze regels hadden en hebben als doel te voorkomen dat een OTS met een UHP jarenlang voortduurt en het kind daardoor lang in



onzekerheid verkeert over waar het zal opgroeien. Echter, in de praktijk zijn er veel situaties waarin kinderen in een pleeggezin of residentieel geplaatst zijn waarbij een gezagsbeëindiging juist niet wenselijk is, omdat de relatie met ouders verder goed is en het maar de vraag is of beëindiging van hun gezag wel in het belang is van het kind. De huidige regeling biedt meer ruimte dan de vroegere tweejaarstermijn voor uithuisplaatsingen. Toen moest er ontheffing plaats vinden, tenzij er sprake was van een aantal limitatief omschreven uitzonderingsgronden.

Wat zeggen de geïnterviewden

De interviews laten zien dat er kritisch gekeken wordt naar de cumulatieve gronden voor oplegging van een maatregel. Volgens de geïnterviewden sluiten ze onvoldoende aan bij de praktijk. Er wordt expliciet de oproep gedaan om tijdens de evaluatie van de herziening van de kindbeschermingswetgeving hier goed onderzoek naar te doen. In detail zeggen de geïnterviewden het volgende.

Over de grond 'acceptatie hulp' zeggen *Bruning* en de *Expertgroep Jeugdrechters* dat de aanvullende grond te beperkt is. Zij vinden dat de oude grond, zoals hierboven beschreven, beter aansluit bij de praktijk omdat deze meer ruimte biedt om te handelen. *Feiner*, *Forder* en *Uit Beijerse* zien dat ouders soms de hulp wel willen accepteren, maar dat die door het ontbrekende aanbod niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn beschikbaar is. Dit geldt zowel voor passende jeugdzorg als voor het aanbod in het sociaal domein, bijvoorbeeld bij huisvestingsproblemen. Strikt genomen is er dan geen grond voor een maatregel, die wel wordt uitgesproken omdat het kind bescherming nodig heeft. Mogelijkheden voor de rechter of de GI om de gemeente te dwingen de aangewezen hulp te bieden, bijvoorbeeld onder oplegging van een boete of dwangsom bij het uitblijven daarvan, zouden wenselijk zijn. Zo zou kunnen worden voorkomen dat in geval van bijvoorbeeld huisvestingsproblemen een kind uithuisgeplaatst wordt, terwijl een spoedoplossing voor de huisvesting veel beter is voor kind en gezin.

Het *LOC* is van mening dat de hulp die de kinderrechter oplegt in de beschikking van de *OTS*, binnen drie maanden na de uitspraak beschikbaar moet zijn, gevolgd door de mogelijkheid om die af te dwingen. Deze mening wordt gedeeld door *Feiner*, met de toevoeging dat een heldere beschrijving van de termijn wenselijk is. *Bruning* geeft aan de grond niet altijd passend te vinden, omdat hij vooral gebruikt wordt bij de *UHP*. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat er veel situaties zijn waarbij een kind nooit meer terug naar huis zal gaan, ook als er een goed contact is met de ouders. Ook bij meerdere overplaatsingen naar pleegzorg of residentieële voorzieningen is het contact tussen ouders en kind niet per se slecht. Beëindiging van het gezag in die situaties is niet aangewezen. Het nut van de bepaling als geheel zal tijdens de evaluatie van de wet nader onderzocht kunnen worden.

Een bijzondere situatie: de OTS als middel bij conflictscheidingen

Een veelbesproken onderwerp in de interviews is de conflictscheidingen. Hoewel er in de opdracht niet specifiek om gevraagd wordt, zetten we in deze paragraaf de meningen uit de interviews uiteen.

De *RvdK* is een adviesorgaan voor de rechtbank bij omgangsconflicten tussen ouders. Meestal blijven deze kwesties buiten de bemoeienis van de jeugdbescherming. Soms zijn omgangsproblemen zo groot dat ze de ontwikkeling van een kind ernstig bedreigen en zijn 'gewone' wettelijke middelen om de omgang te realiseren, zoals een dwangsom of mediation, niet voldoende. Dan is de *OTS* een vergaand middel om te proberen die bedreiging af te wenden. Hoe vaak dit voorkomt is niet helder, maar in de praktijk wordt gesproken over 20 tot 40 procent van de *OTS*'en, wat de urgentie aangeeft om deze problematiek apart te bespreken.



Het effect van complexe scheidingen op kinderen is groot. Het Platform Scheiden zonder schade heeft de actieagenda 'Scheiden... en de kinderen dan?'¹⁵ opgesteld. Hierin staat dat 15 procent van de kinderen na een scheiding een van de ouders niet meer ziet.

In vergelijking met de gewone pedagogische OTS heeft feitenonderzoek bij complexe scheidingen een extra component: beweringen van de ene ouder over de andere die moeilijk en soms niet te verifiëren zijn. Uit de documentatie van het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* blijkt ook dat klachten over slecht feitenonderzoek relatief vaak voorkomen bij complexe scheidingen. Volgens die bron komt het regelmatig voor dat beweringen van ex-echtgenoten zonder deugdelijke verificatie als 'waar' in rapportages belanden en vervolgens jaren blijven staan. Het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* stelt daarom voor om veel strikter om te gaan met beweringen van een ouder over de andere ouder: niet geverifieerde of niet bewezen feiten horen niet in rapportages thuis.

Een omgangs-OTS vergt een andere benadering dan de gewone pedagogische OTS. Doel van de omgangs-OTS is om de aandacht van de ouders weer op de opvoeding en ontwikkeling van hun kind te richten en af te leiden van de onderlinge strijd. Meerdere geïnterviewden benoemen de moeizame uitvoering van de OTS bij complexe scheidingen. Zij stellen vragen bij wat de jeugdbescherming dan kan betekenen. De juridische mogelijkheden voor de jeugdbeschermer zijn beperkt. Hij kan formeel alleen aanwijzingen geven voor zover het de opvoeding en verzorging van het kind betreft en slechts beperkt over de omgang. Als de jeugdbeschermer zich vooral richt op de omgang als kernprobleem, kan hij geen partij kiezen voor een van de ouders maar moet hij 'meerzijdig partijdig zijn, om te voorkomen dat hij in één kamp getrokken wordt. Dat maakt het scheppen van een pedagogische werkrelatie lastig. Als bij de verzorgende ouder naast omgang- ook opvoedproblemen spelen, wordt er daarom vaak gekozen voor twee jeugdbeschermers: één voor de omgang en één voor de opvoedondersteuning.

Voor een omgangs-OTS hebben gecertificeerde instellingen aparte methoden ontwikkeld, vaak gebaseerd op de Methode Complexe Scheidingen van Jeugdzorg Nederland uit 2014.

Cliëntenorganisaties

Het *Vader Kennis Centrum* en het *Platform Herken Ouderverstoting* zien blijkens hun websites dat omgangsafspraken vaak dusdanig worden gefrustreerd dat een van de ouders, meestal de vader, het contact met de kinderen verliest of dreigt te verliezen. Ook de OTS kan dat dan niet doorbreken. Zij zien het zonder gefundeerde redenen verbreken van alle contact tussen een kind en een ouder, met als ultieme vorm ouderverstoting door het kind, als een vorm van kindermishandeling die de ontwikkeling van het kind ernstig bedreigt. Dit zou voldoende grond moeten zijn voor een OTS. De huidige rechtsgrond biedt hiertoe theoretisch de mogelijkheid. De problemen komen onder andere voort uit slecht feitenonderzoek en te ongenueanceerd en oppervlakkig hanteren van het begrip 'belang van het kind', naast het feit dat te laat gestart wordt met ingrijpen en onderzoek.

Professionele praktijk

Het onderzoek van de *RvdK* bij gezag en omgang komt vaak pas op gang als de situatie al geëscaleerd is. Dat maakt het voor hen en voor de jeugdbescherming moeilijk om nog bij te sturen en de belangen van het kind te borgen. De rol van de *RvdK* bij gezags- en omgangszaken is anders dan bij beschermingsonderzoeken. Bij gezags- en omgangszaken adviseert de *RvdK* de

¹⁵ Platform 'Scheiden zonder schade' (2018). *Scheiden... en de kinderen dan?* Agenda voor actie



rechtbank. Bij bescherming is de *RvdK* verzoekende partij. Het verschil is voor ouders niet altijd duidelijk. Omgangsproblemen vormen geen aparte grond voor een maatregel; ook dan toetst de *RvdK* aan de vraag of de situatie de ontwikkeling van het kind ernstig bedreigt.

Wetenschappers

Bij de wetenschappers kwam de omgangs-OTS meer aan de orde dan in de andere interviews. Overeenstemming is er over het feit dat de jeugdbescherming geen goede oplossingen biedt en het in ieder geval niet alleen kan oplossen.

Forder heeft de indruk dat kritiek op feitenonderzoek veelal uit deze hoek komt. Problemen met de omgang vragen om een gezamenlijke aanpak; de jeugdbescherming kan dit niet alleen.

Ook *Huijer* is van mening dat veel problemen met waarheidsvinding te maken hebben met de omgang. De problematiek is schrijnend maar de jeugdbescherming is niet ontworpen om een antwoord te zijn op uitsluitend ouderproblematiek.

Van Montfoort zegt dat jeugdbeschermers pionnen dreigen te worden in de strijd tussen ouders. Ook hier moet vastgehouden worden aan ernstige bedreiging als grond voor een maatregel. Ouders zijn zelf verantwoordelijk voor het oplossen van hun conflicten. Misschien maken zij te weinig gebruik van mogelijkheden om omgang af te dwingen. De jeugdbescherming heeft hier geen goed antwoord op.

Bruning ervaart dat klachten over tekortschietend feitenonderzoek vooral voorkomen bij omgangsproblemen. Dit is lastig binnen een OTS op te lossen. Het recht geeft sowieso geen antwoord bij ernstig strijdende ouders. De rechten zijn er wel, maar kunnen niet afgedwongen worden. Beschikbare dwangmiddelen worden nauwelijks toegepast vanwege hun verregaande negatieve invloed op kinderen en het feit dat ook dwangmiddelen geen oplossingen bieden.

Samenvattend is er veel twijfel of de jeugdbescherming iets kan betekenen in het oplossen van dit probleem. 'Ernstig bedreigde ontwikkeling' van het kind is de enige grond voor ingrijpen en volgens de meesten moet dat zo blijven. Feitenonderzoek dat zich richt op het 'waar' of 'niet waar' zijn van beschuldigingen lost het probleem tussen strijdende ouders niet op. Grote schade voor een ouder kan wel ontstaan door tekortschietend feitenonderzoek door de *RvdK* of de jeugdbeschermer: niet geverifieerde of niet bewezen feiten horen niet in de rapportages thuis, en fouten op dit vlak moeten gecorrigeerd worden. De gesprekken maken duidelijk dat de problemen veel eerder ontstaan dan het moment dat een OTS wordt uitgesproken en dat ook een OTS vaak niet helpt. De heersende opvatting, zeker van praktijk en wetenschap, is dat problemen tussen ex-partners elders en maatschappelijk breder en sneller na het ontstaan opgelost moeten worden. Het afdwingen van omgang met wettelijke dwangmiddelen blijft vaak achterwege omdat de negatieve gevolgen voor het kind nadeliger geacht worden dan geen omgang. Over dit laatste is echter geen consensus.



4 Inventarisatie (on)mogelijkheid normering feitenonderzoek en waarheidsvinding in de jeugdbescherming

Het werk van de jeugdbescherming heeft naast de wettelijke kaders een uitvoerende opdracht. In voorgaand hoofdstuk is vooral keken naar de wettelijke grond van een OTS. Dit hoofdstuk gaat in op het proces van onderzoek naar de situatie van het kind, waarin de ernstig bedreigde ontwikkeling wordt gewogen. Dit proces werd door de één aangeduid als waarheidsvinding en door de ander feitenonderzoek genoemd. Dit leidde tot onduidelijkheid en discussie. Het doel van feitenonderzoek is immers om gegevens te verzamelen voor de besluitvorming, die zoveel mogelijk gebaseerd zijn op de waarheid. Inmiddels is het duidelijk dat de vele gradaties van opvattingen over 'de waarheid' niet altijd bijdragen aan de voor het kind beste beslissing. Om die reden spreekt de praktijk de afgelopen jaren veelal over 'adequaat' feitenonderzoek. Deze studie zal deze term verder gebruiken. Een belangrijk onderdeel in dit proces blijft wel de waarheidsvinding: hoe komen we met elkaar tot uitspraken over hoe de gezinssituatie werkelijk is? En hoe wordt dat gewogen? Omdat de waarheid een belangrijke rol in de rechtspraak vervult, besteedt paragraaf 4.1 nader aandacht aan dit begrip.

Het proces van feitenonderzoek wordt in het actieplan verbetering feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen (2018-2021) nadrukkelijk besproken en er zijn ambities gesteld ter verbetering voor de aankomende jaren. De RvdK, GI en VT zijn opdrachtgever van het actieplan. De motie van de leden Bergkamp en van der Staaij vraagt om een aanscherping van dit actieplan en verzoekt, naast de rechtsgronden, ook te kijken naar de normering van het feitenonderzoek en een toetsingskader voor rechters. De opdracht luidt:
Inventariseer de (on)mogelijkheden tot:

- a) verdere normering van feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen, en
- b) een toetsingskader voor kinderrechters

In 4.1 wordt eerst een schets gemaakt van het probleem aan de hand van de documentanalyse. Vervolgens worden de interviews weergegeven, steeds beginnende met een algemene conclusie en aansluitend de meningen van cliënten, praktijk en wetenschap.

4.1 Juridische achtergrond feitenonderzoek, het 'waarheidsvinding artikel'

Het recht in Nederland gaat ervan uit dat de rechtspleging gebaseerd is op ware feiten. Dit geldt dus ook voor het feitenonderzoek binnen de jeugdbescherming. Dit lijkt een open deur, maar met name het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* stelt in zijn document dat dit niet altijd gebeurt en dat zelfs door organisaties of kinderrechters gesteld wordt dat niet aan waarheidsvinding binnen de jeugdbescherming hoeft te worden gedaan.

Artikel 21 van het Wetboek voor Burgerlijke Rechtsvordering zegt dat partijen die in een procedure met elkaar verwickeld zijn de feiten naar waarheid moeten aanvoeren: *'Partijen zijn verplicht de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Wordt deze verplichting niet nageleefd, dan kan de rechter daaruit de gevolgtrekking maken die hij geraden*



acht. Dat betekent dat zowel ouders, kind als praktijkorganisaties en professionals gehouden zijn aan deze wettelijke kaders van waarheidsvinding binnen een procedure. In de Jeugdwet (artikel 3.3) zijn deze wettelijke gronden ook opgenomen en als volgt beschreven: *'De Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling zijn verplicht in rapportages of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren.'* Dit artikel breidt daarmee de waarheidsplicht uit tot al het handelen van deze organisaties en niet alleen tijdens procedures voor de rechtbank.

Een precieze invulling van deze wettelijke kaders is er niet. Het is gebruikelijk in het civiel recht om niet te voorzien in een praktische uitwerking van de wettelijke tekst. Het civiel recht laat daarmee ruimte voor de praktijk om werkprocessen te formuleren die passen bij de aard van het werk. De wet veronderstelt per slot van rekening dat professionals naar waarheid werken.

De rechter mag daarmee dus aannemen dat professionals uit de praktijk zich aan de verplichting houden om feiten naar waarheid te rapporteren. Echter, de rechter is ambtshalve bevoegd om uit eigen beweging, bijvoorbeeld bij twijfel, te toetsen of de professional dan wel ouders en kind dat werkelijk doen. Hij is zelfs bevoegd om op basis van deze twijfel een verzoek af te wijzen, de zaak aan te houden of te verzoeken tot nadere onderbouwing. Hij is hier overigens niet toe verplicht.

In de praktijk zal de kinderrechter handelen vanuit het belang van het kind. Bij bewuste misleiding is het mogelijk dat de waarheid schendende partij tot de proceskosten veroordeeld wordt. Het is niet mogelijk om een boete op te leggen omdat hiervoor een wettelijke strafbepaling nodig is. Het is ook niet mogelijk een verzoek tot opschoning van het dossier te doen, want formeel vergt dat een aparte dagvaardingsprocedure. Dit is in de wet zo vastgelegd omdat men wil voorkomen dat er een geschil binnen een geschil ontstaat. Ter illustratie: een verzoek UHP wordt behandeld bij de kinderrechter. De ouders willen tegelijkertijd de rechtmatigheid van bepaalde informatievergaring van dit onderzoek juridisch aanvechten. Er ontstaat dan een geschil binnen een geschil: aanvechten van de correctheid van de informatie en het daarop gebaseerde verzoek UHP. In dit geval zou dan eerst het rechtmatigheidsonderzoek moeten plaatsvinden en daarna pas het eigenlijke verzoek UHP. Nu gebeurt dat door de kinderrechter in één keer, door de 'volle' toetsing van zowel inhoudelijke als procedurele argumenten tegelijkertijd. Zou dit uit elkaar getrokken worden, dan zou een complex juridisch geheel ontstaan met voor het kind ongewenste grote vertraging tot gevolg.

Het feitenonderzoek bestaat uit het verzamelen van informatie uit verschillende bronnen. De jeugdbescherming volgt daarmee de pedagogische kaders van de door de verschillende GI's gebruikte methoden. De GI's hebben hiertoe in het privacyreglement de richtlijn voor feitenonderzoek opgenomen. De RvdK hanteert een generiek onderzoeksmodel waarin de verschillende stappen en methoden geïntegreerd zijn, inclusief een afwegingsmatrix waar alle van belang zijnde feiten en argumenten opgenomen en tegen elkaar afgewogen worden, zodat een beeld ontstaat op grond waarvan beslissingen genomen worden.¹⁶

De kaders van het feitenonderzoek lijken daarmee goed en afdoende geregeld. De ouderorganisaties noemen hierbij wel drie kritische punten. Allereerst blijkt volgens hen in de praktijk dat sommige professionals weigeren de feiten te onderzoeken. Soms wordt er, volgens

¹⁶ <https://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdbescherming/algemeen/>

(Dit is een link waar de link van het privacyreglement van de GI's te vinden is).

<https://www.kinderbescherming.nl/documenten/publicaties/2016/11/03/kwaliteitskader-van-de-raad-voor-de-kinderbescherming-2016>



hen, door professionals zelfs regelrecht gelogen of evident onrechtmatig gehandeld. Daarnaast nemen professionals geregeld hele stukken van oude rapportages over die inmiddels achterhaald zijn. Tot slot weigeren professionals om rapporten aan te passen. Een treffend voorbeeld van deze kritiek is te vinden in het artikel *Onderzoek Foute dossiers – als insinuaties feiten worden* van de Groene Amsterdammer (10 januari 2018). Hierin poogt een vader vergeefs suggestieve passages over zijn dochter en hem uit het dossier van de jeugdgezondheidszorg te laten verwijderen. De uitspraken blijken te zijn gedaan door zijn ex-partner en door de professionals te zijn overgenomen. Dergelijke fouten kunnen grote gevolgen hebben voor kind en ouder en kunnen hen nog jaren achtervolgen.

De ouderverenigingen doen in hun documenten een aantal verbeteringsuggesties en hieronder staan er een aantal weergegeven:

- Het SamenwerkingsVerband Ouders met Jeugdzorg stelt voor het *begrip 'waarheidsvinding' te vervangen door 'Adequaat Feiten Onderzoek (AFO)'. Dit omdat: '...de term waarheidsvinding erg verwarrend is, terwijl AFO noodzakelijk is voor een rechtvaardig besluitvormingsproces en relatief goed valt te definiëren.'*¹⁷
- Het benoemen van een onderzoeksrechter die alvorens de zaak op zitting komt, beoordeelt of de feiten voldoende onderbouwd zijn.

De knelpunten in het feitenonderzoek zijn de laatste jaren geagendeerd op de politieke agenda. Deze zijn vertaald in het 'actieplan Feitenonderzoek' dat onderdeel uitmaakt van 'Zorg voor de Jeugd, actielijn 5'. In het actieplan komen vier actielijnen naar voren waarvoor gedetailleerde praktische verbeterpunten staan geformuleerd. Het actieplan wordt momenteel uitgevoerd en heeft een looptijd tot 2021.

Op basis van dit voortraject zijn in de interviews de volgende vragen voorgelegd:

1. Voldoet de toepassing van het waarheidsvindingsartikel van de Jeugdwet artikel 3.3 en artikel 21 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering?
2. Is er behoefte aan een (wettelijk) normenkader voor feitenonderzoek?
3. Is er behoefte aan ondersteuning van instrumenten?
4. Is het wenselijk dat er een onderzoeksrechter komt?

4.2 Verdere normering feitenonderzoek?

Uit de interviews blijkt dat de wettelijke kaders van het feitenonderzoek veronderstellen dat professionals zorgvuldig en vaardig zijn om feiten en meningen te onderscheiden. In de praktijk handelen rechters hier ook naar en in geval van twijfel over de feiten worden deze bediscussieerd tijdens de zitting. Het is hierbij belangrijk dat rechters kritisch (blijven) toetsen op de feiten. Vooral vanuit cliënten, maar ook vanuit de praktijk en wetenschap zijn er geluiden dat dit onvoldoende gebeurt. Zij stellen een aanscherping van de toetsende positie van de rechters voor. Er lijkt hierbij geen draagvlak voor het aanpassen van de wet, maar wel voor het scherper toetsen door de kinderrechters. Daarnaast wordt opgemerkt dat de kinderrechter geen mogelijkheden heeft om bij bewust foutief presenteren van informatie een sanctie op te leggen. Hieruit volgt de suggestie om de positie van de kinderrechter in het toetsingsproces te faciliteren met sanctionele middelen. Het is goed op te merken dat niet alle geïnterviewden zich hebben

¹⁷ De brief aan de Tweede Kamer dd 14 juni 2018. Te verkrijgen via agroenen@gmail.com



uitgesproken over dit thema. De heersende opvattingen van de geïnterviewden die zich hierover wel uitspraken staan hieronder uiteengezet.

Cliëntenorganisaties

De cliënten missen de toetsing op artikel 3.3 van de Jeugdwet en benoemen het gebrek aan mogelijkheden om disfunctioneren te sanctioneren. *Het SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* is, zoals blijkt uit hun brief aan de Tweede Kamer van 14 juni 2018¹⁸, van mening dat de rechter expliciet moet toetsen. Zij vinden dat de kinderrechter dit in de praktijk als fictie hanteert: de kinderrechter gaat ervan uit dat de RvdK en de GI zich daadwerkelijk aan dit artikel houden. Dit houdt volgens hen in dat raadsonderzoekers en jeugdbeschermers onwaarheden in de rapportages kunnen stellen, die ouders nog jaren achtervolgen. De enige die hierop zou kunnen toetsen is de kinderrechter. Zij bepleiten sancties als blijkt dat de rechtbank bewust wordt misleid of wanneer de RvdK of GI weigeren om onjuist gebleken informatie te rectificeren of te verwijderen. Ook *Prinsen* is van mening dat in artikel 3.3 van de Jeugdwet niet voorziet in sancties als blijkt dat de RvdK of de GI's niet naar waarheid hun werk hebben uitgevoerd. Zijn voorstel is dat de kinderrechter de zaak moet aanhouden (de zitting of de uitspraak uitstellen) of het verzoek moet afwijzen als blijkt dat er één of meerdere onwaarheden in de rapportage staan.

Professionele praktijk

Feiner constateert dat de rechter geen sanctiemogelijkheden heeft als artikel 3.3 van de Jeugdwet niet wordt nageleefd. Hij pleit voor een bevoegdheid van de rechter om bepaalde passages uit rapporten te laten verwijderen als deze niet conform artikel 3.3 zijn uitgevoerd. Tegen bewust liegende professionals bestaan volgens hem al wel sanctiemogelijkheden.

De *Expertgroep Jeugdrechters* stelt dat er een vrij bewijsstelsel is, waar zij 'vol' kunnen toetsen. Dat wil zeggen dat alle argumenten, zowel inhoudelijk als procedureel, tegelijkertijd getoetst kunnen worden en in het oordeel en de beslissing kunnen meewegen. De *Jeugdrechters* gaan ervan uit dat als iemand iets stelt, dit beargumenteerd en bewezen moet worden. Als er geen twijfel is over het feit, wordt dit als waar aangenomen. Bij twijfel wordt tijdens de zitting de discussie gevoerd over wat feitelijk is. Indien nodig houden zij een zaak aan met het verzoek om met nadere onderbouwing te komen.

Wetenschappers

Forder vindt dat de rechter kritischer moet toetsen op de feiten. Ook vindt zij dat bij blijf van onzorgvuldigheid de kinderrechter dit niet moet accepteren.

Huijjer stelt dat je in het algemeen moet kunnen uitgaan van de zorgvuldigheid van de professionals en hun vaardigheid om feiten en meningen goed te kunnen onderscheiden. Dat een rechter hiervan uit mag gaan, is normaal in het gehele civiel recht. Dit staat als zodanig ook beschreven in artikel 21 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, namelijk: *'Partijen zijn verplicht de voor de beslissing van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren. Wordt deze verplichting niet nageleefd, dan kan de rechter daaruit de gevolgtrekking maken die hij geraden acht.'* Hij ziet daarom de meerwaarde van artikel 3.3 van de Jeugdwet niet: *'De raad voor de kindbescherming en de gecertificeerde instelling zijn verplicht in rapportages of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren.'*

¹⁸ Idem noot 17



4.3 Aanscherping feitenonderzoek met (wettelijk)

normenkader?

De geïnterviewden zijn unaniem voor het doorontwikkelen van het feitenonderzoek en bij voorkeur aansluitend op de huidige werkwijzen van de praktijkinstellingen en via jurisprudentie van het EHRM. Of deze doorontwikkeling moet leiden tot een normenkader voor feitenonderzoek, daarover zijn de meningen verdeeld. De voorstanders benadrukken vooral dat een normenkader leidt tot betere afspraken over waar een onderzoek aan moet voldoen en dat bevordert de mogelijkheid om daarop te toetsen. Het normenkader moet voorzien in verplichting van hoor en wederhoor, duidelijke bronvermelding, begrijpelijke taal en de bevoegdheid om informatie van ouders te mogen verifiëren bij derden.

De kritische geluiden laten zien dat een strakker kader niet per se leidt tot meer duidelijkheid, maar juist kan leiden tot meer strijd tussen ouders onderling of procedurele strijd tussen jeugdbescherming en ouders. Zij bepleiten de huidige werkprocessen te verbeteren met heldere informatie en meer betrokkenheid van ouders. Tot slot wordt door verschillende partijen opgemerkt dat in het feitenonderzoek de ernstig bedreigde ontwikkeling van het kind centraal hoort te staan. Het IVRK is daarbij uitgangspunt. Tot slot stellen met name het Vader Kennis Centrum en het Platform Ouderverstoting in geval van complexe scheiding voor om te starten met een feitenonderzoek zodra de eerste indicaties voor een conflictscheiding duidelijk worden.

Hieronder worden de meningen in detail toegelicht.

Cliëntenorganisaties

De cliëntenorganisaties zijn voorstander van een normenkader voor feitenonderzoek waarin goed onderscheid gemaakt wordt tussen feiten en meningen. Verder zou het normenkader moeten voorzien in verplichting van hoor en wederhoor, duidelijke bronvermelding, begrijpelijke taal en de bevoegdheid om informatie van ouders te verifiëren bij derden.

Het SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg noemt in hun document zo'n kader het adequaat feitenonderzoek (AFO), waarin wordt geregeld dat de steller het bewijs moet aanleveren. Dus als de ouder de andere beschuldigd, dient de beschuldiger het bewijs te leveren. Als er geen bewijs is, hoort het ook niet in rapportage thuis. *Prinsen* ziet een normenkader als één geheel met het normenkader voor de rechtsgronden van de maatregel (het wetboek van kindbescherming). Het *LOC* voegt toe dat het belangrijk is om de feiten in relatie te brengen tot de belangen van het kind. Ook is het nodig dat de reactietermijn voor ouders op de rapportage verlengd wordt. Tot slot geven zij aan dat aanpassingen in de werkprocessen zo dicht mogelijk moeten aansluiten bij de huidige werkwijzen van de RvdK en GI's.

Praktijk

De praktijk heeft geen eenduidige mening. De advocatuur bepleit een wettelijk normenkader. Anderen zijn genuanceerder over de toegevoegde waarde van een normenkader ten opzichte van de bestaande richtlijnen. Zij zijn van mening dat doorontwikkeling van het feitenonderzoek van onderaf kan plaatsvinden, dicht bij de bestaande werkprocessen.

Feiner is groot voorstander van omschreven heldere normen voor feitenonderzoek en het vergaren van bewijs. Heldere normen zullen ouders en praktijk helpen. De kinderrechter zou hier



expliciet op moeten toetsen. De normen moeten wel onderhouden worden, onder andere op basis van jurisprudentie van bijvoorbeeld het EHRM.

De andere geïnterviewden hebben hun twijfels bij het nut van een normenkader. *De Expertgroep Jeugdrechters* vraagt zich af wat een kader voor hen betekent. Zij zijn geen voorstander van het stellen van regels aan bewijs. Zij hebben nu te maken met het vrije bewijsstelsel van het civiel recht: de steller bewijst en de rechter toetst dit en mag dit 'vol' toetsen. (Hiermee wordt bedoeld dat de rechter alle argumenten en feiten mag wegen die hem als juist voorkomen, inclusief een toets op de waarheidsvinding.)

Jeugdzorg Nederland en de *RvdK* vragen zich af wat een normenkader toevoegt aan de bestaande werkprocessen. De *RvdK* heeft richtlijnen voor onderzoek en feitenverzameling in het Generiek Onderzoeksmodel. *Jeugdzorg Nederland* heeft een uitgebreide richtlijn feitenonderzoek bij het privacyreglement. Zij vrezen dat een wettelijk normenkader leidt tot meer procedures en klachten over de juiste toepassing van het kader. Als er besloten zou worden tot de ontwikkeling van een landelijk normenkader, dan dringt *Jeugdzorg Nederland* erop aan om dit zoveel mogelijk van onderaf met de professionals en betrokken organisaties op te bouwen.

Wetenschappers

De meningen van de wetenschappers zijn verdeeld. De voorstanders zien meerwaarde in een normenkader en geven aan dat dit zal leiden tot betere bewijsregels, een beter toetsingskader voor de kinderrechter en heldere afspraken over waar een feitenonderzoek aan moet voldoen. Zo zegt *Huijjer* dat betere bewijsregels het feitenonderzoek ten goede zal komen, vooral bij complexe scheidingen. *Uit Beijerse* bepleit dat bij het ontwikkelen van een normenkader gekeken wordt naar de meerwaarde van bewijsregels uit bijvoorbeeld het strafrecht. *Uit Beijerse en Forder* voegen toe dat de kinderrechter explicieter moet toetsen op de uitvoering van het feitenonderzoek. *Forder* vindt dat voor elk verzoek een nieuw feitenonderzoek uitgevoerd dient te worden (bij voorkeur door een onafhankelijke instantie). Dit voorkomt kopieergedrag uit oude rapporten. De normen moeten wel onderhouden worden, onder andere op basis van jurisprudentie van bijvoorbeeld het EHRM. *Van Montfoort* stelt dat onderzoek doen bestaat uit goed kijken en gegevens verzamelen met als doel om de concrete ernst van de bedreigingen te beoordelen. Een normenkader zou de basisprincipes van feitenverzameling en oordelen moeten bevatten. Bovendien maakt een normenkader professionals bewust van denkfouten.

Er zijn ook wetenschappers kritisch over een normenkader. *Bruning* waarschuwt dat een normenkader niet bijdraagt aan het uit elkaar houden van strijdende ouders. Zij ziet liever dat er meer geïnvesteerd wordt in het beter informeren en betrekken van ouders en kinderen; ook met kinderen zelf praten bijvoorbeeld. Participatief werken dus. *Slot* stelt dat een kader niet zo dichtgetimmerd moet worden als bij het strafrecht, wat de jeugdbescherming zal belemmeren om te handelen in geval van vermoedens van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. De gevolgen van een vals-negatieve beslissing (ten onrechte vrijspraak), zijn in het strafrecht minder ernstig dan in de jeugdbescherming.

Tot slot benadrukt de *Kinderombudsvrouw* dat het onderzoeken van de ontwikkeling van het kind leidend moet zijn, gebaseerd op het IVRK. De *Kinderombudsvrouw* heeft daarvoor een besluitvormingsmodel ontwikkeld², dat bestaat uit condities voor een gezonde ontwikkeling van kinderen gebaseerd op het IVRK. Daarnaast dient het feitenonderzoek inzicht te geven in problematiek van het gezin en moet er beargumenteerd worden wat er nodig is. Het is daarbij van belang om ouders hun verhaal te laten vertellen. Zij raakt hiermee aan de discussie over het gebruik van instrumenten in het civiele proces zoals beschreven in de volgende paragraaf.



4.4 Aanscherping onderbouwing ernstige ontwikkelingsbedreiging met instrumenten

In zes interviews is gesproken over het onderwerp beoordelingsinstrument ter ondersteuning van de beoordeling van de feitelijkheid en de mate van ernst van de ontwikkelingsbedreiging. Geen van de geïnterviewden is zonder meer voor het inzetten van instrumenten ter beoordeling van de ernst van de ontwikkelingsbedreiging. De angst voor afvinklijstjes door de afwezigheid van maatwerk en het risico om te snel complexe beslissingen te nemen spelen hierbij een rol. Uit literatuur blijkt ook dat een dergelijk instrument niet voorhanden is. Het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* is blijkens hun document voorstander van het ontwikkelen van een wetenschappelijk onderbouwd instrument en het gebruik hiervan conform bijvoorbeeld de richtlijnen van het Landelijk Forensisch Kader Diagnostiek Jeugd (LFKDJ). Het LOC is geen voorstander van afvinklijstjes. Zij willen maatwerk.

Namens de praktijk geeft *Jeugdzorg Nederland* aan dat door een instrument kinderen juist buiten de boot kunnen vallen. De GI's gebruiken in de uitvoering wel (risicotaxatie) instrumenten als ondersteuning voor het in beeld brengen van de gezinssituatie.

De wetenschap is unaniem tegen een beoordelingsinstrument ontwikkelingsbedreiging. *Van Montfoort* geeft aan dat een lijst met pedagogische criteria in het verleden wel eens onderzocht is, maar toen niet bruikbaar is gebleken¹⁹. *Slot* vult aan dat instrumenten momentopnames zijn. Niet de lijst maar het professioneel oordeel moet doorslaggevend zijn. Een instrument kan een professional daar wel bij helpen. Tot slot benadrukt de *Kinderombudsvrouw* het belang van samenwerken met het gezin bij het invullen van lijsten.

Bovenstaande is in lijn met de bevindingen het proefschrift van dr. Cora Bartelink. Zij deed internationaal onderzoek naar het gebruik van verschillende systemen voor besluitvorming in gevallen van kindermishandeling.²⁰ Zij is in haar onderzoek geen instrument tegengekomen dat de situatie van een kind betrouwbaar beschrijft, zodanig dat hierop een beslissing over een kindbeschermingsmaatregel gefundeerd kan worden. Ten Berge²¹ bespreekt een dertiental instrumenten, waaronder de Californian Family Risk Assessment (CFRA), de Child Abuse Risk Evaluation (CARE NL) en het Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid (LIRIK) die gebruikt kunnen worden in het gesprek met ouders ter ondersteuning van het professionele oordeel.

4.5 De onderzoeksrechter

Feitenonderzoek vraagt om goed, zo objectief mogelijk onderzoek van die feiten, het scheiden van feiten, interpretaties en meningen, maar ook het zorgvuldig rekening houden met de belangen van alle betrokkenen. Cliëntenorganisaties merken nogal eens op dat dit heel vaak te wensen overlaat en dat ook als geen AFO heeft plaatsgehad, kinderrechters toch beschikkingen afgeven. De gedachte achter een aparte onderzoeksrechter is dat die, voordat de zaak inhoudelijk op zitting komt, toetst of de weergave van de feiten in orde is, en of de feitenverzameling rechtmatig en zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Aan de geïnterviewden is

¹⁹ Ruyter, D.J. de (1993). *Met recht ingrijpend. Een pedagogisch criterium voor het opleggen van hulp. Academisch Proefschrift.*

²⁰ Bartelink, C. (2018). *Dilemma's in child protection. Proefschrift Rijks Universiteit Groningen.*

²¹ Berge, I. ten (2012). *Stoppen en helpen, een adequaat antwoord op kindermishandeling, Bijlage 3.1.*



gevraagd naar hun mening over het nut van zo'n onderzoeksrechter. Uit hoofdstuk 5 zal blijken dat het strafrecht en het bestuursrecht beide de onderzoeksrechter (rechter-commissaris) kennen. Omdat de onderzoeksrechter inhoudelijk thuishoort onder het feitenonderzoek is gekozen om dit onderwerp hier in dit hoofdstuk te plaatsen en niet in hoofdstuk 5.

De meeste geïnterviewden steunen het idee van een onderzoeksrechter niet. Het idee van de onderzoeksrechter komt voort uit de wens van het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* om het AFO goed te borgen. *Prinsen* vult aan dat een onderzoeksrechter vooral nodig is bij spoed, crisismaatregelen en UHP.

Sommigen zoeken de oplossing in het versterken van de rol van de kinderrechter. *Bruning*, de *GI's* en *Expertgroep kinderrechters* geven aan dat de kinderrechter in de huidige vormgeving ruimte heeft om de feiten te toetsen. *Van Montfoort* vindt dat het tegenwicht, de 'countervailing power', van de kinderrechter versterkt kan worden als deze meer verantwoordelijkheid krijgt met de daarbij horende uitbreiding van tijd. Daarbinnen kan ruimte ontstaan voor bijvoorbeeld het horen van andere mensen of het laten uitvoeren van een second opinion.

Cliëntenorganisaties

Het *SamenwerkingsVerband van Ouders met Jeugdzorg* ziet blijkens hun document de onderzoeksrechter als borg tegen onzorgvuldig feitenonderzoek. *Prinsen* vindt een onderzoeksrechter vooral nodig voor de behandeling van een spoed- of crisismaatregel of UHP. De onderzoeksrechter kan beter binnen een termijn van drie dagen optreden. Bij betwiste feiten toetst de onderzoeksrechter dit en geeft de steller een onderzoeksopdracht alvorens de zaak op zitting komt. Tevens zou de onderzoeksrechter de Raad voor de Kinderbescherming en de GI niet ontvankelijk moeten verklaren bij een evident niet onafhankelijke opstelling. *Het Landelijk Overleg Cliëntenraden* vindt een onderzoeksrechter niet van meerwaarde.


Professionele praktijk

De praktijk is kortweg tegen een aparte onderzoeksrechter. *Feiner* is geen voorstander van een onderzoeksrechter; die zal de huidige problemen van het feitenonderzoek en waarheidsvinding niet oplossen. De *RvdK* hoort in de praktijk het geluid dat een onderzoeksrechter meer recht zou doen aan het bewijs van de ontwikkelingsbedreiging en vooral wie daarvoor verantwoordelijk is. Dit is, als het betreft de continu in ontwikkeling zijnde groei van een kind, een moeilijke weg. De oorzaak van een ontwikkelingsbedreiging valt niet enkelvoudig causaal vast te stellen, dus de vraag is welk draagvlak bij betrokkenen dat dan oplevert. *Jeugdzorg Nederland* ziet de onderzoeksrechter niets toevoegen aan wat de kinderrechter ook kan en doet. Het levert in hun optiek alleen maar meer vertraging op. De *Expertgroep Jeugdrechters* vindt een onderzoeksrechter overbodig. Het houdt in de praktijk inhoudelijk niet zo veel in. Een kinderrechter is prima in staat om de feiten toets zelf binnen de gewone procedure te doen.

Wetenschappers

Forder zegt te weinig inzicht in voor- of nadelen van een onderzoeksrechter te hebben om hier een oordeel over te geven. *Bruning* is hier absoluut op tegen. 'Waar of niet waar' lost bij strijdende ouders niets op, in ieder geval niet voor het kind. Bij een gewone pedagogische OTS lost dit ook niets op. De kinderrechter kan de feiten ook prima toetsen. *Huijjer* ziet geen toegevoegde waarde: wat zou die rechter moeten doen? Het impliceert namelijk een onderzoek in twee instanties: één naar uitsluitend de feiten, en na goedkeuring door de onderzoeksrechter de interpretatie en de weging door de kinderrechter. Hiermee creëer je tevens een tweedeling in het rapportageproces. *Huijjer* doet promotieonderzoek naar de gronden van de maatregel en hij ziet dat in verreweg de meeste gevallen de rapportages de concrete bedreigingen bevatten. De





kinderrechter is prima in staat om beide, de feitentoets en de weging, te doen. Een onderzoeksrechter zal het proces alleen maar vertragen zonder duidelijke toegevoegde waarde. *Van Montfoort* is geen voorstander. De keten wijkteam, Veilig Thuis, RvdK, kinderrechter, jeugdbeschermer, is al te lang. Hij zoekt de oplossing meer in de (kinder)rechter een zwaardere verantwoordelijkheid te geven en dus meer tijd om de mogelijkheden die er zijn ook te benutten. Bijvoorbeeld om tegenonderzoek te laten doen, meer tijd voor de behandeling ter zitting, waaronder toetsing van de feiten. Kinderrechters horen zelf slechts zelden andere getuigen zoals familieleden, hulpverleners et cetera. Hij ziet de (kinder)rechter als belangrijkste bron van tegenwicht (countervailing power) binnen het systeem.



5 Verbeteringen voor rechtsbescherming binnen feitenonderzoek

De derde opdracht binnen deze studie heeft betrekking op de rechtsbescherming voor ouders en kinderen binnen de jeugdbescherming. Concreet is de vraag een verkenning te doen op verbetermogelijkheden, en om hierbij de rechtsbescherming van burgers te vergelijken met andere rechtsgebieden.

In de eerste plaats is gekeken hoe de rechtsbescherming binnen de jeugdbescherming nu geregeld is. Hiervoor zijn het Burgerlijk Wetboek en de regelingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geïnventariseerd. Paragraaf 5.1 bevat de samenvatting hiervan.

Vervolgens is de rechtsvergelijking met andere rechtsgebieden geconcretiseerd, in de eerste plaats die met de rechtsgebieden strafrecht en bestuursrecht. Hierover is ook gesproken in de interviews. Dit lag voor de hand omdat beide rechtsgebieden betrekking hebben op het handelen van overheidswege, waar de jeugdbescherming onder valt. Wij vroegen de deelnemers aan de studie naar hun mening over de rechtsbescherming en verbeter suggesties op dit vlak, en legden hen de vraag voor of het overnemen van elementen uit het bestuurs- of strafrecht volgens hen op het eerste gezicht wenselijk is. Paragraaf 5.2 bevat de reacties van de geïnterviewden.

Binnen de vergelijking van de drie rechtsgebieden – civiel, straf- en bestuursrecht – is met name gekeken naar twee onderwerpen: de regels rond bewijsrecht (feitenverzameling) en het inrichten van een al dan niet gerechtelijk vooronderzoek. De resultaten van deze vergelijking zijn per onderwerp in een systematische tabel overzichtelijk gemaakt. Op basis van de vergelijking trekken we conclusies over het bewijsrecht in paragraaf 5.3 en over het (gerechtelijk) vooronderzoek in par. 5.4. En tot slot is een korte conclusie weergegeven over de totale vraagstelling in par. 5.5.

In de interviews is ook gevraagd naar in de praktijk gesignaleerde knelpunten en algemene praktische of juridische verbeter suggesties. Een opsomming is opgenomen in hoofdstuk 6.

5.1 De huidige rechtsbescherming volgens civiele kinderbeschermingswetgeving

Rechtsbescherming wordt hier opgevat als een wettelijke waarborg dat een rechter zich uitspreekt over aangelegenheden die de rechten van ouders en kinderen inperken.

Rechtsbescherming bestaat uit twee componenten. De eerste is inhoudelijk: welke beslissingen en bevoegdheden regelt het Burgerlijk Wetboek? Zie hiervoor par. 5.1.1. De tweede component is formeler: welke procedurele eisen stelt de wet en welke specifieke bevoegdheden kent de wet de betrokkenen toe bij het handhaven van de rechten of bevoegdheden? Naast de algemene regels van burgerlijk procesrecht in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, kent dit ook specifieke bepalingen voor het procederen in zaken waar minderjarigen betrokken zijn. Par. 5.1.2 bevat hiervan het overzicht.



5.1.1 Het materiële recht

De kinderbeschermingswetgeving regelt de bevoegdheden van alle betrokkenen precies (art 1:255–268 BW). Grofweg noemt de wet twee wegen voor toetsing door de kinderrechter. De eerste en grootste groep zijn alle beslissingen waar *vooraf* een beslissing van de kinderrechter noodzakelijk is. Hiervoor wordt een verzoekschrift ingediend door een persoon of instantie die hiertoe de wettelijke bevoegdheid heeft. Voorbeelden van personen met zo'n bevoegdheid zijn ouders, pleeg- en stiefouders en soms het kind, hierin vertegenwoordigd door een bijzonder curator. Instanties met wettelijke verzoekbevoegdheid zijn de RvdK, de GI en in sommige gevallen het OM. De wet noemt bijvoorbeeld de volgende verzoeken: (verlenging) OTS, vervanging GI, machtiging UHP, beëindiging pleeggezinplaatsing, et cetera. Ook kan het gaan om het verzoek om een plaatsvervangende toestemming voor een medische behandeling en het vaststellen of wijzigen van een omgangsregeling. Voor deze onderwerpen kan gesteld worden dat de rechtsbescherming afdoende geregeld is: er vindt altijd vooraf rechterlijke toetsing plaats op deze ingrijpende beslissingen.

Een tweede categorie zijn de beslissingen die de jeugdbeschermer of de GI die belast is met de OTS op eigen gezag mag nemen, zoals de schriftelijke aanwijzing, het inzetten van jeugdhulp of het beperken van contactmogelijkheden tussen ouder en kind bij een UHP. Hieronder vallen ook beslissingen bij UHP's waarvoor de kinderrechter vooraf toestemming heeft verleend, maar waarbij de jeugdbeschermer de bevoegdheid heeft om de invulling van die machtiging zelf te bepalen, zoals de keuze voor de instelling voor jeugdhulp bij een UHP, of de schoolkeuze. De rechtsbescherming bestaat bij deze beslissingen uit interne bezwaarprocedures bij de GI en beroep bij de kinderrechter. Sinds de herziening van de kinderbeschermingswetgeving in 2015 kent de wet een geschillenregeling, die inhoudt dat alle belanghebbenden een geschil over de uitvoering van de OTS aan de kinderrechter kunnen voorleggen.

Tegen de meeste beslissingen van de kinderrechter kunnen belanghebbenden in hoger beroep bij het Hof. Dit geldt niet voor de uitspraken betreffende een voorlopige OTS, vervanging GI, de geschillenregeling en de schriftelijke aanwijzing.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat er geen beslissingen zijn die ouders, stiefouders, pleegouders en in veel gevallen minderjarigen vanaf 12 jaar niet aan de rechter kunnen voorleggen. Daarmee zorgt het kinderbeschermingsrecht in afdoende mate voor rechtsbescherming.

Naast de rechtsbescherming conform het kinderbeschermingsrecht, staat het klachtrecht zoals geregeld in de Jeugdwet²². Interne klachtenprocedures, beroep bij de wettelijke klachtencommissie en de mogelijkheid een klacht in te dienen bij het Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) bieden klagers de mogelijkheid om onzorgvuldig handelen en besluiten aan de kaak te stellen. Een klachtencommissie kan een beslissing die voorbehouden is aan de kinderrechter echter nooit zelf nemen of buiten werking stellen.

5.1.2 Het formele recht

Algemene bepalingen. Voor het jeugdbeschermingsrecht zijn de regels van de gewone verzoekschriftprocedure van kracht.²³ Deze procedure kent geen apart vooronderzoek. De rechter heeft hier de mogelijkheid om de zaak aan te houden. Ook kan de rechter de partijen

²² Art 4.2.1 Jeugdwet

²³ Art 262 e.v. Rv



opdragen om met meer informatie te komen, een getuige of deskundige te horen of deskundigen onderzoek te laten uitvoeren.

Er is dus geen *gerechtelijk* vooronderzoek binnen de jeugdbescherming. Wel is er het onderzoek van de RvdK voorafgaand aan een OTS en de rapportage en het plan van aanpak van de gecertificeerde instelling tijdens de uitvoering van de OTS.

Specifieke bepalingen voor het personen-, familie- en jeugdrecht

- De kinderrechter kan een voorlopige OTS of crisismachtiging UHP uitspreken. De zitting moet dan binnen veertien dagen gehouden zijn.²⁴
- De behandeling vindt plaats met gesloten deuren.
- Bij een OTS of uithuisplaatsing worden minderjarigen vanaf 12 jaar gehoord. In spoedeisende situaties mag dit achterwege blijven.²⁵
- Ouders hebben het recht om contra-expertise te vragen.
- Gedurende de hele procedure kan de kinderrechter kan de RvdK vragen om advies. De RvdK is verplicht dit advies te geven.
- De RvdK mag zich ongevraagd mengen in verzoekschriftprocedures betreffende minderjarigen, met uitzondering van de behandeling van verzoeken betreffende de schriftelijke aanwijzing van de GI aan ouders en minderjarige²⁶.
- De gecertificeerde instelling is bevoegd om afgifte van de minderjarige te bevelen na schriftelijke machtiging van de kinderrechter hiertoe. De hulp van de sterke arm mag ingeroepen worden²⁷.
- De RvdK heeft een toetsende taak tegenover de GI bij beëindiging UHP of het niet verzoeken verlenging OTS.²⁸
- Beschikkingen kunnen 'uitvoerbaar bij voorraad' verklaard worden, wat in de praktijk vrijwel altijd gebeurt. 'Uitvoerbaar bij voorraad' betekent dat de beschikking uitgevoerd kan worden ook als de rechter de zitting aanhoudt om meer informatie te verkrijgen of als een van de partijen in beroep gaat tegen de uitspraak. Zo zijn ook tijdens een aanhouding of een beroep de belangen van het kind gewaarborgd.

5.2 Overnemen van elementen uit andere

rechtsgebieden: interviews

De heersende opvattingen uit de interviews kunnen als volgt worden samengevat. *Feiner* en *Uit Beijerse* pleiten ervoor om wetgeving rond de jeugdbescherming uit te breiden met elementen van de systematiek van het bewijsrecht van het strafrecht en elementen van het bestuursrecht.

²⁴ Art 800 lid 3 Rv

²⁵ Art 809 Rv

²⁶ Art 810 Rv

²⁷ Art 813 Rv

²⁸ Art 1:265j BW



De overige respondenten zijn daarover niet zonder meer enthousiast. Hun aarzelingen lijken vooral te zitten in de opvatting dat een wijziging het feitenonderzoek niet zorgvuldiger maakt. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden al heel lang voor de jeugdbescherming²⁹ en overheveling heeft wat dat betreft dus geen meerwaarde. De *Kinderombudsvrouw* benadrukt bij het zoeken naar betere systemen dat die moeten aansluiten bij de huidige jeugdbescherming en dat het IVRK uitgangspunt moet zijn.

Hieronder zijn de heersende opvattingen in detail uiteen gezet.

Cliëntenorganisaties

Prinsen ziet bewijsregels als onderdeel van het door hem voorgestelde wetboek van kindbescherming.

Professionele praktijk

Feiner denkt dat met bestuursrechtelijk georiënteerde procedures de rechtsbescherming beter geborgd is. Als voorbeelden noemt hij mogelijkheden van verweer voorafgaand aan de zitting, en sanctiemogelijkheden van de rechter door een nadrukkelijke toets op algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De *Kinderombudsvrouw* is niet zonder meer voor meer invloeden van bestuurs- of strafrecht. Als je stelselwijziging gaat bespreken, dan is het basisuitgangspunt dat gekozen wordt voor iets dat past bij de jeugdbescherming. Strafrechtssystematiek is geheel anders dan familie- en jeugdrecht. Bij strafrecht sluit je de zaak na afhandeling af. In de jeugdbescherming moet je nog lang met elkaar door. Een gesloten stelsel is in strijd met het IVRK.

Volgens *Jeugdzorg Nederland* gaat de analogie met het strafrecht niet op. In de jeugdbescherming gaat het om hulpverlening en bescherming. In het belang van het kind moet de bewijsdrempel voor het aantonen van de bedreiging of onveiligheid lager liggen dan in het strafrecht. Als onveiligheid van een kind niet met wettige bewijsmiddelen of een normenkader aantoonbaar is, wil dat niet zeggen dat het kind veilig is. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden al in de praktijk. Het procesrecht van de Algemene wet bestuursrecht is te formeel en omslachtig, met meer en langduriger procedures van bezwaar en beroep, et cetera. De bestuursrechter toetst ook marginaal, wat juist niet passend is omdat het belang van het kind ten volle getoetst moet kunnen worden. Bestuursrecht toepassen gaat langer duren, zonder dat duidelijk is hoe dit de belangen van kinderen dient. *Jeugdzorg Nederland* wil juist meer richting civiele procedures gaan, om het zo simpel mogelijk te houden.

De *Expertgroep Jeugdrechters* vindt meer bestuursrecht geen goed idee. De kinderrechter moet ruimte houden om 'vol' te toetsen. De huidige beoordelings- en beslissingsruimte is nodig en passend voor de jeugdbescherming.

Wetenschappers

Uit Beijerse is voor meer aansluiten bij bewijsregels uit het strafrecht. Het gaat immers om de overheid die ingrijpt en niet om gelijkwaardige partijen die tegenover elkaar staan. Jeugdbeschermingsrecht is volgens haar publiekrecht. Het gaat om overheidsingrijpen in de levens en rechten van burgers. *Uit Beijerse* ziet dat het bestuursrecht en strafrecht daar meer op ingericht zijn dan het civiel recht. Het civiel recht is gericht op het regelen van relaties tussen

²⁹ Rood- de Boer besprak dit al in 1991 in het artikel: Rechtsbeginselen in het personen-, familie- en jeugdrecht, *Ars Aequi* Rechtsbeginselen Oktober 1991



burgers onderling. Als strafrechtswetenschapper heeft zij onvoldoende zicht op het bestuursrecht om daar uitspraken over te doen, maar het zou wel nuttig zijn te bezien of het bestuursrecht meer rechtswaarborgen kan bieden, of dat het jeugdrecht in een apart wetboek kan worden geregeld, zoals in Duitsland.

Bruning is van mening dat een ander systeem de gesignaleerde problemen niet oplost.

Huijjer zegt dat jeugdbeschermingsrecht tussen civiel en bestuursrecht in zit. Hij is niet zonder meer voor een overheveling, maar vindt het wel een interessant idee. Hij vindt dat er diepgaand nagedacht moet worden over consequenties van een overheveling als deze. Daarnaast is hij van mening dat een ander systeem de problemen met waarheidsvinding en de vragen rondom de gronden van de maatregel niet zal oplossen. Die blijven hetzelfde.

Van Montfoort merkt op dat er een grote overlap in functies in de jeugdzorgketen lijkt te zijn. Dat kan efficiënter, hoewel de inhoud voorop moet blijven staan. De bewijsregels van het strafrecht zijn te zwaar voor de jeugdbescherming. Vaststaande normen of bewijsregels herbergen het risico dat er te automatisch belangrijke beslissingen genomen worden, zonder nadere afweging. De afweging van de risico's van een fout-positieve of fout-negatieve beslissing is niet in een vast kader te passen, maar is de kern van het werk. Elk geval moet opnieuw bekeken worden en de gevolgen van de verschillende beslissingen voor het kind en het gezin moeten tegen elkaar afgewogen worden. Dat is anders in het strafrecht, waar de kans op een fout-positieve beslissing uitgesloten wordt: een strafbaar feit moet met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid wettelijk en overtuigend bewezen worden. *Van Montfoort* is duidelijk over de rol van de rechter: deze moet meer bevoegdheden krijgen, zoals het horen van getuigen en het opdracht geven tot tegenonderzoek, en de tijd die daarbij hoort. Op die manier kan de kinderrechter tegenwicht bieden.

5.3 Rechtsvergelijking bewijsrecht


Bewijsrecht komt terug in alle drie de wettelijke kaders van civiel, bestuurs- en strafrecht maar die kaders kennen hun eigen accenten. Tabel 2 vergelijkt de drie rechtsgebieden op het onderwerp bewijsrecht.

De rechtsgebieden omschrijven bewijs nauwelijks verschillend: verklaringen van personen ter terechtzitting gedaan, schriftelijke stukken, getuigenverklaringen, deskundigenrapporten en verklaringen van deskundigen ter terechtzitting spelen in elk rechtsgebied dezelfde rol.

In het civiel- en bestuursrecht worden min of meer dezelfde inhoudelijke principes van de bewijsmiddelen gehanteerd. Bij beide staat waarheidsvinding voorop. Getuigen mogen bijvoorbeeld alleen verklaren wat uit eigen waarneming bekend is. Maar ook kunnen geschriften getoetst worden op waarheid en op mate van belang voor het onderhavige geschil. Verklaringen van deskundigen en deskundigenrapporten kunnen in alle gevallen ingezet worden.

Het strafrecht heeft de strengste bepalingen voor het vergaren van bewijs. Het omschrijft exact wat toegestane methoden zijn om bewijs te vergaren, bijvoorbeeld als het gaat om afluisteren, schenden van het briefgeheim, huiszoeking, bloedonderzoek. Dit mag alleen met toestemming van de officier van Justitie of de rechter-commissaris. Deze exacte omschrijving is vooral bedoeld om een ongerechtvaardigde inbreuk op grondrechten van de burger te voorkomen. Handelen dat in strijd is met deze voorschriften kan voorzien worden van een sanctie: niet ontvankelijkheid, niet meewegen van het op die manier verkregen bewijs.





Het belangrijkste verschil tussen het strafrecht en het civiel recht is het vrije bewijsstelsel van het civiel recht. Hierin mag de rechter alles meewegen wat bijdraagt aan de oordeelsvorming, inclusief eventueel onrechtmatig verkregen bewijs. Uit de motivering van de kinderrechter moet blijken hoe het bewijs is gewogen. In het strafrecht mag onrechtmatig verkregen bewijs niet meegewogen worden. De rechter mag in het strafrecht niet afgaan op de verklaring van één getuige. In het civiel en bestuursrecht kan de rechter daar wel voor kiezen.

De vraag welk bewijsstelsel leidt tot betere rechtsbescherming in de jeugdbescherming is daarom afhankelijk van de invalshoek die gekozen wordt. Als het uitgangspunt is dat ouders beter beschermd dienen te worden tegen ingrepen van de overheid, kan een keuze voor meer formele eisen aan bewijs en de weging daarvan helpen. Als de beste bescherming van kinderen het uitgangspunt is, past een vrij bewijsstelsel beter, omdat alle omstandigheden en bewijsmiddelen door een rechter meegewogen kunnen worden om een optimale beslissing voor het kind te nemen. Bovendien zijn er hierdoor minder formele belemmeringen die de uitspraak kunnen vertragen.



Civiel procesrecht	Bestuursprocesrecht	Strafprocesrecht
<p><i>Algemeen.</i> Het civiele procesrecht is het meest open en vrije procesrecht. De rechter mag 'vol' toetsen, dat wil zeggen dat de rechter zowel op de rechtmatigheid als op de inhoud mag toetsen en hierin formeel vrijwel niet belemmerd wordt.</p>	<p><i>Algemeen.</i> Bestuursprocesrecht is beroepsrecht. Aan een procedure bij de bestuursrechter ligt een beslissing van een bestuursorgaan ten grondslag. Het verzamelen van feiten en oordelen vindt plaats door het bestuursorgaan alvorens tot een beslissing te komen. Die beslissing komt meestal tot stand op aanvraag van een burger, die als eerste de feiten stelt en de redenen omschrijft waarom hij recht heeft op een bepaalde voorziening of besluit. Wordt de aanvraag afgewezen dan is allereerst bezwaar bij het bestuursorgaan mogelijk en verplicht voordat een beroep op de bestuursrechter ingesteld mag worden. Bij de feitenverzameling en beoordeling door het bestuursorgaan zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. De beroepsrechter zal met name daarop toetsen. De vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn beslissing kon komen staat centraal bij de bestuursrechter. Het betreft doorgaans dus een marginale en geen volle toetsing. Toch heeft de bestuursrechter een aantal andere mogelijkheden om recht te doen.</p>	<p><i>Algemeen.</i> Het bewijsrecht in het strafrecht is de meest strenge van de drie. Dit is ingegeven door het feit dat bewezenverklaring in het strafrecht streng is: er moet wettig en overtuigend bewezen worden dat een verdachte het strafbare feit gepleegd heeft. Iemand onschuldig straffen (een vals-positieve beslissing), is bijzonder ingrijpend.</p>
<p><i>Bewijs</i>³⁰</p> <ol style="list-style-type: none"> Tenzij uit de wet anders voortvloeit, mag de rechter slechts die feiten of rechten aan zijn beslissing ten grondslag leggen die in het geding aan hem ter kennis zijn gekomen of zijn gesteld en die overeenkomstig de voorschriften van deze afdeling zijn komen vast te staan. Feiten of rechten die door de ene partij zijn gesteld en door de wederpartij niet of niet voldoende zijn betwist, moet de rechter als vaststaand beschouwen, behoudens zijn bevoegdheid bewijs te verlangen, zo vaak aanvaarding van de stellingen zou leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat. De partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, draagt de bewijslast van die feiten of rechten, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit. Bewijs kan worden geleverd door alle middelen, tenzij de wet anders bepaalt. De waardering van het bewijs is aan het oordeel van de rechter overgelaten, tenzij de wet anders bepaalt. 	<p><i>Bewijs</i> in het bestuursrecht bestaat uit schriftelijke bescheiden, verklaringen van procespartijen en verklaringen van getuigen en deskundigen³¹.</p>	<p><i>Eisen aan het bewijs</i> In het strafrecht is omschreven wat als bewijs geaccepteerd wordt:</p> <ol style="list-style-type: none"> Eigen waarneming van de rechter tijdens de zitting; Verklaringen van de verdachte ter zitting gedaan; Verklaringen van getuigen, alleen wat zij uit eigen waarneming weten, dus niet van horen zeggen. Verklaringen van anonieme getuigen worden in principe buiten beschouwing gelaten en worden hooguit toegelaten als steunbewijs. Verklaringen van deskundigen ter zitting gedaan Schriftelijke bescheiden: rechterlijke uitspraken, processen-verbaal, geschriften opgemaakt door openbare colleges of ambtenaren, verslagen van deskundigen met het antwoord op de opdracht die aan hen is verleend, alle andere geschriften; doch deze kunnen alleen gelden in verband met den inhoud van andere bewijsmiddelen Het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar <p>Verder bepaalt de wet dat de rechter geen schuldigverklaring mag uitspreken uitsluitend of in beslissende mate op basis van een verklaring of schriftelijk stuk van een onbekende getuige.</p>
<p><i>Bij onrechtmatig verkregen bewijs</i> is het aan de rechter overgelaten om dit al dan niet mee te wegen.</p>	<p><i>Onrechtmatig verkregen bewijs</i> leidt niet automatisch tot niet ontvankelijk verklaring of gegrondverklaring van het beroep. Bestuursorganen kunnen gebruik maken van onrechtmatig</p>	<p><i>Onrechtmatig verkregen bewijs.</i> Het openbaar ministerie (OM) en de politie hebben vergaande bevoegdheden om strafbare feiten te onderzoeken en daders op</p>

³⁰ Samengevat uit de artikelen 149 – 152 Rv

³¹ Ontleend aan: R. Stijnen. *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam).



	verkregen bewijsmateriaal, tenzij dat op een wijze is verkregen die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit onder alle omstandigheden onrechtmatig is. ³²	te sporen. Die bevoegdheden zijn wettelijk geregeld en de uitvoering moet voldoen aan formele vereisten. Handelen tegen deze vereisten kan leiden tot onrechtmatig verkregen bewijs. Sanctie hierop is buiten toepassing laten van dat bewijs en in uiterste instantie, afhankelijk van de ernst van het geschonden belang, tot volledig niet ontvankelijk verklaring van het OM.
<i>Getuigen</i> ³³ mogen alleen verklaren omtrent uit eigen waarneming bekende feiten. Zij zijn verplicht te verschijnen en een verklaring af te leggen: Indien bewijs door getuigen bij de wet is toegelaten, beveelt de rechter een getuigenverhoor zo vaak een van de partijen het verzoekt en de door haar te bewijzen aangeboden feiten betwist zijn en tot de beslissing van de zaak kunnen leiden. Hij kan dit ook ambtshalve doen. ³⁴ Een speciale regeling geldt in personen en familierecht: de rechter kan bevelen dat degenen wier verklaring in verband met de beoordeling van het verzoek van betekenis kan zijn, worden opgeroepen om ter terechtzitting te verschijnen ³⁵ .	<i>Getuigen</i> zijn verplicht om te getuigen indien daartoe opgeroepen. Desnoods kan medebrenging gelast worden. De rechter kan verlangen dat een getuige de eed dan wel de belofte aflegt dat hij overeenkomstig de waarheid zal verklaren. ³⁶ De regels voor getuigen zijn exact hetzelfde als die in het civiele procesrecht.	Verklaringen van getuigen: alleen wat zij uit eigen waarneming weten, dus niet van horen zeggen. Verklaringen van anonieme getuigen worden in principe buiten beschouwing gelaten en worden hooguit toegelaten als steunbewijs. Getuigen verklaren ter zitting onder ede of onder de belofte dat de overeenkomstig de waarheid verklaard zal worden
<i>Deskundigen</i> . De rechter kan op verzoek van een partij of ambtshalve een bericht of een verhoor van deskundigen bevelen. Het vonnis (bij verzoekschriften de beschikking) vermeldt de punten waarover het oordeel van deskundigen wordt gevraagd. De kosten hiervoor komen ten laste van de verzoekende partij ³⁷ tenzij deze minvermogend is.	<i>Deskundigen</i> kunnen worden ingezet. Als deze wordt ingezet door de bestuursrechter, dan komt dit ten laste van 's Rijks kas overeenkomstig de regeling van de Wet tarieven in strafzaken. Een deskundige op verzoek van een partij komt ten laste van die partij zelf ook hier overeenkomstig de Wet tarieven in strafzaken.	<i>Deskundigenonderzoek</i> kan ingezet worden op verzoek rechtbank (RC) Verklaringen deskundigen ter zitting gedaan of na deskundigen onderzoek onder ede.
In het jeugdbeschermingsrecht gelden alle bovenstaande principes ook. De rechter toetst de feiten en is vrij deze te wege aan rechtsbeginselen, normen of belangen. Als hij twijfelt kan hij een deskundigenonderzoek gelasten of een contra-expertise toestaan: in zaken betreffende de ondertoezichtstelling van minderjarigen of de beëindiging van het ouderlijk gezag of van de voogdij benoemt de rechter op verzoek van een ouder en na overleg met die ouder een deskundige, mits dat mede tot de beslissing van de zaak kan leiden en het belang van het kind zich daartegen niet verzet ³⁸ . De kosten daarvan komen ten laste van Rijks kas waarbij van de ouder een bijdrage gevraagd kan worden volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels ³⁹ .		

Tabel 2: vergelijking van de drie rechtsgebieden op het onderwerp bewijsrecht

³² Y. Schuurmans (2017). *Onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal in het bestuursrecht*. 7

³³ Art 163 – 165 Rv

³⁴ Art 166 lid 1 Rv

³⁵ Art 800 lid 2 Rv

³⁶ Artikel 8:33 Awb

³⁷ Art 194 lid 1 en 195 Rv

³⁸ Art 810a lid 2

³⁹ Art 810a lid 3



5.4 Rechtsvergelijking van het (voor)onderzoek en overige procedurele aspecten

Ook wat betreft het (voor)onderzoek zijn de drie rechtssystemen met elkaar vergeleken en naast elkaar gezet. Onderstaande tabel bevat de resultaten daarvan.

Civiel (jeugdbeschermings) procesrecht	Bestuursprocesrecht	Strafprocesrecht
<p><i>Algemene bepalingen.</i> Dit onderdeel is hierboven reeds weergegeven. Ter wille van de leesbaarheid is het hier nogmaals opgenomen) Voor het jeugdbeschermingsrecht zijn de regels van de gewone verzoekschriftprocedure van kracht.⁴⁰ Dit kent geen apart vooronderzoekstraject. Het civiel recht wordt gekenmerkt door de geschillen tussen burgers, die hetzij door een dagvaardingsprocedure, hetzij door een verzoekschriftprocedure een uitspraak van de rechter zoeken. De wederpartij in de verzoekschriftprocedure mag een verweerschrift indienen tot op de zitting. De rechter mag de zaak aanhouden, ambtshalve of op verzoek van partijen, en hen opdragen om met meer informatie te komen, een getuige of deskundige te horen of deskundigen onderzoek te laten uitvoeren. Er is geen gerechtelijk vooronderzoek binnen de jeugdbescherming, maar wel het onderzoek uitgevoerd door de Raad voor de Kinderbescherming als er nog geen OTS is en de rapportage en het plan van aanpak van de gecertificeerde instelling gedurende de uitvoering van de OTS.</p>	<p><i>Vooronderzoek</i>⁴¹ Kenmerkend voor het bestuursrecht is dat dit start met een beroepsschrift ingediend bij de rechtbank. Dit beroepsschrift bevat diverse bewijsstukken. De bestuursrechter voert eerst het vooronderzoek uit. Hij mag dit ook opdragen aan een rechter-commissaris.⁴² Het onderzoek start met het gelegenheid bieden aan het bestuursorgaan om met een verweerschrift te komen, binnen vier weken. Op dit verweerschrift kunnen rondes van repliek en dupliek volgen, waarbij de bestuursrechter de termijnen daarvoor bepaalt. De bestuursrechter kan ook andere belanghebbenden in de gelegenheid stellen schriftelijk hun visie te geven. De bestuursrechter kan partijen in het vooronderzoek oproepen om te worden gehoord, in elkaars bijzijn. Ook in het vooronderzoek kan de bestuursrechter getuigen en deskundigen oproepen of een plaatsopneming doen. Na afloop van het vooronderzoek wordt de zaak op zitting behandeld. De oproeptijd is minimaal drie weken van tevoren. Tijdens de zitting kan de rechter bepalen dat het vooronderzoek wordt heropend. Hij kan ter zitting uitspraak doen. Doet hij dit niet dan volgt de uitspraak binnen zes weken. Indien het onderwerp hier aanleiding toe geeft, kan een voorlopige voorziening getroffen worden, of kan de rechter de verschillende termijnen bekorten.</p>	<p>Kenmerkend voor het strafrecht is het gerechtelijk vooronderzoek onder leiding van de rechter-commissaris (RC) die: 'belast is met de behandeling van strafzaken, (...) in het bijzonder met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek, ambtshalve in door de wet bepaalde gevallen en voorts op vordering van de officier van justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman.'⁴³ Alle bijzondere opsporingsbevoegdheden van het Openbaar Ministerie die de grondrechten van burgers schenden, zoals af luisteren, binnentreden in een woning, DNA-onderzoek etc, zijn aan strikte regels gebonden waarvoor soms toestemming van de RC noodzakelijk is. De RC beoordeelt ook of de zaak voldoende onderbouwd is om ter terechtzitting behandeld te worden. In het vooronderzoek kan alles ondernomen worden om de waarheid te achterhalen en een beeld te krijgen over de achtergrond van de verdachte, zoals persoonlijkheidsonderzoek, reclasseringsrapportage etc. Een gerechtelijk vooronderzoek kan maanden duren.</p>
	<p><i>Overige mogelijkheden van het bestuursrecht</i> De bestuursrechter kan bij gegrondverklaring het bestuursorgaan veroordelen in de proceskosten van de verzoeker. De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van een onrechtmatig besluit, een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit of het niet tijdig nemen van een besluit.⁴⁴ De Bestuursrechter kan het bestuursorgaan een dwangsom opleggen zolang het bestuursorgaan niet voldoet aan de uitspraak.⁴⁵</p>	

Tabel 3: vergelijking van de drie rechtssystemen op het gebied van het (voor)onderzoek

⁴⁰ Art 262 e.v. Rv

⁴¹ Art 8:42 Awb

⁴² Art 8:12 Awb

⁴³ Art 170 Sv

⁴⁴ Art 8:88 Awb

⁴⁵ Art 8:72 lid 6 Awb



De vergelijking tussen civiel recht enerzijds en bestuurs- en strafrecht anderzijds, worden hieronder apart van elkaar besproken.

5.4.1 Onderzoek in het bestuursrecht als voorbeeld voor jeugdbeschermingsrecht?

De vraag is vervolgens of het bestuursrecht als voorbeeld kan dienen om binnen het feitenverzamelingsproces een betere rechtspositie voor ouders te garanderen. Het bestuursrecht kent net als het strafrecht een wettelijk geregeld vooronderzoek. Groot verschil met het civiel recht is dat het bestuursprocesrecht een beroepsprocedure is van een betrokkene tegen een besluit van een overheidsorgaan. Het vooronderzoek wordt geleid door de bestuursrechter zelf of door een rechter-commissaris. Dit is gunstig voor de burger, omdat die doorgaans zelf niet juridisch onderlegd is. De bestuursrechter streeft ernaar alle relevante feiten boven tafel te krijgen. Dit biedt de bestuursrechter de mogelijkheid om zich van begin af aan te verdiepen in de gehele zaak. Zodra alle gegevens bekend en onderbouwd zijn, wordt een zitting gehouden.

Stel dat gekozen wordt voor het invoeren van een onderzoeksfase in kinderbeschermingsprocedures, dan moet die voorzien in het horen van partijen, indien gewenst nader deskundigenonderzoek en getuigenverhoor, en een verweerschrift met repliek en dupliek, alvorens de zaak op zitting komt. Dat alles onder leiding van een rechter. Het kan bijna niet anders dan dat het hierbij om meer zal gaan dan een oppervlakkige toets of aan waarheidsvinding is gedaan of bekijken of het dossier compleet is.

Huijer gaf in het vorige hoofdstuk, waar hij sprak over de onderzoeksrechter, al aan dat een onderzoek in twee fases problematisch is omdat het niet te vermijden is de zaak ook tegelijk inhoudelijk te beoordelen. Iets dat alleen voorbehouden is aan de kinderrechter bij het eindonderzoek ter terechtzitting.

Een vooronderzoek vergelijkbaar met dat van het bestuursrecht in de jeugdbescherming vereist daarom deskundigheid zoals die bij de kinderrechter geacht wordt aanwezig te zijn. Een willekeurige onderzoeksrechter kan om die reden hiermee niet belast worden. Dat zou ervoor pleiten om het vooronderzoek bij een kinderrechter te beleggen. Bijkomend argument daarvoor is dat degene die het vooronderzoek uitvoert in het belang van het kind ook de bevoegdheid moet hebben om een noodmaatregel vast te stellen als dat nodig is. Dit vergt een volle toetsing. Om dat uit te voeren is de deskundigheid en bevoegdheid van de kinderrechter nodig.

Kortom, een vooronderzoek in de jeugdbescherming zou zo veel gelijkenis vertonen met het onderzoek dat de kinderrechter nu al doet ter terechtzitting, dat de vraag is wat de meerwaarde hiervan zou zijn.

Het kinderbeschermingsrecht kent bovendien al een onderzoeksfase. Dat onderzoek wordt echter niet uitgevoerd onder supervisie van een rechter, maar door de onafhankelijke RvdK. Een vergelijkbare onderzoeksinstantie ontbreekt in het bestuursrecht. Zowel de RvdK als de GI zijn zodanig toegerust dat verondersteld mag worden dat zij voldoende deskundigheid hebben om de relevante feiten op een zorgvuldige en juridisch correcte wijze naar voren te brengen. Een nader vooronderzoek voordat de zitting plaatsvindt, zal zelden nodig zijn. Als het onderzoek aangevuld of zelfs opnieuw gedaan moet worden, heeft de kinderrechter de mogelijkheid om de zaak aan te houden, getuigen op te roepen, deskundigen te raadplegen – mogelijkheden die het bestuursrecht en het strafrecht ook kennen. De belangen van het kind worden niet ernstig geschaad bij zo'n aanhouding, doordat een beschikking voor een onmiddellijk noodzakelijk geachte maatregel 'uitvoerbaarheid bij voorraad' is: de uitspraak van de kinderrechter kan onmiddellijk uitgevoerd worden, ondanks de mogelijkheid van hoger beroep.



5.4.2 Vergelijking onderzoek in civiel (jeugd)recht met strafrecht

De toepassing van de regels van het civiel (jeugd)recht met strafvordering lijkt niet proportioneel te zijn voor de problematiek van de jeugdbescherming. Die twee rechtsgebieden zijn niet te vergelijken. Bij strafvordering is elke beslissing in het onderzoek gericht op, of van betekenis voor, het inperken van fundamentele vrijheden van de verdachte. Dat vereist vergaande rechtsbescherming. Het onderzoek naar een maatregel van kinderbescherming of het verzamelen van informatie door de jeugdbeschermer is niet direct gericht op het inperken van fundamentele vrijheden.

De RvdK en de GI hebben bij het verzamelen van gegevens beperkte bevoegdheden om de rechten van ouders en kinderen te beperken. Het doel van de jeugdbescherming is de rechten van kinderen en hun ontwikkeling te waarborgen. Informatie verzamelen gebeurt zo veel mogelijk in samenwerking met ouders en kind. De enige uitzondering is dat zonder toestemming van ouders informatie bij professionele derden ingewonnen mag worden. Die professionals zijn wettelijk verplicht die informatie te verstrekken. De informatie wordt aan ouders voorgelegd zodat zij hierop kunnen reageren, tenzij er zeer zwaarwegende redenen zijn om dit niet te doen.

Voor beslissingen die ingrijpen in de rechten van ouders en kinderen, of het inperken van het recht van ouders om opvoedingsbeslissingen te nemen, is vooraf toestemming nodig van de kinderrechter. Hiermee is het vergelijkbaar met het strafrecht. Het gaat dan bijvoorbeeld om het uitspreken van de OTS, UHP en het tegen de wil van ouders uitvoeren van een medische behandeling. De preventieve en repressieve toetsing door de kinderrechter is hierboven uitgebreid behandeld in par. 5.1.

5.4.3 Voeren van verweer

Feiner signaleert als knelpunt de beperkte mogelijkheid om adequaat verweer te voeren. Formeel kan dit in de civiele procedure tot op de zitting. In de praktijk hebben ouders volgens hem hierdoor nogal eens te weinig tijd (enkele dagen) om zich op de zitting voor te bereiden. Het bestuursrecht kent mogelijkheden om een verweerschrift te laten indienen door het bestuursorgaan, met vervolgens een mogelijkheid van repliek door de burger en dupliek door het bestuursorgaan. Dit maakt onderdeel uit van het vooronderzoek. Hierin verschilt het bestuursrecht van het jeugdbeschermingsrecht. Ouders kunnen pas een verweerschrift indienen nadat de RvdK of de GI een verzoek hebben ingediend. In de praktijk is de tijd tussen het verzoek van de RvdK en de GI soms kort. In die gevallen te kort om een goed voorbereid verweerschrift in te kunnen dienen, aldus *Feiner*. Vooral in zaken waar sprake is van een verlenging van een OTS. Dit komt doordat de datum van verstrijken van de OTS soms leidt tot het plannen van de zitting, ook als er nog geen rapportage beschikbaar is. Dit gebeurt door tijdsgebrek bij de RvdK of de GI en wordt geaccepteerd om het kind hiervan niet de dupe te laten zijn.

In principe biedt het jeugdbeschermingsrecht dus wel ruimte voor het indienen van een verweerschrift, mits de termijnen goed nageleefd worden. In de praktijk zijn er echter tijds- en capaciteitsproblemen. Een ander wettelijk regime zal dat niet veranderen.

5.5 Conclusie

Het civiele kinderbeschermingsrecht kent een uitputtende rechtsbescherming. Het Burgerlijk Wetboek omschrijft exact welke beslissingen voorbehouden zijn aan preventieve toetsing door de rechter, en welke beslissingen een jeugdbeschermer zelf mag nemen. Bovendien regelt het dat elk geschil aan de rechter voorgelegd kan worden. Ook de formele rechtsbescherming volgens de speciale regels voor minderjarigen uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is afdoende



geregeld om in theorie elke actie te kunnen nemen die in het belang is van het kind en die de rechten van ouders beschermt. De praktijk signaleert wel tekortkomingen, maar die bevinden zich op het niveau van praktische invulling en facilitering. De factoren tijd en geld zetten de regels onder druk. Het bestuursrecht en het strafrecht bieden geen voordelen wat betreft bewijsvoering, weging van feiten en vooronderzoek vanuit het perspectief van het kind. Het IVRK eist zo min mogelijk (formeel) belemmeringen teneinde de voor het kind beste beslissing te nemen.

Het bestuursrecht biedt wel een aantal leerpunten. Het eerste is dat de kinderrechtster door een meer actieve bestuursrechtelijke invalshoek explicieter op de rechtmatigheid kan toetsen, hoewel de kinderrechtsters in het interview aangaven dat zij al toetsen op rechtmatigheid. De bestuursrechtster toetst doorgaans marginaal op de vraag of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn beslissing gekomen is en rechtmatig gehandeld heeft. Kinderrechtsters zijn geen voorstander van een uitsluitend marginale toetsing, omdat het belang van het kind juist is dat alle overwegingen en feiten inhoudelijk behandeld worden (de volle toetsing). Een andere verbetering vanuit een meer bestuursrechtelijke invalshoek kan zijn om de kinderrechtster meer sanctiemogelijkheden te geven, zoals het opleggen van een dwangsom of een bevel om een dossier aan te passen. Die mogelijkheden zijn in het bestuursrecht nadrukkelijker aanwezig. Dit zou echter wel het risico met zich meebrengen dat hierdoor procedures binnen procedures ontstaan. Maar het jarenlang rondzingen van aantoonbaar onjuiste en onware informatie in rapportages en procedures is niet acceptabel. Dit moet op te lossen zijn.

Leerpunten uit het strafrecht gaan met name om de rol van bewijs en het verkrijgen daarvan. Het leerpunt is hetzelfde als bij het bestuursrecht: rechtmatigheid en zorgvuldigheid, maar dan wettelijk gesanctioneerd. Dit zou de mogelijkheden voor de rechter en betrokken professionals beperken, met vertraging en verzwaring van de formele procedures tot gevolg. Het belang van het kind lijkt daarmee niet direct gediend. De meeste geïnterviewden wijzen een dergelijke formalisering om die reden af.

In de interviews stelden met name *Van Montfoort*, *Forder* en *Uit Beijerse* dat de kinderrechtster veel meer tijd en inhoudelijke deskundigheid moet krijgen om de zaak goed te behandelen. Kinderrechtsters zeggen dat zij vaak wel kijken naar de rechtmatigheid van de feitenverzameling, maar vooral na tegenspraak van een van de partijen. De inhoudelijke gerichtheid zou niet per se ten koste hoeven te gaan van een explicietere rechtmatigheidstoets. De kinderrechtster mag immers allebei.



6 Overige knelpunten en oplossingen die geïnterviewden signaleren

Tijdens de interviews zijn behalve de vraagstellingen uit de studie ook tal van verwante knelpunten en oplossingen door de geïnterviewden genoemd. De onderstaande punten zijn volgens de geïnterviewden zeer relevant.

- Bijna alle geïnterviewde personen en organisaties zijn voorstander van betere gratis rechtsbijstand, maar onder een strakke voorwaarde: alleen door in jeugdbeschermingsrecht gespecialiseerde advocaten. *Bruning* vindt dat dit in ieder geval voor de UHP zou moeten gelden, op dezelfde manier als bij de gesloten plaatsing. De *Expertgroep Jeugdrechters* benadrukt dat deze advocaten een vergoeding moeten krijgen voor het gehele traject en dus niet alleen voor de zitting.
- *Prinsen* en *Feiner* willen dat de kinderrechter de mogelijkheid krijgt te bevelen dat het dossier opgeschoond wordt.
- De *Expertgroep Jeugdrechters*, *Jeugdzorg Nederland*, *Van Montfoort*, *Forder* en *Uit Beijerse* pleiten voor een betere facilitering van de kinderrechter. Ze noemen bijvoorbeeld meer tijd, maar ook betere beschikbaarheid van zittingsruimte.
- Volgens de *Expertgroep Jeugdrechters*, het *LOC*, *Jeugdzorg Nederland*, de *RvdK* en *Bruning* wordt te weinig gebruikt gemaakt van contra-expertise of een second opinion. Als redenen noemen zij ontbrekend budget en het risico van vertraging in de besluitvorming.
- De *Expertgroep Jeugdrechters* en het *LOC* signaleren dat hulp niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn beschikbaar is. *Feiner* is zelfs voorstander van dwangmiddelen zoals een dwangsom of boete voor de verantwoordelijke gemeente bij het uitblijven van geïndiceerde hulp. *Feiner* pleit er ook voor dat de kinderrechter de *RvdK* of de *GI* kan veroordelen tot betaling van de proceskosten bij handelen in strijd met artikel 3.3 van de Jeugdwet, het waarheidsvindingsartikel.
- *Bruning*, het *LOC* en *Forder* pleiten voor het verkorten van de termijn voor een zitting bij crisisplaatsingen en voorlopige OTS'en van veertien naar maximaal vijf dagen. Volgens *Bruning* verplicht het EHRM hiertoe.
- *Bruning* vindt dat de jeugdbeschermer op zitting moet verschijnen. Hij is de grootste en meest direct bron van informatie over de feiten.
- De geschillenregeling, die ouders de mogelijkheid biedt hun geschil met de jeugdbeschermer aan de kinderrechter voor te leggen (1:262b BW), wordt volgens *Bruning* te weinig gebruikt. Dit kan komen doordat ouders zich daarbij door een advocaat moeten laten vertegenwoordigen. *Slot* en *Jeugdzorg Nederland* pleiten ervoor de geschillenregeling ook te laten gelden voor voogdij- en jeugdreclasseringsmaatregelen.
- Het *LOC* ziet graag kortere termijnen en afstemming tussen de verschillende klachtenprocedures van de rechtbank, de klachtencommissie volgens de Jeugdwet en de



Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ), zodat uitspraken in de ene procedure gebruikt kunnen worden in de andere.

- De onafhankelijkheid van de RvdK moet volgens *Uit Beijerse* beter worden gewaarborgd. Deelname van de RvdK aan casusoverleggen en beschermingstafels ondermijnt deze onafhankelijkheid volgens haar. De RvdK stelt dat juist het aanwezig zijn bij de beschermingstafel en het geven van consult daaraan voorafgaande ervoor zorgt dat samen met kind en ouders bezien kan worden wat de problemen zijn en welke mogelijkheden voor hulp er zijn. Op deze manier wordt alleen naar de RvdK voor onderzoek verwezen als dat echt nodig is en staan de betrokkenen vaker achter die verwijzing. Juridische kennis over de context en mogelijkheden van de jeugdbescherming is lang niet altijd aanwezig in wijkteams. De raadsmedewerker speelt dan een belangrijke rol: diens inbreng voorkomt vaak onnodige bemoeienis in een gezin.



7 Samenvattende conclusies

Deze studie inventariseerde mogelijke verbeterpunten voor de wettelijke kaders voor de OTS. De studie geeft antwoord op drie vragen.

1. Analyseer bestaande documenten en heersende opvattingen over de rechtsgronden voor het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel (OTS en gezagsbeëindiging), vanuit juridisch en pedagogisch perspectief;
2. Inventariseer de (on)mogelijkheden tot verdere normering van feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen en een toetsingskader voor kinderrechtshouders;
3. Inventariseer op welke onderdelen de rechtsbescherming van kinderen en ouders in de jeugdbescherming verder verbeterd kan worden en betrek hier overige rechtsgebieden bij.

Er zijn zestien individuen en vertegenwoordigers van organisaties geïnterviewd die betrokken zijn bij het feitenonderzoek en specifieke expertise hebben op dit gebied. De studie heeft daarmee een beeld geïnventariseerd van de heersende opvattingen over de rechtsgrond en mogelijke verbeterpunten, maar is niet uitputtend.

7.1 Rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling'

Allereerst is in deze studie gekeken naar de heersende opvattingen over de rechtsgrond voor een kindbeschermingsmaatregel. De vraag was of aanscherping van de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' gewenst is, bijvoorbeeld door de invoering van een vastomlijnd normenkader.

In het Burgerlijk Wetboek staat dat de kinderrechtshouder een minderjarige onder toezicht kan stellen van een gecertificeerde instelling indien de minderjarige zodanig opgroeit dat hij ernstig wordt bedreigd in zijn ontwikkeling. Daarbij zijn er twee aanvullende voorwaarden, de zogenaamde cumulatieve gronden. De eerste cumulatieve grond is dat ouders de zorg die nodig is voor het wegnemen van de bedreiging niet of onvoldoende accepteren. De tweede cumulatieve grond is dat de verwachting gerechtvaardigd is dat ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn weer volledig in staat zijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van het kind te dragen.

De meeste geïnterviewden zijn geen voorstander van een vastomlijnd normenkader voor deze rechtsgrond. Cliënten zeggen dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over het proces en dat een richtlijn daarbij behulpzaam kan zijn. Over de vormgeving van deze richtlijn verschillen de meningen. Vertegenwoordigers van de praktijk en wetenschap zien geen winst in een wettelijk normenkader; de aanvullende literatuur bevestigt dat. Het vrije kader van de wet biedt de praktijk voldoende professionele ruimte om in te spelen op de dynamische en complexe gezinsproblematiek. Een strakker omlijnd kader biedt niet voldoende ruimte voor maatwerk. Dat laat onverlet dat cliënten zorgen hebben over de eenduidigheid en transparantie van de besluitvoering. De behoefte om het feitenonderzoek door te ontwikkelen wordt door alle partijen gedeeld. Deze ontwikkeling vindt bij voorkeur plaats zo dicht mogelijk bij de praktijk en in intensieve samenwerking met cliënten (zie 7.1.1.).



Wel wordt kritisch gedacht over de cumulatieve gronden: acceptatie van hulp en de voor het kind aanvaardbare termijn. Deze gronden sluiten onvoldoende aan bij de praktijk. De cumulatieve grond 'acceptatie van hulp' wordt te beperkend gevonden. De oude terminologie benoemde dit als: andere middelen hebben gefaald of zullen, naar te voorzien is, falen. Die grond biedt meer mogelijkheden aan de praktijk. De cumulatieve grond 'aanvaardbare termijn' is in zijn bedoeling goed, maar wordt niet altijd gehanteerd omdat er geen consensus is over wat precies een 'aanvaardbare termijn' is voor een kind. Zeker bij het beantwoorden van de vraag of een beëindiging van het gezag nodig is, kent de praktijk te veel variatie. De geïnterviewden adviseren om hier goed onderzoek naar te doen bij de evaluatie van de wet.

Meerdere wetenschappers wijzen op het belang van het funderen van kindbeschermsmaatregelen op een 'ernstige ontwikkelingsbedreiging'. In het beleid van de afgelopen jaren treedt veiligheid als centraal begrip meer en meer naar voren, ook binnen de jeugdbescherming. Veiligheid en ontwikkelingsbedreiging zijn echter niet identiek, aldus deze wetenschappers. Een kind kan veilig zijn, maar toch bedreigd worden in zijn ontwikkeling, en omgekeerd. Tevens moet de aandacht gevestigd blijven op de ernst van de ontwikkelingsbedreiging: alleen als het echt noodzakelijk is mag de overheid ingrijpen. De hantering van het begrip veiligheid versus het begrip ontwikkeling is niet alleen voor het individuele kind van belang, maar ook in de jeugdbeschermingsketen is een eenduidig en helder onderscheid wenselijk. Veilig Thuis richt zich op de veiligheid van het kind, en de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling moeten zich richten op de ernstig bedreigde ontwikkeling. Duidelijkheid over dit onderscheid maakt de situatie overzichtelijker voor de ouders, het kind en de betrokken professionals.

7.1.1 Normenkader feitenonderzoek

Er is breed draagvlak voor het verbeteren van het feitenonderzoek, zodat duidelijker wordt op welke feiten en argumenten de besluitvorming gebaseerd is. Allereerst kunnen professionals beter ondersteund worden met hulpmiddelen bij het beoordelen of de ontwikkeling van een kind ernstig bedreigd is, bijvoorbeeld met een checklist. Daarnaast is het professioneel handelen te verbeteren door een betere samenwerking met het gezin, inclusief het kind, zodat het gezin steeds betrokken is bij de besluitvorming.

Om zicht te krijgen op mogelijke verbetering van het professioneel handelen zijn vragen gesteld over vier punten. Allereerst veronderstelt het waarheidsartikel in de Jeugdwet (artikel 3.3) dat professionals beschikken over de vaardigheid om feiten en meningen zorgvuldig te onderscheiden. In de praktijk toetsen rechters hier ook op; bij twijfel over de feiten worden deze besproken tijdens de zitting. Dit gebeurt echter meestal alleen op tegenspraak of verweer door ouders, wegens het principe van het civiel recht dat iedereen voor de rechter de waarheid moet spreken. Vooral vanuit cliënten, maar ook vanuit de praktijk en de wetenschap zijn er signalen dat dit onvoldoende gebeurt. Zij stellen een aanscherping voor om de toetsende positie en taken van de rechters te versterken. Kinderrechters zouden bijvoorbeeld actiever kunnen toetsen op de zorgvuldigheid en rechtmatigheid van de feitenverzameling, zoals in het bestuursrecht gebruikelijk is.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de kinderrechter geen mogelijkheden heeft om bij bewust foutief presenteren van informatie bevel te geven tot aanpassing van de foute informatie in het dossier, al dan niet combinatie met een sanctie. Als mogelijke sancties noemen geïnterviewden een dwangsom bij het achterwege blijven van die aanpassing, en een veroordeling tot betaling van de proceskosten. Deze sancties moeten los staan van de beslissing ten behoeve van het kind, zodat diens belangen niet geschaad worden. Zou de kinderrechter namelijk een verzoek afwijzen als



sanctie op het verschaffen van verkeerde informatie, dan kan dat tot gevolg hebben dat een kind onnodig lang in een bedreigende situatie blijft. De meeste geïnterviewden kiezen hier niet voor.

Bijzondere aandacht binnen het feitenonderzoek wordt gevraagd voor complexe conflictscheidingen. Veel problemen bij feitenonderzoek doen zich volgens de geïnterviewden op dit vlak voor. De jeugdbescherming komt meestal te laat om grote schade te voorkomen en de juridische middelen binnen een ondertoezichtstelling en binnen het recht in het algemeen kunnen een strijd tussen ouders veelal niet beslechten. De Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling moeten zeer kritisch kijken naar informatie over de ene ouder die zij in die situaties krijgen van de andere ouder. Informatie die zij dan krijgen over het kind moeten ze verifiëren. Informatie over strafbare feiten en vermoedens van kindermishandeling of huiselijk geweld moeten vooral volgens cliëntorganisaties worden onderzocht door de daarvoor bevoegde en deskundige instanties, zoals de politie en Veilig Thuis. Als deze vermoedens meewegen in de beoordeling, moet dat expliciet worden vermeld en beargumenteerd. Door de verschillen in werkwijze bij conflictscheidingen en bij de gewone pedagogische ondertoezichtstelling stelt dit ook andere eisen aan de feitenverzameling. Daarom wordt maatwerk in eventueel te ontwikkelen normenkaders feitenonderzoek bepleit.

Als tweede punt is verkend of verdere normering van het feitenonderzoek wenselijk is. Er is breed draagvlak voor het doorontwikkelen van het feitenonderzoek. De 'ernstig bedreigde ontwikkeling' van het kind moet daarbij uitgangspunt zijn, en daarmee het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Er is hierbij expliciet aandacht voor het onderscheiden van feiten, vermoedens en meningen. Bij voorkeur sluit een doorontwikkeling aan bij de huidige werkwijzen van de praktijkinstellingen en maakt die gebruik van jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Cliëntenorganisaties en praktijkorganisaties dringen aan op ontwikkeling van een kader voor het feitenonderzoek van onderaf, rekening houdend met wat reeds in de praktijk ontwikkeld is en gebruikt wordt.

Of de normering ook vastgelegd moet worden in een normenkader, daarover verschillen de meningen. De voorstanders benadrukken dat een normenkader leidt tot betere afspraken over de eisen waar een onderzoek aan moet voldoen en waar dus ook op getoetst kan worden. Zij pleiten bijvoorbeeld voor verplichte hoor en wederhoor, duidelijke bronvermelding, begrijpelijke taal en de bevoegdheid om informatie van ouders te verifiëren bij derden. Volgens de tegenstanders leidt een strakker normenkader niet per se tot meer duidelijkheid, maar juist tot meer strijd tussen ouders onderling of een toename van klachtenprocedures van ouders tegen de jeugdbescherming. De tegenstanders pleiten ervoor het feitenonderzoek te verbeteren door heldere informatie te bieden en ouders meer te betrekken bij het onderzoek.

Naast het normenkader is gekeken naar geschikte hulpmiddelen die professionals ondersteunen bij beslissingen en argumentatie. Uit de literatuur blijkt dat er geen gevalideerde instrumenten zijn die een 'ernstig bedreigde ontwikkeling' kunnen meten. De geïnterviewden zijn niet zonder meer voor het ontwikkelen van een dergelijk instrument. Een instrument kan gebruikt worden als afvinklijstje, waardoor geen maatwerk wordt geleverd, denken ze. Bovendien kan het risico ontstaan dat complexe beslissingen te snel genomen worden.

Er zijn wel hulpmiddelen die professionals kunnen ondersteunen bij het in kaart brengen van een 'ernstig bedreigde ontwikkeling'. Het is wenselijk om te komen tot eenduidige instrumenten die zo veel mogelijk aansluiten bij de huidige werkwijzen. Het risico daarbij is dat bij doorontwikkeling van een instrument vaak de neiging ontstaat om het te perfectioneren en detailleren, met als gevolg dat het instrument uitdijt en de zorg op maat uit het oog verloren raakt. In de interviews zijn verschillende instrumenten genoemd, zoals de Child Behavior Checklist (CBCL), de



ontwikkelingstaken geformuleerd door Spanjaard en Slot⁶ en het besluitvormingsmodel van de Kinderombudsvrouw.²

7.1.2 Meerwaarde onderzoeksrechter

In de interviews is vervolgens gesproken over de meerwaarde van het toevoegen van een onderzoeksrechter aan de jeugdbeschermingsketen. De meeste geïnterviewden steunen dit idee niet. Ook de vergelijking van de positie van onderzoek in de drie rechtssystemen wijst niet op een voordeel van een aparte gerechtelijke onderzoeksfase. Sommigen benadrukken dat de rol van de kinderrechter versterkt kan worden als deze meer verantwoordelijkheid krijgt, met daarbij horende uitbreiding van de beschikbare tijd. De kinderrechter kan dan besluiten tot bijvoorbeeld het horen van andere mensen of het laten uitvoeren van een *second opinion*.

7.2 Rechtsbescherming van ouders en kinderen

De derde vraag die deze studie beantwoordt, was of de rechtsbescherming van ouders en kinderen doorontwikkeling behoeft en op welke punten verbetering van de rechtsbescherming mogelijk is.

De rechtsbescherming in het civiel recht is vergeleken met de rechtsbescherming in het straf- en het bestuursrecht. Wat betreft bewijsvoering, weging van feiten en vooronderzoek bieden het bestuurs- en het strafrecht geen voordelen ten opzichte van het civiel recht. Het civiel recht geeft de rechter wettelijk gezien de meeste ruimte om de beste beslissing voor het kind te nemen. Het (voor)onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming of de gecertificeerde instelling biedt voldoende garanties dat een zaak goed voorbereid op zitting komt. In navolging van het bestuursrecht is verbetering mogelijk door een nadrukkelijker toets op de zorgvuldigheid en rechtmatigheid van de feiten die de verzoeker, meestal de gecertificeerde instelling, verzameld heeft. Ook het toekennen aan de kinderrechter van bestuursrechtelijke bevoegdheden zoals het opleggen van een boete een dwangsom of het bevel om de inhoud van het dossier aan te passen, kan bijdragen aan een betere rechtspositie van ouders en kinderen bij de feitenverzameling.

De mogelijkheden van extra onderzoek of contra-expertise worden in de praktijk te weinig benut. Deels doordat hiervoor financiële middelen ontbreken, deels doordat dit meestal een vertraging in de besluitvorming betekent, wat niet altijd in het belang van het kind is.

Rechten die op papier wel bestaan, kunnen niet altijd benut worden. Van diverse kanten wordt bijvoorbeeld genoemd dat de bescherming van het kind eist dat een bepaalde vorm van jeugdhulp beschikbaar moet zijn om een bedreiging af te wenden. Vaak, zo signaleert men, is die hulp veel te laat of helemaal niet beschikbaar, wat volgens betrokkenen een uitholling is van het recht op bescherming.

Het tijdsargument geldt ook voor het voeren van verweer. Op papier kent het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvorming de mogelijkheid tot het indienen van verweerschriften. In de praktijk staan de termijnen nogal eens onder druk. Uitsstel van de behandeling ter zitting is niet altijd in het voordeel van het kind. Daarom wordt de zitting alleen aangehouden als het belang van het kind niet geschaad wordt.



Verschillende geïnterviewden constateren dat ouders soms een grote kennis- en vaardigheidsachterstand hebben ten opzichte van de andere deelnemers aan de procedures. Betere rechtsbijstand is nodig om die ongelijkheid op te heffen. Die rechtsbijstand moet dan volgens vrijwel allen uitgevoerd worden door gespecialiseerde jeugdrechts advocaten, en zij moeten voldoende tijd krijgen om hun werk goed te doen.

7.3 Tot slot

Het uitgangspunt van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind is dat elk kind recht heeft op maatwerk als het gaat om zijn belangen en zijn bescherming. Alle geïnterviewden delen dat uitgangspunt. Wel is er behoefte aan houvast en duidelijkheid over de spelregels. Dat is vooral het geval bij het verzamelen van informatie over de feiten. Het is onmogelijk om algemene regels te ontwerpen die gelden voor elke situatie – daarvoor is de diversiteit in de uitvoering van ondertoezichtstelling en de noodzaak van maatwerk te groot. Een ondertoezichtstelling bij een conflictscheiding vraagt bijvoorbeeld iets anders dan een ondertoezichtstelling bij opvoed- en opgroei problemen. De vraag is hoe de wetgever, samen met de praktijk van de jeugdbescherming, een optimale rechtsbescherming kan realiseren zonder dat dat ten koste gaat van het maatwerk dat het kind nodig heeft. Dat vraagt om flexibiliteit. Uit de interviews blijkt dat alle betrokkenen hierover willen meedenken. Zij dringen erop aan om de nodige veranderingen in het jeugdbeschermingsrecht 'van onderaf' op te bouwen. De resultaten uit deze studie kunnen hieraan bijdragen.



Bijlagen

1. Literatuurlijst

Aanbevolen literatuur door het ministerie

- Actieplan verbetering feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen, met bijbehorende position papers.
- Groenen, A., & Doremalen, D. van, namens cliëntenorganisaties (2018). *Notitie 14 juni aan leden Tweede Kamer over Adequaate Feiten Onderzoek*. Op te vragen bij: agroenen@gmail.com.
- Kinderombudsman, de (2013). *Is de zorg gegrond? Analyse van het feitenonderzoek aan de basis van ingrijpende jeugdzorgbeslissingen*.
- Montfoort, A. van (2019). *Professionele oordeelsvorming in het sociaal domein*. De viervensters.
- Prinsen, P.J.A. (2018). *De rechtsstaat is ook voor kinderen – visie ouders*. Notitie; reactie op het 'Actieplan Waarheidsvinding'.
- Prinsen, P.J.A. (2019). *Rechtsbescherming in de justitiële jeugdketen*.
- Salverda, S (2017). *Inventarisatie knelpunten en verbetermaatregelen jeugdbescherming*. Rotterdam: Erasmus School of Law (niet gepubliceerd).
- Tweede Kamer (2017). *Modernisering burgerlijk bewijsrecht*.
- UN, Committee on the Rights of the Child (2013). *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)**. United Nations.
- Verwey-Jonker Instituut (2018). *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*. Verwey-Jonker Instituut.

Overige geraadpleegde literatuur

- Asser-Vranken, J.B.M. (1995). *Asser Algemeen Deel ***, nr. 103. W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bakker, R.E., uit Beijerse, J., & Fischer, W.G. (2013). *Rechterlijke creativiteit in kinderbeschermingszaken*. In: Forder, C. J. *Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind*. Boom juridische uitgevers.
- Bartelink, C. (2018). *Dilemma's in child protection*. Proefschrift Rijks Universiteit Groningen. Nederlands Jeugdinstituut.
- Berge, I. ten, et al. (2012). *Stoppen en helpen: een adequaat antwoord op kindermishandeling*. Bijlage 3.1. Nji en SWP Uitgeverij B.V.
- Kwaak, D.J. van der (2015), *Een nieuwe theorie van het privaatrecht*, Differentiatie, I. Waarden, rechtsbeginselen en regels. Wolters Kluwer.
- Forder, C. J. (2012). *Besluitvorming kinderrechter in kinderbeschermingszaken*. In: Weijers, Ido. *Parens patriae en prudentie*. SWP Uitgeverij B.V.
- Forder, C. J. (2013). *Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind*. Boom Juridische uitgevers.
- Groene Amsterdammer (2018). *Als insinuaties feiten worden*.
- Groenen, A.G.M., namens cliëntenorganisaties (2019). *Notitie 20 maart aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid, afd. Jeugd over de motie Bergkamp en van der Staaij*. Op te vragen bij: agroenen@gmail.com
- Hemrica, J., & Bosker, J. (2019). *Wanneer is het veilig genoeg? Samen werken aan een betere inschatting van veiligheid van jeugdigen*. *Jeugdbeleid (deel 13, pag. 7-11)*.
- Hermanns, J. (2000). *Leiding geven aan verandering*. Vedio.
- Hopman, M. (2012). *Unraveling the Hidden Curriculum. Values in Youth Care Interventions and Youth Policy*. Ipskamp Drukkers B.V.



- Jeugdrechtadvocaten, Vereniging van (2008). Brief aan de rechtbank te Rotterdam. Inzake *Bezorgde jeugdrecht-advocaten over de ontwikkelingen in het jeugdrecht en het functioneren van de jeugd in brede zin*.
- Jeugdzorg Nederland. Geraadpleegd op 2019, 7 februari, op <https://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdbescherming/algemeen/>.
- Kinderombudsman, de (2019). *In 4 stappen naar het beste besluit voor het kind*. Kinderrechten als kompas, geraadpleegd op 2019, 7 februari, op <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/brochure-het-beste-besluit>.
- LOC (2017). *Waarheidsvinding in de justitiële jeugdketen. Bevindingen regiobijeenkomsten juni t/m oktober 2017*. LOC.
- LOC (2017). *Waarheidsvinding in de justitiële jeugdketen. Aanvullende aanbevelingen verkregen tijdens het landelijk congres*. LOC.
- Lünemann, K., Huijter, J., Bel, K., & Lünemann, M. (2018). *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*. Verwey-Jonker Instituut.
- Ministerie van Justitie (2014). *Landelijk Kader Forensische Diagnostiek Jeugd. Richtlijnen en afspraken ten aanzien van de inhoud, organisatie, samenwerking en kwaliteitseisen*. Ministerie van Justitie.
- Ministerie van VWS (2016). *Kabinetsreactie ZonMw gedwongen zorg*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.
- Montfoort, A. van, en Slot, W. (2008). *Deltamethode gezinsvoogdij*. MOgroep.
- Nji, maatregelen van jeugdbescherming: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Jeugdbescherming/Maatregelen-van-jeugdbescherming>
- Nijnatten, C. van (1995). *Het gezicht van gezag, visies op gezagsrelaties*. Boom.
- Platform 'Scheiden zonder Schade' (2018). *Agenda voor actie: Scheiden... en de kinderen dan?* Platform 'Scheiden zonder Schade'.
- RvdK (2016). *Protocol Beschermingstaken*. RvdK.
- RvdK (2016). *Het kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming*. RvdK.
- Rood-de Boer, M. (1991). Rechtsbeginselen in het personen-, familie- en jeugdrecht. *Ars Aequi Rechtsbeginselen*, oktober 1991, (22-..).
- Schuurmans, I. (2017). Onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal in het bestuursrecht. *Ars Aequi* (mei 2017, blz. 388-399).
- Seinen, C.J.A. (2014). De gevolgtrekking die hij geraden acht. Sancties op schending van de waarheidsplicht. *Tijdschrift voor Civiele Rechtspleging*, nummer 3, pag. 84-95.
- Soeteman, A. (1991). Hercules aan het werk, over de rol van rechtsbeginselen in het recht. In *Ars Aequi*, 40. Rechtsbeginselen, p. 31.
- Spanjaard, H., & Slot, W. Tijden veranderen, ontwikkelingstaken ook. Een update van het competentiemodel. In: *Kind en Adolescent*, september 2015.
- Stijnen, R. (2011). *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht*. Kluwer).
- Vereniging Nederlandse Jeugdrecht Advocaten (2018). *Brief aan het ministerie van VWS aangaande een tekort aan passende hulp voor hun minderjarige cliënten*.
- Weijers, I. (2012) *Grondslagen van jeugdbescherming*.
- Oratie bij aanvaarden bijzondere leerstoel kinderbescherming Universiteit Utrecht in *Parens patriae en prudentie*. Uitgeverij SWP
- Weijers, I. (2016). *Afscheidsrede bijzondere leerstoel kinderbescherming*. Universiteit Utrecht
- Wiarda, G.J. (1988). *3 typen van rechtsvinding*. Derde, herziene druk. W.E.J. Tjeenk Willink
- Wortmann, S. (2013). *Rechterlijke creativiteit en de macht van de rechter*. In: Forder, C.J. *Rechterlijke creativiteit en de rechten van het kind*.
- ZonMw (2014). Thematische Wetsevaluatie. Gedwongen zorg. Uit: *reeks evaluatie regelgeving, deel 39*. Den Haag: ZonMw.



2. Geïnterviewden

Cliëntenorganisaties

1. LOC (Landelijk Overleg Cliëntenraad)
 - mevrouw T. (Tina) Bakker, *adviseur Jeugd LOC*
 - mevrouw E. (Ellen) Hazebroek, *voormalig lid cliëntenraad Samen Veilig Midden Nederland*
 - mevrouw T. (Tineke) Voogd, *cliëntenraad De Jeugd en gezinsbeschermer Noord Holland*
 - de heer P. (Pierre) van Herk, *voorzitter cliëntenraad Jeugdbescherming Brabant*
 - mevrouw A. (Anne Marie) Ruijter, *cliëntenparticipatie Raad voor de Kinderbescherming*
2. mr. ir. P. (Peter) Prinsen, *oud-advocaat*

Professionele Praktijk

3. Advocaten Collectief
 - mr. drs. R.H.P. (Reinier) Feiner, *advocaat*
4. Expertgroep Jeugdrechters
 - mr. E.A.A. (Ellen) van Kalveen, *senior rechter team familie rechtsbank Midden-Nederland, voorzitter expertgroep jeugdrechters*
 - mr. A.A.J. (Amanda) de Nijs, *jeugdrechter rechtbank Rotterdam, plaatsvervangend voorzitter expertgroep jeugdrechters*
5. Jeugdzorg Nederland
 - mevrouw J. (Jolanda) Licht, *teammanager Jeugdbescherming Amsterdam*
 - mevrouw Y. (Ylva) van den Hengel, *beleidsadviseur Jeugdzorg Nederland*
 - mevrouw I. (Inge) Schepens, *advocaat Jeugdbescherming Gelderland*
 - mevrouw L. (Laura) Goei, *jurist Jeugdbescherming West*
 - mevrouw M. (Marjoleine) Gantvoort, *senior beleidsmedewerker Jeugdbescherming West*
6. Raad voor de Kinderbescherming
 - drs. B. (Bianca) Poldervaart, *beleidsadviseur*

Wetenschap

7. prof. dr. C. (Caroline) Forder, *bijzonder hoogleraar rechten van het kind en advocaat familie- en jeugdrecht*
8. mr. J. (Joost) Huijjer, *jurist*
9. mr. dr. A. (Adri) van Montfoort, *adviseur, en rechter plaatsvervanger*
10. mr. dr. J. (Jolande) uit Beijerse, *universitair hoofddocent straf(proces)recht Erasmus Universiteit Rotterdam*
11. prof. mr. drs. M.R. (Mariëlle) Bruning, *bijzonder hoogleraar jeugdrecht*
12. De Kinderombudsman/Kinderombudsvrouw
 - prof. dr. mr. M.E. (Margrite) Kalverboer, *Kinderombudsvrouw*
 - mr. L. (Laura) van den Heuvel, *beleidsadviseur, gespecialiseerd in IVRK*
13. prof. dr. W. (Wim) Slot, *emeritus hoogleraar jeugdbescherming, Vrije Universiteit, Amsterdam*



3. Gespreksverslagen

Weergave resultaten gesprek met het Landelijk Overleg Cliëntenraden Jeugdzorg

25 september 2019

Tekst: Harry van den Bosch

Aanwezig:

- Ellen Hazebroek, voormalig lid cliëntenraad Samen Veilig Midden Nederland
- Tineke Voogd, voorzitter cliëntenraad De Jeugd en Gezinsbeschermers Noord Holland
- Anne Marie Ruijter, cliëntenparticipatie Raad voor de Kinderbescherming
- Pierre van Herk, voorzitter cliëntenraad Jeugdbescherming Brabant
- Tina Bakker, adviseur Jeugd LOC

Normatief kader rechtsgrond ernstige bedreigde ontwikkeling

In het algemeen vinden de aanwezigen dat er te weinig uitgelegd wordt aan ouders en kinderen, zodat zij vaak niet weten of begrijpen wat de zorgen daadwerkelijk zijn. Er wordt wel gesproken over 'het belang van het kind' zonder dit verder te omschrijven. Ook is niet altijd duidelijk welke rol de beroepsrichtlijnen spelen bij het tot stand komen van oordelen en rapportages. Behoeftes hebben zij aan meer vat op het begrip 'goed genoeg' ouderschap. De aanwezigen twifelen aan het nut van een objectief kader, omdat alles bekeken moet worden vanuit het perspectief van het kind. Als voorbeeld noemen ze als een kind moet slapen op een matras op de grond. De vraag moet dan zijn hoe dat kind zoiets beleeft. Het is niet per definitie slecht (soms zelfs behorend bij een andere cultuur). De context is dus belangrijk. Meer behoefte is er aan meer duidelijkheid over globale normen. Die staan onder andere in het IVRK. Wellicht kunnen deze IVRK rechten aangevuld worden met rechtsuitspraken en uitspraken tuchtrecht SKJ.

Ze merken in de praktijk dat er de laatste tijd meer aandacht uit gaat naar de (on)veiligheid van het kind of binnen het gezin, en minder naar de ontwikkeling van het kind. Die is echter wel lastig te meten. De aanwezigen signaleren dat de pogingen om meer vat te krijgen op de veiligheid en ontwikkeling, leiden tot meer lijstjes en 'tools', mede om vroegtijdig de problemen in kaart te brengen. Aan de ene kant is dat goed, maar het kan ook leiden tot te veel bemoeizucht. Bij een vast normenkader dreigt het gevaar van lijstjes afvinken nog meer. De aanwezigen willen liever minder lijstjes en meer maatwerk. 'Hoe ondersteun je ouders optimaal in hun opvoeding' moet meer de vraag zijn. Samenvattend: aan ieder meer uitleggen en begrijpelijk maken en goed motiveren en beschrijven wat er aan de hand is en wat er waarom zou moeten gebeuren.

Normatief kader voor feitenonderzoek

In de praktijk merken de aanwezigen dat veel ouders ontevreden zijn met hoe de informatie vergaard is. Sommige informanten worden niet gehoord ondanks dat daar toestemming voor is gegeven. Meer uitleg daarover is gewenst. Als concrete tip komt bijvoorbeeld naar voren dat bij situaties tussen strijdende ouders er twee onderzoekers zouden moeten zijn. Degene die als eerste zijn informatie kwijt kan, is namelijk in het voordeel. Wat die vertelt blijft vaak hangen bij de onderzoeker of jeugdbeschermer. De tweede ouder heeft dan het gevoel te moeten strijden tegen onjuiste of gekleurde informatie van de eerste en kan dan nog meer in de strijdmodus schieten. Opgemerkt wordt dat de RvdK al regelmatig met twee onderzoekers werkt. De onderzoeksvraag wordt bij beide ouders getoetst.



Het controleren van de verwerkte informatie en de schriftelijke reactie op de rapportages door de ouders moet beter, al verandert de eindrapportage niet. De reactietermijn is te kort en ouders hebben nog geen inzicht in het belang van de toegevoegde reactie.

Vaak zien ouders de rapportage pas vlak voor of tijdens de zitting. Dit komt het begrip over wat er besproken wordt en de gevolgen voor hen niet ten goede.

De aanwezigen zijn van mening dat duidelijkheid vooraf van groot belang is: meer uitleg over verschil tussen feit en mening en over welke feiten belangrijk zijn bij het onderzoek in relatie tot de belangen van het kind, transparantie dus.

Goede voorbeelden zijn te vinden bij de Raad voor de Kinderbescherming. Die hanteert nu een Generiek onderzoeksmodel, dat veel van deze zaken regelt. Ook wordt er bij conflictscheidingen gebruik gemaakt van een 'netwerkberaad'.

Samenvattend zien de aanwezigen wel nut in een heldere beschrijving voor het feitenonderzoek.

Verbetering rechtsbescherming

Het afdwingen van naleven van omgang is erg moeilijk. De politie doet meestal niets. Anderzijds neemt niet iedere ouder zijn verantwoordelijkheid in de omgang. Het recht op omgang blijft ook binnen een OTS moeilijk te realiseren.

Eén van de aanwezigen merkte een groot verschil in de uitvoering van de OTS en uithuisplaatsing. Toen haar dochter gesloten geplaatst werd kwam er een advocaat bij. Dat vond zij positief. De wet- en regelgeving is erg complex en ouders onzeker en emotioneel betrokken. Meer uitleggen wat er gebeurt en gebruik maken van juridische mogelijkheden, kan eigenlijk alleen maar bij onafhankelijke deskundige ondersteuning, zoals door een gespecialiseerde advocaat. Ouders worden vaak overdonderd door alles wat er gebeurt. Een ervaringsdeskundige als maatje (zie project Noord Holland) zou ouders hierin ook kunnen begeleiden. Dat kan natuurlijk ook door een juridisch onderlegde cliëntondersteuner.

Bij ontwikkeling van 'het register voor ervaringsdeskundigen' zou deze vorm van ondersteuning opgenomen kunnen worden.

Recht op (rechts) bijstand moet vooral gelden voor de uithuisplaatsing, maar ook voor de OTS.

In sommige gevallen zou het kind ook een eigen jeugdadvocaat moeten hebben, soms zijn de belangen tussen ouders en kinderen immers tegengesteld.

Een grond voor de OTS is dat de aangewezen hulp niet op gang komt of niet geaccepteerd wordt. Het komt vaak voor, dat een OTS uitgesproken wordt, maar de hulp er niet is. In feite is de OTS dan zinloos. Rechtsbescherming betekent ook dat de hulp daadwerkelijk beschikbaar komt binnen de aanvaardbare termijn. Mogelijkheden om dit af te dwingen zijn nodig.

Als oplossing voor het niet op gang komen van de hulp, zou een kortere OTS overwogen kunnen worden, bijvoorbeeld drie maanden. Als de hulp er dan niet is, zou bij verlenging bij de rechter die hulp alsnog afgedwongen moeten kunnen worden.

Second opinion zou beter gebruikt moeten worden. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de situatie dat een ouder daadwerkelijke zorgen heeft over de veiligheid van het kind bij de andere ouder. Wellicht een expert team bij RvdK.



Er moeten kortere termijnen komen voor de samenloop van verschillende procedures: de beslissingen door de kinderrechter, een klacht bij de klachtencommissie en een klacht bij het SKJ kennen allemaal andere doorlooptijden, terwijl de beslissing bij de ene instantie gevolgen kan hebben voor het verloop van de hulp en beslissingen in de andere procedures. Deze procedures lopen ieder apart. Opgemerkt wordt ook dat (samenloop van) procedures veel tijd en energie kosten. Bemiddeling tussen ouders en de instelling zou daarom meer gebruikt en gefaciliteerd moeten worden.

Een onderzoeksrechter vinden de aanwezigen niet van meerwaarde.

Bij ingewikkelde kwesties zou er van een publieksjury gebruik gemaakt kunnen worden. Of van een expertgroep waarin ervaringsdeskundige jongeren en ouders participeren.

Verkort de tijd voor zitting van voorlopige maatregelen van veertien naar drie of vijf dagen. Het is dan belangrijk dat er snel onderzoek komt of dit terecht is.

Weergave van de resultaten van het gesprek met Peter Prinsen

4 september 2019

Tekst: Harry van den Bosch

De heer Peter Prinsen is oud-advocaat Familie- en Jeugdrecht en staat ouders bij die in conflict met jeugdzorg of kindbescherming zijn.

Als basis voor het gesprek dienen twee artikelen van zijn hand: 'Rechtsbescherming in de Justitiële jeugdketen, met als ondertitel: Rechtsbescherming komt van wet en rechter; niet van directieven; Juli 2019' en 'De rechtsstaat is ook voor kinderen – Visie ouders, met als ondertitel: reactie op het Actieplan Verbetering feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen, van 18 mei 2019.' Beide artikelen zijn te vinden op www.advocatencomite.nl/rechtsbescherming.pdf resp. www.advocatencomite.nl/rechtsstaatookvoorkinderen.pdf of op te vragen bij info@peterprinsen.nl.

Kern van het betoog van de heer Prinsen is, dat er van rechtsbescherming geen sprake kan zijn in het jeugdbeschermingsrecht.

Rechtsnormen

Wij plegen zekere waarden te koesteren waar wij *morele* normen van afleiden. Door wetgeving maken wij morele normen afdwingbaar of opeisbaar als concrete *rechtsnormen* met concrete rechtsgevolgen. Overtreding van *rechtsnormen* vormen de *rechtsgrond* van een gerechtelijke actie voor de rechtbank.

Rechtsbescherming

Iedere rechtsregel die de burger raakt heeft twee aspecten: *instrumentaliteit* (ingrijpen door de overheid) en *rechtsbescherming* (verweer door de burger bij de rechter). Rechtsregels horen concreet te zijn in het belang van rechtsbescherming. 'Ernstig in zijn ontwikkeling bedreigd' is dat niet. Het is een open rechtsnorm die de rechter noopt tot vrije rechtsvinding en die vrij baan geeft aan oncontroleerbare morele normen van de kindbescherming. De rechter heeft niets anders dan **enerzijds** de veelheid aan belastende feiten (en evenzoveel oncontroleerbaar tot stand gekomen verklaringen van bronnen) die aan het OTS-verzoek ten grondslag zijn gelegd, en **anderzijds** de betwisting door de ouder van één (of meer) van die belastende feiten. Het



weerleggen van één feit laat de andere feiten onweersproken. Art. 3.3 Jw stelt geen sanctie op inbreuk op de waarheidsnorm. De conclusie van het verzoek staat of valt niet met dit ene feit. De rechter is gebonden aan de wet, dus kan niet anders dan die ene weerlegging passeren en met de overige feiten recht doen door het verzoek toe te wijzen. Vage rechtsnormen maken rechtsbescherming dus onmogelijk. Vanwege de vrije rechtsvinding door kinderrechtshouders en kinderen, maar ook professionals niet waar zij aan toe zijn.

Het probleem zit hem volgens de heer Prinsen in het ontbreken van scherpe wettelijke normen die de basis vormen voor de beoordeling van de feiten zoals die aangevoerd worden door gezinsvoogd en raadsonderzoeker. Idealiter bestaat de taak van de kinderrechtshouders er in om allereerst de feiten te onderzoeken. Vervolgens om die te bezien vanuit rechtsnormen die al dan niet tot ingrijpen nopen. Hiermee is niet gezegd dat de rechter een 'subsumptie-automaat' is. Hij moet de 'sprong' maken van de feiten, via de rechtsnormen naar de conclusie dat de rechtsgrond voor de maatregel aanwezig is. De term *ernstige* bedreiging is niet nader gespecificeerd. Niet duidelijk is waar of wanneer de 'rode lijn' getrokken wordt. De beoordeling wordt naar zijn mening door de rechter overgelaten aan de jeugdbeschermers. Wegens de complexiteit van de problematiek kan er niet van uitgegaan worden dat de rechter ook in staat is om alle feiten te onderzoeken. Omdat de rechtsnormen niet duidelijk zijn voor de professionals en voor de ouders, zoekt de kinderbeschermers zijn toevlucht tot een veelheid van argumenten of (eigen) normen in de hoop dat er iets bij zit wat de rechter overneemt. Zijn eerste pleidooi is dan ook te komen tot een uitgebreide set van normen, te codificeren in een wetboek van kinderbescherming, naar analogie van het wetboek van strafrecht. Dit zou alle betrokkenen meer duidelijkheid geven. Hij ziet niets in afvinklijstjes in instrumenten. Het komen tot scherpe rechtsnormen is een intensief proces dat tot stand moet komen in samenwerking tussen alle betrokkenen.

Zijn tweede punt van kritiek is, dat het jeugdzorg stelsel in de hand werkt dat veel professionals werken vanuit een verkeerde opvatting over hun bevoegdheden en positie ten opzichte van de ouders. Hun basisframe is dat zij bij uitstek de kennis bezitten en de eerste verantwoordelijkheid hebben over kinderen en hun situatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de term 'terugplaatsing' die veelvuldig gebruikt wordt. Alsof het kind van de instantie of de professional is die het kind bij de ouder plaatst. Het kind is van de ouders. De wet spreekt dan ook van 'beëindiging van de plaatsing' en niet van 'terugplaatsing'. Dit fenomeen wordt volgens de heer Prinsen onder andere gevoed door campagnes tegen kindermishandeling en alarmerende, maar niet op feiten gefundeerde aannames over de omvang van kindermishandeling. De angst om onterecht niet in te grijpen leidt te vaak tot onterecht wel ingrijpen. Als oplossing ziet de heer Prinsen ook niet het inzetten van meer (gedrags)deskundigen in het onderzoek. Deze werken ook vanuit een eigen, niet altijd helder, frame. Zonder helderheid vanuit welke visie en opvatting (normen) gewerkt wordt, blijft het probleem van het ontbreken van echte rechtsbescherming bestaan. 'Ont-ramen' van de jeugdbescherming is dus nodig. Helpend hierin zou zijn aan artikel 11 van de grondwet een lid 2 toe te voegen dat de onaantastbaarheid van het ouderschap, behoudens bij wet te stellen beperkingen, vastlegt.

In rapportages worden te vaak drogredenen aangevoerd, bijvoorbeeld, terwijl moeder niet gebukt gaat onder persoonlijke problematiek wordt haar dit tegengeworpen met: 'moeder heeft geen inzicht in de eigen problematiek', of 'school uit zorgen', zonder dit nader te onderbouwen. Moeder heeft wellicht een ander inzicht in de problematiek. Dit wordt vaak niet zuiver uitgewerkt. Bij feiten gebaseerd rapporteren, hoort bewust zijn van de eigen opvattingen en normen (frame) en deze goed te scheiden van de feiten.

De heer Prinsen is voorstander van het in het leven roepen van een onafhankelijke onderzoeksrechter, die met name voor de spoedeisende gevallen (art. 800 lid 3 Rv) binnen drie



dagen het spoedeisende karakter apart onderzoekt. Dit kan onterechte crisisplaatsingen voorkomen.

Weergave gesprek met Reinier Feiner

29 augustus 2019

Tekst: Harry van den Bosch

De heer Feiner is jeugdrechtsadvocaat te Rotterdam en lid van de Vereniging van Jeugdrechtsadvocaten.

De heer Feiner ziet een grote discrepantie tussen de inhoud van de wet en hoe deze in de dagelijkse praktijk uitgevoerd wordt. Dit is met de decentralisatie alleen maar toegenomen. Grootste probleem is volgens hem dat de personen of organisaties hun bevoegdheden niet (kunnen of willen) afdwingen. Voorbeelden:

Artikel 1:255 behandelt de gronden van de maatregel: ernstige bedreiging in de ontwikkeling van de jeugdige, met in lid 4 de verplichting voor de rechter om de concrete bedreigingen in de beschikking op te nemen (motiveringsplicht). In de praktijk gebeurt dat zelden. Dit wordt mede beïnvloed door het feit dat de hulp die zou moeten voortvloeien uit die gronden, zelden direct beschikbaar is. Maar heeft ook te maken met de beperkte tijd en informatie die rechters tot hun beschikking hebben. De gecertificeerde instellingen hebben daarnaast niet altijd direct een gezinsvoogd beschikbaar, waardoor ook de hulp te laat op gang zal komen. Uit het formuleren van de concrete bedreigingen die door de Raad of gezinsvoogd gesteld en aangetoond moeten worden, vloeit een voor het kind aanvaardbare termijn voort waarop de hulp een aanvang zou moeten nemen. Niet alleen ouders hebben een aanvaardbare termijn waarop de situatie verbeterd moet zijn, maar de organisaties hebben deze nog meer. En in de praktijk houden de GI's zich niet aan deze termijn. Voorbeelden hiervan zijn gezinnen die pas na drie á vier maanden een jeugdbeschermer krijgen toegewezen en GI's die kampen met forse wachtlijsten. De kinderrechter zou een dergelijke termijn moeten kunnen opnemen, wat een afdwingbare verplichting zou moeten inhouden voor de GI om dit ook daadwerkelijk te gaan doen. Een sanctie op het niet halen van zo'n verplichting is er echter niet. De GI zou op zijn beurt de gemeente een sanctie moeten kunnen opleggen als de door hen (door de kinderrechter ondersteunde) hulp niet binnen een aanvaardbare termijn beschikbaar is. De jeugdwet gaat uit van een goede ketensamenwerking tussen de GI, wijkteams en jeugdhulpaanbieders. Elkaar niet vrijblijvend aanspreken binnen die keten, gebeurt klaarblijkelijk onvoldoende. Dit is alleen op te lossen als gekozen wordt voor afdwingbare prestaties: op tijd een gezinsvoogd (volgens oude protocollen vijf dagen), hulp die ingezet wordt binnen een voor het kind aanvaardbare termijn beschikbaar (max twee maanden) met, als de gemeente in gebreke blijft, bijvoorbeeld een boete. Er is op dit moment geen financiële prikkel voor het leveren van adequate jeugdhulp. Sterker nog, vanaf het moment dat de OTS wordt uitgesproken, starten de geldstromen, die echter niet gebruikt worden. Het 'loont' om het probleem (wachtlijsten en dergelijke) niet op te lossen.

Indien gekozen wordt voor een aanpassing van de wettelijke mogelijkheden om dat wat overduidelijk als normen reeds in de wet staat ook in de praktijk af te kunnen dwingen, zou dit voor ouders, rechters en professionals ook inhoudelijk een hele verbetering zijn.



Concretisering rechtsgronden van de maatregel

Wat betreft de vraag naar de noodzaak van een concreet normenkader, is de heer Feiner van mening dat dit geen toegevoegde waarde heeft. Het zal te ingewikkeld, zo niet onmogelijk zijn om kinderen en gezinsproblematiek binnen zo'n systeem te kwalificeren. Naleving van lid 4 zoals hierboven geschetst draagt meer bij aan rechtszekerheid en minder risico op voor ouders onbegrijpelijke of onterechte beslissingen. Een uitzondering zou zijn om wettelijk wel vast te leggen wat voor het kind aanvaardbare termijnen zijn. Hiervan zijn voorbeelden bekend (Weterings en Van den Berg, 2006).

Normenkader voor feitenonderzoek

De heer Feiner is hier groot voorstander van. De ongelijkheid van processuele regels en eisen aan inhoudelijk informatie tussen bijvoorbeeld jeugdstrafrecht en civiele gesloten jeugdzorg, is onbegrijpelijk, terwijl het allebei om vrijheidsontneming gaat. Dit komt volgens de heer Feiner mede omdat geen duidelijke keuze is gemaakt tussen civiel recht en bestuursrecht. Zijn keuze zou zijn om de jeugdbescherming te plaatsen onder het regime van het bestuursrecht. In de praktijk hebben cliënten veel te weinig tijd om het raadsrapport te lezen. Soms hebben ze het nog niet eens ontvangen als de zaak voorkomt. Als de regels van het bestuursrecht gehanteerd worden, biedt dit ook mogelijkheden tot het indienen van een verweerschrift alvorens de zaak op zitting behandeld wordt. Het bestuursrecht kent meer sanctioneringsmogelijkheden tegen onzorgvuldig handelen, omdat dan ook nadrukkelijker beoordeeld en getoetst wordt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor een kader kan eveneens gekeken worden naar de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Het ontwikkelen van nadere heldere normen over waaraan feitenonderzoek zou moeten voldoen, kan de praktijk enorm helpen en ouders meer houvast bieden.

Als het gaat om feitenonderzoek pleit Feiner er voor om ook verlengingsverzoeken OTS door de Raad te laten uitvoeren. Die organisatie is beter toegerust om het onderzoek daarvoor te doen. Wat betreft de positie van de Raad, merkt hij op dat deze zijn onafhankelijkheid verloren heeft door in allerlei keten- en casusoverleggen plaats te nemen. Voorts ziet hij goede redenen om de Raad en het AMHK (Veilig Thuis) samen te voegen. De knip die de wet maakt veroorzaakt nodeloos lange wachttijden

Voor artikel 3.3 Jw geldt hetzelfde als voor de gronden van de maatregel. De rechter heeft geen sanctiemogelijkheden bij het niet naleven daarvan. De rechter zou de mogelijkheid moeten hebben om de Raad te gelasten bepaalde onderdelen van het rapport nader te onderzoeken en te motiveren. Evenals bepaalde elementen uit het rapport te schrappen, die onvoldoende gemotiveerd zijn.

Een onderzoeksrechter zal bovenstaande problemen niet kunnen opheffen en is niet noodzakelijk. Feiner ziet meer in het toevoegen van gratis rechtsbijstand voor cliënten, zoals een jeugdrechtsadvocaat. Deze zou veel meer letten op de feitelijkheid van verzoekschriften en rapportages en hiermee bijdragen aan het verbeteren van het systeem.

Aan het nut van een apart onderzoeksteam twijfelt de heer Feiner. In sommige zeer ernstige en moeilijke gevallen bestaat zoiets al. Hij vreest ook dat op zo'n team een groot beroep gedaan zal worden. Als de Raad zijn onafhankelijkheid meer zou bewaken en zijn bevoegdheden zou gebruiken, maakt dit een apart onderzoeksteam overbodig. Hetzelfde geldt voor gezinsvoogden, die hebben voor het inwinnen van informatie voldoende bevoegdheden, die misschien beter benut kunnen worden.



Verbetering rechtsbescherming

Afdwingbaarheid van de huidige rechtsregels is de belangrijkste bijdrage aan verbetering van de rechtsbescherming. Het valt op dat de enige partij die geconfronteerd kan worden met nalatigheid, de SKJ gecertificeerde professional is. Dat is pijnlijk en vaak onterecht. De meeste problemen zijn structureel van aard en de professional niet aan te rekenen. Voor echt bewust nalatig handelen zijn, naast het tuchtrecht, nu reeds mogelijkheden om professionals eventueel strafrechtelijk te vervolgen. Aparte strafclausules zijn dus niet nodig.

De toewijzing van een gespecialiseerde advocaat is hierboven reeds aan de orde geweest.

Samenvattende aanbevelingen:

Belangrijk is de trapsgewijze normering van verantwoorde jeugdhulp (GI en jeugdhulpaanbieders) i.c.m. de jeugdhulpplicht van het college van B&W (2.3 Jw).

Voorts de uit artikel 8 en 6 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen om bij ingrijpen in het gezinsleven ten minste de minst ingrijpende en meest snelle maatregelen te nemen op basis van zorgvuldig onderzoek, waarbij een onderscheid geldt tussen feiten en meningen. Hierbij is ook de procedurele rechtvaardigheid van belang, omdat de kwaliteit van het proces de kwaliteit van de materiele uitkomst in sterke mate bepaalt.

Procedurele rechtvaardigheid is onder meer te bereiken door ouders van rechtsbijstand te verzekeren, ('equality of arms') zodat hun argumenten op een goede wijze gepresenteerd worden voor de KIR en tijdens de onderzoeksfase van de RvdK.

Gemeente: College is o.g.v. jeugdhulpplicht ex 2.3 Jw reeds verplicht zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin voldoende jeugdhulp te bieden aan minderjarigen binnen hun gemeente.

Uitwerking is nodig van het begrip aanvaardbare termijn door normen te concretiseren en daarbij boetebepalingen te realiseren om tijdig verantwoorde jeugdhulp ingezet te krijgen (bijvoorbeeld binnen uiterlijk twee maanden inzet FFT, bij gebreke waarvan per dag dat deze verplichting niet wordt nagekomen € 250,- wordt overgemaakt naar een aparte spaarrekening t.b.v. het kind.

Nieuwe TRIAS in het jeugddomein

RvdK (ter vereenvoudiging van het systeem samen te voegen met VT): onderzoekt en adviseert rechter (rekest en onderzoeksfunctie) (maar voert niet meer mede uit)

GI: uitvoering manager de in te zetten jeugdhulp (verantwoordelijk voor uitvoering KB-maatregel)

KIR: toetst gronden en motiveert aanvaardbare termijn.

Verbetervoorstellen:

- a. Opvoedingsverantwoordelijkheid;
- b. Inzet van noodzakelijke jeugdhulp;
- c. Waarbij in wet mogelijkheid tot dwangsombepaling komt voor deze inzet van hulp ten laste van de GI, die hiermee ook de jeugdhulp kan afdwingen bij het college i.v.m. de rechterlijke beschikking;
- d. KIR krijgt bevoegdheid verzoeker (RvdK) in proceskosten te veroordelen indien wordt geoordeeld dat verzochte maatregel in strijd met 3.3. Jw of anderszins onbehoorlijk tot stand is gekomen (hierdoor kan én een maatregel worden uitgesproken, maar slechte verzoeken worden wel gesanctioneerd);
- e. KIR krijgt bevoegdheid onderdelen van het verzoekschrift expliciet te schrappen uit de motivering, zodat onjuiste informatie niet blijft rondzwerven in het kinddossier;
- f. Jeugdbescherming plaatsen onder bestuursrecht, zodat rechter meer tijd en mogelijkheden krijgt en cliënt meer rechtsbescherming krijgt. Waaronder betere uitvoering van motiveringsplicht van ontwikkelingsbedreigingen, maar ook betere controle op onderzoek en de uitvoering van de jeugdbescherming;



- g. Wettelijk vastleggen van voor het kind aanvaardbare termijnen;
- h. Normering van het feitenonderzoek, zie Europese Hof voor de Rechten van de Mens, dat dit uitstekend doet;
- i. Uitvoeren verlengingsverzoeken OTS door de Raad;
- j. Meer onafhankelijkheid van de Raad;
- k. Gratis rechtsbijstand van cliënten bij raadsonderzoek.

Weergave van het gesprek met de Expertgroep Jeugdrechters

Tekst: Harry van den Bosch

Aanwezig zijn:

- mr. Ellen van Kalveen, kinderrechter bij de rechtbank Midden Nederland, tevens voorzitter van de Expertgroep Jeugdrechters, en
- mr. Amanda de Nijs, kinderrechter bij de rechtbank Rotterdam, tevens plaatsvervangend voorzitter van de Expertgroep Jeugdrechters.

Rechtsgrond ernstige ontwikkelingsbedreiging

De kinderrechters hebben vragen bij de stelling dat vaagheid in de rechtsgrond leidt tot onterechte beschuldigingen. Dat de rechtsgrond vaag is, is in het recht zeker niet ongebruikelijk, bijvoorbeeld de termen 'onrechtmatige daad' of 'mishandeling' zijn op zichzelf ook vaag. Zelfs het strafrecht kent dus vage omschrijvingen. Het is aan de rechter om te bepalen of een situatie of gedraging onder de rechtsgrond valt. Dat is in veel gevallen in het recht zo; die ruimte is juist goed. De tweede grond (accepteren van zorg) vonden ze vroeger onder de regeling van vóór 2015 duidelijker ('andere middelen hebben gefaald of zullen naar te voorzien is falen'). Met de aanvaardbare termijn (grond 3) worstelen kinderrechters meer.

Dat de vaagheid van de eerste grond tot problemen leidt, zien zij niet terug in de praktijk. Zeker raadsrapportages bevatten voldoende informatie om tot een oordeel te komen, onder meer omdat de RvdK een verslag van de verkregen informatie voorlegt aan de informant die vervolgens zijn/haar goedkeuring geeft (na eventuele correctie). Kinderrechters toetsen vaak aan het IVRK, soms ook aan bijvoorbeeld de ontwikkelingstaken van het kind. Naar schatting gaat het echter maar in 15 - 25% van de verzoeken alleen om echte kind problematiek. In de overige gevallen is er ook problematiek aan de zijde van één of beide ouders.

Wettelijk normenkader feitenonderzoek

Wat zou hier in moeten? Voor kinderrechters heeft dit vooral gevolgen voor het bewijs. Het civiele recht kent een vrij bewijsstelsel, waarin onder andere geldt: de steller bewijst de relevante betwiste stellingen. Wat hen betreft voldoet dit prima. Beperkingen van deze ruimte wijzen zij af. Het is natuurlijk niet acceptabel als er in de rapportage stukken staan die niet up-to-date zijn of als er informatie in staat die niet geverifieerd is bij een andere bron of bronnen. Kinderrechters toetsen op de feiten, ter zitting wordt geïnformeerd bij ouders of deze kloppen. Als deze betwist worden dan ontstaat ter plekke een debat hierover. Als het relevante feiten zijn en blijkt dat er niets vaststaat, dan wordt de zaak aangehouden met de opdracht om met betere feiten of informatie te komen of wordt het verzoek afgewezen. Vanzelfsprekend als het belang van het kind het uitstel of de afwijzing kan verdragen, anders wordt de OTS voor een kortere termijn uitgesproken. Afwijzen van het OTS-verzoek doen zij niet snel: dan moet de hele procedure opnieuw en het kind wordt daar meestal niet beter van. Het werkt natuurlijk beter als blijkt dat ouders en gezinsvoogd al



overeenstemming hebben over de relevante feiten. Een normenkader voegt wat hen betreft niets toe.

De fictie van art 3.3. Jeugdwet jo 21 Rv

Kinderrechters gaan er niet per definitie vanuit dat de RvdK en de GI de feiten naar waarheid en volledigheid naar voren brengen. De RvdK en de GI worden gevormd door medewerkers die het vaak druk hebben en ook fouten kunnen maken. Het betreft ook een interpretatie door mensen. Dus de belangrijkste feiten die zij stellen, checken kinderrechters bij de ouders (belanghebbenden) en als die de feiten betwisten gaan zij daarover in debat (zoals hiervoor beschreven). Kinderrechters nemen zeker de stellingen van de RvdK en GI niet voetstoots aan. Zij nemen wel aan dat die organisaties niet bewust expres dingen verdraaien.

Verbetering rechtsbescherming

De kinderrechters benadrukken dat zij nu zaken 'vol' toetsen en dat dat zo moet blijven. Zij lopen wel tegen onmogelijkheden in de praktijk aan. Als de gepaste jeugdhulp niet beschikbaar is, dan vinden zij dit een probleem, maar spreken wel de OTS uit als het kind beschermd moet worden. Zij realiseren zich dat de OTS dan niet op korte termijn optimaal uitgevoerd kan worden. Zij zouden het toejuichen als zij meer mogelijkheden zouden hebben om te zorgen dat de aangewezen zorg daadwerkelijk binnen korte termijn kan starten. Helaas ontbreken die mogelijkheden.

Beschikbare tijd: Er is een groot verschil tussen de rechtsgebieden. Voor een comparitie in een handelszaak exclusief voorbereiding is twee à drie uur beschikbaar. Voor een OTS en/of uithuisplaatsing is een half uur op zitting beschikbaar en ongeveer een half uur voorbereiding. Deze twee soorten zaken zijn niet volledig vergelijkbaar. Het probleem is ook deels praktisch: je kunt wel meer uren krijgen, maar je moet ook geschikte mensen hebben om die in te vullen. Dat is niet altijd het geval.

Meer *elementen van het strafrecht* en/of overhevelen naar het bestuursrecht wijzen zij af. De huidige beoordelings- en beslissingsruimte die zij hebben is nodig en passend voor de jeugdbescherming.

Het vragen van psychodiagnostisch onderzoek is nu voornamelijk een verantwoordelijkheid van de GI, die dit wat de kinderrechters betreft wel vaker zou mogen inzetten. Zij zouden als rechtbank dit graag ook willen maar die mogelijkheid ontbreekt.

Onderzoeksrechter. Niet doen, het is een overbodige lus. Houdt inhoudelijk ook bijna niets in. De kinderrechter is prima in staat om de feitentoets zelf binnen de gewone procedure te doen.

Contra expertise. Graag. Wordt te weinig gebruik van gemaakt.

Verplichte advocaat. Zeker aan te bevelen voor de uithuisplaatsing en de gezagsbeëindiging. Dit zou wel voor het gehele traject betaald moeten worden en niet enkel per zitting. Aandacht wordt gevraagd voor de zogenaamde perspectiefbeslissing van de GI; dit is in het OTS-traject een belangrijke beleidsbeslissing, wat ouders zich niet altijd voldoende realiseren en waarvoor de rechtsbescherming niet optimaal geregeld is.



Weergave van het gesprek met Jeugdzorg Nederland

3 oktober 2019

Tekst: Harry van den Bosch

Aanwezig zijn;

- Jolanda Licht, teammanager Jeugdbescherming Amsterdam en medewerker Jeugdzorg Nederland.
- Ylva van den Hengel, beleidsadviseur Jeugdzorg Nederland
- Inge Schepens, advocaat bij Jeugdbescherming Gelderland
- Laura Goei, jurist Jeugdbescherming West
- Marjoleine Gantvoort, senior beleidsmedewerker Jeugdbescherming West

Jeugdzorg Nederland is volop bezig met de uitvoering van het actieprogramma verbetering feitenonderzoek jeugdbeschermingsketen. Veel van de verbeterpunten uit dit programma, komen ook terug in het onderhavige onderzoek. Jeugdzorg Nederland heeft het algemene standpunt dat verbetering gezocht moet worden in een andere houding en vaardigheden van de professional en niet in nieuwe wetgeving, kaders en normeringen. Desondanks willen ze wel meedenken over de vragen en onderwerpen uit dit onderzoek en daarop reflecteren vanuit de ervaringen uit de praktijk.

Aanscherpen normen of de gronden van de maatregel

In de praktijk zien zij geen problemen met de grond ernstige ontwikkelingsbedreiging. Er wordt al door de KR getoetst aan normen en uitgangspunten uit bijvoorbeeld het IVRK. Een eventueel normenkader legt de praktijk te veel vast. Voor de onderbouwing van de verzoeken wordt in de praktijk gebruikt gemaakt van instrumenten, bijvoorbeeld risico- en veiligheidstaxatie. De bewegingsruimte van de kinderrechter en diens toetsende verantwoordelijkheid is zeer belangrijk voor een goede bescherming van kinderen. Hoe meer (afvink)lijstjes, hoe meer kinderen er mogelijk buiten vallen ('hokjesdenken'), met alle gevolgen van dien. Zij zien bovendien dat de beschikkingen van de kinderrechter de laatste jaren beter worden in het duiden van de concrete ontwikkelingsbedreigingen die de gronden van de ondertoezichtstelling vormen.

Een vast normenkader staat haaks op de ontwikkeling binnen de jeugdbescherming om de samenwerking met ouders te zoeken en de problemen te bespreken. Het werken met normerende lijsten of normen is al snel te veroordelend, wat de samenwerking juist onder druk zet en de nobele intentie van ouders tekort doet. Bij de inzet van jeugdbeschermingsexpertise in vrijwillig kader is dit nog belangrijker omdat dit in zijn geheel afhankelijk is van de samenwerking met ouders.

Daarnaast is een nadeel van normenkaders dat dit grenzen aangeeft, die echter nooit zo helder zijn, dat er geen discussie zou zijn over die normen en de uitzonderingen, wat weer nieuwe grenzen oplevert. Het lost daarom ook niets op en geeft ouders die de strijd willen aangaan alleen maar meer mogelijkheden om te klagen bij het SKJ of te gaan procederen, terwijl je dat juist wilt voorkomen. De aanwezigen vrezen ook dat dit de aantrekkelijkheid van het beroep sterk zal verminderen.

Het nader omschrijven van rechtsbeginselen zonder dat dit een wettelijk verankerd normenkader is, voegt volgens de aanwezigen ook niets toe. Die normen zijn er al, bijvoorbeeld het IVRK of wetgeving en kunnen ook nu al door de kinderrechter getoetst worden en vormen ook nu al de basis voor het gesprek met de ouders over de noodzaak van een maatregel. De gecertificeerde instellingen borgen een goede motivering in hun model rapportages en verzoekschriften. Er zijn zeker situaties waarin dit niet, of niet voldoende gebeurt, maar wat hen betreft zijn dit de



uitzonderingen, die je in voorkomende gevallen moet oplossen. Maar je moet de wet niet inrichten op de uitzonderingen, maar stimuleren dat de communicatie met de ouders en kinderen verbetert of door te investeren in (schrijf-)vaardigheden van jeugdbeschermers.

Normering feitenonderzoek

Hier geldt hetzelfde voor wat hierboven is aangehaald: meer normen leidt niet automatisch tot beter werken en evenmin tot een betere bescherming van minderjarigen. Er ligt al een richtlijn van Jeugdzorg Nederland voor feitenonderzoek (bijlage bij het privacyreglement) wat voorziet in zorgvuldig feitenonderzoek en het gebruik daarvan conform de laatste opvattingen op dit gebied. Een wettelijke omschrijving daarvan gaat niets toevoegen, hooguit weer meer munitie voor ouders die de strijd willen aangaan. Mocht er toch gekozen worden voor een wettelijk kader, dan hopen de aanwezigen dat dit eerst van onderop, dus met de professionals en ouderorganisaties samen opgebouwd wordt. Dit betekent via trainingen en investering in vaardigheden van professionals en het wettelijk kader als sluitstuk in plaats van andersom. De achtergrond hiervan is, dat men vermoedt geconfronteerd te worden met meer regeldruk en verantwoordingsplicht die de kern van het werk, namelijk het bevorderen van een veilige ontwikkeling van kinderen en de samenwerking met ouders hierbij, gaan bemoeilijken.

Verbeteren rechtsbescherming

Analogieën zoeken bij het strafrecht gaat niet op. Het vak van de jeugdbescherming gaat over hulpverlening en bescherming. De bewijsdrempel voor het aantonen van de bedreiging of onveiligheid moet in het belang van het kind lager liggen dan in het strafrecht. Als je onveiligheid van een kind niet met evt. wettige bewijsmiddelen of een normenkader aangetoond kan krijgen, wil dat niet zeggen dat het kind niet onveilig is. Dat is niet een prijs die je moet willen betalen als organisatie, sector of samenleving. En ook hierbij geldt dat het de samenwerking met ouders niet zal bevorderen.

Wat betreft de vraag of er voldoende rechtsmiddelen zijn, wordt opgemerkt dat dit misschien juist wel doorgesloten is. De praktijk merkt niet dat de rechtsingangen voor ouders te beperkt zijn. Wel dat in de facilitering van vooral kinderrechtshouders problemen zijn voor bijvoorbeeld het inplannen van zittingsruimte voor crisiszaken en de beschikbare tijd die kinderrechtshouders hebben voor hun zaken.

Concrete suggesties

Maak ook een geschillenregeling mogelijk voor kinderen bij de kinderrechtshouder voor voogdij- en jeugdreclassering. Die geldt nu alleen voor de OTS. Hetzelfde geldt voor de informatieplicht aan de GI als voogd of uitvoerder van jeugdreclassering (maak art. 7.3.11 lid 4 ook in die gevallen van toepassing).

Raadsman toevoegen? Ja, voorstander, maar uitsluitend door deskundige gespecialiseerde advocaten met kennis van de jeugdbeschermingsproblematiek.

Onderzoeksrechtshouder. Die voegt niets toe wat de kinderrechtshouder ook niet kan, alleen maar meer vertraging. Ook nu gebeurt het al dat een kinderrechtshouder zaken terugstuurt of aanhoudt bij onvoldoende onderbouwing.

Expertteam voor complexe zaken. Hier verwacht men niet veel van. Ook zo'n team komt er niet achter wat achter de voordeur speelt. Niet duidelijk is welke voordelen dit biedt. Er is al een soort



specialistenteam van de politie dat landelijk werkt bij vermoedens/beschuldigingen van zedendelicten in de context van complexe echtscheidingen (Landelijke Expertisegroep Bijzondere Zedenzaken (LEBZ)).

Bestuursrecht (met name het procesrecht). De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden al in de praktijk. Het procesrecht van de Awb is te formeel en omslachtig met meer (en langduriger) procedures van bezwaar en beroep etc. De bestuursrechter toetst ook marginaal, wat juist niet moet omdat het belang van het kind ten volle getoetst moet kunnen worden. Dit gaat langer duren zonder dat duidelijk is hoe dit de belangen van kinderen dient. De aanwezigen zouden juist meer richting civiele procedures willen gaan. Houdt het zo simpel mogelijk!

Kwaliteit gedragswetenschappers. De kwaliteitseisen zijn al opgeschroefd; gedragswetenschappers werkzaam bij de GI's voldoen al aan kwaliteitseisen en zijn standaard betrokken bij kernbesluiten, zoals verzoeken tot muhp. De vraag is dan ook wat het stellen van nadere kwaliteitseisen hieraan toevoegt.

Overall advies: bouw veranderingen op van onderaf door te investeren in de kennis en vaardigheden van professionals vanuit de vraag hoe de uitvoering van de jeugdbescherming beter kan voor ouders en kinderen en niet door opleggen van regels van bovenaf.

Weergave van het gesprek met Raad voor de Kinderbescherming

23 september 2019

Tekst: Harry van den Bosch

Het gesprek is gevoerd met Bianca Poldervaart. Zij is beleidsadviseur bij de Landelijke Staf Organisatie van de Raad voor Kinderbescherming

Normenkader grond ernstige ontwikkelingsbedreiging

De Raad borgt het zo objectief mogelijk onderzoeken en beoordelen van opvoedingssituaties en de bedreigde ontwikkeling door het hanteren van een pedagogisch/kwaliteitskader en een generiek onderzoeksmodel. Dit is geïntegreerd met de verplichte scholing van raadsonderzoekers. Het gaat daarin zowel om het 'hoe' van het onderzoek, als over de wettelijke gronden, voorwaarden en normen, bijvoorbeeld uit het IVRK. De basis is dat voor elke beslissing het belang van het kind leidend is. Het model is een levend document dat permanent onderhouden wordt, en getoetst aan de huidige professionele en wetenschappelijke pedagogische standaard. Een vast normenkader zou deze beweging er uit halen.

De RvdK let bij de uitvoering van zijn taak dus specifiek op de ontwikkeling van het kind. De vraag of hierbij een vastomlijnd normenkader nodig zou zijn of helpend bij het beoordelen van de ontwikkeling, beantwoordt zij negatief. Er is namelijk altijd een interpretatie nodig van de feiten en de toepassing van de norm. Eénzelfde situatie kan voor het ene kind wel, en voor het andere kind geen/minder ernstige bedreiging vormen. Goed kijken en onderzoeken van elke situatie en elk individueel kind is de leidraad. Een vast omlijnd normenstelsel is dan eerder belemmerend. Bijkomend punt om geen voorstander hiervan te zijn, is de vraag of zo'n stelsel de acceptatie en navolgbaarheid van de beslissingen bij ouders en kinderen zou vergroten. Zij denkt dat dat niet zo is.



Overigens benoemt mw Poldervaart dat Veilig Thuis andere terminologie heeft, namelijk acuut of structureel onveilig en het daarmee niet heeft over de concrete ontwikkelingsbedreiging van het kind, maar over veiligheid binnen de opvoedingssituatie van het kind.

Over de tweede grondslag (acceptatie van de benodigde hulp door gezaghebbende ouder(s)) merkt mw Poldervaart op, dat soms die benodigde hulp er niet is, maar je toch het kind moet beschermen. Die tweede grond maakt het dan wel lastiger bij het verzoek om een OTS.

Hoe beoordeelt de Raad of een bedreiging ernstig is?

Het onderzoeksmodel hanteert een beslissingsmatrix waarin alle van belang zijnde factoren (krachten en belemmeringen rondom kind en ouders, en mogelijkheden van kind en ouders om met hulp de problemen aan te pakken) worden opgenomen en die helpt bij het afwegen van deze factoren en zodoende leidend en ondersteunend is bij het nemen van de beslissing wat er nodig is (al dan niet een kindbeschermsmaatregel te verzoeken. Tot slot wijst mw Poldervaart er op dat de onderzoeksmethode oplossings- en samenwerkingsgericht is, wat inhoudt dat vooral samen met kind en ouders onderzocht wordt wat er aan de hand is en welke oplossingen mogelijk zijn.

Normatief kader feitenonderzoek

Dit zit al grotendeels in hun kwaliteitseisen en onderzoeksmodel. Wat de RvdK betreft zou dit derhalve niet zoveel toevoegen, maar wellicht wel de acceptatie en navolgbaarheid van het raadsonderzoek bij ouders vergroten.

Verbetering rechtsbescherming

Dit zit onder andere ook in actielijn 4 van het Actieprogramma verbetering feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen. De RvdK werkt hier aan mee. Mw Poldervaart zou ondersteunende rechtsbijstand voor kind en ouders toe juichen wanneer dit bijdraagt aan samenwerking en oplossingen, evenals ondersteuning bij klachten over het raadsonderzoek. Contra expertise zou vaker gebruikt moeten/kunnen worden, maar ze merkt op dat het niet altijd in het belang van het kind is om te lang te wachten. Een officiële contra-expertise duurt al snel enkele weken/maanden.

Losse onderwerpen

Aanwezig zijn bij de beschermingstafel, en het geven van consult daaraan voorafgaande, zorgt er voor dat samen met kind en ouders bezien kan worden wat de problemen zijn en welke (on)mogelijkheden er (nog) zijn. Op deze manier gebeuren de verwijzingen naar de RvdK alleen in de gevallen dat het echt nodig is en zijn ze gedragen door betrokkenen. Juridische kennis over de context en mogelijkheden van de jeugdbescherming zijn lang niet altijd aanwezig in wijkteams. De raadsmedewerker speelt dan een belangrijke rol, dit voorkomt vaak onnodige bemoeienis in een gezin. De onafhankelijkheid brengt de RvdK dus al in op deze tafel en ondersteuning in de beoordeling zorgt voor meer duidelijkheid en draagvlak bij alle betrokkenen.

Onderzoeksrechter

Er is veel te doen rondom de onderzoeksrechter. Mw Poldervaart hoort het geluid dat een onderzoeksrechter meer recht zou doen aan het bewijs van de ontwikkelingsbedreiging en vooral wie daarvoor verantwoordelijk is. Dit is, als het betreft de continu in ontwikkeling zijnde groei van een kind, een moeilijke weg. De oorzaak van een ontwikkelingsbedreiging valt niet enkelvoudig causaal vast te stellen, dus de vraag is welk draagvlak dat dan oplevert.



Gezag en omgang

Het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming bij gezag en omgang komt vaak pas op gang als de situatie al lang geëscaleerd is. Dat maakt het voor hen en de jeugdbescherming erg moeilijk om nog bij te sturen en de belangen van het kind te borgen. De rol van de RvdK bij gezags- en omgangszaken is anders dan bij beschermingsonderzoeken. Bij gezags- en omgangszaken adviseert de RvdK de rechtbank. Bij bescherming is de RvdK verzoekende partij. Het verschil is voor ouders niet altijd duidelijk. Omgangsproblemen vormen geen aparte grond voor een maatregel, ook dan toetst de RvdK aan de vraag of de situatie een ernstige bedreiging voor de ontwikkeling van het kind is.

Weergave van het gesprek met Caroline Forder

30 september 2019

Tekst: Harry van den Bosch

Prof. Dr. Caroline Forder is bijzonder hoogleraar Rechten van het Kind aan de Vrije Universiteit en advocaat familie- en jeugdrecht.

In haar werk vanuit de bijzondere leerstoel, is mw Forder vooral georiënteerd op uitspraken van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Ze ervaart een grote kloof tussen die uitspraken en de dagelijkse praktijk als advocaat in de ondersteuning van ouders. Ze ziet dat tijd de grootste factor is. Veel ambtelijke procedures, niet alleen bij de kinderrechtster, duren te lang. Elke maand uithuisplaatsing telt, zeker bij zeer jonge kinderen. Zo heeft zij een cliënt met een half jaar oude baby. Door het ontbreken van huisvesting is er een OTS met uithuisplaatsing uitgesproken, eerst voorlopig, daarna omzetting en nogmaals verlenging uithuisplaatsing. Het ligt daarbij dus niet aan de opvoedkwaliteiten van de moeder. Bij de grond van deze OTS kun je vraagtekens zetten.

Normenkader voor ernstige ontwikkelingsbedreiging

In NJB 14-10-2016 nr 35, bepleit Forder een vaststaand toetsingskader zodat ouders, rechters, Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instelling weten wat er verwacht wordt. In de praktijk merkte zij namelijk dat niet altijd duidelijk is hoe en waarop getoetst wordt door de kinderrechtster. Dit mag echter geen toetsingskader zijn dat uitputtend alle mogelijke normen waar de ernstige ontwikkelingsbedreiging uit afgeleid kan worden opsomt. Dit zou het werk onmogelijk maken. In de meeste gevallen waar ingegrepen wordt is dat meestal met goede redenen. Zij zou het te ontwikkelen normenkader graag zien als hulpmiddel op basis waarvan ouders, gezinsvoogden en advocaten met elkaar in gesprek kunnen gaan. Een stimulans tot communicatie. Ze is derhalve meer voorstander van een kader waaraan beslissingen inhoudelijk getoetst kunnen worden. Dat mag echter geen dwingend en limitatief karakter hebben. Een voorbeeld van zo'n beginsel zou zijn, dat broers en zussen bij uithuisplaatsing bij elkaar geplaatst moeten worden. Het zou aanbeveling verdienen om deze normen, gevormd door jurisprudentie en ervaring, raadpleegbaar te maken voor professionals.

Zij is vanuit de leerstoel bezig om per soort beslissing in het kader van de uitvoering van de OTS uitspraken van het Europees Hof te bestuderen. Hieruit kunnen normen voortvloeien. Dat onderzoek is naar verwachting pas in het voorjaar van 2020 gereed.



Over de aanvullende grond van de aanvaardbare termijn, kan zij zich vinden in het standpunt van Ido Weijers, dat die in de praktijk niet voldoet, met name als het gaat om beëindiging van het gezag. Er zijn te veel situaties waar deze regel buiten toepassing gelaten wordt, omdat dit zou leiden tot ongewenste gezagsbeëindiging.

Normenkader voor feitenonderzoek

Hier is zij wel voorstander van. Ze ziet te veel dat er gekopieerd wordt uit oude rapporten. Met name gezinsvoogden zijn vaak nog te weinig concreet in de rapportages en scheiden soms nog steeds feiten, meningen en oordelen onvoldoende. Het EHRM heeft dat ook verboden. Kinderrechters zouden dit niet moeten accepteren. Bij de rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming komt zij dat overigens veel minder tegen.

Het probleem van het aanvoeren van onjuiste feiten weegt voor mw Forder minder zwaar dan de onenigheid over de beslissingen en overwegingen die hieruit, maar ook uit de correct aangevoerde feiten voortvloeien. Als feiten onjuist zijn, kan de advocaat dit betwisten en zijn er mogelijkheden om dit niet te laten meewegen of te laten herstellen. Een zwakke motivering van een verzoek, die zij soms zelfs ziet als een onrechtmatige motivering, kan door de kinderrechter getoetst worden. Dit kan aan de hand van wat er door de advocaat wordt aangevoerd. Maar haar ervaring is dat dit in de praktijk veelal niet gebeurt. Of er is geen advocaat of het is geen deskundige advocaat of er wordt wel wat ter zake gesteld, maar de kinderrechter gaat niet over tot een kritische toetsing. De oplossing hiervoor moet meer gezocht worden bij het inhoudelijk toetsingskader zoals hierboven besproken.

Bijzondere aandacht vraagt mw Forder voor het verschil in twee typen OTS:

- a. De 'gewone' OTS, waarin allerlei problemen een rol spelen die de ontwikkeling van het kind kunnen bedreigen;
- b. De OTS die ingezet wordt om omgangsproblemen op te lossen. Ze heeft de indruk dat de kritiek op slecht feitenonderzoek voornamelijk uit deze hoek komt.

Zij constateert dat de jeugdbescherming problemen van type b niet alleen kan oplossen. Het hele vraagstuk vraagt om een gezamenlijke multidisciplinaire aanpak, waarin rechters, advocaten, Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instellingen samenwerken. In de aanpak moet onderscheid worden gemaakt naar gelang het vermogen van de ouders om met elkaar samen te werken. Sommige ouders hebben zware therapie nodig. Anderen zijn goed geholpen door een mediator. Sommigen hebben geen hulp nodig. Het zijn vooral de ouders die blijven strijden die een OTS krijgen. Die problemen ontstaan vaak al lang voordat de jeugdbescherming actief wordt. Het Platform Scheiden zonder Schade van Rouvoet, doet wat haar betreft goede voorstellen, in het bijzonder het invoeren van het scheidingsloket, waardoor de problemen eerder kunnen worden gesignaleerd en waar mogelijk voorkomen.

Verbeteren rechtsbescherming

De rechtspositie van ouders is vrij zwak. Dit knelt vooral bij de crisisplaatsingen en voorlopige OTS. (Te) veel OTS'en starten als voorlopige OTS. Hierdoor ontbreekt het de ouders aan rechtsmiddelen van meet af aan. Door de zwakke rechtsbescherming bij het vervolg – het omzetten in gewone OTS en de verlengingen – duren de uithuisplaatsingen te lang en zij ze dus disproportioneel.

In het algemeen wil mw Forder meer waarborgen voor deskundigheid bij zowel kinderrechters als bij advocaten. Er is een grote onderschatting van de moeilijkheidsgraad van



jeugdbeschermingszaken bij zowel de Raad voor de Rechtspraak als bij de Raad voor de Rechtsbijstand. Het lijkt zelfs dat de familierechtelijke aard van die zaken door de Raad voor de Rechtsbijstand wordt miskend. Zij noemt het voorbeeld, dat voor het uitvoeren van personen en familierechtzaken met gebruik van een toevoeging, advocaten relevante (opleidings)punten moeten halen en per jaar minimaal tien zaken doen. Maar de OTS-zaken als zodanig (type a, zie boven) tellen niet mee, die worden niet aangemerkt als familie zaken die voor de deskundigheidseisen meetellen. Omdat ze niet gezien worden als familie zaken is ook de ethische code die hoort bij het uitvoeren van familierechtzaken, niet van toepassing. En de zaken mogen worden gedaan door advocaten die niet voldoen aan de familierechtelijke deskundigheidseisen. Een strafadvocaat kan de zaken doen. Maar die weet niets van gezagsrecht, niets van de regelgeving en jurisprudentie over kindbeschermingsmaatregelen. Kennis van bestuursrecht en internationaal recht zou ook vereist moeten zijn. Dit gegeven is niet bevorderlijk voor goede rechtsbijstand aan ouders die te maken hebben met de jeugdbescherming, terwijl juist dat zo hard nodig is. Ook de benodigde tijd die kindrechtvaarders hebben voor een zaak is in vergelijking met andere rechtsgebieden te kort. Ze beveelt aan om hierover contact met de Raad voor de Rechtspraak of een kindrechtvaarder op te nemen.

Concrete punten

- Verplichte rechtsbijstand van deskundige advocaten bij kwetsbare ouders (Dit zou al verplicht moeten zijn op grond van rechtspraak van het Europees Hof).
- Bij een verlenging OTS vindt niet altijd een zitting plaats. Hetzelfde geldt voor vervanging G.I. Zij vindt dit geen goede zaak. Er zou altijd een zitting plaats moeten vinden. In de verlengingszittingen zou juist de proportionaliteit van de maatregel getoetst moeten worden. Als er geen zitting is, gebeurt dit niet.
- Ze ziet dat dezelfde kindrechtvaarder soms jarenlang dezelfde zaak behandelt. Dit zou juist moeten wisselen om een frisse kijk op de zaak te stimuleren.
- Ruimere compensatie in tijd en punten, van zowel kindrechtvaarders als advocaten.
- Onderzoeksrechtvaarder. Zij heeft te weinig zicht hierop om de voor- of nadelen in te schatten.

Verslag van het gesprek met Joost Huijer

10 september 2019

Tekst: Harry van den Bosch

De heer Huijer is jurist. Hij werkte mee aan de Tussenevaluatie Herziening kindbeschermingsmaatregelen, werkt momenteel bij de Universiteit Utrecht. Hij zit in de laatste fase van een promotie met als onderwerp de gronden van de maatregelen van jeugdbescherming, feitenonderzoek en versterking rechtspositie ten behoeve van het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming. In 2014 publiceerde hij het artikel: 'Waarheidsvinding in de jeugdbescherming' in het Nederlands Juristenblad.

Onderscheid normen en rechtsgronden

De rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' is juist open en ruim gehouden. Artikel 1:255 lid 1 noemt drie gronden. In de geschiedenis van de gronden van de maatregel is diverse keren de vraag aan de orde geweest of deze niet concreter moeten. Dat is altijd afgewezen. Flexibiliteit in het kunnen beschermen van kinderen werd en wordt nog steeds belangrijk gevonden. De heer Huijer erkent dat deze open grond kan leiden tot minder rechtszekerheid, maar deze leidt wel tot



betere mogelijkheden voor het beschermen van kinderen in een veelheid van vaak zeer complexe situaties. De keuze is dus geweest om de open norm te handhaven en de rechtsbescherming te zoeken op twee aanvullende bepalingen. In de eerste plaats de tweede cumulatieve grond, namelijk dat in rapportage en eventueel in verzoekschrift aangetoond moet worden dat de benodigde zorg niet geaccepteerd of benut wordt. Dit biedt de mogelijkheid tot een concrete rechtmatigheidsstoets door de Raad en de rechter. Ten tweede het aandragen van concrete bedreigingen door de verzoeker (Raad of GI). De borging hiervan is geregeld in lid 4 van artikel 1:255. Het oordeel van de rechter dat er sprake is van een ernstig bedreigde ontwikkeling is gebaseerd op een interpretatie van door de Raad of gezinsvoogd aangedragen feiten en de normering/weging daarvan die leiden tot concrete bedreigingen. Die concrete bedreigingen, zo blijkt uit onderzoek (Tussenevaluatie Herziening kindbeschermingsmaatregelen, maar ook door zijn huidige promotieonderzoek), worden in verreweg de meeste gevallen (97%) in het raadsrapport vermeld.

Moet er een normenlijst ter beoordeling van de ernstige ontwikkelingsbedreiging komen, zoals bepleit door Prinsen, in een soort wetboek van kindbescherming?

De heer Huijer betwijfelt of dit sowieso mogelijk is. De hoeveelheid van situaties is bijna oneindig. En zelfs dan is de vraag of dit iets oplost. Een open grond zal blijven bestaan, om aan de beschermingsbehoefte van elk kind tegemoet te kunnen komen. Een limitatieve lijst van normen is daarom ook niet wenselijk. De rechter heeft de plicht om maatwerk te leveren. Bovendien maakt een uitgebreide lijst het werk en de beslissingen niet per definitie duidelijker. De vertaalslag van feiten, naar normen en de conclusie naar de rechtsgronden moet evengoed gemaakt worden en in de beschikking terecht komen.

Is het mogelijk om een soort niet limitatieve lijst van situaties te maken als voorbeeld?

De heer Huijer zou hier wel enig nut zien, maar het bezwaar dat de praktijk toch altijd naar maatwerk zal zoeken, maakt het nut twijfelachtig. Bovendien, als de rechter zijn motiveringsplicht op grond van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering goed uitvoert, zijn de normen (concrete bedreigingen) duidelijk. Een lijstje maakt het voor ouders en betrokkenen misschien wat duidelijker, maar kan ook juist leiden tot onbegrip bij de betrokkenen, indien de rechter niet conform de verwachting van het lijstje oordeelt.

Moet er een toetsingskader voor feitenonderzoek komen

Feitenonderzoek zou wel beter kunnen. Richtlijnen waar goed feitenonderzoek aan voldoet kan helpend zijn in de praktijk. De heer Huijer ziet hier vooral voordelen bij het onderzoek bij complexe scheidingen. Onderzoek naar de pedagogische situatie en veiligheid is veel beter ontwikkeld dan onderzoek naar met elkaar strijdende ouders. In het algemeen is hij van mening dat vertrouwd moet kunnen worden op de zorgvuldigheid van de professionals en hun vaardigheden om onderzoek te doen en feiten en meningen van elkaar te kunnen scheiden. De verplichting om dit naar waarheid te doen was er al op grond van artikel 21 Rechtsvordering. De rechter moet uit kunnen gaan van de goede trouw van partijen in die zin, dat zij niet bewust feiten verdraaien of verzwijgen. Dat geldt voor het gehele civiele recht. Deze fictie is dus niet uniek voor het personen- en familierecht. In die zin ziet de heer Huijer geen toegevoegde waarde in artikel 3.3 Jeugdwet. Voor grove schendingen van de principes van feitenonderzoek en bewuste misleiding van de rechter bestaan al maatregelen. De heer Huijer erkent wel, dat er situaties zijn waar het voor ouders zeer moeilijk is om bepaalde stellingen te weerleggen. Maar een goede rechter kan doorvragen naar de manier van feitenonderzoek als bepaalde feiten bestreden worden door partijen en hier voor waken. Een perfecte 100% sluitende oplossing is niet mogelijk.



Bewijsregels uit het strafrecht of burgerlijk recht kunnen wel aanknopingspunten bieden voor het verder nadenken over de zin of onzin van een normenkader hiervoor. De door Feiner bepleitte oplossing van het onderbrengen van het jeugdbeschermingsrecht onder het bestuursrecht deelt hij niet zonder meer. Het is een interessant, maar niet uitgewerkt idee. In feite is het jeugdbeschermingsrecht ook binnen het burgerlijk recht een vreemde eend in de bijt. Dat geldt ook ten opzichte van het bestuursrecht. Voordat je zou overgaan tot zo'n overheveling moet er wel diepgaand over de consequenties worden nagedacht. De problemen met waarheidsvinding en de weging of er gronden voor ingrijpen zijn, zullen hetzelfde zijn. In die zin verandert er dan niets, terwijl het geheel juridisch alleen maar nog ingewikkelder wordt. Betere bewijsregels kunnen wel tegemoet komen aan de behoefte om de zorgvuldigheid van het feitenonderzoek meer te borgen.

De onderzoeksrechter

De vraag is wat de onderzoeksrechter zou moeten doen. Hij is niet degene die de normen toepast en daarmee de afweging maakt of de gronden voor een maatregel aanwezig zijn, dat is aan de rechter in het eindonderzoek ter terechtzitting, maar zou alleen de feiten(verzameling) moeten toetsen. Wil dit enige zin hebben, dan zou er ook een tweeslag in het rapportageproces moeten komen, waarin eerst de feiten zijn opgenomen, die dan getoetst worden op artikel 3.3 Jw, waarna de Raad of de GI verder kan met de weging/normering. Een onderzoek in twee instanties dus. In verreweg de meeste gevallen besteden de Raad en de GI ruim aandacht aan de veronderstelde concrete ontwikkelingsbedreiging. Of de feiten in het algemeen op correcte wijze naar voren gebracht worden is niet zonder meer aan te tonen. Het is aan de kinderrechter om hierop per geval te toetsen. De kinderrechter is hier prima toe in staat. Een onderzoeksrechter zal het proces alleen maar vertragen zonder duidelijk toegevoegde waarde.

Scheidingsproblematiek

Een algemene opmerking maakt de heer Huijer over de scheidingsproblematiek. Veel problemen van ouders met waarheidsvinding bevinden zich binnen dit vraagstuk. De voorbeelden zijn ook vaak schrijnend. De jeugdbescherming is niet ontworpen om een antwoord te zijn op uitsluitend ouderproblematiek. Hij erkent wel de perverse prikkels die uitgaan van het stelsel en hoe de samenleving en hulpverlening nu is ingericht, maar de jeugdbescherming kan dit niet oplossen, ook niet door goed feitenonderzoek. Concluderen tot een OTS, is lastig bij de grond ernstig bedreigde ontwikkeling. Erkennen van de beperkingen en onmogelijkheden van de jeugdbescherming kan te hoge verwachtingen bij betrokkenen temperen.

Verbetering rechtspositie

De heer Huijer is het oneens met de conclusie van Prinsen dat er geen rechtsbescherming is. Ouders en kinderen hebben veel rechten en mogelijkheden om problemen aan de rechter voor te leggen. Een uitbreiding hiervan verbetert de rechtsbescherming niet automatisch. De rechten en procedures zijn voor een leek echter moeilijk toegankelijk. Rechtsbijstand door gespecialiseerde jeugdrechtsadvocaten zou dit kunnen verhelpen. Hij vindt dat ook de jeugdzorgprofessionals dit zouden moeten toejuichen. Het zou hen helpen nog scherper en zorgvuldiger te opereren.



Weergave van het gesprek met Adri van Montfoort

20 september 2019

Tekst: Harry van den Bosch

De heer Van Montfoort is oprichter van het gelijknamige adviesbureau Van Montfoort. Hij is rechter plaatsvervanger bij het Hof Den Haag. Hij is één van de twee opstellers van de Deltamethode uit 2008 en van verschillende daaruit voortvloeiende methodieken zoals Verve en Save. Als laatste hulpmiddel heeft hij het model van de Viervensters ontwikkeld. Kortweg zijn de viervensters: wie zijn de mensen rondom het kind? Wat zijn de feiten? Hoe wegen we de situatie? Wie gaat wat vervolgens doen? Hij publiceert veel over jeugdzorg en jeugdbescherming. Zijn laatste publicatie is het boek: 'Professionele oordeelsvorming in het sociale domein.' (2019).

Normering rechtsgrond ernstige ontwikkelingsbedreiging

De heer Van Montfoort vindt dat de term 'ernstig' ook zo opgevat moet worden. Deze term is in de laatste fase van de wet, tijdens de kamerbehandeling, alsnog weer in de wet gekomen. Het is niet symbolisch: ouders gaan over de opvoeding van hun kind. Alleen in zeer ernstige gevallen zou de staat moeten ingrijpen. De afweging moet dus niet gaan over een ideaal opvoedingsplaatje, maar over de vraag of de zorgen zodanig ernstig zijn, dat de staat moet ingrijpen. Kinderbescherming is een bot middel, waarmee je terughoudend moet zijn. Hier is geen harde grens voor, er is sprake van een grijs gebied en dat moet zo blijven. Dat betekent dat er niet per definitie ingegrepen hoeft te worden bij een onveilige opvoedingssituatie, zoals wel gesuggereerd in de soms te lezen mening van de Inspectie of de campagne: 'Niets doen is geen optie'. Er is juist wel een optie, namelijk de vraag: wat zijn de gevolgen van het kind thuis laten zonder gedwongen bemoeienis, afgewogen tegen de gevolgen van het kind wel uit huis te plaatsen of een OTS uit te spreken. Vaststaande normen herbergen het risico dat te automatisch belangrijke beslissingen genomen worden, zonder nadere afweging. De afweging van de risico's tussen fout positief (onterecht ingrijpen, kost veel geld en is schadelijk voor ouders en kind) en fout negatief (onterecht niet ingrijpen, mogelijk negatieve gevolgen voor het kind) is niet in een vast kader te passen, maar juist de kern van het werk. Elk geval moet opnieuw bekeken worden en de gevolgen van de verschillende mogelijke beslissingen voor het kind en het gezin tegen elkaar afgewogen. Hierin verschilt het met het strafrecht, waarin de kans op vals positief uitgesloten wordt (iets moet met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, wettelijk en overtuigend bewezen worden).

Een lijst met pedagogische criteria ter ondersteuning van de te nemen beslissingen is in het verleden wel eens onderzocht, maar toen niet bruikbaar gebleken. Zie bijvoorbeeld in Nederland Ruyter, D.J. de (1993). Met recht ingrijpend. Een pedagogisch criterium voor het opleggen van hulp. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn. Zie ook de kritische tekst van D. Besharov. Right versus Rights: The Dilemma of Child Protection. Public Welfare, 1985, vol. 43, no 2, 19-27.

De heer Van Montfoort schat dat de discussie over feitenonderzoek en gronden voor een maatregel voor de helft van de gevallen gekleurd wordt door omgangsproblemen na (echt)scheiding. Gezinsvoogden dreigen pionnen te worden in de strijd tussen ouders. Zijn mening is dat hier ook de ernstige bedreiging van het kind als uitgangspunt voor het uitspreken van een maatregel moet dienen. Ouders zijn zelf verantwoordelijk voor het oplossen van hun conflicten. Als omgang het probleem is bestaan er reeds dwangmiddelen, die misschien te weinig gebruikt worden. Maar de jeugdbescherming heeft hier geen goed antwoord op.



Normatief kader feitenonderzoek

Belangrijk bij feitenonderzoek is goed kijken en gegevens verzamelen, gericht op de vraag hoe ernstig de bedreiging is en waar die uit bestaat. De basishouding moet zijn dat je het ook mis kunt hebben (basisprincipe van Munro: admit you might be wrong). Onderzoek en bespreek dus alle alternatieven. Feitenonderzoek zou meer in de opleiding aangeleerd moeten worden. De politieopleiding en de opleiding van artsen besteden hier bijvoorbeeld veel meer aandacht aan dan de opleiding van sociaal werkers. In combinatie met een standaard/normatief kader voor bewijs in het jeugdbeschermingsrecht zou dit zeker helpend zijn. In zijn recente boek bespreekt de heer Van Montfoort een aantal veel voorkomende denkfouten waar de praktijk alert op moet zijn en basisprincipes voor feitenverzameling die in een normatief kader opgenomen zouden kunnen worden.

Verbetering rechtsbescherming

De heer Van Montfoort is geen voorstander van een aparte onderzoeksrechter. De keten is al te lang: van Wijkteam, naar Veilig Thuis, naar de Raad voor de Kinderbescherming, kinderrechter en uiteindelijk de gecertificeerde instelling. Dat omslachtige systeem met zijn geïnstitutionaliseerde organisaties, zou eens grondig geëvalueerd moeten worden. Hij zoekt de oplossing meer in de (kinder)rechter een zwaardere verantwoordelijkheid te geven en dus meer tijd om de mogelijkheden die er zijn ook te benutten. Bijvoorbeeld om tegenonderzoek te laten doen, meer tijd voor de behandeling ter zitting, waaronder toetsing van de feiten. Kinderrechters horen slechts zelden zelf andere getuigen (zoals familieleden, hulpverleners etc). Hij ziet de (kinder)rechter als belangrijkste tegenwicht (countervailing power) binnen het systeem: De gezinsleden - familie en andere mensen rond het gezin - de professionele instanties (onderwijs, gezondheidszorg, wijkteams, politie, etc.) – één instantie voor 'kinderbescherming' die ofwel direct onderdeel is van de overheid ofwel 'de verlengde overheid' (ZBO, Stichting zoals BJZ was) – onafhankelijke rechter. In dit systeem is de 'kinderbescherming' onderdeel van de uitvoerende macht. De rol van de rechter is het perspectief van de gezinsleden en het perspectief van de uitvoerende macht wegen en dan een beslissing nemen.

Verplichte rechtsbijstand is de heer Van Montfoort niet per definitie voorstander van, tenzij dit uitgevoerd wordt door gespecialiseerde jeugdrechtsadvocaten. Een toevoeging door een niet ter zake kundige piketadvocaat heeft geen enkele zin.

Weergave van de resultaten van het gesprek met Mariëlle Bruning

Tekst: Harry van den Bosch

Mariëlle Bruning is hoogleraar jeugdrecht aan de Universiteit Leiden.

Gronden van de maatregelen

Mw Bruning is niet voor meer rechtsgronden. De Childrens Act in Groot Brittannië heeft de gronden wel meer uitgewerkt. Maar zij zou niet toe willen naar dat systeem. Het leidt tot brede ingewikkelde rechtszaken, waar niemand eigenlijk beter van wordt. Het Europees Hof stelt wel eisen aan de procedures, maar heeft ook bepaald dat de gronden niet concreet hoeven en ruim mogen zijn (oa in de zaak Olsson). Een open stelsel biedt, kortom, betere mogelijkheden tot bescherming van kinderen. Zij ziet wel de nadelen van vals-positieve beslissingen (onterecht wel ingrijpen) die bij dit open systeem horen, maar dat is toch te verkiezen boven een gesloten systeem van normen.



De grond *ernstige* bedreiging moet er in blijven. Het moet ook gaan om ernstige situaties. Wat betreft normen ziet zij meer in werken vanuit professionele standaarden en richtlijnen. Ze signaleert dat de Raad de laatste jaren in hun onderzoeken meer de nadruk leggen op de veiligheid en minder op de ontwikkeling van het kind. Dit past wel in de maatschappelijke ontwikkeling van de afgelopen jaren met de aanpak van kindermishandeling, de meldcode etc. Maar veiligheid zegt niet alles. Een kind kan wel veilig zijn, maar zich toch slecht ontwikkelen terwijl ouders dit niet onderkennen of er niets aan willen doen. Nadrukkelijk aandacht voor de ontwikkeling van het kind blijft het meest belangrijk. Veiligheid past hier vanzelfsprekend wel bij.

De roep om een gesloten kader van normen vanuit de samenleving en meer duiding hiervan, is op zich begrijpelijk. Maar een gesloten systeem gaat dat niet oplossen. Je moet het zoeken in de motivering van de uitspraak en daarmee in de onderbouwing van het verzoek. Een voorbeeld normenkader zou misschien wel helpend kunnen zijn en voor meer duidelijkheid zorgen bij betrokkenen. Meer duiding zou mensen helpen zich veilig kunnen te voelen en beter snappen wanneer ze het niet goed doen. Gewaakt moet worden voor afvinklijstjes.

Bij de gronden waarop een uithuisplaatsing wordt gevraagd, plaatst zij vraagtekens. Deze luidt: 'Indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid, kan de kinderrechter de gecertificeerde instelling (..) op haar verzoek machtigen de minderjarige gedurende dag en nacht uit huis te plaatsen.' Nadere motivering wordt niet gevraagd. Dat zou moeten veranderen. Uithuisplaatsing is bijzonder ingrijpend. Hier zou in ieder geval altijd een advocaat toegevoegd moeten worden.

De tweede cumulatieve grond van het accepteren van de benodigde zorg, is te beperkt. De oude grond luidde dat naast benodigde hulp ook andere middelen gefaald hebben of naar te voorzien is zullen falen. Dit is ruimer geformuleerd en zij hoort uit de praktijk van de Raad voor de Kinderbescherming dat de oude grond raadsonderzoekers meer mogelijkheden bood.

De aanvaardbare termijn als derde grond voor de maatregel is niet altijd passend. Er is veel debat over de invulling van dat begrip. Hij wordt alleen maar toegepast bij een uithuisplaatsing. Er zijn veel situaties waar een kind nooit meer terug naar huis zal gaan, maar nog wel goed contact heeft met de ouders. Of situaties waar sprake is van veel overplaatsingen. Beëindiging van het gezag in die situaties is niet aangewezen. Het nut van de bepaling als geheel zou bij een evaluatie van de wet nog eens onderzocht moeten worden.

Verbetering feitenonderzoek en normering daarvan

De achtergrond van klachten hierover doet zich vooral voor bij omgangsproblematiek. Dit is zeer lastig binnen een OTS op te lossen. Het recht heeft sowieso geen antwoord bij ernstig strijdende ouders. De rechten zijn er wel, maar kunnen niet afgedwongen worden. De dwangmiddelen die er zijn worden wegens de verregaande negatieve invloed op kinderen en het feit dat dit ook geen oplossingen biedt, nauwelijks toegepast.

De onderzoeksrechter is mw Bruning absoluut tegenstander van. Het idee komt vooral uit de hoek van ouders die kampen met scheidingsproblemen. 'Waar' of 'niet waar' lost juist in die situaties niets op, in ieder geval niet voor het kind. Een expert-onderzoeksteam (voorstel samenwerkende ouderorganisaties) gaat ook niet bijdragen aan een oplossing. Hiervoor geldt hetzelfde als voor de onderzoeksrechter: waar of niet waar lost op zich niets op.



In de gewone OTS-zaken (zonder echtscheidingsproblemen als hoofdprobleem) en verzoeken tot jeugdbeschermingsmaatregelen, draagt een onderzoeksrechter of expertteam ook te weinig bij. De kinderrechter kan dit ook prima. Deze kan bij omstreden feiten of interpretaties daarvan altijd de zaak aanhouden en partijen vragen met meer onderbouwing te komen, of een contra-expertise vragen. Dit wordt echter door ontbrekende financiering steeds minder benut.

Verbetering rechtsbescherming

Hoorzitting bij spoed/crisis uithuisplaatsing zou binnen vijf dagen moeten plaats vinden. Veertien dagen is voor ouders en kinderen veel te lang. Het Europees Hof heeft dit reeds jaren geleden veroordeeld, met dit oordeel van de Europese rechter is echter niets gebeurd.

De gezinsvoogd zou altijd bij de zitting aanwezig moeten zijn. Hij/zij is de grootste bron van informatie en in die zin van belang voor de rechtsvinding.

Gratis (rechts)bijstand moet gegarandeerd worden en toegevoegd bij uithuisplaatsingsverzoeken op dezelfde wijze als bij de gesloten plaatsing. Als er sprake zou zijn van nadere normering, dan zou dit met name de grond voor uithuisplaatsing gelden.

De informele toegang tot de rechter (de geschillenregeling van 262b) wordt weinig gebruikt, terwijl deze juist bedoeld is als laagdrempelig middel om ouders de gelegenheid te geven een uitspraak te vragen van de kinderrechter. De verplichte procesvertegenwoordiging voor het verzoek aan de kinderrechter door anderen dan de gezinsvoogd is hier mede debet aan. Afschaffen van die verplichting zou de toegang tot de rechter en daarmee de rechtsbescherming van ouders en kinderen kunnen verbeteren.

Weergave van de resultaten van het gesprek met de Kinderombudsvrouw

11 september 2019

Tekst: Harry van den Bosch

Naast Kinderombudsvrouw Margrite Kalverboer, is bij het gesprek ook beleidsadviseur van de kinderombudsman Laura van den Heuvel aanwezig. Zij is met name gespecialiseerd in het IVRK.

Het uitgangspunt van Margrite Kalverboer is het antwoord op de vraag: 'Wat heeft dit kind nodig om zich te ontwikkelen?' Dit sluit aan bij de rechtsgrond van de maatregel en de jeugdbeschermingswetgeving. De vraag dient zich dan onmiddellijk aan hoe je dit bepaalt? Het is van belang om dit op zo veel mogelijk éénduidige wijze te doen en hierbij geen belangrijke aandachtsgebieden over te slaan. Bartels en Heiner hebben een instrument ontwikkeld met een aantal items die een relatie leggen met wat nodig is voor een kind voor kwaliteit van leven. De kinderombudsvrouw heeft dit als wetenschapper als basis genomen en verder ontwikkeld. Deze voorwaarden dienden als basis van General Comment nr 14 op artikel 3 lid 1 van het IVRK. Het General Comment licht uitgebreid toe hoe je beslissingen kunt nemen die het beste zijn voor de ontwikkeling van het kind. Tezamen levert dit een raamwerk en stappenplan op van condities waarmee je kunt meten of een kind zich goed ontwikkelt. Het general comment nr 14 en het raamwerk zijn ook bruikbaar bij het beoordelen van beleid ten behoeve van kinderen. De general comment vormt de basis voor een handreiking: 'Kinderrechten als Kompas', die medio november 2019 gepubliceerd zal worden.



De condities zijn geen normenkader voor de beoordeling of er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging, maar bieden een *raamwerk* om te komen tot het oordeel of er sprake is van een (ernstige) ontwikkelingsbedreiging en hoe besluitvorming naar aanleiding van dit oordeel er uit zou moeten zien. Een belangrijke conditie is dat het kind zelf overeenkomstig diens beoordelingsvermogen betrokken wordt. Het borgt dat alle relevante vragen gesteld worden. Het oordeel zelf is altijd een normatieve afweging die de professional indien mogelijk samen met ouders maakt en door de kinderrechtter getoetst en bekrachtigd moet worden. De kinderombudsvrouw waarschuwt voor lijstjes die afgevinkt moeten worden, omdat dit te gemakkelijk kan worden en een eigen leven gaat leiden zonder dat goed gekeken wordt wat juist dit kind in zijn specifieke situatie nodig heeft. Bovendien, welk instrument je ook kiest, het staat of valt met hoe je dat met de betrokkenen samen doet. Dat is de essentie.

De handreiking volgt in grote lijn de volgende vier punten:

1. Starten met het onderzoeken wat het beste is voor het kind aan de hand van de zeven elementen uit de General Comment. Een van de elementen is dat het kind zelf gehoord wordt. Daarna oordeel je welk besluit het beste is voor de ontwikkeling van het kind.
2. Wat zijn de overige belangen (van ouders, andere kinderen, organisaties etc)
3. Weeg deze belangen tegen elkaar af, waarbij het belang van het kind voorop staat
4. Communiceer het besluit met het kind en vertel daarbij welke belangen hebben meegespeeld en waarom er wel of niet is gekozen voor het belang van het kind. Vertel het kind wat het tegen het besluit kan doen als het kind er niet mee eens is.

Gesloten normenstelsel?

Margrite Kalverboer is daar geen voorstander van. Het gaat in tegen het IVRK, dat stelt dat besluiten gefundeerd moeten zijn op een afweging van alle belangen en gericht moet zijn op de specifieke behoefte van het kind. De werkelijkheid is ook te complex om alles te kunnen vangen in een gesloten normenstelsel. Wat bijvoorbeeld te doen met verschuivende normen? Het wordt alleen maar complexer. Bovendien lost het voor ouders uiteindelijk niets op. De klachten gaan veelal over dat ouders zich geen recht voelen gedaan, zich niet gehoord voelen mede veroorzaakt door slecht luisterende professionals en organisaties. Dat zal onder willekeurig welk systeem blijven voorkomen. Over een vergelijking met het strafrecht dat wel een gesloten stelsel is, merkt zij op, dat bij het strafrecht na schuldigverklaring straf volgt en dan het proces eindigt. In familierecht moet je na het proces met elkaar door, soms nog jaren. Je moet een daarbij passend systeem kiezen. Voorstellen in de richting van meer strafrechtelijkelementen zullen daarom kritisch bekeken moeten worden.

Rechtsbescherming

Kinderen vertellen vaak dat ze gehoord zijn door de rechter of soms bij zitting mogen zijn, en geven aan er niets van te snappen. Dit geldt voor veel ouders ook. Er zijn te weinig mensen die voor hen opkomen en uitleggen wat er gebeurt. Zowel ouders als kinderen staan op enorme afstand van professionals en de Raad voor de Kinderbescherming en de GI. Betere gefinancierde (rechts)bijstand is noodzakelijk. Desondanks zal het nooit simpel zijn.

Waarheidsvinding of feitenonderzoek

Deze term wordt vaak gebruikt om aan te duiden dat het gaat om het verifiëren van feiten. Dat is het ook, maar belangrijker is misschien wel te weten willen komen wat er écht speelt in een gezin en wat ouders en kind nodig hebben om hun verhaal te vertellen. Het gevoel dat je mee mag



beslissen over jouw situatie en dat je gehoord wordt. En zelfs dat als er gekozen wordt tegen iemands wil dat je dan kan snappen waarom er zo gekozen wordt. De kinderombudsvrouw is vanzelfsprekend voor dat er zoveel mogelijk op feiten gebaseerd gewerkt wordt. Ook de weging en beoordeling daarvan kunnen beter. Het is mogelijk om op een éénduidige manier te onderzoeken wat de ontwikkeling van het kind nodig heeft. Je hebt wel de juiste geschoolde functionarissen nodig om dat uit te voeren.

Weergave van de resultaten van het gesprek met Wim Slot

2 oktober 2019

Tekst: Harry van den Bosch

De heer Wim Slot is klinisch psycholoog. Hij bekleedde de Pro Juventute bijzondere leerstoel Jeugdbescherming aan de VU, was directeur van PI Research, onderdeel van het Pedologisch Instituut in Duivendrecht en mede ontwikkelaar van de Deltamethode voor gezinsvoogdij en Verve. Was voorzitter van diverse begeleidingscommissies van WODC onderzoek op het gebied van jeugdbescherming en laatstelijk lid van de commissie De Winter.

Algemeen

De heer Slot vraagt zich waarom er zo vaak een tegenstelling gecreëerd wordt tussen de belangen van ouders en van kinderen als de eerste keuze het belang van het kind moet zijn. Ouders zouden dat belang toch ook voorop moeten stellen? In de jeugdbescherming ligt de nadruk vaak meer op de ouders, sommige gezinsvoogden spreken het kind nauwelijks. Het belang van het kind verschuift dan naar de achtergrond. Dit geldt nog sterker als het gaat om voogdij waarbij de gecertificeerde instelling nog meer bevoegdheden heeft dan bij de OTS, maar dat hier bijna geen rechtsmiddelen aanwezig zijn.

Normenkader voor de ernstige ontwikkelingsbedreiging

Veel van de problemen waar het in het onderhavige onderzoek om gaat, vinden hun oorzaak in te kort schietende professionaliteit en de manier van uitvoering. Verdere normering gaat dan niet helpen. De behoefte aan normering komt vaak van juristen die denken hiermee de problemen op te lossen. De werkelijkheid is echter te ingewikkeld om met regels en normenkaders te sturen. Investeren in inhoudelijke kennis is veel beter.

Het criterium ernstige ontwikkelingsbedreiging omvat twee elementen:

1. Ontwikkeling van een kind
2. Bedreiging.

Ontwikkeling is niet statisch, dat zegt het woord al. Ontwikkeling, of het uitblijven van ontwikkeling wordt pas zichtbaar als je meerdere keren kijkt in de tijd. Een moment opname zegt niet veel⁴⁶. Het zou aanbeveling verdienen om een instrument te ontwikkelen dat kan helpen om naar de diverse facetten van de ontwikkeling te kijken. Bijvoorbeeld aan de hand van de verschillende

⁴⁶ Als het onderzoek een eenmalig karakter heeft kan er uiteraard niet gewacht worden om nog een keer naar de ontwikkeling te kijken. In dat geval kan toch door het raadplegen van voor het kind relevante informanten de vraag gesteld worden welke veranderingen met betrekking tot de ontwikkeling zich in de afgelopen tijd hebben voorgedaan.



ontwikkelingstaken. Normering moet daarbij niet nagestreefd worden. Het verloop van de ontwikkeling is daarvoor te veelvormig, het verloop ervan wordt immers bepaald door de wisselwerking tussen individuele en contextuele aspecten. Maar zo'n instrument kan wel helpen om systematisch naar de ontwikkeling van het kind te kijken. Het professioneel oordeel blijft echter doorslaggevend.

De bedreiging is ook lastig objectief vast te stellen. Al was het alleen al omdat 'bedreiging' doorgaans betrekking heeft op iets dat nog moet gaan plaatsvinden. Een bedreiging kan aanwezig zijn zonder dat de ontwikkeling van het kind zichtbaar geschaad is en het kind daar op dit moment last van heeft. Dat wil niet zeggen dat er dan geen maatregel zou mogen zijn. De Hoge Raad heeft in 1928 al gesteld dat voor een OTS het genoeg is dat er een reële dreiging is van ondergang.

Goed vindt de heer Slot dat steeds meer gekeken wordt naar de beschermende factoren binnen een gezin en bij het kind, ook in raadsonderzoek. Wat beter moet is meer systematisch kijken naar de ontwikkeling van het kind in relatie tot de gronden van de maatregel. Vraagtekens plaatst hij bij dat de laatste jaren de nadruk is komen te liggen op 'veiligheid'. De jeugdwet art. 2.3 spreekt over... 'een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld: a. gezond en veilig op te groeien; b. te groeien naar zelfstandigheid, en c. voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau'. Dat gaat veel verder dan alleen de veiligheid. Professionals zouden zich meer moeten richten op de ontwikkeling van het kind, veiligheid is daar onderdeel van. Een kind dat zich goed ontwikkelt, is waarschijnlijk ook veilig. Het gebruik van (risico taxatie) instrumenten hoort daarbij, maar als hulpmiddel. Het kan immers zo zijn dat kinderen in weerwil van negatieve omstandigheden, zich toch goed ontwikkelen.

Hulpmiddel voor het beoordelen van de ontwikkeling, kunnen de ontwikkelingstaken per leeftijdsfase zijn. Hij heeft dit met Spanjaard in een artikel beschreven. Maar hij waarschuwt hier tegelijkertijd voor: de lijsten met ontwikkelingstaken hebben de neiging uit te dijen en daarmee hun bruikbaarheid verliezen. De taken die in het artikel beschreven staan zijn met opzet enigszins globaal beschreven.

Wat is van belang als je vanuit het ouderperspectief kijkt? Alleen naar ouders kijken met de beschermingsbril en vanuit risicoperspectief leidt niet tot goede samenwerking. Je moet met ouders ook over henzelf en hun eigen opvoeding praten, dat kan weerstand wegnemen. Eerst connectie zoeken en dan pas praten over doelen en aard van de OTS.


Normering feitenonderzoek

De heer Slot is wel voorstander van meer concrete handvatten die bijdragen aan de accountability van de professional: aangesproken kunnen worden op je handelen. Het feitenonderzoek moet echter niet zo dichtgetimmerd worden als in het strafrecht. Ook met vermoedens moet je aan de slag kunnen. Het zou anders leiden tot te veel vals negatieven. In het strafrecht heeft een vals negatief – ten onrechte aannemen dat de verdachte onschuldig is – minder ernstige implicaties dan in de kindbescherming.

Verbetering rechtsbescherming

Zie de bescherming van voogdij kinderen wat eerder hierboven aan de orde is geweest. Nauwelijks iets voor geregeld.





Bij complexe zaken meer gebruik maken van extra (NIFP) onderzoek, als contra-expertise

Apart expertteam? Sommige situaties zijn dermate complex dat extra multidisciplinaire aanpak nodig is die uitgaat boven de mogelijkheden van de G.I. Het idee zou uitgewerkt moeten worden, maar dan wel empirisch benaderen door een kerngroep met deskundigen en belanghebbenden.



4. Gebruikte afkortingen

AFO	Adequaat Feiten Onderzoek
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIG	Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
BW	Burgerlijk Wetboek
CARE	Child Abuse Risk Evaluation
CBC	Child Behavior Checklist
CRFA	Californian Family Risk Assessment
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GI	Gecertificeerde Instelling
GVI	Gezinsvoogdijinstelling
IVRK	Internationaal Verdrag Inzake de Rechten van het Kind
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LFKDJ	Landelijk Forensisch Kader Diagnostiek Jeugd
LIRIK	Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid
LOC	Landelijk Overleg Cliëntenraden
NJi	Nederlands Jeugdinstituut
OTS	Ondertoezichtstelling
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SKJ	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
Sv	Wetboek van Strafvordering
UHP	Uithuisplaatsing
VOTS	Voorlopige ondertoezichtstelling
VN	Verenigde Naties
VT	Veilig Thuis
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

