

Eindevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen

Nieuwe rechtsgronden in een haperend jeugdbeschermingsstelsel

M.R. Bruning
K.A.M. van der Zon
D.J.H. Smeets
H.J. van Boven

Dit rapport is verschenen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Auteurs / onderzoekers:

Prof. mr. drs. M.R. Bruning
Mr. dr. K.A.M. van der Zon (projectleider)
Dr. D.J.H. Smeets
Mr. J.H. van Boven

Met medewerking van:

Mr. S.C.G.A. Duivenvoorde
Mr. I. van der Windt

© 2022 Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, afdeling Jeugdrecht
Faculteit der Sociale Wetenschappen, Instituut Pedagogische Wetenschappen

Begeleidingscommissie:

Prof. mr. P. Vlaardingebroek (voorzitter)
Dr. L.M. van der Knaap
Dr. R.J.H. Gilsing
Drs. B. Rijbroek
Mr. drs. W. Smit

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan het WODC. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaargemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Inhoudsopgave

Lijst met gebruikte afkortingen	1
Voorwoord	2
Samenvatting	3
1 Inleiding	13
1.1 De aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 Evaluatiekader en tussentijdse evaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen	16
1.3 Ontwikkelingen die van invloed zijn op de jeugdbescherming	17
1.4 Onderzoeksvragen	17
1.4.1 Doelstelling	18
1.4.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	18
1.5 Methoden	19
1.5.1 Dossieronderzoek	20
1.5.2 Jurisprudentieonderzoek	22
1.5.3 Literatuuronderzoek	23
1.5.4 Interviews en Focusgroepen	23
1.6 Opbouw rapport	28
2 De beschermingsbehoefte van het kind centraal	30
2.1 Nieuwe rechtsgrond OTS	31
2.1.1 Verduidelijking van de grens tussen vrijwillig en gedwongen kader	31
2.1.1.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken	31
2.1.1.2 Jurisprudentie en literatuuronderzoek	32
2.1.1.3 Uitkomsten dossieronderzoek	34
2.1.1.4 Interviews en Focusgroepen	36
2.1.1.5 Overzicht van bevindingen	38
2.1.2 De aanvaardbare termijn	39
2.1.2.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken	39
2.1.2.2 Jurisprudentie en literatuuronderzoek	40
2.1.2.3 Uitkomsten dossieronderzoek	43
2.1.2.4 Interviews en Focusgroepen	44
2.1.2.5 Overzicht van bevindingen	48
2.2 Gezagsbeëindigende maatregel met nieuwe rechtsgrond (artikel 1:266 lid 1 BW)	49

2.2.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	49
2.2.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	50
2.2.3	Uitkomsten dossieronderzoek	60
2.2.4	Interviews en Focusgroepen	61
2.2.5	Overzicht van bevindingen	75
2.3	Verzoekschrift bespreken met minderjarige (artikel 799a lid 2 Rv)	76
2.3.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	77
2.3.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	77
2.3.3	Uitkomsten dossieronderzoek	77
2.3.4	Interviews en Focusgroepen	79
2.3.5	Overzicht van bevindingen	80
2.4	Conclusie beschermingsbehoefte van het kind centraal	81
3	Het verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel	82
3.1	Inleiding	82
3.2	Dwingende bevoegdheid voor de burgemeester en gecertificeerde instelling	82
3.2.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	83
3.2.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	83
3.2.3	Uitkomsten dossieronderzoek	84
3.2.4	Interviews en Focusgroepen	84
3.2.5	Tussenconclusie	88
3.3	Ouder/opvoeder kan verzoekschrift indienen	89
3.3.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	90
3.3.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	90
3.3.3	Uitkomsten dossieronderzoek	91
3.3.4	Interviews en Focusgroepen	91
3.3.5	Tussenconclusie	91
3.4	Kinderrechter kan verzoekschrift ambtshalve aanvullen met broertjes en zusjes	92
3.4.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	92
3.4.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	93
3.4.3	Uitkomsten dossieronderzoek	93
3.4.4	Interviews en focusgroepen	93
3.4.5	Tussenconclusie	93
3.5	Conclusie verbreden toegang tot een kindbeschermingsmaatregel	94

4	Voorkomen oneigenlijk gebruik van de OTS	95
4.1	Inleidend	95
4.2	Nieuwe rechtsgrond OTS	95
4.2.1	Uitkomsten uit eerdere onderzoeken	96
4.2.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	96
4.2.3	Uitkomsten dossieronderzoek	96
4.2.4	Interviews en Focusgroepen	97
4.2.5	Tussenconclusie	98
4.3	Adviserende taak voor de Raad voor de Kinderbescherming bij het verlengen van een OTS met uithuisplaatsing langer dan twee jaar	99
4.3.1	Inleidend	99
4.3.2	Uitkomsten eerdere onderzoeken	99
4.3.3	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	100
4.3.4	Uitkomsten dossieronderzoek	100
4.3.5	Interviews en Focusgroepen	101
4.3.6	Tussenconclusie	105
4.4	Conclusie voorkomen oneigenlijk gebruik van de OTS	106
5	Een transparante en doelgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling	108
5.1	Inleidend	108
5.2	Opnemen concrete bedreigingen in de beschikking (artikel 1:255 lid 4 BW)	108
5.2.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	109
5.2.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	109
5.2.3	Uitkomsten dossieronderzoek	110
5.2.4	Interviews en Focusgroepen	111
5.2.5	Tussenconclusie	113
5.3	Verzoek ontnemen van gezag op onderdelen (artikel 1:265e BW)	114
5.3.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	115
5.3.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	115
5.3.3	Uitkomsten dossieronderzoek	119
5.3.4	Interviews en Focusgroepen	119
5.3.5	Tussenconclusie	119
5.4	Verzoek vaststellen gezag- en omgangsregeling (artikel 1:265g BW)	120
5.4.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	120

5.4.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	121
5.4.3	Uitkomsten dossieronderzoek	124
5.4.4	Tussenconclusie	124
5.5	Verzoek bekrachtigen schriftelijke aanwijzing (artikel 1:263 lid 3 BW)	125
5.5.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	125
5.5.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	126
5.5.3	Uitkomsten dossieronderzoek	128
5.5.4	Interviews en Focusgroepen	129
5.5.5	Tussenconclusie	131
5.6	Geschillenregeling (artikel 1:262b BW)	132
5.6.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	132
5.6.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	133
5.6.3	Uitkomsten dossieronderzoek	137
5.6.4	Interviews en Focusgroepen	137
5.6.5	Tussenconclusie	140
5.7	Gegevensuitwisseling zonder toestemming ouders (artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet)	140
5.7.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	141
5.7.2	Literatuur en jurisprudentie	141
5.7.3	Interviews en focusgroepen.	141
5.7.4	Tussenconclusie	142
5.8	Familiegroepsplan (artikel 4.1.2 Jeugdwet)	142
5.8.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	143
5.8.2	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	143
5.8.3	Uitkomsten dossieronderzoek	144
5.8.4	Interviews en Focusgroepen	144
5.8.5	Tussenconclusie	144
5.9	Conclusie een doelgerichte en transparante uitvoering	145
6	Waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over wijziging verblijf van een minderjarige bij een OTS	146
6.1	Rechterlijke toets (artikel 1:265i BW)	146
6.1.1	Uitkomsten eerdere onderzoeken	147
6.1.2.	Jurisprudentie en literatuuronderzoek	147
6.1.3	Uitkomsten dossieronderzoek	149

6.1.4	Interviews en focusgroepen	149
6.1.5	Tussenconclusie	151
6.2	Conclusie waarborgen stabiliteit en continuïteit	152
7	Uitvoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen en contextfactoren	153
7.1	Overige ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen	153
7.2	Drang	153
7.3	Problemen ten aanzien van de Jeugdwet en het gedecentraliseerde jeugdhulpstelsel	155
7.3.1	Financiële zorgen	155
7.3.2	Zorgen over de kwaliteit van jeugdhulp	159
7.3.3	Vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen	164
7.3.4	Zorgen van kinderrechters	166
7.4	Rol van de kinderrechter	169
7.5	Verbetering rechtsbescherming bij kinderschermingsmaatregelen	172
7.5.1	Zorgen over rechtsbescherming	172
7.5.2	Aandachtspunten bij rechtsbescherming	174
7.5.3	Toename aantal spoedmaatregelen	178
7.6	Juridische ontwikkelingen t.a.v. de toepassing van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen	180
7.7	Vaker inzet kinderschermingsmaatregel bij complexe scheidingsproblematiek	183
7.7.1	Vragen over de inzet van kinderschermingsmaatregelen in complexe scheidingen	184
7.7.2	Zorgen over de inzet van kinderschermingsmaatregelen in complexe scheidingen	187
7.8	Concluderend	190
8	Conclusies en aanbevelingen	192
8.1.	Inleidend	192
8.2	De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel	194
8.2.1	Aanpassing rechtsgrond OTS met verduidelijking ondergrens	194
8.2.2	Aanpassing rechtsgrond OTS met invoering aanvaardbare termijn	195
8.2.3	Een nieuwe gezagsbeëindigende maatregel als spiegelbepaling van de OTS	196
8.2.4	De mening van de minderjarige in het verzoekschrift	197
8.2.5	Conclusies beschermingsbehoefte van de minderjarige centraal	197
8.3	Het verbreden van de toegang tot een kinderschermingsmaatregel	198
8.3.1	Burgemeester kan Raad vragen kinderrechter te benaderen (bij OTS)	198
8.3.2	GI kan de Raad vragen kinderrechter te benaderen (bij gezagsbeëindiging)	198

8.3.3	Ouder kan verzoeken als Raad dat niet doet	199
8.3.4	Kinderrechter en ambtshalve OTS voor broers en zussen	199
8.3.5	Conclusies verbreden toegang kinderbeschermingsmaatregelen	199
8.4	Het voorkomen van oneigenlijk gebruik of verlenging van de OTS	200
8.4.1	Nieuwe rechtsgrond OTS	200
8.4.2	Adviserende taak Raad na twee jaar OTS met uithuisplaatsing	201
8.4.3	Conclusies doel oneigenlijk gebruik van de OTS tegengaan	201
8.5	De uitvoering van de OTS transparanter en meer doelgericht	202
8.5.1	Opnemen concrete ontwikkelingsbedreiging in de wet	202
8.5.2	Het verzoek om het gezag op onderdelen over te dragen	203
8.5.3	Het verzoek om een zorg- of omgangsregeling vast te stellen	203
8.5.4	De bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing	204
8.5.5	Gegevensuitwisseling zonder toestemming ouders	204
8.5.6	Geschillenregeling	204
8.5.7	Familiegroepsplan	204
8.5.8	Conclusies uitvoering van de OTS doelgericht en transparanter	204
8.6	Het waarborgen van de continuïteit en de stabiliteit van de plaatsing	205
8.6.1	Inleidend	205
8.6.2	De verplichte rechterlijke toets bij over- of terugplaatsing na minimaal een jaar in een pleeggezin	205
8.6.3	Conclusies continuïteit en stabiliteit van de plaatsing waarborgen	206
8.7	Conclusies doelstellingen kinderbeschermingswet van 2015	206
8.8	Contextfactoren bij toepassing van de wet	207
8.9	Beantwoording onderzoeksvragen	208
8.10	Betekenis van de conclusies voor de kinderbeschermingswetgeving	209
8.10.1	Een haperend jeugdbeschermingsstelsel	209
8.10.2	Rechtsgronden voor de kinderbeschermingsmaatregelen	209
	8.10.2.1 Rechtsgrond voor de OTS	209
	8.10.2.2 De aanvaardbare termijn in de rechtsgronden	210
	8.10.2.3 De verhouding tussen de OTS en de uithuisplaatsing	214
8.10.3	Rechtsbescherming	215
	8.10.3.1 Voogdij	215
	8.10.3.2 Toetsende taak kinderrechter bij verplaatsing na verblijf van minimaal een jaar in hetzelfde pleeggezin	216

8.10.3.3 Hoorrecht minderjarige	217
8.10.3.4 Ouders als verzoeker	217
8.10.3.5 Familiegroepsplan	218
8.10.3.6 De geschillenregeling bij OTS	218
8.11 Een transparante uitvoering van de OTS	219
8.12 Het jeugdbeschermingsstelsel: Raad, gecertificeerde instelling en kinderrechter	221
8.12.1 Inleidend	221
8.12.2 De rol van de kinderrechter	221
8.12.3 Taken gecertificeerde instelling en Raad voor de Kinderbescherming	221
8.13 Nader onderzoek	222
8.14 Afsluitend	223
Literatuurlijst	224
Bijlage 1 Evaluatiekader	231
Bijlage 2 Tabel resultaten dossieronderzoek	234
Bijlage 3 Overzicht jurisprudentie	251
Bijlage 4 Topiclijsten voor de interviews	259
Bijlage 5 Topiclijsten voor de focusgroepen	269
Bijlage 6 Cijfermatige ontwikkelingen	271
Summary	273

Lijst met gebruikte afkortingen

BW:	Burgerlijk wetboek
CBS:	Centraal Bureau voor de Statistiek
EHRM:	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM:	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FNV:	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GGZ:	Geestelijke gezondheidszorg
GI:	Gecertificeerde instelling ¹
IJenV:	Inspectie Justitie en Veiligheid
IGJ:	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IVRK:	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JenV:	Justitie en Veiligheid
Jw:	Jeugdwet
LOVF:	Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht
NJI:	Nederlands Jeugdinstituut
OTS:	ondertoezichtstelling
Raad:	Raad voor de Kinderbescherming
Rv:	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RSJ:	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RVS:	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
SER:	Sociaal-Economische Raad
SKJ:	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
VNG:	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS:	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WGBO:	Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst

¹ De afkorting GI wordt in dit rapport alleen gebruikt in de tabellen en figuren en wanneer een citaat is opgenomen van een geïnterviewde die deze afkorting gebruikte.

Voorwoord

In dit rapport wordt verslag gedaan van de eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, die op 1 april 2015 in werking trad. Het onderzoek is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In dit onderzoek stonden drie hoofdvragen centraal: (1) zijn de doelstellingen van de wet behaald, (2) hoe verloopt de uitvoering van de wet en zijn er op dat punt aandachts- en knelpunten, en (3) hoe sluit de wet aan op de Jeugdwet en ontwikkelingen bij de toepassing daarvan. Het onderzoek is gestart in november 2020 en is afgerond in juni 2022. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de afdeling Jeugdrecht en het instituut Pedagogische Wetenschappen van de Universiteit Leiden en kenmerkt zich door een interdisciplinaire aanpak.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn wij veel mensen dank verschuldigd. Een groot aantal personen en organisaties heeft een bijdrage geleverd aan dit onderzoek. Allereerst willen wij de jongeren, ouders, pleegouders en gezinshuisouders hartelijk danken voor hun medewerking. Daarnaast zijn we alle deskundigen van onder meer de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen, rechtbanken en gerechtshoven en advocatuur die aan ons onderzoek hebben meegewerkt zeer erkentelijk. De bijdragen van alle betrokkenen via interviews en focusgroepen geven kleur aan dit rapport. Wij danken de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg Nederland voor hun bereidheid om medewerking te verlenen aan ons dossieronderzoek en voor hun ondersteuning bij de werving t.b.v. de interviews. Dat geldt ook voor andere organisaties en personen die ons in deze laatstgenoemde fase hielpen. Wij danken ook de Raad voor de Rechtspraak voor het verlenen van toestemming voor dit onderzoek.

Aan dit onderzoek hebben velen een bijdrage geleverd. Wij danken onze collega mr. Suzy Duivenvoorde voor haar bijdrage aan dit onderzoek; zij is verantwoordelijk het onderdeel over complexe scheidingen. Ook danken wij mr.drs. Ilse van der Windt voor haar hulp bij dit onderzoek, evenals de studenten Pedagogische Wetenschappen die assisteerden bij de uitwerking van interviews. Ten slotte danken wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. Paul Vlaardingebroek voor hun ondersteuning.

Wij hopen met deze eindevaluatie een bijdrage te leveren aan de discussie over een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming. Duidelijk is dat er nog veel werk aan de winkel is. Tegelijk is het de hoogste tijd om daar voortvarend mee aan de slag te gaan.

Namens de onderzoekers,

Prof.mr.drs. Mariëlle R. Bruning, Leiden, juli 2022

Samenvatting

1 Inleiding en doelstelling

In dit onderzoeksrapport wordt verslag gedaan van de eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Op 1 januari 2015 is deze wet in werking getreden. Het hoofddoel van de wet was om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming. Dat houdt in dat tijdig de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Daartoe is onder meer de regeling van de OTS op belangrijke punten aangepast en zijn de maatregelen van ontheffing van en ontzetting uit het gezag samengevoegd tot één nieuwe maatregel, de gezagsbeëindiging. De rechtsgronden voor de OTS en de maatregel van gezagsbeëindiging zijn aangepast tot een kindgerichte formulering zodat het eenvoudiger is om te kiezen voor de maatregel die het meest aansluit bij de omstandigheden waarin het kind zich bevindt.

Bij de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is in opdracht van het WODC door Regioplan een evaluatiekader ontwikkeld om de wetswijziging te evalueren.² Daarbij zijn vijf hoofddoelen afgeleid uit de wet:

- de beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel (het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind);
- het verbreden van de toegang tot een kinderbeschermingsmaatregel;
- het voorkomen van oneigenlijk gebruik van een (verlenging van een) OTS;
- een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS;
- het waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijziging in het verblijf bij een uithuisplaatsing van een minderjarige.

Daarnaast is vastgesteld op welke wijze de doelen van de wet zouden moeten worden bereikt en met welke indicatoren dit kan worden gemeten. Aan de hand hiervan is door Regioplan een nulmeting en een meting van de stand van zaken uitgevoerd. Vervolgens heeft het Verwey-jonker Instituut in 2018 een tussenevaluatie van de wet uitgevoerd, waarbij het door Regioplan ontwikkelde evaluatiekader van vijf subdoelen met daaraan gekoppelde indicatoren als basis is gebruikt. De doelstelling van het huidige onderzoek was om te komen tot een eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Daartoe is opnieuw onderzoek gedaan naar de vraag of, en zo ja, in hoeverre, de doelen van de wet zijn behaald, waarbij dezelfde indicatoren zijn gebruikt.

In de afgelopen jaren is daarnaast gebleken dat verschillende factoren niet los gezien kunnen worden van de implementatie van de wetgeving. Daarbij gaat het zowel om juridische factoren die de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen beïnvloeden (zoals onduidelijkheid over onderdelen van de herziene wet of ontwikkelingen in de jurisprudentie) als context-factoren die van invloed zijn op de herziene kinderbeschermingswetgeving en de toepassing daarvan, zoals de huidige zorgen over het jeugdhulpstelsel sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015. In deze eindevaluatie van de wet zijn dan ook niet alleen de doelen van de wet geëvalueerd met behulp van de daaraan gekoppelde indicatoren, maar zijn deze factoren ook nader onderzocht.

² Smit & Timmermans 2016.

2 Onderzoeksvragen en opzet van de studie

In deze eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen staan de volgende vragen centraal:

1. Zijn de doelstellingen van de wet herziening kindbeschermingsmaatregelen behaald? Hierbij is in kaart gebracht hoe de situatie is ten aanzien van de door Regioplan ontwikkelde indicatoren vijf jaar na de invoering van de wet.
2. Hoe verloopt de uitvoering van deze wet en zijn er in dat opzicht nog knel- of aandachtspunten?
3. In hoeverre sluit deze wet aan bij de Jeugdwet en ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing daarvan?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende deelonderzoeken uitgevoerd: a) dossieronderzoek; b) jurisprudentieonderzoek; c) literatuuronderzoek; en d) interviews en focusgroepen. Een overzicht van deze onderzoeksmethoden is hieronder weergegeven:

Deelonderzoek	Overzicht van onderzoeksmethode:
a) dossier- onderzoek	Analyse dossiers (N=202) bij: - de Raad voor de Kinderbescherming (N=102) - gecertificeerde instellingen (N=100)
b) jurisprudentie- onderzoek	Relevante tijdschriften en uitspraken - gepubliceerd in periode: januari 2015 – augustus 2021
c) literatuur- onderzoek	Relevante juridisch-wetenschappelijke literatuur - gepubliceerd in periode: januari 2015 – december 2021
d) interviews en focusgroepen	Interviews (N=56) met: - professionals bij de Raad voor de Kinderbescherming (N=12), gecertificeerde instellingen (N=15) en rechters (N=6) - ervaringsdeskundigen, waaronder pleeg- en gezinshuisouders (N=15), ouders (N=3) en jongeren (N=5) Twee focusgroepen met: - experts in het werkveld van jeugdbescherming (N=13)

3 Resultaten

In de volgende paragrafen zullen de hoofdbevindingen van dit onderzoek beschreven worden, waarbij de resultaten van alle deelonderzoeken geïntegreerd weergegeven worden. Eerst worden de uitkomsten per doel van de wet weergegeven, gevolgd door de hoofdbevindingen ten aanzien van de factoren die de toepassing van de wet kunnen beïnvloeden.

Voordat nader wordt ingegaan op de hierboven genoemde onderzoeksvragen, moet worden opgemerkt dat uit deze eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is gebleken dat de invloed van het huidige haperende jeugdbeschermingsstelsel en de problemen bij de

uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen dermate groot is, dat zonder verbeteringen de uitvoering van deze wet niet kan verbeteren, ook al worden ten aanzien van de wet aanpassingen doorgevoerd. De zorgen over het gebrekkige jeugdbeschermingsstelsel zijn dermate nijpend en zijn zo sterk bevestigd in dit onderzoek, dat noodgrepen en urgente actie noodzakelijk zijn.

Doel 1: De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor een maatregel

Het primaire doel van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen was het centraal stellen van de beschermingsbehoefte van het kind bij de keuze voor een kinderschermingsmaatregel. Om dit doel te realiseren is (1) de rechtsgrond voor de OTS aangepast; (2) een nieuwe gezagsbeëindigende maatregel ingevoerd; en (3) moet in het verzoek tot OTS opgenomen zijn of het verzoek met de minderjarige is besproken.

Aanpassing rechtsgrond OTS

De rechtsgrond voor de OTS is op twee punten aangepast, waarmee zowel de ondergrens als de bovengrens van de maatregel verduidelijkt werd. Om de ondergrens te verduidelijken, is de bepaling uit de oude grond voor de OTS – waarin stond dat de OTS alleen kon worden opgelegd wanneer andere middelen om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen, hebben gefaald of zullen falen – vervangen. Met de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is dat gewijzigd in de noodzakelijke hulp die niet of niet voldoende wordt geaccepteerd door de met gezag belaste ouders.

Uit het onderzoek is gebleken dat dit onderdeel van de nieuwe rechtsgrond in de praktijk wordt opgerekt. Met name de situaties waarin ouders de hulp wel accepteren, maar niet in staat zijn deze te benutten, bleken in de praktijk lastig te passen in de rechtsgrond. Na verduidelijking van dit criterium door de Hoge Raad is duidelijk dat deze situaties ook vallen onder de huidige rechtsgrond. Feitelijk lijkt daarmee toch de oude rechtsgrond te worden toegepast.

“Ik heb in het begin nog wel discussie gezien over ouders die hulp wél accepteren, maar inmiddels is dat minder. Er is nu wel duidelijkheid dat het erover gaat of de hulp wel of niet slaagt”

(rechter)

Behalve de ondergrens is ook de bovengrens van de OTS verduidelijkt. Die bovengrens wordt bepaald door de aanvaardbare termijn. Bij de afweging of overgegaan moet worden tot een gezagsbeëindigende maatregel staat de vraag centraal of ouders in staat zijn om binnen een *voor het kind aanvaardbare termijn* de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen. Het invullen van de aanvaardbare termijn is een casuïstisch proces op basis van factoren als leeftijd en opvoedvaardigheden van de ouders. Invulling blijkt niet altijd gemakkelijk; de aanvaardbare termijn is een complex begrip dat tot interpretatievragen leidt. Onder jeugdbeschermers blijken er nog veel onduidelijkheden, zoals de verwarring over het verlengingsverzoek van een OTS dat na twee jaar ter toetsing aan de Raad voorgelegd moet worden. Ook is het onduidelijk waarom de aanvaardbare termijn is opgenomen in de rechtsgrond voor de OTS, terwijl deze feitelijk alleen van toepassing is bij uithuisplaatsingen in het kader van de OTS.

Een belangrijk knelpunt voor de toepassing van de voor het kind aanvaardbare termijn betreft de problemen in de uitvoeringspraktijk. Door wachtlijsten en tekorten in het hulpverleningsaanbod is het vaak niet haalbaar om binnen de voor het kind aanvaardbare termijn voldoende hulp te bieden. Dat leidt ertoe dat kinderrechters hun beslissing over de aanvaardbare termijn – die bepalend is voor de vraag of een OTS nog voldoende is of dat een maatregel van gezagsbeëindiging nodig is - moeten baseren op het verloop van de tijd en niet op de inzet en effectiviteit van hulp. Zeker waar het gaat om jonge kinderen is dit een probleem, juist omdat de aanvaardbare termijn voor hen maar kort is. Daarmee komt hun recht op gezinsleven met hun ouders al heel snel in het geding.

“Wachtlijsten zijn een knelpunt. Wat als er binnen de gestelde termijn geen hulp heeft kunnen starten? Wat doe je dan?”

(medewerker GI)

Een nieuwe gezagsbeëindigende maatregel als spiegelbepaling van de OTS

Een tweede middel om de beschermingsbehoefte van het kind centraal te stellen, betreft de invoering van een gezagsbeëindigende maatregel. Daarin is net als in de grond voor de OTS de voor het kind aanvaardbare termijn opgenomen. Hier bepaalt de wet dat de gezagsbeëindiging kan worden opgelegd als er *geen* gerechtvaardigde verwachting is dat ouders in staat zullen zijn om de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen binnen een voor het kind aanvaardbare termijn.

Toepassing van deze rechtsgrond bij gezagsbeëindiging blijkt in de praktijk met veel dilemma's gepaard te gaan. Denk bijvoorbeeld aan eerdergenoemde problemen in de uitvoeringspraktijk (wat te doen als bij het verstrijken van de termijn nog onvoldoende hulp is ontvangen?), of aan de vraag of een gezagsbeëindigende maatregel wenselijk is wanneer een kind geen duurzame, gezinsvervangende opvoedplek heeft. Hoewel in een dergelijke situatie mogelijk wordt voldaan aan de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging, heeft de rechter op grond van de 'kan'-bepaling ruimte om verzoeken af te wijzen wanneer de maatregel niet passend of disproportioneel wordt geacht in een concrete situatie. Naast het gebrek aan een stabiele opvoedplek kan het ook gaan om een jeugdige die bijna meerderjarig is of wanneer ouders duurzaam instemmen met de uithuisplaatsing. In de praktijk wordt dan ook een terughoudendheid opgemerkt bij het uitspreken van maatregelen van gezagsbeëindiging.

Een belangrijk knelpunt ten aanzien van de toepassing van de aanvaardbare termijn betreft het in de praktijk ontstane perspectiefbesluit. Met dat besluit neemt de gecertificeerde instelling niet alleen een beslissing over het toekomstperspectief van het kind - terug naar huis of langdurig uit huis geplaatst – ook heeft dit verstrekken gevolgen voor de hulpverlening die de gecertificeerde instelling inzet. Zo kan omgang met ouders bijvoorbeeld worden teruggeschroefd wanneer het perspectiefbesluit is genomen en besloten is dat het kind niet meer naar huis gaat. De kinderrechter kan zich hier vaak pas maanden later over uitspreken als het aan hem voorgelegd wordt, kortom, wanneer de wijziging in hulpverlening al gevolgen heeft gehad voor ouders en kind en een thuisplaatsing verder wordt bemoeilijkt.

“Het perspectiefbesluit is een soort schaduwtraject dat speelt, waar ouders niets van weten, en wat niet wordt getoetst door een rechter. Wij zien dan dat besluit al geruime tijd geleden is genomen, maar ouders denken nog steeds dat kinderen terug kunnen komen.”

(rechter)

De mening van de minderjarige in het verzoekschrift

Een laatste middel dat is gekoppeld aan het eerste doel van de wetsherziening, het centraal stellen van de beschermingsbehoefte van het kind, betreft de verplichting om in het verzoekschrift op te nemen of het verzoek met de minderjarige is besproken, en zo ja, wat zijn of haar reactie daarop was. In dit onderzoek komt naar voren dat in de praktijk een onderscheid gemaakt lijkt te worden tussen minderjarigen die jonger zijn dan twaalf jaar en minderjarigen die ouder zijn dan twaalf jaar. Ten aanzien van de laatste groep wordt in veel gevallen inderdaad de mening van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift. Bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar gebeurt dit veel minder vaak. Wel spreekt de Raad voor de Kinderbescherming in het kader van zijn eigen onderzoek met bijna alle minderjarigen, ook wanneer zij jonger zijn dan twaalf jaar. Dit is belangrijk en hier zouden de gecertificeerde instellingen een voorbeeld aan kunnen nemen, aangezien de jongeren die aan dit onderzoek meewerkten, duidelijk aangaven dat zij vinden dat ze onvoldoende worden gehoord.

“Dat is toch het rechtssysteem? Dat je het verhaal van beide kanten hoort? Waarom is dat niet in de jeugdzorg?!”

(jongere)

Doel 2: Het verbreden van de toegang tot een kinderbeschermingsmaatregel

Het tweede doel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen betreft het verbreden van de toegang tot de kinderbeschermingsmaatregelen. Daartoe is allereerst zowel voor de burgemeester (bij een OTS) als voor de gecertificeerde instelling (bij een gezagsbeëindigende maatregel) een bevoegdheid opgenomen in de wet waarmee kunnen ze afdwingen dat de kinderrechter zich toch buigt over de vraag of een maatregel noodzakelijk is, ondanks een beslissing van de Raad om *geen* verzoek daartoe in te dienen bij de kinderrechter. Het tweede middel ziet op de mogelijkheid voor ouders om de kinderrechter te verzoeken hun kind onder toezicht te stellen wanneer de Raad niet overgaat tot een verzoek. Het derde middel betreft de ambtshalve bevoegdheid van de rechter om het verzoekschrift aan te vullen met broers en zussen.

Van de middelen die zijn ingevoerd om dit doel te bereiken, wordt weinig gebruik gemaakt in de praktijk. Toch wordt in de interviews wel de toegevoegde waarde van de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester benoemd. Ook de mogelijkheid voor de kinderrechter om broers en zussen ambtshalve onder toezicht stellen wordt, ondanks zijn beperkte betekenis voor de praktijk, gewaardeerd. De nieuwe bevoegdheid van de gecertificeerde instelling ten aanzien van een verzoek tot een maatregel van gezagsbeëindiging blijkt het meest van toegevoegde waarde voor de praktijk. Uit het onderzoek komt enerzijds naar voren dat er slechts weinig gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid. Anderzijds is dit te verklaren doordat de Raad het vaak eens is met het verzoek van de gecertificeerde instelling. Als dat niet zo is, komen de partijen er meestal samen uit via een constructief overleg. Over het algemeen heerst het gevoel dat deze bevoegdheid de gecertificeerde instelling een sterkere positie ten opzichte van de Raad oplevert. Over de nieuwe regeling ten aanzien van de bevoegdheid van ouders om een OTS te verzoeken, moet ten slotte opgemerkt worden dat dit in feite geen verbreding, maar juist een versmalling van de toegang voor ouders is. Waar ouders onder de oude regeling tot 2015 zonder meer bevoegd waren om een verzoek in te dienen, zijn zij dat nu alleen nog maar als duidelijk is dat de Raad zelf niet overgaat tot een verzoek tot OTS. In de praktijk blijkt veel onduidelijkheid te

“Als de Raad en GI het oneens zijn en allebei overtuigd van hun gelijk, moet er een objectieve partij naar kunnen kijken.”

(medewerker GI)

heersen over de weg die een ouder moet volgen om een verzoek voor te kunnen leggen aan de kinderrechter.

Doel 3: Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de OTS

Het derde doel van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is het voorkomen dat maatregelen van OTS jarenlang verlengd kunnen worden. De OTS is immers bedoeld als een tijdelijke maatregel. Daartoe is zowel de ondergrens als de bovengrens van de maatregel verduidelijkt. Wanneer ouders en kinderen de hulp accepteren, is gedwongen hulpverlening niet meer noodzakelijk en was het de bedoeling van de wet dat zou worden afgeschaald naar een vrijwillig kader. Wanneer echter duidelijk is dat de gedwongen hulp niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn voldoende verbetering gaat opleveren en het kind niet meer thuis woont, zou moeten worden opgeschaald naar een maatregel van gezagsbeëindiging. Met dit doel is ook in de wet opgenomen dat bij verlenging van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar, het verlengingsverzoek gepaard moet gaan met een advies van de Raad over de vraag of de OTS nog steeds de geëigende maatregel is.

Verduidelijking onder- en bovengrens OTS

Ten aanzien van de verduidelijking van de ondergrens is onder doel 1 al geconcludeerd dat OTS-maatregelen regelmatig worden uitgesproken en verlengd in situaties waarbij ouders hulp accepteren. Toch vinden professionals de OTS dan effectiever dan het vrijwillig kader. In de praktijk komen langdurige OTS-maatregelen dan ook vaak voor. Ten aanzien van de bovengrens komt naar voren dat het op tijd doorschakelen naar een maatregel van gezagsbeëindiging veel obstakels kent. Dat heeft enerzijds te maken met de huidige problemen in de jeugdhulpverlening, waarbij kinderen die uit huis worden geplaatst niet direct op een stabiele plek in een gezinsvervangende omgeving terecht komen. Anderzijds zijn er ook situaties waarin duidelijk is dat het kind niet meer thuis kan wonen, maar een gezagsbeëindigende maatregel toch te vergaand wordt geacht, bijvoorbeeld wanneer ouders grote waarde hechten aan gezag en de uithuisplaatsing van hun kind duurzaam accepteren. Dit resulteert in een terughoudendheid om een maatregel van gezagsbeëindiging te verzoeken of uit te spreken.

Adviserende taak Raad na twee jaar OTS met uithuisplaatsing

De meningen over de toetsende taak van de Raad na twee jaar OTS met uithuisplaatsing waren in dit onderzoek verdeeld. Enerzijds wordt het als positief ervaren dat een onafhankelijke partij meekijkt bij de uitvoering van een langdurige OTS. Anderzijds zijn er veel zorgen over de beperkte invulling die de Raad geeft aan de toetsing. Veelal beperkt de toetsing zich tot een 'check' op basis van de stukken die de gecertificeerde instelling aanlevert, hoewel er ook regio's zijn waar de Raad meer invulling geeft aan het onderzoek. Een ander probleem met deze toetsende taak is dat lopende OTS-maatregelen met een uithuisplaatsing regelmatig moeten worden verlengd omdat het onderzoek naar een gezagsbeëindiging nog niet is afgerond of het verzoek tot gezagsbeëindiging nog niet op zitting is behandeld. Een andere bijzondere situatie ontstaat als de Raad tegen het verlengen van de OTS met uithuisplaatsing adviseert omdat een gezagsbeëindiging zou moeten worden verzocht. In die gevallen is het te laat om nog een traject tot gezagsbeëindiging te

“De meeste verzoeken voor [het toetsen van een] verlenging die we krijgen, is omdat de gecertificeerde instelling een gezagsbeëindiging wil verzoeken maar dat dit niet in de termijn van de OTS past. Vaak staat het verzoek tot gezagsbeëindiging dan bij ons op de wachtlijst, op het moment dat het verlengingsverzoek wordt ingediend.”

(medewerker van de Raad)

starten en zal eerst alsnog de OTS met uithuisplaatsing verlengd moeten worden. Kortom, er zijn principiële vragen te stellen over deze toetsende taak van de Raad. Juist in een uitvoeringspraktijk die zeer onder druk staat en een tendens van terughoudendheid in gezagsbeëindigende maatregelen in het licht van proportionaliteit, is het de vraag of een dergelijke rol van de Raad nog wel noodzakelijk is.

Doel 4: Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS

Om de uitvoering van de OTS doelgerichter en transparanter te laten verlopen, zijn verschillende regelingen in de wet toegevoegd. Ten eerste is bepaald dat de kinderrechter de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking moet opnemen. Ook is een geschillenregeling geïntroduceerd zodat betrokkenen geschillen over de uitvoering van de OTS kunnen voorleggen aan de kinderrechter. Daarnaast moet een gezin bij de uitvoering van de OTS in de gelegenheid gesteld worden om een familiegroepsplan op te stellen. Ten slotte zijn er een aantal nieuwe mogelijkheden voor de jeugdbeschermer, namelijk de mogelijkheid om belast te worden met het deelgezag over de minderjarige, de mogelijkheid om een vaststelling van een omgangsregeling te verzoeken, de mogelijkheid om een schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen en de mogelijkheid om gegevens over de minderjarige in te zien zonder dat daarvoor toestemming is verleend door de ouders.

Voor een aantal nieuwe mogelijkheden blijkt dat zij een toegevoegde waarde hebben. Zo wordt positief geoordeeld over het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging in het verzoekschrift en de beschikking. Niet alleen maakt dit de motivering voor een maatregel transparant, ook ligt de focus van de besluitvorming hiermee op het kind. Toch wordt de formulering van de concrete ontwikkeling ook als knelpunt genoemd, wat deels te maken heeft met taal- en kennisverschillen tussen gedragswetenschappers en kinderrechters, maar ook lastig kan zijn bij gebrek aan concrete kindsignalen.

“Wat ik zelf heel lastig vind [bij het formuleren van de concrete ontwikkelingsbedreiging], is dat je soms bij kinderen geen zichtbare kindsignalen ziet. Bijvoorbeeld als ouders heel veel ruzie maken, maar het een kind is dat het ogenschijnlijk best wel goed doet.”

(medewerker van de Raad)

Ook over de mogelijkheid om informatie op te vragen bij derden zonder toestemming van ouders voor de uitvoering van een OTS zijn professionals positief. Deze regeling is nodig en lijkt veel gebruikt te worden, hoewel jeugdbeschermers in de praktijk tegen problemen aanlopen wanneer derden (zoals huisartsen of de GGZ) informatie niet willen vertrekken vanwege hun eigen beroepsgeheim. De nieuwe mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om een schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen, wordt in de praktijk steeds meer gebruikt. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de effectiviteit van het middel, net als over de effectiviteit van het koppelen van een dwangmiddel aan de naleving van een schriftelijke aanwijzing. Van andere regelingen wordt niet tot nauwelijks gebruik gemaakt, waaronder de mogelijkheid om deelgezag bij de gecertificeerde instelling te beleggen en het in de gelegenheid stellen om een familiegroepsplan op te stellen.

Ten slotte wordt ook de geschillenregeling nauwelijks gebruikt, wat verklaard kan worden doordat dit niet bekend is onder ouders en pleegouders. Ook voor professionals is het vaak niet duidelijk wat nu wel en niet onder de regeling valt. Dit terwijl men het wel belangrijk vindt dat een mogelijk geschil over de uitvoering van de OTS kan worden voorgelegd aan de kinderrechter. In het

“De mogelijkheid om de geschillenregeling bij een voogdij aan te vragen missen wij enorm.”

(medewerker GI)

onderzoek kwam naar voren dat dit ook zou moeten gelden voor voogdij, waar de geschillenregeling nu niet geldt.

Doel 5: Het waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijziging in het verblijf bij een uithuisplaatsing van een minderjarige

Het vijfde en laatste subdoel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is het waarborgen van de stabiliteit en de continuïteit van de woonplek van de minderjarige. Concreet gaat het dan om het tegengaan van onnodige overplaatsingen van de minderjarige. Als middel om dit te bereiken is een rechterlijke toets opgenomen bij terug- of overplaatsingen van minderjarigen na een verblijf van een jaar of langer in een pleeggezin.

Uit het onderzoek blijkt dat deze nieuwe verplichting van toegevoegde waarde wordt gezien en bijdraagt aan de bescherming van het gezinsleven van het kind in het pleeggezin. Toch wordt wel aangegeven dat de uitvoering van deze verplichting veel administratieve lasten voor de gecertificeerde instelling met zich meebrengt, wat mogelijk een verklaring is voor de bevinding dat niet alle terug- en overplaatsingen worden voorgelegd aan de kinderrechter. Professionals gaven bovendien aan onvrede te voelen over de beperking van deze regeling tot plaatsingen in het kader van een OTS en binnen een pleeggezin. Uit dit onderzoek blijkt dat het wenselijk is om de rechterlijke toetsing ook verplicht te maken bij een voogdijmaatregel (na gezagsbeëindiging) en bij plaatsing in een gezinshuis.

“Schandalig dat dit niet geldt voor kinderen in een gezinshuis!”

(rechter)

Contextfactoren bij toepassing van de wet

Naast de vraag of de doelstellingen van de herziene wet zijn behaald, is in deze wetsevaluatie ook onderzocht in hoeverre deze wet aansluit bij de Jeugdwet en ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing daarvan.

Problemen in de praktijk en de Jeugdwet

Het onderzoek laat zien dat de randvoorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van de beoogde doelen sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zwaar onder druk staan en onvoldoende zijn. Duidelijk is geworden dat de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen onvoldoende kan worden uitgevoerd zoals dat was bedoeld vanwege contextfactoren die deels in het verlengde liggen van de Jeugdwet, die tegelijk met deze wet is ingevoerd, en de daarmee gepaard gaande problemen van de decentralisatie van jeugdhulp. Er spelen veel problemen in de praktijk, zoals financiële tekorten, aanbestedingsproblematiek, wachtlijsten en lange doorlooptijden, tekorten aan jeugdbeschermers, een ingewikkeld jeugdhulpstelsel met verschillende ketenpartners en een groot verloop en tekorten aan jeugdhulpaanbod. De zorgen over het jeugdhulpstelsel

“Ik wapper wel eens met mijn papiertje van machtiging uithuisplaatsing, maar dan is er geen plek.... Of ik kan de jeugdhulp wel bepalen, maar als er dan wachtlijsten zijn, of de gemeente heeft die hulp niet ingekocht of zegt dat dit te duur is.... dan is mijn papiertje op dat moment niet te verzilveren”

(medewerker GI)

en de uitvoering van de jeugdbescherming daarbij waren vanaf 2015 al groot, maar zijn in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Uit de resultaten van het literatuuronderzoek en het jurisprudentieonderzoek worden deze grote zorgen over een knellend jeugdhulpstelsel en uitvoeringsapparaat al duidelijk, maar de interviewresultaten en de resultaten uit de focusgroepen hebben deze grote zorgen nog eens pijnlijk versterkt. Het is overduidelijk dat het huidige stelsel de jeugdbescherming niet op orde is en onvoldoende kwaliteit kan garanderen. Dat roept vragen op over de legitimatie van overheidsbemoeienis in het gezinsleven, vooral waar dat leidt tot een uithuisplaatsing voor korte of lange termijn via een machtiging uithuisplaatsing bij een maatregel van OTS of gezagsbeëindiging. Een dergelijk vergaand ingrijpen in het familielevens door de overheid is immers in het licht van mensenrechten alleen te legitimeren wanneer het doel van deze inbreuk, het beschermen van de ontwikkeling van het kind, ook daadwerkelijk bereikt kan worden. In de huidige context van de Jeugdwet en de daarbij behorende uitvoeringsproblemen kan de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen onvoldoende worden uitgevoerd.

Zorgen over rechtsbescherming

De grote zorgen die er momenteel bestaan over stand van de jeugdbescherming hebben er ook toe geleid dat in het afgelopen jaar in het publieke debat, gevoed door de media, een felle discussie is ontstaan over vermeende onvoldoende rechtswaarborgen en rechtsbescherming van ouders en kinderen die met een maatregel van kinderbescherming te maken krijgen, vooral als dat een uithuisplaatsing met zich brengt. Ook in dit onderzoek zijn dit soort zorgen naar voren gekomen. Hierbij is onder meer genoemd de positie van ouders en kinderen bij voogdij, de bescherming van kinderen in gezinshuizen die minder goed is geregeld dan voor kinderen in pleeggezinnen, de wens tot juridische ondersteuning of bijstand van ouders en kinderen in dergelijke procedures en de zwakke positie van ouders en kinderen bij spoedmaatregelen en in het ‘drangkader’. Het drangkader lijkt niet direct van invloed te zijn op de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, maar roept wel veel vragen op ten aanzien van rechtswaarborgen.

Bij dit alles is sprake van een toegenomen aantal zaken van complexe scheidingsproblematiek waarvoor een maatregel van OTS en soms zelfs een machtiging uithuisplaatsing of een gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd. Deze zaken blijken uiterst complex te zijn en blijken niet goed aan te sluiten op de rechtsgronden voor een maatregel van kinderbescherming. De uitvoering van dergelijke maatregelen is zeer ingewikkeld en leidt veelal niet tot verbetering, maar kan zelfs averechts werken. Ook dit roept vragen op over de legitimiteit van overheidsinterventie in het gezinsleven.

“Ouders ervaren drang niet als vrijwillig, maar het komt over als gedwongen hulp.”

(medewerkers GI)

“Dit [de conflicten tussen ex-partners en problemen omtrent de omgangsregeling] is een probleem wat de gezinsvoogd niet kan oplossen.”

(ouder)

4 Conclusie

Op basis van de bevindingen in het onderzoek zijn een aantal rode draden onderscheiden die door het hele onderzoek terugkomen. Het gaat daarbij om problemen met de rechtsgronden voor de OTS; de rechtsbescherming van ouders; de transparantie van de uitvoering van de OTS en het ingewikkelde

jeugdbeschermingsstelsel. De bevindingen van dit onderzoek hebben geresulteerd in aanbevelingen op al deze gebieden, die uitgebreid worden besproken in hoofdstuk 8 van het onderzoeksrapport. Wij verwijzen naar dit hoofdstuk om inzicht te krijgen in deze aanbevelingen ter verbetering van de kinderbeschermingswetgeving.

Afsluitend

In deze eindevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is uitvoerig onderzocht of de doelen van de wet gerealiseerd zijn en in welke mate de uitvoering van deze wet beïnvloed wordt door contextfactoren. Deze samenvatting geeft een beeld van de hoofdbevindingen van dit uitgebreide interdisciplinaire onderzoek. Duidelijk is geworden dat er ten eerste nog verschillende fundamentele knel- en aandachtspunten zijn die de uitvoering van de herziene wet bemoeilijken, zoals de genoemde problemen ten gevolge van de introductie van de Jeugdwet. Deze ontwikkelingen zijn niet zo zeer aan de doelen van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen te koppelen, maar leiden er wel toe dat deze wet onvoldoende tot zijn recht kan komen. Daarnaast zijn ook cruciale knelpunten binnen de wet zelf benoemd. Het hoofddoel van deze wet is om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, wat inhoudt dat tijdig de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Gesprekken met jongeren hebben laten zien dat hier nog veel winst te behalen is; zij benadrukken dat zij zich onvoldoende gehoord voelen. In de jeugdbescherming zijn op dit moment onvoldoende tijd en middelen beschikbaar om kinderen te kunnen bieden waar zij recht op hebben. De inzet van kinderbeschermingsmaatregelen en de rechtvaardiging daarvan staan daardoor sterk onder druk. Alleen als kinderen en ouders echt geholpen kunnen worden, is het te rechtvaardigen dat de overheid zich bemoeit met het gezinsleven.

“Mijn advies aan de overheid? Zorg dat er ook daadwerkelijk mét jongeren wordt gepraat en niet óver hen.”

(jongere)

1 Inleiding

1.1 De aanleiding voor het onderzoek

Op 1 januari 2015 is de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen in werking getreden. Dit gebeurde na een lange aanloop, want al op 19 december 2001 deelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie Ross mee dat zij de wenselijkheid van een herziening van de maatregelen van kinderbescherming nader zou bezien. In april 2005 werd een commissie ingesteld – de Werkgroep Wetgeving – die de staatssecretaris moest adviseren over een herziening van de maatregelen van kinderbescherming. In september 2006 presenteerde de werkgroep haar adviesrapport *Kinderen Eerst!*. Dit vormde de basis voor het voorontwerp van Wet tot herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen, dat op 20 november 2007 ter consultatie werd rondgestuurd en dat uiteindelijk op 30 juli 2009 in aangepaste vorm aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Op 11 maart 2014 is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen en op 1 januari 2015 trad de wet in werking, tegelijk met de Jeugdwet.

Het hoofddoel van deze wetwijziging was om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, wat inhoudt dat tijdig de juiste kinderbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Het hoofddoel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen valt uiteen in de volgende subdoelen:

- de beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel (het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind);
- het verbreden van de toegang tot een kinderbeschermingsmaatregel;
- het voorkomen oneigenlijk gebruik van een (verlenging van een) OTS;
- een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS;
- het waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijziging in het verblijf bij een uithuisplaatsing van een minderjarige.³

Met de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen is onder meer de regeling van de OTS op belangrijke punten aangepast en zijn de maatregelen van ontheffing van en ontzetting uit het gezag samengevoegd tot één nieuwe maatregel, de gezagsbeëindiging (artikel 1:266 e.v. BW). De rechtsgronden voor de OTS en de maatregel van gezagsbeëindiging zijn aangepast tot een kindgerichte formulering zodat het eenvoudiger is om te kiezen voor de maatregel die het meest aansluit bij de omstandigheden waarin het kind zich bevindt.

Zoals genoemd trad op 1 januari 2015 ook de Jeugdwet in werking, die de Wet op de jeugdzorg heeft vervangen. De invoering van de Jeugdwet heeft het jeugdstelsel grondig gewijzigd, met als hoofddoel om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, waarbij de eigen kracht van jeugdigen, hun gezin en netwerk en hun probleemoplossend vermogen zou moeten worden versterkt. Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor vrijwillige jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdhulpverlening. Met deze decentralisatie werd onder meer beoogd om de zorg dicht bij het kind en de ouders of verzorgers te brengen en de verwachting was dat het beroep op kinderbeschermingsmaatregelen zou afnemen door het opvoedkundig klimaat te versterken en eerder de juiste hulp te bieden. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren was het

³ Smit & Timmermans 2016, p. 22.

uitgangspunt en het streven was om het aantal jeugdigen met jeugdhulp te verminderen. Aan gezinnen moest integrale hulp worden geboden volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur' en de regeldruk en bureaucratie voor professionals moest verminderen. Met een transformatie van het meer inzetten op preventie en het eerder bieden van de juiste hulp op maat zou het beroep op dure gespecialiseerde hulp kleiner moeten worden. Dat is (nog) niet gelukt; de transformatiedoelen zijn nog niet behaald en in de afgelopen jaren blijkt het jeugdhulpgebruik juist te zijn toegenomen.⁴ Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet in 2018 blijkt verder dat vanuit juridisch perspectief een van de belangrijkste zorgpunten is dat de rechtsbescherming van cliënten bij jeugdhulp tekortschiet.⁵

Cijfermatige ontwikkelingen

Op basis van cijfers van het CBS kan een beeld worden gegeven van het jeugdhulpgebruik in Nederland en het aantal kinderen dat te maken krijgt met een kinderbeschermingsmaatregel. In 2021 kregen bijna 444.000 jongeren jeugdhulp.⁶ Als de groep jongeren van 18 tot en met 22 jaar buiten beschouwing wordt gelaten, ontving 13% van alle jongeren in deze periode jeugdhulp.⁷ De meeste minderjarigen die te maken krijgen met een maatregel van kinderbescherming, ontvangen jeugdhulp waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Zo ontving in 2021 78% van de minderjarigen met een maatregel van OTS daarnaast ook jeugdhulp.⁸ Van alle minderjarigen met een voogdijmaatregel ontving in 2021 93% jeugdhulp; meestal ging het dan om jeugdhulp met verblijf (87%).⁹

Op 31 december 2021 ontvingen ongeveer 32.000 kinderen in Nederland jeugdbescherming.¹⁰ Dat is ongeveer 1% van alle jongeren onder de achttien jaar.¹¹ De meeste van deze kinderen hadden te maken met een OTS. In totaal stonden op 31 december 2021 21.855 kinderen onder toezicht,¹² en was op 10.070 kinderen een voogdijmaatregel van toepassing (doorgaans vanwege een gezagsbeëindigende maatregel).¹³ In het laatste decennium zijn er minder maatregelen van kinderbescherming uitgesproken dan in de periode daarvoor. Met name in de periode tussen 2009 en 2016 was er een sterke daling van het aantal maatregelen van OTS. In de periode tussen 2016 nam dit aantal weer toe, terwijl in 2021 op basis van voorlopige cijfers er weer een daling lijkt te zijn van het aantal maatregelen van OTS.¹⁴ Over de gehele periode vanaf invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is het aantal maatregelen van OTS op peildatum aldus gestegen van 21.395 in 2015 naar 21.894 in 2021.¹⁵

⁴ De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; Bruning, De Boer & Verkroost 2018.

⁵ Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 99.

⁶ *Jeugdhulp 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.0.1.

⁷ *Jeugdhulp 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.1.1.

⁸ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, par. 1.7 en 2.5.

⁹ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.7.2.

¹⁰ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.0.1.

¹¹ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, par. 1.8.

¹² Dit betreft 22.365 kinderen die onder toezicht staan en 360 kinderen op wie een voorlopige ondertoezichtstelling van toepassing is. Zie *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.0.1.

¹³ Dit betreft 9.780 kinderen die onder voogdij staan en 290 kinderen op wie een voorlopige voogdij van toepassing is. Zie *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.0.1.

¹⁴ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, par. 1.2. Zie ook Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 264-265.

¹⁵ Zie voor het aantal ondertoezichtstelling op peildatum 31 december van de afgelopen jaren *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, figuur 1.2.1.

Het aantal minderjarigen dat met een voorlopige OTS te maken kreeg, was in 2021 ongeveer 1.600 (zie instroom).¹⁶ Op peildatum 31 december 2021 hadden 330 minderjarigen te maken met een voorlopige OTS.¹⁷ Een voorlopige OTS gaat vrijwel altijd gepaard met een uithuisplaatsing. De stijging van het aantal voorlopige OTS-maatregelen na invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen komt overeen met het beeld dat in de eerste periode na invoering van de wet, het aantal spoedmaatregelen sterk toenam. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar over het aantal spoeduisplaatsingen tijdens een lopende OTS, zodat geen conclusies kunnen worden getrokken over het aantal kinderen dat in het kader van een spoedmaatregel uit huis is geplaatst.

De gemiddelde duur van een OTS was in 2016 1.085 dagen. In de afgelopen jaren is deze gemiddelde duur steeds verder afgenomen tot 830 dagen in 2020. In 2021 is de gemiddelde duur van de OTS voor het eerst weer iets toegenomen naar 844 dagen.¹⁸

Verreweg de belangrijkste reden voor beëindiging van de OTS is het bereiken van de achttienjarige leeftijd van de minderjarige. In 2021 werden 7.005 maatregelen beëindigd omdat de minderjarige meerderjarig was geworden. Als alleen wordt gekeken naar het aantal maatregelen van OTS dat volgens plan werd beëindigd, dan waren dat er in 2021 1.725. Het aantal maatregelen van OTS dat is beëindigd omdat werd overgegaan tot een gezagsbeëindiging, is in de afgelopen jaren sterk gedaald van 1.600 in 2016 naar 185 in 2021.¹⁹ Hieruit blijkt duidelijk dat het aantal gezagsbeëindigende maatregelen in de afgelopen jaren sterk is gedaald. Die daling vertaalt zich ook in een daling van het aantal kinderen dat onder voogdij staat. Na een initiële stijging na invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen van het aantal kinderen met een voogdijmaatregel, is het aantal kinderen met een voogdijmaatregel de laatste jaren weer afgenomen van 9.935 in 2017 naar 9.570 in 2021. Opvallend is dat de wettelijke mogelijkheid van herstel in het gezag steeds vaker voorkomt, van 195 keer in 2016 naar 905 keer in 2021.²⁰ Daarmee is herstel in het gezag nu de belangrijkste reden voor beëindiging van een voogdijmaatregel. Het aantal keren dat de voogdij is overgedragen van de gecertificeerde instelling naar een pleegouder, is in de afgelopen jaren steeds verder afgenomen, ondanks een tijdelijke toename in 2019. In 2016 werd 295 keer de voogdij naar pleegouders overgedragen, in 2021 was dat nog 55 keer.²¹

Van het aantal kinderen dat onder toezicht staat, ontving in 2021 33% ook jeugdhulp met verblijf.²² Dat betekent dat zij niet thuis wonen, maar in een pleeggezin, gezinshuis, gesloten of open instelling. Dit percentage wordt gebruikt om het aantal uithuisplaatsingen uit af te leiden. Het geeft evenwel geen volledig beeld van het aantal uithuisplaatsingen, nu kinderen die in een jaar meerdere vormen van jeugdhulp ontvangen, bijvoorbeeld doordat zij vanuit een pleeggezin overgeplaatst worden naar een instelling, meerdere keren meetellen in de cijfers. Het percentage kinderen dat tijdens de OTS gebruik maakt van jeugdhulp met verblijf is in de afgelopen jaren afgenomen. In 2016 ging dit nog om 40%. Van het totaal aantal kinderen dat onder toezicht stond in 2021, maakte 17% voor kortere of langere tijd gebruik van pleegzorg, 5% verbleef in een gezinshuis; 3% in een instelling voor gesloten jeugdhulp en 13% verbleef een jeugdhulpaanbieder anders dan pleegzorg, gezinsgericht of een

¹⁶ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.0.1. Onder 'instroom' kan worden afgelezen hoeveel in 2021 een voorlopige ondertoezichtstelling is uitgesproken.

¹⁷ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.0.1.

¹⁸ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, par. 1.4.1.

¹⁹ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, figuur 1.5.1.

²⁰ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, figuur 1.5.2.

²¹ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, figuur 1.5.2.

²² *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, par. 1.7.

gesloten instelling.²³ Doorgaans gaat het binnen deze laatste categorie om kinderen die in een instelling verblijven.

Van het totaal aantal kinderen onder voogdij van de gecertificeerde instelling ontvangt 87% jeugdhulp met verblijf. Ook ontvangt 50% van deze groep jeugdhulp zonder verblijf. Het gaat daarbij in de meeste gevallen om ambulante jeugdhulp (36% van het totaal aantal jongeren onder voogdij). Kinderen die onder voogdij staan, wonen het vaakst in een pleeggezin. Van het totaal aantal kinderen onder voogdij van een gecertificeerde instelling woont 65% in een pleeggezin. Er zijn ook kinderen onder voogdij van een gecertificeerde instelling die in een instelling wonen. Van de kinderen onder voogdij van een gecertificeerde instelling was in 2021 2% voor kortere of langere tijd gesloten geplaatst en 19% verbleef in 2021 in een open residentiële instelling.²⁴

1.2 Evaluatiekader en tussentijdse evaluatie Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen

Bij de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is in opdracht van het WODC door Regioplan een evaluatiekader ontwikkeld om de wetswijziging te evalueren.²⁵ Vastgesteld is op welke wijze de doelen van de wet zouden moeten worden bereikt en met welke indicatoren kan worden gemeten of de wet wordt uitgevoerd zoals dat is beoogd. Tevens is bij de indicatoren de ontsluitingswijze inzichtelijk gemaakt (registratiesystemen, dossiers, interviews). Aan de hand hiervan is door Regioplan een nulmeting uitgevoerd waarin de stand van zaken vlak vóór invoering van de nieuwe wet en een meting van de stand van zaken waarin de situatie vlak na invoering van de wetswijziging in kaart is gebracht.²⁶ Regioplan adviseert in het onderzoek dat voor vervolgmetingen hetzelfde instrumentarium wordt gehanteerd en bij voorkeur dezelfde instellingen worden benaderd, zodat de verschillende metingen op betrouwbare wijze met elkaar kunnen worden vergeleken. Daarbij is het voor de interpretatie van de uitkomsten van belang te kijken naar de randvoorwaarden die nodig zijn voor het realiseren van de doelen van de wetswijziging. Op die manier kan inzicht worden verkregen in de vraag of, en zo ja, in hoeverre, effecten mogelijk nog uitblijven door een gebrek aan de juiste omstandigheden. Regioplan heeft in het rapport aandachtspunten voor vervolgmetingen benoemd.²⁷ Ook wordt geadviseerd om in een expertmeeting de uitkomsten van de evaluatie terug te leggen.

In de tussenevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen uit 2018 is het door Regioplan ontwikkelde evaluatiekader van vijf subdoelen met daaraan gekoppelde indicatoren als basis gebruikt en is zoveel mogelijk aangesloten bij de onderzoeksmethode en -instrumenten zoals deze door Regioplan zijn ontwikkeld.²⁸ Deze tussenevaluatie levert een gedifferentieerd beeld op van de ontwikkelingen na de wetswijziging. De onderzoekers hebben via een analyse van registraties cijfers verzameld en hebben dossieronderzoek uitgevoerd ($N=202$: 100 dossiers bij de Raad voor de Kinderbescherming en 102 dossiers bij gecertificeerde instellingen). De resultaten van dit deel van het onderzoek kunnen zodoende vergeleken worden met de resultaten uit de nulmeting en de meting van de stand van zaken van Regioplan. Tevens is een jurisprudentieonderzoek verricht naar de toepassing

²³ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, figuur 1.7.1.

²⁴ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, figuur 1.7.2.

²⁵ Smit & Timmermans 2016.

²⁶ Smit & Timmermans 2016, p. 65. Het dossieronderzoek ($N=200$) is uitgevoerd d.m.v. interviews met de bij het dossier betrokken raadsonderzoekers resp. jeugdbeschermers.

²⁷ Smit & Timmermans 2016, hoofdstuk 6.

²⁸ Lünemann e.a. 2018.

van de 'aanvaardbare termijn' als onderdeel van de rechtsgrond voor de maatregelen van OTS en gezagsbeëindiging. Er is onderzocht hoe dit begrip in gepubliceerde jurisprudentie (tussen 1 mei 2015 en 12 april 2017) is toegepast. Verder zijn interviews gehouden met beroepskrachten van de Raad voor de Kinderbescherming ($N=19$) en gecertificeerde instellingen ($N=18$), kinderrechters ($N=6$), ouders ($N=18$), pleegouders ($N=18$) en jongeren ($N=4$). In de interviews is ingegaan op de toepassing van de rechtsgronden (met name de 'acceptatie van hulp' en 'de aanvaardbare termijn'), de concrete bedreigingen in de beschikking, de positie van pleegouders, of geschillen worden voorgelegd en overige punten.²⁹ Ook zijn vijf focusgroepen georganiseerd om meer inzicht te verkrijgen in bedoelde en onbedoelde effecten van de nieuwe wet op de uitvoeringspraktijk.

Uit de tussenevaluatie wordt duidelijk dat de termen 'acceptatie van hulp' (onderdeel van de rechtsgrond voor OTS) en 'aanvaardbare termijn' nog vragen oproepen bij de toepassing en interpretatie. Dit zou in de eindevaluatie moeten worden meegenomen. Tevens wordt geadviseerd om de legitimatie van de toepassing van een OTS zonder uithuisplaatsing voor een lange tijd in de eindevaluatie mee te nemen. Verder zou de eindevaluatie aandacht moeten besteden aan de vraag of wettelijke regulering in het voogdijkader (onder meer de invoering van een geschillenregeling) noodzakelijk is.

1.3 Ontwikkelingen die van invloed zijn op de jeugdbescherming

Al in het rapport van Regioplan werd benoemd dat diverse ontwikkelingen buiten de gewijzigde wetgeving tot herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen van invloed zijn op de jeugdbescherming en dat eventuele geobserveerde effecten niet per se (ten dele) toegeschreven kunnen worden aan de gewijzigde wetgeving, maar aan andere ontwikkelingen binnen het domein jeugdzorg. In de afgelopen vijf jaar is gebleken dat verschillende factoren niet los gezien kunnen worden van de implementatie van de wetgeving. Daarbij gaat het zowel om juridische factoren die de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen beïnvloeden (zoals onduidelijkheid over onderdelen van de herziene wet of ontwikkelingen in de jurisprudentie) als context-factoren die van invloed zijn op de herziene kinderbeschermingswetgeving en de toepassing daarvan, zoals de huidige zorgen over het jeugdhulpstelsel sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015. Deze factoren zullen ook nader worden onderzocht.

1.4 Onderzoeksvragen

Op basis van de door Regioplan ontwikkelde indicatoren, de nulmeting, de meting van de stand van zaken en de eerste meting die met de tussenevaluatie is verricht, zijn inzichten verkregen over de vraag of en zo ja in hoeverre de beoogde doelen van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen zijn behaald. Ook is in de beide onderzoeken een procesevaluatie verricht en is inzichtelijk gemaakt welke aandachts- en knelpunten zijn geconstateerd bij de uitvoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. In de eindevaluatie van deze wet moet duidelijk worden of de wet inderdaad geleid heeft tot de gestelde doelen met behulp van een tweede meting en een procesevaluatie. Het is echter duidelijk dat de randvoorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van de beoogde doelen sinds de invoering van de Jeugdwet onder druk staan en niet optimaal zijn. Tevens zijn er in de afgelopen vijf jaar ontwikkelingen zichtbaar die vragen oproepen over de toepasbaarheid

²⁹ Lünemann e.a. 2018, bijlagen (topiclijsten interviews).

van de wet herziening kinderschermingsmaatregelen op specifieke onderdelen en mogelijke hiaten in de wet, en tevens over de aansluiting van deze wet op de Jeugdwet. In de eindevaluatie van de wet worden ook deze vragen meegenomen en worden de uitkomsten van het onderzoek nader geduid om de vraag te beantwoorden of er uitspraken te doen zijn over mogelijke aanpassingen in de kinderschermingswetgeving die wenselijk zouden kunnen zijn met het oog op het behalen van de doelstellingen. Hieronder zullen de doelstelling, de probleemstelling en de onderzoeksvragen bij het onderzoek worden toegelicht.

1.4.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om te komen tot een eindevaluatie van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen.

1.4.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de bovenstaande inleiding vallen een drietal hoofdvragen af te leiden. De centrale vraagstelling van dit onderzoek is dan ook driedig.

1. Doelstellingen behaald?

Ten eerste moet antwoord worden gegeven op de vraag hoe de situatie ten aanzien van de hierboven genoemde indicatoren vijf jaar na de invoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is (eindmeting) en in hoeverre de doelen van deze wet zijn behaald (vergelijking van de nulmeting en de meting van de stand van zaken door Regioplan, de eerste meting uit de tussenevaluatie en de eindmeting). Daarbij moet ook worden gezien in hoeverre en op welke wijze gevolg is gegeven aan in de tussenevaluatie geconstateerde uitgangspunten ten aanzien van de uitvoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen (en als geen gevolg is gegeven aan bepaalde aandachtspunten, waarom dat niet is gebeurd).

2. Uitvoering wet: aandachts- en knelpunten?

Hoe verloopt de uitvoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen (procesevaluatie) en zijn er nog knel- of aandachtspunten? Daarbij moet ook worden gezien wat de stand van zaken is ten aanzien van eerder geconstateerde aandachtspunten in dit opzicht.

3. Aansluiting bij Jeugdwet en ontwikkelingen t.a.v. toepassing daarvan

In hoeverre sluit de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen aan bij de huidige praktijk van gezinsgericht werken, de voorgenomen vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen en de Jeugdwet 2.0; met andere woorden, in hoeverre sluit de wet aan bij de Jeugdwet en ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing van de Jeugdwet?

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

Ten aanzien van hoofdvraag 1:

1. Hoe is de situatie ten aanzien van indicatoren vijf jaar na de invoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen.
2. In hoeverre zijn de gestelde doelen van de wet behaald?

Ten aanzien van hoofdvraag 2:

3. Hoe verloopt de uitvoering van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen; zijn er nog knel- of aandachtspunten?
4. Wat is de stand van zaken ten aanzien van eerder geconstateerde aandachtspunten? Hierbij zal onder meer worden ingegaan op langdurige maatregelen van OTS, de ruimte die bestaat om af te zien van gezagsbeëindiging, de rechtsgrond 'acceptatie van hulp' en 'aanvaardbare termijn' en het horen van minderjarigen.
5. Zijn er juridische knelpunten en/of aandachtspunten t.a.v. de toepassing van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen? Hierbij zal onder meer worden ingegaan op de taken van de Raad voor de Kinderbescherming ten aanzien van de maatregelen van kindbescherming, de noodzaak tot wettelijke regulering van voogdij (toetsende taak Raad voor de Kinderbescherming en/of geschillenregeling noodzakelijk?), de toepassing van maatregelen bij conflictscheidingen, de behoefte aan een maatregel tot gezagsbeëindiging zoals in de startnotitie is benoemd en mogelijk oneigenlijk gebruik van de gezagsbeëindiging en beperkingen in omgang tussen ouders en kind na het uitspreken van deze maatregel.

Ten aanzien van hoofdvraag 3:

6. In hoeverre sluit de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen aan bij de Jeugdwet sinds de inwerkingtreding in 2015?
7. In hoeverre sluit de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen aan bij de huidige praktijk van gezinsgericht werken, de voorgenomen vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen en de Jeugdwet 2.0 en andere ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing van de Jeugdwet sinds 2015? Hierbij zal onder meer worden ingegaan op de vraag hoe de toepassing van de wet zich verhoudt tot het in de praktijk ontstane tussenkader van 'drang' of 'preventieve jeugdbescherming' waarbij de Raad voor de Kinderbescherming en/of de Gecertificeerde instellingen in het vrijwillige kader betrokken.

1.5 Methoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van: a) dossieronderzoek; b) jurisprudentieonderzoek; c) literatuuronderzoek; en d) interviews en focusgroepen. In Figuur 1.1 is voor elk van deze onderzoeksmethoden weergegeven voor welke onderzoeksvraag deze relevant zijn. Zowel voor het dossieronderzoek als voor de interviews en focusgroepen is toestemming verkregen van de Ethiek Commissie van het Instituut Pedagogische Wetenschappen van de Universiteit Leiden (dossiernummers ECPW-2020/291 en ECPW-2021/322, respectievelijk). In het onderzoek is zoveel mogelijk aangesloten bij de onderzoeksmethoden en -instrumenten zoals ontwikkeld door Regioplan en uitgevoerd in de tussenevaluatie door het Verwey-Jonker Instituut.

Figuur 1.1*Overzicht van onderzoeksvragen & -methoden.*

	Dossiers 	Juris- prudentie 	Literatuur 	Interviews & Focusgroepen 
1. Hoe is de situatie ten aanzien van indicatoren vijf jaar na de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen?	✓			
2. In hoeverre zijn de gestelde doelen van de wet behaald?	✓			✓
3. Hoe verloopt de uitvoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen; zijn er nog knel- of aandachtspunten?	✓			✓
4. Wat is de stand van zaken ten aanzien van eerder geconstateerde aandachtspunten?		✓	✓	✓
5. Zijn er juridische knel- en/of aandachtspunten t.a.v. de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen?		✓	✓	✓
6. In hoeverre sluit de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen aan bij de Jeugdwet sinds haar inwerkingtreding?		✓	✓	✓
7. In hoeverre sluit de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen aan bij huidige praktijk van gezinsgericht werken, de voorgenomen vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen en de Jeugdwet 2.0 en andere ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing van de Jeugdwet sinds 2015?		✓	✓	✓

1.5.1 Dossieronderzoek

Dossiers

Voor het dossieronderzoek zijn in totaal 202 dossiers bekeken bij de Raad voor de Kinderbescherming ($N=100$) en bij verschillende gecertificeerde instellingen ($N=102$). Bij de Raad voor de Kinderbescherming is een semi-willekeurige steekproef getrokken van 100 dossiers uit alle zaken waarin de Raad voor de Kinderbescherming in 2019 een onderzoek heeft afgerond. Daarbij is als voorwaarde gesteld dat de verdeling van het type zaken (d.w.z. de betreffende kinderbeschermingsmaatregel) gelijk was aan de verdeling in de tussenevaluatie. Mogelijke verschillen in resultaten kunnen dan niet verklaard worden door een over- of ondervertegenwoordiging van een bepaald type zaken ten opzichte van de tussenevaluatie. Dit betekent overigens niet dat de zaken op inhoudelijk niveau ook vergelijkbaar zijn; het gaat puur om het type maatregelen die zijn verzocht. De uiteindelijke steekproef bestond uit dossiers waarbij sprake was van (1) alleen een OTS ($N=38$), (2) een OTS met machtiging uithuisplaatsing ($N=22$) en (3) een gezagsbeëindigende maatregel ($N=40$). Ook bij de selectie van de 102 dossiers bij de gecertificeerde instellingen is rekening gehouden met de vergelijkbaarheid van de steekproef met de tussenevaluatie. Ten eerste zijn de dossiers afkomstig van de gecertificeerde instellingen die ook deelnamen aan deze eerdere meting. Bij drie van de negen instellingen die deelnamen aan de tussenevaluatie was het echter niet mogelijk om dossiers voor deze eidevaluatie te selecteren,³⁰ waardoor de dossier afkomstig zijn van de volgende zes locaties: BJZ

³⁰ Het gaat hier om de Gecertificeerde Instellingen Intervence (Zeeland), de Stichting Gereformeerde Jeugdbescherming (landelijk) en De Jeugd- en gezinsbeschermers (Noord-Holland). Intervence is als gevolg van

Limburg, Expertisecentrum William Schrikker Groep (landelijk), Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond, Leger des Heils (landelijk) en Regiecentrum Bescherming en Veiligheid (Friesland). Waar er in de tussenevaluatie gestreefd werd naar een gelijke verdeling tussen grote, middelgrote en kleine instellingen, moet opgemerkt worden dat de kleinere instellingen voor de huidige meting zijn uitgevallen en dus ondervertegenwoordigd zijn. Daarentegen is de verdeling in het type zaken wel gelijk aan de verdeling in de tussenevaluatie (50% OTS en 50% OTS met machtiging uithuisplaatsing). Net als bij de Raad is er bij de gecertificeerde instellingen een semi-willekeurige steekproef getrokken uit alle zaken die in 2019 zijn gestart zijn. Daarbij moest het gaan om een OTS al dan niet met machtiging uithuisplaatsing; er mocht dus geen sprake zijn van een verlenging. In de dossiers waar enkel sprake was van een OTS, mocht de minderjarige op geen enkel moment in 2019 ook uit huis geplaatst zijn geweest. In de dossiers waar sprake was van een OTS met uithuisplaatsing, was een gesloten plaatsing een exclusiecriteria. Dat geldt zowel voor de zaken bij de gecertificeerde instellingen als voor de zaken bij de Raad voor de Kinderbescherming.

Procedure dossieronderzoek

Zoals reeds benoemd, is bij zowel de gecertificeerde instellingen als bij de Raad een semi-willekeurige selectie gemaakt van dossiers. Deze selectie is gemaakt door de onderzoekers op basis van een gepseudonimiseerde lijst die de instanties aanleverden met alle dossiers die in aanmerking kwamen volgens de inclusiecriteria. Deze procedure is tweemaal uitgevoerd omdat veel dossiers in de aanvankelijke steekproef onvolledig bleken. Zo ontbrak in veel zaken de beschikking of een verzoek tot onderzoek van de Raad. Ook ontbrak in sommige gevallen het raadsrapport. Om meer volledige dossiers te verkrijgen is een tweede steekproef getrokken. Vervolgens hebben de instanties de onderzoekers toegang verleend tot inzage van de geselecteerde dossiers, zodat de onderzoekers de dossiers konden coderen. Inzage van de dossiers gebeurde bij de Raad digitaal, bij de gecertificeerde instellingen zijn de dossiers op locatie ingezien.

Coderen en rapporteren

Voor het coderen is gebruik gemaakt van het door het Verwey-Jonker Instituut gemaakte codeerschema. Het meten van het ontwikkelde evaluatiekader van vijf subdoelen met de daaraan gekoppelde indicatoren vormt dus de basis voor het dossieronderzoek van de eindevaluatie. Op deze manier is het mogelijk om een vergelijking te maken tussen de scores van de nulmeting, tussenmeting en eindmeting. Voorafgaand aan het dossieronderzoek (naar aanleiding van het jurisprudentieonderzoek en literatuur) zijn enkele vragen en antwoordmogelijkheden in het codeerschema wel wat concreter gemaakt, anders geformuleerd of toegevoegd.

Om betrouwbaarheid te genereren zijn de onderzoekers zowel voor het codeerschema van de Raad voor de Kinderbescherming als van de gecertificeerde instellingen een dag samen geweest om ervoor te zorgen dat het codeerschema op dezelfde manier werd geïnterpreteerd. Hierbij zijn eerst verschillende dossiers als proef gescoord. Deze dossiers zijn niet meegenomen in het onderzoek. Daarnaast zijn er afspraken met elkaar gemaakt over het scoren en is er overleg geweest over

financiële problemen opgehouden te bestaan en de Stichting Gereformeerde Jeugdbescherming is inmiddels samengegaan met Timon en het Leger des Heils. De Jeugd- en Gezinsbeschermers werken onder de naam 'Partners voor jeugd' samen met de William Schrikker Groep. Omdat de William Schrikker Groep al meedeelde aan het onderzoek is, ook met het oog op de werkdruk, door de instelling besloten dat Jeugd en Gezinsbeschermers niet apart nog zou deelnemen aan het onderzoek.

subjectieve begrippen om een zo hoog mogelijke betrouwbaarheid te creëren. Tevens is er tijdens het onderzoek een logboek bijgehouden, dat voorafgaand aan elke onderzoeksdag werd bekeken door de onderzoekers. Op deze manier was elke onderzoeker op de hoogte van de afspraken.

Het coderen van de dossiers heeft geresulteerd in een uitgebreid overzicht van bevindingen dat te vinden is in Bijlage 2. Deze resultaten worden in het rapport per subdoel en betreffende indicator besproken, waarmee het overzicht in Bijlage 2 vooral ter naslagwerk bedoeld is.

Bij de analyses voor het dossieronderzoek zijn vooral percentages relevant. Voor elk van de vijf verschillende subdoelen worden percentages berekend voor de betreffende indicatoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag in hoeveel van de maatregelen van OTS getoetst is of de benodigde hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd (rechtsgrond ‘acceptatie hulp’, zie paragraaf 2.1.1). In dit voorbeeld zal het percentage berekend worden binnen de dossiers waarin sprake is van een OTS, maar bij andere indicatoren moet mogelijk naar alle dossiers gekeken worden of juist naar alleen uithuisplaatsingen dan wel gezagsbeëindigende maatregelen. Aangezien bepaalde subdoelen en betreffende indicatoren betrekking hebben op een *specifieke* maatregel, kan het aantal relevante dossiers voor elk subdoel en indicator verschillen. Om die reden is er bij de bespreking van de resultaten van het dossieronderzoek sprake van een wisselende *N*.

1.5.2 Jurisprudentieonderzoek

Bij het jurisprudentieonderzoek zijn verschillende juridische bronnen – gepubliceerd tussen 1 januari 2015 en 1 augustus 2021 – gescreend op jurisprudentie. Als in deze bronnen is verwezen naar jurisprudentie, is vervolgens gekeken op welk artikel deze jurisprudentie betrekking had. De jurisprudentie vanaf 1 januari 2015 die betrekking heeft op de wetsartikelen die zijn gewijzigd of toegevoegd met de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen, is geselecteerd.

Door deze methode te hanteren is ondervangen dat het jurisprudentieonderzoek te omvangrijk en tijdsintensief zou worden, zoals het geval zou zijn bij een analyse van alle op rechtspraak.nl gepubliceerde jurisprudentie. Bovendien worden in tijdschriften en commentaren vooral uitspraken opgenomen die bijdragen aan de uitleg en interpretatie van een bepaald wetsartikel. Daarentegen worden op rechtspraak.nl alle uitspraken opgenomen, waarvan het merendeel kan worden gekwalificeerd als ‘standaardzaken’, zaken waarbij de toepassing van de wet geen specifieke vragen of ingewikkeldheden oplevert. De uitspraken die bijdragen aan de rechtsvorming, doordat een bepaling op een specifieke manier wordt geïnterpreteerd, of een casus voorligt waar de wet niet vlekkeloos op aansluit, worden in de vaktijdschriften gepubliceerd. Het zijn bij uitstek deze zaken die van belang zijn voor deze wetsevaluatie. Daarnaast zorgt het zoeken op artikel voor een meer objectieve selectie dan wanneer alleen zou worden gezocht op de reeds bekende thema’s. Dit zou immers kunnen leiden tot blinde vlekken in het zoeken naar en het selecteren van jurisprudentie.

Het jurisprudentieonderzoek is opgesplitst in twee fasen. In de eerste fase is uit primaire bronnen de jurisprudentie geselecteerd van 1 januari 2015 tot 1 augustus 2021 die betrekking heeft op een of meer artikelen die met de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen zijn gewijzigd of toegevoegd.³¹ Deze selectie is gedaan uit de tussen 1 januari 2015 en 1 augustus 2021 uitgebrachte *Jurisprudentie Personen- en Familierecht, Tijdschrift Familie- en Jeugdrecht, Jeugdrecht in de Praktijk,*

³¹ Artikel 1:255 lid 1 tot en met 5, 1:260 lid 2, 1:261 lid 2, 1:262b, 1:263 lid 3, 1:265a, 1:265d, 1:265e, 1:265g, 1:265i, 1:265j 1:265k, 1:266 lid 1 en 2, 1:267 lid 2 BW; en 799a lid 2 Rv.

de commentaren in *Tekst & Commentaar* en *De Groene Serie* en de op de Kennisbank Familierecht³² gepubliceerde uitspraken op het gebied van jeugdbescherming.

In de tweede fase is de verzamelde jurisprudentie geanalyseerd en is een inhoudelijke selectie gedaan, met als selectie criterium een vernieuwende of verduidelijkende overweging of beslissing over de met de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen aangepaste bepalingen. Beslissingen waarin sec de gronden werden toegepast en geen verheldering werd geboden in de wijze waarop en/of waarom de rechter aan de gronden toetst, een artikel interpreteert of de feiten weegt, zijn dus buiten beschouwing gelaten. Dat geldt ook ten aanzien van jurisprudentie over gronden die wel in de gewijzigde artikelen staan, maar op zichzelf niet zijn gewijzigd met de wetswijziging, zoals bijvoorbeeld de grond ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ bij artikel 1:255 lid 1 BW. Vervolgens zijn de beslissingen die wel van toegevoegde waarde bleken te zijn, gecategoriseerd. Een volledig overzicht van de geraadpleegde jurisprudentie is te vinden in Bijlage 3.

Tot slot wordt opgemerkt dat enkele artikelen die wel zijn gewijzigd met de wetswijziging nauwelijks aan bod zijn gekomen in de geraadpleegde bronnen.³³ Omdat artikel 799a lid 2 Rv bij een nadere zoektocht op rechtspraak.nl te veel resultaten opleverde om binnen dit onderzoek te analyseren en selecteren, zijn deze artikelen in dit jurisprudentieonderzoek onderbelicht gebleven. Omdat ook jurisprudentie over artikel 1:265d, 1:255 lid 2, 1:260 lid 2, 1:261 lid 2, 1:266 lid 2 en 1:267 lid 2 BW weinig of niet aan bod kwam in de primaire bronnen, is een nadere zoektocht op rechtspraak.nl uitgevoerd; deze uitspraken zijn meegenomen in het onderzoek.

1.5.3 Literatuuronderzoek

Voor deze wetsevaluatie is tevens een literatuuronderzoek verricht. Relevante juridisch-wetenschappelijke literatuur over de wet herziening kindbeschermingsmaatregelen uit de periode van 1 januari 2015 tot 31 december 2021 is geanalyseerd en verwerkt in dit onderzoeksrapport. In eerste instantie is daarbij in Legal Intelligence gezocht op de term ‘herziening kindbeschermingsmaatregelen’. Daarna is per gewijzigd artikel van de herziene wet een zoekopdracht uitgevoerd, waarna de zoekresultaten zijn gefilterd op de categorie literatuur die is verschenen in de periode tussen 2015 en 2022. Vervolgens zijn ook de in deze periode verschenen proefschriften met betrekking tot dit onderwerp bekeken en is een check uitgevoerd of daarin nog literatuur is vermeld die was gemist in de zoekopdracht (sneeuwbalmethode). Daarbij is per doel, indicator en per onderdeel van de procesevaluatie en de contextfactoren die relevant zijn voor de uitvoering van de wet verslag gelegd van de relevante bevindingen uit deze bronnen.

1.5.4 Interviews en Focusgroepen

In het laatste deelonderzoek is in twee fases gesproken met betrokken professionals en ervaringsdeskundigen. In de eerste fase stond het doel centraal om een beeld te krijgen van ervaringen, procedures, knel- en aandachtspunten en meningen *binnen* bepaalde groepen deelnemers, waarvoor interviews zijn gebruikt. In de tweede fase was het doel om een discussie over deze zaken te voeren *tussen* experts vanuit verschillende groepen deelnemers, waarbij ook aandacht was voor reflectie en mogelijke aanbevelingen. Om deze discussie te bevorderen, is gebruik gemaakt van focusgroepen.

³² www.split-online.nl.

³³ Artikel 799a lid 2 Rv.

Interviews

Deelnemers

In totaal is gesproken met 56 deelnemers, waarvan 33 professionals en 23 ervaringsdeskundigen. De groep professionals bestaat uit kinderrechters ($N=6$), medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming ($N=12$) en medewerkers van gecertificeerde instellingen ($N=15$). De groep ervaringsdeskundigen bestaat uit pleegouders ($N=15$), ouders ($N=3$) en jongeren ($N=5$). Een gedetailleerd overzicht van deze deelnemers is te vinden in Tabel 1.1.

Tabel 1.1.

Overzicht van deelnemers aan de interviews ($N=56$ in totaal).

Professionals	N	Ervaringsdeskundigen	N
<i>Rechters</i>	6	<i>Pleegouders</i>	15
Rechtbank	4	Pleeggezin	10
Gerechtshof	2	Gezinshuis	5
<i>RvdK</i>	12	<i>Ouders</i>	3
Raadsonderzoeker	5	<i>Jongeren</i>	5
Beleidsadviseur	2		
Gedragwetenschapper	1		
Jurist	4		
<i>GI</i>	15		
Jeugdbeschermer	9		
Gedragwetenschapper	3		
Jurist	3		
Totaal	33	Totaal	23

In Tabel 1.1 is te zien dat er bij de gecertificeerde instellingen en de Raad deelnemers zijn geïnccludeerd met verschillende achtergronden (d.w.z. zowel juristen als medewerkers met een pedagogische achtergrond). Tevens zijn er naast kinderrechters werkzaam bij rechtbanken ook enkele raadsheren van een gerechtshof geïnccludeerd. Voor alle professionals geldt dat zij op zijn minst vanaf 2019 werkzaam zijn in hun huidige functie. Dit garandeert dat professionals een goed beeld hebben van de uitvoering van de huidige wetgeving binnen hun organisatie en mogelijke knel- en/of aandachtspunten die er zijn. Voor ervaringsdeskundigen is het juist belangrijk dat zij recent nog ervaring hadden met een kinderschermingsmaatregel, en daarom is het inclusiecriteria gehanteerd dat zij in of na 2019 nog ervaring hadden met een maatregel.

Ook voor ervaringsdeskundigen is het inclusiecriteria opgesteld dat zij in de afgelopen jaren (in of na 2019) ervaring hadden met een kinderschermingsmaatregel. Bij jongeren is hiervan afgeweken en zijn alle jongeren geïnccludeerd die na 2015 ervaring hadden met jeugdbescherming, onder de voorwaarde dat zij ten minste 16 en ten hoogste 21 jaar oud zijn. Hoewel als inclusiecriteria gesteld was dat de ervaringsdeskundigen ervaring hadden met het gedwongen en niet alleen met het vrijwillige kader, bleek tijdens de interviews dat er bij twee van de jongeren toch sprake was van hulp in het vrijwillige kader. Deze jongeren zijn echter niet geëxcludeerd omdat zij waardevolle toevoegingen hadden over o.a. de uitvoeringspraktijk en de behoeften van jongeren in het algemeen. Ook bij de pleegouders waren er twee deelnemers bij wie tijdens het interview bleek dat zij niet tot de doelgroep behoorden (o.a. een deelnemer die al vóór 2015 pleegoudervoogd is geworden). De reacties van deze pleegouders zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Tabel 1.1 vertegenwoordigt dus het valide aantal pleegouders dat wel geïnccludeerd is. In deze Tabel is ook af te lezen dat naast pleegouders

ook gezinshuisouders hebben deelgenomen aan het onderzoek. De ervaring van pleegouders varieerde van 6 tot 28 jaar, met een gemiddelde van 10,8 jaar ervaring als pleegouder ($SD=6,5$). In die periode zorgden zij voor 1 tot 23 pleegkinderen in totaal, met een gemiddelde van 8,7 pleegkinderen ($SD=6,8$). De gezinshuisouders hadden iets korter ervaring in hun rol als gezinshuisouders, met een range van 1 tot 6 jaar in totaal en een gemiddelde van 3,6 jaar ($SD=2,4$). De meeste gezinshuisouders waren echter eerst pleegouder geweest vóórdat zij een gezinshuis startten (met een gemiddelde van 8 jaar ervaring als pleegouder). De gezinshuisouders noemden dat zij in totaal 4 tot 22 pleegkinderen hadden verzorgd, met een gemiddelde van 12,2 pleegkinderen ($SD=7,0$). Kortom, de pleeg- en gezinshuisouders hadden ruime ervaring. In de interviews is expliciet genoemd dat dit onderzoek gaat over de huidige wetgeving en dat we ons daarom focussen op de plaatsingen vanaf 2015. Uiteraard is dit bij de andere doelgroepen ook benoemd.

Werving

Voor het werven van professionals zijn informatiebrieven gebruikt die verspreid zijn via overkoepelende organisaties. Daarbij heeft het Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en Jeugdrecht (LOVF) de brief verspreid onder kinderrechters en raadsheren, die zich vervolgens vrijwillig konden aanmelden voor deelname aan een interview. Werving van medewerkers van gecertificeerde instellingen gebeurde via de instellingen die al deelnamen aan het dossieronderzoek. Net als het LOVF hebben deze instellingen een oproep voor dit onderzoek gedeeld met hun medewerkers, waarna geïnteresseerden zich direct konden aanmelden voor deelname via een link. Aanvullend is deze oproep ook verspreid binnen het netwerk van de onderzoekers zelf. Deelnemers aan dit onderzoek waren uiteindelijk afkomstig van Bureau Jeugdzorg Limburg, Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond, het Leger des Heils, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, en Partners voor Jeugd. Ten slotte zijn medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming geworven via het landelijk bureau van de Raad. Bij deze organisatie is ook een informatiebrief verspreid aan medewerkers, daarbij stelde de organisatie echter als voorwaarde zelf een selectie te maken van deelnemers. Hoewel ook deze groep professionals vrijwillig meededen aan het onderzoek, zijn zij dus door de organisatie zelf benaderd om deel te nemen aan het interview. Door de onderzoekers wordt dit beschouwd als een beperking.

Om pleegouders te werven, is de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP) benaderd om onze uitnodiging voor deelname te verspreiden onder pleegouders. Deze oproep leidde al snel tot voldoende deelnemers binnen deze groep, waardoor aanvullende werving niet nodig was. Voor het werven van ouders is naast een informatiebrief ook een video gemaakt met uitleg over het onderzoek, om meer in te spelen op de behoeften van deze doelgroep. Er is contact opgenomen met cliëntenraden van gecertificeerde instellingen die deelnamen aan het dossieronderzoek om onze oproep ook te delen onder ouders. Afhankelijk van de mogelijkheden hield dat in sommige gevallen in dat de oproep voor dit onderzoek werd doorgespeeld aan de cliëntenraad, in andere gevallen hebben de onderzoekers persoonlijk contact gehad met de leden van de cliëntenraad om het onderzoek verder toe te lichten. Verder is de informatie over dit onderzoek ook bij ouders onder de aandacht gebracht via het overkoepelende LOC en via SAVE jeugdbescherming. Hoewel veel ouders hun interesse uitspraken voor dit onderzoek, was het aantal ouders dat zich uiteindelijk aanmeldde zeer gering. Dit sluit aan bij de tussenevaluatie, waar dit ook een uitdaging bleek. De verhalen van de deelnemende ouders aan dit onderzoek worden in dit rapport gebruikt ter illustratie en als aanvulling op andere bevindingen. Het aantal deelnemende ouders is te klein om deze bevindingen te generaliseren. Ten slotte zijn jongeren geworven door een wervingsfolder en -video te delen via Instagram. Verschillende organisaties hebben deze informatie gedeeld op hun eigen sociale mediakanalen, waaronder JongWIJS, enkele kinderen- en jongerenrechtswinkels en ook enkele jongerenraden. Ook hebben professionals de oproep gezien en gereageerd dat zij met de doelgroep werken en hen wilden wijzen op het onderzoek. Met deze vraag om jongeren te wijzen op het onderzoek hebben onderzoekers de oproep ook op LinkedIn

gedeeld. Om de drempel tot contact te verlagen, kregen jongeren de mogelijkheid om hun telefoonnummer achter te laten in plaats van hun emailadres, zodat er contact gelegd kon worden via whatsapp. Ook via Instagram is er veel contact geweest met jongeren, maar een groot deel van de geïnteresseerden was 'te oud' om deel te nemen aan dit onderzoek, wat inhoudt dat zij hun jeugdbeschermingstraject hadden afgesloten voordat de herziene wet geïntroduceerd werd in 2015. Net als bij de ouders is ook de groep jongeren helaas ondervertegenwoordigd in het onderzoek, en net als in andere onderzoeken werd ook hier de uitdaging om deze groep te werven duidelijk in de huidige studie.³⁴ Bij de geringe groep jongeren die zich hebben aangemeld voor het onderzoek moet rekening gehouden worden met het feit dat zij zijn geworven via sociale media. Hierdoor is mogelijk een selectiebias opgetreden, waarbij vooral jongeren die graag meedoen aan onderzoek of die de meest problematische situaties hebben meegemaakt, zich hebben aangemeld voor het onderzoek. De ervaringen van jongeren worden in dit rapport opgenomen als ondersteuning van de resultaten die blijken uit interviews met professionals en pleegouders. Net als bij de ouders mogen deze resultaten niet gegeneraliseerd worden, hoewel het wel opviel dat de jongeren vergelijkbare kernpunten wilden meegeven. Ondanks de beperkte *N* leek hier dus al sneller verzadiging op te treden in de soort antwoorden en met name aanbevelingen van jongeren.

Procedure

Alle interviews zijn afgenomen in de periode zomer 2021 – mei 2022. Bij de interviews was sprake van een semigestructureerde opzet, waarbij de gespreksleider enkele concrete vragen opwierp. Die vragen zijn te vinden in de topiclijsten in Bijlage 4 (verdere toelichting volgt hieronder). Alle interviews zijn online afgenomen (beeldbellen), waarbij (met uitzondering voor de jongeren) naast de gespreksleider een extra onderzoeker ter ondersteuning aanwezig was. Daarbij ging het in bijna alle gevallen om een combinatie van een onderzoeker met juridische achtergrond en een collega met pedagogische achtergrond, zodat beide invalshoeken vertegenwoordigd werden tijdens de interviews. Bij de jongeren is afgeweken van deze procedure om de druk te verlagen; hierbij was alleen een onderzoeker met pedagogische achtergrond aanwezig als gespreksleider. De interviews zijn bijna allemaal individueel afgenomen, alleen bij de pleegouders waren in bepaalde interviews beide pleegouders aanwezig. Deze ouders 'telden' echter voor één deelnemer in de studie. Daarnaast is er voor de juristen van de Raad voor de Kinderbescherming een groepsgebesprek georganiseerd omdat het anders niet haalbaar was voor deze doelgroep om deel te nemen aan de het onderzoek. Deze deelnemers zijn wel afzonderlijk vermeld als deelnemers in Tabel 1.1.

Met uitzondering van de interviews met jongeren, duurden de gesprekken circa een uur. In sommige gevallen is dat uur overschreden met toestemming van de geïnterviewde. Dat betrof met name interviews met rechter met wie wij zeer diepgaand ook juridische knelpunten en afwegingen bespraken. De interviews met jongeren duurden gemiddeld een half uur. Van alle interviews is een geluidsopname gemaakt ten behoeve van het coderen (dit wordt later toegelicht).

Pleegouders, ouders en jongeren hebben een vergoeding ontvangen voor hun deelname. Dit betrof een geldbedrag van 20 euro voor pleegouders; aan ouders en jongeren is een attentie verstuurd.

Topiclijsten

Om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de eerdere nulmeting en de tussenevaluatie van de herziene wet, zijn de interviews gebaseerd op de topiclijsten die in deze eerdere metingen gebruikt zijn. Deze

³⁴ Lünemann e.a. 2018; Bruning e.a. 2020.

overzichten van vragen zijn echter aangepast en aangevuld, omdat deze eindevaluatie niet alleen toetst of de gestelde doelen zijn behaald, maar er ook een belangrijk accent wordt gelegd op juridische ontwikkelingen en contextfactoren die de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen beïnvloeden. Deze onderdelen zijn dan ook meegenomen in de topiclijsten en hebben ook een rol gespeeld tijdens de focusgroepen.

De topiclijsten die voor elke doelgroep gebruikt zijn, zijn opgenomen in Bijlage 4. Sommige vragen zijn specifiek gesteld aan een bepaalde groep deelnemers, andere vragen zijn aan meerdere doelgroepen gesteld. Hoewel sommige vragen uit de topiclijsten direct te relateren zijn tot een bepaald doel van de wet of een bepaalde factor die mogelijk invloed uitoefent op de uitvoering van de wet, zijn de vragen uit de topiclijsten vooral aanleiding geweest om thema's te destilleren die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. In het onderzoeksverslag wordt daarom niet beschreven hoe deelnemers antwoordden op alle afzonderlijke vragen in de topiclijsten, maar wordt een overzicht gegeven van relevante perspectieven voor elk van de doelen/factoren die worden onderzocht (zie ook onderdeel *coderen* hieronder).

Coderen en rapporteren

De interviews zijn gecodeerd door drie onderzoekers, wat inhoudt dat zij antwoorden van deelnemers in categorieën hebben onderverdeeld. Daarbij werd steeds beoordeeld welke thema's in het antwoord van de deelnemer terugkwamen, waarbij een deelnemer ook meerdere thema's kon noemen (d.w.z. een antwoord kon onderdeel zijn van categorie A maar ook van B). In deze fase van het coderen hebben de onderzoekers uitgebreid contact met elkaar gehouden over het maken van de categorieën, of wanneer er twijfel bestond over hoe een antwoord ingedeeld zou kunnen worden. Uiteindelijk was één van de drie onderzoekers steeds verantwoordelijk voor het coderen van *alle* antwoorden op een bepaalde vraag/thema, zodat dit onderdeel op dezelfde wijze beoordeeld zou worden.

In het onderzoeksrapport zal op narratieve wijze een overzicht gemaakt worden van de thema's die door de deelnemers genoemd worden, waarbij veel gebruik gemaakt wordt van citaten ter verduidelijking en illustratie. De citaten zijn weergegeven tussen aanhalingstekens en worden afgesloten met een code zodat duidelijk is waar de informatie vandaan komt: een respondentnummer gevolgd door de doelgroep van de deelnemers ('rechter' voor kinderrechters en raadsheren; 'GI' voor medewerkers van een gecertificeerde instelling; 'Raad' voor medewerkers van de Raad; 'pleegzorg' voor pleegouders en gezinshuisouders; en 'jongere' voor jongeren). De codes corresponderen niet met de ware identificatienummers van deelnemers, maar er is gebruik gemaakt van een conversielijst. Een voorbeeld van een citaat zoals dit verwerkt wordt in het rapport: "ik ben werkzaam als rechter" (R8, rechter).

Zoals al genoemd zijn er bepaalde thema's door meerdere groepen deelnemers besproken, maar sommige thema's stonden centraal bij één of enkele groepen. In het onderzoeksverslag wordt duidelijk aangegeven welke doelgroep gediscussieerd heeft over een bepaald thema. Alleen als het relevant is voor het duiden van de resultaten wordt ook gespecificeerd of een thema vooral genoemd is door een subgroep deelnemers, zoals bijvoorbeeld juristen in het bijzonder of juist jeugdbeschermers.

Focusgroepen

De focusgroepen zijn als het ware de afsluiting van dit onderzoek en worden gebruikt om belangrijke resultaten uit de eerdere deelonderzoeken verder te duiden, vooruit te blikken op de toekomst en mogelijke actiepunten te formuleren en bediscussiëren n.a.v. de resultaten. Daarbij zijn twee sessies georganiseerd met experts binnen het werkveld van jeugdbescherming. De deelnemers aan de eerste focusgroep hadden vooral een praktische insteek bij de reflectie op deze thema's en waren afkomstig uit de praktijk. De tweede focusgroep had een iets abstractere insteek met deelnemers die

inhoudelijke expertise op het gebied van de jeugdbescherming hebben (waaronder onderzoekers). In deze focusgroep is ook concreet ingegaan op aanbevelingen voor de wet, inclusief mogelijke wijzigingen die men zou willen voorstellen.

Deelnemers en werving

In totaal hebben er 13 deelnemers meegedaan aan beide focusgroepen (5 deelnemers aan de eerste focusgroep en 8 deelnemers aan de tweede). Deelnemers zijn kinderrechtshouders, advocaten, medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, medewerkers van een gecertificeerde instelling, wetenschappers en andere deskundigen.

Deelnemers aan deze focusgroepen zijn geworven binnen de eigen kring van de onderzoekers. Er is gebruik gemaakt van connecties van de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden met de rechtspraak. De afdeling Jeugdrecht heeft namelijk een breed netwerk waar kinderrechtshouders en raadslieden, advocaten, medewerkers van de Raad en gecertificeerde instellingen en bijzondere curatoren deel van uitmaken. Deze deelnemers hebben een informatiebrief over de focusgroepen ontvangen, waarop zij konden aangeven of zij hieraan wilden deelnemen.

Procedure en topiclijst

De focusgroepen vonden plaats in maart 2022³⁵ en zijn online vormgegeven. Naast de experts, waren drie onderzoekers aanwezig. Eén van hen leidde het gesprek en wierp vragen op ter discussie. De andere onderzoekers waren aanwezig om het overzicht te bewaren, notities te maken en eventuele vervolgvragen te stellen.

De focusgroepen duurden circa 2 uur en naast verbale input kon ook gebruik gemaakt worden van de 'chat' voor aanvullende informatie. Er is tijdens de focusgroepen geen opname gemaakt, maar de onderzoekers hebben een verslag gemaakt van de belangrijkste besprekspunten. Die punten zullen op een algemeen niveau in het eindverslag genoemd worden (en dus niet in de vorm van citaten zoals bij de interviews).

De onderwerpen voor de focusgroepen zijn als topiclijst weergegeven in Bijlage 5. Deze thema's zijn opgesteld op basis van de bevindingen uit de andere deelonderzoeken die eerder waren uitgevoerd (dossieronderzoek, jurisprudentie- en literatuuronderzoek en interviews). Belangrijke discussiepunten en knelpunten die hier naar voren kwamen, zijn in de focusgroepen verder uitgediept. In het onderzoeksrapport zullen deze resultaten vermeld worden als aanvulling op bevindingen van de eerdere deelonderzoeken. Aangezien er voor de focusgroepen een selectie is gemaakt van relevante onderwerpen, zal er niet bij elk onderdeel in het verslag aanvulling uit de focusgroepen volgen. Wanneer een thema verder besproken is in de focusgroepen, zal dit expliciet genoemd worden in het onderzoeksrapport.

1.6 Opbouw rapport

Om de verschillende subdoelen te bereiken, biedt de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen verschillende middelen oftewel indicatoren, zoals deze door Regioplan zijn gecategoriseerd.³⁶ In de hiernavolgende hoofdstukken 2 t/m 6 zal per subdoel worden besproken welke middelen zijn opgenomen in de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen om dit doel te bereiken.³⁷ Daarnaast zal in hoofdstuk 7 verder ingegaan worden op contextfactoren die van invloed zijn op de

³⁵ Interviews met professionals en pleegouders waren toen afgerond. Enkele interviews met ouders en jongeren konden pas na de focusgroepen ingepland worden.

³⁶ Smit & Timmermans 2016, p. 22.

³⁷ Zie voor een handzaam overzicht van de subdoelen en middelen Smit & Timmermans 2016, p. 14.

uitvoering van de wet. In hoofdstuk 8 zullen vervolgens conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.

Bij het lezen van dit rapport zal duidelijk worden dat er regelmatig overlap is tussen paragrafen van verschillende hoofdstukken. Er is bewust voor gekozen om in elk hoofdstuk volledig te zijn in de verslaglegging, zodat de hoofdstukken ook los van elkaar te lezen en begrijpen zijn. Het gevolg hiervan is dat er af en toe sprake zal zijn van enige herhaling. Hoofdstuk 8 is geschreven als een op zich staand hoofdstuk. Dit hoofdstuk brengt de onderzoeksresultaten van de verschillende deelonderzoeken samen en bevat onze conclusies en aanbevelingen.

Voor hoofdstukken 2 t/m 6, waarin de subdoelen van de wet centraal staan, wordt een vaste structuur gehandhaafd. Na uitleg van het betreffende subdoel volgen eerst uitkomsten van eerdere onderzoeken (d.w.z. de nulmeting en de tussenevaluatie), waarna de bevindingen uit het jurisprudentie- en literatuuronderzoek volgen. Hierna worden de resultaten van het dossieronderzoek gepresenteerd, gevolgd door de bevindingen die uit de interviews en focusgroepen naar voren kwamen. Elk onderdeel wordt ten slotte afgesloten met een tussenconclusie, waarin de kernbevindingen schematisch op een rij gezet worden in de vorm van een figuur. Hoofdstuk 7 volgt deze opbouw niet, aangezien niet alle deelonderzoeken relevant zijn voor het bespreken van contextfactoren die van invloed zijn op de uitvoering van de wet. Dit hoofdstuk bevat een narratieve beschrijving waarbij resultaten uit verschillende deelonderzoeken op thematische wijze geïntegreerd worden. Ook in dit hoofdstuk worden enkele figuren gepresenteerd om een overzicht te geven van de hoofdbevindingen.

Bij het lezen van dit rapport is verder belangrijk dat er gebruik gemaakt van gebruikelijke afkortingen, zoals 'OTS' voor 'ondertoezichtstelling'. Voor de betekenis van afkortingen verwijzen wij naar de afkortingenlijst aan het begin van dit rapport. In het rapport is ten slotte gekozen voor een vaste terminologie. Zo wordt de term 'jeugdbeschermer' gebruikt in plaats van het ook gangbare 'gezinsvoogd'. Datzelfde geldt voor het perspectiefbesluit, dat in de praktijk ook wel 'opvoedingsbesluit' of 'opvoedbesluit' wordt genoemd. In plaats van 'vechtscheidingen' of 'conflictscheidingen' wordt in dit rapport gesproken over 'complexe scheidingen'. Een uitzondering op deze vaste terminologie betreft het woordgebruik van deelnemers aan de interviews. In de citaten die in dit rapport verwerkt zijn, zijn namelijk de letterlijke bewoordingen van deelnemers opgenomen. Zo werd door veel geïnterviewden de term gezinsvoogd gebruikt, wat dus op die manier vermeld wordt in een citaat.

2 De beschermingsbehoefte van het kind centraal

In 2005 concludeerde de werkgroep wetgeving dat in de toenmalige jeugdbeschermingspraktijk het streven van ouders om de opvoedingsverantwoordelijkheid te behouden veelal centraal stond. Hoewel bij de uitvoering kinderbeschermingsmaatregelen het recht van het kind op een ongestoorde ontwikkeling centraal moet staan, kwam dat onvoldoende naar voren in de toen geldende kinderbeschermingswetgeving. Een belangrijke reden daarvoor kon worden gevonden in de formulering van de rechtsgronden voor de kinderbeschermingsmaatregelen. Om duidelijk te maken dat bij conflicterende belangen voorrang moet worden gegeven aan de rechten van de minderjarige, werd voorgesteld om de rechtsgrond aan te passen.³⁸ De werkgroep stelde voor de rechtsgrond voor de OTS aan te passen en daarnaast de gezagsbeëindigende maatregelen samen te voegen tot één maatregel. Door bij de keuze tussen de OTS en de gezagsbeëindigende maatregel de vraag centraal te stellen of de verwachting gerechtvaardigd was dat ouders binnen een *voor het kind aanvaardbare termijn* de verzorging en opvoeding weer op zich zouden kunnen nemen, zouden de belangen van het kind meer centraal komen te staan.

De wetgever heeft in navolging van het advies van de werkgroep wetgeving beoogd de ontwikkeling en belangen van het kind centraal te stellen bij de vraag welke kinderbeschermingsmaatregel moet worden opgelegd.³⁹ De rechtsgrond voor de OTS is aangepast en de twee gezagsbeëindigende maatregelen (onthefing en ontzetting) zijn inderdaad samengevoegd tot één gezagsbeëindigende maatregel. Ook is het advies overgenomen om de aanvaardbare termijn centraal te stellen bij de keuze tussen de twee maatregelen.

Om het eerste doel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen te bereiken, zijn drie middelen ingezet (zie Figuur 2.1). Ten eerste is de rechtsgrond voor de OTS aangepast. Ten tweede is ook de grond voor de gezagsbeëindigende maatregel aangepast. Ten derde is een nieuwe bepaling ingevoerd in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, waarin staat dat het verzoekschrift met de minderjarige moet worden besproken.

Figuur 2.1.

Overzicht van middelen binnen doel 1 van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.

DOEL 1: DE BESCHERMINGSBEHOEFTE VAN HET KIND IS BEPALEND VOOR DE KEUZE VAN DE KINDERBESCHERMINGSMAATREGEL

Middel 1: Een nieuwe rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling

Middel 2: Een gezagsbeëindigende maatregel met nieuwe rechtsgrond

Middel 3: De verplichting om het verzoekschrift te bespreken met de minderjarige

³⁸ Werkgroep wetgeving 2006, p. 7.

³⁹ Werkgroep wetgeving 2006.

2.1 Nieuwe rechtsgrond OTS

De rechtsgrond voor het opleggen van een OTS is opgenomen in lid 1 van artikel 1:255 BW en luidt:

De kinderrechter kan een minderjarige onder toezicht stellen van een gecertificeerde instelling indien een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en:

4. 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
5. 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.

Deze nieuwe rechtsgrond van de OTS moest ertoe leiden dat duidelijker onderscheid kon worden gemaakt tussen de verschillende kaders. Ten aanzien van de ondergrens voor een OTS is gepoogd de scheiding tussen het vrijwillige kader en het gedwongen kader te verduidelijken. Ten aanzien van de bovengrens is daarnaast beoogd duidelijker te maken wanneer er geen sprake meer kan zijn van een OTS, maar juist verdergaand dient te worden ingegrepen door het gezag van ouders te beëindigen. Hiermee moest het eenvoudiger worden om te kiezen voor de kinderschermingsmaatregel die het meest aansluit bij de beschermingsbehoefte van het kind.⁴⁰ Hierna zal allereerst worden ingegaan op de verduidelijking van de grens tussen het vrijwillige en het gedwongen kader en daarna op de grens tussen de OTS en de gezagsbeëindiging.

2.1.1 Verduidelijking van de grens tussen vrijwillig en gedwongen kader

De ondergrens van de OTS is duidelijker gemaakt door het subsidiariteitsvereiste in de grond van de OTS te verduidelijken. Waar voorheen in de grond werd genoemd dat de OTS alleen kon worden opgelegd wanneer andere middelen om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen gefaald hadden of zouden falen, is in de huidige grond opgenomen dat de maatregel alleen kan worden opgelegd als de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouder(s) die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd. De grens tussen het vrijwillige kader en het gedwongen kader wordt derhalve (onder meer) bepaald door het criterium *acceptatie van de benodigde zorg*. Wordt de zorg wel geaccepteerd, dan is niet voldaan aan de grond voor de OTS.⁴¹

2.1.1.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

Uit de nulmeting kwam naar voren dat de term acceptatie van hulp volgens betrokkenen niet wezenlijk verschilde van het eerdere criterium dat andere middelen ter afwending van de ontwikkelingsbedreiging hebben gefaald, of naar verwachting zullen falen. Desalniettemin werd aandacht gevraagd voor de situatie waarin ouders weliswaar bereid zijn om hulpverlening te aanvaarden, maar daar simpelweg niet toe in staat zijn.⁴² In de tussenevaluatie werd dit onderscheid ook gemaakt. Er werd op gewezen dat onder de grond 'acceptatie van hulp' niet alleen de bereidheid om hulp te aanvaarden wordt verstaan, maar ook 'het in staat zijn de ernstige ontwikkelingsbedreiging

⁴⁰ Smit & Timmermans 2016, p. 15.

⁴¹ Smit & Timmermans 2016, p. 15.

⁴² Smit & Timmermans 2016, p. 35-36.

van het kind weg te nemen'. Uit het dossieronderzoek van de tussenevaluatie bleek dan ook dat in een derde van de door de Raad gedane verzoeken er weliswaar sprake was van ouders die de hulp accepteerden, maar dat toch een OTS werd verzocht. Hoewel ouders dan weliswaar bereid zijn om de hulp te aanvaarden, zijn ze niet in staat om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen. Geconcludeerd werd dat de term 'acceptatie van hulp' in de praktijk problemen opleverde. Omdat sommigen de term heel strikt interpreteerden, werd soms te lang gewacht voordat hulpverlening werd voortgezet in een gedwongen kader. Daarnaast kon de term tot onbegrip bij ouders leiden, wanneer zij wel hun best deden om mee te werken aan hulpverlening, maar toch te maken kregen met een OTS.⁴³ Ten aanzien van de grens tussen het vrijwillige en het gedwongen kader werd daarnaast nog opgemerkt dat deze grens vervaagde, doordat in de praktijk gebruikgemaakt wordt van het zogenaamde drangkader. Aan dit kader zijn verschillende bezwaren verbonden met het oog op de rechtsbescherming van ouders. Zie over het drangkader verder paragraaf 7.2.

2.1.1.2 Jurisprudentie en literatuuronderzoek

De vraag of een OTS ook kon worden opgelegd als ouders weliswaar bereid, maar niet in staat zijn om de hulpverlening te accepteren, werd uiteindelijk door de Hoge Raad beslecht in een arrest van 16 februari 2018. Daarin oordeelde de Hoge Raad dat acceptatie van de noodzakelijke zorg niet slechts ziet op de bereidheid die zorg te accepteren, maar mede op het (in voldoende mate) daadwerkelijk accepteren en benutten van die zorg. Als de gezaghebbende ouder onvoldoende in staat is de noodzakelijke zorg daadwerkelijk te benutten, staat derhalve de omstandigheid dat hij of zij zich wel bereid heeft verklaard tot acceptatie van die zorg niet in de weg aan OTS van de minderjarige.⁴⁴

De invulling van de vraag of ouders hulp voldoende accepteren blijft evenwel voor verschillende interpretaties vatbaar. Zo oordeelde de Rechtbank Rotterdam in 2020 over een verzoek van de officier van justitie om een minderjarige onder toezicht te stellen. De Raad voor de Kinderbescherming had juist afgezien van het verzoek, omdat de ouders aangaven open te staan voor hulpverlening. De officier zag dat anders, de ouders waren weliswaar van goede wil, maar toch was het tot op heden niet gelukt om de juiste hulpverlening voor de minderjarige te organiseren. De Rechtbank Rotterdam wees het verzoek toe en oordeelde dat de ouders niet voldoende in staat waren de hulpverlening te accepteren.⁴⁵

Het Hof Den Haag stelde dat de wens om het gezin te blijven monitoren onvoldoende reden is om de OTS te verlengen als ouders de hulp accepteren.⁴⁶ De Rechtbank Rotterdam legde wel een OTS op om de voortzetting van het hulptraject te verzekeren.⁴⁷ De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde dat de wens om de continuïteit van de hulpverlening te borgen onvoldoende grond was voor een OTS als ouders de hulp zelf voldoende accepteren,⁴⁸ terwijl het Hof Den Haag een OTS verlengde zodat de gecertificeerde instelling als onafhankelijke partij de regie kon voeren over de ingezette hulpverlening, terwijl ook hier de ouders bereid waren hulp te aanvaarden en al enige tijd met de hulp meewerkten.⁴⁹

⁴³ Lünemann e.a. 2018, p. 50.

⁴⁴ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

⁴⁵ Rb. Rotterdam 4 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12159.

⁴⁶ Hof Den Haag 28 november 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3352.

⁴⁷ Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.

⁴⁸ Rb. Noord-Nederland 13 januari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:70.

⁴⁹ Hof Den Haag 12 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2239.

Vaak wordt dan ook geoordeeld dat niet is voldaan aan de grond in sub a wanneer ouders (inmiddels) de hulp voldoende accepteren.⁵⁰ Maar de vraag in hoeverre de opstelling van ouders in het verleden een rol speelt, blijft lastig te beantwoorden. De Rechtbank Noord-Nederland stelde daaromtrent dat de vraag of ouders de hulp voldoende accepteren, moet worden beoordeeld aan de hand van de huidige feiten en omstandigheden. Dat in het verleden de hulp onvoldoende is geaccepteerd, is dus niet redengevend.⁵¹ Volgens de Rechtbank Den Haag vereist de rechtsgrond dat daadwerkelijk is gepoogd hulp in te zetten: betrokkenheid van Veilig Thuis is onvoldoende om te kunnen concluderen dat hulp onvoldoende wordt geaccepteerd.⁵² Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelde daarnaast dat niet alleen ouders, maar ook de minderjarige de noodzakelijke hulp moeten accepteren: als ouders hier onvoldoende invloed op hebben, dan is volgens het hof ook voldaan aan de grond van sub a.⁵³

In de jurisprudentie komt derhalve naar voren dat de rechtsgrond in de loop der jaren is opgerekt. Waar de wettekst alleen ingaat op de vraag of hulp voldoende wordt geaccepteerd door de ouders, is in de rechtspraak daaraan toegevoegd dat ook aan de grond kan zijn voldaan als ouders niet in staat zijn om de hulp te accepteren. Deze oprekking van de grond is in 2018 bevestigd door de Hoge Raad. Desalniettemin blijven er verschillende interpretaties zichtbaar in de rechtsgrond. Zo wordt verschillend geoordeeld over de vraag of een OTS kan worden ingezet om de continuïteit van hulpverlening te waarborgen of om de hulpverlening te blijven monitoren of regisseren. Een andere vraag die naar voren komt, is of bij beoordeling van de vraag of hulpverlening geaccepteerd wordt alleen moet worden gekeken naar de opstelling van ouders op dit moment, of dat daarbij ook hulpverleningsresultaten uit het verleden moeten worden betrokken.

Literatuur

In de literatuur zijn meermaals zorgen geuit over de grond acceptatie van hulp. Huijer laat in zijn proefschrift zien dat de wijziging van dit wettelijke vereiste in zekere zin als een verrassing kwam, nu er in de praktijk helemaal geen problemen leken te zijn met de grond. Het vereiste werd zelfs als heel werkbaar beschreven door betrokken partijen. Toch besloot de wetgever, zonder daar verder een duidelijke toelichting voor te geven, de rechtsgrond aan te passen.⁵⁴ In de huidige praktijk wordt de term volgens Huijer ver opgerekt, omdat er een behoorlijke groep zaken is waar ouders weliswaar hulp accepteren, maar toch niet het gewenste effect wordt bereikt. Juist dat oprekken leidt ertoe dat de term verschillende interpretaties kent, hetgeen de rechtszekerheid van betrokkenen niet ten goede komt. Hij pleit er dan ook voor om voor dit deel van de rechtsgrond weer terug te gaan naar de formulering van voor de wetswijziging van 2015.⁵⁵ Van der Zon bepleit in haar proefschrift eveneens om dit gedeelte van de rechtsgrond weer te wijzigen in de oude formulering. Zij stelt dat de term in feite een beperking is van het eerder opgenomen subsidiariteitsvereiste, het (voorzienbaar) falen van andere middelen. Door dit subsidiariteitsvereiste in de rechtsgrond te beperken tot een specifieke vraag (accepteren ouders de hulp) wordt de rechtsbescherming van ouders en kinderen verzwakt. De wetgever lijkt hier immers vergeten dat 'het vereiste van minst ingrijpende middelen een waarborg is die ouders moet beschermen tegen ingrijpen, en geen verplichting waar ouders aan moeten voldoen'.⁵⁶ Dat knelt te meer omdat in de huidige praktijk de meest geschikte vorm van hulp niet altijd

⁵⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 20 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1823; Hof Amsterdam 3 maart 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1123; Hof 's-Hertogenbosch 8 maart 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:1020; Hof Den Haag 28 november 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3352; Rb. Noord-Nederland 13 januari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:70.

⁵¹ Rb. Noord-Nederland 13 januari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:70.

⁵² Rb. Den Haag 14 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4691.

⁵³ Hof Arnhem-Leeuwarden 30 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3315.

⁵⁴ Huijer 2020, p. 327.

⁵⁵ Huijer 2020, p. 342.

⁵⁶ Van der Zon 2020, p. 225.

beschikbaar is, waardoor ouders en kinderen gedwongen lijken te worden om mee te werken met minder passende zorg.⁵⁷ Naar aanleiding van onderzoek door het Nederlands Jeugdinstituut naar de wettelijke kaders van de jeugdbescherming, waarin zowel wetenschappers als professionals aangaven dat de oude formulering van de grond beter werkbaar was, heeft de Minister voor Rechtsbescherming aangegeven dat in de onderhavige eindevaluatie van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen moet worden bekeken of aanpassing van de rechtsgrond op dit punt noodzakelijk is.⁵⁸

In de literatuur komt derhalve naar voren dat geen directe aanleiding bestond om dit gedeelte van de rechtsgrond destijds aan te passen. In de praktijk bestaat er behoefte om de rechtsgrond op te rekken. Juist in dat oprekken ontstaat onduidelijkheid over de vraag wanneer nu voldaan is aan de grond. Ook wordt genoemd dat hulpverlening niet altijd beschikbaar is waardoor ouders hulp lijken te moeten accepteren die eigenlijk niet goed op hun hulpvraag aansluit. Daarnaast wordt erop gewezen dat de specifieke formulering van dit gedeelte van de rechtsgrond de rechtsbescherming van ouders en kinderen verzwakt. In de literatuur wordt dan ook veelal het standpunt ingenomen dat de oude rechtsgrond beter werkbaar was.

2.1.1.3 Uitkomsten dossieronderzoek

De vraag of ouders en kinderen de hulpverlening accepteren, is in het dossieronderzoek zowel bij de Raad voor de Kinderbescherming als gecertificeerde instellingen aan bod gekomen. Hierbij is beoordeeld of de Raad voorafgaand aan het verzoek tot OTS heeft onderzocht of de benodigde hulp voldoende is geaccepteerd en of de rechter vervolgens dit criterium heeft getoetst. Ook bij de verlengingsverzoeken van de gecertificeerde instellingen is gekeken of de gecertificeerde instelling heeft onderzocht of ouders de benodigde hulp accepteren en of de rechter dit criterium heeft getoetst. Ten opzichte van de eerdere metingen zijn de antwoordmogelijkheden bij de vragen over aanvaarding van hulp in het huidige dossieronderzoek aangepast. Dit is gebeurd naar aanleiding van de bovenbeschreven uitspraak van de Hoge Raad in 2018, waarin is geoordeeld dat de rechtsgrond ook van toepassing is in de situatie waarin ouders niet in staat worden geacht om mee te werken aan de hulpverlening.⁵⁹ Om deze reden zijn de resultaten uit de nulmeting en de tussenevaluatie niet zonder meer te vergelijken met de resultaten uit het huidige dossieronderzoek.

Raad

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de Raad in vrijwel alle gevallen ($N=61$) heeft getoetst of de benodigde hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd (95,1%). Dat is niet verwonderlijk, nu de vraag onderdeel uitmaakt van het eigen formulier dat de Raad hanteert. In ruim de helft van die zaken wordt geconcludeerd dat ouders onvoldoende meewerken aan de hulpverlening (52,6%). De andere helft van de zaken betreft vrijwel allemaal zaken waarin de Raad ouders niet in staat acht om mee te werken aan de hulpverlening (45,6%). De verruiming van de rechtsgrond door de Hoge Raad wordt dus regelmatig toegepast door de Raad. Er zijn geen zaken naar voren gekomen waarin wordt geconcludeerd dat de benodigde hulp voldoende wordt geaccepteerd en de Raad ouders in staat acht om mee te werken aan de hulpverlening, maar waarin toch een OTS wordt verzorgd.

Kinderrechters gaan niet altijd in op de vraag of de hulp voldoende wordt geaccepteerd. In bijna de helft van alle beschikkingen waarin het verzoek tot een OTS (gedeeltelijk) is toegewezen ($N=58$), wordt

⁵⁷ Van der Zon 2020, p. 225.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2020/21, 33863, nr. 41.

⁵⁹ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218. Dit betreft de antwoordmogelijkheid 'Benodigde hulp wordt geaccepteerd, maar niet in staat'. De andere toegevoegde antwoordmogelijkheid luidt 'onduidelijk'.

niet ingegaan op de vraag of de hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd (43,1%).⁶⁰ Dat wil zeggen dat in de motivering van de beschikking niet wordt ingegaan op de vraag of ouders hulp al dan niet accepteren. In de eerdere metingen lagen de verhoudingen precies andersom, daar werd in iets *meer* dan de helft van de beschikkingen niet ingegaan op de vraag of betrokkenen de hulpverlening accepteren (56,9% in de nulmeting; 55% in de tussenevaluatie). In deze eerdere metingen zijn alle dossiers meegenomen waarin een OTS is verzocht en is geen onderscheid gemaakt tussen de situatie dat het verzoek is toe- of afgewezen. In het huidige dossieronderzoek is dit onderscheid wel gemaakt omdat de rechter er enkel toe gehouden is aan alle gronden te toetsen als de rechter het verzoek toewijst.

In de zaken waar de kinderrechter wel ingaat op de vraag of de benodigde hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd ($N=25$), concludeert de kinderrechter in ruim de helft van de zaken dat de benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd (54,5%). In iets minder dan de helft van de zaken wordt geconcludeerd dat de hulpverlening weliswaar wordt geaccepteerd, maar dat de ouders niet in staat zijn om de hulpverlening te accepteren (42,4%). Ook kinderrechtters passen de door de Hoge Raad toegestane verruiming van de rechtsgrond derhalve regelmatig toe. In één zaak wijst de kinderrechter het verzoek tot een OTS (gedeeltelijk) toe terwijl wordt geconcludeerd dat de benodigde hulp voldoende wordt geaccepteerd én ouders in staat zijn om de hulpverlening te accepteren. In deze zaak is derhalve feitelijk niet voldaan aan de rechtsgrond voor OTS.

Gecertificeerde instelling

Wanneer gecertificeerde instellingen een verlengingsverzoek indienen, blijken zij lang niet altijd te hebben onderzocht of de benodigde hulpverlening voldoende wordt geaccepteerd. In 64,7% van alle dossiers ($N=85$) blijkt niet uit het dossier dat deze vraag is onderzocht. De voornaamste redenen voor het achterwege laten van deze toets door de gecertificeerde instelling is dat de instelling ouders niet in staat acht (45,5%) of dat ouders niet bereid zijn om mee te werken (21,8%). In de overige zaken bleef onduidelijk waarom de gecertificeerde instelling niet ingaat op de onderzoeksvraag of ouders de hulp accepteren (32,7%). Als de gecertificeerde instelling wel had onderzocht of ouders de benodigde hulp accepteren ($N=30$), werd in de meeste gevallen geconcludeerd dat hulp in het vrijwillig kader niet mogelijk was (93,3%). De redenen daarvoor zijn opnieuw voornamelijk dat de gecertificeerde instelling ouders niet in staat acht (55,6%) of de ouders niet bereid zijn om mee te werken (25,9%). In deze zaken wordt dus nog meer dan bij de Raad gebruikgemaakt van de verruimde rechtsgrond, waarin niet zo zeer wordt gekeken naar de medewerking van ouders, maar naar de vraag of ouders in staat zijn om de hulpverlening te benutten. Daarnaast concluderen gecertificeerde instellingen soms ook om andere redenen dat hulp in vrijwillig kader niet mogelijk is (18,5%). Bijvoorbeeld omdat de hulp nog maar sinds kort wordt geaccepteerd of vanwege een vertrouwensbreuk met het lokale sociale team, waardoor wordt gevreesd voor een terugval in het vrijwillig kader.

Kinderrechtters toetsen bij verlengingsverzoeken in ruim een derde van de zaken (36,8%) waarin de OTS (gedeeltelijk) wordt toegewezen ($N=76$) of de benodigde hulp wordt geaccepteerd. In deze gevallen komen de kinderrechtters regelmatig (32,1%) tot de conclusie dat de hulp onvoldoende wordt geaccepteerd. Daarnaast concluderen kinderrechtters regelmatig – in lijn met de uitleg van de Hoge Raad – dat ouders de noodzakelijke hulp wel accepteren maar hiertoe niet in staat zijn (35,7%). Ook komt het voor dat kinderrechtters het verzoek tot een verlenging van de OTS (gedeeltelijk) toewijst terwijl wordt geconcludeerd dat de benodigde hulp voldoende wordt geaccepteerd én ouders in staat

⁶⁰ Dit betreft 25 beschikkingen. In 15 van deze zaken wordt de term ‘acceptatie van hulp’ wel in de grond benoemd, zonder dat daar verder op wordt ingegaan.

zijn om de hulpverlening te accepteren (21,4%).⁶¹ Tot slot is in een klein gedeelte van de zaken onduidelijk of de rechter van oordeel is dat de benodigde hulp voldoende wordt geaccepteerd of niet (10,7%).

In twee dossiers verzocht de gecertificeerde instelling verlenging van de OTS, terwijl zij concludeerde dat ouders de hulp voldoende accepteerden. In beide gevallen heeft de gecertificeerde instelling gemotiveerd waarom zij toch een verlenging hebben verzocht. In de ene zaak accepteerde de moeder haar diagnose niet, waardoor er geen zicht kwam op haar beschikbaarheid en/of de veiligheid van de minderjarige. In de andere zaak was de moeder voorheen niet in staat de hulpverlening te accepteren vanwege haar psychische problematiek en was ze pas sinds kort bij machte de noodzakelijke hulpverlening te accepteren. De minderjarige had een stabiele omgeving in het pleeggezin en om dit te laten voortduren was verlenging van de OTS noodzakelijk.

2.1.1.4 Interviews en Focusgroepen

De interpretatie van de rechtsgrond ‘acceptatie hulp’ bij het verzoeken dan wel opleggen van een OTS is tijdens de interviews besproken met medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en met rechters. Er is uitgebreid gesproken over hoe deze rechtsgrond wordt opgevat en zijn ook enkele knelpunten aan de orde gekomen. Daarbij was vooral aandacht voor de formulering van de rechtsgrond en de vraag of dit in de wet aangepast zou moeten worden.

Opvatting van het criterium

In lijn met de bovenstaande bevindingen blijkt uit de interviews dat de rechtsgrond in de praktijk ruimer wordt opgevat dan de wettelijke formulering dat hulp ‘niet of onvoldoende wordt geaccepteerd’ door de ouders. Zowel rechters als medewerkers van de Raad geven aan dat hieronder niet slechts wordt verstaan dat ouders onvoldoende bereidheid tonen om hulp te aanvaarden, maar dat ook de effectiviteit van (eerder geboden) hulp van belang is. Net als in de tussenevaluatie wordt hierbij expliciet benoemd dat het voorkomt dat ouders wel hulp aanvaarden, maar dat er vervolgens geen of onvoldoende verbetering zichtbaar is in de situatie. Medewerkers van de Raad lichten toe: “We merken soms dat de hulp wel geaccepteerd wordt, maar dat het niet toereikend is of [...] het heeft toch niet het gewenste effect” (R28; Raad). Zij beschrijven daarbij het onderscheid tussen ‘bereidheid’ en ‘in staat zijn’: “je hebt ook de mensen waarbij het niet lukt, dat is dan geen onwil maar onmacht” (R10, Raad). Voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn ouders met een (licht) verstandelijke beperking, verslavingsproblematiek of psychiatrische problemen. Ook al zijn deze ouders bereid om hulp te aanvaarden, “ze zijn niet in staat om de ontwikkelingsbedreiging van het kind te stoppen” (R4, Raad). Om die reden wordt ook in deze situatie van ‘wel bereid, niet in staat’ een OTS verzocht, wat aansluit bij de uitkomsten uit het dossieronderzoek.

Medewerkers van de Raad geven aan dat dit soort OTS-verzoeken waarbij ouders ‘wel bereid, niet in staat’ zijn, “geen problemen opleveren in de rechtbank” (R16, Raad) wanneer ze goed beargumenteerd worden. Slechts een enkeling noemt dat het wel eens voorkomt dat de rechter niet in het verzoek meegaat wanneer ouders ter zitting zeggen dat ze bereid zijn om mee te werken. Over het algemeen kwam ook uit interviews met rechters naar voren dat zij de verzochte OTS in gevallen van ‘wel bereid, niet in staat’ vaak toewijzen. Dat kan ook “in gevallen waar ouders aangeven wel hulp te accepteren, maar nog niet de juiste hulp gehad hebben” (R3, rechter). Een interessante toevoeging van deze rechter is ook dat in sommige gevallen hulp in het vrijwillig kader niet tot stand is gekomen of de best

⁶¹ Dit betreft zes zaken.

passende hulp nog niet is gevonden: “Ik zie ook ouders die aangeven ‘ik probeer nu al zo lang de juiste hulp voor mijn kind te krijgen en ik heb te maken met zo veel verschillende instanties en de één zegt dit en de ander zegt dat’. [...] En dat ze aangeven: ‘wij willen heel graag een OTS want dan is er dus één iemand die regie gaat voeren’. [...] Dus ze zien eigenlijk de OTS dan als een redmiddel van ‘ja [...] ik hoop dat die OTS mij gaat brengen waar ik al heel lang om vraag’. En dat is dan een juridisch interessante want als iemand zegt ‘Ik vraag hulp’, dus die wil heel graag in het vrijwillig kader maar het werkt voor geen meter, wordt daarmee voldaan aan het wettelijk vereiste dat iemand niet meewerkt aan de hulpverlening?” (R3, rechter). Deze rechter geeft aan ook bij deze situaties te kunnen onderbouwen dat aan de rechtsgrond wordt voldaan, aangezien sprake is van “een soort van onmacht situatie bij ouders waardoor dat vrijwillig kader, in dit geval, niet blijkt te werken” (R3, rechter). Tegelijkertijd wordt ook genoemd dat bepaalde situaties soms aanleiding zijn om de OTS juist niet toe te wijzen. Zo wordt genoemd dat sommige professionals deze rechtsgrond opvatten als het niet aanvaarden van *specifieke* hulp die door de professional wordt geadviseerd. Deze ouders worden dan soms bestempeld als ‘accepteert geen hulp’ maar die conclusie is dan te algemeen omdat zij wel andere vormen van hulp accepteren.

Over het algemeen kan echter geconcludeerd worden dat rechters de rechtsgrond net als medewerkers van de Raad duidelijk vinden en geven ze aan dat men “geen moeite heeft om dit criterium toe te passen” (R8, rechter). Hierbij wordt wel genoemd dat “als je het criterium héél letterlijk neemt, je in sommige zaken met het criterium vastloopt” (R27, rechter), maar over het algemeen heeft men “een modus gevonden” (R3, rechter) om meer situaties dan alleen ‘wil hulp niet aanvaarden’ onder deze grond te scharen. Zoals een andere rechter beschrijft, is inmiddels consensus bereikt over de ruimere opvatting van de rechtsgrond: “Ik heb in het begin nog wel discussie gezien over ouders die hulp wél accepteren, maar inmiddels is dat minder. Er is nu wel duidelijkheid dat het erover gaat of de hulp wel of niet slaagt” (R9, rechter).

Formulering van de rechtsgrond als knelpunt

Ondanks dat zowel medewerkers van de Raad als rechters de rechtsgrond werkbaar vinden, wordt de exacte formulering in de wet regelmatig als knelpunt genoemd. Medewerkers van de Raad benoemen dat “niet *letterlijk* in de rechtsgrond staat” (R29, Raad) dat de rechtsgrond ook van toepassing is op ouders die ‘wel bereid, niet in staat’ zijn, en dat “dit mist in de wet” (R28, Raad). Vanuit de Raad wordt vooral genoemd dat deze discrepantie lastig uit te leggen is aan ouders: “Ouders struikelen vaak over de zin ‘wil geen hulpverlening aanvaarden’. [...] Het klopt meestal ook niet, want in de meeste gevallen is het onmacht” (R29, Raad). Een collega van de Raad doet daarom een suggestie om de rechtsgrond te wijzigen: “Ik vind de term ‘acceptatie van hulp’ zoals die in de wet staat niet zo handig. Als het criterium iets zou zijn als ‘vrijwillige hulp heeft tot onvoldoende verbetering geleid’, dan is makkelijker uit te leggen dat het nog niet goed genoeg met het kind gaat. Ook naar ouders toe: het gaat nog niet goed met je kind en daarom gaan we nu andere dingen proberen. Je zegt dan eigenlijk de positie van het kind is onvoldoende verbeterd dus moeten er andere oplossingen gezocht worden” (R21, Raad).

In de interviews met rechters is hier uitgebreider over gediscussieerd. Ook hier komt naar voren dat men de huidige rechtsgrond “niet een heel gelukkig criterium” vindt (R27, rechter), omdat in situaties van ‘wel bereid, niet in staat’ steeds onderbouwd moet worden waarom er aan de rechtsgrond voldaan wordt. Over het algemeen bestond onder rechters dan ook animo om de formulering van de grond te wijzigen, met name om de wet aan te laten sluiten op de praktijk: “het gaat er vooral om of de hulp slaagt of niet [...]. Of het resultaat heeft. In die zin zou het beter zijn als het wat anders geformuleerd

zou worden in de wet; meer neutraler gericht op de hulp die niet effectief is gebleken” (R9, rechter). Kortom, ook rechters suggereren een formulering die meer dekkend is voor de situatie ‘wel bereid, niet in staat’, maar net als medewerkers van de Raad wordt ook gedacht aan hoe de huidige formulering overkomt richting ouders. Hoe het nu in wet staat, zou voor ouders namelijk kunnen “voelen als een soort van falen, doordat je zegt dat ouders de hulp niet geaccepteerd hebben. Als je het breed zou kunnen uitleggen dat de hulp niet toereikend is (geweest) om de bedreigingen weg te nemen, voelt dat misschien minder zo” (R27, rechter). Ook werd genoemd dat “de huidige formulering ook suggereert dat als ouders de hulp maar accepteren, er geen OTS volgt” (R9, rechter), wat verwarrend kan zijn. Een andere rechter beschrijft dat ouders op zitting “veelal bepleiten dat het vrijwillig kader prima toereikend is. [...] Dan zeggen ze: nou, we accepteren wel hulp, waarom moet het gedwongen?” (R27, rechter).

In de discussie hoe de rechtsgrond eventueel aangepast zou kunnen worden, is met rechters gereflecteerd op de oude rechtsgrond die gold tot 2015 waarin stond dat: “indien andere middelen ter afwending van de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind hebben gefaald of, naar wordt verwacht, zullen falen” de OTS kon worden uitgesproken.⁶² Deze formulering lijkt meer in lijn te zijn met de toepassing van de rechtsgrond die er nu is. Een aantal rechters zouden die formulering dan ook prefereren boven de huidige tekst. Een kanttekening die hierbij wel genoemd wordt, is het gevaar “dat een nieuw criterium altijd weer onduidelijkheid geeft” (R8, rechter). Enkele rechters vroegen zich af of een dergelijke wijziging echt noodzakelijk is en vinden het huidige criterium inmiddels ook goed afgebakend. Dit wil niet zeggen dat zij tegen het wijzigen van de rechtsgrond zijn: “Ik vind eerlijk gezegd dat de ontwikkelingsbedreiging van het kind gewoon centraal moet staan en dat je moet onderbouwen dat ouders niet willen of niet in staat zijn om daar met hulp voldoende schot in aan te brengen. En hoe je dat in de wet wil opnemen, dat vind ik minder belangrijk” (R15, rechter). Een andere rechter zegt over een mogelijke wijziging: “Ik zou het ook niet erg vinden [...] als dat de acceptatie bij ouders zou vergroten” (R8, rechter). Ook in de focusgroepen is gesproken over de toepassing in van de rechtsgrond acceptatie van hulp. Daarbij is in de eerste focusgroep aan deelnemers gevraagd of zij voorstander zouden zijn van het aanpassen van de rechtsgrond in die zin dat, net als in de wet van voor 1 januari 2015, wordt opgenomen dat de hulpverlening heeft gefaald of naar verwachting zal falen. De eerste focusgroep reageerde over het algemeen positief op dit voorstel. De oude formulering past beter op de praktijk. Eén deelnemer merkt op niet direct tegen het aanpassen van de grond te zijn, maar dat hier ook niet de grootste prioriteit ligt. De grond kan zo worden opgerekt dat deze wel past. Problemen in de jeugdbescherming komen echter niet doordat dat grond niet past, maar doordat het hulpverleningsstelsel hapert.

2.1.1.5 Overzicht van bevindingen

Met de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is het subsidiariteitsvereiste in de rechtsgrond voor de OTS geconcretiseerd. Voorheen stond in de rechtsgrond dat de OTS alleen kon worden opgelegd als andere middelen hadden gefaald of naar verwachting zouden falen.⁶³ Met de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is dat gewijzigd het niet of niet voldoende accepteren van de noodzakelijke zorg. De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat dit criterium in de praktijk wordt opgerekt: een OTS wordt regelmatig ook opgelegd wanneer ouders wél bereid zijn om hulp te accepteren maar niet in staat zijn om hulp effectief toe te passen. De oude rechtsgrond, die gericht

⁶² Art. 1:254 lid 1 BW.

⁶³ Art. 1:254 BW.

was op de effectiviteit van hulpverlening, lijkt meer aan te sluiten op dit soort situaties. Een concrete suggestie van professionals die deelnamen aan de interviews en focusgroepen was dan ook om deze oude rechtsgrond te herintroduceren. Voor een overzicht van deze voornaamste bevindingen, zie Figuur 2.2.

Figuur 2.2.

Overzicht van belangrijkste bevindingen t.a.v. 'acceptatie hulp' als rechtsgrond voor de OTS.



2.1.2 De aanvaardbare termijn

Naast een verduidelijking van de ondergrens voor de OTS, is ook de bovengrens verduidelijkt. Deze bovengrens tussen de OTS en de gezagsbeëindiging wordt bepaald door het criterium van de *aanvaardbare termijn*. Met deze term wordt bedoeld op de periode van onzekerheid die een kind kan overbruggen zonder verdergaand ernstige schade op te lopen voor zijn ontwikkeling. Wanneer de verwachting niet (meer) gerechtvaardigd is dat ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de zorg van hun kinderen duurzaam kunnen dragen, is de OTS niet langer het geëigende middel. In die gevallen moet worden overgegaan op een gezagsbeëindiging.⁶⁴

2.1.2.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting kwam naar voren dat invoering van de aanvaardbare termijn in de rechtsgrond voor de OTS professionals dwingt om naar de toekomst te kijken en een afweging te maken over de duur van deze maatregel. Raadsmedewerkers gaven aan het nog moeilijk te vinden om invulling te geven aan de term en dat deze invulling veel tijd kost. Daarnaast gaf men aan dat invulling van de aanvaardbare termijn ook afhankelijk is van de beschikbare middelen. Als de benodigde hulp niet direct beschikbaar is, zal de termijn waarin van ouders kan worden verwacht dat zij verantwoordelijkheid voor de zorg weer kunnen dragen, ook verlengd worden. Raadsmedewerkers hadden met het oog op de wachtlijsten, opstarttijden en termijnen soms het gevoel de jeugdbeschermer met een *mission impossible* op te zadelen. Kinderrechters gaven aan dat niet te

⁶⁴ Smit & Timmermans 2016, p. 15.

rigide moest worden omgegaan met de aanvaardbare termijn.⁶⁵ Hoewel een OTS in beginsel niet te lang mag duren, zijn er situaties denkbaar waarin een gezagsbeëindiging niet het juiste middel lijkt. Een veel genoemd voorbeeld betrof verstandelijk beperkte ouders die het net wel redden met gedwongen hulpverlening.⁶⁶

In de tussenevaluatie kwam naar voren dat de raadsmedewerkers niet meer worstelden met de aanvankelijke verwarring omtrent de invulling van de aanvaardbare termijn. Wel bestond onder medewerkers van de gecertificeerde instellingen grote verscheidenheid over het antwoord op de vraag hoe de aanvaardbare termijn moest worden ingevuld. Zowel raadsmedewerkers als rechters leken de aanvaardbare termijn veelal in te vullen door verschillende factoren tegen elkaar af te wegen. Daarentegen gebruikten andere raadsmedewerkers en rechters standaardtermijnen, die afhankelijk waren van de leeftijd van de minderjarige.⁶⁷

2.1.2.2 Jurisprudentie en literatuuronderzoek

Jurisprudentie

In dit deel van het onderzoek zullen de uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek worden besproken voor zover deze relevant zijn voor de invulling van de aanvaardbare termijn in het kader van de OTS. De aanvaardbare termijn speelt echter ook een rol in de grond voor de gezagsbeëindigende maatregel. Zie voor de invulling in de jurisprudentie van de aanvaardbare termijn in het kader van die maatregel paragraaf 2.2 (onderdeel B).

In het kader van de aanvaardbare termijn zijn in de jurisprudentie zowel overwegingen te vinden over de duur ervan (ofwel de periode die een kind kan overbruggen zonder verdergaande ernstige schade op te lopen)⁶⁸ als over de vraag of de verwachting gerechtvaardigd is of ouders in staat zullen zijn om binnen die termijn de zorg weer op zich te nemen.

Over de duur van de aanvaardbare termijn heeft zich allereerst de vraag voorgedaan wanneer de termijn begint te lopen. Vaste lijn in de jurisprudentie is daarbij dat de aanvaardbare termijn begint te lopen op het moment dat de minderjarige uit huis wordt geplaatst.⁶⁹ Dat is ook het geval wanneer de uithuisplaatsing in een vrijwillig kader plaatsvindt, zo oordeelde de Rechtbank Zeeland West-Brabant.⁷⁰

Voorts speelt bij het vaststellen van de duur van de aanvaardbare termijn de leeftijd van de minderjarige een belangrijke rol. In de jurisprudentie wordt veelal gesteld dat deze bij (zeer) jonge kinderen in de regel korter is dan kinderen in de tienerleeftijd.⁷¹ Doorgaans wordt bij zeer jonge kinderen die vlak na hun geboorte uit huis zijn geplaatst een termijn van zes tot twaalf maanden

⁶⁵ Smit & Timmermans 2016, p. 37.

⁶⁶ Smit & Timmermans 2016, p. 38.

⁶⁷ Lünemann e.a. 2018, p. 50-51.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 23 en 34 (MvT). Zie ook bijvoorbeeld HR 9 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2046 (concl. A-G Keus); Hof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1493; Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4933; Hof Amsterdam 26 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:217; Rb. Overijssel 24 augustus 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4870.

⁶⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7796; Hof Arnhem-Leeuwarden 18 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8511; Hof Arnhem-Leeuwarden 12 september 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:8172; Hof Arnhem-Leeuwarden 29 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10426; Rb. Zeeland-West-Brabant 1 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6934.

⁷⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 1 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6934.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 23 en 34 (MvT); Zie ook bijvoorbeeld Hof Den Haag 25 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3991; Hof Den Haag 18 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1767; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1457; Rb. Den Haag 28 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4362.

genoemd in de jurisprudentie.⁷² Desondanks kan niet in het algemeen worden gesteld dat de aanvaardbare termijn bij zeer jonge kinderen zes maanden bedraagt, zo overwoog de Rechtbank Limburg.⁷³ In sommige zaken waarin de gecertificeerde instelling uitging van een hele korte aanvaardbare termijn van bijvoorbeeld zeven weken of drie maanden, oordeelde kinderrechtters dat een verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel prematuur was, de aanvaardbare termijn was na zo'n korte periode nog niet verstreken.⁷⁴

Het Hof Amsterdam verlengde in 2021 een in een voorgaande beschikking vastgestelde aanvaardbare termijn, omdat de gecertificeerde instelling aangaf te streven naar thuisplaatsing en de minderjarigen al enkele dagen in de week bij moeder verbleven. Hoewel de eerder vastgestelde datum waarop de aanvaardbare termijn zou zijn verstreken reeds gepasseerd was, kon volgens het Hof Amsterdam onder de gegeven omstandigheden niet gezegd worden dat de aanvaardbare termijn zonder meer op die genoemde datum was verstreken.⁷⁵

Bij het beoordelen van de mogelijkheden tot hereniging spelen verschillende factoren in de rechtspraktijk een rol. Allereerst zijn de persoonlijke omstandigheden van de ouder van belang. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde dat het feit dat een ouder in een daklozenopvang verblijft niet de conclusie rechtvaardigt dat de ouder niet binnen een aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding weer op zich kan nemen.⁷⁶ Ook een verstandelijke beperking van ouders hoeft niet per definitie te betekenen dat ouders de opvoeding niet meer op zich kunnen nemen, zo oordeelde de Rechtbank Amsterdam, die daarbij verwijst naar artikel 23 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en naar wetenschappelijk onderzoek, waaruit blijkt dat een verstandelijke beperking op zich geen bepalende factor is voor falend ouderschap.⁷⁷ Ten aanzien van een moeder die herhaaldelijk strafrechtelijk was gedetineerd en bleef terugvallen in drugsgebruik, oordeelde het Hof Arnhem-Leeuwarden evenwel dat binnen de aanvaardbare termijn geen perspectief bestond op terugplaatsing van de minderjarigen.⁷⁸

Een tweede factor die van belang is bij beantwoording van de vraag of ouders de opvoeding weer binnen een aanvaardbare termijn kunnen dragen, ziet op het hulpverleningsaanbod. Daarbij mag ook gekeken worden naar het hulpaanbod dat al is ingezet voorafgaand aan de uithuisplaatsing, zo concludeerde de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad.⁷⁹ In verschillende uitspraken wordt erop gewezen dat wanneer de aanvaardbare termijn kort is of het einde daarvan in zicht komt, de gecertificeerde instelling voortvarend hulpverlening in moet schakelen.⁸⁰ Wanneer sprake is van grote

⁷² Hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7796; Hof Arnhem-Leeuwarden 18 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8511; Hof Arnhem-Leeuwarden 29 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10426.

⁷³ Rb. Limburg 15 oktober 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:9782.

⁷⁴ Hof 's-Hertogenbosch 2 augustus 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3266; Hof Den Haag 21 januari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3684.

⁷⁵ Hof Amsterdam 26 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:217.

⁷⁶ Rb. Noord-Nederland 28 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5611.

⁷⁷ Rb. Amsterdam 26 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3375.

⁷⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4934.

⁷⁹ Zie Parket bij de Hoge Raad, 3 juni 2016, ECLI:NL:PHR:2016:507, r.o. 2.10. De conclusie van de AG wordt gevolgd door de Hoge Raad en de zaak wordt afgedaan onder verwijzing naar artikel 81 RO, zie HR 9 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2046, zie ook Hof Den Haag 25 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3991.

⁸⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2278; Hof 's-Hertogenbosch 18 maart 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:784; Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12333; Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12334.

taal- en cultuurverschillen moet daar in het hulpverleningsaanbod door de gecertificeerde instelling rekening mee gehouden worden.⁸¹ Volgens het Hof Den Haag mag in een dergelijk geval meer investering van de gecertificeerde instelling worden verwacht in het vinden van passende hulpverlening. Met het oog hierop lag de voorwaarde die in die zaak werd gesteld aan thuisplaatsing, namelijk dat ouders een persoonlijkheidsonderzoek zouden ondergaan, volgens het hof niet erg voor de hand. Immers, werknemers van de GGZ-instelling hadden ter zitting uitgelegd dat een dergelijk onderzoek gelet op de grote taal- en culturele verschillen en de omstandigheid dat de testresultaten zouden worden afgezet tegen een Nederlandse normgroep weinig waarde zou hebben. Tot slot kan ondersteuning van het netwerk ertoe leiden dat niet zonder meer gesteld kan worden dat de ouder niet in staat is binnen aanvaardbare termijn deze verantwoordelijkheid op zich te nemen.⁸²

Het zorgdragen voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige kan volgens het Hof Den Bosch ook zien op het in een vrijwillig kader accepteren dat een minderjarige in het pleeggezin zal opgroeien. In die zaak werd de OTS verlengd omdat het hof de verwachting gerechtvaardigd vond dat de moeder binnen een jaar in vrijwillig kader zou kunnen accepteren dat haar kind in het pleeggezin zou opgroeien.⁸³

Om te kunnen bepalen of de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders de verzorging en opvoeding binnen de aanvaardbare termijn weer op zich kunnen nemen, vragen rechters soms om meer informatie. Zo hield de Rechtbank Den Haag de beslissing op het verzoek tot verlenging van de OTS aan en verzocht de gecertificeerde instelling eerst een plan te overleggen waarin een aantal zeer concreet geformuleerde vragen ten aanzien van het perspectief van de minderjarige beantwoord moesten worden.⁸⁴

Concluderend is in de jurisprudentie uitgebreid invulling gegeven aan de aanvaardbare termijn. Dat betreft aan de ene kant de vraag hoelang de minderjarige in onzekerheid kan blijven over zijn opvoedperspectief zonder verdergaande ernstige schade op te lopen aan zijn ontwikkeling (de duur) en aan de andere kant de vraag of de ouders in staat zijn om de verzorging en opvoeding binnen deze termijn weer op zich te nemen. Ten aanzien van het vaststellen van de duur van de aanvaardbare termijn wordt er in het algemeen vanuit gegaan dat deze start op het moment van de uithuisplaatsing. Dat kan ook een uithuisplaatsing in vrijwillig kader zijn. Voorts speelt bij de duur van de aanvaardbare termijn de leeftijd van de minderjarige een belangrijke rol. Voor beantwoording van de vraag of ouders in staat zullen zijn om de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen, wordt veelal gekeken naar de persoonlijke omstandigheden van de ouders. Ook het hulpverleningsaanbod dat ouders hebben gekregen speelt een rol. Tenslotte kan het zorgdragen voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige ook zien op het in vrijwillig kader accepteren dat de minderjarige elders opgroeit.

⁸¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 2 augustus 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7085; Hof Den Haag 24 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:282.

⁸² Rb. Rotterdam 13 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2302.

⁸³ Hof 's-Hertogenbosch 27 augustus 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3336.

⁸⁴ Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12333; Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12334. Het gaat hier om de volgende vragen: 1) Wordt er gewerkt aan thuisplaatsing; (1a) Zo nee, waarom is thuisplaatsing (nog) niet aan de orde; (1b) Zo ja, hoe ziet dat traject er uit?; (2) Welke hulpverlening aan ouders wordt (hierbij) ingezet?; (3) Hoe ziet de omgangsregeling er uit?; (4) Is er een perspectiefbiedende oplossing en hoe ziet die eruit?; (5) Is een netwerkplaatsing overwogen; zo nee, waarom niet?; (6) Indien niet gekozen is voor een gezinsomgeving, waarom niet.

Literatuur

Aangezien de aanvaardbare termijn zowel een rol speelt in de grond voor de OTS als in de grond voor de gezagsbeëindiging, is ervoor gekozen om de literatuur hierover integraal te behandelen onder 3.3 (de gezagsbeëindiging).

2.1.2.3 Uitkomsten dossieronderzoek

In het huidige dossieronderzoek is er net als in eerdere onderzoeken vanuit gegaan dat alleen in het kader van een OTS met een machtiging tot uithuisplaatsing dient te worden onderzocht of voldaan is aan het criterium van de aanvaardbare termijn.⁸⁵ In eerdere onderzoeken zijn de dossiers met alleen een OTS gescoord als 'nvt'. In dit onderzoek zijn deze zaken voor deze vraag buiten beschouwing gelaten. Ze zijn niet gescoord als 'nvt' en niet meegeteld in de onderzoekspopulatie, waardoor ze geen invloed hebben op de percentages. Om de huidige resultaten te kunnen vergelijken met die van de eerdere onderzoeken, is dit ook gedaan voor de resultaten van de eerdere onderzoeken.

Raad

In het merendeel van de dossiers waarin zowel een OTS als een uithuisplaatsing is verzocht ($N=23$)⁸⁶ heeft de raadsonderzoeker onderzocht *wat* de voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, aanvaardbare termijn is (73,9%). Dit aandeel is minder hoog dan in de eerdere onderzoeken (77,3% in de nulmeting; 86,4% in de tussenevaluatie). Ook het aantal dossiers waarin de raadsonderzoeker heeft onderzocht *of* de verwachting gerechtvaardigd is dat ouders binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen, is in dit onderzoek lager dan in de eerdere onderzoeken (82,4%; tegenover 100% in zowel de nulmeting als de tussenevaluatie). Net als in de voorgaande onderzoeken twijfelen raadsonderzoekers vaak of ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen (42,9%), maar het aantal twijfelgevallen is wel verminderd ten opzichte van de eerdere onderzoeken (52,9% in de nulmeting; 47% in de tussenevaluatie). Raadsonderzoekers vinden vaker de verwachting gerechtvaardigd dat ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn zelf de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen (35,7%) dan dat zij verwachten dat ouders hiertoe niet in staat zijn (21,4%). Desondanks motiveren raadsonderzoekers wel in alle gevallen (100%) waarom toch een verzoek tot OTS wordt ingediend als zij verwachten dat ouders niet binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor verzorging en opvoeding kunnen dragen ($N=3$).

Van de zaken waarin het verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing (gedeeltelijk) wordt toegewezen ($N=20$), is slechts drie keer door kinderrechters expliciet in de beschikking de verwachting benoemd of ouders binnen de aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid weer kunnen dragen. In twee van deze zaken vonden de rechters dit twijfelachtig, in de andere zaak verwachtte de kinderrechters dat ouders dit zouden kunnen.

Gecertificeerde instellingen

In de dossiers waar een verlengingsverzoek voor een OTS met een machtiging uithuisplaatsing was ingediend ($N=31$), werd in de meeste gevallen benoemd wat de voor de minderjarige aanvaardbaar te

⁸⁵ In de memorie van toelichting is namelijk opgenomen dat wanneer geen noodzaak is tot uithuisplaatsing, per definitie aan het vereiste van de aanvaardbare termijn is voldaan, omdat de ouders in deze situatie hun kind verzorgen en opvoeden.

⁸⁶ Deze vraag is alleen gescoord bij de dossiers met een OTS met uithuisplaatsing, omdat de aanvaardbare termijn vrijwel geen rol speelt bij zaken waarin minderjarigen niet uit huis zijn geplaatst.

achten termijn is (93,5%).⁸⁷ In iets meer dan de helft van de dossiers heeft de gecertificeerde instelling onderzocht of de verwachting gerechtvaardigd is dat ouders binnen de aanvaardbare termijn zelf weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen (53,6%). Van de gevallen waarin de gecertificeerde instelling dit heeft onderzocht ($N=15$), was de verwachting meestal dat ouders wel binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen (86,7%). In de minderheid van de gevallen was de verwachting dat ouders dit niet kunnen (13,3%).

In 30 dossiers werd de verlenging van OTS en machtiging uithuisplaatsing (gedeeltelijk) toegewezen. In de meerderheid van die dossiers werd niet getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid weer zouden kunnen dragen (70%). In de dossiers waarin de kinderrechter dit wel had getoetst ($N=9$), lopen de uitkomsten uiteen. In een derde van de uitspraken heeft de kinderrechter enkel de wettelijke grondslag in de beschikking opgenomen maar hier verder geen overwegingen aan gewijd (33,3%). Hierdoor is onduidelijk wat de verwachting van de kinderrechter in deze gevallen was. Kinderrechters hadden nooit de verwachting dat ouders de verantwoordelijkheid wel weer op zich kunnen nemen (0%). Dit is opvallend, omdat dit één van de wettelijke gronden voor OTS is. Kinderrechters vonden de verwachting daarentegen wel geregeld twijfelachtig (44,4%) of ze verwachtten dat ouders niet binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid kunnen dragen (22,2%).

2.1.2.4 Interviews en Focusgroepen

De aanvaardbare termijn is tijdens de interviews met alle professionals besproken: zowel met rechters als met medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad. Dit was een uitgebreid gespreksonderwerp voor alle deelnemers. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de aanvaardbare termijn ervoor heeft gezorgd dat het kind centraal gesteld wordt bij beslissingen over kindbeschermingsmaatregelen, maar dat er nog veel knelpunten bestaan in hoe er met de aanvaardbare termijn gewerkt wordt. Een onderwerp dat hierbij uitgebreid is besproken, is hoe het begrip ‘aanvaardbare termijn’ wordt opgevat en hoe de termijn wordt ingevuld.

Aanvaardbare termijn stelt het kind centraal

Een positief aspect dat uit de interviews naar voren kwam, is dat de aanvaardbare termijn ervoor heeft gezorgd dat het kind centraal staat bij beslissingen over kindbeschermingsmaatregelen. Dit bleek ook al in de tussenevaluatie. Hoewel regelmatig wordt genoemd dat het belang van het kind onder de oude wetgeving ook het uitgangspunt was, wordt de aanvaardbare termijn expliciet genoemd als waardevolle toevoeging. Een rechter beschrijft: “Het opnemen van de aanvaardbare termijn heeft meer de focus gelegd op wat nu voor het kind belangrijk is voor de ontwikkeling van het kind en zijn behoeftes. Het bewustzijn dat de duidelijkheid in opvoedperspectief belangrijk is, is wel echt gecreëerd door de aanvaardbare termijn” (R9, rechter). Ook medewerkers van gecertificeerde instellingen geven aan dat de “aanvaardbare termijn ook wel voor meer duidelijkheid heeft gezorgd” (R25, GI), en beschrijven deze toevoeging in de wetgeving als een verbetering: “Kinderen krijgen veel sneller duidelijkheid en perspectief [...]. Door de aanvaardbare termijn is het meer gericht op het kind geworden, dat is een vooruitgang” (R26, GI). Ten slotte noemen ook medewerkers van de Raad dat “het belang van het kind meer het uitgangspunt is nu. Juist omdat je kijkt naar wat die aanvaardbare

⁸⁷ Deze vraag zag oorspronkelijk op onderzoek van gecertificeerde instellingen naar wat de aanvaardbare termijn is. In veel dossiers noemde de gecertificeerde instelling wel een termijn, maar het is onduidelijk of zij deze termijn hebben overgenomen van het raadsrapport of na eigen onderzoek zelf hebben vastgesteld.

termijn is” (R11, Raad). Daarbij wordt wel door alle professionals als kanttekening genoemd dat het een ingewikkeld concept is en dat er behoorlijk wat knelpunten zijn.

Aanvaardbare termijn in maatregelen van OTS met/zonder uithuisplaatsing

Een belangrijk thema dat tijdens de interviews ter sprake kwam, was de rol van de aanvaardbare termijn in een OTS *met* of *zonder* uithuisplaatsing. In het dossieronderzoek is ervoor gekozen om de invulling van de aanvaardbare termijn slechts te bekijken in zaken waarin naast een OTS ook sprake was van een uithuisplaatsing. De aanvaardbare termijn is immers bedoeld als een instrument om duidelijkheid te geven over de opvoedsituatie van een kind, waar in een ‘kale OTS’ (nog) geen discussie over is. Ook in de jurisprudentie kwam naar voren dat de aanvaardbare termijn begint te lopen op het moment dat de minderjarige uit huis wordt geplaatst. Dit wordt bevestigd in de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen, waarin expliciet benoemd wordt dat “alleen in zaken waarbij het kind uit huis geplaatst is, gewerkt wordt met de aanvaardbare termijn” (R17, GI). Rechters herkennen dit en zien dat de gecertificeerde instelling in een ‘kale OTS’ niet over de aanvaardbare termijn spreekt. “Wat ik zelf in de praktijk merk, is dat GI’s in best veel zaken zich niet buigen over die aanvaardbare termijn bij OTS-en. Dat maakt dat je verlenging op verlenging op verlenging ziet komen. [...] Ik vind de terminologie in dit artikel een lastige. Ik snap hem beter op het moment dat er ook sprake is van een uithuisplaatsing, het kind al heel lang uit huis geplaatst is, en met een gezagsbeëindiging. Dan begrijp ik meer dat je daarin die aanvaardbare termijn zet” (R3, rechter). Kortom, deze rechter beschrijft enerzijds dat de aanvaardbare termijn inderdaad pas relevant wordt bij een uithuisplaatsing, maar noemt anderzijds dat dit niet heel duidelijk is beschreven in de wet en dat het daarom lastig kan zijn om in een ‘kale OTS’ met de aanvaardbare termijn te werken. Dit wordt concreet gemaakt door medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming die noemen dat het niet duidelijk is hoe je in het verzoek om een ‘kale OTS’ moet omgaan met deze rechtsgrond. “Als er geen sprake is van een uithuisplaatsing, moeten we een vreemde formulering aanleveren om aan te tonen dat de aanvaardbare termijn hier niet van toepassing is. Bijvoorbeeld: er is voldaan aan de aanvaardbare termijn omdat er geen sprake is van een uithuisplaatsing” (R29, Raad). Ook in de focusgroepen is gesproken over de toepassing van de aanvaardbare termijn in zaken waarin er geen uithuisplaatsing is. In de tweede focusgroep wordt opgemerkt dat de aanvaardbare termijn eigenlijk een vreemde grond is voor de OTS, nu de term inhoudelijk gezien gekoppeld is aan de uithuisplaatsing.

Invulling van de aanvaardbare termijn

Een volgende vraag is hoe de aanvaardbare termijn concreet wordt ingevuld. Dit is met name besproken met medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad en niet met rechters. In lijn met de tussenevaluatie geven professionals aan dat verschillende factoren worden afgewogen om per casus te besluiten wat voor dit specifieke kind een aanvaardbare termijn is. Dit zijn factoren zoals leeftijd/ontwikkeling van het kind en opvoedvaardigheden van de ouders, die uitgebreider besproken zullen worden in paragraaf 2.2 (waar de aanvaardbare termijn bij gezagsbeëindiging aan de orde komt).

Ook vergelijkbaar met de tussenevaluatie is dat de meeste deelnemers noemden dat er geen standaard termijnen zijn voor de aanvaardbare termijn, maar dat dit casuïstisch is en per kind verschilt. In de huidige studie wordt hier door medewerkers van gecertificeerde instellingen aan toegevoegd dat de aanvaardbare termijn gedurende een traject kan veranderen, bijvoorbeeld als de omstandigheden wijzigen: “Je kunt de termijn ook wel eens oprekken als het ware, als je ziet dat er wel beweging is de goede kant op, of als het kind de situatie langer kan verdragen” (R14, GI). Dergelijke opmerkingen over

het aanpassen van de termijn suggereren dat er bij aanvang van een OTS een termijn gesteld wordt die men eventueel aanpast indien hier aanleiding toe is; maar een concrete termijn stellen lijkt niet de werkwijze bij gecertificeerde instellingen: “Gaandeweg het traject als er een beslissing moet worden genomen over waar het kind gaat opgroeien, wordt er gekeken of de ouders het binnen een bepaalde termijn gaan kunnen” (R2, GI). Tijdens multidisciplinaire overleggen over het verlengen van een OTS (of juist het overgaan tot een gezagsbeëindigende maatregel) wordt hierover gediscussieerd: “Daar worden kritische vragen gesteld zoals: wat maakt dat jij vindt dat de aanvaardbare termijn is verstreken? Of waarom vind je dat die *nog niet* is verstreken?” (R18, GI). Daarbij wordt expliciet genoemd dat “de termijn niet vóór in het traject wordt gesteld” (R18, GI).

Duidelijk is dus dat niet met standaard termijnen wordt gewerkt. Een vraag hierbij is of de termijn dan wel concreet gemaakt wordt, bijvoorbeeld in een x-aantal maanden. Uit de interviews komt naar voren dat concrete termijnen wel voorkomen in raadsrapporten, maar dat dit geen harde lijnen zijn. Een medewerker van een gecertificeerde instelling merkt op dat “raadsrapporten soms wel heel duidelijk zijn, bijvoorbeeld kind is ‘zo en zo jong’, dus het moet in zes maanden duidelijk worden” (R25, GI). Vanuit de Raad wordt bevestigd dat concrete termijnen in rapporten staan. Volgens een van de medewerkers heeft dit te maken met de juridische vertaling die gemaakt wordt vanuit de pedagogische invulling van de aanvaardbare termijn: “het bepalen van de termijn kan vanuit pedagogisch inzicht door verschillende factoren af te wegen, maar vanuit juridisch inzicht kun je daar wat strakker in zijn. Dan kun je bijvoorbeeld zeggen dat iets binnen een half jaar of negen maanden voor elkaar moet zijn; dan benoem je het concreet” (R29, Raad). Daarbij wordt echter ook door medewerkers van de Raad expliciet genoemd dat dit geen vaststaande termijn betreft, maar dat wijzigingen mogelijk zijn bij bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen. In tegenstelling tot de concrete termijnen die in raadsrapporten staan, geven medewerkers van gecertificeerde instellingen juist aan dat “er niet echt letterlijk een termijn vastgesteld wordt voor een kind” (R18, GI). Sommige medewerkers noemen wel richtlijnen die soms als basis gebruikt worden, maar “richtlijn is richtlijn, en het is afhankelijk van de situatie hoe je daarmee omgaat. Er is een richtlijn waar termijnen in staan, met name over leeftijden van kinderen. Maar er zijn ook kinderen die langer een bepaalde situatie kunnen verdragen dan andere kinderen. Dus we gebruiken de richtlijnen maar kijken verder naar het individuele kind en de situatie” (R14, GI).

Onduidelijkheden over de aanvaardbare termijn

Dat medewerkers van gecertificeerde instellingen niet heel concreet bezig zijn met het stellen van een aanvaardbare termijn, komt volgens hen ook omdat zij “meer denken in termen van perspectiefbesluit” (R25, GI). Medewerkers van de Raad herkennen dit en hebben hier ook uitgebreid over gesproken. Daarbij worden verschillende knelpunten gekoppeld ten aanzien van het verstrijken van de aanvaardbare termijn en een mogelijke beslissing over gezagsbeëindiging, welke uitgebreider besproken worden in paragraaf 2.2 (waar de aanvaardbare termijn bij gezagsbeëindiging aan de orde komt). Voor wat betreft het beeld van de aanvaardbare termijn bij de gecertificeerde instelling wordt in elk geval vanuit de Raad genoemd dat het “er soms op lijkt dat medewerkers van GI’s zelf niet zo goed in de aanvaardbare termijn zitten, dat ze het niet zo duidelijk vinden” (R16, Raad). Deze raadsmedewerker noemt dat jeugdbeschermers geregeld vragen: “maar ik moet toch na twee jaar een verzoek indienen?” (R16, Raad). Tijdens de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen viel inderdaad op dat vaak een termijn van twee jaar genoemd wordt. Zo werd zelfs expliciet gezegd “dat na twee jaar de aanvaardbare termijn voorbij is; dan moet het perspectief duidelijk zijn” (R7, GI). Hierbij lijkt verwarring te zijn ontstaan met het verlengingsverzoek van een OTS

dat na twee jaar ter toetsing aan de Raad voorgelegd moet worden. Een enkele medewerker van een gecertificeerde instelling bevestigde: “die twee jaar is heel erg in het hoofd gaan zitten bij jeugdzorgwerkers” (R12, GI).

Geconcludeerd kan worden dat de aanvaardbare termijn een lastig begrip blijft, met name onder jeugdbeschermers. “Het is ook een ingewikkeld concept” aldus een raadsmedewerker (R11, Raad). “Het is moeilijk om hier een beeld van te krijgen [...]. Moeilijker dan bijvoorbeeld het aantonen van de ontwikkelingsbedreiging, die ook niet altijd even concreet is” (R16, Raad). Daarnaast wordt door enkele medewerkers van de Raad genoemd dat het niet heel duidelijk is wat de taken van elke organisatie binnen de jeugdbescherming zijn omtrent de invulling van de aanvaardbare termijn: “Wat is nu precies de taak van de gecertificeerde instelling en welke onderzoekstaak heeft de Raad hierin?” (R29, GI). Mogelijk spelen dit soort vragen ook bij de medewerkers van gecertificeerde instellingen. Zo noemen zij bijvoorbeeld een paar keer dat zij “die termijn niet zelf vaststellen, maar dat het een vastgestelde termijn is vanuit de wetgeving” (R22, GI). Dit zou erop kunnen duiden dat de taken en verantwoordelijkheden omtrent het vaststellen van de aanvaardbare termijn niet helemaal duidelijk zijn.

Uitvoeringspraktijk als knelpunt

Naast de onduidelijkheden omtrent het begrip ‘aanvaardbare termijn’ komt een ander knelpunt prominent naar voren in de interviews en focusgroepen: de problemen in de uitvoeringspraktijk. Een terugkerend onderwerp is het dilemma dat zich presenteert als binnen de aanvaardbare termijn geen (of niet de juiste) hulp op gang is gekomen: “Wachtlijsten zijn een knelpunt. Wat als er binnen de gestelde termijn geen hulp heeft kunnen starten? Wat doe je dan?” (R19, GI). In lijn met de eerdere bevinding dat de aanvaardbare termijn opgerekt kan worden, wordt ook hier genoemd dat er dan besloten kan worden dat de termijn toch nog niet verstreken is. Maar naast problemen in het jeugdhulpstelsel bestaan ook knelpunten binnen de jeugdbescherming. Zo wordt genoemd dat een korte aanvaardbare termijn wel wenselijk is voor een jong kind, maar niet realistisch “omdat veel onderdelen van het proces lang duren: de zitting, het aanwijzen van een gezinsvoogd, opstarten van hulp, plan van aanpak maken, etc.” (R10, Raad). Daarbovenop wordt vaak gesproken over de beperkte capaciteit bij gecertificeerde instellingen, de hoge werkdruk en wachtlijsten (bijvoorbeeld bij een verzoek tot onderzoek gezagsbeëindiging).

Waar de concrete invulling van de aanvaardbare termijn vooral met medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad is besproken, is het knelpunt omtrent de uitvoeringspraktijk juist ook uitgebreid benoemd door rechters. “Ik ervaar knelpunten vanwege de gebrekkige uitvoering dat de aanvaardbare termijn, als je kijkt naar het ontwikkelingsbelang van kinderen, niet parallel loopt met de juridische werkelijkheid. En dat vind ik wel een heel groot probleem” (R15, rechter). Daarbij wordt genoemd dat tekorten in de uitvoering maken dat er binnen de aanvaardbare termijn onvoldoende hulp geboden kan worden, waardoor de keuze voornamelijk wordt bepaald door tijdsverloop en niet zo zeer de inzet en effectiviteit van hulp. “De beschikbaarheid van hulp is een probleem, terwijl de tijd van de aanvaardbare termijn maar doortikt” (R15, rechter). Een andere rechter vat samen dat “de aanvaardbare termijn in de praktijk onvoldoende tot zijn recht komt door de druk op uitvoeringsorganisaties” (R8, rechter). In de praktijk komt dit erop neer dat die tekorten in de uitvoering ervoor zorgen “dat je de aanvaardbare termijn op een andere manier gaat interpreteren dan die in de wet staat, en die uitvoeringsproblemen hebben dus invloed op hoe de wet toegepast wordt.” (R9, rechter).

In de eerste focusgroep wordt benoemd dat toepassing van de huidige grond alleen werkt als de benodigde hulp ook binnen die termijn kan worden ingezet. Er zijn nu te lange wachttijden waardoor het eigenlijk niet haalbaar is om binnen de aanvaardbare termijn de juiste hulp te bieden. Ook in de tweede focusgroep komt dit thema duidelijk naar voren. Gesteld wordt dat door een falend jeugdhulpsysteem de toepassing van de rechtsgrond moeilijk is. In het eerste jaar na een uithuisplaatsing moet eigenlijk met man en macht gewerkt worden aan terugplaatsing, maar in het huidige jeugdhulpstelsel zijn daarvoor onvoldoende tijd en middelen beschikbaar.

2.1.2.5 Overzicht van bevindingen

Met de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is aan de rechtsgrond voor de OTS toegevoegd dat deze alleen kan worden opgelegd als '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, (...) in staat zijn te dragen'.⁸⁸ De resultaten van dit onderzoek tonen aan dat de invulling van die termijn een casuïstisch proces is en dat er geen vaststaande termijn zijn. Een groot knelpunt hierbij is dat een korte termijn niet realistisch is gezien problemen in de uitvoeringspraktijk (o.a. wachtlijsten hulpverlening). Vanuit de gecertificeerde instelling is bovendien benoemd dat niet *vooraan* in het traject bekeken wordt hoe lang de termijn voor een specifiek kind is, maar dat dit gaandeweg geëvalueerd wordt en meer met perspectiefbesluiten wordt gewerkt. Zie verder ook Figuur 2.3 voor een overzicht van bevindingen over de aanvaardbare termijn binnen de OTS.

Figuur 2.3.

Overzicht van bevindingen t.a.v. de aanvaardbare termijn als rechtsgrond voor de OTS.



⁸⁸ Art. 1:255 lid 1 sub b BW.

2.2 Gezagsbeëindigende maatregel met nieuwe rechtsgrond (artikel 1:266 lid 1 BW)

Het tweede middel om het eerste doel van de wet te bereiken (het centraal stellen van de beschermingsbehoefte van het kind), betreft de invoering van de nieuwe gezagsbeëindigende maatregel. De rechtsgrond voor de nieuwe gezagsbeëindigende maatregel is opgenomen in lid 1 van artikel 1:266 BW en luidt:

De rechtbank kan het gezag van een ouder beëindigen indien:

1. een minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, en de ouder niet de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding, bedoeld in artikel 247, tweede lid, in staat is te dragen binnen een voor de persoon en de ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn, of
2. de ouder het gezag misbruikt

De oude maatregelen van ontheffing en ontzetting zijn hiermee komen te vervallen.⁸⁹ De nieuwe gezagsbeëindigende maatregel verschilt op twee belangrijke punten van de oude mogelijkheden om het gezag van ouders te beëindigen. Ten eerste is de instemming van ouders met de gezagsbeëindiging niet langer vereist. Dat sluit aan bij het uitgangspunt dat bij de keuze voor een kinderbeschermingsmaatregel het belang van het kind (en niet zijn ouder) centraal staat. Ten tweede is de aanvaardbare termijn ook in de grond voor de gezagsbeëindiging opgenomen. Daarmee is de grond voor de gezagsbeëindiging als het ware gespiegeld aan die voor de OTS. Waar een OTS moet worden gekozen als de verwachting is dat ouders *wel* binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de opvoeding en verzorging op zich kunnen nemen, is de gezagsbeëindiging de geëigende maatregel als dit niet het geval is.⁹⁰ Deze aanpassing moet het eenvoudiger maken om te kiezen voor de maatregel die het beste aansluit bij de omstandigheden waarin de minderjarige zich bevindt.⁹¹

2.2.1 *Uitkomsten eerdere onderzoeken*

In de nulmeting kwam naar voren dat de aanvaardbare termijn zowel in de onderzoeken van de Raad voor de Kinderbescherming als in de beschikkingen van de kinderrechters in de meeste zaken werd getoetst. Als de kinderrechter tot het oordeel kwam dat de aanvaardbare termijn was verstreken, leidde dat in alle zaken tot een gezagsbeëindiging. Kinderrechters gaven aan dat zij verwachtten dat door de aanvaardbare termijn vaker tot gezagsbeëindiging zal worden overgegaan, omdat er onder de nieuwe wetgeving minder ruimte is om het verzoek tot gezagsbeëindiging af te wijzen. Ook werd gesteld dat de aanvaardbare termijn kinderrechters dwingt om meer dan voorheen toekomstgericht te kijken. In de tussenevaluatie is uitgebreid stilgestaan bij de aanvaardbare termijn. Geconcludeerd werd dat de gezagsbeëindigende maatregel niet in alle gevallen waarin de aanvaardbare termijn is verstreken wenselijk is. In de rechtspraktijk bleken ook andere overwegingen een rol te spelen, zoals de leeftijd van de minderjarige en de vraag of daadwerkelijk sprake is van onzekerheid over het opvoedperspectief. Ook de beschikbaarheid van hulp speelde een rol, hoewel bleek dat dit met name werd gezien als een knelpunt in de uitvoering en niet als reden om het verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel af te wijzen. Over de wijze waarop de aanvaardbare termijn moet worden ingevuld, bestond onduidelijkheid. Geconcludeerd werd dat de termijn vooral werd gezien als

⁸⁹ Artikel 1:267 BW-oud en art. 1:269 BW-oud.

⁹⁰ Smit & Timmermans 2016, p. 15.

⁹¹ Smit & Timmermans 2016, p. 15-16.

pedagogische term. De afwegingen die werden gemaakt om invulling te geven aan de termijn waren verschillend, omdat onduidelijkheid bestond over hoe de verschillende factoren moesten worden meegewogen. Daarnaast bleek onduidelijkheid te bestaan over de ruimte die de wet biedt om ondanks het verstrijken van de aanvaardbare termijn, het verzoek tot gezagsbeëindiging af te wijzen. In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat het aantal beslissingen tot gezagsbeëindiging toenam. Nu als gevolg daarvan ook het aantal kinderen op wie een voogdijmaatregel van toepassing is toenam, bevelen de onderzoekers aan om de rechtspositie van ouders en kinderen in het kader van voogdij te verbeteren.

2.2.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

Jurisprudentie

(a) Ouderlijke verantwoordelijkheid binnen aanvaardbare termijn

In dit deel van het onderzoek zullen de uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek worden besproken voor zover deze relevant zijn voor de invulling van de aanvaardbare termijn in het kader van de gezagsbeëindiging op grond van artikel 1:266 BW. De aanvaardbare termijn speelt evenwel ook een rol in de grond voor de OTS. Zie voor de invulling in de jurisprudentie van de aanvaardbare termijn in het kader van de OTS paragraaf 2.2.1 (onderdeel B).

De rechter moet bij een verzoek tot gezagsbeëindiging op grond van artikel 8 EVRM een zorgvuldige afweging maken tussen de belangen van het kind en die van zijn biologische familie. Daarbij moet de mogelijkheid tot hereniging van het kind met zijn biologische familie serieus in overweging worden genomen, zo benadrukte de Hoge Raad in 2021.⁹² In de jurisprudentie omtrent de gezagsbeëindigende maatregel speelt het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit een zwaarwegende rol,⁹³ net als het belang van het kind bij het voortzetten van een ongestoorde gehechtheidsrelatie met pleegouders.⁹⁴ Veelal wordt dan ook overwogen dat een jaarlijkse verlenging van een OTS met uithuisplaatsing veel onrust en onzekerheid met zich meebrengt en daarom geen juiste maatregel is.⁹⁵ In dat kader wordt ook overwogen dat een jaarlijkse verlenging de verhouding tussen de ouder(s) en

⁹² HR 22 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:108.

⁹³ Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4933; Hof 's-Hertogenbosch 20 oktober 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:4729; Hof 's-Hertogenbosch 16 februari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:538; Hof 's-Hertogenbosch 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4018; Hof Arnhem-Leeuwarden 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6772.

⁹⁴ Hof Den Haag 18 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1767; Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4934; Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119; Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6918; Hof Den Haag 18 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:56; Hof Arnhem-Leeuwarden 21 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1578; Hof 's-Hertogenbosch 9 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:957; Hof Amsterdam 14 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:861; Hof 's-Hertogenbosch 16 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1028.

⁹⁵ Hof Den Haag 10 februari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:369; Hof Den Haag 18 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1767; Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4933; Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119; Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6918; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7201; Hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7796; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8534; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9292; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9294; Hof Arnhem-Leeuwarden 13 december 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10206; Hof 's-Hertogenbosch 9 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:961; Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2058; Hof Amsterdam 14 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:861; Hof 's-Hertogenbosch 16 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1028; Hof Arnhem-Leeuwarden 1 oktober 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7931.

pleegouders op scherp kan zetten⁹⁶ of kan leiden tot een loyaliteitsconflict bij kinderen ten aanzien van beide ouders of pleegouders.⁹⁷ Bij jonge kinderen zal de aanvaardbare termijn sneller zijn verstreken.⁹⁸ Soms overwegen kinderrechtters in dit kader dat het perspectiefbesluit onnodig laat is genomen.⁹⁹

In verschillende uitspraken wordt overwogen dat het belang van het kind bij een ongestoord hechtingsproces (gelet op artikel 3 en 20 IVRK) dient te prevaleren boven het emotionele belang van ouders om het gezag te behouden.¹⁰⁰ Dat geldt ook als na gezagsbeëindiging uitzetting van de ouder(s) dreigt, zo oordeelde het Hof Arnhem Leeuwarden.¹⁰¹ Wanneer sprake is van een zeer belaste voorgeschiedenis, bijvoorbeeld door veel onveiligheid in de thuissituatie of veel wisselingen van verblijfplaats, dan legt de behoefte van het kind bij continuïteit en stabiliteit in de opvoeding extra gewicht in de schaal.¹⁰² Het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit woog volgens het Hof Arnhem-Leeuwarden zo zwaar dat voorbij kon worden gegaan aan de vraag of in het verleden voldoende onderzoek is gedaan naar de opvoedvaardigheden van (de) ouder(s).¹⁰³

In andere zaken wordt meer gewicht toegekend aan de geboden hulpverlening. Daarbij is van belang in hoeverre (recent) onderzoek is gedaan naar het opvoedperspectief¹⁰⁴ en of hulp is ingezet met het oog op thuisplaatsing.¹⁰⁵ Ook wordt beoordeeld of ouders voldoende in het proces zijn betrokken en duidelijk is gemaakt wat van hen wordt verwacht. Het Hof Amsterdam oordeelde dan ook dat wanneer ouder(s) onvoldoende duidelijk is gemaakt wat van hen werd verwacht en zij onvoldoende betrokken

⁹⁶ Hof Amsterdam 14 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:861.

⁹⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4933; Hof Arnhem Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119; Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6918; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7201; Rb. Rotterdam 9 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3350.

⁹⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3937; Hof Den Haag 18 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1767; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6934; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 december 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10437; Hof Den Haag 18 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:613; Rb. Limburg 9 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:2189.

⁹⁹ Rb. Den Haag 31 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9551.

¹⁰⁰ Hof Den Haag 18 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1767; Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4933; Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6134; Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6918; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7201; Hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7796; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9292; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9294; Hof Den Haag 18 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:56; Hof Arnhem-Leeuwarden 9 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1024; Hof Den Haag 22 februari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:390; Hof 's-Hertogenbosch 9 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:961; Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2058; Hof Amsterdam 14 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:861; Hof 's-Hertogenbosch 16 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1028; Hof Amsterdam 21 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:955; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1457; Hof 's-Hertogenbosch 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4018; Hof Arnhem-Leeuwarden 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6772; Rb. Den Haag 28 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:11246; Rb. Den Haag 30 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9553.

¹⁰¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6772.

¹⁰² Hof Arnhem-Leeuwarden 9 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1024.

¹⁰³ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1457.

¹⁰⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 21 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3302.

¹⁰⁵ Hof Den Haag 24 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:282; Rb. Limburg 23 oktober 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:9415.

zijn bij de hulpverlening, niet zonder meer kan worden gesteld dat ouders niet in staat zijn binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid op zich te nemen.¹⁰⁶

Ruimte voor de kinderrechter

De wettelijke grond voor de gezagsbeëindiging biedt kinderrechters een discretionaire bevoegdheid. Immers, de rechter *kan* het gezag beëindigen als aan de grond is voldaan.¹⁰⁷ Van die discretionaire bevoegdheid wordt meermaals gebruikgemaakt wanneer wordt geoordeeld dat de gezagsbeëindiging niet noodzakelijk en/of proportioneel is en het daarmee een ongerechtvaardigde inbreuk op artikel 8 EVRM en/of het IVRK zou opleveren.¹⁰⁸

In de jurisprudentie zijn verschillende redenen te vinden op grond waarvan verzoeken tot gezagsbeëindiging worden afgewezen. Dat is allereerst het geval wanneer een duidelijk opvoedperspectief ontbreekt. In die gevallen brengt een gezagsbeëindiging immers niet de gewenste duidelijkheid over het opvoedings- en ontwikkelingsperspectief.¹⁰⁹ Ook wanneer minderjarigen in een gezinshuis, psychiatrische instelling, woongroep of zorgcentrum wonen¹¹⁰ wordt in de jurisprudentie wel geoordeeld dat deze situaties – zeker wat betreft de gehechtheidsontwikkeling – wezenlijk verschillen van een stabiele pleeggezinplaatsing die de wetgever voor ogen had bij de herziening van de rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel. Een verzoek tot een maatregel tot gezagsbeëindiging wordt in dergelijke situaties soms met meer terughoudendheid beoordeeld.

Een tweede reden waarom verzoeken tot gezagsbeëindiging worden afgewezen, zien op de situatie dat de minderjarige geen of weinig stress ervaart van de verlengingen van de OTS. Zelfs als enig zicht op terugplaatsing ontbreekt, wordt een gezagsbeëindigende maatregel niet altijd zonder meer als gerechtvaardigd beschouwd.¹¹¹ Evenals wanneer minderjarigen al bijna meerderjarig zijn en

¹⁰⁶ Hof Amsterdam 8 mei 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1700.

¹⁰⁷ Hof Den Haag 10 februari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:369; Hof 's-Hertogenbosch 21 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1089; Hof Arnhem-Leeuwarden 2 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5604; Rb. Overijssel 21 april 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2652; Rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3361; Rb. Noord-Holland 1 juni 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:4535; Rb. Overijssel 18 juli 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:3229; Rb. Limburg 3 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:9526; Rb. Rotterdam 9 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3350; Rb. Rotterdam 24 januari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4317; Rb. Noord-Nederland 5 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:353; Rb. Noord-Holland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4466.

¹⁰⁸ Hof Den Haag 17 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2418; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9065; Hof Den Haag 27 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:501; Rb. Overijssel 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5764; Rb. Noord-Nederland 20 februari 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1370.

¹⁰⁹ Hof Amsterdam 2 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3205; Hof Den Haag 17 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2418; Hof Amsterdam 21 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4859; Hof Arnhem-Leeuwarden 21 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10344; Hof 's-Hertogenbosch 21 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1089; Rb. Noord-Nederland 5 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:353.

¹¹⁰ Hof Den Haag 1 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3255; Hof Arnhem-Leeuwarden 21 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10344; Rb. Overijssel 18 juli 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:3229; Rb. Overijssel 24 augustus 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4870; Rb. Amsterdam 21 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2007; Rb. Noord-Holland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4466.

¹¹¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 21 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10344; Rb. Overijssel 18 juli 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:3229; Rb. Overijssel 24 augustus 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4870; Rb. Amsterdam 21 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2007; Rb. Noord-Holland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4466.

bijvoorbeeld al duidelijk is dat wordt gewerkt naar zelfstandig wonen, wordt een gezagsbeëindiging soms disproportioneel geacht.¹¹²

Ook de duurzame bereidheid van ouders om hun kind in een pleeggezin te laten opgroeien kan een reden zijn om het verzoek tot gezagsbeëindiging af te wijzen. Zo oordeelde het Hof Den Haag dat gezien de veilige hechting aan de pleegouders, de goede band die de minderjarige met haar ouders heeft en het feit dat de ouders niet aan de minderjarige ‘trekken’, het handhaven van het gezag de ontwikkeling van de minderjarige niet zal bedreigen, zodat een maatregel tot gezagsbeëindiging in strijd zou zijn met artikel 8 EVRM.¹¹³ Ook in andere zaken wordt een verzoek tot de gezagsbeëindigende maatregel soms niet toegewezen omdat de ouder(s) de verblijfplaats van hun kind niet ter discussie stellen en duurzaam accepteren dat het perspectief niet meer bij hen ligt, maar in een pleeggezin.¹¹⁴ In dit kader wordt ook wel overwogen dat, hoewel geen perspectief bestaat op terugplaatsing, de knip tussen opvoedingsverantwoordelijkheid en gezag niet perse een ontwikkelingsbedreiging oplevert.¹¹⁵ Ook wordt wel overwogen dat in specifieke gevallen een gezagsbeëindigende maatregel juist een negatieve invloed zal hebben op de ontwikkeling.¹¹⁶ In deze gevallen werd geoordeeld dat niet was voldaan aan de tweede grond. Ook als de ouders nog niet duurzaam instemmen met de plaatsing, kan een verlenging van de OTS de voorkeur genieten boven de gezagsbeëindiging. Zo oordeelde de Rechtbank Noord-Nederland dat het doel van de OTS ook kan zijn ouders hulpverlening te bieden bij het accepteren dat het perspectief niet bij hen ligt, zodat een verderstrekkende maatregel niet hoeft te worden genomen.¹¹⁷

Het ontbreken van een duidelijk opvoedperspectief, het gegeven dat de minderjarige geen of weinig stress ervaart van de jaarlijkse verlenging van de OTS, het feit dat de minderjarige al bijna meerderjarig is en de duurzame bereidheid van ouders om hulpverlening te accepteren kunnen dus redenen zijn om het verzoek tot een maatregel tot gezagsbeëindiging af te wijzen. Desalniettemin zijn in de jurisprudentie ook zaken te vinden waar in deze situaties juist wel een gezagsbeëindigende maatregel werd uitgesproken. Zo werd in verschillende zaken een maatregel tot gezagsbeëindiging ondanks het ontbreken van een perspectiefbiedende plek toch in het belang van de minderjarigen geacht, zodat het voor minderjarigen duidelijk is dat zij niet zullen opgroeien bij hun ouders.¹¹⁸ Daarbij wordt ook overwogen dat een gezagsbeëindiging niet noodzakelijkerwijs een beperking van de omgang met zich meebrengt.¹¹⁹ Het Hof Den Bosch beëindigde het gezag van een bijna meerderjarige nu vaststond dat

¹¹² Hof Den Haag 31 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2643; Hof Den Haag 19 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2170; Hof Den Haag 8 juli 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1828; Rb. Rotterdam 24 januari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4317; Rb. Amsterdam 21 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2007.

¹¹³ Hof Den Haag 28 september 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2919.

¹¹⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9065; Hof 's-Hertogenbosch 21 april 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1344; Rb. Overijssel 21 april 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2652; Rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3361; Rb. Overijssel 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5764; Rb. Limburg 3 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:9526.

¹¹⁵ Hof Den Haag 27 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:501; Rb. Overijssel 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5764; Rb. Noord-Nederland 20 februari 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1370.

¹¹⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9065; Rb. Den Haag 14 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4060; Rb. Noord-Holland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4466.

¹¹⁷ Rb. Noord-Nederland 5 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:353.

¹¹⁸ Hof Den Haag 26 september 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2777.

¹¹⁹ Hof Den Haag 10 februari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:369; Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2235.

de minderjarige gedurende haar minderjarigheid niet meer bij haar ouder zal gaan wonen en de verhouding tussen beiden zodanig verstoord was dat sprake was van een ontwikkelingsbedreiging.¹²⁰ Ook de duurzame bereidheid van ouders om de minderjarigen in een pleeggezin te laten opgroeien is niet altijd doorslaggevend. Zo werd in verschillende zaken overwogen dat het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit maakte dat, ondanks de instemming van ouders met de plaatsing, toch een gezagsbeëindigende maatregel werd uitgesproken.¹²¹ In dit kader kan meewegen dat niet de ouder, maar bijvoorbeeld grootouders zich niet met de plaatsing in een pleeggezin kunnen verenigen en daarmee duidelijkheid over het opvoedperspectief in de weg zitten,¹²² of het feit dat ouders zich tweeslachtig opstellen, waardoor vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de huidige bereidheid om de uithuisplaatsing te accepteren.¹²³ In andere zaken werd toch een gezagsbeëindigende maatregel uitgesproken, omdat niet uitgesloten kon worden dat de bereidheid van ouders zou veranderen.¹²⁴ Het Hof Den Bosch overwoog daaromtrent dat instandhouding van het gezag bij duurzame bereidheid van ouders om het kind elders op te laten groeien alleen mogelijk is als in alle opzichten sprake is van een rustige en stabiele situatie, die zich kenmerkt door een goede samenwerking tussen de ouder in kwestie en het pleeggezin, de gecertificeerde instelling en eventueel andere betrokken instanties. Een situatie waarin derhalve tussen alle rondom de minderjarige betrokken personen een goed overleg mogelijk is over belangrijke kwesties die de minderjarige aangaan.¹²⁵

Duidelijk is dat in de gepubliceerde uitspraken een grote variatie bestaat voor wat betreft de interpretatie van de aanvaardbare termijn. In de zaken waarin een gezagsbeëindiging wordt afgewezen, oordeelt de rechtbank weliswaar dat de aanvaardbare termijn is verstreken, maar wordt het verzoek op andere gronden afgewezen, in de kern neerkomend op een gebrek aan proportionaliteit in het licht van art 8 EVRM. In dergelijke situaties maken rechters derhalve gebruik van de discretionaire bevoegdheid.

Niet langer voorafgaand OTS (met uithuisplaatsing) vereist

Onder de herziene wetgeving is niet langer een voorgaande OTS (met uithuisplaatsing) vereist voordat kan worden overgegaan tot een gezagsbeëindigende maatregel. In de jurisprudentie wordt hiertoe overgegaan wanneer geoordeeld wordt dat geen verwachting bestaat dat de ouders binnen een aanvaardbare termijn de zorg weer op zich kunnen nemen.¹²⁶ Dat was bijvoorbeeld het geval in een zaak voor het Hof Arnhem-Leeuwarden waarin de minderjarigen na het overlijden van hun ouder in een netwerkpleeggezin werden geplaatst en nauwelijks contact hadden met de andere met het gezag

¹²⁰ Hof 's-Hertogenbosch 4 augustus 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:3554.

¹²¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1493; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6934; Hof Arnhem-Leeuwarden 17 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9294; Hof Arnhem-Leeuwarden 26 januari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:607; Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2058; Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4085; Hof 's-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1893.

¹²² Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4085.

¹²³ Hof Amsterdam 21 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:955.

¹²⁴ Hof 's-Hertogenbosch 16 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1028; Hof 's-Hertogenbosch 10 juni 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1698.

¹²⁵ Hof 's-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1893.

¹²⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 9 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:219; Rb. Amsterdam 17 juni 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:3778; Rb. Noord-Nederland 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1099; Rb. Limburg 9 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2073.

belaste ouder.¹²⁷ Ook wordt soms direct overgegaan tot een maatregel tot gezagsbeëindiging wanneer het kind nooit in het kader van een OTS maar wel in een vrijwillig kader uit huis is geplaatst.¹²⁸

Ongeborenen

Ook wat betreft gezagsbeëindiging bij ongeborenen zijn in de jurisprudentie verschillende interpretaties zichtbaar. Sommige kinderrechters beëindigen het gezag reeds voor de geboorte wanneer naar hun oordeel onvoldoende waarborgen zijn om aan te nemen dat de ouder(s) in staat is/zijn tot het bieden van de basale zorg en een veilige en stabiele opvoeding.¹²⁹ De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde daaromtrent dat rechtspraak van het EHRM en de Nederlandse wet nopen tot een gezagsbeëindigende maatregel als geen perspectief bij de moeder kan worden gevonden.¹³⁰ Om te komen tot een gezagsbeëindiging wordt de ongeborene in sommige beschikkingen op grond van artikel 1:2 BW als reeds geboren aangemerkt.¹³¹ In andere uitspraken wordt evenwel geoordeeld dat een gezagsbeëindiging ten behoeve van de ongeborene echter – mede in het licht van artikel 7 en 9 IVRK – buitenproportioneel is¹³² of dat het gezag pas beëindigd kan worden vanaf de datum van geboorte, omdat pas vanaf dat moment sprake kan zijn van gezagsuitoefening.¹³³

Draagmoederschap of adoptie

Tot slot wordt de gezagsbeëindiging uitgesproken wanneer sprake is van draagmoederschap gevolgd door adoptie. In die beschikkingen wordt het verzoek tot gezagsbeëindigende maatregel toegewezen na de overweging dat de draagouders in ieder geval emotioneel niet in staat zijn de verantwoordelijkheid voor verzorging en opvoeding op zich te nemen en een ongestoorde voortzetting van de huidige verzorgings- en opvoedsituatie – waarbij de wensouders (juridische) beslissingen kunnen nemen – in het belang van de minderjarige is.¹³⁴

(b) Misbruik van gezag

In de gepubliceerde jurisprudentie komt de b-grond veel minder vaak voor dan de rechtsgrond in sub a van artikel 1:266 BW. De tweede rechtsgrond, namelijk gezagsbeëindiging op grond van misbruik van gezag, dient mede in het licht van de wetsgeschiedenis gereserveerd te blijven voor de meest ernstige gevallen. Bijvoorbeeld bij (zware) mishandeling of een schending van de plichten van ouders door nalatigheid en daden. Geoordeeld wordt dat hieraan is voldaan als ouders hun (zeer jonge) kind letsel toebrengen en nalaten de noodzakelijke medische hulp in te schakelen, waardoor de minderjarige onnodig veel pijn heeft geleden. In dit geval hoeft niet vast te staan wie van de ouders letsel heeft toegebracht, omdat beide ouders de veiligheid van de minderjarige onvoldoende hebben

¹²⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 9 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:219.

¹²⁸ Rb. Noord-Nederland 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1099; Rb. Limburg 9 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2073.

¹²⁹ Rb. Amsterdam 15 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:10061; Rb. Amsterdam 22 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7682; Rb. Overijssel 26 juni 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3101; Rb. Noord-Holland 18 september 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7328; Rb. Noord-Nederland 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3420; Rb. Oost-Brabant 14 december 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:6587.

¹³⁰ Rb. Noord-Nederland 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3420.

¹³¹ Rb. Overijssel 26 juni 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3101; Rb. Noord-Holland 18 september 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7328; Rb. Oost-Brabant 14 december 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:6587.

¹³² Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1796.

¹³³ Hof Arnhem-Leeuwarden 15 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4587.

¹³⁴ Rb. Rotterdam 21 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9514; Rb. Noord-Holland 7 oktober 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7903.

gewaarborgd en hiermee hun ouderlijke verantwoordelijkheid ernstig hebben verzaakt.¹³⁵ Bij het moedwillig en herhaaldelijk frustreren van de medische en psychische zorg van minderjarigen kan ook sprake zijn van ‘misbruik van gezag’, zo oordeelde de Rechtbank Limburg.¹³⁶ De Rechtbank Oost-Brabant beëindigde het gezag op deze grond omdat ouders hun kind geen enkele vrijheid gaven en zich daar op geen enkele manier over lieten aanspreken.¹³⁷

Hoewel de strijd tussen ouders en/of het nalaten van het stimuleren van contact met de andere ouder kan leiden tot een ontwikkelingsbedreiging van het kind, is dit niet zonder meer voldoende voor de conclusie dat sprake is van misbruik van gezag.¹³⁸ Toch komt het voor dat de rechter oordeelt dat ouders misbruik maken van hun gezag vanwege hun voortdurende en onverbeterde (juridische) strijd.¹³⁹ Dit gaat dan eventueel samen met de overweging dat de minderjarige door het misbruik van gezag in haar ontwikkeling wordt bedreigd en de ouder niet in staat kan worden geacht die bedreiging binnen een aanvaardbare termijn weg te nemen.¹⁴⁰

Overig

Geweld en (poging) doding en moord partner/kinderen

Bij een (poging tot) partnerdoding of (poging tot) moord op de kinderen maakt de rechter bij gezagsbeëindiging gebruik van zowel de a-grond¹⁴¹ als een combinatie van de gronden.¹⁴² De rechter concludeert ofwel dat de ouder met de (poging tot) partnerdoding zijn/haar kinderen heeft blootgesteld aan een traumatische gebeurtenis en/of laat zien dat hij/zij niet in staat is geweest op adequate wijze de belangen van de minderjarige voorop te stellen.¹⁴³ Bovendien moet een ouder die veroordeeld is voor (poging tot) partnerdoding lange tijd in detentie verblijven en is daarom niet in staat feitelijk voor de minderjarigen te zorgen.¹⁴⁴ In andere uitspraken wordt evenwel geoordeeld dat uit (een poging tot) partnerdoding volgt dat de ouder zijn/haar gezag heeft misbruikt.¹⁴⁵

De Rechtbank Noord-Nederland repte – ondanks dat de moeder was veroordeeld wegens mishandeling, begaan tegen haar kind – niet over misbruik van gezag en beëindigde het gezag op grond van sub a. In voorgenoemd geval zag de rechter ook geen reden voor nader onderzoek naar bijvoorbeeld een ouderschapsbeoordeling.¹⁴⁶

In de jurisprudentie komt derhalve naar voren dat bij toepassing van de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging veel nadruk is komen te liggen op het belang van het kind bij stabiliteit en

¹³⁵ Hof Den Haag 4 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2084; Rb. Rotterdam 17 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:3495.

¹³⁶ Rb. Limburg 10 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:1121.

¹³⁷ Rb. Oost-Brabant 19 november 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5775.

¹³⁸ Hof Amsterdam 28 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4990; Rb. Rotterdam 9 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3350.

¹³⁹ Rb. Oost-Brabant 1 september 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:7526.

¹⁴⁰ Rb. Amsterdam 5 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4730.

¹⁴¹ Hof 's-Hertogenbosch 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4020; Rb. Den Haag 28 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4362.

¹⁴² Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1990.

¹⁴³ Hof 's-Hertogenbosch 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4020; Rb. Den Haag 28 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4362.

¹⁴⁴ Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1990.

¹⁴⁵ Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1990.

¹⁴⁶ Rb. Noord-Nederland 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1099.

continuïteit en het belang van een veilige hechtingsrelatie met de pleegouders. Daarbij wordt vaak benoemd dat een jaarlijkse verlenging nadelig is voor het kind. Het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit weegt dan ook zwaarder dan het belang van ouders bij thuisplaatsing van hun kind. Extra belang wordt gehecht aan de stabiliteit en continuïteit van de opvoeding wanneer het om jonge kinderen of kinderen met een belaste voorgeschiedenis gaat. Het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit kan zo zwaar wegen dat eraan voorbij wordt gegaan dat er eigenlijk te weinig onderzoek heeft plaatsgevonden naar de thuissituatie. In andere gevallen wordt juist veel meer waarde gehecht aan de vraag of ouders voldoende hulpverlening is geboden. De Hoge Raad heeft dan ook overwogen dat een duidelijke afweging moet worden gemaakt tussen de belangen van het kind en die van de ouders, waarbij de mogelijkheid tot thuisplaatsing serieus moet worden overwogen.

Literatuur

In de literatuur is veel aandacht voor de nieuwe grond voor de gezagsbeëindiging en de rol van de aanvaardbare termijn daarin. Daarbij wordt vooral ingegaan op de invulling van de aanvaardbare termijn, de motivering van beslissingen door de rechter en de rol die het perspectiefbesluit speelt bij trajecten die leiden tot een gezagsbeëindiging. Deze drie aspecten zullen hieronder worden toegelicht.

Aanvaardbare termijn

Huijter waarschuwt voor een te rigide interpretatie van de aanvaardbare termijn. Die rigiditeit ziet op twee aspecten. Enerzijds is dat het idee dat de lengte van de aanvaardbare termijn enkel en alleen wordt bepaald door de leeftijd van het kind, zodat bij een specifieke leeftijd een vaste termijn hoort. Anderzijds is dat de gedachte dat zodra de aanvaardbare termijn is verstreken, alleen nog de weg naar een gezagsbeëindigende maatregel mogelijk is. Daarom pleit Huijter ervoor om het verstrijken van de aanvaardbare termijn te beschouwen als beoordelingsmoment. Op dat moment kan voor verschillende richtingen worden gekozen, zoals een traject richting de gezagsbeëindigende maatregel, verlenging van de uithuisplaatsing in het kader van de OTS als thuisplaatsing nog tot de mogelijkheden behoort of voortzetting van de uithuisplaatsing in een vrijwillig kader.¹⁴⁷

Een gezagsbeëindiging kan voorts volgens Huijter alleen worden gerechtvaardigd in het licht van artikel 8 EVRM als de minderjarige daadwerkelijk onzekerheid ervaart over zijn opvoedperspectief en wel in zodanige mate dat dit de gezagsbeëindiging noodzakelijk maakt.¹⁴⁸ Daarnaast merkt hij op dat hoewel de verhouding tussen de OTS en de gezagsbeëindiging ontegenzeggelijk is verduidelijkt met de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, dit wel een adequaat werkend jeugdhulpsysteem vereist waarin ouders en kinderen tijdig de noodzakelijk hulp wordt geboden.¹⁴⁹ Nu duidelijk is dat in de huidige praktijk niet altijd de noodzakelijk hulp wordt geboden, bestaat het risico dat de OTS met uithuisplaatsing als een fuik richting gezagsbeëindiging gaat fungeren. Dit is een risico waar de Raad van State eerder ook al op wees.¹⁵⁰

Van der Zon wijst eveneens op problemen in de uitvoeringspraktijk waardoor ouders niet de noodzakelijke hulp krijgen. Het feit dat de ouders die hulp niet hebben gekregen levert dan een schending van hun recht op bescherming van het familieleven op. Tegelijkertijd kan het belang van het kind bij continuïteit en stabiliteit maken dat een gezagsbeëindiging toch moet worden uitgesproken.

¹⁴⁷ Huijter 2020, p. 356.

¹⁴⁸ Huijter 2020, p. 358.

¹⁴⁹ Huijter 2020, p. 360.

¹⁵⁰ Huijter 2020, p. 362.

Desalniettemin wordt de gewenste continuïteit helemaal niet altijd bewerkstelligd door een gezagsbeëindigende maatregel, doordat het kind helemaal niet op een perspectiefbiedende plek is geplaatst. Het belang van het kind bij continuïteit kan dan ook niet worden ingezet om de maatregel tot gezagsbeëindiging te rechtvaardigen. Datzelfde geldt wanneer de minderjarige helemaal geen onzekerheid ervaart over zijn opvoedperspectief. Van der Zon waarschuwt er dan ook voor dat de nadruk te veel komt te liggen op het belang van het kind bij stabiliteit en continuïteit, terwijl zijn recht op behoud van familiebanden in de besluitvorming wordt overschaduwd.¹⁵¹ Die zorg wordt ook benoemd door De Wolf, die stelt dat op grond van verplichtingen onder het IVRK en het EVRM de rechter ook het belang van het kind bij het behoud van de band met zijn of haar ouder(s) duidelijk moet betrekken in zijn beoordeling.¹⁵²

De vraag of in alle gevallen een gezagsbeëindigende maatregel te rechtvaardigen is, is al eerder in de literatuur aan de orde gesteld. Zo stelden Huijer en Weijers in 2016 dat het ‘principeel onjuist’ lijkt om, wanneer de minderjarige niet op een perspectiefbiedende plek is geplaatst, met een beroep op het belang van continuïteit en stabiliteit een gezagsbeëindiging te verzoeken.¹⁵³ Ook Bruning wijst op het feit dat de grond voor gezagsbeëindiging niet altijd aansluit bij de praktijk en niet altijd te rechtvaardigen is, bijvoorbeeld wanneer (opnieuw) het kind helemaal niet op een perspectiefbiedende plek verblijft of de ouders duurzaam instemmen met het feit dat hun kind elders opgroeit. Juist omdat de gezagsbeëindiging een verstrekkende maatregel is, pleit zij ervoor om de grond voor de gezagsbeëindigende maatregel aan te passen in die zin dat bovengenoemde situaties expliciet worden genoemd als reden om geen gezagsbeëindiging uit te spreken.¹⁵⁴

Motivering van beschikkingen

Naast aandacht voor de rechtsgrond en de vraag of die aansluit bij de praktijk, is in de literatuur aandacht voor de wijze waarop beschikkingen omtrent gezagsbeëindiging worden gemotiveerd. Kok wijst er in dat licht op dat de verstrekkende gevolgen van de gezagsbeëindigende maatregel ook vereisen dat goed (en beter dan in sommige uitspraken het geval is) wordt gemotiveerd waarom de maatregel noodzakelijk is.¹⁵⁵ Aalders vraagt daarnaast aandacht voor de mening van het kind in beschikkingen en bepleit een verplichting om in de beschikking op te nemen hoe de mening van het kind is meegenomen in de beschikking. Aan deze verplichting kan ook invulling worden gegeven door duidelijk te motiveren waarom de mening van het kind niet expliciet wordt opgenomen in de beschikking, bijvoorbeeld met het oog op de vertrouwelijkheid.¹⁵⁶ Op grond van een uitgebreid jurisprudentieonderzoek laat Aalders zien dat de mening van het kind vrijwel nooit onderdeel uitmaakt van de beschikking tot gezagsbeëindiging.¹⁵⁷

¹⁵¹ Van der Zon 2020, p. 332 e.v.

¹⁵² De Wolf, *REP* 2018/619.

¹⁵³ Huijer & Weijers, *FJR* 2016/40.

¹⁵⁴ Bruning 2017.

¹⁵⁵ Kok, *FJR* 2016/7.

¹⁵⁶ Aalders, *FJR* 2018/63.

¹⁵⁷ In de 62 onderzochte zaken werd in vier zaken aan de mening van het kind van het kind gerefereerd, zie Aalders, *FJR* 2018/63.

Het perspectiefbesluit

Een laatste zorgpunt waar in de literatuur meermaals aandacht voor is gevraagd, heeft betrekking op de perspectiefbesluiten die worden genomen door de gecertificeerde instelling. Van Capelleveen en Van der Zon wijzen erop dat op het moment dat de gecertificeerde instelling besluit dat het perspectief van het kind niet meer thuis maar in het pleeggezin ligt, dit directe consequenties voor de hulpverlening heeft. De hulpverlening is dan niet meer gericht op het werken aan een thuisplaatsing en de omgang wordt veelal afgebouwd. Doordat dit besluit van de gecertificeerde instelling niet direct hoeft te worden voorgelegd aan de Raad en er voorts lange wachtlijsten zijn bij de Raad op het moment dat het wel aan de Raad wordt voorgelegd, krijgt de kinderrechter vaak pas vele maanden later de kans om het perspectiefbesluit en daarmee de richting van de uithuisplaatsing (naar een nieuwe opvoedplek, en niet meer terug naar huis) te toetsen. In die periode loopt de aanvaardbare termijn waarbinnen duidelijkheid moet komen over de toekomst van het kind evenwel door terwijl de mogelijkheid om nog te werken aan terugplaatsing soms al is verstreken.¹⁵⁸ Laterveer noemt het perspectiefbesluit ‘feitelijk het belangrijkste moment bij een uithuisplaatsing in het gedwongen kader’ en pleit er dan ook voor het perspectiefbesluit te formaliseren in die zin dat het besluit wettelijk wordt vastgelegd, moet worden voorgelegd aan de kinderrechter en geldt als besluit in de zin van art. 1:3 Awb.¹⁵⁹ Ook de RSJ benadrukt de noodzaak dat ouders ten minste een rechtsingang moeten hebben om het besluit voor te kunnen leggen aan de kinderrechter.¹⁶⁰

In de literatuur zijn derhalve veel zorgen geuit over de toepassing van de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging. Ten eerste betreft dit de vaststelling dat toepassing van de rechtsgrond niet in alle situaties, waarin deze van toepassing zou kunnen zijn, te rechtvaardigen is in het licht van artikel 8 EVRM, bijvoorbeeld wanneer de minderjarige helemaal geen onduidelijkheid ervaart in zijn opvoedperspectief of geen last van heeft van die onduidelijkheid. Ook is een gezagsbeëindigende maatregel lastig te rechtvaardigen als de minderjarige niet op een perspectiefbiedende opvoedplek of een gezinsomgeving zit, maar in een instelling woont. Een laatste situatie die wordt genoemd in deze context betreft de situatie waarin de ouders duurzaam instemmen met de plaatsing elders. Ook zijn er zorgen over de toepassing van deze rechtsgrond in een haperend jeugdbeschermingssysteem. Door te weinig en te laat hulpaanbod is de aanvaardbare termijn vaak al (bijna) verstreken wanneer de hulp eenmaal op gang komt.

Ten tweede zijn in de literatuur zorgen geuit over de motivering van rechterlijke beslissingen. Deze motivering zou niet altijd voldoen. Bovendien wordt erop gewezen dat de mening van het kind bijna nooit wordt meenemen in de beschikking.

Ten derde bestaan grote zorgen over de rol van het perspectiefbesluit. Daarbij wordt erop gewezen dat het perspectiefbesluit in feite het belangrijkste besluit is in het gedwongen kader, terwijl de rechtsbescherming voor ouders en kinderen hier heel beperkt is.

¹⁵⁸ Van Capelleveen & Van der Zon 2020.

¹⁵⁹ Laterveer, *FJR* 2020/41; zie ook Van Capelleveen & Van der Zon, 2020.

¹⁶⁰ RSJ 2020.

2.2.3 Uitkomsten dossieronderzoek

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de gecertificeerde instelling in de meeste zaken waarin zij een onderzoek naar de noodzaak van een gezagsbeëindigende maatregel verzoeken ($N=32$), motiveert of het opvoedperspectief bij ouders ligt (93,8%).¹⁶¹ Wanneer direct een gezagsbeëindigende maatregel wordt verzocht ($N=8$), wordt niet altijd gemotiveerd waarom van een OTS met uithuisplaatsing geen resultaat valt te verwachten. In drie zaken wordt dit wel gemotiveerd, maar in eveneens drie zaken wordt dit niet gemotiveerd.¹⁶² Deze vraag was twee maal niet van toepassing omdat in deze zaken de moeder ofwel haar kind afstond ter adoptie ofwel niet in beeld was.

Van alle relevante dossiers ($N=40$) heeft de raadsonderzoeker in ongeveer een derde onderzocht of de ouders niet in staat zijn om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de opvoedverantwoordelijkheid te dragen (30%). In slechts drie dossiers (7,5%) heeft de raadsonderzoeker dit niet onderzocht. In de overige zaken, meer dan de helft (62,5%), bleek deze vraag echter niet meer relevant, nu in het raadsrapport was geconcludeerd dat de aanvaardbare termijn reeds was verstreken. Datzelfde geldt voor het oordeel van de kinderrechter; van alle beschikkingen ($N=40$) wordt in 55% van de gevallen niet ingegaan op de vraag of de ouders in staat zijn de opvoedverantwoordelijkheid weer binnen een aanvaardbare termijn op zich te nemen, omdat het verzoek tot gezagsbeëindiging pas aan de rechter wordt voorgelegd als de aanvaardbare termijn reeds (ruimschoots) is verstreken. In twaalf beschikkingen gaat de rechter wel in op deze vraag (30%), in zes beschikkingen niet (15%).¹⁶³

In zaken waarin de raadsonderzoeker heeft onderzocht of de ouders in staat kunnen worden geacht om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de opvoedingsverantwoordelijkheid op zich te nemen of waarin werd geconcludeerd dat de aanvaardbare termijn reeds is verstreken ($N=37$), is in vrijwel alle gevallen geconcludeerd dat ouders hiertoe niet in staat zijn (91,9%). In de overige gevallen zijn de ouders akkoord met het indienen van het verzoek tot gezagsbeëindiging (8,1%). Deze percentages komen overeen met die van de nulmeting en de tussenevaluatie. In beide onderzoeken concludeerde de raadsonderzoeker in alle zaken dat de ouders niet in staat waren om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de opvoedingsverantwoordelijkheid op zich te nemen. De hoge percentages bij alle onderzoeken zijn verklaarbaar omdat voor het dossieronderzoek slechts zaken zijn geselecteerd waarin de Raad een verzoek tot gezagsbeëindiging heeft ingediend bij de rechter.

In de zaken waarin de rechter heeft getoetst of ouders binnen de aanvaardbare termijn de opvoedverantwoordelijkheid kunnen dragen ($N=12$), oordeelde de rechter in vrijwel alle zaken dat deze verwachting niet gerechtvaardigd was (91,7%). In één zaak vond de rechter dit twijfelachtig. In twee zaken is het verzoek tot gezagsbeëindiging niet gehonoreerd, terwijl de verwachting niet gerechtvaardigd was dat ouders de verantwoordelijkheid weer op zich konden nemen. De rechter heeft in beide gevallen de afwijzing van het verzoek wel gemotiveerd.¹⁶⁴

¹⁶¹ Dit betreffen alleen de dossiers waar een OTS met een machtiging tot uithuisplaatsing aan het verzoek tot onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel vooraf is gegaan.

¹⁶² Dit betreffen alleen de dossiers waar geen OTS met een machtiging tot aan het verzoek tot onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel vooraf is gegaan.

¹⁶³ Van de zes dossiers waarin de rechter niet heeft getoetst, heeft de rechter wel drie keer dit wettelijk criterium genoemd.

¹⁶⁴ In de ene zaak heeft de moeder zich positief ontwikkeld en ondersteunt de plaatsing bij pleegouders. Geoordeeld wordt dat gezagsbeëindiging niet nodig is voor het verschaffen van duidelijkheid van het

2.2.4 Interviews en Focusgroepen

De aanvaardbare termijn als rechtsgrond bij de gezagsbeëindiging is besproken met *alle* professionals: zowel met rechters als met medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad. Allereerst wordt ingegaan op de factoren die een rol spelen bij het invullen dan wel verstrijken van die termijn, wat beschreven is door medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad. Daarna zal voor alle drie de beroepsgroepen een beschrijving volgen van afwegingen bij het werken met de aanvaardbare termijn en knelpunten die hierbij naar boven komen.

Invulling van de aanvaardbare termijn

In de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad zijn factoren ter sprake gekomen die een rol spelen bij het invullen van de aanvaardbare termijn en daarmee ook bij de afweging of de termijn is verstreken. Uit bovenstaande deelonderzoeken zijn reeds een aantal factoren naar voren gekomen, zoals de leeftijd van het kind, het belang van een ongestoord hechtingsproces, en de belangen van de biologische familie (o.a. het belang om gezag te behouden). In de interviews t.b.v. deze eindevaluatie zijn zowel kindfactoren, ouderfactoren als situationele factoren genoemd.

Kindfactoren die worden meegenomen bij het bepalen van de aanvaardbare termijn zijn weergegeven in Tabel 2.1. Over algemeen komt in de interviews terug dat “leeftijd toch wel een van de belangrijkste factoren is” (R12, GI). Bij het noemen van deze factoren verwezen deelnemers vaak naar de bestaande richtlijnen voor de aanvaardbare termijn, “zoals de termijnen voor kinderen onder de zes en boven de zes jaar” (R12, GI). Maar er zijn ook respondenten die deze factor inhoudelijk onderbouwen. Deze argumenten, waaronder het belang van een korte aanvaardbare termijn voor jongere kinderen omdat zij zich veilig moeten kunnen hechten aan een opvoeder, staan weergegeven in Tabel 2.1. Ook andere argumenten zoals het rekening houden met de wensen van kinderen zelf en hun ontwikkelingsbehoefte staan hier vermeld.

opvoedperspectief en de prille positieve ontwikkeling van kinderen kan verstoren. In de andere zaak is de moeder niet in staat om voor de kinderen te zorgen en heeft zij dit geaccepteerd. Maar hier is sprake van een goede band tussen moeder, jeugdbeschermer en de kinderen. Er is dus geen sprake van een ontwikkelingsbedreiging, waarmee naar oordeel van de kinderrechter niet aan het wettelijk criterium is voldaan.

Tabel 2.1

Overzicht van kindfactoren die een rol spelen bij de invulling van de aanvaardbare termijn.

Factor incl. korte toelichting	Citaat van een medewerker van een gecertificeerde instelling of de Raad
Leeftijd	
<i>Kortere termijn voor Jongere kinderen.</i>	“Met name bij hele jonge kinderen wil je dat het perspectief snel helder is.” (R7, GI)
<i>Jong kind moet kans krijgen zich veilig te hechten aan opvoeder</i>	“Bij hele jonge kinderen gaat het heel erg om de hechting. Voor baby’s geldt: liefst vóóordat ze een maand of 8/9 oud zijn bepalen waar het kind kan opgroeien [...]. Overplaatsingen zijn hechtingsbreuken; mogelijke breuken in het vertrouwen van een kind.” (R11, Raad) “Bij baby’s snel duidelijkheid en zorgen dat hechting goed kan verlopen.” (R19, GI)
<i>Oudere kinderen begrijpen meer en zijn zelfstandiger.</i>	“Bij tieners is het lastiger, die kunnen het veel meer overzien, dit is een andere situatie. Bij tieners hoeft de aanvaardbare termijn dan ook niet zo kort.” (R11, Raad) “Bij kinderen die meer tegen de 18 lopen, ja dan kun je wegen of het [gezagsbeëindiging] nog zin heeft. Vaak zijn die kinderen ook al meer zelfstandig.” (R7, GI) “Met een 16-jarige kun je meer bespreken en die snapt meer van de situatie dan een 3-jarige.” (R16, Raad)
Wens van een kind	
<i>Wens om naar huis te gaan kan invloed hebben</i>	“Misschien moet je de hoop dat ze eventueel nog terug mogen ook niet altijd verbreken.” (R11, Raad) “Kinderen die ook echt terug naar huis willen, kunnen de onzekerheid vaak nog wat langer verdragen.” (R14, Raad)
Ontwikkeling kind	
<i>Ontwikkelingsbehoeften en kan hierin worden voorzien?</i>	“De veiligheid van het kind wordt meegenomen, maar ook hoe het kind zich verder ontwikkelt en zal reageren.” (R18, GI) “Je neemt ook de ontwikkelingsbehoefte van het kind mee” (R13, GI)
Perspectief	
<i>Hoe lang kan een kind de onzekerheid nog aan?</i>	“Wat kan het kind aan qua onzekerheid, en wat is de impact op een kind van elke zoveel maanden weer naar de rechter gaan? Het ene kind ligt er niet wakker van en gaat uit van verblijf bij pleeggezin, het andere kind kan er niet van slapen en kan niet naar school.” (R21, Raad) Hoe lang kan het kind de situatie nog verdragen [om (nog) geen duidelijkheid te hebben]? Vaak speelt mee dat kinderen heel graag terug willen naar huis, de omgang [met ouders] verloopt dan goed, en er is geen strijd tussen ouders en jeugdbeschermers. Het kind heeft er dan geen last ervan dat hij/zij nog niet zeker weet waar hij gaat opgroeien. [...] Er zijn kinderen tegen wie je kunt zeggen: in elk geval het komende jaar woon je hier. Sommige kinderen kunnen daarmee omgaan, andere kinderen niet.” (R14, GI)

Ook ouderfactoren staan volgens geïnterviewden centraal bij het bepalen van de voor het kind aanvaardbare termijn. Deze factoren staan opgesomd in Tabel 2.2. Hierbij valt te denken aan de mate waarin ouders meewerken met hulpverleners/jeugdbeschermers of de mate waarin ze de situatie accepteren. Ook hun opvoedvaardigheden en de effectiviteit van hulp speelt een rol.

Tabel 2.2.

Overzicht van ouderfactoren die een rol spelen bij de invulling van de aanvaardbare termijn.

Factor incl. korte toelichting	Citaat van een medewerker van een gecertificeerde instelling of de Raad
Opvoedvaardigheden	
<i>Opvoedvaardigheden nu en verwachting toekomst</i>	“Is de ouder in staat om voor het kind te zorgen? Kan de ouder dat? Soms kan een ouder het gewoon niet vanwege bijvoorbeeld verslaving. Kijk als ouders het even niet meer trekken door depressie, dan verwacht je dat ze het op een gegeven moment weer kunnen. Maar als het gaat om verslaving of ernstige psychiatrische problematiek, dan moet je eerder doorpakken.” (R6, GI) “Is de opvoeder voldoende in staat en bereid, en is daar mogelijkheid tot verandering?” (R13, GI) “Zijn ouders echt niet in staat om het kind op te voeden of is er toch een mogelijkheid? [...] Soms is de termijn langer omdat duidelijk moet worden of de ouder een rol kan uitoefenen in het leven van een kind, en welke.” (R16, Raad)
Hulp	
<i>In het verleden ingezette hulp</i>	“Eerder ingezette hulp inclusief tijdelijk en uitkomsten daarvan, dat wordt ook meegenomen.” (R13, GI) “Hulp die er al in verleden is geweest. We moeten niet vergeten dat er vaak al hulp is geweest in het vrijwillig kader, het is niet zo dat de hulp pas begint in de OTS. Je moet ook meenemen wat er al gebeurd is qua hulp, en dan is het soms echt wel goed om een korte termijn aan te houden.” (R26, GI)
<i>Effectiviteit huidige hulp</i>	“Soms zie je dat de goede kant op wordt gewerkt. Als de ouder stappen maakt, en dat net niet lukt binnen dat jaar, zeg je niet meteen dat het kind niet meer naar huis komt.” (R14, GI)
Samenwerking ouders	
<i>Hoe goed werken ouders mee?</i>	“Samenwerking tussen ouders en pleegouders, of tussen ouders en GI. Kan zorgen voor onrust als het niet goed gaat, of juist voor rust als wel goed verloopt.” (R16, Raad) “Sneller overgaan tot een perspectiefbesluit [dat het kind niet naar huis kan] doe je vaak in situaties waar de samenwerking met ouders moeilijk verloopt, en de omgang ook. Dat ouders steeds zeggen dat het kind weer thuis komt, maar dat de doelen niet behaald worden. Het kind raakt dan in de war, denkt dat hij/zij terug kan naar huis, maar ziet ook dat moeder zich niet aan afspraken houdt.” (R1, GI)
Acceptatie ouders	
<i>In welke mate accepteren ouders een beslissing over gezag?</i>	Acceptatie ouder kan ook een rol spelen. Ik had eens een zaak waarbij al snel duidelijk was dat er toegewerkt moest worden naar gezagsbeëindiging. Echter als dat <i>meteen</i> verzocht wordt, dan kan dat problemen opleveren bij ouders. Het is belangrijk om hiernaartoe te werken.” (R6, GI)

Vervolg Tabel 2.2

Overzicht van ouderfactoren die een rol spelen bij de invulling van de aanvaardbare termijn.

Factor incl. korte toelichting	Citaat van een medewerker van een gecertificeerde instelling of de Raad
Band met kind	
<i>Gehechtheid met ouder of nieuwe opvoeder</i>	“Bij jonge kinderen speelt hechting met ouders een rol, dat kan ook betekenen dat je soms juist een wat langere termijn stelt, zelfs bij jong kind.” (R14, GI) “Wat er kan voorkomen is dat de hechtingsrelatie van het kind al beschadigd is door wat er gebeurd is; als er dan toch een veilige hechting ontstaat met pleegouders kan het als risico ingeschat worden om dat hechtingsproces weer opnieuw aan te gaan met de eigen ouders. Dat kan lastig zijn.” (R21, Raad)
<i>Effect van beslissing op band met ouder</i>	“Overgaan tot een gezagsbeëindiging kan leiden tot verslechtering, maar kan ook voor rust en stabiliteit zorgen. [Dat kan meespelen] om niet over te gaan tot die maatregel of juist wel. Dat wordt wel bekeken vanuit het kindperspectief.” (R13, GI)
Impact beslissing	
<i>Welke impact heeft beslissing op ouder?</i>	“Je houdt ook rekening met de ouders en de impact van een maatregel. Soms wordt een OTS langer aangehouden ofwel de aanvaardbare termijn wordt langer gesteld, omdat je rekening wil houden met ouders. Gezagsbeëindiging zou een giga-impact hebben, dat is nogal wat. Dan wordt er langer onder een OTS gewerkt.” (R4, Raad)

Ten slotte spelen situationele factoren mee bij de invulling van de aanvaardbare termijn. Daarbij gaat het allereerst om ervaringen van het kind met eerdere maatregelen: “als een kind al eerder uit huis geplaatst is, dan kan het kantelpunt eerder bereikt zijn. Dan wordt er niet zo zeer gezegd dat aanvaardbare termijn is verstreken, maar dat perspectief elders moet komen te liggen en niet thuis” (R25, GI). Ook de huidige woonsituatie speelt volgens professionals een rol: “Het hangt er ook vanaf of het kind al op een perspectief biedende plek zit; en dat is helaas vaak niet het geval, waardoor je ook de aanvaardbare termijn wat oprekt” (R14, GI). Een ander genoemd voorbeeld is de leefsituatie van een dakloze ouder, wat ook in beschouwing wordt meegenomen. Knelpunten die dit soort factoren opleveren voor afwegingen en beslissingen omtrent de aanvaardbare termijn, komen verderop in deze paragraaf nog ter sprake.

Zoals blijkt in Tabellen 2.1 en 2.2, is voor een aantal factoren een duidelijke richtlijn genoemd door de professionals (denk aan de kortere termijn voor jongere kinderen). Er werd echter ook genoemd dat een bepaalde factor niet altijd op dezelfde wijze wordt meegenomen. Een voorbeeld is dat op basis van de leeftijd besloten zou kunnen worden dat de termijn is verstreken, maar dat gezien het gebrek aan een stabiele opvoedplek toch nog niet voor een gezagsbeëindigende maatregel wordt gekozen. Dat sluit aan bij de bevindingen uit de jurisprudentie dat factoren op verschillende manieren gewogen kunnen worden en dat de zwaarstwegende factor niet altijd dezelfde is. Het gaat altijd om een combinatie van unieke factoren waarbij voor dit specifiek kind wordt gekeken wat het beste is. Dit past tevens bij de eerdere bevinding uit paragraaf 2.1.2 dat de aanvaardbare termijn casuïstisch wordt vastgesteld en per kind verschilt.

Afwegingen en knelpunten voor professionals

Tijdens de interviews is met zowel rechters als met medewerkers van gecertificeerde instellingen en Raad gesproken over afwegingen en knelpunten betreffende de aanvaardbare termijn als grond voor de gezagsbeëindigende maatregel. In aanvulling op het dossieronderzoek, waarbij alleen is gekeken naar zaken waarin een verzoek tot gezagsbeëindiging is voorgelegd aan de rechter, was in de interviews ook aandacht voor de afweging om hier *niet* toe over te gaan. Dit soort situaties worden hieronder als eerste besproken, met aandacht voor de ethische dilemma's die hierbij spelen (zoals de emotionele betekenis van gezag voor ouders). Ook kwam uit de interviews naar voren dat een gezagsbeëindiging niet altijd proportioneel wordt gevonden. Op basis van inhoudelijke gronden wordt dan vaak voor een OTS gekozen, terwijl dit juridisch gezien niet altijd meer adequaat is (bijvoorbeeld omdat de aanvaardbare termijn is verstreken). In het verlengde hiervan wordt gediscussieerd over het splitsen van het perspectiefbesluit en de beslissing omtrent gezagsbeëindiging, wat in de praktijk vaak twee aparte besluiten zijn. Naast afwegingen om *niet* over te gaan tot een gezagsbeëindiging, zal hieronder ook worden ingegaan op zaken waarbij dit *wel* de gekozen vervolgstap is. Daarbij is aandacht voor de afweging zelf, maar ook de praktische stappen zoals het verzoek tot onderzoek naar een gezagsbeëindiging dat de gecertificeerde instelling bij de Raad moet indienen. Dit blijkt niet altijd direct te gebeuren nadat duidelijk is dat het perspectief van het kind niet bij de ouders ligt, waarbij verschillende knelpunten naar voren komen. Het perspectiefbesluit is daar één van.

Ethische dilemma's om niet over te gaan tot een gezagsbeëindiging

Al eerder is genoemd dat het invullen van de aanvaardbare termijn een casuïstisch proces is. Medewerkers van gecertificeerde instellingen geven aan dat dit maatwerk ervoor zorgt dat "het werken met de aanvaardbare termijn in de praktijk ingewikkelder is dan het in de wet staat" (R26, GI). Daarbij komt naar voren dat vaak sprake is van ethische dilemma's: "Juridisch gezien klinkt de aanvaardbare termijn heel duidelijk, maar de praktijk is weerbarstig. [...] Waarmee doe je het goede en wat is dan het goede?" (R13, GI). Ook medewerkers van de Raad en rechters noemen dat zij voor dit soort dilemma's staan, waarbij alle professionals aandacht hebben voor problemen in de uitvoeringspraktijk en de ingrijpendheid van de beslissing om het gezag van ouders te beëindigen.

In deze paragraaf zal vooral aandacht zijn voor het laatstgenoemde dilemma; problemen in de uitvoeringspraktijk zijn al besproken in paragraaf 2.1.2, waar genoemd is dat een korte aanvaardbare termijn niet realistisch is gezien o.a. wachtlijsten en capaciteit van gecertificeerde instellingen. Het is wel belangrijk om te vermelden dat dit knelpunt niet alleen een rol speelt bij het werken met de aanvaardbare termijn als grond voor de OTS, maar ook bij de afweging om over te gaan tot de gezagsbeëindigende maatregel. Medewerkers van gecertificeerde instellingen noemen ook de afwegingen wanneer een OTS afloopt en er nagedacht wordt over een vervolg: "Kan je dan zomaar een beslissing nemen na het verstrijken van de maatregel ook al is er nog geen hulp gestart?" (R13, GI). Daarbij wordt ook door hen kritiek geuit over de beslissing om in zo'n situatie over te gaan tot gezagsbeëindiging: "soms hebben ouders nog niet voldoende tijd/hulp gehad, en dan zie je soms dat de aanvaardbare termijn te strikt wordt doorgevoerd" (R25, GI). Kortom, in die situaties vindt men het passender om de aanvaardbare termijn op te rekken en een verlenging van de OTS te verzoeken. Ook rechters en medewerkers van de Raad zijn het daarmee eens. Een rechter beschrijft dat "je daardoor [problemen uitvoeringspraktijk] meer terughoudend bent in het opleggen van een gezagsbeëindigende maatregel" (R3, rechter). Ook vanuit de Raad wordt gezegd dat "je dan vaak toch even moet wachten [met het indienen van een verzoek tot gezagsbeëindiging]" (R28, Raad). Andere

medewerkers van de Raad noemen hierbij wel de kanttekening dat ook situaties bestaan waar de knoop om een gezagsbeëindiging te verzoeken wel doorgemaakt moet worden als dit in het belang van het kind is. Geconcludeerd kan in elk geval worden dat problemen in de uitvoeringspraktijk het lastig maken om te werken met de aanvaardbare termijn als grond voor de gezagsbeëindiging.

Een dilemma dat ook uitvoerig is besproken, betreft de afweging dat een gezagsbeëindiging juridisch gezien de juiste maatregel is, maar vanwege de emotionele betekenis van gezag voor ouders en kinderen toch niet passend lijkt: “gezag is iets wat ook voor binding tussen ouder en kind kan zorgen: het gevoel dat de ouder er nog is, ook bij beslissingen. Dat kan meespelen dat je toch niet over wil gaan naar een gezagsbeëindigende maatregel” (R26, GI). “Je zegt eigenlijk bij een gezagsbeëindiging dat je als ouder niet goed genoeg bent en dat iemand anders je kind moet opvoeden. En vaak zijn het ouders die het graag willen, maar het gewoon niet kunnen. Dat is gewoon heel moeilijk voor zowel ouder als kind. Het is heel ingrijpend, ook om het aan kinderen uit te leggen” (R6, GI). Ook medewerkers van de Raad en rechters beamen dat dit ingrijpende beslissingen zijn. Een raadsmedewerker beschrijft dat het “hard is om het gezag bij ouders weg te halen, [...] het betekent voor ouders veel. Voor ouders is dit vaak het enige wat ze nog hebben met hun kind, voor hun gevoel” (R20, Raad). Ook rechters noemen dat gezag “het laatste is wat ouders voor hun gevoel nog in handen hebben” (R15, rechter).

Deze reacties van professionals komen overeen met wat ouders bespraken tijdens de interviews: “Maar je wil wat te zeggen hebben, want het is *jouw* kind” (R33, ouder). En ook: “Dat [gezag] is het laatste wat je van je kind hebt. Als je dat ook nog eens afgenomen wordt, wat heb je dan nog?” (R49, ouder). Ook een van de jongeren benoemde dat gezag belangrijk is voor de emotionele connectie tussen kind en ouder: “Dat ze toch nog bij belangrijke beslissingen om de hoek moeten komen kijken [...] Als je al uithuisgeplaatst wordt is dat al heftig genoeg. Als er dan helemaal geen ding meer is met je vader of moeder, dan lijkt me dat niet bevorderlijk voor de rest van je ontwikkeling [...]” (R45, jongere). Het idee dat niet de ouder het gezag zou uitoefenen maar dat een instelling met de voogdij belast zou worden, vindt deze jongere geen prettige gedachte: “Dat iemand anders dan de beslissingen over mij moet maken, iemand waar ik geen band mee hebben, dat ik misschien niet eens weet wie dat is” (R45, jongere).

Daarnaast kwam in de gesprekken met rechters ter sprake dat men vaak niet overgaat tot gezagsbeëindiging omdat dit “als zo’n zwaar middel wordt ervaren” (R27, rechter). Niet alleen wordt hierbij de impact van de beslissing genoemd gezien de emotionele betekenis van gezag, maar ook de gevolgen op lange termijn spelen mee. Een medewerker van de Raad beschrijft: “als de aanvaardbare termijn is verstreken en je moet overgaan tot gezagsbeëindiging, zeg je eigenlijk dat de ouder het kind niet meer mag opvoeden, maar kan dat echt niet meer? [...] Wat nu als ouder na anderhalf jaar zijn/haar leven weer op de rit heeft? [...] Je ontzegt het kind nu wel de kans om bij de ouder op te groeien” (R20, Raad). Hierbij noemt deze medewerker ook dat “vaak kansen gemist zijn in het voortraject. Als er dan nu wordt besloten tot een gezagsbeëindiging, is dat niet altijd rechtvaardig richting ouders en kind” (R20, Raad). Daarmee spelen problemen in de uitvoeringspraktijk ook hier weer een rol.

Gezagsbeëindiging niet proportioneel

Verder komt in de interviews naar voren dat de gezagsbeëindigende maatregel in veel situaties disproportioneel wordt geacht, zoals ook bleek uit het jurisprudentieonderzoek. Medewerkers van gecertificeerde instellingen beschrijven hierbij dat een gezagsbeëindiging niet als passende maatregel gezien wordt wanneer een goede samenwerking is met ouders en ouders de uithuisplaatsing accepteren. Een van de medewerkers beschrijft “dat de aanvaardbare termijn een juridisch doel heeft, terwijl het in de praktijk niet altijd passend is om gezag te beëindigen” (R26, GI). Een collega geeft ook aan dat “als ouders goed meewerken het gezag niet per sé afgenomen hoeft te worden” (R7, GI). Hierbij worden situaties met een uithuisplaatsing genoemd waar je “soms langer een OTS aanhoudt omdat je net niet terug wil naar het vrijwillig kader, maar verder naar gezagsbeëindiging maakt misschien meer kapot dan wat anders” (R13, GI). Maar ook de ‘kale OTS’ kwam ter sprake: “denk bijvoorbeeld ook aan kinderen die thuis wonen met een OTS, die OTS wel nodig hebben, maar het kind hoeft niet uit huis. Dan is een gezagsbeëindiging niet passend” (R1, GI). Een ander voorbeeld betreft kinderen die bijna meerderjarig zijn. Een deelnemer vertelt over de ervaringen met een “meisje die naar een fasehuis gaat: gezagsbeëindiging is in die situatie ook niet passend” (R1, GI).

Medewerkers van de Raad zijn het hiermee eens: “Een gezagsbeëindigende maatregel is niet altijd in het belang van het kind.” (R11, Raad). Net als medewerkers van gecertificeerde instellingen geven raadsmedewerkers voorbeelden van ouders die de uithuisplaatsing accepteren en goed meewerken. Hierbij wordt expliciet het risico genoemd dat een gezagsbeëindiging kan resulteren in een terugval wat betreft psychische gezondheid, wat vervolgens ook het kind zal schaden. “Sommige ouders ervaren heftige emoties als er een gezagsbeëindiging overwogen wordt. Gevoelsmatig is het lastig voor hen, en dat nemen wij mee in de beslissing. Als er bijvoorbeeld zorgen zijn dat iemand terugvalt in verslaving, nemen we dat mee want dat is ook niet goed voor het kind” (R21, Raad). Deze voorbeelden illustreren dat er vaak inhoudelijke redenen zijn om af te wijken van wat juridisch gezien de meest logische vervolgstap zou zijn. Daarbij wordt niet alleen genoemd dat een gezagsbeëindiging te zwaar wordt geacht, maar ook dat afschalen naar het vrijwillig kader niet realistisch is (zoals ook al in de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen naar voren kwam): “er zijn gevallen dat ik denk: laat het doorsukkelen in OTS. Want vrijwillig kan dan ook weer niet, maar gezag afnemen is te heftig” (R20, Raad). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het belangrijk is om de mogelijkheid om af te schalen naar het vrijwillig kader open te houden. “Het is wel de neiging soms om vanuit OTS verder te gaan naar een gezagsbeëindiging; dan zit je in die trein als het ware. Maar proportionaliteit en subsidiariteit hoeven niet altijd tot verregaande maatregelen te leiden. Je blijft die brede scope houden, dat het vanuit een OTS ook weer terug kan naar vrijwillig [...] en dat gebeurt ook (R29, Raad).” Deze deelnemer noemt hierbij dat bij de Raad ook veel zaken worden afgeschaald en dat de rechter dus ook veel zaken niet voorbij ziet komen. “Net als de discretionaire bevoegdheid van rechters bij gezagsbeëindiging; dat is eigenlijk wat wij ook soms doen als wij mogelijkheden zien voor een vrijwillig kader” (R29, Raad).

Kortom, zowel medewerkers van gecertificeerde instellingen als van de Raad geven aan dat er vaak inhoudelijke gronden zijn om geen gezagsbeëindiging te verzoeken in een situatie waarbij wel aan de juridische gronden voor die maatregel wordt voldaan. Ook rechters bevestigen dat een gezagsbeëindiging vaak disproportioneel wordt geacht. Zij noemen in die lijn ook dat een terughoudendheid lijkt te bestaan in het uitspreken van een maatregel van gezagsbeëindiging: “ik heb ook het idee dat dit [minder maatregelen van gezagsbeëindiging] wel een beetje een tendens is de laatste jaren” (R15, Raad). Dat komt volgens rechters ook doordat om inhoudelijke redenen nu

eenmaal vaker wordt gekozen voor een verlenging van de OTS in plaats van een gezagsbeëindigende maatregel, zoals al bleek uit de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad. Volgens rechters is het juridisch gezien dan wel een knelpunt om de aanvaardbare termijn toe te passen: “soms wordt er verzocht om een OTS [...] maar is een gezagsbeëindiging eigenlijk meer passend als maatregel - maar dat wordt als zo’n zwaar middel ervaren, dat dan toch maar een OTS wordt gevraagd. Daar vind ik vaak de aanvaardbare termijn wel een lastige” (R27, rechter). Hierbij wordt genoemd dat de kern van een OTS inhoudt dat gewerkt moet worden aan terugplaatsing bij de ouders, terwijl het in dit soort situaties vaak al duidelijk is dat het perspectief daar niet ligt. De rechter voegt toe: “dan worstel je wel met het begrip, die aanvaardbare termijn, want die is gewoon verstreken. Juridisch gezien is er dan geen tussenvariant. Dan zou je eigenlijk moeten zeggen: een uithuisplaatsing tot meerderjarige leeftijd, maar met gezagbehoud van ouders” (R27, rechter). Een collega benoemt hierbij dat het lastig is dat de aanvaardbare termijn bij een beslissing over een uithuisplaatsing of een gezagsbeëindiging eigenlijk “net op een andere feitelijke situatie slaat [...]. In de ene zin [OTS met machtiging uithuisplaatsing] is de aanvaardbare termijn ‘moet het kind nog terug naar huis?’ [...]. Maar ook al is het kind uit huis, dan zou het gezag behouden kunnen worden. En je hebt ook de aanvaardbare termijn in het kader van de gezagsbeëindiging [...]: deze moeder of vader is niet in staat om het gezag uit te oefenen en dat gaat hem ook echt niet worden. De aanvaardbare termijn is in dat opzicht overschreden. Dan moet je gaan voor een gezagsbeëindigende maatregel.” (R3, rechter). Deze rechter wijst erop dat de term aanvaardbare termijn in verschillende juridische kaders relevant is (OTS met machtiging uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging) maar dat het feitelijk om verschillende vraagstukken gaat: enerzijds terugkeer naar huis en anderzijds waar komt het gezag te liggen? Dat de beslissing over de opvoedsituatie van een kind niet samen hoeft te gaan met een beslissing over het gezag komt in dit citaat ook terug, wat tevens een groot discussiepunt in de interviews was: “Ook als duidelijk is dat het perspectief niet bij de ouder ligt, zou het kunnen dat het gezag van ouders niet beëindigd wordt. Het ligt aan de situatie, maar beëindiging van het gezag is niet altijd nodig na het verstrijken van de aanvaardbare termijn” (R15, rechter).

Opvoedplek en gezag: twee aparte besluiten?

Rechters vinden het dus te verantwoorden dat ouders het gezag behouden, ook wanneer duidelijk is dat het opvoedperspectief van het kind elders ligt. Ook in de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen was dit een terugkerend thema. Daarbij werd geopperd dat de wetgeving mogelijkheden zou moeten bieden voor langdurige maatregelen van OTS: “specifieke zaken draaien gewoon goed op een OTS-kader [...]. Wij vinden het heel jammer dat je maar twee opties hebt: ofwel een gezagsbeëindiging of afsluiten en naar het vrijwillig kader. [...] Een rechter stuurt vaak af op één van deze twee opties, maar zo zwart wit is de praktijk niet altijd” (R26, GI). In deze discussie komen de eerdergenoemde argumenten naar voren dat een gezagsbeëindiging niet proportioneel is en dat afschalen naar het vrijwillig kader vaak niet realistisch is. Maar er wordt gesteld dat de praktische werkwijze die niet overeenkomt met de wet. In de praktijk zijn er volgens medewerkers van gecertificeerde instellingen namelijk “twee besluiten: waar groeit het kind op – het perspectiefbesluit – en wat doen we met de gezagssituatie? De wetgever heeft dat met deze wet in één hand laten gaan met de gezagsbeëindiging en aanvaardbare termijn. En de vraag is of de praktijk niet behoefte heeft aan een tussenstap” (R12, GI). Een dergelijke variant zou inhouden dat er ruimte komt voor langdurige maatregelen van OTS aangezien die in bepaalde situaties passender lijken te zijn. Ook vanuit de Raad wordt genoemd dat het in dit soort zaken “zou helpen om hoofdverblijf los te koppelen van de gezagsbeslissing [...]”. In zo’n situatie zou ik het waardevol vinden als er een tussenvariant komt waarbij

de rechter beslist dat een kind niet thuis meer mag wonen, maar dat niet het gezag volledig wordt afgenomen. Dus: ouders wel laten meedenken over school, medische zaken, etc. Ik denk dat dit zou helpen in de gezinnen waar die emoties erg spelen. Dat zijn zaken waarbij op een goed afgewogen manier de OTS-en toch verlengd worden.” (R21, Raad).

Het onderscheid tussen woonplek en gezag is ook uitgebreid aan bod geweest in de focusgroepen. In de eerste focusgroep werd genoemd dat het snel bieden van duidelijkheid niet altijd passend is. Daarom zou een langdurige OTS volgens deze deelnemer mogelijk moeten zijn. Dat zou juridisch gezien betekenen dat de wet zo wordt aangepast dat een OTS met uithuisplaatsing niet altijd gericht hoeft te zijn op thuisplaatsing. Duidelijk moet zijn dat het kind niet meer naar huis gaat, maar dat hoeft niet in alle gevallen te betekenen dat dan ook het gezag wordt beëindigd. Een andere optie die werd genoemd in deze focusgroep is een ‘OTS-plus’ als tussenmaatregel voor situaties waarin het toekomstperspectief voor een kind niet meer thuis ligt, maar een gezagsbeëindiging als te ingrijpend wordt gezien. Voor deze tussenmaatregel zou het doel van de OTS moeten worden aangepast, omdat werken aan een thuisplaatsing niet passend is. Ook werd geopperd dat wel het gezag wordt beëindigd maar dat de mogelijkheden voor ouders om na een gezagsbeëindiging omgang te verzoeken verbeterd moeten worden. Ook in de tweede focusgroep is dit onderwerp aan bod gekomen. Op het voorstel tot een tussenvariant tussen de OTS en de gezagsbeëindiging, waarin langdurige OTS-maatregelen zonder zicht op terugplaatsing maar met behoud van gezag mogelijk worden, werd wisselend gereageerd. Sommige deelnemers zagen wel wat in deze mogelijkheid. Zij verwezen onder meer naar het Belgische systeem, waarin een voortdurende OTS met jaarlijkse toetsing mogelijk is. In Nederland zou dan moeten worden aangepast dat de OTS per definitie een tijdelijke maatregel is. Ook is genoemd dat het voor ouders heel belangrijk kan zijn om wel over zaken zoals het aanvragen van een paspoort en het geven van toestemming voor geneeskundige behandelingen te kunnen blijven beslissen. Andere deelnemers zijn geen voorstander van een tussenvariant zoals een ‘OTS-plus’ of een ‘gezagsbeëindiging-min’; volgens hen moeten de huidige maatregelen op maat worden toegepast. Zij wijzen erop dat je bij het invoeren van een tussenvariant het risico loopt dat uiteindelijk – ook uit piëteit met ouders – alles in de middengroep belandt, terwijl het belang van het kind voorop moet blijven staan. De werkelijkheid is niet in hokjes te passen, ook niet wanneer je steeds meer hokjes bedenkt. Bovendien zul je opnieuw met afbakeningsproblemen te maken krijgen. Er moet volgens hen dan ook vooral meer ruimte zijn voor maatwerk.

Gezagsbeëindiging afhankelijk van de stabiliteit van de opvoedplek?

Eerder is besproken dat situaties voorkomen waarin juridisch gezien voldaan wordt aan de gronden voor de gezagsbeëindiging, maar inhoudelijk beargumenteerd wordt om deze maatregel niet te verzoeken dan wel uit te spreken. Naast het argument dat gezagsverlies een negatieve impact kan hebben op ouder en kind, speelt ook de stabiliteit van de opvoedsituatie van een kind een rol. Uit het literatuuronderzoek bleek al dat wanneer een kind niet op een perspectiefbiedende plek verblijft, er redenen zijn om geen gezagsbeëindiging te verzoeken. Dit kwam ook in gesprekken met medewerkers van de Raad naar voren: “Waar het perspectief van het kind ligt, speelt zeker mee. Als dat nog onduidelijk is, dan is het lastiger om te zeggen dat het kind *niet* terug naar de ouders kan” (R11, Raad). “Een kind heeft namelijk recht om op te groeien in gezinsvorm” (R29, Raad). Daarbij beschrijven medewerkers regelmatig een situatie waarbij het in feite duidelijk is dat het perspectief *niet* bij de ouder ligt, maar het opvoedperspectief zwaar weegt in de beslissing over gezagsbeëindiging. Met

name als een kind in een instelling verblijft, geven medewerkers aan minder snel over te gaan tot een gezagsbeëindigende maatregel.

Rechters zijn het ermee eens dat de afwezigheid van een stabiele plek een rol speelt bij deze beslissingen. Tegelijkertijd wordt ook genoemd dat een gezagsbeëindiging wel overwogen moet worden wanneer heel duidelijk blijkt dat het perspectief *niet* bij de ouders ligt: "Ik weet dat de meningen daarover uiteenlopen. Mijn persoonlijke visie is, gelet op de structuur van de wet, als je zeker weet 'bij ouders wordt het hem niet', is dat een grond voor gezagsbeëindiging. [...] Als we nog niet precies weten waar het dan wel hopelijk stabiel zal zijn, vind ik dan niet doorslaggevend. Want ik weet zeker: het wordt niet bij ouders" (R8, rechter). Kortom, deze rechter vat het doel van gezagsbeëindiging vooral op als duidelijkheid over 'niet naar huis' in plaats van stabiliteit op een nieuwe plek. Ook een collega beschrijft: "Het criterium zegt: een aanvaardbare termijn dat deze ouders de verzorging en opvoeding kunnen dragen. Als helder is dat dat *niet* het geval zou kunnen zijn, vind ik het [gezagsbeëindiging] wel goed te verdedigen: ook al is het niet duidelijk waar het kind duurzaam zou opgroeien, dat in ieder geval vaststaat dat het perspectief niet bij de ouders is" (R27, rechter). Daarbij wordt genoemd dat er altijd uitzonderingen zijn. Bovendien speelt de samenwerking met ouders een rol. Zo beschrijft een rechter: "Als het heel helder is dat een ouder niet in staat is om zelf die verantwoordelijk [gezag] uit te oefenen, en je merkt dat dit in de praktijk lastig is voor een ouder of dat die niet beschikbaar is op bepaalde momenten, dan vind ik het *niet* van invloed of er wel of geen definitieve plek is. Maar als een ouder goed meewerkt, wel beschikbaar is, dan zal ik daartoe niet zo heel snel over gaan" (R15 rechter). Ook het contact met ouders wordt door deze rechter genoemd: "Ik heb het wel eens vergeleken met twee ouders die uit elkaar gaan, dan heb je een contactregeling met elke veertien dagen een weekend, en dan ga je ook niet het gezamenlijk gezag beëindigen" (R15, rechter). Dat het per situatie kan verschillen is in ieder geval duidelijk, maar het lijkt ook alsof rechters verschillend omgaan met dit dilemma.

Perspectiefbesluit als knelpunt

Een volgend discussiepunt betrof het perspectiefbesluit vanuit de gecertificeerde instelling en wanneer er vervolgens overgegaan wordt tot een verzoek tot de gezagsbeëindigende maatregel. Uit de interviews blijkt echter dat dit verzoek vaak nog een tijdje bij de gecertificeerde instelling op de plank blijft liggen, ook als reeds duidelijk is dat het perspectief van het kind niet bij de ouders ligt. Dat heeft volgens medewerkers van gecertificeerde instellingen te maken met de vraag "in welke mate de ouders aan gezag hechten. Als de verwachting is dat gezagsbeëindiging problemen oplevert, kan besloten worden nog even te wachten [met het indienen van het verzoek tot onderzoek naar gezagsbeëindiging]" (R12, GI). Daarbij wordt ouders de tijd gegund om het aankomende verlies van gezag te verwerken: "Uiteindelijk is het belangrijk, zeker als er nog omgang is, dat de ouder dat ook een plekje gaat geven. En dat de ouder ook begrijpt waarom je dat doet; dus dat kan soms nog op zich laten wachten ja. Je neemt ouder wel mee in het proces maar het is een heftige beslissing waarvoor tijd genomen moet worden om dat uit te leggen, zodat de ouder het ook echt goed kan begrijpen" (R23, GI). Een kanttekening hierbij is dat "je ook niet wil dat perspectiefbesluit al lang is genomen, en er wordt niet doorgeschakeld naar de Raad. Dat is ook niet duidelijk. De meningen zijn erover verdeeld hoe lang je dan moet wachten: sommige GI's zeggen zes weken, andere houden het RSJ-advies van drie maanden aan" (R18, GI). Met name juristen van gecertificeerde instellingen benadrukken hoe belangrijk het is om zo snel mogelijk over te gaan tot actie: "Het is belangrijk dat er niet allerlei

consequenties aan het perspectiefbesluit verbonden worden, zonder dat dit getoetst is; bijvoorbeeld het terugschroeven van omgang of hulpverlening” (R25, GI). Deze deelnemer geeft aan dat de gecertificeerde instelling waar hij/zij werkzaam is “als een van de eerste gezegd heeft dat het perspectiefbesluit op schrift moet, aan ouders gegeven wordt, en ouders dus een ingang geeft: ze moeten de mogelijkheid krijgen om hiertegen in bezwaar te gaan” (R25, GI). Deze gecertificeerde instelling heeft ervoor gekozen om de geschillenregeling hiervoor in te zetten, aldus de medewerker.

Het knelpunt dat het perspectiefbesluit niet getoetst wordt, benoemen ook medewerkers van de Raad. Zij zien het als een probleem dat de gecertificeerde instelling in het kader van dit besluit beslissingen neemt die niet getoetst worden, maar wel heftige gevolgen heeft zoals het reduceren van omgang tussen kind en ouders. Probleem hierbij is dat er formeel nog steeds sprake is van een OTS waarbij terugplaatsing juist het doel is, maar dit steeds moeilijker wordt naarmate meer tijd verstrijkt tussen het perspectiefbesluit van de gecertificeerde instelling en het verzoek tot onderzoek naar gezagsbeëindiging aan de Raad. Een van de raadsmedewerkers beschrijft: “Het is nu niet inzichtelijk waarop dat [perspectiefbesluit] gebaseerd is, en de Raad krijgt het ook pas later te zien waardoor je voor een voldongen feit staat. Dit maakt het voor de Raad vaak erg lastig om dan te adviseren” (R11, Raad). Een andere medewerker van de Raad beschrijft dat dit het ook voor rechter moeilijk maakt: “Dat betekent dat niet dat perspectiefbesluit voorgelegd wordt aan de rechter, maar een situatie van misschien wel 6 maanden later. Het is dan logisch dat de ouders er niet zo goed voor staan; want de hulp en de aandacht voor het gezin is gestopt. Dat vind ik een zorg” (R21, Raad). Een terugkerend thema in gesprekken met medewerkers van de Raad is dan ook dat het perspectiefbesluit niet getoetst wordt, terwijl de gecertificeerde instelling er wel al consequenties aan verbindt. Een suggestie die gedaan wordt is dat “het onderzoek naar gezagsbeëindiging door de Raad korter na het opvoedbesluit van de gecertificeerde instelling moet volgen” (R11, Raad). Medewerkers geven aan dat de huidige gang van zaken bovendien “verwarrend kan zijn voor ouders: dat de Raad dan ineens nog een onderzoek gaat doen en ook dat verschillende instanties misschien verschillend kunnen denken over wat er moet gebeuren” (R29, Raad).

Rechters ten slotte zijn het ook eens met de genoemde knelpunten omtrent het perspectiefbesluit. Een van hen beschrijft: “Dat [perspectiefbesluit] is een soort schaduwtraject dat speelt, waar ouders niets van weten, en wat niet wordt getoetst door een rechter. Wij zien dan dat besluit al geruime tijd geleden is genomen, maar ouders denken nog steeds dat kinderen terug kunnen komen” (R24, rechter). Volgens deze rechter is een probleem dat de gecertificeerde instelling niet meer investeert in terugkeer en er veel tijd overheen is gegaan op het moment dat je dit als rechter voorbij ziet komen. “Die klok tikt maar door en ouders realiseren zich dat onvoldoende” (R24, rechter). Deze rechter beschrijft verder: “En dan hebben we natuurlijk ook de uitspraken van het Europese Hof, hè? Die ook zegt, je mag pas tot een gezagsbeëindigende maatregel overgaan als je periodiek of regelmatig hebt geëvalueerd of thuisplaatsing tot de mogelijkheden behoort, en dan zie je vaak dat dat überhaupt niet is onderzocht. Soms ook terecht, hoor [geeft voorbeeld van verslaafde ouder of ouders die extreem tegenwerken]. Maar ook wel vaak omdat er gewoon zoveel wisselingen van de wacht zijn geweest, er niks is gebeurd, of die ouders het nog niet helemaal begrepen hebben” (R24, rechter).

Dat het perspectiefbesluit in de praktijk een belangrijk knelpunt vormt, kwam ook naar voren in de focusgroepen. In de eerste focusgroep wordt benoemd dat het nemen van perspectiefbesluiten tot machtsmisbruik van de gecertificeerde instelling leidt en dat dergelijke besluiten door de rechters getoetst zouden moeten worden. Tegelijkertijd wordt ook benoemd dat het perspectiefbesluit op

zichzelf niets nieuws is. Ook voor de invoering van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen werden beslissingen genomen over de richting van het hulpverleningstraject. Door de invoering van de wet is het besluit echter veel meer op de voorgrond komen te staan. Dat de gecertificeerde instelling een perspectiefbesluit neemt heeft evenwel ook te maken met de SKJ-registratie van jeugdbeschermers. Van jeugdbeschermers wordt professioneel handelen verwacht, conform de opgestelde richtlijnen. In die richtlijnen wordt gesteld dat na verloop van tijd een perspectiefbesluit moet worden genomen. In de tweede focusgroep wordt hierover opgemerkt dat de deelnemers niet bekend zijn met tuchtrechtspraken waarin een jeugdbeschermer wordt teruggefloten omdat geen perspectiefbesluit wordt genomen. Een groot probleem met de perspectiefbesluiten is volgens de deelnemers van deze focusgroep dat er veel tijd verstrijkt tussen het nemen van het perspectiefbesluit en het moment waarop een verzoek tot onderzoek wordt neergelegd bij de Raad. Vervolgens duurt het vanwege wachtlijsten bij de Raad ook weer lang voordat dit onderzoek wordt afgerond en eventueel een gezagsbeëindiging wordt verzocht door de kinderrechter. Op het moment dat de kinderrechter zich kan buigen over dit verzoek, wordt deze vaak voor een voldongen feit geplaatst. Verschillende deelnemers aan deze focusgroep hebben de indruk dat de toetsing door de kinderrechter in de huidige praktijk mosterd na de maaltijd is. Genoemd wordt dat een onafhankelijke rechter altijd dergelijke ingrijpende beslissingen zou moeten toetsen. Een van de deelnemers aan de focusgroepen merkt op dat perspectiefbesluiten verboden moeten worden.

Belangen kind versus ouders

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de belangen van ouders op verschillende momenten meespelen bij beslissingen over hun kind. Waar het doel van de wet is om het kind centraal te stellen bij beslissingen die over hem/haar worden genomen, zien we dat de belangen van ouders ook worden meegewogen. Denk bijvoorbeeld aan de keuze om gezag niet te beëindigen vanwege de emotionele betekenis die dit voor ouders heeft en het gevoel van ouders en kinderen dat zij daardoor aan elkaar verbonden zijn. Of het voorbeeld dat ouders tijd moeten krijgen om hun naderende gezagsverlies te accepteren en verwerken. Hoewel medewerkers van gecertificeerde instellingen aangeven deze factoren mee te wegen, zijn er ook medewerkers die aangeven dat de focus daarmee misschien te veel op de ouder komt te liggen. Een van hen beschrijft dat “wanneer er als argument [om gezag niet te beëindigen] wordt gegeven dat ouders heel goed meewerken, [...] dan vind ik niet dat het belang van het kind het zwaarst weegt, maar juist het belang van de ouders” (R14, GI). Een collega vindt het ook een knelpunt en noemt dat er een “risico is dat je snel in de valkuil trapt om te kijken wat ouders nodig hebben” (R7, GI). Tegelijkertijd wordt benoemd “dat de ouderproblematiek soms zó op de voorgrond staat, dat je er niet omheen kan om daar ook naar te kijken” (R2, GI). Bovendien is het voor kinderen ook belangrijk om naar de problematiek van ouders te kijken: “Als je alleen bij het kind blijft kijken doe je aan symptoombestrijding, terwijl de oorzaak bij de ouders kan liggen” (R18, GI). Deze deelnemer bespreekt expliciet dat er juridisch gezien juist meer middelen beschikbaar moeten zijn om ook ouders te helpen: “In het toekomstscenario staat ook benoemd dat je meer instrumenten wilt om ouders gedwongen te laten onderzoeken, want veel problematiek kan bij ouders vandaan komen. Daar kan gedrag van het kind vandaan komen. Als je blijvende veiligheid van het kind wil nastreven, dan moet je beginnen waar het begint. Dat zijn vaak ouders. Dit is iets wat heel erg belangrijk is in zaken van complexe scheiding” (R18, GI). Ook in gesprekken met medewerkers van de Raad kwam dit knelpunt naar voren: in welke mate moet gekeken worden naar problematiek van ouders? Daarbij werd

benoemd dat de OTS een smal instrument is dat ouders niet kan bewegen om hulp voor zichzelf te zoeken, maar dat dit vaak wel essentieel is om de situatie voor kinderen te verbeteren.

Kortom, ook dit is een ethisch dilemma en levert veel discussie op. Ook vanuit rechters wordt genoemd dat “er heel veel draait om ouders. Dus niet altijd primair om het kind en diens ontwikkelingsbehoefte, maar het is ook heel systeemgericht. [...] Ik heb het idee dat er bij uitstippelen van maatregelen in grote mate gekeken wordt naar de belangen van ouders” (R9, rechter). Daarbij komt naar voren dat “de belangen van ouders soms botsen met de belangen van de kinderen. Het recht op family life van ouders met het belang van het kind botst wel eens met elkaar [...]” (R8, rechter). Een voorbeeld hiervan is dat je vanuit een kind moet besluiten dat hij/zij niet meer thuis zal kunnen wonen terwijl je hiermee wacht omdat de ouders dit nog moeten verwerken. De rechter voegt als knelpunt toe dat “in de samenleving, gezag steeds meer een emotioneel ‘dingetje’ aan het worden is in plaats van een doelbevoegdheid. En dat zie je niet alleen in de OTS, maar ook in de gezags- en omgangszaken. Het is meer een emotioneel recht van ouders op dat kind dan het besef van het is een doelbevoegdheid die je kunt inzetten ten behoeve van de ontwikkeling van dat kind” (R8, rechter).

In de tweede focusgroep wordt ook opgemerkt dat bij beslissingen over een gezagsbeëindiging soms te veel op het belang van ouders voor gefocust. Dan wordt vooral gekeken wat ouders nog kunnen, terwijl de wet voorschrijft dat wordt gekeken naar de periode die het kind nog in onzekerheid kan blijven over zijn opvoedperspectief.

Sneller overgaan tot gezagsbeëindiging

Uit het bovenstaande blijkt dat veel gediscussieerd is over de vraag of en wanneer het passend is om over te gaan tot een gezagsbeëindiging. In de interviews is echter ook genoemd dat in sommige situaties op dit gebied juist een sneller besluit gewenst is. Enkele medewerkers van gecertificeerde instellingen vinden dat vaker gekozen moet worden voor een gezagsbeëindigende maatregel en merken op dat het lijkt alsof maatregelen van OTS weer vaker verlengd worden: “toen de nieuwe wet er in eerste instantie was, hield de Raad zich best strikt aan aanvaardbare termijn en ook het verzoeken van verderstreckende maatregelen. De afgelopen twee jaar zie je een beweging dat, ook als duidelijk is dat het kind *niet* naar huis gaat, [...] de Raad toch geen verderstreckende maatregel gaat verzoeken. [...] Ik snap wel dat de Raad denkt: ‘ouders werken mee’. Alleen ze werken niet voldoende mee om terug te gaan naar vrijwillig kader” (R14, GI). Deze deelnemer benoemt het gevoel te hebben dat de nieuwe wet niet heeft opgeleverd dat er meer kortdurende maatregelen van OTS zijn en vindt dat de focus bij deze beslissingen vooral bij de ouder ligt voor wie het gezag zwaar weegt. Ook dit perspectief dat in bepaalde situaties juist sneller naar een gezagsbeëindiging toegewerkt moet worden, komt dus terug in de interviews, waarbij vooral de rust voor alle partijen benadrukt wordt: “ik merk dat een OTS nog vaak verlengd wordt, terwijl het soms ook passend is om toe te werken naar een gezagsbeëindiging. Daar zit natuurlijk wel een stempel op en het is heftig, maar dat betekent niet dat de ouders dan geen ouders meer zijn. Als dat goed uitgelegd wordt aan alle partijen (kind en ouder), dan kan het ook veel rust geven. [...] Ik heb ook meegemaakt dat kinderen zelf soms zeggen: hadden jullie dit maar eerder gedaan” (R6, GI). Daarbij wordt ook een aantal keer genoemd dat bij pasgeborenen sneller tot actie gekomen moet worden en dat het niet altijd nodig is om zo terughoudend te zijn in de gezagsbeëindiging.

In aanvulling hierop hebben ook pleegouders uitgebreid gesproken over de vraag of er situaties zijn waarbij sneller kan of moet worden toegewerkt naar gezagsbeëindiging. Pleegouders herkennen de opmerkingen van professionals dat vaak voor een OTS wordt gekozen terwijl juridisch gezien voldaan wordt aan de gronden voor een gezagsbeëindigende maatregel. De eerdergenoemde afwegingen zoals het in stand houden van de samenwerking met ouders en de mogelijke impact van gezagverlies op ouder en kind, werden ook door pleegouders genoemd, evenals het dilemma dat de focus soms op ouders lijkt te liggen in plaats van op de kinderen. Verder bespraken zij de problemen waar zij tegenaanlopen tijdens de OTS, waardoor zij van mening zijn dat een gezagsbeëindiging soms toch de beste optie is. Ten eerste kwamen hierbij praktische problemen ter sprake: “Ik vind het oké dat ouders niet zomaar uit de ouderlijke macht gezet worden, en snap ook dat je niet aan het recht van ouders kan tornen. Maar dit levert wel praktische problemen op zoals het regelen van toestemmingen etc.” (R47, pleegzorg). Een andere pleegouder illustreert: “het aanvragen van een ID-kaart duurt nu al maanden” (R50, pleegzorg). Vooral als de samenwerking met ouders niet goed verloopt, is dit een probleem. Dat komt volgens pleegouders regelmatig voor: “het gaat niet alleen toestemmingen, maar ook om keuzes zoals welke kleding het pleegkind aanheeft of hoe de haren zitten, je hebt ouders die dan niks goed vinden wat de pleegouders doen” (R35, pleegzorg). Dit soort voorbeelden worden veelvuldig gegeven, ter illustratie dat “ouders niet in het belang van hun kind denken” (R42, pleegzorg). Pleegouders geven aan dat een OTS “niet werkbaar is als ouders steeds tegenwerken” (R51, pleegzorg).

Een belangrijk punt dat door pleegouders ook wordt genoemd als knelpunt bij het voortzetten van een OTS is dat ouders “ouders vaak onduidelijke signalen aan het kind geven over het perspectief” (R51, pleegzorg). In lijn met de eerdergenoemde knelpunten omtrent het perspectiefbesluit, bespreken pleegouders dat de gecertificeerde instelling bij sommige maatregelen van OTS al heeft gezegd dat het kind niet meer naar huis gaat, maar dit voor de ouders nog niet duidelijk lijkt te zijn. Hierdoor geven zij soms nog het signaal af dat een kind nog naar huis kan, zo vertelt een pleegouder: “de gezinsvoogd had al genoemd dat de kinderen niet meer terug zouden gaan [naar huis], dus eigenlijk was het perspectief al helder, maar de juridische maatregel die daarbij hoort is nog niet verzocht, en dat maakt het juridisch ingewikkeld en voor de ouder niet te begrijpen. Hierdoor kan vader dingen zeggen als: *als jullie weer thuis komen...*” (R48, pleegzorg). Dat is niet alleen onduidelijk voor kinderen, maar ze “komen hierdoor in een loyaliteitscrisis [...] Dat belemmert hun ontwikkeling en ook is het voor een kind schadelijk dat er onduidelijkheid blijft over wie het gezag heeft” (R35, pleegzorg). Een andere pleegouder illustreert: “de moeder van een van onze pleegkinderen heeft een verstandelijke beperking; [...] zij houdt veel van haar kind, maar kan niet de juiste keuzes voor haar maken. [...] Hoewel ik nu een goede samenwerking met moeder heb in het kader van een OTS, ben ik toch voor een gezagsbeëindiging. Dit enerzijds vanwege de beperking van moeder, maar ook omdat het kind behoefte heeft aan duidelijkheid. Het kind voelt aan de ambivalentie van moeder dat de pleegzorgplaatsing instabiel is.” (R37, pleegzorg) Hier voegt de pleegouder aan toe dat het kind geregeld vraagt of hij/zij wel bij de pleegouders mag blijven, die dit vervolgens niet durven te bevestigen vanwege de OTS. Ook andere pleegouders noemen dit soort voorbeelden en vinden dat soms sneller een knoop doorgemaakt moet worden om het gezag van ouders te beëindigen. Een van hen noemt een casus waarbij de gecertificeerde instelling “twee jaar wil wachten tot de OTS voorbij is, voor ze toetsing van de raad aanvragen [omtrent gezagsbeëindiging], terwijl het [perspectief] al helder is” (R48, pleegzorg). Volgens de pleegouder gaf de gecertificeerde instelling als argument dat je na twee jaar sterker staat omdat je ouders dan langer de tijd hebt gegeven, maar die onduidelijkheid is niet in het belang van het kind

Duidelijkheid over perspectief essentieel

Pleegouders gaven in de interviews verder aan dat het vaak lang duurt voordat een kind duidelijkheid krijgt over het perspectief. Daarbij wordt overigens wel erkend dat het belangrijk is om het perspectief goed uit te zoeken: “het is belangrijk om uit te zoeken of het gezag wel echt beëindigd moet worden” (R50, pleegzorg). Pleegouders noemen in dit kader ook dat ze begrijpen dat ouders een kans verdienen. Echter de duur van de onduidelijkheid is voor pleegouders een knelpunt omdat het negatieve effecten heeft op de ontwikkeling van hun pleegkind. Duidelijkheid is belangrijk “want dat geeft rust. Als je een kind vertelt dat hij hier [in het pleeggezin] kan blijven, dan verandert het kind en dan voelt hij zich echt onderdeel van het gezin in plaats van half/half” (R46, pleegzorg). Daarnaast noemen pleegouders dat het moeilijk kan zijn voor kinderen dat ouders het gezag niet meer uitoefenen of dat ze te horen krijgen dat ze echt niet meer naar huis mogen, maar dat dit niet opweegt tegen de onzekerheid. “Wat het besluit ook is, er moet een besluit komen” (R43, pleegzorg). Hierbij geven pleegouders aan dat veel pleegkinderen het ook begrijpen dat hun eigen ouders niet voor hen kunnen zorgen en dat het belangrijk is om de knoop door te hakken. In lijn met een van de eerdergenoemde knelpunten voegt een van de pleegouders verder toe dat het “voor de duidelijkheid van de plaatsing belangrijk is dat de ouder het ook begrijpt, anders blijft er toch een mate van onzekerheid” (R48, pleegzorg). Een belangrijk punt is dus dat duidelijkheid ook aan ouders helder gecommuniceerd dient te worden.

In lijn met deze opmerkingen van pleegouders was duidelijkheid in perspectief ook een belangrijk thema in de interviews met jongeren. Een van hen beschreef: “Ik hou niet van onduidelijkheid. Als je die niet hebt, weet je niet waar je aan toe bent, of wat je moet verwachten” (R34, jongere), waarna de jongere vertelde dat die onduidelijkheid ook kan resulteren in psychische klachten. Een andere jongere illustreerde dit: “In het begin werd er verteld: over vier weken is je eerste behandelplan, dan is nog de kans dat je naar huis gaan. Dat wordt vervolgens vier weken lang tegen je gezegd, en *na* die vier weken hoor je ineens: oh nee, je mag hier nog drie maanden blijven, en dan hebben we *weer* een behandelplan. En *dan*: oh nee, nog eens drie maanden, en dan nog eens... En dan naar een gezinshuis... En dan hoor je ineens: nee je mag niet meer thuis wonen” (R44, jongere). Ook deze jongere beschreef het enorm frustrerend te vinden dat er zo lang onduidelijkheid was en niet te weten waar je aan toe bent. Juist om zich te kunnen richten op de toekomst is duidelijkheid essentieel: “ik vind het wel belangrijk dat als kinderen niet meer naar huis kunnen, dat ze dat snel weten. Want dan kun je ook focussen op volgende stappen. [...] Dan kan je ook wat meer vooruitkijken” (R44, jongere).

2.2.5 Overzicht van bevindingen

De toepassing van de rechtsgrond voor de aanvaardbare termijn levert in de praktijk veel discussie op. In de nulmeting werd nog geconcludeerd dat het verstrijken van de aanvaardbare termijn er in alle gevallen toe leidde dat de kinderrechter het gezag beëindigde. In de tussenevaluatie was reeds een verschuiving zichtbaar en in deze eindevaluatie komt juist een terughoudendheid naar voren betreffende het toewijzen van verzoeken tot een gezagsbeëindigende maatregel. Dat heeft enerzijds te maken met problemen in de uitvoeringspraktijk (wat als de aanvaardbare termijn is verstreken maar nog onvoldoende hulp op gang is gekomen?), anderzijds wordt het beëindigen van het gezag soms als disproportioneel gezien. In deze paragraaf zijn verschillende overwegingen genoemd om het gezag van ouders niet te beëindigen, waaronder het gebrek aan een stabiele opvoedplek en de mogelijke impact van gezagsverlies op ouder en kind.

In Figuur 2.4 wordt een overzicht weergegeven van de voornaamste bevindingen uit deze paragraaf. De dilemma's waar professionals voor staan bij het werken met de aanvaardbare termijn komen hier naar voren, evenals belangrijke knelpunten. Daarbij is met name het perspectiefbesluit naar voren gekomen, aangezien dit besluit grote implicaties heeft voor betrokkenen (zoals het terugschroeven van omgang of hulpverlening) terwijl het besluit niet wettelijk getoetst wordt. De gevolgen van dit besluit dat de gecertificeerde instelling neemt, stelt de Raad en rechters voor een voldongen feit. Bovendien vormt dit een groot probleem voor de rechtsbescherming van ouders en kinderen.

Figuur 2.4

Overzicht van bevindingen t.a.v. aanvaardbare termijn als rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel.



2.3 Verzoekschrift bespreken met minderjarige (artikel 799a lid 2 Rv)

Een derde middel om de beschermingsbehoefte van de minderjarige meer centraal te stellen bij de keuze voor de kinderbeschermingsmaatregel betreft de nieuwe verplichting in artikel 799a lid 2 Rv om in het verzoekschrift te vermelden of, en zo ja op welke wijze, de inhoud of strekking van het verzoekschrift is besproken met de minderjarige en welke reactie de minderjarige hierop heeft gegeven. Het is opgenomen om te verzekeren dat de inhoud of strekking van het verzoekschrift met de minderjarige wordt besproken.¹⁶⁵ Dit vereiste doet niet af aan de verplichting van de kinderrechter om minderjarigen van twaalf jaar en ouder de mogelijkheid te geven om te worden gehoord, die is opgenomen in artikel 809 Rv.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 40 (MvT).*

2.3.1 *Uitkomsten eerdere onderzoeken*

In zowel de nulmeting als in de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat de meeste raadsonderzoekers met het kind spraken tijdens het onderzoek. Dit maakte ook onderdeel uit van het onderzoeksformat van de Raad, in tegenstelling tot bij de gecertificeerde instellingen. In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat het verzoek tot verlenging van de OTS in een op de drie zaken niet met de minderjarige werd besproken. Bij de beoordeling door de rechter werden niet alle twaalfplussers gesproken. Uit de focusgroepen van de tussenevaluatie kwam naar voren dat het horen van kinderen zowel wat betreft de frequentie als de kwaliteit verbetering behoeft. Daarnaast merkten de onderzoekers op dat de leeftijd van twaalf jaar arbitrair is en dat ook jongere kinderen vaker gesproken zouden moeten worden.¹⁶⁶

2.3.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

Het vereiste in artikel 799a lid 2 Rv om de inhoud en strekking van het verzoekschrift te bespreken met de minderjarige en de reactie van de minderjarige hierop op te nemen in het verzoekschrift, speelt geen grote rol in de jurisprudentie. De Rechtbank Limburg merkt in een zaak uit 2021 op dat de gecertificeerde instelling in strijd met het bepaalde in art. 799a lid 2 Rv niet met de minderjarige heeft gesproken. Dat kan er volgens de rechtbank echter niet toe leiden dat het verzoek niet-ontvankelijk is, nu de wet een dergelijke consequentie niet kent.¹⁶⁷ De Rechtbank Rotterdam gebruikte evenwel het feit dat het verzoek niet was besproken met de minderjarige als ondersteunend argument om het verzoek tot OTS af te wijzen.¹⁶⁸ In de jurisprudentie is derhalve nog onduidelijk wat de consequenties zijn als niet is voldaan aan de verplichting in art. 799a lid 2 Rv.

In de literatuur wordt erop gewezen dat de toevoeging in artikel 799a Rv een belangrijke toegevoegde waarde heeft voor het betrekken van de minderjarige in de procedure. In het licht van artikel 12 IVRK heeft de minderjarige immers het recht om zijn mening te geven en dat die mening ook moet worden meegenomen in de besluitvorming. Zowel Van der Zon als Huijer wijzen er echter op dat dat laatste element, het meenemen van mening in de beslissing, nog niet tot zijn recht komt in de huidige wet- en regelgeving. De verplichting om de mening van de minderjarige weer te geven geldt immers alleen met betrekking tot het verzoekschrift, terwijl voor de kinderrechter geen verplichting geldt om in de beschikking weer te geven wat de mening van de minderjarige is en hoe die is meegenomen in de uiteindelijke beslissing.¹⁶⁹

2.3.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

Anders dan in de eerdere onderzoeken is in het huidige dossieronderzoek gemeten of de raadsonderzoeker in het kader van het raadsonderzoek met de minderjarige heeft gesproken. Indien wordt gekeken naar alle dossiers waarin een OTS of een OTS met uithuisplaatsing werd verzocht ($N=61$), ongeacht de leeftijd van de minderjarige, blijkt dat in de meeste dossiers met de minderjarige is gesproken (68,9%). In de overige 19 dossiers is niet met de minderjarige gesproken (31,1%). Bij deze dossiers waren vrijwel alle minderjarigen jonger dan twaalf jaar. Slechts één dossier betrof een minderjarige van twaalf jaar of ouder. Indien slechts wordt gekeken naar dossiers van minderjarigen van jonger dan twaalf jaar ($N=39$), blijkt dat deze minderjarigen ook regelmatig worden gesproken

¹⁶⁶ Lünemann e.a. 2018, p. 52.

¹⁶⁷ Rb. Limburg 31 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4623.

¹⁶⁸ Rb. Rotterdam 2 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12811.

¹⁶⁹ Van der Zon 2020, p. 223; en Huijer 2020, p. 384-385.

(53,8%). De jongste minderjarige die een raadsonderzoeker in het kader van het raadsonderzoek heeft gesproken, was drie jaar oud.

In tegenstelling tot de eerdere onderzoeken, is in dit onderzoek op voorhand geen onderscheid gemaakt op leeftijd bij de vragen over het bespreken van de inhoud en strekking van het verzoekschrift en het vermelden van de reactie van de minderjarige in het verzoekschrift. In zowel artikel 799a Rv als het Procesreglement Civiel jeugdrecht van 2019 (destijds geldend) wordt namelijk geen leeftijdsgrens genoemd. Dat is evenmin het geval in het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming, zowel waar het gaat om versie 2016 als versie 2020. In beide versies van het Kwaliteitskader staat zelfs dat kinderen onder de twaalf jaar in principe in een gesprek worden geïnformeerd over de inhoud van de (concept)rapportage. Daarom zijn de percentages van het huidige dossieronderzoek afwijkend ten opzichte van die van de eerdere onderzoeken.

Zoals hiervoor besproken, blijkt uit het huidige dossieronderzoek dat raadsonderzoekers meestal met minderjarigen spreken in het kader van het raadsonderzoek. Van alle dossiers ($N=61$) bespreken zij echter slechts in een derde van de dossiers de inhoud en strekking van het verzoekschrift met minderjarigen (36,1%). In nog minder dossiers had de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift (27,9%). Indien zoals in de eerdere onderzoeken slechts de dossiers worden meegenomen die minderjarigen van twaalf jaar en ouder betreffen ($N=22$), zijn de resultaten uit het huidige onderzoek vergelijkbaar met de eerdere onderzoeken. In die gevallen heeft de raadsonderzoeker veelal de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige besproken (77,3% wel tegenover 22,7% niet). In de dossiers waarin dit het geval is, is vervolgens gekeken of de reactie van de minderjarige is opgenomen in het verzoekschrift. Dit blijkt in twee derde van de dossiers het geval (63,6% wel tegenover 36,4% niet). Als slechts de dossiers die twaalfminners betreffen worden meegenomen, blijkt dat raadsonderzoekers aanzienlijk minder vaak de inhoud en strekking van het verzoekschrift bespreken (12,8%) en zelden de reactie van de minderjarige in het verzoekschrift opnemen (7,7%). De jongste minderjarige waarvan de mening door een raadsonderzoeker in het verzoekschrift was opgenomen, was vijf jaar oud.

Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen

In zaken waarin een jeugdbeschermer een verlenging van de OTS verzoekt ($N=85$), is niet altijd de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige besproken (34,1% wel tegenover in 65,9% niet). Van de dossiers waarin wel met de minderjarige is gesproken ($N=29$), heeft de jeugdbeschermer in de meeste dossiers de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift (93,1% wel tegenover 6,9% niet). Als zoals in de eerdere onderzoeken slechts de dossiers worden meegenomen die minderjarigen van twaalf jaar en ouder betreffen ($N=32$), blijkt dat de jeugdbeschermer met het merendeel van de minderjarigen de inhoud en strekking van het verzoekschrift heeft besproken (68,8% wel tegenover 31,2% niet). Hiermee wordt zichtbaar dat dit percentage lager ligt dan in de eerdere onderzoeken.¹⁷⁰ Met minderjarigen jonger dan twaalf jaar ($N=53$) wordt het verlengingsverzoek doorgaans niet besproken (dit werd in slechts 13,2% wel gedaan tegenover 86,8% niet). In alle zaken waarin de inhoud en strekking van het verzoekschrift wel met de minderjarige is besproken, is de reactie van de minderjarige op het verzoek ook opgenomen in het

¹⁷⁰ In de nulmeting was in één zaak betreffende een twaalfplusser het verzoek niet met de minderjarige besproken (4,3%); in de tussenevaluatie lag dit percentage hoger (43,3%).

verzoekschrift. De jongste minderjarige waarvan de mening door een jeugdbeschermer in het verzoekschrift was opgenomen, was acht jaar oud.

2.3.4 Interviews en Focusgroepen

In de interviews met rechters is gesproken over de toevoeging van de mening van het kind in het verzoekschrift. Daaruit komt naar voren dat dit “niet altijd duidelijk is weergegeven, en dat ligt aan organisatie: bij de Raad gaat het goed, bij de gecertificeerde instelling niet. De Raad gaat altijd op een of andere manier in gesprek met het kind of observeert. [...] Maar bij de gecertificeerde instelling vind ik het een ander verhaal” (R15, rechter). Een andere rechter is het hiermee eens en voegt toe dat als de gecertificeerde instelling de mening van het kind opneemt, dan “alleen vanaf twaalf jaar [...]. Bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt ook voor jonge kinderen goed beschreven hoe ze het hebben gedaan en wat de visie is” (R8, rechter). Kortom, er is meer tevredenheid over de eerste verzoeken die de Raad indient, dan verlengingsverzoeken die door de gecertificeerde instelling worden voorgelegd. Dat is jammer, want rechters “vinden de mening van het kind wel belangrijk” (R15, rechter). Een van de rechters beschrijft dat ze het fijn vindt als die mening in het verzoek wordt opgenomen, want “het maakt het plaatje veel completer. Dat ik veel meer een beeld heb [...] in welke omgeving zo’n maatregel landt” (R8, rechter). Ook wordt genoemd dat het soms nieuwe informatie oplevert, “omdat de ouders soms andere informatie hebben dan degene die het verzoek heeft ingediend. Dat verhaal kan dan door de mening van het kind worden ingekleurd. Kinderen zijn heel puur en eerlijk, je krijgt dan een beter beeld bij de zaak. Want anders is het vaak de één tegen de ander, zwart tegen wit” (R24, rechter).

Het is duidelijk dat rechters het waarderen wanneer de mening van het kind in het verzoekschrift is weergegeven. Sommige rechters geven echter expliciet aan dat ze dit eigenlijk onvoldoende vinden en het liefst zelf met een kind spreken. “Ik zou er zelf voor pleiten om kinderen ook als rechter te horen. Zeker bij de eerste uithuisplaatsing [...]. Ik vind het lastig dat wij moeten beslissen vanaf papier. En dan vind ik ook dat we kinderen moeten horen als ze jonger dan twaalf zijn” (R24, rechter).

Jongeren sluiten zich hier unaniem bij aan en hebben allen als knelpunt genoemd dat te weinig naar hen wordt geluisterd. Rechters noemden al dat de gecertificeerde instelling niet altijd de mening van het kind duidelijk in het verzoekschrift opneemt. In deze lijn noemen jongeren dat jeugdbeschermers de mening van een kind niet altijd serieus lijken te nemen. In een gesprek over de vraag of jongeren worden betrokken bij beslissingen over het al dan niet beëindigen van het gezag bij ouders, noemt een jongere: “Ja kinderen die al bijna 18 jaar zijn, daar wordt wel naar geluisterd. Maar als een 13- of 14-jarige iets zegt, wordt ‘ie niet serieus genomen. Terwijl het wel erover gaat wie er over *dat kind* de voogdij uitoefent. Ik word dan boos, kinderen hebben ook gevoelens [...] Naar het kind luisteren begint bij de gezinsvoogd. [...] Die kent het gezin beter dan de rechter” (R34, jongere). Hierbij moet opgemerkt worden deze opmerking gezien de kleine steeproef van jongeren niet gegeneraliseerd mag worden. Deze stellingname wordt dus ook niet opgeworpen als verklaring voor de eerdere opmerking van rechters over de gecertificeerde instelling die de mening van het kind niet in het verzoekschrift opneemt. Bovendien geven jongeren aan dat ‘niet luisteren’ op meerdere vlakken gebeurt, waaronder door de groepsleiding in een instelling. Jongeren gaven verder aan dat er ook situaties zijn waarin wel naar hen geluisterd wordt, maar ze niet altijd eerlijk durven zijn. Daarbij kwam naar voren dat het machtsverschil tussen professionals en kinderen invloed heeft op de mate waarin kinderen hun ware mening durven te geven: “ik merk gewoon heel erg dat als iemand naast mij zit en als diegene punten

aangeeft van: weet je, we kunnen dit doen, dat doen, dit gaat er gebeuren, dat gaat er gebeuren.... dat ik niet echt nee durf te zeggen op sommige dingen” (R38, jongere).

Verschillende jongeren gaven aan dat niet naar hen luisteren negatieve effecten met zich meebrengt. Een van de jongeren noemt het voorbeeld dat hij/zij niet betrokken werd bij het behandelplan. “Dat vond ik heel raar, dat ik geen inspraak had in mijn eigen behandelplan. Dan was het al een uur bezig, zitten er allerlei mensen over jou te beslissen een behandelplan te maken, maar pas na een uur mag je erbij en gaan ze vertellen wat *zij* besloten hebben. [...] De week daarvóór is echt de meest stressvolle periode want je weet: er wordt over mij gepraat” (R44, jongere). Naast stress wordt ook een toename in opstandig gedrag door jongeren genoemd wanneer zij niet serieus genomen werden, waarbij weglopen enkele keren terugkwam: “Er is niet aan mij gevraagd of wat ik ervan vond. [...] Ze hebben niet naar mij geluisterd. [...] Op een gegeven moment ben ik weggelopen” (R45, jongere). Ook een andere jongere zegt: “ze luisterden echt niet naar me. Dus ik dacht, nou ja, dan pak ik een paar spullen wel en dan ga ik hier naartoe [jongere is weggelopen naar huis van een vriend(in)]” (R38, jongere). Daarop is vervolgens gediscussieerd over waarom professionals niet naar kinderen luisteren, met name niet naar jongere kinderen. In deze discussie werd gesproken over de afweging om kinderen serieus te nemen enerzijds en hen niet te belasten anderzijds. Een van de jongeren vatte samen: “maar wat je nu doet [niet naar ons luisteren] is nog veel erger” (R45, jongere). In de afsluitende vraag in het interview welke aanbeveling we zouden moeten opnemen namens jongeren, werd unaniem geantwoord: “Dat er ook daadwerkelijk *met* jongeren wordt gepraat en niet *over* jongeren” (R45, jongere). Daarbij geven jongeren aan dat het “niet zo hoeft te gaan als de jongere zegt, maar je kan in ieder geval een luisterend oor bieden en meedenken, en de jongeren ook laten meedenken. Dus niet *over* de jongere beslissen maar *met* de jongere” (R53, jongere). Een van de jongeren beschreef: “Dat is toch het rechtssysteem? Dat je het verhaal van beide kanten hoort? Waarom is dat niet in de jeugdzorg?!” (R44, jongere).

2.3.5 Overzicht van bevindingen

De nieuwe verplichting in artikel 799a lid 2 Rv bepaalt dat in het verzoek moet staan of en zo ja op welke wijze het verzoek met de minderjarige is besproken en wat de reactie van de minderjarige hierop was. De wetsebepaling geeft dus geen leeftijdsgrens voor het opnemen van de mening van de minderjarige in het verzoekschrift. In dit onderzoek komt echter naar voren dat een dergelijk onderscheid in de praktijk wel gemaakt lijkt te worden. Met name bij de gecertificeerde instelling lijken minderjarigen onder de twaalf niet of nauwelijks te worden gesproken over het verzoekschrift, zo blijkt uit het dossieronderzoek. De Raad voor de Kinderbescherming spreekt conform hun onderzoeksformat, tijdens het raadsonderzoek met bijna alle minderjarigen, ook wanneer deze nog geen twaalf jaar oud zijn. Dat is niet alleen belangrijk omdat rechters het helpend vinden om de mening van het kind te weten, ook voor jongeren is het belangrijk er naar hen geluisterd wordt. Een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit deze paragraaf is te vinden in Figuur 2.5.

Figuur 2.5

Overzicht van bevindingen t.a.v. het bespreken van het verzoekschrift met de minderjarige



2.4 Conclusie beschermingsbehoefte van het kind centraal

In dit hoofdstuk zijn de drie middelen besproken die zijn ingezet om de beschermingsbehoefte van het kind meer centraal te stellen. Dat betreft het aanpassen van de rechtsgrond voor de OTS, de invoering van één gezagsbeëindigende maatregel en de verplichting om in het verzoekschrift op te nemen of het verzoek is besproken met de minderjarige en zo ja wat zijn reactie hierop was. Gebleken is dat de middelen niet goed uit de verf zijn gekomen en niet worden toegepast zoals dat was bedoeld. Het eerste middel, de aanpassing van de grond voor de OTS, is tweeledig. Zowel de ondergrens als de bovengrens van de rechtsgrond is verduidelijkt. Voor het verduidelijken van de ondergrens bestond geen directe aanleiding. In praktijk blijkt nu dat de rechtsgrond op dit punt toch wordt toegepast zoals dat gebeurde voor de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen en de oude bepaling uit de rechtsgrond op dit punt geschikter wordt gevonden. De bovengrens wordt bepaald door de voor een kind aanvaardbare termijn. Hier is de rechtsgrond gespiegeld met de nieuwe rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel (middel 2). Ook op dit punt is het doel niet bereikt. Dit heeft er mee te maken dat bij dit middel uitgegaan leek te zijn van een ideale situatie die niet overeenkomt met de weerbarstige werkelijkheid. Ten aanzien van de verplichting om in het verzoekschrift op te nemen of de mening van het kind is betrokken, kan worden gesteld dat deze vooral wordt toegepast bij twaalfplussers. Minderjarigen van twaalf jaar en ouder worden echter ook opgeroepen voor een kindgesprek bij de kinderrechter. Het zijn daarom juist de twaalfminners die nagenoeg onzichtbaar blijven in deze procedures, zeker nu blijkt dat de mening van deze kinderen vaak niet wordt opgenomen in het verzoekschrift. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de drie middelen die zijn genoemd door Regioplan om het eerste doel van de wet te realiseren, niet worden gebruikt zoals dat was bedoeld. Daarmee is het aannemelijk dat de wet het realiseren van dit subdoel niet dichterbij heeft gebracht.

3 Het verbreden van de toegang tot een kinderbeschermingsmaatregel

3.1 Inleiding

Het tweede doel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen ziet op het verbreden van de toegang tot een kinderbeschermingsmaatregel. Hiertoe zijn drie middelen te onderscheiden (zie ook Figuur 3.1). Ten eerste is ingevoerd dat de burgemeester (voor OTS) en de gecertificeerde instelling (voor een maatregel van gezagsbeëindiging) de Raad voor de Kinderbescherming kunnen verzoeken om hun onderzoeksresultaten voor te leggen aan de kinderrechter, indien de Raad zelf niet overgaat tot het indienen van een verzoek (artikel 1:255 lid 3 en 1:267 lid 2 BW). Tot 1 januari 2015 was het besluit van de Raad om geen verzoek in te dienen tot een maatregel van OTS of gezagsbeëindiging, een definitief oordeel. Dit werd onwenselijk geacht.¹⁷¹ Daarom is voor de huidige constructie gekozen waarin het primaat bij de Raad blijft liggen, maar zij niet als verzoeker hoeft op te treden wanneer de Raad zelf geen reden ziet voor het verzoek. De Raad moet slechts zijn onderzoeksresultaten voorleggen aan de kinderrechter, waarna de kinderrechter indien gewenst de maatregel ambtshalve kan uitspreken. Ten tweede is ingevoerd dat ook een ouder of opvoeder een OTS kan verzoeken, indien de Raad dat niet doet (artikel 1:255 lid 2 BW). Ten derde kan de kinderrechter het verzoekschrift tot OTS ambtshalve aanvullen met broertjes en zusjes (artikel 1:255 lid 5 BW).

Figuur 3.1.

Overzicht van middelen binnen doel 2 van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.



3.2 Dwingende bevoegdheid voor de burgemeester en gecertificeerde instelling

Met de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is een dwingende bevoegdheid voor de burgemeester en de gecertificeerde instelling ingevoerd. Het gaat dan om de situatie dat de Raad voor de Kinderbescherming na onderzoek besluit om geen verzoek neer te leggen bij de kinderrechter. Gaat het om een OTS, dan kan de burgemeester gebruikmaken van zijn dwingende bevoegdheid. In dat geval moet de Raad binnen twee weken alsnog zijn onderzoeksresultaten voorleggen aan de kinderrechter. Vervolgens kan de kinderrechter ambtshalve een OTS uitspreken.¹⁷² Eenzelfde bevoegdheid heeft de gecertificeerde instelling wanneer het gaat om een gezagsbeëindigende maatregel. Als de Raad na onderzoek besluit geen gezagsbeëindiging te

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 15 (MvT).

¹⁷² Art. 1:255 lid 3 BW.

verzoeken, dan kan de gecertificeerde instelling aangeven dat de onderzoeksresultaten alsnog moeten worden voorgelegd aan de kinderrechter.¹⁷³

3.2.1 *Uitkomsten eerdere onderzoeken*

In de nulmeting kwam naar voren dat de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester was geïncorporeerd in de samenwerkingsafspraken. Uitgangspunt daarbij was dat heel terughoudend zou worden omgegaan met deze bevoegdheid. Ten aanzien van de nieuwe bevoegdheid van de gecertificeerde instelling werd geconcludeerd dat jeugdbeschermers wel baat zagen in de nieuwe mogelijkheid, omdat zij in het verleden weleens te maken hadden gehad met situaties waarin de Raad voor de Kinderbescherming van mening verschilde met de gecertificeerde instelling. Wel merkten zij op dat van deze mogelijkheid heel terughoudend gebruikgemaakt moest worden, omdat het voor cliënten verwarrend kan zijn als de betrokken instanties van mening verschillen. De Raad sloot zich hierbij aan en gaf aan dat het bij een uiteenlopende mening van belang is om eerst met elkaar in gesprek te gaan.¹⁷⁴

In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat van de nieuwe mogelijkheden voor de burgemeester (bij een OTS) en de gecertificeerde instelling (bij een gezagsbeëindigende maatregel) in de praktijk maar weinig gebruik werd gemaakt. Rechteren gaven aan dat zij hier in de praktijk nog niet mee te maken hadden gehad. Ook waren zij van mening dat het vreemd was dat, wanneer de gecertificeerde instelling toch een gezagsbeëindiging wil verzoeken, zij dit verzoek via de Raad moeten indienen. Bovendien leken medewerkers van de gecertificeerde instelling niet bekend te zijn met deze mogelijkheid. Ten aanzien van de mogelijkheid voor de burgemeester kwam naar voren dat in de praktijk niet duidelijk was waar en hoe een dergelijk verzoek moet worden ingediend. Medewerkers van de Raad gaven aan dat het in alle gevallen de voorkeur verdient dat de gecertificeerde instelling of de gemeente bij verschillen van opvatting de dialoog met de Raad aangaat.

3.2.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

In het jurisprudentieonderzoek is een voorbeeld gevonden waarin de burgemeester een OTS verzocht, nadat de Raad voor de Kinderbescherming had besloten geen verzoek in te dienen. Dat verzoek werd toegewezen.¹⁷⁵ Wel zijn er verschillende zaken gevonden waarin het verzoek tot gezagsbeëindiging alsnog op verzoek van de gecertificeerde instelling door de Raad aan de kinderrechter werd voorgelegd.¹⁷⁶ Een deel van die verzoeken is toegewezen.¹⁷⁷ Daarnaast zijn in dit kader verzoeken door anderen voorgelegd aan de rechtbank. Zo werd een verzoek voorgelegd door een bijzondere curator¹⁷⁸ en een ouder.¹⁷⁹ Beide verzoeken werden niet-ontvankelijk verklaard.

¹⁷³ Art. 1:267 lid 2 BW.

¹⁷⁴ Smit & Timmermans 2016, p. 41.

¹⁷⁵ Rb. Noord-Holland 27 maart 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:3381.

¹⁷⁶ Zie Hof Den Bosch 27 september 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3994; Hof Den Bosch 18 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3750; Rb. Zeeland-West-Brabant 31 maart 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:1947; Rb. Noord-Holland, 19 juli 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6336; Rb. Amsterdam 7 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1034; Rb. Oost-Brabant 23 april 2019, ECLI:NL:ROBR:2019:2329; Rb. Rotterdam 24 september 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7887; Rb. Den Haag 17 september 2020 ECLI:NL:RBDHA:2020:9258; Rb. Rotterdam 19 november 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5881.

¹⁷⁷ Zie Rb. Zeeland-West-Brabant 31 maart 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:1947; Rb. Oost-Brabant 23 april 2019, ECLI:NL:ROBR:2019:2329; Rb. Rotterdam 24 september 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7887;

¹⁷⁸ Rb. Midden-Nederland 24 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5881.

¹⁷⁹ Rb. Rotterdam 1 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:8904.

Voorafgaand aan de invoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen werd stevige kritiek geuit op de nieuwe rol van de burgemeester als verzoeker. Wortmann stelde dat deze nieuwe bevoegdheid de burgemeester in een onmogelijke positie zou brengen omdat deze bevoegdheid niet bij zijn rol en taken passen, terwijl onduidelijk is wat het doel is van de bevoegdheid.¹⁸⁰ Desalniettemin is na de wetswijziging in de literatuur weinig aandacht geweest voor de nieuwe rol van de burgemeester en evenmin voor de nieuwe rol van de gecertificeerde instelling als verzoeker van een maatregel tot gezagsbeëindiging.

3.2.3 Uitkomsten dossieronderzoek

In de nulmeting is het 'aantal keer dat de burgemeester gebruikmaakt van zijn 'dwingende' bevoegdheid' om de Raad voor de Kinderbescherming te vragen zijn onderzoeksresultaten voor te leggen aan de kinderrechter opgenomen als indicator die kan worden gemeten met het dossieronderzoek bij de Raad. Dit heeft bij de nulmeting echter weinig informatie opgeleverd. In alle gevallen was de OTS namelijk verzocht door de Raad. Hoewel hier in de tussenevaluatie geen overweging aan is gewijd, lijkt de tussenevaluatie deze indicator om deze reden niet te hebben meegenomen in het dossieronderzoek. Daarom is ook in de eindevaluatie niet gescoord door wie het verzoek is ingediend en is derhalve niet te zeggen in hoeveel gevallen dat de burgemeester is geweest.

Daarnaast bevatte de nulmeting als indicator het 'aantal keer dat de gecertificeerde instelling gebruikmaakt van zijn 'dwingende' bevoegdheid' die kan worden gemeten met het dossieronderzoek bij de Raad. In de nulmeting lijkt deze vraag echter niet te zijn gescoord in het dossieronderzoek en datzelfde geldt voor de tussenevaluatie. Daarom is ook in de eindevaluatie niet gescoord door wie het verzoek tot een gezagsbeëindigende maatregel is ingediend en is derhalve niet te zeggen in hoeveel gevallen dat de gecertificeerde instelling is geweest.

3.2.4 Interviews en Focusgroepen

In de interviews is met rechters en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming gesproken over de mogelijkheid voor de burgemeester om onderzoeksresultaten voor te leggen aan kinderrechter via de Raad, indien Raad niet tot indienen van een verzoek tot OTS overgaat. De mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om dit te doen voor een gezagsbeëindigende maatregel, is besproken met alle professionals (dus ook met medewerkers van gecertificeerde instellingen).

Verzoek door de burgemeester

Over het algemeen worden de bevindingen van de nulmeting en tussenevaluatie bevestigd. Burgemeesters dienen nauwelijks OTS-verzoeken in via de Raad voor de Kinderbescherming. Professionals zien dit zelden tot niet voorbijkomen. "Een verzoek van de burgemeester heb ik nog nooit voorbij zien komen" (R8, rechter) aldus een rechter. Vanuit de Raad wordt genoemd dat ze dit soort verzoeken van de burgemeester "wel verwacht hadden, maar het toch niet zien gebeuren" (R29, Raad). Deze deelnemer voegt toe het ook heel apart te vinden: "dan heb je twee overheden bij elkaar in de rechtbank" (R29, Raad). Daarbij wordt kort gesproken over de noodzaak van deze optie. Hierbij worden twijfels geuit of dit door burgemeesters niet alleen ingezet zou worden "vanuit een soort emotionaliteit of politieke doeltreffendheid noem ik het maar" (R4, Raad). De meeste deelnemers vinden het echter prima dat deze optie bestaat. Een argument dat hierbij naar voren komt, is dat wijkteams van de gemeente ook een route zouden moeten hebben om een maatregel te verzoeken,

¹⁸⁰ Wortmann, *FJR* 2010/3.

ook als de Raad van mening is dat dit niet nodig is. “Dan denk ik dat het goed is dat iemand anders het verzoek kan indienen - iemand namens de gemeente” (R10, Raad). In de meeste gevallen is dit echter niet nodig. “We hebben wel vaak dat als wij een onderzoek hebben gedaan en wij zeggen: geen maatregel. Dat ze [wijkteams] het er niet mee eens zijn en dan gaan we met ze in gesprek” (R10, Raad). “De keren dat je ertegen aan zou kunnen lopen, probeer je alle inzichten bij elkaar te brengen om tot een standpunt te komen waar iedereen zich in kan vinden. Dan probeer je toch te ‘polderen’ als het ware” (R29, Raad). In de meeste interviews is hier slechts kort over gesproken, en gaat het vooral over verzoeken die door de gecertificeerde instelling verzocht kunnen worden.

Verzoek door de gecertificeerde instelling

In de interviews is uitgebreider met deelnemers gesproken over de mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om de Raad te kunnen verzoeken om een verzoek tot gezagsbeëindiging toch voor te leggen aan de kinderrechter, wanneer de Raad hiertoe niet zelf overgaat. Hierbij is gesproken over het gebruik van deze optie, het belang ervan en de vraag of de gecertificeerde instelling dit verzoek zelf zou moeten kunnen indienen bij de rechter.

Mogelijkheid wordt nauwelijks gebruikt

Medewerkers van gecertificeerde instellingen geven in lijn met de tussenevaluatie aan nauwelijks gebruik te maken van deze mogelijkheid. Daarvoor worden een aantal redenen genoemd. Ten eerste lijkt de optie niet onder alle deelnemers bekend te zijn. “Ik dacht dat je afhankelijk bent van het oordeel van de Raad,” beschrijft een van hen: “Als de Raad ‘nee’ zegt, dan heb je geen ingang meer, dacht ik” (R7, GI). Wanneer de mogelijkheid wel bekend is, zijn er volgens medewerkers van gecertificeerde instellingen inhoudelijke redenen om hier geen gebruik van te maken. “Ik heb het wel eens overwogen, maar nooit gedaan [...]. Als wij zelfstandig naar de rechter gaan, *tegen* het advies van de Raad voor de Kinderbescherming in, dan verliezen we mogelijk onze samenwerking met ouders; wat ook weer van belang is voor het kind” (R14, GI). De meeste deelnemers gaven in die lijn aan dat ze het oordeel van de Raad volgen, en het verzoek eventueel een jaar later nogmaals indienen. Wanneer de gecertificeerde instelling de Raad *tóch* vraagt een verzoek bij de rechter neer te leggen, zou dit bovendien als gevolg kunnen hebben dat je “partijen tegenover elkaar gaat zetten, en ouders worden daar heel erg de dupe van, en kinderen ook” (R19, GI). Als oplossing voor de situatie waarin de Raad het niet eens is met het verzoek van de gecertificeerde instelling, wordt genoemd dat partijen met elkaar in gesprek gaan. Een medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft: “Dan is mijn eerste reactie: heel graag uitvragen bij de Raad waarom ze dat vinden en wat hun advies voor ons zou zijn om verder te gaan” (R2, GI). Medewerkers van de Raad bevestigen dat wanneer zij het oneens zijn met een verzoek tot gezagsbeëindiging, ze met de gecertificeerde instelling om de tafel gaan zitten en er dan meestal samen uitkomen: “Wij kunnen altijd wel uitleggen waarom we iets niet willen en we bieden ook altijd een alternatief of mee te denken. En dan lukt het heel vaak nog dat er toch een omslag gemaakt worden. Dus het is niet zo dat wij nee zeggen en dan sturen we ze [de gecertificeerde instelling] het bos weer in” (R20, Raad). Het gevolg van dit overleg bij onenigheid is volgens medewerkers van de Raad dat het slechts een enkele keer voorkomt dat de gecertificeerde instelling het verzoek alsnog aan de rechter wil voorleggen: “Meestal komen we [na een gesprek] tot een andere invulling en hoeven we elkaar niet bij de rechtbank te zien” (R29, Raad).

Belang van deze mogelijkheid

Ondanks het relatief beperkte gebruik van de mogelijkheid van de gecertificeerde instelling om een verzoek via de Raad aan de rechter voor te leggen, wordt deze mogelijkheid wel gewaardeerd. Alleen

al het bestaan ervan biedt volgens medewerkers van gecertificeerde instellingen gelegenheid om met de Raad in gesprek te gaan en samen tot een compromis te komen. Daarnaast waarderen de medewerkers van gecertificeerde instellingen de mogelijkheid om een geschil hierover door een rechter te laten toetsen: “Als de Raad voor de Kinderbescherming en gecertificeerde instelling het oneens zijn en allebei overtuigd van hun gelijk, moet er een objectieve partij naar kunnen kijken” (R6, GI). Een collega van een gecertificeerde instelling beschrijft dat het niet wenselijk is dat “de Raad voor de Kinderbescherming op de stoel van de rechter gaat zitten” (R18, GI). Ook medewerkers van de Raad en rechters beamen het belang van een onafhankelijke toetsing indien nodig. Een medewerker van de Raad beschrijft dat “het goed is dat die mogelijkheid er is, omdat de gecertificeerde instelling een andere positie heeft dan de Raad. Wij kijken er met afstand naar, zij zitten er middenin. Het is goed dat de rechter dan naar beide kanten kan luisteren. Anders zouden wij [Raad] het altijd het beste weten, ja dat durf ik niet te zeggen” (R29, Raad). Ook een rechter illustreert: “We hebben al een paar keer zo'n zaak gehad dat de gecertificeerde instelling gewoon zegt van ‘nou dit kan echt niet meer met deze ouders’ en dat de Raad zegt: ‘nou ja ga het toch nog maar proberen’. Dan vind ik het wel heel goed dat er dan een toetsingsmogelijkheid is van de rechter om dat te toetsen” (R3, rechter). Hierbij wordt bovendien benoemd dat die onafhankelijke toetsing recht doet aan ouders en kind, die met een ingrijpende beslissing te maken krijgen. Ten slotte beschrijven medewerkers van gecertificeerde instellingen dat een afwijzing van de Raad om de gezagsbeëindiging aan de rechter voor te leggen problemen kan opleveren voor de uitvoering van de OTS en dat dit een reden kan zijn om een verzoek wél voor te leggen aan de rechter: “Je wil zo'n maatregel omdat je het dusdanig onveilig vindt voor een kind. Dus als de Raad voor de Kinderbescherming dan zegt ‘nee, wij zijn het er niet mee eens’, dan verandert niet in een keer je visie dat het wel veilig is” (R30, GI). In de praktijk komt dit erop neer dat de gecertificeerde instelling moet doorgaan met de uitvoering van een OTS waar ze zelf niet achter staan, waarbij zorgen geuit worden of dat dan nog wel mogelijk is. Dit argument wordt ook door rechters genoemd: “...anders moet die gecertificeerde instelling door met iets waarvan ze eigenlijk denken ‘hoe dan?’ Want het resultaat is niet dat er geen OTS meer is, maar dat die gecertificeerde instelling door moet worstelen met die OTS, terwijl zij denken; we zijn klaar met die OTS, we moeten naar een gezagsbeëindiging” (R8, rechter).

Gecertificeerde instelling als verzoekende partij?

Een discussiepunt binnen dit thema was vervolgens of de huidige procedure, waarbij de gecertificeerde instelling haar verzoek *via* de Raad voor de Kinderbescherming aan de rechter kan voorleggen, wel handig is. Daarbij wordt door medewerkers van gecertificeerde instellingen opgemerkt dat deze route “gek voelt, want *wij* [de gecertificeerde instelling] reageren op een afwijzing van de Raad voor de Kinderbescherming, en dat moet de afwijzende partij vervolgens voorleggen aan de kinderrechter” (R18, GI). Een aantal keer komt terug dat dit best een vreemde procedure is “want je gaat dan via een partij die al heeft gezegd: wij staan niet op een lijn” (R30, GI). Een suggestie die vanuit medewerkers van gecertificeerde instellingen wordt genoemd, is dat de gecertificeerde instelling het verzoek zelf kan indienen, maar de “Raad voor de Kinderbescherming betrokken wordt als belanghebbende” (R18, GI). Inhoudelijk gezien hebben medewerkers van gecertificeerde instellingen het gevoel dat zij “voldoende in staat zijn om een verzoek rechtstreeks bij de rechter in te dienen [...] Het is namelijk ook niet zo dat ik [medewerker gecertificeerde instelling] het in mijn eentje beslis: wij [gecertificeerde instelling] beslissen ook multidisciplinair” (R1, GI). Een volgend argument dat vanuit medewerkers van gecertificeerde instellingen genoemd werd, was dat medewerkers van

gecertificeerde instellingen de huidige procedure niet efficiënt vinden, met name vanwege de administratieve last die het met zich meebrengt. Medewerkers geven aan dat ze het erg omslachtig vinden, terwijl ze toch al een hoge administratieve werklast hebben. Daarnaast wordt verwezen naar het eerder vermelde argument dat je de samenwerking met ouders op het spel zet wanneer je tegen het oordeel van de Raad in gaat. Een medewerker van de gecertificeerde instelling vertelt dat “als we het zelf zou kunnen of mogen verzoeken, zouden we dat doen [...]. Want nu hebben we al met ouders besproken dat wij van mening zijn dat verderstreckende maatregel noodzakelijk is ... alleen als de Raad zegt dat zij het niet nodig vinden, dan verliezen wij onze positie en onze samenwerking als je de strijd aangaat. Dus dat is anders als je rechtstreeks toegang hebt tot de rechtbank” (R14, GI). Opvallend is dat een medewerker van een gecertificeerde instelling juist op de gevaren wijst van het zelfstandig indienen van een verzoek voor de relatie met ouders: “Voor ons is dit, dat het via de Raad gaat, het mooiste, want op het moment dat wij het zelf rechtstreeks moeten doen bij de rechtbank dan ga je tegen ouders staan. Een gezagsbeëindiging is al heftig, en al helemaal als ook nog geadviseerd wordt door de Raad voor de Kinderbescherming om het niet te doen. Dan zeggen ouders: ‘zie je, de Raad voor de Kinderbescherming vindt het niet nodig’. Als ik dan zelfstandig een verzoek ga indienen bij de rechtbank, dan kan ik mijn samenwerking met ouders wel in de prullenbak gooien, want dan procedeer ik rechtstreeks tegen hen” (R22, GI). Kortom, het kan ook nadelig zijn voor de samenwerking met ouders wanneer de gecertificeerde instelling in deze situatie zelf als verzoekende partij zou mogen optreden. Een ander nadeel dat genoemd wordt, is dat dit mogelijk tot onduidelijkheden over rolverdelingen leidt. Zo beschrijft een medewerker van een gecertificeerde instelling “Ik vind dat zij [Raad] zich daarmee moeten bemoeien, dat is ook hun taak. Anders wordt het ‘het wilde westen’ van wat een hulpverlener vindt” (R6, GI). Een collega voegt ten slotte toe: “Ik denk dat wij als gecertificeerde instellingen vinden dat we zelf maatregelen kunnen verzoeken. Wij zijn uitvoeringsorgaan, dus wij kennen het gezin in die zin beter dan de Raad voor de Kinderbescherming. Maar ik kan me heel goed voorstellen vanuit een rechtsbeschermende gedachte dat je daar een objectief orgaan tussen wil zetten” (R18, GI). Een andere medewerker van een gecertificeerde instelling zet dit echter af tegen de efficiëntie van de huidige procedure: “de vraag is wel: weegt het een op tegen het ander? Als je nu ziet hoe het systeem werkt, dan denk ik dat het een vertragende factor is” (R18, GI).

Ook bij de Raad waren de meningen verdeeld over de vraag of de gecertificeerde instelling zelf als verzoekende partij zou mogen optreden wanneer de Raad een gezagsbeëindiging niet aan de rechter wil voorleggen. Net als medewerkers van gecertificeerde instellingen noemen zij dat de huidige procedure wel wat omslachtig is, en dat het “misschien wel logischer zou zijn” (R16, Raad) als de gecertificeerde instelling het verzoek zelf zou mogen indienen. Bovendien wordt genoemd dat dit meer duidelijkheid zou kunnen creëren richting ouders, want “die snappen niet waarom het dan de Raad is die het verzoek indient” (R29, Raad). Als kanttekening bij de optie dat de gecertificeerde instelling zelf als verzoekende partij zou mogen optreden, is volgens medewerkers wel belangrijk “dat er duidelijk bij staat dat de Raad het er niet mee eens is” (R10, Raad), want er wordt grote waarde gehecht aan het onafhankelijke onderzoek van de Raad. “Bij zoiets belangrijks moet er in ieder geval een onafhankelijk onderzoek komen. [...] Maar als er een gedegen onderzoek ligt van de Raad - wat dus onafhankelijk is - waarom zou de gecertificeerde instelling het dan niet mogen vragen?” (R21, Raad). Over die vraag is veel gediscussieerd. Daarbij kwam het argument naar voren dat de toegang tot de rechter niet bij te veel partijen moet liggen, zoals ook al door de medewerkers van gecertificeerde instellingen genoemd werd: “Ik denk wel dat dat een select gezelschap moet blijven, want anders

krijgen we een wildgroei [aan partijen die een verzoek kunnen indienen bij de rechter]. Ik denk dat de huidige partijen meer dan genoeg is" (R20, Raad). Ook kwam de onafhankelijkheid van de Raad ter sprake. "Wij [Raad] zijn een onderzoeksbureau en moeten onafhankelijk en neutraal kijken; vanuit de gecertificeerde instelling zou het net iets te gekleurd zijn als die het verzoek zelf zouden indienen. Omdat die ook zijn standpunt naar voren probeert te brengen vanuit de hulpverlening; terwijl de Raad voor de Kinderbescherming natuurlijk meer onafhankelijkheid kan bieden en vervolgens ook gecontroleerd kan worden door de rechter" (R29, Raad).

Verdeeldheid over deze vraag was er ten slotte ook onder rechters. Uit de interviews komt naar voren dat enkele rechters er geen bezwaar tegen zouden hebben wanneer de gecertificeerde instelling een verzoek tot gezagsbeëindiging direct kan indienen, met name vanwege de efficiëntie van de procedure. "Ik denk wel dat het wat makkelijker zou worden aan de ene kant. [...] Nee, ik zou dat niet bezwaarlijk vinden als dat zou kunnen" (R24, rechter). Tegelijkertijd komt ook hier het belang van het onderzoek van de Raad naar voren, wat essentiëler lijkt dan de vraag wie het verzoek mag indienen. "Ik vind het wel heel prettig dat er eerst een instantie als de Raad voor de Kinderbescherming naar gekeken heeft. Want dan heb je wel een heel uitgebreid onderzoek of rapport, en dat heeft de gecertificeerde instelling en ouders ook, en die kunnen daar dan weer op reageren. Daardoor heb je wel een veel betere discussie op zitting. Dan weet je wel gelijk waar nou de pijnpunten zitten. Want anders krijg je alleen een verzoek: dit moet gebeuren en dan denk ik: ja maar wat is nou de informatie. Dus dan zou ik alsnog een onderzoek van de Raad gelasten, dus dit is wat mij betreft wel heel praktisch" (R3, rechter). Een andere rechter vat samen: "Ik denk wel dat het een goede filterfunctie heeft dat de Raad eerst onderzoek doet naar zo'n verderstreckende maatregel en er als onafhankelijke partij opnieuw naar kijkt, en dat je dat niet door een gecertificeerde instelling laat doen" (R27, rechter). Een collega benoemt expliciet dat de gecertificeerde instelling misschien niet objectief genoeg is: "Ik zie het niet zo voor me dat de gecertificeerde instelling zelf een gezagsbeëindiging gaat verzoeken, omdat ik toch het gevoel heb dat in heel veel zaken de gecertificeerde instelling niet meer echt neutraal is. Niet meer een neutrale partij is die de noodzaak echt goed kan onderbouwen, omdat er bijna in elke zaak wel een soort partijdigheid komt, er zijn zoveel spanningen tussen jeugdbeschermers en ouders dat ik het heel lastig vind om te denken dat de jeugdbeschermer in die situatie ondanks die moeizame relatie en verhoudingen toch nog zelf een gezagsbeëindiging gaat verzoeken" (R9, rechter).

In de interviews noemden enkele rechters ook het Openbaar Ministerie als verzoekende partij. Hoewel "dat eigenlijk nooit gebeurt" (R15, rechter) vindt men het prima om deze optie zo te laten: "Ik zie dat heel soms. [...] Maar ik zou daar niet aan sleutelen, dat moet gewoon zo blijven, dat is goed zo" (R8, rechter).

3.2.5 Tussenconclusie

Zowel in de eerdere evaluatiemomenten als in deze eindevaluatie komt naar voren dat de burgemeester vrijwel nooit de Raad voor de Kinderbescherming verzoekt om zijn onderzoeksresultaten aan de kinderrechter voor te leggen om op die manier te bewerkstelligen dat de kinderrechter een oordeel over een OTS geeft. Toch zagen professionals in de interviews wel toegevoegde waarde van de nieuwe bevoegdheid van de burgemeester. De mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om de Raad te verzoeken zijn onderzoeksresultaten voor te leggen aan de kinderrechter lijkt iets vaker voor te komen, maar nog steeds wordt hier slechts beperkt gebruik van gemaakt. In Figuur 3.2 worden de voornaamste bevindingen voor deze mogelijkheid voor medewerkers van de gecertificeerde instellingen weergegeven, waaruit blijkt dat het beperkte gebruik

verklaard kan worden doordat de gecertificeerde instelling en de Raad er bij onenigheid vaak samen uitkomen. Ook maakt de gecertificeerde instelling hier liever geen gebruik van om de relatie met ouders niet op het spel te zetten. Desalniettemin gaven de meeste professionals aan wel meerwaarde te zien in de nieuwe mogelijkheid. Over de vraag of de gecertificeerde instelling zelf als verzoekende partij zou moeten kunnen optreden (in plaats van het verzoek via de Raad in te dienen), was veel verdeeldheid (zie ook Figuur 3.2)

Figuur 3.2.

Overzicht van bevindingen t.a.v. mogelijkheid voor gecertificeerde instelling om verzoek tot gezagsbeëindiging via de Raad voor de Kinderbescherming aan de rechter voor te leggen, wanneer de Raad hier zelf niet toe overgaat.



3.3 Ouder/opvoeder kan verzoekschrift indienen

Naast de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie kunnen ook ouders en pleegouders een verzoek indienen, mits de Raad niet zelf overgaat tot het verzoek. Feitelijk betreft dit geen verbreding van de toegang tot de OTS. Ouders konden immers vóór 1 januari 2015 zelfstandig een OTS verzoeken. Voor pleegouders met ‘family life’ was de mogelijkheid om een OTS te verzoeken reeds erkend in de jurisprudentie¹⁸¹ en sinds 1995 opgenomen in de wet.¹⁸² Sinds de invoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen moet echter eerst duidelijk zijn dat de Raad niet overgaat tot het verzoek voordat een ouder of een pleegouder met ‘family life’ een OTS-verzoek kan indienen.

¹⁸¹ HR 10 maart 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AC1343, NJ 1990/24.

¹⁸² Wet van 26 april 1995, *Stb.* 255.

3.3.1 *Uitkomsten eerdere onderzoeken*

In de nulmeting kwam naar voren dat medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming verwachtten dat de mogelijkheid voor ouders om een OTS te verzoeken met name ingezet zou gaan worden in echtscheidingszaken. Wel waren de raadsmedewerkers van mening dat het goed is als ouders hun zorgen kunnen voorleggen aan de kinderrechter. Een van de geïnterviewde kinderrechters vroeg zich af of een ingediend verzoek niet-ontvankelijk moet worden verklaard wanneer de Raad niet eerst de mogelijkheid heeft gehad om zich uit te spreken over het verzoek.¹⁸³ In de tussenevaluatie werd opnieuw geconcludeerd dat de mogelijkheid voor ouders om een OTS te verzoeken met name werd gebruikt bij complexe scheidingen.¹⁸⁴

3.3.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

Met de wetswijziging is de rangorde van verzoekers verduidelijkt. Een ouder kan een OTS verzoeken wanneer de Raad voor de Kinderbescherming niet tot een dergelijk verzoek overgaat. Dat betekent dat een ouder niet-ontvankelijk wordt verklaard wanneer de Raad al een verzoek heeft ingediend.¹⁸⁵ Volgens het huidige jeugdbeschermingsstelsel kan de ouder de Raad niet langer rechtstreeks benaderen.¹⁸⁶ Daarom moet de (advocaat van de) ouder zorgen melden bij Veilig Thuis of de gemeente in de hoop dat Veilig Thuis de melding doorzet naar de Raad. De Rechtbank Noord-Holland oordeelde dat een andere lezing van de wet tot de onwenselijke situatie zou leiden dat de Raad door een ouder in een procedure wordt betrokken terwijl de Raad zelf nog geen onderzoek heeft gedaan.¹⁸⁷ Toch is het uitgangspunt dat ouders zich niet rechtstreeks tot de Raad, maar tot Veilig Thuis moeten wenden niet altijd duidelijk. In de jurisprudentie zijn uitspraken te vinden waarin ouders niet-ontvankelijk worden verklaard omdat zij zich niet direct tot de Raad hebben gewend.¹⁸⁸

De herziene wetgeving heeft echter niet geregeld hoe moet worden bepaald of en zo ja, op welk moment de Raad *niet* tot indiening van het verzoek is overgegaan.¹⁸⁹ Uit de rechtspraak is op te maken dat dit op zijn minst vereist dat de Raad met de zaak bekend is.¹⁹⁰ Wanneer een OTS al is afgelopen, moet vaststaan dat de Raad zelf geen nieuw verzoek indient voordat de ouder ontvankelijk kan zijn in een nieuw verzoek.¹⁹¹ Als de Raad akkoord gaat met het niet verlengen van een OTS¹⁹² of ter zitting geen blijk geeft aanleiding te zien in een OTS¹⁹³, lijkt de ouder in ieder geval wel ontvankelijk. Maar ook als de Raad de ouder niet laat weten dat hij de Raad niet rechtstreeks kan benaderen en een melding bij Veilig Thuis moet doen, kan de ouder volgens de Rechtbank Midden-Nederland ontvankelijk zijn.¹⁹⁴

¹⁸³ Smit & Timmermans 2016, p. 41.

¹⁸⁴ Lünemann e.a. 2018, p. 54.

¹⁸⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 12 mei 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:3821.

¹⁸⁶ Rb. Noord-Holland 8 juli 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7167; Rb. Midden-Nederland 14 juli 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2094.

¹⁸⁷ Rb. Noord-Holland 8 juli 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7167.

¹⁸⁸ Rb. Midden-Nederland 21 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5574; Rb. Noord-Holland 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:8387.

¹⁸⁹ Rb. Noord-Holland 8 juli 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7167.

¹⁹⁰ Rb. Noord-Nederland 21 februari 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:678.

¹⁹¹ Rb. Rotterdam 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:7744.

¹⁹² Hof 's-Hertogenbosch 5 juli 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2830.

¹⁹³ Hof 's-Hertogenbosch 3 september 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2727; Rb. Noord-Holland 4 juni 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:4371.

¹⁹⁴ Rb. Midden-Nederland 14 juli 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2904.

3.3.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

In de nulmeting is het ‘aantal keer dat een ouder of opvoeder zich rechtstreeks tot de rechter wendt met een verzoek tot een kinderscherming’ opgenomen als indicator die kan worden gemeten met het dossieronderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming. Dit heeft bij de nulmeting echter weinig informatie opgeleverd. In alle gevallen was de OTS namelijk verzocht door de Raad. Hoewel hier in de tussenevaluatie geen overweging aan is gewijd, lijkt de tussenevaluatie deze vraag om deze reden niet te hebben meegenomen in het dossieronderzoek. Daarom is ook in de eindevaluatie niet gescoord door wie het verzoek is ingediend en is derhalve niet te zeggen in hoeveel gevallen dat een ouder/opvoeder is geweest.

3.3.4 *Interviews en Focusgroepen*

In de interviews is alleen met rechters gesproken over ouders als verzoekende partij voor een OTS wanneer de Raad voor de Kinderbescherming niet tot een dergelijk verzoek overgaat. Een eerste knelpunt dat hierbij naar voren kwam, is dat het onder de herziene wetgeving niet duidelijk is hoe moet worden bepaald dat de Raad *niet* tot indiening van het verzoek is overgegaan, zoals ook bleek uit de jurisprudentie. “Ik merk in de praktijk dat nu ouders dat niet meer kunnen verzoeken, dat ze ook niet meer de weg weten naar de Raad om dat aan de orde te stellen. In het begin heb ik het nog wel eens gevraagd aan de Raad en toen wist de Raad het ook niet. De wet gaat er vanuit dat er een beslissing van de Raad is om het niet te doen, dan kunnen ouders wel vragen. Dus dat is niet zo heel goed geregeld in de uitvoering volgens mij” (R15, rechter). Deze rechter geeft ook aan dat het voor ouders onduidelijk is hoe dit nu moet lopen. Ook wordt als probleem benoemd dat de ouder de Raad niet langer rechtstreeks kan benaderen. “Ouders kunnen het ook niet aan de Raad vragen, want dan moeten ze eerst via Veilig Thuis” (R8, rechter).

Rechters hebben hierbij ook gesproken over de vraag of het wenselijk zou zijn dat ouders conform de oude wetgeving direct een verzoek zouden kunnen indienen bij de rechter. Een enkele rechter noemde dat “het geen onevenredige belasting voor ons systeem was, en het leverde gewoon wel nuttige dingen op” (R8, rechter). De meeste rechters hadden echter hun bezwaren bij deze situatie, met name met het oog op complexe scheidingen. “Die positie van ouders dat is en blijft een lastige, dat zien we nu met name in de vechtscheidingen. Ik begrijp soms best de behoefte van ouders om een OTS te willen verzoeken. Tegelijkertijd vind ik die zeef van de Raad wel een belangrijke. [...] Voor een kinderrechter is het heel lastig om in vechtscheidingssituaties een verzoek van een ouder tot een OTS te beoordelen. Want dan heb je behoefte aan een neutrale partij” (R9, rechter). Collega’s bevestigen het belang van een onafhankelijke partij en waarderen ook de filterfunctie die de positie van de Raad uitoefent. Daarbij wordt gevreesd voor een toename aan OTS-verzoeken door ouders in scheidingszaken. “De ouder als verzoekende partij lijkt me niet de gewenste situatie. We hebben natuurlijk te veel vechtscheidingen... als dat gereedschapsmiddel ook nog ter beschikking wordt gesteld dan is het hek van de dam vrees ik” (R24, rechter). Rechters die vanuit dit perspectief denken, noemen dat het wenselijk is dat deze bevoegdheid om een verzoek tot OTS te doen bij de Raad moet blijven liggen.

3.3.5 *Tussenconclusie*

De mogelijkheid voor ouders en verzorgers om een OTS te verzoeken is met de invoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen beperkt. Waar ouders en verzorgers eerst zonder meer bevoegd waren om een verzoek in te dienen, zijn zij dat nu alleen nog maar indien duidelijk is dat de Raad voor de Kinderbescherming zelf niet overgaat tot een dergelijk verzoek. Een probleem hierbij is echter dat het voor ouders niet altijd duidelijk is of de Raad hiertoe niet overgaat en ouders geen

ingang hebben bij deze organisatie. Terug naar de situatie van vóór 2015, waarbij ouders en verzorgers direct toegang kregen tot de rechter, lijkt echter niet wenselijk, zoals weergegeven in Figuur 3.3.

Figuur 3.3.

Overzicht van bevindingen t.a.v. de mogelijkheid voor ouder/opvoeder om een OTS te verzoeken



3.4 Kinderrechter kan verzoekschrift ambtshalve aanvullen met broertjes en zusjes

In lid 5 van artikel 1:255 BW is opgenomen dat de kinderrechter het verzoek kan aanvullen als het verzoek niet alle broers en zussen uit een gezin betreft. Dat kan ter zitting op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of ambtshalve. Deze mogelijkheid is in de wet gekomen naar aanleiding van de motie Çörüz, Bouchibti en Voordewind, waarin erop werd gewezen dat in de wet vóór 2015 voor ieder kind afzonderlijk een OTS moest worden verzocht en dat dat zeer tijdrovend kan zijn.¹⁹⁵ In de Memorie van Toelichting wordt bij deze bevoegdheid opgemerkt dat de kinderrechter wel voor alle kinderen apart een concrete ontwikkelingsbedreiging moet opnemen in de beschikking. Het ligt dan ook voor de hand dat wanneer de kinderrechter het verzoek ambtshalve aanvult, hij eerst advies aan de Raad zal vragen.¹⁹⁶

3.4.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting werd aangegeven dat kinderrechters de mogelijkheid om ambtshalve een OTS te verzoeken voor broers en zussen, vooral als theoretische mogelijkheid zagen. Doorgaans werden broers en zussen al meegenomen in het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming, waardoor de mogelijkheid alleen relevant leek voor situaties waarin ter zitting nieuwe feiten boven tafel komen. In de tussenevaluatie waren geen zaken naar voren gekomen waarbij de rechters broers of zussen ambtshalve onder toezicht hadden gesteld.

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2006/07, 31015, nr. 14.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 25 (MvT).

3.4.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

In het jurisprudentieonderzoek is één zaak naar voren gekomen waarin de kinderrechter de zus van de minderjarige ambtshalve onder toezicht heeft gesteld. In die zaak bleek uit DNA-onderzoek dat de betreffende minderjarige niet het nichtje, maar een volle zus van de minderjarige was.¹⁹⁷ Het Gerechtshof Arnhem Leeuwarden bepaalde in 2018 dat de mogelijkheid om het verzoekschrift aan te vullen niet van toepassing is op verlengingsverzoeken.¹⁹⁸

3.4.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

Van de dossiers waarin de jeugdige (een) broer(tjes) en/of zus(jes) had ($N=45$), heeft de kinderrechter geen enkele keer een broertje of zusje ambtshalve onder toezicht gesteld (0%). Dat komt overeen met de resultaten van de nulmeting en de tussenevaluatie, waarin ook geen enkele keer ambtshalve een OTS over een broertje of zusje was uitgesproken.

3.4.4 *Interviews en focusgroepen*

De mogelijkheid om ambtshalve een OTS te verzoeken voor broers en zussen is tijdens de interviews met rechters besproken. In lijn met bovenstaande bevindingen geeft de helft van de rechters aan hier nog nooit gebruik van te hebben gemaakt. De andere helft heeft het een enkele keer meegemaakt. Getwijfeld wordt dan ook over de relevantie van deze optie: “Meestal wordt wel voor alle kinderen in het gezin een OTS gevraagd en als dat niet het geval is, wordt goed onderbouwd waarom het dan niet voor de andere kinderen wordt gevraagd” (R27, rechter). Een collega bevestigt: “Ik geloof dat ik het één keer heb gedaan, maar de Raad gaat automatisch ook bij de andere kinderen langs. Dus wanneer speelt het? [...] Ik vind het eigenlijk niet nodig. Je kunt niet zomaar een kind onder toezicht stellen zonder goed onderzoek” (R15, rechter). Een andere rechter is het ermee eens dat het niet veel toevoegt omdat het zo weinig wordt gebruikt, en noemt expliciet dat “het mij [rechter] niet heel veel meer invloed geeft” (R27, rechter).

Over het algemeen komt uit de interviews naar voren dat rechters het gevoel hebben dat gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming hier al goed naar kijken en dat er daarom slechts incidenteel van deze optie gebruikgemaakt wordt. Toch bestaat ook een tegengeluid, want een van de rechters beschrijft het juist fijn te vinden dat deze optie er is. “Ja, ik vind het heel fijn en het is nodig. Nou ja, in die twee of drie zaken dat ik het gedaan heb, dacht ik echt ‘waarom gaan die broertjes en zusjes niet mee?’. [...] En meestal snap ik het wel als de broertjes en zusjes niet meegaan [...]. Eigenlijk is in die zaken dat je denkt ‘hè?’, het rapport is niet concludent. Dan bevraag je dat op zitting en dan komt er eigenlijk gewoon geen goed verhaal” (R8, rechter). Interessant was dat een van de rechters ook aangaf dat het ‘andersom’ wel wenselijk zou zijn: “Dat er voor alle kinderen een OTS verzocht wordt en dat je dan denkt: ‘ja, maar met die andere twee is helemaal niks mis. Daar is echt helemaal geen enkele ontwikkelingsbedreiging. Dit is kind-eigen problematiek en ouders lukt het niet om dat kind te begeleiden’. Dus dat je eerder aangeeft dat de OTS niet voor de twee anderen hoeft maar alleen voor dit kind” (R3, rechter).

3.4.5 *Tussenconclusie*

Net als in de eerdere onderzoeken komt ook in de eindevaluatie naar voren dat er maar heel weinig gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid om het verzoek tot OTS ambtshalve aan te vullen met broers en zussen apart. Zoals weergegeven in Figuur 3.4 lijkt deze optie niet heel noodzakelijk, aangezien gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming al uitgebreid onderzoek doen naar de broers en zussen. Toch zijn er ook rechters die de mogelijkheid wel nuttig vinden.

¹⁹⁷ Rb. Noord-Holland 23 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:8259.

¹⁹⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1594.

Figuur 3.4.

Overzicht van bevindingen t.a.v. de mogelijkheid voor de rechter om broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht te stellen



3.5 Conclusie verbreden toegang tot een kinderschermingsmaatregel

Van de middelen die zijn ingevoerd om het doel 'verbreden van de toegang tot een kinderschermingsmaatregel' te bereiken, wordt weinig gebruik gemaakt in de praktijk. Toch wordt in de interviews wel toegevoegde waarde toegekend aan de mogelijkheid van de burgemeester om de Raad een verzoek tot een OTS te laten voorleggen aan de kinderrechter. Ook de mogelijkheid voor de kinderrechter om broers en zussen ambtshalve onder toezicht stellen wordt, ondanks zijn beperkte betekenis voor de praktijk, gewaardeerd. De mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om de Raad aan te sporen een verzoek tot een maatregel van gezagsbeëindiging aan de rechter voor te leggen, blijkt het meest van toegevoegde waarde voor de praktijk. Op grond van deze bevoegdheid moet de Raad voor de Kinderbescherming zijn onderzoeksresultaten na afronding van een onderzoek naar gezagsbeëindiging toch voorleggen aan de kinderrechter, ondanks dat zij zelf besloten hadden hiertoe geen verzoek in te dienen. Hoewel niet vaak gebruikgemaakt wordt van deze mogelijkheid, is het voor de gecertificeerde instelling vooral van belang omdat het hen een sterkere positie ten opzichte van de Raad oplevert wanneer zij het niet eens zijn over het te volgen traject. De nieuwe regeling over de bevoegdheid van ouders om een OTS te verzoeken is in feite geen verbreding, maar juist een versmalling van de toegang voor ouders. Bovendien blijkt in de praktijk veel onduidelijkheid te heersen over de weg die een ouder moeten volgen om een verzoek voor te kunnen leggen aan de kinderrechter. Concluderend is het tweede doel van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen behaald met uitzondering van de positie van ouders bij een wens tot een OTS.

4 Voorkomen oneigenlijk gebruik van de OTS

4.1 Inleidend

Het derde hoofddoel van de wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen is het voorkomen van oneigenlijk gebruik of oneigenlijke verlenging van de OTS (zie ook Figuur 4.1). Hiertoe is de rechtsgrond voor de OTS aangepast, waarmee verduidelijkt moest worden dat een verlenging van de OTS niet meer aan de orde is als duidelijk is dat het kind niet meer thuis geplaatst gaat worden. Ten tweede heeft de Raad voor de Kinderbescherming een adviserende taak gekregen op het moment dat een OTS met uithuisplaatsing wordt verlengd na een uithuisplaatsing van het kind van langer dan twee jaar. Deze bepaling is opgenomen omdat de OTS is bedoeld als tijdelijke maatregel. Na twee jaar OTS met uithuisplaatsing zou de kinderrechter moeten kunnen beoordelen of de OTS nog altijd de aangewezen maatregel is. Hierover ontvangt de kinderrechter advies van de Raad.

Figuur 4.1.

Overzicht van middelen binnen doel 3 van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen.



4.2 Nieuwe rechtsgrond OTS

De OTS moet erop gericht zijn dat de ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen. Een verlenging van een OTS met een machtiging uithuisplaatsing zonder een perspectief op terugplaatsing bij de ouders is hiermee niet mogelijk.¹⁹⁹ Zo benadrukt de aanvaardbare termijn het tijdelijke karakter van de OTS, wat ertoe moet leiden dat meer toekomstgericht gewerkt gaat worden en de duur van de OTS verkort wordt. Als de aanvaardbare termijn is verstreken, moet duidelijk zijn waar de opvoedverantwoordelijkheid belegd gaat worden. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel geeft de wetgever aan dat het dragen van verantwoordelijkheid ook kan betekenen dat ouders accepteren dat hun kind elders wordt opgevoed. Als duidelijk is dat het kind niet meer thuis kan komen wonen, moeten de inspanningen van de jeugdbeschermer er dan ook op gericht zijn dat ouders de nieuwe opvoedingssituatie accepteren. In die gevallen kan volgens de wetgever een gezagsbeëindigende maatregel worden voorkomen en kan de hulp worden voortgezet in een vrijwillig kader.²⁰⁰ Een andere manier van de verantwoordelijkheid voor de opvoeding dragen is volgens de wetgever dat ouders voortdurend hulp en steun ontvangen in het kader van een OTS, een situatie die zich bijvoorbeeld kan voordoen bij ouders met een verstandelijke beperking.²⁰¹

¹⁹⁹ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 9 (MvT).

²⁰⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 12 (MvT).

²⁰¹ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 12 (MvT).

4.2.1 *Uitkomsten uit eerdere onderzoeken*

In de nulmeting werd aangegeven dat de indicator die ziet op de gemiddelde duur van de OTS lastig meetbaar was, aangezien in het dossieronderzoek sprake was van lopende maatregelen van OTS. In de tussenevaluatie werd gebruikgemaakt van cijfers van het CBS om de gemiddelde duur van de OTS te duiden. Geconcludeerd werd dat deze gemiddelde duur in de afgelopen jaren is afgenomen.

Ten aanzien van de duur van de OTS werd in de tussenevaluatie wel opgemerkt dat deze afhankelijk was van de beschikbaarheid van hulp.²⁰² Daarnaast werd aangekaart dat het opnemen van de aanvaardbare termijn in de grond voor de OTS tot verwarring kan leiden. Hoewel de wetgever had benadrukt dat een langdurige OTS zonder uithuisplaatsing gewoon tot de mogelijkheden behoort, was dat in de praktijk niet altijd duidelijk. Daardoor werd bij gezinnen die het net redden met ondersteuning in het kader van een OTS, bijvoorbeeld bij ouders met een licht verstandelijke beperking of ouders met psychiatrische problematiek, de OTS soms beëindigd waarna er een half jaar later opnieuw een crisis was en de OTS weer opnieuw moest worden opgestart.²⁰³

4.2.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

Zie jurisprudentie en literatuur onder 3.1.1 en 3.1.2.

4.2.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

Zoals hierboven beschreven is de maatregel van OTS erop gericht dat ouders de opvoedverantwoordelijkheid weer zelf op zich kunnen nemen, al dan niet met hulp. Daarbij is van belang of ouders de hulp accepteren. Als zij de hulp accepteren, kan de hulpverlening immers worden vormgegeven in een vrijwillig kader en is inzet van een OTS niet (meer) nodig. In het dossieronderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming is derhalve gekeken of maatregelen van OTS zijn verzocht terwijl ouders de hulp wel accepteerden en daar ook toe in staat werden geacht. Dat was slechts in één dossier het geval. Bovendien was in de beschikking van deze zaak toegelicht waarom toch een OTS was opgelegd.²⁰⁴ Het is niet voorgekomen dat een verzoek tot OTS is toegewezen, terwijl duidelijk was dat ouders niet binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen.

Ook bij de gecertificeerde instellingen is gekeken hoe vaak een OTS is verlengd terwijl de ouders wel hulpverlening accepteerden. Van de 76 zaken waarin de OTS is verlengd, is in zes zaken de OTS verlengd terwijl ouders de hulp accepteerden en hiertoe ook in staat werden geacht (8%). In vier van die zes zaken is gemotiveerd waarom de OTS toch is verlengd. Het mogelijk maken van een soepele overgang lijkt daarbij een belangrijke overweging te zijn. Zo werd een OTS verlengd voor drie maanden om het zelf opzetten van hulp door ouders goed te laten verlopen, terwijl de rest van het verzoek werd aangehouden. In een andere zaak achtte de kinderrechter verlenging van de OTS voor twee maanden noodzakelijk, zodat een goede en zorgvuldige overdracht kon plaatsvinden richting het gebiedsteam. In een zaak waarbij sprake was van een complexe scheiding werd de OTS verlengd ondanks de acceptatie van hulp door beide ouders, aangezien zij nog niet met elkaar konden communiceren en het nieuwe hulptraject nog moest starten. Daarom was onduidelijk of ouders daadwerkelijk in staat waren de ontwikkelingsbedreiging af te wenden. Tenslotte werd in een zaak de OTS op verzoek van

²⁰² Lünemann e.a. 2018, p. 53.

²⁰³ Lünemann e.a. 2018, p. 53.

²⁰⁴ Beide ouders waren verdachte in een strafrechtelijke procedure. Omdat ouders een gevangenisstraf zou kunnen worden opgelegd en in detentie zouden moeten verblijven, vond de kinderrechter het nodig dat een gecertificeerde instelling de regie zou voeren.

een moeder verlengd omdat zij een half jaar had moeten wachten op een vaste jeugdbeschermer en er veel onzekerheid was als gevolg van de coronapandemie.

Het is tweemaal voorgekomen dat een verzoek tot verlenging van de OTS van een gecertificeerde instelling is toegewezen, terwijl ouders niet binnen de aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid op zich zouden kunnen nemen.

4.2.4 Interviews en Focusgroepen

Het verlengen van maatregelen van OTS is uitvoerig aan de orde geweest in paragraaf 2.1.7 en verder, waarin de aanvaardbare termijn als rechtsgrond voor de gezagsbeëindigende maatregel centraal staat. In interviews met professionals kwam naar voren dat de gezagsbeëindigende maatregel in veel situaties disproportioneel wordt geacht, zoals ook in de jurisprudentie naar voren komt. Daarbij kwam duidelijk naar voren dat er om verschillende redenen vaak gekozen wordt voor het verlengen van een OTS, terwijl juridisch gezien wordt voldaan aan de gronden voor een gezagsbeëindigende maatregel. Hierbij is als eerste het argument genoemd dat de OTS kan voortduren in situaties waarbij ouders de OTS en uithuisplaatsing accepteren en er sprake is van een goede samenwerking. In deze situaties vindt men het niet passend om het gezag van ouders te beëindigen. Ook is genoemd dat juridisch gezag van grote emotionele betekenis is voor ouders en kind en gezag ervoor kan zorgen dat kinderen een verbintenis met de ouder voelen (en andersom). Daarnaast wordt soms gevreesd dat het beëindigen van het gezag van de ouder een negatieve impact kan hebben, zoals een terugval in verslaving of andere problematiek van de ouder, wat vervolgens ook een negatieve invloed heeft op het kind.

Kortom, hoewel een maatregel van OTS een tijdelijk karakter zou moeten hebben, is duidelijk naar voren gekomen dat langdurige maatregelen van OTS in de praktijk regelmatig voorkomen en inhoudelijk ook goed onderbouwd kunnen worden. Hierbij is wel genoemd dat dit knelpunten oplevert voor de toepassing van de aanvaardbare termijn die dan feitelijk verstreken is. Daarom is gesuggereerd om de beslissing over de opvoedplek van een kind los te koppelen van de beslissing over het gezag. Dit zou kunnen betekenen dat er wordt besloten dat terugkeer naar de ouders niet meer mogelijk is, maar het gezag wel bij de ouders blijft.

In de praktijk wordt de beslissing over de opvoedsituatie door de gecertificeerde instelling genomen door middel van het perspectiefbesluit. Dit besluit wordt echter niet door een rechter getoetst, wat tevens veel discussie opleverde in de interviews en focusgroepen. Voor een uitgebreid overzicht van argumenten, afwegingen en knelpunten betreffende het al dan niet verlengen van een OTS wordt verwezen naar paragraaf 2.1.7 en verder.

Ook in de focusgroepen is dit thema van langdurige maatregelen van OTS met uithuisplaatsing uitgebreid aan bod gekomen. In focusgroep 1 werd benoemd dat snel duidelijkheid bieden niet altijd passend is. Daarom zou een langdurige OTS tot de mogelijkheden moeten behoren. Een andere mogelijkheid die is genoemd om ouders meer in beeld te houden bij een langdurige uithuisplaatsing, is het versterken van de mogelijkheden van ouders om omgang in het kader van voogdij af te dwingen. In focusgroep 2 werd benoemd dat bij beslissingen over gezagsbeëindiging soms te veel wordt gekeken naar de vraag wat ouders nog kunnen, terwijl het eigenlijk moet gaan over de onzekerheid die de minderjarige ervaart. Over de keuze tussen OTS of gezagsbeëindiging werd gesteld dat het in sommige gevallen heel duidelijk is welke maatregel van toepassing is. Er bestaat echter ook een grijs gebied. Dat is het gebied waar de kinderrechter gebruik kan maken van zijn discretionaire bevoegdheid om in gevallen waarin aan de grond voor de gezagsbeëindigende maatregel wordt voldaan, het verzoek

hiertoe toch af te wijzen omdat de maatregel in een concreet geval niet passend is. De wet biedt die mogelijkheid doordat in de rechtsgrond voor de maatregel tot gezagsbeëindiging staat dat de kinderrechter het gezag *kan* beëindigen. Het mag van een kinderrechter worden verwacht dat deze in staat is in een concreet geval een dergelijke afweging te maken en vervolgens de beslissing goed te motiveren. Op het toevoegen van een tussencategorie tussen OTS en gezagsbeëindiging in werd wisselend gereageerd. Sommige deelnemers zagen wel wat in deze mogelijkheid en wezen op het belang van ouders om wel de zeggenschap over hun kind te houden, ook als deze niet meer thuis komt te wonen. Andere deelnemers wezen erop dat een tussencategorie weer een nieuw hokje zou vormen waar waarschijnlijk uiteindelijk een grote groep in zou belanden, terwijl deze situaties in de praktijk niet in hokjes te vatten zijn. De wet zou, zo werd in de tweede focusgroep aangegeven, vooral ruimte moeten bieden voor maatwerk.

4.2.5 *Tussenconclusie*

Het derde doel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen betreft het tegengaan van oneigenlijk gebruik van de OTS. De maatregel van OTS is namelijk bedoeld als tijdelijke maatregel. Als de hulp niet meer nodig is, moet dus worden afgeschaald naar vrijwillige hulp; en als blijkt dat de hulp onvoldoende verbetering biedt en het kind zich ondertussen heeft gehecht aan nieuwe opvoeders, moet worden overgegaan naar de gezagsbeëindigende maatregel. In de grond voor de OTS is dan ook zowel de ondergrens (acceptatie van hulp) als de bovengrens (de aanvaarbare termijn) verduidelijkt.

Een overzicht van de voornaamste bevindingen omtrent het tijdelijke karakter van de OTS is weergegeven in Figuur 4.2. In deze figuur is te zien dat de duur van de deze maatregel de afgelopen jaren is gestegen (cijfers over toepassing van de kinderbeschermingsmaatregelen zijn besproken in paragraaf 1.1). De OTS heeft dus niet altijd het beoogde tijdelijke karakter, onder andere omdat een gezagsbeëindigende maatregel in veel situaties disproportioneel wordt gevonden. Aangezien dit soms complicaties oplevert met de toepassing van de rechtsgrond voor een OTS, hebben sommige professionals geopperd om een tussenvariant te introduceren tussen de OTS en de gezagsbeëindiging in. Anderen gaven juist aan dat niet moet worden geprobeerd om de realiteit in te veel juridische hokjes te willen passen plaatsen.

Figuur 4.2.

Overzicht van bevindingen t.a.v. nieuwe rechtsgronden die het tijdelijke karakter OTS benadrukken.



4.3 Adviserende taak voor de Raad voor de Kinderbescherming bij het verlengen van een OTS met uithuisplaatsing langer dan twee jaar

4.3.1 Inleidend

In artikel 1:265j BW is de zogenaamde toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming vastgelegd. Met de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen is in het derde lid een nieuwe taak toegevoegd. Deze nieuwe taak ziet op verlengingen van langdurige uithuisplaatsingen in het kader van de OTS. Als een minderjarige al twee jaar uit huis is geplaatst in het kader van een OTS, dan moet de Raad om advies worden gevraagd over de wenselijkheid van een verlenging van de OTS en de machtiging uithuisplaatsing. Op die manier kan de kinderrechter zorgvuldig toetsen of de OTS nog altijd de aangewezen maatregel is, of dat bijvoorbeeld een gezagsbeëindiging meer voor de hand ligt.²⁰⁵

4.3.2 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting kwam naar voren dat jeugdbeschermers van mening verschilden over de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming. Voorstanders gaven aan dat de taak de jeugdbeschermers helpt om scherp te blijven op het verstrijken van de aanvaardbare termijn. Ook werd aangegeven dat een advies van de Raad behulpzaam kan zijn in situaties waarin de jeugdbeschermers al lang bij een gezin betrokken is en het moeilijk vindt om een gezagsbeëindiging te verzoeken. Daarentegen vonden tegenstanders het verplicht vragen van advies overbodig omdat de gecertificeerde instelling zelf al kritisch kijkt naar de aanvaardbare termijn en het een extra administratieve last oplevert. Daarnaast werd aangegeven dat het lastig kan zijn wanneer de Raad

²⁰⁵ Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p 33-34 (MvT).

adviseert een gezagsbeëindiging te verzoeken terwijl een OTS goed loopt, bijvoorbeeld in situaties waarin ouders meewerken aan de OTS en de uithuisplaatsing.

In de tussenevaluatie kwam naar voren dat met name rechters zich afvroegen of de toetsende taak van de Raad niet te marginaal werd ingevuld. Er werd geen zelfstandig onderzoek uitgevoerd. In plaats daarvan baseerde de Raad zijn advies op het rapport van de gecertificeerde instelling. Dat de Raad niet met de minderjarige en zijn ouders sprak bij het uitvoeren van deze taak werd als knelpunt ervaren. Wanneer de Raad er na contact met ouders achter zou komen dat ouders onvoldoende hulp was geboden, zou hierop eerder geanticipeerd kunnen worden. Dat zou in mindere mate het geval zijn wanneer dit pas tijdens het onderzoek naar de gezagsbeëindiging naar voren zou komen. Aanbevolen werd om in de eindevaluatie nader aandacht te besteden aan de vraag of het dossier van de gecertificeerde instelling van voldoende kwaliteit is om het advies op te kunnen bouwen.²⁰⁶

4.3.3 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

In de jurisprudentie komt naar voren dat niet in alle gevallen waarin een verlengingsverzoek wordt ingediend voor een OTS met uithuisplaatsing die al twee jaar of langer loopt, een advies van de Raad voor de Kinderbescherming beschikbaar is. Daar wordt in de jurisprudentie verschillend mee omgegaan. De Rechtbank Noord-Nederland wees in 2021 zowel de verlenging van de OTS als die van de machtiging uithuisplaatsing af omdat bij het verzoek tot verlenging geen advies van de Raad was overlegd. Daarbij overwoog de rechtbank dat ook een ambtshalve OTS op grond van artikel 1:255 lid 5 BW niet mogelijk is, omdat in weerwil van de situatie waar dit lid op ziet wel een verzoek is gedaan, maar het verzoek niet aan de wettelijke eisen voldoet.²⁰⁷

Een jaar eerder werd in een vergelijkbare zaak bij de Rechtbank Noord-Nederland de OTS wel verlengd. Daarentegen werd het verzoek tot verlenging van de uithuisplaatsing afgewezen, omdat werd geoordeeld dat een verlenging zonder dat is voldaan aan de wettelijke vereisten onverenigbaar is met artikel 8 EVRM. De poging van de gecertificeerde instelling om direct daarna een nieuw verzoek te doen tot een machtiging uithuisplaatsing, maar dan als spoedverzoek, werd door de rechtbank niet gehonoreerd. Een gecertificeerde instelling kan de verplichting in artikel 1:265j lid 3 BW dus niet op deze wijze omzeilen.²⁰⁸ In een andere zaak waarin het verzoek tot een verlenging van de machtiging uithuisplaatsing voor gesloten jeugdhulp voorlag – terwijl het advies van de Raad ontbrak – wees de kinderrechter de verlenging wel toe, maar dan voor een korte termijn (twee maanden).²⁰⁹

In de relevante literatuur is nauwelijks aandacht geschonken aan de toetsende taak van de Raad na een plaatsing van twee jaar of langer.

4.3.4 *Uitkomsten dossieronderzoek*

Voor het dossieronderzoek zijn slechts dossiers geselecteerd waarin in 2019 een OTS is verzocht. Daarom kon – evenals in de eerdere onderzoeken – niet worden gekeken naar de adviserende taak van de Raad voor de Kinderbescherming na twee jaar OTS. Immers, de meeste maatregelen van OTS liepen ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek nog geen twee jaar of langer.

²⁰⁶ Lünemann e.a. 2018, p. 52-53.

²⁰⁷ Rb. Noord-Nederland 9 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1219.

²⁰⁸ Rb. Noord-Nederland 8 januari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:71.

²⁰⁹ Rb. Den Haag 7 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:304.

4.3.5 Interviews en Focusgroepen

In de interviews is met alle professionals gesproken over deze toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming bij het verlengen van een OTS die al twee jaar heeft geduurd. Daarbij is gesproken over wat men van deze taak vindt, hoe het in de praktijk verloopt wanneer de Raad het oneens is met het verzoek van de gecertificeerde instelling en welke knelpunten professionals tegenkomen in de praktijk.

Toetsende taak van belang

Medewerkers van de Raad zelf vinden het belangrijk “om kritisch te kijken naar beslissingen die [door de GI] genomen worden” (R16, Raad) en noemen hierbij dat de Raad objectiever naar de zaak kan kijken dan de GI: “Goed dat het gebeurt, dat de Raad hier van bovenaf naar kijkt. De GI voert uit, is bezig met een zaak, en heeft minder afstand dan de Raad” (R4, Raad). Ook medewerkers van gecertificeerde instellingen vinden het prettig dat de Raad deze verzoeken toetst: “Het houdt je kritisch. Het feit dat je als GI ook aan de Raad moet onderbouwen waarom de ouder juist wel/niet stappen heeft genomen, maakt dat je er nog eens kritisch naar kijkt en het ook goed op papier moet zetten” (R2, GI). Daarbij wordt genoemd dat het belangrijk is dat de toets een onafhankelijk oordeel is, zoals vanuit de Raad ook al bleek. Ook beschrijven medewerkers van gecertificeerde instellingen dat het steunend is “om een objectieve sparringspartner te hebben, die vanuit verschillende invalshoeken kijkt of wel alles geprobeerd is. Ook omdat het gaat om moeilijke beslissingen [...]” (R23, GI). Enkele medewerkers noemen expliciet dat deze toetsende taak heeft geholpen om de duur van maatregelen van OTS te verkorten: “Onder de oude wetgeving zagen we OTS-en die al 10-15 jaar liepen... Dat is oneigenlijk gebruik van maatregelen. Goed dat de Raad meekijkt of je sommige zaken ook kunt afsluiten” (R7, GI). Maar niet alleen afsluiten of afschalen naar vrijwillig kader wordt genoemd: “als die toetsende taak er niet zou zijn, zou er waarschijnlijk nog langer gewacht worden met een verderstreckende maatregel” (R6, GI). Ten slotte noemen medewerkers van gecertificeerde instellingen dat de kritische blik van de Raad ook positief is wanneer zij het *wel* met het verlengingsverzoek van de gecertificeerde instelling eens is, aangezien het helpt om doelen voor het verdere traject op te stellen: “De Raad is iets steviger in het verlengen van die OTS [...], *waar* ga je dan naartoe werken en welke doelen stel je dan? Dat is een aanscherping die heel goed werkt, helpend om concreet te kijken naar wat er nog moet gebeuren” (R23, GI). Hiermee zal worden bedoeld dat de Raad hierin wat kritischer is. Ook rechters geven aan het in feite een goede zaak te vinden dat de Raad deze toetsende taak vervult, maar zijn vooral kritisch op de uitvoering hiervan. Knelpunten die genoemd worden, ook door medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad, komen verderop in deze paragraaf aan de orde.

Meningsverschillen tussen Raad en GI

Eerst wordt stilgestaan bij de vraag wat te doen wanneer de Raad het oneens is met het verlengingsverzoek van gecertificeerde instellingen. Daarbij gaven alle professionals ten eerste aan dat dit niet vaak voorkomt. Medewerkers van de Raad noemen dat ze het vaak met de gecertificeerde instelling eens zijn om te verlengen. Er wordt genoemd dat gecertificeerde instellingen over het algemeen goede gronden hebben voor hun verzoek. Een medewerker van de Raad zegt “zich geen toetsing te kunnen herinneren waarvan werd gedacht: ‘hoezo verlengen van die OTS?’ Soms denken we wel dat gezagsbeëindiging ook een optie is. Maar meestal staat in het verlengingsverzoek al dat hier in het komende jaar over gesproken gaat worden” (R20, GI). Dit sluit aan bij eerdere opmerkingen vanuit de gecertificeerde instellingen over de toepassing van de voor het kind aanvaardbare termijn,

waaruit bleek dat ze de ouders soms tijd gunnen om aan het aanstaande verlies van het juridisch gezag te wennen en dit te verwerken (besproken in paragraaf 2.1.7 en verder). Ook medewerkers van gecertificeerde instellingen geven aan dat “de Raad het vaak met de GI eens is” (R2, GI). Een collega geeft aan het nog niet te hebben “meegemaakt dat de Raad het echt oneens was met het verzoek met de GI. Soms heeft de Raad een scherpe vraag” (R19, GI), maar dat wordt vanuit gecertificeerde instellingen juist wel gewaardeerd.

Toch komt het volgens medewerkers van gecertificeerde instellingen ook voor dat de Raad het *niet* eens is met het verzoek van een gecertificeerde instelling. “Het gebeurt wel eens dat de Raad het niet eens is met het verlengingsverzoek. Meestal volgt dan een gesprek, dan ga je kijken of je er samen uitkomt. Dan wordt er bijvoorbeeld een opdracht meegegeven om het komende jaar specifiek te kijken of er toch onderzocht moet worden of een gezagsbeëindigende maatregel passend is, of juist om te onderzoeken op welke punten er samenwerking mogelijk is met de gemeente om te gaan afschalen. Je komt er vaak wel uit. Heel af en toe is dat niet zo, dan gaat ieder zijn eigen procedure lopen, kan zijn dat de Raad dan opnieuw onderzoek moet doen. Maar dat zijn uitzonderingen” (R13, GI). Andere medewerkers van gecertificeerde instellingen bevestigen dat de Raad een andere (of geen) maatregel soms passender vindt, in welk geval “ze [de Raad] aangeven dat de OTS niet meer het passende kader lijkt, en dat er onderzocht moet worden of een gezagsbeëindiging dat wel is” (R25, GI). Daarbij wordt vermeld dat de Raad dit over het algemeen heel genuanceerd formuleert. In lijn met de eerdere bevinding dat het gewaardeerd wordt dat de toetsing door een onafhankelijk orgaan gebeurt, wordt ook genoemd dat de gecertificeerde instelling niet altijd voldoende objectief is: “Het is wel zo dat de Raad niet zelf bij een gezin komt, en de GI wel. Dan speelt daar wel soms een gunfactor of een stuk empathie; of dat de samenwerking met een jeugdbeschermer heel goed is. Zo'n raadsonderzoeker voelt dat niet, en dat kunnen wel eens momenten zijn dat je het niet eens bent met elkaar. Maar uiteindelijk vind je elkaar daar altijd wel in” (R23, GI). Kortom, overeenstemming wordt meestal bereikt doordat de Raad adviseert om tijdens de verlenging van de OTS verder na te denken over andere opties, zoals een gezagsbeëindiging. Daarbij noemt een andere medewerker van een gecertificeerde instelling als kanttekening dat sommige verlengingen door de gecertificeerde instelling worden aangevraagd, terwijl een verzoek tot gezagsbeëindiging al op de wachtlijst ligt: “Soms moet je ook de OTS verlengen omdat je verzoek tot gezagsbeëindiging al bij de Raad ligt, maar vanwege wachtlijsten zijn ze daar nog niet aan begonnen. Dan *moet* ik die OTS wel verlengen, dan kan ik niet anders” (R1, GI).

De wachtlijsten worden ook bevestigd door medewerkers van de Raad: “De meeste verzoeken voor verlenging die we krijgen, is omdat de gecertificeerde instelling een gezagsbeëindiging wil verzoeken maar dat dit niet in de termijn van de OTS past. Vaak staat het verzoek tot gezagsbeëindiging dan bij ons op de wachtlijst, op het moment dat het verlengingsverzoek wordt ingediend” (R10, Raad). In gevallen waarbij de Raad het inhoudelijk niet helemaal eens is met de gecertificeerde instelling, wordt extra toelichting aan de gecertificeerde instelling gevraagd. Zoals medewerkers van gecertificeerde instellingen al aangaven, volgt dan een gesprek. Een aandachtspunt dat vanuit de Raad wordt genoemd, is dat “de GI terug naar het vrijwillig kader niet echt als optie lijkt te zien. Ik heb een OTS wel eens voor zes in plaats van twaalf maanden verlengd, met het advies dat de jeugdbeschermer in dat half jaar moet terugschalen naar het vrijwillig kader” (R16, Raad). Deze medewerker heeft dus een actievere rol ingenomen in deze beslissing door de duur van de OTS te verkorten en vertelt ook een keer “ambtshalve een onderzoek tot gezagsbeëindiging te hebben ondernomen; dat is een optie die

de Raad wel heeft maar niet vaak wordt toegepast” (R16, Raad). Kortom, in de meeste gevallen gaan de Raad en gecertificeerde instellingen met elkaar in gesprek bij onenigheid, maar vanuit de Raad wordt ook gedacht aan andere oplossingen (zoals het verkorten van de duur van de OTS). Volgens een van de medewerkers is het een probleem dat “in de wet helemaal niet vastgelegd is wat er dan moet gebeuren als we [de Raad] het niet eens zijn met de GI. Wat er nu gebeurt, is dat wij dat tegen de GI zeggen of tegen de rechter, maar vervolgens gebeurt er soms zes of twaalf maanden of langer niks. Dus dan heb je een kind dat al twee jaar uit huis geplaatst was, de Raad vindt dat dit nu niet langer kan, maar vervolgens zit het kind *nóg* een jaar uit huis. Want er is niets geregeld” (R21, Raad).

Doordat de Raad en gecertificeerde instellingen er meestal samen uitkomen, kan verwacht worden dat rechters nauwelijks te maken krijgen met verzoeken waarbij de Raad het oneens is met de gecertificeerde instelling. Uit de interviews met rechters blijkt inderdaad dat ze meestal overeenstemming zien. Eén van de rechters geeft aan zich “niet te kunnen herinneren dat de Raad het oneens was met de GI” (R24, rechter). Een andere rechter beschrijft dat de Raad vaak meegaat met de gecertificeerde instelling als ze hiertoe “geen aanleiding ziet of het niet durft om de samenwerking met ouders op het spel te zetten” (R9, rechter). Rechters zien dan wel dat de Raad een advies geeft aan gecertificeerde instellingen om bijvoorbeeld toe te werken naar gezagsbeëindiging en benoemen dit expliciet. Een medewerker van de Raad beschrijft: “Sommige rechters zeggen tegen de GI: de Raad adviseert dit, ga hiermee aan de slag. Maar de rechter kan verder niet sturen. Soms zie je wel eens dat een rechter de maatregel voor een kortere termijn verlengt” (R21, Raad). Ook vanuit gecertificeerde instellingen wordt dit gezien: “ik heb wel eens meegemaakt dat we [GI] de OTS wilden verlengen voor twaalf maanden, maar de rechter gaf aan dat de onzekerheid dan te lang duurde voor het kind. De rechter maakte er toen zes maanden van, en gaf aan dat er dan duidelijkheid moest zijn” (R2, GI). Deze deelnemer noemt ook dat de kinderrechter kan besluiten “er niet in mee te gaan. Bijvoorbeeld omdat ouders zich ter zitting heel positief en meewerkend opstellen, waardoor er een positiever beeld ontstaat dan in het dossier blijkt. Het kan daarbij ook wel eens voorkomen dat de GI een zwarte bril op heeft, want we hebben gewoon veel ervaringen met wat er *niet* goed gaat. Een rechter kijkt dan toch vanuit een andere bril” (R2, GI).

Knelpunten

Met rechters zelf is vooral gesproken over knelpunten betreffende de nieuwe toetsende taak van de Raad. Ten eerste komt naar voren dat het toetsen van het verlengingsverzoek niet in alle zaken lijkt te gebeuren. “Het gebeurt dat er een verlengingsverzoek ligt, zonder dat dit door de Raad is getoetst. [...]. Dat komt doordat de GI heel vaak vergeet om de Raad te bevragen. Het is de bedoeling dat wij daar ook natuurlijk naar kijken en dan de GI erop wijzen dat het verzoek een gebrek heeft” (R3, rechter). Deze rechter geeft aan dat gecertificeerde instellingen erop worden gewezen het verlengingsverzoek alsnog te laten toetsen door de Raad en dan pas een zitting in te plannen. Een andere oplossing die genoemd wordt, is dat de OTS wel verlengd wordt, maar dat de rechter de duur hiervan beperkt. “Knelpunt is dat de GI het [verlengingsverzoek laten toetsen door de Raad] nog wel eens vergeet. Dan houd ik die kort aan [...]: ik spreek de OTS wel uit, maar voor korte tijd [bijvoorbeeld twee of drie maanden]” (R8, rechter). Doel hierbij is dat het verzoek toch langs de Raad gaat. Medewerkers van gecertificeerde instellingen bevestigen deze procedure: “Wij doen het [verlengingsverzoek laten toetsen door de Raad] altijd, want als we dat niet doen krijgen we de stukken terug van de rechtbank” (R25, GI). Het kan zijn “dat een rechter het niet-ontvankelijk verklaart” (R12,

GI). Ook wordt genoemd dat de rechter, zoals net beschreven, de OTS kort verlengt in afwachting van het rapport van de Raad.

Vanuit gecertificeerde instellingen wordt genoemd dat het denkbaar is dat het [verlengingsverzoek laten toetsen] “niet in alle zaken gebeurt; door alle administratie zou het ook wel eens ingediend kunnen worden zonder eerst voor te leggen aan Raad” (R19, GI). Daarmee wordt een tweede knelpunt benoemd, dat vooral vanuit gecertificeerde instellingen naar voren kwam, namelijk dat “het heel veel extra administratie geeft met allerlei formulieren die je moet invullen en vragen die je moet beantwoorden” (R1, GI). Een collega illustreert: “Ik vind het [de toets zelf] op zich helpen, maar de papieren rompslomp eromheen niet. Dat is niet altijd helpend, het is een tijdrovend proces” (R6, GI). Daarbij wordt ook genoemd dat de termijnen erg krap op elkaar gepland zijn. “Tien weken voor expiratie van de OTS moet het [verlengingsverzoek] bij de Raad liggen” (R18, GI) waarna de Raad in een korte tijd haar toets moet uitvoeren. Ook een van de rechters kan zich voorstellen dat het voelt als een extra administratieve taak, en benoemt daarbij ook “geen dossiers te hebben gezien waarbij het [toetsende taak] een meerwaarde had” (R27, rechter).

Bij de discussie dat deze toetsende taak van de Raad een extra administratieve last is voor gecertificeerde instellingen, komt ook het knelpunt naar voren dat de Raad vervolgens slechts beperkt naar de zaak kijkt. Een medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft dat het gecertificeerde instellingen “enorm veel tijd, moeite en energie kost. De Raad haalt vervolgens de antwoorden uit onze rapporten - wat is daar de meerwaarde van?” (R17, GI). Kortom, de Raad lijkt haar toets te baseren op het dossier van gecertificeerde instellingen, zoals in de tussenevaluatie ook al naar voren kwam. Volgens een medewerker van een gecertificeerde instelling verklaart dit ook waarom de visies van de Raad en gecertificeerde instellingen zo vaak overeenkomen: “Ja, de Raad is het vaak met de GI eens. Dat heeft er ook mee te maken dat ze vooral in het dossier van de GI kijken en niet zelf onderzoek doen” (R2, GI). In de interviews met rechters komt prominent naar voren dat “die adviezen [van de Raad] eigenlijk weinig inhoud hebben” (R15, rechter), waarmee bedoeld wordt dat de Raad zelf geen uitgebreid onderzoek doet. Een rechter beschrijft: “Het is een gemiste kans in de wet [...]. Ik vind dat de Raad daar onvoldoende invulling aan geeft, aan die opdracht. [...] Zoals het nu gebeurt, voegt het niks toe” (R9, rechter). Daarover voegt de rechter vervolgens expliciet toe dat deze toetsende taak net zo goed *niet* in de wet opgenomen zou kunnen worden, gezien de uitvoering zoals die er nu is. “Ik denk dat de bedoeling van de wetgever was om de Raad een rol te geven in het voorkomen van alsmaar verlengen van maatregelen van OTS, zodat er meer duidelijkheid komt in het opvoedperspectief van de kinderen. Als dat doel niet wordt bereikt, kan je hem er ook uithalen, dat bespaart iedereen een hoop zinloos werk. Of je moet hem beter invullen, daar zou ik voorstander van zijn. Maar ik weet ook dat hier in de praktijk geen tijd voor is” (R9, rechter). Een andere rechter beschrijft dat de toetsende taak wel een beetje standaardprotocol lijkt. “Dan komt er een heel kort briefje van de Raad in het dossier dat ze het [verlengingsverzoek] wel onderschrijven of nog wat opties doen. [...] Ik heb nog nooit meegemaakt dat de Raad heeft gezegd: ‘je moet de OTS niet verlengen, je hebt zelfs een verderstrekkende maatregel nodig’. Dat verzoek dat wordt een paar weken van tevoren bij de Raad ingediend, dan heb je misschien nog drie maanden voordat de OTS afloopt. In die drie maanden heb je geen onderzoek naar de gezagsbeëindigende maatregel, geen zitting en geen uitspraak. Dat kan nooit in dat tijdsbestek, dus dan is de uitkomst alsnog dat er verlengd moet worden en zal ook de Raad dat vinden” (R27, rechter). Daarmee wordt ook gesproken over de relevantie van deze specifieke toets. Eén van de rechters beschrijft: “In principe vind ik eigenlijk dat het meer moet gaan over het moment

van perspectief bepalen. Dat dat getoetst moet worden. Die twee jaar is nergens op gebaseerd” (R15, rechter). Deze rechter suggereert vervolgens dat het misschien nuttiger zou zijn om bijvoorbeeld elk perspectiefbesluit te toetsen, in plaats van de verlenging van een OTS – wat ook aansluit bij het eerdergenoemde knelpunt dat het perspectiefbesluit van gecertificeerde instellingen niet getoetst wordt (besproken in paragraaf 2.1.7 en verder).

Ook medewerkers van de Raad zelf geven aan dat een toets op basis van dossiers van gecertificeerde instellingen geen waardevolle invulling is van deze taak. “Als er alleen op papier wordt getoetst, is dat niet zinvol. Dan ben je alleen de GI aan het napraten” (R16, Raad). Medewerkers beschrijven echter dat hun werkwijze op dit gebied aan het veranderen is. “Vroeger deden we toetsingen vanaf papier, tegenwoordig zijn het meer kleine onderzoekjes. We spreken ook ouders en de jeugdbescherming [...]” (R20, Raad). Daarbij wordt aangegeven dat dit een beweging is die nog niet in alle regio’s is doorgezet. Zo beschrijft een medewerker: “Wij doen de toetsingen alleen op basis van de stukken van de GI. Er zijn ook locaties waar de toetsingen fysiek gedaan worden met ouders om de tafel” (R10, Raad). Deze deelnemer noemt de toetsing op basis van de stukken van de gecertificeerde instelling een “wassen neus” en vindt een uitgebreider onderzoek inclusief gesprekken met betrokkenen waardevol: “Dat maakt het nuttig omdat je ouders dan ook echt meeneemt. Je kunt hen dan ook fysiek horen. Als je het alleen schriftelijk afdoet, mis je veel: wat niet in stukken staat, dat weet je niet” (R10, Raad). Daarbij geeft deze medewerker ook aan wel eens boze ouders aan de lijn te hebben gehad nadat akkoord was gegeven op basis van de stukken van de gecertificeerde instellingen. Ouders voelen zich dan kennelijk niet gehoord.

Dat de verschillende locaties van de Raad de toetsende taak zo verschillend invullen, is volgens medewerkers van de Raad wel een probleem. Eén van hen beschrijft dat hierbij, in tegenstelling tot bijvoorbeeld een onderzoek naar een OTS, veel verschillen merkbaar zijn: “de één doet het zus en de ander doet het zo. Daar mag meer eenduidigheid over zijn” (R28, Raad). Uit de interviews komt tevens naar voren dat een uitgebreider onderzoek geprefereerd wordt boven een toets op basis van dossiers, maar dat tijdsgebrek het lastig maakt om dit in praktijk te brengen: “Een belangrijk knelpunt is dat de Raad heel weinig tijd heeft hiervoor. [...] Zo weinig tijd dat we eigenlijk ook geen onderzoek kunnen doen; het is meer een soort check. Dat is wat mij betreft niet zorgvuldig genoeg voor iets dat zo belangrijk is” (R21, Raad). Ook andere raadsmedewerkers bevestigen dat een uitgebreidere toets wenselijk is, aangezien het gaat om zware zaken met impact. Dat hier te weinig tijd voor is, wordt dan ook benoemd als een knelpunt.

4.3.6 Tussenconclusie

In lijn met eerdere onderzoeken is in deze eindevaluatie naar voren gekomen dat de meningen over de toetsende taak verdeeld zijn. Een overzicht van de voornaamste bevindingen is weergegeven in Figuur 4.3. Als voordeel is genoemd dat er een onafhankelijke toets is, wat medewerkers van gecertificeerde instellingen kritisch houdt. Aan de andere kant wordt getwijfeld of de toets wel in alle gevallen wordt uitgevoerd. Als dat *wel* het geval is, blijkt de uitvoering vaak te marginaal en alleen te gebeuren op basis van de stukken van de gecertificeerde instelling. Daarbij is wel naar voren gekomen dat de werkwijze in sommige regio’s is verbeterd doordat de Raad voor de Kinderbescherming deze toets vormgeeft via een eigen onderzoek. Een ander belangrijk bezwaar is dat de toetsende taak regelmatig het ingezette traject doorkruist, waarbij een verzoek tot onderzoek naar een gezagsbeëindigende maatregel reeds is ingediend maar op de wachtlijst staat.

Figuur 4.3.

Overzicht van bevindingen t.a.v. toetsende taak van de Raad bij verlengen van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar.



4.4 Conclusie voorkomen oneigenlijk gebruik van de OTS

Een van de doelen van de nieuwe wet was het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de OTS. Ten aanzien van de verduidelijking van de ondergrens is in paragraaf 2.1.6 al geconcludeerd dat de rechtsgrond in de praktijk weer wordt toegepast als vóór 2015. In dit hoofdstuk kwam naar voren dat in het dossieronderzoek verschillende zaken werden gevonden waarin de OTS is verlengd, ondanks dat ouders de hulp accepteren.

Ten aanzien van de bovengrens komt naar voren dat het op tijd doorschakelen naar een maatregel van gezagsbeëindiging veel obstakels kent. Dat heeft te maken met de huidige problemen in de jeugdhulp praktijk, waarbij kinderen die uit huis worden geplaatst niet direct op een stabiele plek in een gezinsvervangende omgeving terechtkomen. Ook komen andere situaties naar voren waarin duidelijk is dat het kind niet meer thuis kan wonen, maar een gezagsbeëindigende maatregel toch te vergaand wordt geacht, bijvoorbeeld wanneer het kind zelf helemaal geen onzekerheid ervaart doordat zijn ouders duurzaam accepteren dat het kind niet meer thuis woont. In de praktijk blijkt dan ook dat de Raad voor de Kinderbescherming en rechters in dergelijke situaties terughoudend zijn om een maatregel van gezagsbeëindiging te verzoeken of uit te spreken. Het aantal maatregelen van OTS dat eindigt in een gezagsbeëindiging, welk aantal in de afgelopen jaren is afgenomen van 1.600 in 2016 naar 185 in 2021 (par. 1.1), lijkt dit te bevestigen.

Er bestaan verschillende categorieën van situaties die niet direct goed passen binnen de wettelijke kaders. Hoewel de rechter op grond van de 'kan'-bepaling ruimte heeft om verzoeken tot gezagsbeëindiging af te wijzen wanneer de maatregel in een concrete situatie niet passend is, wordt in de praktijk wel geworsteld met het doel van de OTS wanneer duidelijk is dat het kind niet meer naar

huis kan. Deze context, waarin een OTS met machtiging uithuisplaatsing toch regelmatig voor langere tijd wordt gebruikt, maakt dat ook principiële vragen te stellen zijn over de toetsende taak van de Raad na verlenging van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar. Het is de vraag of deze toetsende taak de Raad nog wel noodzakelijk is, juist nu de uitvoeringspraktijk zeer onder druk staat en een tendens zichtbaar is waarbij zowel de Raad als rechters terughoudender zijn geworden ten aanzien van de toepassing van de gezagsbeëindigende maatregel in het licht van disproportionaliteit.

Juist in een uitvoeringspraktijk die zeer onder druk staat met lange wachtlijsten, doorlooptijden en een tendens waarbij zowel de Raad als rechters terughoudender zijn geworden ten aanzien van de toepassing van de gezagsbeëindigende maatregel in het licht van disproportionaliteit, is het de vraag of een dergelijke rol van de Raad nog wel noodzakelijk is.

Concluderend blijkt dat in de huidige praktijk zowel de onder- als bovengrens voor de maatregel van OTS niet altijd streng bewaakt te worden. Zo wordt niet altijd doorgeschakeld naar een gezagsbeëindigende maatregel zoals de wetgever dat voor ogen had. Ook is zichtbaar dat soms een OTS wordt gebruikt ondanks acceptatie van hulp door de ouders, wat er eigenlijk toe zou moeten leiden dat de hulp in vrijwillig kader – zonder maatregel van OTS – wordt voortgezet. Het doel om oneigenlijk gebruik van de OTS tegen te gaan is dan ook niet gehaald. Belangrijker is echter de vraag of dit doel nog past binnen de huidige praktijk, waarin soms legitieme redenen kunnen worden aangedragen voor het langdurig verlengen van een OTS met uithuisplaatsing.

5 Een transparante en doelgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling

5.1 Inleidend

Het vierde subdoel van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen ziet op een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS. Enerzijds moet voor ouders en kinderen duidelijker worden wat de doelstellingen van de OTS zijn, anderzijds krijgt de gecertificeerde instelling meer mogelijkheden toebedeeld om de OTS doelgericht uit te voeren. Om dit subdoel te bereiken, zijn een aantal middelen opgenomen in de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen, die zijn weergegeven in Figuur 5.1. Allereerst is bepaald dat de kinderrechter de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking moet opnemen. Ook is een geschillenregeling opgenomen op grond waarvan betrokkenen geschillen over de uitvoering van de OTS kunnen voorleggen aan de kinderrechter. Daarnaast is een nieuwe verplichting in de wet opgenomen voor de gecertificeerde instelling of de jeugdhulpaanbieder om bij de uitvoering van de OTS het gezin in de gelegenheid te stellen om een familiegroepsplan op te stellen (enkele uitzonderingen daargelaten, zie artikel 4.1.2 Jeugdwet). In de wet zijn verschillende nieuwe mogelijkheden voor de jeugdbeschermer opgenomen, namelijk om op een specifiek punt belast te worden met het deelgezag over de minderjarige, om een vaststelling van een contact- en omgangsregeling te verzoeken, om een schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen en om gegevens over de minderjarige in te zien zonder dat daarvoor toestemming van de ouders is vereist.

Figuur 5.1.

Overzicht van middelen binnen doel 4 van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen.



5.2 Opnemen concrete bedreigingen in de beschikking (artikel 1:255 lid 4 BW)

In lid 4 van artikel 1:255 BW is opgenomen dat de kinderrechter in zijn beschikking de concrete bedreigingen voor de ontwikkeling van de minderjarige vermeldt, evenals de daarop afgestemde duur van de OTS. Dit vereiste is in de wet opgenomen omdat het een gerichte uitvoering van de OTS mogelijk zou maken en de transparantie naar ouders en kinderen over de redenen van de OTS zou worden vergroot.²¹⁰ Ondersteunend aan deze verplichting is in artikel 799a Rv de verplichting opgenomen om in het verzoek tot OTS de concrete ontwikkelingsbedreiging op te nemen. Oorspronkelijk werd in het wetsvoorstel ook opgenomen dat de doelen van de OTS moesten worden benoemd in de beschikking.

²¹⁰ *Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 6 (MvT).*

Dat is er tijdens de parlementaire behandeling weer uitgehaald, omdat de rechter daarmee teveel op de stoel van de uitvoerder zou komen te zitten.

5.2.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting kwam naar voren dat een deel van de kinderrechters vond dat het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging een zorgvuldige afweging bevordert. Dat maakt voor betrokkenen namelijk duidelijk waaraan gewerkt kan worden, terwijl het ook een stok achter de deur kan zijn voor de gecertificeerde instelling. Andere kinderrechters gaven juist aan dat ook vóór de wetswijziging de reden voor de OTS al zorgvuldig werd gemotiveerd en dat het begrip ‘ontwikkelingsbedreiging’ niet statisch is. Jeugdbeschermers waren positief over het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking. Zij gaven aan dat het hen kan helpen om aan ouders uit te leggen wat er moet gebeuren en een beschikking doorgaans meer gewicht heeft dan een rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming. In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging de transparantie verbetert. Zowel in de adviezen van de Raad als in de beschikkingen werd duidelijker aangegeven wat de bedreigingen en werkdoelen zijn. Wel gaven jeugdbeschermers aan dat ze voor hun gevoel soms met een onmogelijke opdracht worden opgezadeld.

5.2.2 Jurisprudentie en literatuuronderzoek

In de jurisprudentie wordt verschillend omgegaan met de verplichting voor kinderrechters om de concrete ontwikkelingsbedreiging op te nemen in de beschikking. Zo wordt in sommige beschikkingen de ontwikkelingsbedreiging per minderjarige opgesomd en toelicht.²¹¹ In andere zaken wordt gegriefd dat de rechtbank de concrete ontwikkelingsbedreigingen niet in haar beschikking heeft opgenomen, maar lijkt het Hof min of meer aan deze grief voorbij te gaan.²¹² In meerdere zaken werd het verzoek tot OTS afgewezen omdat geen concrete ontwikkelingsbedreiging kon worden genoemd.²¹³ In een zaak in cassatie waarin de moeder had geklaagd dat de concrete ontwikkelingsbedreigingen niet helder waren benoemd en onduidelijk waren, concludeerde Advocaat-Generaal Langemeijer van de Hoge Raad dat het aankomt op een duidelijke omschrijving van het verzoek en de gronden waarop het berust. Hierdoor zijn belanghebbenden in staat verweer te voeren en is de rechter in staat een gemotiveerde beslissing te nemen.²¹⁴ De door de Raad voor de Kinderbescherming aangevoerde gronden voor de OTS voldeden volgens de AG aan die minimumeis; de Hoge Raad verwierp het cassatieberoep met verwijzing naar art. 81 lid 1 RO.²¹⁵

Volgens het Hof Amsterdam moet de ontwikkelingsbedreiging op basis van de stukken en hetgeen tijdens de mondelinge behandeling naar voren komt, voldoende concreet worden gemaakt.²¹⁶ In de jurisprudentie zijn legio voorbeelden te vinden waarin de concrete ernstige ontwikkelingsbedreiging kan zijn gelegen. Bijvoorbeeld in een zorgelijke briefwisseling met een buurman die is veroordeeld voor

²¹¹ Zie bijv. Hof ‘s-Hertogenbosch 9 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:962.

²¹² Hof Arnhem-Leeuwarden 8 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7554; Hof ‘s-Hertogenbosch 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4359.

²¹³ Vergelijk Hof Arnhem-Leeuwarden 2 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4444; Hof Den Haag 3 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2415; Hof Arnhem-Leeuwarden 9 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1028; Hof Amsterdam 1 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4458.

²¹⁴ Parket bij de Hoge Raad 13 januari 2017, ECLI:NL:PHR:2017:11.

²¹⁵ HR 3 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:358.

²¹⁶ Hof Amsterdam 15 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:964.

een zedenmisdrijf,²¹⁷ parentificatie,²¹⁸ een achterstand op cognitief en sociaal-emotioneel gebied door langdurig schoolverzuim,²¹⁹ het feit dat een kind klem zit tussen twee culturen,²²⁰ detentie van de ouder in combinatie met onduidelijkheid diens over sympathie voor IS,²²¹ grote zorgen over de gezondheid van de minderjarige²²² of continue blootstelling aan de ouderlijke strijd.²²³ In het laatste geval moet in het verzoek voldoende concreet zijn gemotiveerd waarom de strijd tussen ouders de minderjarigen ernstig in hun ontwikkeling bedreigt.²²⁴

In de literatuur wordt opgemerkt dat het opvallend is dat de verplichting om de concrete ontwikkelingsbedreiging op te nemen in de beschikking niet geldt ten aanzien van de machtiging uithuisplaatsing. Hoewel de machtiging uithuisplaatsing een middel is in het kader van de OTS, is de uithuisplaatsing een veel verdergaande maatregel dan de OTS. Hiermee kan niet worden uitgesloten dat de concrete ontwikkelingsbedreiging weliswaar afdoende is om een OTS te rechtvaardigen, maar niet om een uithuisplaatsing te rechtvaardigen. Bovendien lijkt het ook in het licht van artikel 8 EVRM noodzakelijk om de doelen van de uithuisplaatsing concreet te maken in het verzoekschrift.²²⁵

5.2.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

Van alle onderzochte dossiers van de gecertificeerde instellingen ($N=76$) is in iets meer dan de helft van de dossiers in de verlengingsbeschikking de concrete ontwikkelingsbedreiging opgenomen (52,6% wel tegenover 47,4% niet). Aangezien in dit onderzoek, in tegenstelling tot de eerdere onderzoeken, voor deze vraag enkel de dossiers zijn meegenomen waarin het verlengingsverzoek (gedeeltelijk) is gehonoreerd, was de verwachting dat dit percentage hoger zou liggen. Desondanks is het percentage uit het huidige onderzoek beduidend lager dan in de nulmeting (83,3%). Dit is mogelijk te verklaren doordat de steekproef in het huidige onderzoek groter is ($N=76$ ten opzichte van $N=36$ in de nulmeting) en/of doordat bij de nulmeting niet de verlengingsbeschikking was bestudeerd maar de beschikking betreffende de eerste OTS. In de tussenevaluatie was, net als in het huidige onderzoek, wel gekeken naar de verlengingsbeschikking. Het huidige percentage dossiers waarin de concrete ontwikkelingsbedreiging in de verlengingsbeschikking is opgenomen, komt ongeveer overeen met dat van de tussenevaluatie (47,5%). Van de zaken waarin de concrete ontwikkelingsbedreiging is opgenomen in de beschikking ($N=40$), is in het huidige onderzoek aanzienlijk minder vaak de duur van de OTS afgestemd op de concrete ontwikkelingsbedreiging (30%) dan in de nulmeting (69,4%). Het is echter de vraag in hoeverre hieruit conclusies kunnen worden getrokken. Zoals in de nulmeting al was opgemerkt, is het heel lastig om vast te stellen in hoeverre de duur van de OTS daadwerkelijk is afgestemd op de aard en de ernst van de ontwikkelingsbedreigingen.²²⁶

In het onderzoek is ook gekeken of de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking waarin de eerste OTS is opgelegd, is vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak. In de bestudeerde

²¹⁷ Rb. Rotterdam 24 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3597.

²¹⁸ Hof 's-Hertogenbosch 28 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1185.

²¹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8618.

²²⁰ Rb. Limburg 22 januari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:1778.

²²¹ Rb. Den Haag 10 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5071; Rb. Rotterdam 7 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:6665.

²²² Hof Arnhem-Leeuwarden 10 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3463.

²²³ Hof Arnhem-Leeuwarden 18 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1423; Hof 's-Hertogenbosch 2 juli 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2047; Rb. Noord-Nederland 20 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5462; Rb. Gelderland 30 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:4023.

²²⁴ Rb. Rotterdam 19 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:536.

²²⁵ Van der Zon 2020, p. 209; en Doek, *FJR* 2008/97.

²²⁶ Smit & Timmermans 2016, p. 52.

dossiers in het huidige onderzoek ($N=96$) is dit in het overgrote deel het geval (82,3%). Dat percentage ligt iets lager dan in de nulmeting (88,9%). Ook hierbij geldt dat de steekproef uit het huidige onderzoek beduidend groter is ($N=96$ ten opzichte van $N=36$ in de nulmeting). In de tussenevaluatie was alleen gekeken naar concrete werkdoelen, niet of deze overeenkomen met de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking.

In de dossiers van de Raad voor de Kinderbescherming ($N=58$) is aanzienlijk vaker de concrete ontwikkelingsbedreiging opgenomen in de beschikking (96,6%). Van de 56 dossiers waarin de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking is opgenomen, heeft de kinderrechter in zes dossiers geconcretiseerd hoe ouders in hun vaardigheden en/of het bieden van een adequate opvoedingssituatie tekortschieten (bijvoorbeeld middelengebruik, geen onderdak, kinderen alleen laten). In de overige 50 dossiers is de kinderrechter concreet ingegaan op de gevolgen van de minderjarige en/of eventuele kindsignalen (bijvoorbeeld loyaliteitsconflict, bedplassen).

5.2.4 Interviews en Focusgroepen

In lijn met het dossieronderzoek, waaruit blijkt dat in bijna alle dossiers van de Raad voor de Kinderbescherming de concrete ontwikkelingsbedreiging is opgenomen, bevestigen medewerkers van de Raad dat dit voor hen een standaardprocedure is. “Wij moeten dat aanleveren in onze rapportages. Het idee is dat we dat zo goed doen, dat de rechter dat kan overnemen” (R21, Raad). Collega’s bevestigen dat dit gebeurt: “het allerlaatste stukje wat je schrijft is eigenlijk: ‘er moet een OTS komen, want deze bedreiging is er (...)’”. En vaak zie ik wel in beschikkingen dat dat rechtstreeks wordt overgenomen door de rechtbank” (R4, Raad). Een collega van de Raad merkt dat er ook veel verschillen zijn tussen rechters of griffiers: “Soms wordt eigenlijk letterlijk de tekst die wij hebben opgeschreven gekopieerd. En bij andere beschikkingen is het veel uitvoeriger en worden er ook voorbeelden bijgehaald en wordt het nog concreter gemaakt” (R10, Raad). Kortom, medewerkers van de Raad letten erop dat de bedreiging concreet wordt beschreven, zodat het ook duidelijk is voor de rechter. Ook rechters beamen dat de concrete bedreigingen “worden benoemd door de Raad in de rapportage” (R15, rechter) en geven aan dat dit helpt om ze ook in de beschikking op te nemen. Over het algemeen geven rechters aan dat ze de teksten van de Raad concreet genoeg vinden en dat dit de afgelopen jaren ook is verbeterd: “Ik vind het heel fijn dat de Raad daar zoveel concreter in is geworden, zodat je [...] dat [de concrete bedreiging] ook kan benoemen” (R9, rechter).

Als kanttekening wordt wel genoemd dat de formulering soms toch nog wat algemeen is. Zo illustreert een rechter: “Aan de andere kant zijn er natuurlijk wel ontwikkelingsbedreigingen die we heel vaak tegenkomen die wat algemener zijn geformuleerd. De ex-ouderproblematiek, kinderen die knel zitten. Dat zijn wel dingen waar je een OTS wel heel lang op kunt verlengen omdat er altijd wel iets is” (R9, rechter). Het gevolg is dat dit vervolgens ook wat algemener in de beschikking komt te staan, zo noemen medewerkers van de Raad: “Ik zie dat wel eens bij onderzoeken naar gezagsbeëindiging. Dan ga ik terugkijken naar beschikkingen van het afgelopen jaar, en denk je wel eens: oké, maar wat is er nou precies? Hoezo ontwikkelingsbedreiging? Hoezo ouders kunnen niet voorzien in de behoefte van het kind. Wat betekent dat nou? Dus het is niet altijd heel duidelijk. En dan terugzoeken in het verzoekschrift van de GI en dan denk ik: ja, hier staat het ook niet duidelijk in. Dus ja, hoe kon die rechter het nou duidelijk opschrijven, want niemand heeft het echt helder. Maar meestal is het wel duidelijk” (R16, Raad). Deze deelnemer voegt toe dat dit mogelijk ook zaken zijn die schriftelijk afgedaan worden; “dan heeft de rechter helemaal niet de mogelijkheid om door te vragen. Dan wordt het vaag. Ik denk dat als er wel een zitting is, dat rechters wel echt proberen die zaken wel te

verhelderen" (R16, Raad). Een andere reden voor een wat minder concrete beschrijving van de ontwikkelingsbedreiging kan zijn dat sommige verzoeken standaardoverwegingen bevatten die gekopieerd zijn uit andere verslagen. Een medewerker van de Raad noemt: "Ik weet dat er collega's zijn die voor sommige ontwikkelingsbedreigingen standaardzinnen of stukjes gebruiken, dat doe ik helemaal niet. Ik schrijf elke beantwoording aan het eind van het rapport weer opnieuw" (R4, Raad).

Hoe belangrijk het is dat de verzoeken al een concrete ontwikkelingsbedreiging bevatten, blijkt uit een opmerking van een rechter die "die ontwikkelingsbedreiging best wel ingewikkeld vindt. Bijvoorbeeld bij een bedreiging van de sociaal emotionele ontwikkeling... ja dan schrijf ik dat op maar dan heb je het nog niet veel helderder" (R8, rechter). Deze rechter noemt dat dit pedagogische termen zijn en dat "de taal van rechters daarin te beperkt is [...] want het zijn soms abstracte woorden" (R8, rechter), doelend op termen als 'sociaal emotionele ontwikkeling', of 'cognitief'. Ook collega's merken de gevolgen van de 'taalverschillen' tussen pedagogen en juristen: "Het is wel vaak lastig dat je merkt dat jeugdhulpverleners niet zo juridisch denken en het dan niet zo heel concreet maken. De opbouw van het rapport van de Raad is niet zozeer 'wat zijn de concrete bedreigingen', maar het is wel een speurwerk van wat bedoelen ze precies en hoe vat ik die juridisch in een beschikking samen" (R27, rechter). Ook vanuit de Raad wordt een dergelijk argument genoemd: "Wat me wel opvalt, is dat rechters geen pedagogen zijn of psychologen. En soms zien wij bedreigingen, die de rechters dan niet zien, bijvoorbeeld een kind in een vechtscheidingssituatie. De rechter ziet die ontwikkelingsbedreiging dan niet en dan denk ik: zo een kind zit wel degelijk klem" (R11, Raad). In dit gesprek kwam verder ter sprake dat het probleem in complexe scheidingen vaak ook is dat het nog relatief goed gaat met een kind (op school, contact met vrienden) en (nog) geen directe concrete bedreiging zichtbaar is.

Dit laatstgenoemde punt dat de situatie soms bedreigend is, maar nog geen bedreiging bij het kind te zien is, wordt door meerdere medewerkers van de Raad genoemd als knelpunt bij het indienen van hun verzoek. "Wat ik zelf heel lastig vind, is dat het gaat om concrete bedreigingen in de ontwikkeling en dat je soms bij kinderen geen zichtbare kindsignalen ziet. Bijvoorbeeld als ouders heel veel ruzie maken, maar als het een kind is wat het ogenschijnlijk best wel goed doet [...]. Dan mogen we geen OTS verzoeken van onze jurist. Terwijl ik het er niet mee eens ben als je vanuit de pedagogiek kijkt en ziet wat een kind allemaal meemaakt. Vooral in echtscheidingsproblematiek. We weten uit de literatuur dat dat heel schadelijk is en dat het eigenlijk al een ontwikkelingsbedreiging op zich is" (R10, Raad). Een collega voegt toe dat in een dergelijk geval in het verzoek wordt uitgelegd waarom nog geen kindsignalen zichtbaar zijn: "Dan ga je als ontwikkelingsbedreiging zeggen dat er misschien geen kindsignalen zijn omdat het kind veerkrachtig is" (R28, Raad). Een vergelijkbaar dilemma waarbij ten tijde van het indienen van een (verlengings)verzoek tot OTS geen kindsignalen zijn, is volgens deze medewerker van de Raad de situatie waarin een kind in een pleeggezin verblijft. "Dan vraagt de rechter 'wat is dan de ontwikkelingsbedreiging?' Dan zeggen wij van ja het gaat beter, maar dit zou er gebeuren als het kind weer naar huis gaat; en dan ga je een beetje zoeken, van hij heeft echt nog wel een nachtmerrie ofzo. Zodat het nog wat meer duidelijk kan worden" (R28, Raad). Kortom, dit zijn situaties die het voor rechters ook lastig zullen maken om de ontwikkelingsbedreiging te concretiseren.

Hoewel dus verschillende knelpunten genoemd worden voor het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking, wordt ook beschreven hoe belangrijk dit is. Een rechter beschrijft: "Ik vind het ook heel logisch dat je het doet. Want je moet motiveren waarom je vindt dat er een ernstige ontwikkelingsbedreiging is en welke doelen een OTS heeft. Het is toch een zwaar middel, je neemt toch een stukje gezag weg bij ouders. Dus dan vind ik dat je dat als kinderrechter heel

goed moet motiveren, dus dat je dit erin opneemt, vind ik heel logisch” (R3, rechter). Waar dit belang door andere rechters gedeeld wordt, bestaat wel discussie over het opnemen van doelen in de beschikking. Zo beschrijft een rechter: “Maar ik merk wel dat er op de een of andere manier ook collega's zijn die ook de doelen opnemen. En dat is volgens de wet niet nodig. En het nadeel daarvan is ook dat je de GI misschien al een beetje in de wielen rijdt door te veel te willen concretiseren hoe je die ontwikkelingsbedreigingen zou willen oplossen. Dat is toch iets wat je met ouders in een plan een beetje SMART moet gaan maken” (R15, rechter). Een andere rechter voegt toe dat het niet handig is om doelen op te nemen “omdat dat soms ook wel kan worden opgevat als: dit is het, is dat behaald dan is het klaar. Terwijl er natuurlijk ook bij de uitvoering nog nieuwe zorgen kunnen komen of doelen kunnen worden opgesteld, dus daar probeer ik niet al te concreet in te zijn” (R9, rechter). Ook een andere rechter noemt dat “ouders niet snappen dat dat iets wisselends kan zijn” (R27, rechter), wat ervoor zou kunnen pleiten om de doelen niet op te nemen. Aan de andere kant zijn er ook rechters die aangeven wel de doelen te omschrijven en concreter in te vullen. Eén van hen geeft aan dat het ingewikkeld kan zijn om concrete ontwikkelingsbedreigingen te beschrijven. “Doelen geven meer houvast” (R8, rechter) en zijn misschien wel makkelijker om mee te werken in vergelijking met ontwikkelingsbedreigingen.

In elk geval is wel helder dat rechters het goed vinden dat “die zorgen concreet benoemd worden, zodat voor ouders ook duidelijk is dat dit niet uit de lucht komt vallen” (R9, rechter). Die duidelijkheid voor ouders en andere partijen wordt expliciet beschreven door medewerkers van de Raad: door de concrete bedreiging in de beschikking op te nemen “is het voor de ouders – en belanghebbenden – duidelijk waar het nou om draait. En ook voor de GI die de OTS moet gaan uitvoeren is dan duidelijk: waar moeten we aan werken? Welke bedreigingen zijn er die opgeheven moeten worden?” (R4, Raad). Juist omdat duidelijkheid ook voor ouders zo belangrijk is, wordt aangestipt dat de formulering ook voor hen duidelijk moet zijn: “Ik denk soms dat we als jeugdzorgwerkers de neiging hebben om wel een beetje in vage taal te praten en een beetje overkoepelende termen gebruiken waardoor het echt helemaal niet concreet is. [...] Misschien zit het er ook soms ook in dat mensen het lastig vinden om het zo concreet op te schrijven omdat dat dan wel echt heel hard wordt. Als je gewoon lekker vaag opschrijft van 'ouders kunnen niet voorzien in de behoefte van het kind' dan staat er eigenlijk niks. Dus dat is dan ook niet zo hard voor ouders. Terwijl als je aangeeft van 'kinderen krijgen geen aandacht, hebben geen regels in huis, geen structuur, krijgen geen eten mee naar school, komen te laat naar school, etc.'... Als je zo'n hele opsomming hebt dat is best hard, maar dat is wel de realiteit waar die kinderen mee te maken hebben” (R16, rechter). Ook medewerkers van de Raad vinden het relevant om doelen te beschrijven, omdat dit het voor ouders concreet maakt.

Afsluitend kan gesteld worden dat professionals het belangrijk vinden dat de concrete ontwikkelingsbedreiging helder wordt opgenomen in de beschikking, zodat deze duidelijk is voor ouders en ook voor de gecertificeerde instelling. Hoewel dit onderwerp niet direct met deelnemers van de gecertificeerde instellingen is besproken, kwam het bij een deel van hen wel ter sprake toen ze discussieerden over de vraag of het belang van het kind centraal gesteld wordt bij het nemen van beslissingen over kinderen. Opvallend is dat juist medewerkers van de gecertificeerde instellingen hier noemen dat het onder de huidige wetgeving goed lukt om de belangen van het kind centraal te stellen, “vooral omdat rechters de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking moeten schrijven. Daarmee trek je de focus van de maatregel meteen op het kind” (R18, GI). Ook voor de uitvoering van de maatregel wordt het nuttig gevonden dat de ontwikkelingsbedreiging wordt opgenomen in de beschikking: “Dat geeft houvast voor het gezinsplan dat gemaakt moet worden en de doelen die

opgesteld moeten worden. Dit kun je dus ook naar het gezin vertalen: dit zijn de bedreigde ontwikkelingsgronden, en hier moeten we aan werken. Ook richting ouders toe helpt het dat de rechter dit gezegd heeft en dat er duidelijk is beschreven waaraan gewerkt moet worden” (R7, GI).

5.2.5 Tussenconclusie

Net als in de nulmeting en de tussenevaluatie komt ook in deze eindevaluatie de meerwaarde van het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging naar voren. Zo is genoemd dat het de rechter aanspoort om zijn beslissing goed te motiveren en ervoor zorgt dat de focus in de besluitvorming direct op het kind komt te liggen. Ook maakt het duidelijk voor de gecertificeerde instelling en ouders wat er moet gebeuren om de OTS te kunnen beëindigen. Het benoemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging gebeurt in bijna alle beschikkingen tot OTS (hoewel dit bij verlengingen beduidend minder vaak voorkomt). Als knelpunt is de formulering van de bedreigingen naar voren gekomen, evenals de vraag of de rechter ook de doelen zou moeten benoemen. Zie verder Figuur 5.2 voor een overzicht van de voornaamste bevindingen.

Figuur 5.2.

Overzicht van bevindingen t.a.v. het vereiste voor de rechter om de concrete ontwikkelingsbedreiging in de beschikking te noemen.



5.3 Verzoek ontnemen van gezag op onderdelen (artikel 1:265e BW)

Wanneer sprake is van een OTS met uithuisplaatsing kan de gecertificeerde instelling de kinderrechter verzoeken om het gezag van ouders op specifieke onderdelen aan haar over te dragen. Dit is mogelijk ten aanzien van de inschrijving bij een onderwijsinstelling, het geven van toestemming voor een medische behandeling en het doen van een aanvraag tot het verlenen van de een verblijfsvergunning. In de memorie van toelichting bij de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen wordt uiteengezet dat voor deze drie onderwerpen is gekozen omdat in de praktijk is gebleken dat deze drie onderwerpen het vaakst problemen veroorzaken bij de uitvoering van de OTS. De wetgever geeft aan dat de weigering van ouders om instemming te geven voor bepaalde handelingen negatieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van de minderjarige. Door de gecertificeerde instelling de

mogelijkheid te geven om het deelgezag te verzoeken op specifieke onderdelen, kan een ‘essentiële belemmering voor de ontwikkeling van de minderjarige’ worden weggenomen.²²⁷

5.3.1 *Uitkomsten eerdere onderzoeken*

In de nulmeting werd aangegeven dat bijna alle jeugdbeschermers positief waren over de nieuwe mogelijkheden om het gezag op onderdelen over te dragen. Vooral in zaken waarin ouders negatief stonden tegenover de uithuisplaatsing, kon het verkrijgen van toestemming van ouders problemen opleveren. Het werd als gemis gezien dat de mogelijkheid om deelgezag bij de gecertificeerde instelling neer te leggen alleen kan bij een uithuisplaatsing en niet ook bij een kale OTS. Bijvoorbeeld in complexe scheidingen zou het een behulpzaam middel kunnen zijn. De jeugdbeschermers waren wel van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met verzoeken tot deelgezag. In de tussenevaluatie werd aangegeven dat er gebruik werd gemaakt van de nieuwe mogelijkheid, met name waar het gaat om het inschrijven op een school en het geven van toestemming voor een medische behandeling.

5.3.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

Uit de jurisprudentie blijkt dat meermaals is verzocht om het deelgezag bij de gecertificeerde instelling neer te leggen, zonder dat daarbij ook sprake was van een uithuisplaatsing. Deze verzoeken worden afgewezen.²²⁸

In zijn algemeenheid wordt terughoudend omgegaan met verzoeken om het deelgezag bij de gecertificeerde instelling neer te leggen, aangezien de gezagsoverdracht naar zijn aard als gezagsbeperkende maatregel een ultimatum remedium dient te zijn.²²⁹ De Rechtbank Gelderland oordeelde daaromtrent dat het verzoeken van gedeeltelijke gezagsoverdracht voor gecertificeerde instellingen geen automatisme mag zijn en dat het verzoek goed moet worden onderbouwd.²³⁰ De Rechtbank Overijssel overwoog dat het EVRM een motivering vereist waarom het in het specifieke geval en gericht op de specifieke belangen van het kind noodzakelijk is dat het ouderlijk gezag op een onderdeel wordt overgeheveld. Bovendien vloeide volgens de Rechtbank Overijssel uit de jurisprudentie van het EHRM voort dat de maatregel relevant en adequaat moet zijn voor het nastreven van een toegestaan doel.²³¹

Aanvankelijk kwam het voor dat gecertificeerde instellingen ouders met een schriftelijke aanwijzing tot aanmelding bij een school bewogen.²³² Het Hof ‘s-Hertogenbosch ging er vanuit dat een gedeeltelijke gezagsoverdracht een zwaarder middel is dan een eenmalige vervangende toestemming op grond van de algemene geschillenregeling van artikel 1:262b BW en de schriftelijke aanwijzing krachtens artikel 1:263 BW.²³³ De Hoge Raad ging hier echter niet in mee, nu artikel 1:265e BW ouders een ruimere rechtsbescherming biedt. Tegen beschikkingen op de voet van art. 1:265e BW kan immers hoger beroep en vervolgens beroep in cassatie worden ingesteld, terwijl deze rechtsmiddelen bij beschikkingen op de voet van artikel 1:262b, 1:263 lid 3 en 1:264 BW ingevolge art. 807 lid 1 Rv zijn uitgesloten. Waar voor gecertificeerde instellingen de weg van artikel 1:265e BW openstaat, komt haar

²²⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 30-31 (MvT).

²²⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 4 september 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:8061; Rb. Limburg 25 juli 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:8682; Rb. Den Haag 2 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1383.

²²⁹ Hof Amsterdam 25 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3495; Rb. Limburg 25 juli 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:8682; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7412.

²³⁰ Rb. Gelderland 2 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1677.

²³¹ Rb. Overijssel 26 april 2016, ECLI:NL:ROOVE:2016:2221.

²³² Hof Arnhem-Leeuwarden 23 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1432.

²³³ Hof ‘s-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1891.

dus niet de bevoegdheid toe om de weg van artikel 1:263 of 1:262b BW te volgen.²³⁴ Zie hierover ook hoofdstuk 7, par. 7.6.

Aanmelding school

In de jurisprudentie wordt benadrukt dat ouders met gezag in beginsel zeggenschap hebben over de keuze van en inschrijving op een bepaalde school.²³⁵ Problemen met de financiering van het leerlingenvervoer is volgens de Rechtbank Midden-Nederland onvoldoende reden om een minderjarige van school te laten wisselen.²³⁶ Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelde echter dat het in verband met de uitvoering van de OTS ook noodzakelijk kan zijn dat de gecertificeerde instelling met het gezag wordt belast voor zover dit het aanvragen van (tijdelijk) leerlingenvervoer betreft. Het Hof overweegt daarbij dat het regelen van (tijdelijk) leerlingenvervoer op zichzelf niet onder de bepaling van artikel 1:265e BW valt. Maar als het leerlingenvervoer noodzakelijk is voor de minderjarige om onderwijs te kunnen volgen, is daarmee het regelen van dit (tijdelijk) leerlingenvervoer onlosmakelijk verbonden met de aanmelding voor een onderwijsinstelling.²³⁷

Het enkele feit dat een school volgens de gecertificeerde instelling de voorkeur heeft en beter aansluit bij de achtergrond van het pleeggezin is onvoldoende grond voor gezagsoverheveling, zo oordeelde de Rechtbank Zeeland-West-Brabant.²³⁸ Het Hof Amsterdam overwoog dat het uitgangspunt dat toestemming van ouders is vereist van gecertificeerde instellingen een zorgvuldige afweging vraagt tussen scholen op basis van onderwijsaanbod, groepsgrootte en specifieke ontwikkelingsbedreigingen en karaktereigenschappen van de minderjarige. Daarbij wordt ook in overweging genomen of de school past bij de levenssfeer van het pleeggezin en of dit pleeggezin perspectiefbiedend is voor de minderjarige. Bovendien kan van belang zijn dat de school zich dicht bij de woning van het pleeggezin bevindt, zodat de minderjarige niet met speciaal vervoer naar school hoeft en makkelijker kan afspreken met klasgenoten.²³⁹ Tenslotte kan gedeeltelijke gezagsoverheveling voor aanmelding bij een onderwijsinstelling noodzakelijk zijn wanneer ouders niet bereikbaar zijn voor toestemming voor inschrijving en niet aannemelijk is dat een minder ingrijpend middel volstaat.²⁴⁰

Medische behandeling

Met betrekking tot de medische behandeling overwegen kinderrechtters expliciet dat overheidsingrijpen in de vorm van gedeeltelijke gezagsoverheveling in het licht van artikel 8 EVRM niet kan worden gelegitimeerd als ook volstaan kan worden met eenmalige vervangende toestemming op grond van artikel 1:265h BW.²⁴¹ Wanneer ouders voor eerdere medische behandelingen wel hun

²³⁴ HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.

²³⁵ Hof Amsterdam 25 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3495; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 november 2016, ECLI:NL:2016:7412.

²³⁶ Rb. Midden-Nederland 11 februari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:730.

²³⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 23 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1432.

²³⁸ Rb. Zeeland-West-Brabant 23 november 2016, ECLI:NL:2016:7412.

²³⁹ Hof Amsterdam 25 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3495.

²⁴⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 25 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3594.

²⁴¹ Rb. Limburg 25 juli 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:8682; Rb. Midden Nederland 3 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2123; Rb. Gelderland 3 juni 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3699.

toestemming hebben verleend, ligt de weg van 1:265h BW meer voor de hand.²⁴² Voor vervangende toestemming voor een vaccinatie moet ook de weg van artikel 1:265h BW worden gevolgd, zo oordeelde de Rechtbank Gelderland.²⁴³ Een lastige situatie werd voorgelegd aan de Rechtbank Rotterdam, toen vervangende toestemming werd gevraagd voor het toedienen van een tetanus prik, waar spoed bij was geboden. Voor het verlenen van vervangende toestemming voor medische behandeling op grond van artikel 1:265h BW kent de wet evenwel geen spoedprocedure, terwijl dat wel mogelijk is bij een verzoek tot gedeeltelijke gezagsoverheveling (artikel 1:265e BW) of schorsing van het gezag (artikel 1:268 BW). De kinderrechter verleende toch vervangende toestemming op grond van artikel 1:265h BW zonder het horen van belanghebbenden, omdat de gecertificeerde instelling naar oordeel van de rechtbank terecht had gekozen voor de minst ingrijpende maatregel.²⁴⁴

Het noodzakelijkheidsvereiste leidt ertoe dat kinderrechters het verzoek afwijzen wanneer de ouder alsnog toestemming geeft²⁴⁵ of slechts toewijzen ten aanzien van één ouder als de andere ouder wel met de medische behandeling instemt.²⁴⁶ Daarbij is gedeeltelijke gezagsoverdracht bij minderjarigen ouder dan twaalf jaar op grond van artikel 1:265e BW slechts mogelijk als zij niet in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen. De kinderrechter moet dit dus eerst toetsen voordat hij de noodzakelijkheid beoordeelt.²⁴⁷ Uit artikel 7:450 lid 2 BW blijkt immers dat voor medische behandelingen waarop de WGBO van toepassing is de toestemming van een minderjarige van twaalf jaar of ouder voldoende is, indien deze bij weigering van de toestemming door de gezaghebbende ouders de medische behandeling weloverwogen blijft wensen. In dat geval is toestemming van de ouders dus niet vereist.²⁴⁸ De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde daaromtrent dat uit het feit dat de minderjarige een bepaalde behandeling bleef wensen, kon worden afgeleid dat de minderjarige in staat was tot een redelijke afweging van haar belangen, zodat een gedeeltelijke gezagsoverdracht niet mogelijk was.²⁴⁹

Het Hof Arnhem Leeuwarden belastte een gecertificeerde instelling met het deelgezag ten aanzien van de medische behandeling over een minderjarige die kampte met extreem zorgwekkende kindproblematiek. Hoewel in dit geval nog onduidelijk was welke behandeling was vereist, was wel met spoed hulp noodzakelijk. Het vereiste slagvaardig optreden van de gecertificeerde instelling werd belemmerd nu de ouder een eigen visie had op de (medische) situatie van de minderjarige.²⁵⁰ Ook is een verzoek tot gedeeltelijke gezagsoverdracht toegewezen omdat ongestoord onderzoek naar letsel noodzakelijk is en ouders weinig tot geen medewerking verlenen²⁵¹ en bij een langer genezings- en revalidatietraject waarbij de ouder niet altijd bereikbaar was. Hierbij hechtte de Rechtbank Den Haag belang aan de toezegging van de gecertificeerde instelling dat de ouder zoveel als mogelijk zou worden

²⁴² Rb. Midden-Nederland 3 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2123; Rb. Gelderland 3 juni 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3699.

²⁴³ Rb. Gelderland 3 juni 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3699.

²⁴⁴ Rb. Rotterdam 19 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:11449.

²⁴⁵ Rb. Midden-Nederland 1 december 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:6481.

²⁴⁶ Rb. Midden-Nederland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2916.

²⁴⁷ Vergelijk Hof Den Haag 10 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1329; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10357; Rb. Noord-Nederland 12 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1546.

²⁴⁸ Hof Den Haag 10 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1329.

²⁴⁹ Rb. Noord-Nederland 12 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1546.

²⁵⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 23 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10357.

²⁵¹ Hof Den Haag 30 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3733.

betrokken bij de beslissingen die de gecertificeerde instelling over de medische behandelingen zou nemen.²⁵²

Aanvragen verblijfsvergunning

Voor toewijzing van het verzoek tot gedeeltelijke gezagsoverdracht voor het aanvragen van een verblijfsvergunning wordt geoordeeld dat zekerheid vereist is dat voor de minderjarige een vergunning zal worden aangevraagd en moet voldoende zijn onderbouwd waarom de ouder(s) niet aan een dergelijke aanvraag zal/zullen meewerken.²⁵³

Literatuur

In de literatuur worden vraagtekens gezet bij de huidige regeling van gedeeltelijke gezagsoverdracht. Centraal daarbij staat de vraag of pleegouders meer mogelijkheden moeten krijgen om beslissingen te nemen over hun pleegkind. Uit onderzoek in opdracht van de Staatscommissie Herijking Ouderschap bleek dat 49% van de pleegouders problemen ondervond omdat zij geen gezag hadden over hun kind.²⁵⁴ Van de pleegouders die in het kader van een OTS pleegzorg verlenen, geeft 63,9% aan problemen te ervaren omdat zij geen juridisch gezag hebben.²⁵⁵ Ook blijkt dat pleegouders veel minder meningsverschillen met de gecertificeerde instelling hebben dan met de ouders.²⁵⁶ De Staatscommissie Herijking Ouderschap wil dat de ‘feitelijke verzorger(s) en opvoeder(s) de bij hun taak behorende beslissingen over het kind zelfstandig kan/kunnen nemen’.²⁵⁷ Daarom adviseert de Staatscommissie om het mogelijk te maken het gezag over een pleegkind in het kader van een OTS of voogdij geheel of gedeeltelijk over te dragen aan pleegouders. Voorwaarde daarvoor zou dan zijn dat de pleegouders het kind ten minste een jaar verzorgen en opvoeden en het perspectief ook bij deze pleegouders ligt.²⁵⁸

Bruning gaat in op dit voorstel en bevraagt of de voorwaarde dat sprake moet zijn van een perspectiefbiedend pleeggezin geen onnodige obstakels zal opwerpen, nu het lang niet altijd duidelijk is of sprake is van een perspectiefbiedend pleeggezin.²⁵⁹ Zij stelt voor om aansluiting te zoeken bij de Belgische regeling. Daarin is bij wet bepaald dat de dagelijkse beslissingen over het pleegkind bij de pleegouders liggen. Waar het gaat om belangrijke beslissingen kunnen deze door pleegouders worden genomen als dat dringend noodzakelijk is. Ook is het mogelijk dat ouders de beslisbevoegdheid over belangrijke beslissingen overdragen aan pleegouders. Als pleegouders het pleegkind een jaar of langer verzorgen en opvoeden, kunnen zij de rechter verzoeken om de beslisbevoegdheid ten aanzien van belangrijke beslissingen over het pleegkind. Daarbij wijst Bruning erop dat het blijkens de wetsgeschiedenis mogelijk is dat de gecertificeerde instelling nadat zij belast is met het deelgezag over het kind, de pleegouders zou kunnen machtigen om dit deelgezag uit te oefenen. Dat vraagt dus om

²⁵² Rb. Den Haag 20 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1062.

²⁵³ Rb. Midden-Nederland 30 november 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:5959.

²⁵⁴ De Staatscommissie Herijking Ouderschap plaatst overigens wel een kanttekening bij deze uitkomst, omdat ook pleegouders zijn bevraagd van wie nog niet duidelijk is of het kind in het huidige pleeggezin zal blijven; Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 316.

²⁵⁵ Smit e.a. 2015, p. 17-18.

²⁵⁶ Smit e.a. 2015, p. 17.

²⁵⁷ Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 452.

²⁵⁸ Staatscommissie Herijking ouderschap 2016, p. 452.

²⁵⁹ Bruning, *FJR* 2019/8.

twee stappen (verzoek aan de kinderrechter door de gecertificeerde instelling en vervolgens een machtiging ten gunste van de pleegouders) alvorens pleegouders kunnen beslissen. Bovendien lijkt hier in de praktijk amper gebruik van te worden gemaakt.²⁶⁰

5.3.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

In de eindevaluatie is in de bestudeerde dossiers (N=50) slechts in één zaak gebruikgemaakt van de mogelijkheid om deelgezag te verzoeken (2%). Het ging in die zaak om het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling.²⁶¹ Dit percentage is lager dan in de tussenevaluatie (N=51), waar in vier zaken was verzocht het deelgezag met betrekking tot een medische behandeling over te dragen aan de gecertificeerde instelling (7,8%). In de nulmeting (N= 53) was in twee gevallen verzocht het deelgezag met betrekking tot de medische behandeling over te dragen aan de gecertificeerde instelling (3,8%). Voorts werd in de tussenevaluatie in twee zaken verzocht om het deelgezag ten aanzien van de inschrijving bij een onderwijsinstelling over te dragen aan de gecertificeerde instelling. Zowel in de nulmeting als in deze eindevaluatie is daar in de bestudeerde dossiers geen gebruik van gemaakt. Tot slot is in geen van de bestudeerde dossiers voorgekomen dat de gecertificeerde instelling deelgezag heeft verzocht met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de nulmeting en het huidige dossieronderzoek niet vooraf is geselecteerd op minderjarigen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Daarom is het de vraag in hoeverre hieruit kan worden geconcludeerd dat zelden tot nooit gebruik wordt gemaakt van deze vorm van deelgezag. Als de minderjarige immers de Nederlandse nationaliteit heeft, is een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning niet nodig.

5.3.4 *Interviews en Focusgroepen*

Voor dit onderdeel volgt geen toevoeging uit interviews en focusgroepen, omdat niet met deelnemers is gesproken over deelgezag.

5.3.5 *Tussenconclusie*

Uit de onderzoeksresultaten komt naar voren dat slechts weinig gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid om het deelgezag over te dragen aan de gecertificeerde instelling. In de zaken waarin wel deelgezag wordt verzocht, gaat het voornamelijk om het geven van toestemming voor medische behandelingen. In de literatuur is vooral aandacht voor de positie van pleegouders, zoals ook weergegeven in Figuur 5.3.

²⁶⁰ Bruning, *FJR* 2019/8.

²⁶¹ De kinderrechter heeft dit verzoek niet toegewezen, omdat de gecertificeerde instelling de kinderrechter heeft laten weten dat de ouders inmiddels toestemming hebben verleend voor de medische behandeling.

Figuur 5.3.

Overzicht van bevindingen t.a.v. het verzoek om het gezag van ouders op specifieke onderdelen over te dragen aan de gecertificeerde instelling.



5.4 Verzoek vaststellen gezag- en omgangsregeling (artikel 1:265g BW)²⁶²

Onder de vóór 2015 geldende wetgeving had de gecertificeerde instelling de mogelijkheid om de kinderrechter te verzoeken een bestaande regeling omtrent verzorging en opvoedingstaken of omgangsregeling te wijzigen. Met de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is daar in artikel 1:265g BW aan toegevoegd dat de gecertificeerde instelling de kinderrechter ook kan verzoeken een regeling vast te stellen omtrent de verdeling van de verzorging en opvoeding, dan wel de omgang wanneer nog geen regeling in een beschikking is vastgelegd. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat deze bepaling mede met het oog op de inwerkingtreding van de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding²⁶³ (is gewijzigd, nu deze wet ouders verplicht tot het opstellen van een ouderschapsplan bij beëindiging van de relatie. Verplicht onderdeel van het ouderschapsplan is het vastleggen van de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of omgangsregeling. Omdat de kinderrechter niet verplicht is om de gemaakte afspraken op te nemen in de beschikking, is een dergelijke beschikking niet altijd beschikbaar. Volgens de wetgever is er geen goede reden te geven waarom de gecertificeerde instelling alleen een verzoek tot wijziging van een rechterlijke beslissing zou kunnen indienen en niet tot de vaststelling van een regeling die bijvoorbeeld de afspraken uit het ouderschapsplan wijzigt die niet in een rechterlijke beslissing zijn opgenomen, of wanneer ouders helemaal niets hebben vastgelegd. Daarbij geeft de wetgever aan dat, hoewel de gecertificeerde instelling in de praktijk vaak verzoekt om de contacten tussen de ouder en het kind te beperken, het ook mogelijk is om juist uitbreiding van de contacten of aanpassing van de tijdstippen waarop de contacten plaatsvinden te verzoeken.²⁶⁴

5.4.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting werd geconcludeerd dat de nieuwe mogelijkheid vaststelling van een gezag- en omgangsregeling te verzoeken met name in complexe scheidingen als potentieel nuttig werd ervaren. Jeugdbeschermers gaven aan dat ze dit voor de wetswijziging doorgaans realiseerden door middel van

²⁶² Voor dit onderdeel volgt geen toevoeging uit interviews en focusgroepen, omdat hier niet met deelnemers over is gesproken.

²⁶³ *Kamerstukken I* 2006/07, 30 145, A

²⁶⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 32 (MvT).

een schriftelijke aanwijzing, maar dat het prettig is als omgangsregelingen op een meer directe manier door de kinderrechter kunnen worden vastgesteld. Wel werd aangegeven dat het in sommige trajecten nuttig kan zijn als de regeling aangepast kan worden al naar gelang het verloop van het traject, zeker aangezien in sommige trajecten de omgangsafspraken met enige regelmaat moesten worden aangepast. In de tussenevaluatie werd geconcludeerd dat in een handjevol zaken gebruikgemaakt werd van deze regeling.

5.4.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

In de jurisprudentie bestond aanvankelijk onduidelijkheid over de toepassing van artikel 1:265g BW en de verhouding met artikel 1:263 en 1:265f BW.²⁶⁵ Dit was voor Rechtbank Den Haag aanleiding om prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen.²⁶⁶ De Hoge Raad maakte op 14 december 2018 een einde aan de onduidelijkheid door te stellen dat artikel 1:265g BW een ruimere rechtsbescherming biedt en daarom als *lex specialis* voorrang heeft op artikel 1:263 en 1:264 BW.²⁶⁷ De gecertificeerde instelling kan dus niet aan artikel 1:263 BW de bevoegdheid ontleen tot het geven van contactbeperkende aanwijzingen. Wat betreft het onderscheid tussen artikel 1:265f en 1:265g BW geldt dat artikel 1:265f BW alleen van toepassing is wanneer sprake is van een uithuisplaatsing en niet eerder een omgangsregeling rechterlijk is vastgesteld. Als geen sprake is van een uithuisplaatsing, of als al een verdeling van zorg- en opvoedingstaken is vastgesteld door de kinderrechter, dan moet de gecertificeerde instelling krachtens artikel 1:265g BW een wijziging van de regeling voorleggen aan de kinderrechter.²⁶⁸ Desondanks zijn verschillende uitspraken terug te vinden waarin de gecertificeerde instellingen ook na dit arrest hebben nagelaten de weg van artikel 1:265g BW te volgen, terwijl een rechter eerder een zorgregeling had vastgesteld of geen sprake was van uithuisplaatsing.²⁶⁹ Bovendien heeft het arrest tot problemen in de uitvoeringspraktijk geleid in situaties waarin acute wijziging van de zorgregeling nodig is. Daarop hebben gecertificeerde instellingen en kinderrechters gezocht naar pragmatische oplossingen. Zo oordeelden sommige kinderrechters dat zij op verzoek van de gecertificeerde instelling de vastgestelde regeling tot maximaal twee weken kunnen opschorten;²⁷⁰ anderen troffen krachtens artikel 223 Rv een voorlopige voorziening.²⁷¹ Bij een verzoek tot een dergelijke voorlopige voorziening moet echter het spoedeisend belang vaststaan. Dat is naar het oordeel van de Rechtbank Den Haag onvoldoende het geval wanneer de vastgestelde zorg- en omgangsregeling feitelijk niet meer wordt uitgevoerd en dus al uitvoering wordt gegeven aan hetgeen

²⁶⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6845; Hof Arnhem-Leeuwarden 15 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1478; Hof Amsterdam 30 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2868; Rb. Noord-Nederland 22 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5791; Rb. Midden-Nederland 8 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2755; Rb. Limburg 22 augustus 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:8162; Rb. Noord-Nederland 21 december 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5610.

²⁶⁶ Rb. Den Haag 29 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3554; Rb. Den Haag 29 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3561.

²⁶⁷ HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.

²⁶⁸ HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321. Zie over de rol van de Hoge Raad bij het verduidelijken van de verschillende mogelijkheden in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling ook par. 7.6.

²⁶⁹ Rb. Limburg 19 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12048; Rb. Rotterdam 4 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:89; Rb. Den Haag 18 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4080; Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4656.

²⁷⁰ Rb. Amsterdam 21 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1564.

²⁷¹ Rb. Den Haag 18 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:5060; Rb. Midden-Nederland 20 december 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:6411.

wordt verzocht. In een dergelijk geval kan de bodemprocedure worden afgewacht, mits deze spoedig zal plaatsvinden.²⁷²

In verschillende beschikkingen is overwogen dat de beantwoording van prejudiciële vragen door de Hoge Raad niet zo strikt moet worden uitgelegd dat de gecertificeerde instelling voor iedere (beperkte) wijziging van de zorgregeling de gang naar de rechter moet maken. Dat zou in de praktijk ondoenlijk en onwerkbaar zijn in gevallen waar ouders kennelijk alleen met tussenkomst van een gecertificeerde instelling tot een zorg- of omgangsregeling kunnen komen. Mede gelet op de noodzaak van de gecertificeerde instelling om haar taken te kunnen vervullen met inachtneming van de mogelijk wisselende behoeften en belangen van minderjarigen, wordt het aanvaardbaar geacht wanneer de rechter de gecertificeerde instelling een beperkte bandbreedte aangeeft waarbinnen zij naar eigen inzicht de zorgregeling mag vormgeven.²⁷³ In die gevallen is een verzoek van de gecertificeerde instelling op grond van artikel 1:265g BW dus niet noodzakelijk. Zo is het bijvoorbeeld toegestaan dat de gecertificeerde instelling met behulp van een schriftelijke aanwijzing uitvoering geeft aan een expliciet aan haar opgedragen verantwoordelijkheid omtrent de omgangsregeling.²⁷⁴ Desondanks oordeelde een kinderrechter dat een email van de gecertificeerde instelling juist geen schriftelijke aanwijzing is in het kader van artikel 1:265f BW, nu de regie van de omgang volgens de kinderrechter bij de gecertificeerde instelling ligt.²⁷⁵

Het uitgangspunt moet echter blijven dat wijzigingen van de omgangsregeling moeten worden voorgelegd aan de kinderrechter. Een regeling waarbij de regie hierover bij de gecertificeerde instelling ligt, kan volgens Rechtbank Rotterdam slechts in zeer bijzondere gevallen worden toegestaan. Dat sprake is van een ernstige strijd tussen partijen, pleegouders overbelast zijn en kinderen druk ervaren, is – ook samen genomen – naar het oordeel van de Rechtbank Rotterdam niet toereikend om de gecertificeerde instelling vrijelijk de bestaande omgangsregeling aan te laten passen.²⁷⁶ Bovendien lijkt hier van belang of de gecertificeerde instelling de volledige regie verzoekt over de verdeling van omgang of slechts over ‘incidente kleine wijzigingen’ van de door de kinderrechter vastgelegde regeling.²⁷⁷ Tot slot is wijziging van de zorgregeling krachtens artikel 1:265g BW volgens de Rechtbank Gelderland niet noodzakelijk als ouders berusten in de (tijdelijke) niet-uitvoering.²⁷⁸

Een tweede onduidelijkheid in de jurisprudentie over artikel 1:265g BW betrof de reikwijdte van dit artikel. Zo oordeelde het Hof 's-Hertogenbosch dat de gecertificeerde instelling een verzoek ex 1:265g BW kan indienen tot wijziging van de verdeling van zorg- en opvoedingstaken wanneer een kind feitelijk bij de ene ouder woont, terwijl zijn of haar hoofdverblijfplaats formeel bij de andere ouder is en de gecertificeerde instelling de juridische situatie wil verenigen met de feitelijke situatie.²⁷⁹ Daarentegen vatte de Rechtbank Noord-Nederland een verzoek tot wijziging van de zorgregeling van 7/7 naar 12/2 op als verzoek tot machtiging uithuisplaatsing, omdat dit in feite een wijziging van de

²⁷² Rb. Den Haag 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9342.

²⁷³ Rb. Noord-Holland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:746; Rb. Midden-Nederland 31 januari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:360; Rb. Rotterdam 16 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4306; Rb. Midden-Nederland 12 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3183; Rb. Noord-Holland 18 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10371.

²⁷⁴ Rb. Noord-Holland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:746; Rb. Rotterdam 16 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4306; Rb. Midden-Nederland 12 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3183.

²⁷⁵ Rb. Midden-Nederland 31 januari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:360.

²⁷⁶ Rb. Rotterdam 30 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9944.

²⁷⁷ Rb. Noord-Nederland 24 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2408.

²⁷⁸ Rb. Gelderland 28 januari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:577.

²⁷⁹ Hof 's-Hertogenbosch 20 september 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3917.

hoofdverblijfplaats betrof.²⁸⁰ Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelde dat de rechtbank een vader ten onrechte niet-ontvankelijkheid had verklaard in zijn verzoek om een regeling ter verdeling van de zorg- en opvoedingstaken vast te stellen. De rechtbank had dit verzoek van de vader immers afgedaan onder artikel 1:265g BW, dat inderdaad een verzoek van de gecertificeerde instelling vereist, maar heeft zij ten onrechte artikel 1:262b BW buiten toepassing gelaten. Naar het oordeel van het Hof had de rechtbank het verzoek onder deze bepaling moeten behandelen.²⁸¹

Gecertificeerde instellingen kunnen op grond van artikel 1:265g BW de rechtbank ook verzoeken een omgangsregeling tussen kind en grootouder(s) vast te stellen. De Rechtbank Limburg oordeelde dat artikel 1:265g BW analoog aan artikel 1:377a BW moet worden uitgelegd, zodat het vaststellen van een omgangsregeling met grootouders in beginsel tot de mogelijkheden behoort wanneer sprake is van een nauwe persoonlijke betrekking ('family life' in de zin van artikel 8 EVRM) tussen kind en grootouders.²⁸² De Rechtbank Noord-Nederland oordeelde dat, ook wanneer in het kader van een OTS een verdeling van zorg- en opvoedingstaken is vastgesteld, de minderjarige de mogelijkheid moet behouden om via de rechtsingang op grond van artikel 1:377g jo. 1:253a BW een verzoek in te dienen tot wijziging van de zorg- en omgangsregeling.²⁸³

De wettelijke regeling omtrent het vaststellen van zorg en omgangsregelingen levert in de praktijk dus veel onduidelijkheden op. Hoewel de Hoge Raad in 2018 duidelijkheid heeft verschaft over de verhouding tussen artikel 1:265f BW en artikel 1:265g BW, heeft dit in de praktijk tot uitvoeringsproblemen geleid nu de gecertificeerde instelling voor iedere wijziging van de bestaande regeling terug moet naar de kinderrechter. Daarnaast blijkt onduidelijkheid te bestaan over de reikwijdte van de bepaling.

Literatuur

In de literatuur wordt erop gewezen dat de wettelijke regeling betreffende omgangsregelingen tijdens de OTS versnipperd is. Daardoor is het voor betrokkenen ingewikkeld om de juiste rechtsingang te vinden. Verder verschillen de procedurele en materiële vereisten per regeling.²⁸⁴ Laterveer pleit er dan ook voor om de kinderrechter bevoegd te maken in alle omgangsgeschillen die zich kunnen voordoen tijdens de OTS. Dat geldt dus nadrukkelijk ook voor de geschillen die op grond van artikel 1:253a BW en artikel 1:377a BW worden voorgelegd. Daarnaast zouden alle geschillen over de omgangsregeling en dus ook de geschillen die worden voorgelegd op grond van de geschillenregeling in artikel 1:262b BW laagdrempelig moeten kunnen worden voorgelegd. Dat zou derhalve betekenen dat de verplichte procesvertegenwoordiging bij een verzoek op grond van artikel 1:262b BW moet komen te vervallen.²⁸⁵

Ook Heuvelhorst en van der Leij wijzen erop dat de huidige regeling ingewikkeld is, dat het voor jeugdzorgprofessionals vaak lastig is om de omgangsregeling juridisch vorm te geven en dat de beantwoording van prejudiciële vragen door de Hoge Raad het er niet beter op heeft gemaakt. Bovendien is het door die antwoorden van de Hoge Raad voor de gecertificeerde instelling ook lastig

²⁸⁰ Rb. Noord-Nederland 25 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1529.

²⁸¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7179.

²⁸² Rb. Limburg 11 december 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:11772.

²⁸³ Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2205.

²⁸⁴ Van der Zon 2020, p. 309 e.v.

²⁸⁵ Dit zou derhalve ook een aanpassing van artikel 1:265k lid 1 BW vereisen, zie Laterveer, *FJR* 2017/45.

geworden om de regie te voeren over de omgang, terwijl daar in de praktijk wel behoefte aan is.²⁸⁶ In de meeste gevallen waar de gecertificeerde instelling bij betrokken is, is sprake van gezamenlijk gezag en een gedeelde zorgregeling. Als de gecertificeerde instelling dan niet in overleg met ouders tot afspraken over de zorgregeling kon komen, leidde dit tot problemen en voelde de instelling zich genoodzaakt om zelf op zoek te gaan naar juridische oplossingen. Heuvelhorst en van der Leij wijzen erop dat dit de jeugdbeschermer in een lastig pakket plaatst omdat een dergelijke constructie tuchtrechtelijk lastig te verantwoorden is. Zij stellen dan ook voor om een wettelijke spoedprocedure voor wijziging van de contactregeling in te voeren.²⁸⁷

Van der Zon wijst er daarnaast op dat de huidige wettelijke regeling niet uitgaat van een recht op omgang, zoals in kinder- en mensenrechten, maar dat juist de mogelijkheid om omgang te beperken centraal staat in de regeling. Zij pleit er daarom voor om een wettelijke verplichting voor gecertificeerde instellingen op te nemen om bij aanvang van de OTS een omgangsplan op te stellen. Daarin moet worden uitgewerkt hoe tijdens de uithuisplaatsing invulling zal worden gegeven aan het recht van het kind op omgang met degene die met hem in een nauwe persoonlijke betrekking staan. Dat geldt dus niet alleen voor de omgang met ouders, maar ook voor de omgang met broers en zussen.²⁸⁸

5.4.3 Uitkomsten dossieronderzoek

In de bestudeerde dossiers in het huidige dossieronderzoek ($N=102$) blijkt dat zeven keer een verzoek is ingediend bij de kinderrechter om de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen (6,9%).²⁸⁹ Het merendeel van de verzoeken is (gedeeltelijk) toegewezen: in vijf zaken is het verzoek geheel toegewezen, in één zaak is het verzoek gedeeltelijk toegewezen en in slechts één zaak is het verzoek afgewezen.

5.4.4 Tussenconclusie

Met de invoering van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen heeft de gecertificeerde instelling naast de mogelijkheid om de kinderrechter te verzoeken een bestaande omgangsregeling te wijzigen, ook de mogelijkheid gekregen om de kinderrechter te vragen een dergelijke regeling vast te stellen. In dit onderzoek komt naar voren dat in een enkele zaak gebruik gemaakt wordt van de regeling. Het jurisprudentie- en literatuuronderzoek laat zien dat er in de praktijk wel de nodige problemen worden ondervonden bij de toepassing van de regeling en de invulling die de Hoge Raad aan de regeling heeft gegeven. Een belangrijk knelpunt betreft de verwarring voor wat betreft de verhouding tussen artikel 1:265f en 1:265g BW en met de schriftelijke aanwijzing. Zoals ook weergegeven in Figuur 5.4, zijn wijzigingen in de omgang tijdens een maatregel van OTS in de praktijk lastig om telkens aan de rechter voor te leggen. Rechters vinden dan ook dat de GI's een bepaalde mate van regie mogen voeren op dit gebied, terwijl de Hoge Raad heeft beslist dat de kinderrechter over wijzigingen van reeds door de rechter vastgestelde omgangsregelingen moet beslissen.

²⁸⁶ Heuvelhorst & Van der Leij, *FJR* 2020/30.

²⁸⁷ Heuvelhorst & Van der Leij, *FJR* 2020/30.

²⁸⁸ Van der Zon 2020, p. 309. Zie over de band tussen broers en zussen ook Feiner, *NJB* 2015/2172.

²⁸⁹ Van de dossiers waar dit niet in is verzocht (93,1%) heeft de gecertificeerde instelling in zeven dossiers het contact beperkt op grond van artikel 1:265f BW.

Figuur 5.4.

Overzicht van bevindingen t.a.v. het verzoek om een gezag en omgangsregeling vast te stellen



5.5 Verzoek bekrachtigen schriftelijke aanwijzing (artikel 1:263 lid 3 BW)

Met de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is het mogelijk geworden dat de gecertificeerde instelling een schriftelijke aanwijzing ter bekrachtiging aan de kinderrechtter voorlegt, bijvoorbeeld als ouders of de minderjarige ondanks de schriftelijke aanwijzing hun medewerking blijven weigeren. Die mogelijkheid bestaat volgens de memorie van toelichting bij de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen op het moment dat ouders geen gebruikmaken van hun mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de schriftelijke aanwijzing.²⁹⁰ Daarnaast is het mogelijk om, als daar aanleiding toe bestaat, een civiel dwangmiddel te koppelen aan de naleving van de schriftelijke aanwijzing. De wetgever heeft deze nieuwe mogelijkheid opgenomen omdat een reële sanctie op het niet naleven van een schriftelijke aanwijzing ontbrak, terwijl een uithuisplaatsing als een te zware sanctie op het niet naleven van de schriftelijke aanwijzing werd ervaren. Als gevolg daarvan werd maar beperkt gebruikgemaakt van de schriftelijke aanwijzing. Het bekrachtigen van de schriftelijke aanwijzing, eventueel met een dwangmiddel daaraan gekoppeld, moet daarom gelden als extra stok achter de deur om mee te werken met de geboden hulpverlening. Wordt ook na bekrachtiging nog niet meegewerkt, dan kan dat volgens de wetgever reden zijn om de uithuisplaatsing te verzoeken.²⁹¹

5.5.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting gaven jeugdbeschermers aan dat de mogelijkheid tot bekrachtiging extra gewicht geeft aan schriftelijke aanwijzingen. Bovendien werd hiermee voorzien in een objectieve toetsing door de kinderrechtter. Jeugdbeschermers zagen echter geen heil in het opleggen van dwangmiddelen,

²⁹⁰ *Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 10 (MvT).*

²⁹¹ *Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 28 (MvT).*

omdat ze dat niet in het belang van minderjarigen achtten. Bovendien plaatsten ze een kanttekening bij het ‘te snel’ naar de rechter gaan: bij ouders roept dit mogelijk weerstand op. In de tussenevaluatie kwam naar voren dat jeugdbeschermers veelvuldig gebruikmaken van hun bevoegdheid schriftelijke aanwijzingen te geven, hoewel zij tevens aangaven dat dat het gebruik hiervan voor hen als niet-juristen soms als lastig is. Van de bevoegdheid om een schriftelijke aanwijzing ter bekrachtiging aan de kinderrechter voor te leggen werd af en toe gebruik gemaakt terwijl er twijfels bestonden over nut van het koppelen van een dwangsom aan de naleving van de schriftelijke aanwijzing.²⁹²

In het huidige onderzoek is van de bestudeerde dossiers ($N=99$) in 16 zaken (16,2%) een schriftelijke aanwijzing gegeven, waarvan in één zaak aan de rechter is verzocht deze te bekrachtigen.²⁹³ In de tussenevaluatie ($N=102$) was in 23 zaken (23%) een schriftelijke aanwijzing gegeven, waarvan in slechts drie zaken bekrachtiging is verzocht. Dit verzoek is slechts in één geval toegewezen, waarbij geen dwangmiddel is opgelegd.

5.5.2 Jurisprudentie en literatuuronderzoek

De gecertificeerde instelling kan op grond van artikel 1:263 lid 3 BW de kinderrechter verzoeken een schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen, eventueel met oplegging van een dwangsom. Bij de beoordeling van het verzoek kijkt de kinderrechter, evenals bij een vervallenverklaring, of de schriftelijke aanwijzing ziet op de ‘verzorging en opvoeding’, zoals artikel 1:263 lid 1 BW vereist. In dit kader was in de jurisprudentie al overwogen dat een schriftelijke aanwijzing om mee te werken aan een NIFP-onderzoek valt onder ‘verzorging en opvoeding’, net als grensoverschrijdend gedrag van de ouder richting jeugdbeschermers.²⁹⁴ Dat geldt echter niet voor een schriftelijke aanwijzing over het kindgebonden budget; dit ziet louter indirect op de verzorging en opvoeding.²⁹⁵ Bovendien is de Rechtbank Limburg van oordeel dat de rechter de vraag of door de gecertificeerde instelling aan de voorwaarden voor het interveniëren in het gezinsleven is voldaan – gelet op het belang van het kind, het IVRK en het EVRM – vol moet toetsen. Wat betreft de beoordeling van de noodzaak voor het geven van een schriftelijke aanwijzing, komt de gecertificeerde instelling echter een zekere beleidsvrijheid toe. Daarom beperkt het oordeel van de kinderrechter zich tot de vraag of in de gegeven omstandigheden voldoende grond bestaat om een schriftelijke aanwijzing te geven en of het in het belang van een minderjarige is om de aanwijzing te bekrachtigen.²⁹⁶ Wanneer een schriftelijke aanwijzing betrekking heeft op handelingen die de ouder voor of op een bepaalde datum diende te verrichten en deze datum inmiddels is verstreken, heeft de gecertificeerde instelling volgens de Rechtbank Zeeland-West Brabant geen belang meer bij bekrachtiging en wordt het verzoek tot bekrachtiging afgewezen.²⁹⁷ De Rechtbank Noord-Nederland voegde daaraan toe dat in het belang van een snelle afhandeling het wellicht aanbeveling verdient om in dergelijke gevallen subsidiair te verzoeken het geschil via de geschillenregeling op te lossen.²⁹⁸ Bekrachtiging is niet meer mogelijk

²⁹² Lünnehan e.a. 2018, p. 38-39.

²⁹³ Smit & Timmermans 2016, p. 45-46.

²⁹⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3940; Rb. Gelderland 5 oktober 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:6144.

²⁹⁵ Rb. Limburg 7 januari 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:358.

²⁹⁶ Rb. Limburg 21 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4934.

²⁹⁷ Rb. Zeeland-West-Brabant 13 februari 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:768; Rb. Noord-Nederland 19 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2864.

²⁹⁸ Vergelijk Rb. Noord-Nederland 19 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2864.

wanneer de OTS is beëindigd. De schriftelijke aanwijzing heeft dan immers geen functie meer.²⁹⁹ Bovendien bestaat volgens de Rechtbank Gelderland geen grond voor vervallenverklaring als de schriftelijke aanwijzing al is bekrachtigd.³⁰⁰

Zowel voor als na het arrest van de Hoge Raad van 14 december 2018 over de verhouding van artikel 1:263, 1:265f en 1:265g BW, hebben verschillende rechters het verzoek om bekrachtiging afgewezen, omdat deze in strijd is met genoemd arrest. In deze gevallen bestond namelijk geen grondslag voor het beperken van contact met een schriftelijke aanwijzing en hadden de gecertificeerde instellingen op grond van artikel 1:265g BW een wijziging van de zorgverdeling moeten verzoeken.³⁰¹ Toch worden in dergelijke situaties soms ook schriftelijke aanwijzingen bekrachtigd. Volgens de Rechtbank Noord-Holland staat – naast de weg van artikel 1:265g BW – ook de weg van 1:263 lid 3 BW open als het om een al aan de gecertificeerde instelling opgedragen nadere uitvoering van een beschikking gaat.³⁰²

Dwangmiddel

Zoals hierboven genoemd, kan de gecertificeerde instelling met het verzoek tot bekrachtiging tegelijkertijd een door de wet toegelaten dwangmiddel verzoeken bij niet nakoming van de aanwijzing, tenzij het belang van het kind zich hiertegen verzet. Hoewel in artikel 1:263 lid 3 BW is bepaald dat deze verzoeken tegelijkertijd moeten worden ingediend, kon de gecertificeerde instelling in een zaak voor de Rechtbank Midden-Nederland ook na bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing nog een dwangmiddel verzoeken. Anders zou de gecertificeerde instelling immers genoodzaakt zijn een nieuwe – inhoudelijk identieke – schriftelijke aanwijzing te geven en daarvan opnieuw bekrachtiging te vragen, om te bewerkstelligen dat daaraan alsnog een dwangmiddel wordt verbonden.³⁰³

Het opleggen van een dwangsom lijkt alleen passend als ouders niet willen meewerken of hen wordt verweten dat ze zich niet aan de aanwijzingen houden. Het is niet gepast en noodzakelijk een dwangsom op te leggen aan ouders die zich (inmiddels) aan de aanwijzing houden.³⁰⁴ Daarom komt het voor dat de rechter aan de ene ouder wel een dwangsom oplegt en aan de andere ouder – waarvan onvoldoende vaststaat dat hij niet bereid is uitvoering aan de schriftelijke aanwijzing te geven – niet.³⁰⁵ Kinderrechters die wel een dwangsom opleggen, overwegen dat ouders het niet eens zijn met de schriftelijke aanwijzing en/of andere aanwijzingen of dat andere middelen geen uitkomst hebben geboden.³⁰⁶ Sommigen overwegen expliciet dat ze rekening hebben gehouden met de financiële en/of persoonlijke omstandigheden van ouders.³⁰⁷ Dat neemt niet weg dat in sommige gevallen hoge dwangsommen worden opgelegd,³⁰⁸ soms zelfs veel hoger dan de gecertificeerde instelling had

²⁹⁹ Rb. Midden-Nederland 16 februari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1027.

³⁰⁰ Rb. Gelderland 14 januari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:369.

³⁰¹ Rb. Noord-Nederland 21 december 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5610; Rb. Rotterdam 4 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:89.

³⁰² Rb. Noord-Holland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:746.

³⁰³ Rb. Midden-Nederland 29 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2319.

³⁰⁴ Rb. Midden-Nederland 23 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5581; Rb. Noord-Nederland 11 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:6290; Rb. Rotterdam 5 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:840.

³⁰⁵ Rb. Rotterdam 5 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:840.

³⁰⁶ Rb. Rotterdam 3 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8839; Rb. Rotterdam 5 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:840; Rb. Noord-Holland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:746.

³⁰⁷ Rb. Rotterdam 3 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8839; Rb. Rotterdam 5 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:840.

³⁰⁸ Rb. Gelderland 5 januari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:29; Rb. Limburg 2 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3155.

verzocht, omdat bij een lager bedrag volgens de kinderrechter geen sprake is van een financiële prikkel als stimulans.³⁰⁹

In het kader van bekrachtiging en het opleggen van dwangmiddelen overwoog het Hof Amsterdam dat een gecertificeerde instelling onvoldoende concrete stappen had gezet en middelen had ingezet om de doelen van de OTS te bereiken. De gecertificeerde instelling staat immers de mogelijkheid ter beschikking om bekrachtiging met oplegging van een dwangmiddel te verzoeken en dat heeft ze niet gedaan.³¹⁰

Literatuur

In de literatuur worden enkele knelpunten ten aanzien van de bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing genoemd. Zo wordt opgemerkt dat, ondanks de aankondiging in de memorie van toelichting dat een bekrachtiging slechts mogelijk zou zijn nadat duidelijk is dat ouders niet in beroep gaan tegen de schriftelijke aanwijzing, in de praktijk al eerder verzocht wordt om bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing.³¹¹ Tegelijkertijd is het ook zo dat als wel conform de bedoeling van de wetgever wordt gewacht met het bekrachtigen van de schriftelijke aanwijzing tot de beroepstermijn van ouders en minderjarige is verstreken, de gekke situatie ontstaat dat als de kinderrechter het verzoek tot bekrachtiging afwijst, de schriftelijke aanwijzing gewoon blijft bestaan. De termijn voor het verzoek tot vervallenverklaring is dan verstreken.³¹²

5.5.3 Uitkomsten dossieronderzoek

Van de bestudeerde dossiers ($N=102$) is in zestien zaken een schriftelijke aanwijzing gegeven (15,7%). Deze schriftelijke aanwijzingen zagen op omgang of bezoek (43,8%), de verzorging en opvoeding (50%) of het doen van psychologisch onderzoek bij de minderjarige (6,2%). Het verzoeken van bekrachtiging lijkt een steeds grotere rol te spelen in de praktijk, want gecertificeerde instellingen hebben bekrachtiging verzocht in vijf van de zestien zaken waarin een schriftelijke aanwijzing is gegeven. Het verzoek tot bekrachtiging is in drie van die vijf gevallen toegewezen, waarbij slechts één keer een dwangsom als dwangmiddel is opgelegd. De zaken waarin de kinderrechter het verzoek tot bekrachtiging heeft afgewezen, was in het ene geval de onderbouwing van het verzoek en de schriftelijke aanwijzing onvoldoende. In het andere geval was bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing over de omgang niet langer nodig omdat de gecertificeerde instelling en de ouder ter zitting samen tot een omgangsregeling zijn gekomen.

5.5.4 Interviews en Focusgroepen

Dit onderwerp is in de interviews besproken met medewerkers van gecertificeerde instellingen en met rechters. Hoewel bijna alle deelnemers in het onderzoek ervaring hebben met het bekrachtigen van een schriftelijke aanwijzing, wordt de effectiviteit hiervan in twijfel getrokken en zijn verschillende knelpunten ter sprake gekomen.

³⁰⁹ Rb Noord-Holland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:746; Rb. Gelderland 5 januari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:29.

³¹⁰ Hof Amsterdam 3 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218.

³¹¹ Elferink, *FJR* 2018/33.

³¹² Elferink, *FJR* 2018/33.

Ervaring met het bekrachtigen van een aanwijzing

De meeste medewerkers van gecertificeerde instellingen geven aan dat ze ervaring hebben met het bekrachtigen van een schriftelijke aanwijzing, sommigen hebben dit zelfs meerdere keren verzocht. Daarbij ging het met name over omgangsregelingen en het meewerken aan hulpverlening. Medewerkers geven verder aan dat ze de bekrachtiging nog niet direct verzoeken bij het geven van de schriftelijke aanwijzing, maar pas bij het niet nakomen hiervan. Reden hiervoor is dat ouders “altijd de kans krijgen om hun gedrag te verbeteren” (R14, GI). Dat een aanwijzing niet direct bekrachtigd wordt, kan echter ook komen doordat deze mogelijkheid niet bekend is. Een medewerker van een gecertificeerde instelling gaf aan dat er “juridische voorwaarden zijn waar wij als jeugdbeschermers niet van op de hoogte zijn” (R26, GI). In lijn met deze opmerkingen noemen juristen van gecertificeerde instellingen als specifiek knelpunt dat onder jeugdbeschermers onduidelijkheid heerst over de schriftelijke aanwijzing en de mogelijkheid tot bekrachtiging daarvan. Zo is het “lastig aan jeugdbeschermers uit te leggen waarvoor je een schriftelijke aanwijzing kan geven, [...] en hier zou echt meer duidelijkheid over moeten komen” (25). Ook wordt opgemerkt dat “sommige jeugdbeschermers zelf al een dwangsom opleggen in een schriftelijke aanwijzing, terwijl zij daartoe niet bevoegd zijn” (R25, GI).

Ook de rechters geven allen aan wel eens een schriftelijke aanwijzing te hebben bekrachtigd. Zij geven aan dat dit steeds vaker lijkt voor te komen. Net als in de gesprekken met de medewerkers van gecertificeerde instellingen komt ook in de interviews met rechters ter sprake dat het gebruik van schriftelijke aanwijzingen niet altijd goed gaat: “Dit is natuurlijk wel een bestuursrechtelijk middel en dat vergt wel een beetje bestuursrechtelijke kennis. En je merkt wel dat daar de GI's aan ontbeert. Er gaat nog wel met enige regelmaat iets mis bij de totstandkoming van de aanwijzing, zoals een vooraankondiging mondeling doen en vergeten de zienswijze op te vragen bij de ouder” (R3, rechter). Een andere rechter bevestigt dat het “juridisch ook best ingewikkeld is. [...] De scheiding tussen wat in de geschillenregeling en wat in de schriftelijke aanwijzing valt, is best diffuus. [...] Wat past er in een schriftelijke aanwijzing?” (R8, rechter). Daarnaast is het volgens een collega-rechter ook “voor ouders niet helemaal duidelijk wat nou precies een aanwijzing is” (R24, rechter). Kortom, hoewel er vaak aanwijzingen worden afgegeven en ook bekrachtigd, bestaat nog veel onduidelijkheid en lijkt het gebruik ervan formeel ook niet altijd goed te gaan.

Effectiviteit van bekrachtiging inclusief dwangmiddelen

Een volgend thema dat ter sprake kwam in de interviews is de overweging om een schriftelijke aanwijzing wel of niet te bekrachtigen. Dit is uitgebreid besproken met medewerkers van gecertificeerde instellingen. Medewerkers die ervaring hebben met deze mogelijkheid geven aan dat het iets kan afdwingen: “Het scheelt dat de rechter uitsprekt naar ouders: jullie moeten hieraan meewerken. Dat kan in sommige zaken een duwtje in de rug zijn” (R12, GI). Daarbij is dus vooral de hoop dat de “dwingende blik van de rechter iets toevoegt” (R25, GI). Sommige medewerkers geven aan dat het in bepaalde situaties ook werkt, maar over het algemeen wordt de effectiviteit betwist. Medewerkers geven aan dat het afgeven en bekrachtigen van een schriftelijke aanwijzing hen vooral extra werk geeft en weinig toegevoegde waarde heeft. “Ik heb nog niet meegemaakt dat het heel veel geholpen heeft. [...] Zonde van mijn tijd, die ik al niet heel veel heb” (R19, GI). Sterker nog, medewerkers noemen dat het ook een averechts effect kan hebben. “Je hebt vooral te maken met complexe scheidingen en omgang die niet loopt. Dan zit je al in een strijd dan vind ik een schriftelijke aanwijzing olie op het vuur gooien” (R1, GI). Ook wordt genoemd dat “een schriftelijke aanwijzing en bekrachtiging daarvan een risico vormt dat je in een juridische strijd komt met een gezin. Zeker als er

een hele actieve advocaat bij op zit" (R23, GI). In dat kader zijn ook dwangmiddelen ter sprake gekomen, wat volgens medewerkers "steeds meer voorkomt, vooral bij scheidingszaken" (R26, GI). In die situaties gaat het vaak om een dwangsom, maar men geeft aan dat dit waarschijnlijk "niet helpt om de strijd tussen ouders uiteindelijk op te lossen" (R13, GI). Dit wordt bevestigd door een ouder die aangaf: "ik heb een schriftelijke aanwijzing gekregen. Ik wist niet wat het was tot ik ervoor naar de rechtbank moest. Er zat ook een dwangsom op, maar ja dat doet me dan vrij weinig. Zij maken echt niet de juiste keuzes voor mijn kind, dan betaal ik dat wel" (R52, ouder). Daarnaast wordt een dwangmiddel door medewerkers van gecertificeerde instellingen vaak als niet passend geacht: "Het heeft geen zin om een moeder een dwangsom op te leggen die toch al niks heeft" (R6, GI). Bovendien kan een dwangsom extra druk op het gezin leggen: "een arm gezin of gezin met schulden leggen we geen dwangsom op, want dat vergroot de stress" (R2, GI). Zeker als het gaat om een dwangmiddel als lijfswang, wordt tevens genoemd dat dit niet in het belang van de minderjarige is: "De consequentie dat een ouder in hechtenis kan worden genomen... [...] Wat levert dat op en wat betekent dat voor een kind?" (R13, GI). Het gebruik van dwangmiddelen lijkt meer voort te vloeien uit "wanhoop omdat het niet lukt om dat gezin te motiveren" (R30, GI) dan uit de verwachting dat het effectief zal zijn. Dat geldt overigens ook voor de schriftelijke aanwijzing in het algemeen: "Het heeft vaak gewoon niet het gewenste effect. Je haalt veel meer uit inzet van hulp en het hebben van een goede samenwerkingsrelatie dan het inzetten van een schriftelijke aanwijzing" (R14, GI). Een suggestie die ook wordt gedaan is dat de gecertificeerde instelling "vaker zelf vervangende toestemming zou moeten kunnen geven. Want met een schriftelijke aanwijzing kan je opdracht geven tot doen of nalaten, maar dat is het uiterste wat je kan doen. Onderaan de streep komt medewerking of bijvoorbeeld aanmelding niet altijd" (R18, GI).

Ook rechters twijfelen aan het nut en de effectiviteit van het bekrachtigen van een schriftelijke aanwijzing. Een van de rechters beschrijft: "Mijn vermoeden is dat die bekrachtiging uiteindelijk ook niet zo heel veel doet. [...] Dat geldt ook voor dwangmiddelen. Iedereen is daar heel terughoudend mee denk ik; ik kan me ook niet heel goed indenken hoe dat dan zou uitwerken in de praktijk. [...] Daar waar ik ze heb gezien, snapte ik ze heel goed en heb ik ze bekrachtigd. Maar ik dacht wel: hoeveel zoden gaat dit aan de dijk zetten" (R9, rechter). Die terughoudendheid om dwangmiddelen in te zetten wordt bevestigd door andere rechters, waarbij grote twijfels worden geuit aan het gebruik van lijfswang, zoals ook al in de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen ter sprake kwam. De rechters bevestigen ook het punt dat al genoemd werd, dat het bekrachtigen van de aanwijzing kan leiden tot juridisering zonder al te veel effect: "Ik vind sowieso dat die middelen die de gezinsvoogd heeft eigenlijk leiden tot steeds meer juridisering en dat ze eigenlijk krachteloos zijn, en dat vind ik heel jammer. Volgens mij moet je af en toe gewoon eens even lekker kunnen doorpakken, zonder dat er weer een procedure volgt en iedereen zit maar te wachten" (R15, rechter). In die lijn is er ook een rechter die erop aanstuurt dat het wellicht wenselijk zou zijn als de gecertificeerde instelling op bepaalde vlakken zelf meer bevoegdheden zou hebben. "Ik kan me wel voorstellen dat je bepaalde lichte dingen daarvan uitzondert [d.w.z. uitzonderen als onderwerp om voor te leggen aan de rechter], omdat anders het hek van de dam is. Dus dat je dat alleen maar faciliteert voor bepaalde soort aanwijzingen en dat je andere categorieën daarbuiten laat; dat de GI dat mag doen en dat die bevoegdheden wat steviger worden neergezet" (R24, rechter).

Schriftelijke aanwijzing voor opvoeders zonder gezag?

Een onderwerp dat ten slotte is besproken met medewerkers van gecertificeerde instellingen (en niet met rechters) betreft de vraag of het wenselijk zou zijn om een schriftelijke aanwijzing te richten tot

andere opvoeders die geen gezag uitoefenen over een kind. Dit wordt door de medewerkers gezien als een lacune in de huidige wetgeving: “Je hebt te maken met de ouder met gezag, maar daarachter werken bepaalde krachten die je niet kan beïnvloeden met een juridisch instrumentarium” (R18, GI). Met andere woorden: “je loopt er vaak tegenaan dat de ouder die geen gezag heeft juist degene is die alles blokkeert. Dan heeft een OTS soms geen meerwaarde, omdat de ouder met gezag wel meewerkt maar de ouder zonder gezag niet, en daar kan je dan eigenlijk niks mee. Terwijl je wel wil dat die ouder meewerkt met de hulpverlening en contact blijft houden met het kind” (R2, GI). Naast een ouder zonder gezag wordt als voorbeeld ook vaak de nieuwe partner van een ouder genoemd: “die beïnvloeding is vaak wel heel groot in een nieuwe relatie en hoe verhoud je je tot hulpverlening, kinderen, omgang” (R23, GI). Ook wordt de pleegouder genoemd waartegen een schriftelijke aanwijzing mogelijk zou moeten zijn. Vooral in scheidingssituaties lijkt het wenselijk om een aanwijzing ook te richten tot andere opvoeders zonder gezag. Als pluspunt wordt bovendien genoemd dat dit “aansluit bij systemisch werken” (R26, GI) wat in de hulpverlening ook een belangrijke aanpak is. Een vraag is wel: “wat voor consequentie ga je dan stellen bij een ouder zonder gezag?” (R22, GI). Ook door deze medewerker wordt de pleegouder genoemd waartegen een schriftelijke aanwijzing mogelijk zou moeten zijn: “Als wij als GI vinden dat er omgang moet zijn en pleegouder werkt daar niet aan mee, dat je dan tegenover pleegouder dit zou kunnen doen. Ik snap dat die gevaarlijk is, want dan kan de pleegouder zeggen: zoek maar andere plek voor het kind. Maar dan krijgt pleegouder wel rechtsingang om visie GI te laten toetsen” (R22, GI).

5.5.5 Tussenconclusie

De voornaamste bevindingen ten aanzien van de nieuwe mogelijkheid om de schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen en daar eventueel een dwangmiddel aan te koppelen, zijn weergegeven in Figuur 5.5. Duidelijk is geworden dat vanuit de gecertificeerde instelling regelmatig gebruikgemaakt wordt van deze mogelijkheid, maar dat er ook nog veel onduidelijkheden zijn. Zo lijken niet alle medewerkers van de gecertificeerde instellingen de reikwijdte van deze mogelijkheid te kennen. De bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing was bedoeld als stok achter de deur, zodat de gecertificeerde instellingen meer mogelijkheden in handen zou hebben om ouders mee te laten werken. Desondanks wordt de effectiviteit in de praktijk betwijfeld. Dwangmiddelen worden als niet passend gezien en worden daarom beperkt ingezet.

Figuur 5.5.

Overzicht van bevindingen t.a.v. de bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing.



5.6 Geschillenregeling (artikel 1:262b BW)

In het voorontwerp van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen was een geschillenregeling opgenomen. Nadat verschillende partijen kritiek hadden geuit op deze regeling omdat de kinderrechter door deze regeling te veel op de stoel van de uitvoerder terecht zou komen en de regeling onnodig juridiserend zou werken, is de regeling in het wetsontwerp komen te vervallen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is de regeling via amendement weer teruggekomen in de wet. Als reden daarvoor werd genoemd dat conflicten tussen ouders, de minderjarige en de gecertificeerde instelling soms een goede samenwerkings- of vertrouwensrelatie in de weg kunnen staan. Om die conflicten te beslechten is een geschillenregeling naar analogie van die in artikel 1:253a BW ingevoerd. Om de drempel voor het indienen van een verzoek te verhogen, wordt – anders dan bij verzoeken op grond van artikel 1:253a BW – verplichte procesvertegenwoordiging gekoppeld aan het verzoek.

5.6.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting kwam naar voren dat de meningen van jeugdbeschermers over de geschillenregeling verdeeld waren. Enerzijds vonden ze het goed dat betrokkenen geschillen aan de rechter kunnen voorleggen. Anderzijds gaven ze aan dat de praktijk al verschillende klachtmogelijkheden biedt, zoals de klachtencommissie van gecertificeerde instellingen en de Kinderombudsman. Bovendien vreesden jeugdbeschermers dat ze hierdoor vaak naar de rechtbank zouden moeten. Kinderrechters stonden positief tegenover de geschillenregeling en waren benieuwd naar de uitwerking in de praktijk. Zij stelden dat hun positie daardoor weer meer zou gaan lijken op die van voor de wetswijziging van 1995, omdat zij hiermee weer een directere rol krijgen in de uitvoering van de OTS. Ze gaven echter ook aan

dat nog moet worden uitgekristalliseerd wanneer welke ingang de geëigende weg is.³¹³ Uit een verkennende jurisprudentieanalyse in de tussenevaluatie bleek dat de geschillenregeling weinig gebruikt werd, maar als hij werd gebruikt, dan vooral bij omgangsconflicten. Het waren dus vooral ouders in complexe scheidingen die deze regeling benutten; dat vonden rechters en de Raad voor de Kinderbescherming niet de bedoeling. Rechters stelden dat complexe scheidingen veel capaciteit vragen. Ook werd als knelpunt genoemd dat de gecertificeerde instelling, ouders, minderjarigen en pleegouders bij een voogdijmaatregel niet op grond van de geschillenregeling conflicten aan de kinderrechtster kunnen voorleggen. In de tussenevaluatie kwam voorts naar voren dat bij ouders onduidelijkheid bestond over de wijze waarop zij klachten kunnen indienen of geschillen aan de rechter kunnen voorleggen.³¹⁴

5.6.2 Jurisprudentie en literatuuronderzoek

Op grond van artikel 1:262b BW kunnen geschillen over de uitvoering van de OTS aan de rechter worden voorgelegd. In de jurisprudentie is de reikwijdte van de geschillenregeling meermaals aan bod gekomen. Zo is geoordeeld dat ouders met een beroep op de geschillenregeling kunnen klagen over het tekortschieten van de gecertificeerde instelling in zijn wettelijke taak ex artikel 1:262 lid 3 BW, voor zover zij geen klacht kunnen indienen op grond van het interne klachtreglement van de gecertificeerde instelling.³¹⁵ Wanneer een ouder al een klachtprocedure heeft doorlopen, moet hij volgens de Rechtbank Gelderland op straffe van niet-ontvankelijkheid binnen zes weken na de beslissing een verzoek bij de rechtbank indienen.³¹⁶ De Rechtbank Overijssel overwoog echter dat een eerdere beoordeling door een klachtencommissie niet aan ontvankelijkheid in de geschillenregeling in de weg staat.³¹⁷

Ouders kunnen de kinderrechtster op grond van de geschillenregeling verzoeken de gecertificeerde instelling te gelasten een deskundigenonderzoek naar de opvoedvaardigheden te regelen,³¹⁸ hen te betrekken bij een lopend onderzoek,³¹⁹ hen alsnog in de gelegenheid te stellen een familiegroepsplan op te stellen³²⁰ of mee te werken aan een verlofplan bij gesloten jeugdhulp.³²¹ Dat ouders ontvankelijk zijn in hun verzoek, gaat echter lang niet altijd samen met toewijzing van het verzoek. Tot slot wordt in de jurisprudentie meermaals opgemerkt dat de geschillenregeling is bedoeld als vangnet voor geschillen die niet met een eigen specifieke procedure kunnen worden beslecht.³²²

De geschillenregeling is volgens de Rechtbank Rotterdam niet bedoeld om op te komen tegen een perspectiefbesluit. Volgens de rechtbank is het perspectiefbesluit een interne beleidsmatige beslissing van de gecertificeerde instelling die heeft geleid tot het verzoeken tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing. De ouder had de mogelijkheid tegen de beschikking van de verlenging machtiging uithuisplaatsing in beroep te gaan. Er ontstond dus een rechtsingang voor de ouder om de beleidslijn

³¹³ Smit & Timmermans 2016, p. 46-47.

³¹⁴ Lünemann e.a. 2018, p. 40-41.

³¹⁵ Rb. Noord-Holland 17 december 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:11488.

³¹⁶ Rb. Gelderland 15 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:1774.

³¹⁷ Rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2641.

³¹⁸ Rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2641.

³¹⁹ Rb. Midden-Nederland 17 oktober 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5490.

³²⁰ Rb. Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988.

³²¹ Rb. Midden-Nederland 4 december 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:6682.

³²² HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003; Rb. Rotterdam 18 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4340; Rb. Rotterdam 28 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7717.

van de gecertificeerde instelling te laten toetsen door het Hof, waardoor de geschillenregeling van artikel 1:262b BW geen toepassing kan vinden.³²³ Bovendien kunnen ouders volgens de Rechtbank Den Haag niet op grond van de geschillenregeling bewerkstelligen dat ze een andere jeugdbeschermer krijgen. Dit valt binnen de bevoegdheden van de gecertificeerde instelling in het kader van het uitvoeren van de OTS.³²⁴ Verder is de geschillenregeling niet van toepassing op kinderen die in het kader van een voogdij elders wonen.³²⁵ Gezinshuisouders zijn wel ontvankelijk verklaard.³²⁶

Zoals gezegd verklaren kinderrechters verzoekers niet-ontvankelijk als zij geschillen op een andere grond aan de rechter kunnen voorleggen. Volgens de Rechtbank Rotterdam volgt uit de vangnetfunctie van de geschillenregeling ook dat van partijen mag worden verwacht dat zij, voordat zij een geschil aan de rechter voorleggen, eerst zelf redelijke en aantoonbare inspanningen verrichten om dit geschil in der minne te beslechten. De verplichte betrokkenheid van een advocaat op grond van artikel 1:265k BW is immers bedoeld als zeeffunctie, zodat niet elk geschil aan de kinderrechter wordt voorgelegd. Als advocaten geen enkele poging hebben ondernomen om namens hun cliënten tot een vergelijk te komen, is het verzoek volgens de Rechtbank Rotterdam voortijdig gedaan en wordt het verzoek afgewezen.³²⁷

Vervangende toestemming

Vervangende toestemming voor inschrijving voor een school of medische behandeling op grond van de geschillenregeling is niet mogelijk omdat de gecertificeerde instelling in deze gevallen de weg van artikel 1:265e BW moet volgen, die ouders een bredere rechtsbescherming biedt.³²⁸ Hoewel video-interactiebegeleiding bij een OTS een vorm van jeugdhulp is, waarvoor toestemming van ouders niet noodzakelijk is,³²⁹ is hier binnen de geschillenregeling wel vervangende toestemming voor gegeven.³³⁰ Een soortgelijke situatie deed zich voor bij de toestemming van de Rechtbank Noord-Nederland voor het voeren van een gesprek met de minderjarige. De rechtbank overwoog dat het inherent is aan de functie van de gecertificeerde instelling – als uitvoerder van de OTS – dat zij alleen met het kind mag praten. Hoewel toestemming dus niet is vereist, gaf de rechtbank deze in het kader van de geschillenregeling.³³¹

Omgang en schriftelijke aanwijzing

Ook voor meningsverschillen over de omgangsregeling is de geschillenregeling niet bedoeld, omdat hiervoor de schriftelijke aanwijzing ex artikel 1:265f BW bestaat.³³² De ouder kan de gecertificeerde

³²³ Rb. Rotterdam 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10485. Na sluiting van het jurisprudentieonderzoek is evenwel door verschillende rechtbanken geoordeeld dat het perspectiefbesluit wel in het kader van de geschillenregeling kan worden voorgelegd. Zie daarover bijv. Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2824 en Rb. Oost-Brabant 19 april 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1798.

³²⁴ Rb. Den Haag 9 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9020.

³²⁵ Rb. Limburg 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6245.

³²⁶ Rb. Limburg 4 september 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6595.

³²⁷ Rb. Rotterdam 18 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4340; Rb. Rotterdam 28 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7717.

³²⁸ HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003; vergelijk Hof 's-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1891.

³²⁹ Rb. Midden-Nederland 18 december 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:6487.

³³⁰ Rb. Midden-Nederland 13 december 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:6171.

³³¹ Rb. Noord-Nederland 19 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2864.

³³² Rb. Zeeland-West-Brabant 14 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4657.

instelling niet via artikel 1:262b BW dwingen tot het geven van een schriftelijke aanwijzing over omgang of andere zaken.³³³ Wanneer de gecertificeerde instelling geen beslissing neemt op het verzoek van de ouder om een schriftelijke aanwijzing te geven, kan de ouder dit als een fictieve weigering van de gecertificeerde instelling aan de rechter voorleggen.³³⁴ Hoewel de geschillenregeling dus niet is bedoeld voor omgang, paste de Rechtbank Den Haag deze wel toe. Volgens de kinderrechter is de geschillenregeling namelijk bedoeld om een goede samenwerkings- of vertrouwensrelatie tussen betrokkenen en behartiging van de belangen van de onder toezicht gestelde minderjarigen te bevorderen.³³⁵ Bovendien verklaarde de Rechtbank Midden-Nederland een minderjarige ontvankelijk in haar verzoek om een onbeperkte bezoeksregeling met oma en tante onder de geschillenregeling, omdat dit valt onder de uitvoering van de OTS.³³⁶

De Rechtbank Amsterdam oordeelde dat pleegouders sinds 1 januari 2015 niet langer ontvankelijk zijn in een verzoek ex artikel 1:265f BW. Zij werden voorheen incidenteel ontvankelijk verklaard op grond van artikel 8 EVRM, maar dit is niet langer noodzakelijk omdat zij met de geschillenregeling een rechtsingang hebben.³³⁷

Plaatsing, terugplaatsing en overplaatsing

Bovendien is de geschillenregeling gezien de wettekst en wetsgeschiedenis niet bedoeld voor pleegouders die een terugplaatsing van hun pleegkind tegenhouden wanneer zij deze kinderen al langer dan een jaar verzorgen. In deze zaken moet de terugplaatsing immers via artikel 1:265i BW worden voorgelegd aan de kinderrechter.³³⁸ Bij plaatsingen die korter hebben geduurd dan een jaar kunnen geschillen over overplaatsing worden voorgelegd op grond van artikel 1:262b BW.³³⁹ Dat geldt ook voor overplaatsingen wanneer het kind in een gezinshuis woont.³⁴⁰ Ook het verzoek voor een uithuisplaatsing gedurende dagdelen – en niet voor dag en nacht zoals bedoeld in artikel 1:265b BW – wordt opgevat als een verzoek ex artikel 1:262b BW.³⁴¹ Daarbij kunnen minderjarigen hun verzoek tot overplaatsing gronden op artikel 1:262b BW.³⁴² Ook kunnen ouders op grond van de geschillenregeling opkomen tegen een wijziging van de verblijfplaats – of een samenhangend verzoek – omdat deze mogelijkheid niet staat in de limitatieve opsomming van artikel 1:265d lid 2 BW en deze rechtsingang wel mogelijk moet zijn, omdat deze beslissing volgens de Rechtbank Den Haag evident de wijze van uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen betreft.³⁴³

Vakantie

Met enige regelmaat werden op grond van artikel 1:262b BW geschillen aan de rechter voorgelegd over vakanties in het buitenland van onder toezicht gestelde en uit huis geplaatste minderjarigen met

³³³ Rb. Gelderland 19 juli 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:3540.

³³⁴ Rb. Gelderland 19 juli 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:3540; Rb. Zeeland-West-Brabant 14 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4657.

³³⁵ Rb. Den Haag 17 maart 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:3108.

³³⁶ Rb. Midden-Nederland 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5385.

³³⁷ Rb. Amsterdam 25 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6962.

³³⁸ Rb. Limburg 13 april 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:3445.

³³⁹ Rb. Noord-Nederland 3 maart 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:697.

³⁴⁰ Rb. Limburg 4 september 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6595.

³⁴¹ Rb. Midden-Nederland 8 november 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7652.

³⁴² Rb. Amsterdam 24 februari 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1022.

³⁴³ Rb. Den Haag 29 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:896.

hun pleegouders. Kinderrechters verschilden van mening of pleegouders hiervoor vakantie behoeven van de ouder(s) met gezag of daar zelf over mogen beslissen omdat dit onder de reikwijdte van een machtiging uithuisplaatsing zou vallen. Daarom zag de Rechtbank Den Haag aanleiding om hierover prejudiciële vragen aan de Hoge Raad te stellen.³⁴⁴ De Hoge Raad verschaftte met het arrest van 21 mei 2021 duidelijkheid.³⁴⁵ Pleegouders behoeven van de gecertificeerde instelling wel toestemming voor uitstapjes en vakanties met de minderjarige binnen of buiten Nederland als hiermee de uitvoering van de omgangsregeling wordt geraakt. Maar in beginsel is toestemming van de gecertificeerde instelling niet vereist wanneer het voorgenomen uitje de uitvoering van de omgangsregeling niet beïnvloedt, tenzij de gecertificeerde instelling — gezien haar toezichthoudende taak — heeft aangegeven dat deze toestemming nodig is.³⁴⁶

Hoger beroep

Op een beslissing op grond van de geschillenregeling is geen hoger beroep mogelijk.³⁴⁷ Toch komt het voor dat de rechter in eerste aanleg de zaak afdoet op grond van artikel 1:262b BW, terwijl hier artikel 1:265f of 1:265g BW van toepassing is. In dat geval bepaalt het hof dat de rechtbank de zaak op de verkeerde grondslag heeft afgedaan, waardoor alsnog hoger beroep openstaat.³⁴⁸ Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelde dat de rechtbank ten onrechte het verzoek van de ouder in eerste aanleg had afgedaan op de grondslag dat artikel 1:265g BW een verzoek van de gecertificeerde instelling vereist. Daarbij had de rechtbank ten onrechte artikel 1:262b BW buiten toepassing had gelaten. Daarom kon het appelverbod worden doorbroken.³⁴⁹

Literatuur

Kok analyseerde ruim twee jaar na invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen de jurisprudentie om te zien welke ontwikkelingen te zien waren na invoering van de nieuwe wetgeving. Ten aanzien van de geschillenregeling concludeerde zij dat de geschillenregeling nog niet de beoogde meerwaarde had. Ten eerste lijkt er weinig gebruik van te worden gemaakt. Ten tweede wordt hij soms ingezet in zaken waar hij niet voor is bedoeld. De geschillenregeling lijkt volgens Kok soms vooral een manier om een zaak recht te breien.³⁵⁰

In de literatuur wordt verder een aantal knelpunten ten aanzien van de toepassing van de geschillenregeling benoemd. Allereerst is veelal kritiek geuit op de verplichte procesvertegenwoordiging, waarmee een onnodige drempel voor ouders wordt ingevoerd.³⁵¹ Daarnaast is ook kritiek op de reikwijdte van de regeling, aangezien het in de praktijk soms onduidelijk is wanneer de regeling nu wel of niet van toepassing is. Dat geldt in het bijzonder waar het gaat om het perspectiefbesluit. Een laatste belangrijk punt van kritiek betreft het feit dat de regeling alleen van

³⁴⁴ Rb. Den Haag 16 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10397.

³⁴⁵ Zie voor de rol die de Hoge Raad heeft gespeeld bij het verduidelijken bij de wettelijke regeling omtrent de mogelijkheden binnen de ondertoezichtstelling par. 7.6.

³⁴⁶ HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:748.

³⁴⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7179; Hof Den Haag 13 december 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3526; Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2242.

³⁴⁸ Hof Den Haag 13 december 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3526.

³⁴⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7179.

³⁵⁰ Kok, *FJR* 2017/36.

³⁵¹ Laterveer, *FJR* 2017/45; Laterveer, *FJR* 2020/41; Van Capelleveen & Van der Zon 2020; Van der Zon 2020, p. 277.

toepassing is in het kader van de OTS en niet in het kader van een voogdij-maatregel (gezagsbeëindiging). In het kader van een voogdijmaatregel lopen ouders en kinderen er daardoor tegenaan dat zij geen enkele mogelijkheid hebben om te klagen over de uitvoering van de maatregel door de gecertificeerde instelling.³⁵² De Jong-de Kruijf wijst er daarnaast op dat dit in de gesloten jeugdhulp als vreemd gevolg heeft dat kinderen die in het kader van een OTS in de gesloten instelling verblijven wel, en kinderen die in het kader van een voogdij-maatregel zijn geplaatst geen geschillen kunnen voorleggen.³⁵³

5.6.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

Van de geselecteerde dossiers (N=102) is in geen geval een geschil aan de rechter voorgelegd.

5.6.4 *Interviews en Focusgroepen*

De geschillenregeling is ook aan de orde gekomen in de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen en met rechters. De meeste medewerkers van gecertificeerde instellingen hebben wel eens meegemaakt dat er gebruikgemaakt werd van de geschillenregeling, namelijk waarbij zichzelf of de ouders een geschil voorlegden aan de rechter. Er wordt echter ook benoemd dat dit niet heel vaak voorkomt. Sommige medewerkers geven aan dat ze dit nog nooit meegemaakt hebben. Rechters hebben wel het gevoel dat er in toenemende mate gebruikgemaakt wordt van de geschillenregeling, maar dat dit toch nog “minder is dan er werd verwacht: daar werd in de rechtspraak van verwacht van ‘ja, dit gaat ons overspoelen’. Maar dat valt wel mee, mede door die zeef van verplichte vertegenwoordiging” (R9, rechter), waarmee bedoeld wordt op de verplichting om een advocaat in de arm te nemen. Aangezien dit voor ouders een drempel kan zijn om van de geschillenregeling gebruik te maken, en de regeling bovendien niet heel vaak wordt ingezet, wordt genoemd dat “die advocaat niet hoeft” (R15, rechter). Ook één van de medewerkers van een gecertificeerde instelling beschrijft dit: “Ik vraag me af of je die advocaat misschien moet laten vervallen. Dat is ingebouwd als drempel om te voorkomen dat heel veel ouders er gebruik van zullen maken, maar je ziet dat de geschillenregeling niet voor alles gebruikt kan worden. Voor bepaalde onderwerpen zijn eigen rechtsingangen [bespreekt voorbeeld omgang]. Onderwerpen die nergens in passen blijven over voor de geschillenregeling [...]” (R12, GI), waardoor een extra drempel van een advocaat niet nodig zou zijn. Daarmee stipt deze medewerker ook aan de geschillenregeling als het ware een restcategorie is. Daarnaast is in verschillende interviews naar voren gekomen dat de inhoud van de geschillenregeling niet duidelijk afgebakend is.

Dat de reikwijdte van de geschillenregeling een knelpunt is, bleek al in het jurisprudentie- en literatuuronderzoek en dat wordt bevestigd in de interviews. Rechters noemen dat “het juridisch heel ingewikkeld is [...]; er zijn zoveel mogelijkheden, welke moet je dan hebben?” (R8, rechter). Als illustratie dat het bij een geschil lastig is om te bepalen of dit nu wel of niet onder de geschillenregeling valt, bespreekt een medewerker van een gecertificeerde instelling een voorbeeld dat een ouder niet wilde meewerken aan de inschrijving van een kind bij een huisarts. “Toen is er heel erg gediscussieerd of dat een geschil is of dat gedeeltelijk gezag moest worden overgedragen voor een medische behandeling. Maar het ging nog niet over een behandeling maar over de inschrijving. Dus dan zou je

³⁵² Kramer, *FJR* 2017/50.

³⁵³ De Jong-de Kruijf, *FJR* 2018/26.

kunnen denken: ik ga het proberen in de geschillenregeling en zie hoe ver ik kom" (R12, GI). Rechters geven aan verschillende verzoeken tegen te komen, waarbij ze zich afvragen of dit wel in de geschillenregeling past: "Gecertificeerde instellingen willen ook allerlei vervangende toestemmingen vragen terwijl ik: denk wat is je grondslag daarin?" (R8, rechter). Een andere rechter voegt hieraan toe dat "de allereerste vraag dan is of het verzoek wel ontvankelijk is" (R3, rechter). Gezien de onduidelijkheid in de wet over wat wel of niet onder de geschillenregeling valt, is het echter wel begrijpelijk dat er verzoeken binnenkomen waarvoor feitelijk een andere ingang is: "Als wij er al niet uitkomt, laat staan ouders en de GI" (R8, rechter). In dat kader zien rechters ook voorbeelden van geschillen die er wel zijn, maar niet voorgelegd worden via de geschillenregeling: "want ik denk wel heel vaak bij een verlengingsverzoek waar ze het echt niet met elkaar eens zijn, waarom komt dat dan niet in de geschillenregeling voorbij? En ik zeg daar nog weleens iets van, maar dat is eigenlijk niet het kader om daarop te beslissen" (R9, rechter). Een andere rechter benoemt ook dat het soms lastig is wanneer er een geschil speelt dat invloed heeft op de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel, maar de rechter hier in die procedure niets over kan zeggen: "Als de houding met ouders en gezinsvoogden dusdanig belabberd is dat daarmee in mijn ogen de uitvoering van de OTS niet goed verloopt. Dan vind ik het eigenlijk wel heel vervelend dat ik er niks over mag zeggen. Dat moet eigenlijk via de klachtenprocedure. [...] Maar ja, soms zie je gewoon op zitting dat je denkt 'Ja, dit werkt niet tussen deze ouders en deze gezinsvoogd'. [...] An sich snap ik wel de keuze om te zeggen dat dit via een andere interne procedure gedaan worden. Maar ik vind dat weleens lastig" (R3, rechter). Een ander onderwerp dat ter sprake kwam, is dat jeugdhulpaanbieders niet op de hoogte lijken van hun mogelijkheid om de geschillenregeling te gebruiken. Ijkt wie er van de geschillenregeling gebruik mag maken. Eén van de rechters voegde toe: "er zijn natuurlijk ook voorbeelden van geschillen tussen uitvoeringsinstanties, bijvoorbeeld tussen de GI en de hulpverlenende instanties. Nou, dat heb ik nog nooit voorbij zien komen [...] terwijl dat best aangewezen zou kunnen zijn" (R9, rechter).

Ten slotte zijn er nog twee andere knelpunten genoemd betreffende de geschillenregeling. Ten eerste werd door een rechter genoemd dat "voor sommige zaken ook hoger beroep mogelijk zou moeten zijn" (R15, rechter). Net als de suggestie van deze rechter om de verplichte advocaat achterwege te laten, zou dit een verbetering kunnen voor de rechtsbescherming van ouders. Ten tweede komt in de interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen naar voren dat zij "de mogelijkheid om de geschillenregeling bij een voogdij aan te vragen enorm missen [...]. " (R25, GI). Een collega voegt toe: "vooral bij omgang met pleegouders en een kind van wie de voogdij bij een GI is belegd. Er is dan geen mogelijkheid om je geschil voor te leggen" (R12, GI). In paragraaf 7.5 wordt verder ingegaan op de rechtsbescherming van betrokkenen, waarbij dit soort behoeften bij voogdij ook naar voren komen.

Naast knelpunten kwam ook het belang van de geschillenregeling in de interviews ter sprake, met name in interviews met medewerkers van gecertificeerde instellingen. Zij noemden in de interviews dat het wel belangrijk is dat de geschillenregeling er is, vooral voor ouders. Het is belangrijk dat zij "gebruik kunnen maken van de neutrale positie van de rechtbank. [...] Als GI sta je al in een machtspositie t.o.v. ouders, dus dan is het mooi dat ons eigen handelen ook getoetst kan worden" (R22, GI). De regeling kan ook fijn zijn voor de medewerkers van gecertificeerde instellingen zelf, zo noemt een van hen dat "veel collega's meegetrokken worden in de strijd en dat het persoonlijk gaat worden. Dit [geschillenregeling] laat dan een derde persoon meekijken, wat heel fijn is" (R1, GI). Kortom, vooral de rechter als onafhankelijke partij wordt hier erg gewaardeerd, want "het blijft mensenwerk en daar kunnen fouten gemaakt worden" (R6, GI). Een voordeel dat ook door een van de

medewerkers wordt genoemd, is dat de geschillenregeling verhelderend voor het proces kan zijn. Deze medewerker vertelde over een complexe scheidingszaak waarbij de samenwerking tussen partijen steeds stagneerde, waarna er via de geschillenregeling een aantal afspraken zijn vastgelegd. “Dat heeft in het proces geholpen, dat het helder was hoe complex het was om met deze ouders samen te werken en wat het betekende voor het ontwikkelproces van het kind” (R13, GI).

Ook met pleegouders en ouders is gesproken over de geschillenregeling. Hierbij viel op dat deze regeling bij veel pleegouders niet bekend is. In eerste instantie dachten aardig wat pleegouders er gebruik van te hebben gemaakt, maar later bleek er verwarring te zijn met het blokkaderecht en met de reguliere klachtregeling van bijvoorbeeld de pleegzorginstantie. Pleegouders laten daarbij weten dat ze veel juridische zaken zelf moeten uitzoeken en dat het belangrijk is dat zij meer op de hoogte gesteld worden van hun rechten en juridische mogelijkheden. Bij de ouders was de geschillenregeling ook niet bekend. Geen van hen had hier ooit van gehoord. Eén van de ouders vond dit een meer algemeen probleem omdat “het voor ouders niet duidelijk is waar je recht op hebt, of wat je mogelijkheden zijn” (R49, ouder). Of ze gebruik zouden maken van de geschillenregeling, daarover waren de meningen verdeeld. Eén van de ouders zei: “als ik problemen zou hebben met bijvoorbeeld mijn gezinsvoogd, dan zou ik mijn advocaat bellen. Heb ik al eens gedaan en toen heb ik een klacht ingediend. En als het moet, zou ik van deze regeling ook gebruikmaken, als het echt nodig is” (R52, ouder). Een andere ouder twijfelende omdat ze het gevoel had dat “de rechter meer aan de kant staat van jeugdbescherming. Ik heb niet het gevoel dat ze helemaal onafhankelijk zijn” (R49, ouder).

De pleegouders die wel bekend waren met de geschillenregeling, uitten hun twijfels over het gebruik hiervan. Een van de pleegouders gaf aan: “Ik weet dat het mogelijk is en dat het kan, maar als pleegouder wil ik liever een neutrale positie en niet tegenover ouders of jeugdzorg komen te staan. Dus voor ons is het nooit echt een optie eigenlijk” (R46, pleegzorg). Pleegouders zijn het erover eens dat het beter is om er samen uit te komen: “samen door één deur kunnen is belangrijk en uiteindelijk moet je het belang van het kind vooropstellen. Negen van de tien keer heeft een kind er niks aan als je met problemen naar de rechter stapt. Het wordt dan een welles/nietes spelletjes. De strijd wordt dan zo hevig. Je kan het zien als een vechtscheiding en het kind wordt dan als een speelbal gebruikt. Dit wil ik te allen tijde voorkomen” (R43, pleegzorg). Een andere pleegouder benadrukt ook dat “het veel rompslomp met zich meebrengt [...] en dat het belastend is om naar de rechter toe te gaan. Het is spannend, om voor een rechter te komen, en het voelt als een conflict hebben” (R50, pleegzorg). Ten slotte is ook genoemd dat het “regelen van een advocaat een obstructie is voor de geschillenregeling. Ik heb wel eens gekeken of dit vergoed werd of niet. De loonkosten van een advocaat zijn hoog; dit is niet voor een gemiddelde pleegouder haalbaar. Het levert dan niet op wat het je kost” (R32, pleegzorg). Daarbij moet genoemd worden dat er ook pleegouders zijn die een advocaat niet als een drempel ervaren om gebruik te maken van de geschillenregeling en dat ze het zouden overwegen als het echt noodzakelijk zou zijn. Zo wordt gezegd: “Als het echt in het belang van het kind is, dan zouden we het wel doen” (R31, pleegzorg). Een andere pleegouder geeft aan: “Ik zou hier niet zo snel voor kiezen, maar als het echt nodig is, zou ik het ook niet laten. Ik wil het liever het met elkaar oplossen en in gesprek gaan” (R41, pleegouder), wat aansluit bij de eerdergenoemde overweging dat men juridische conflicten met partijen waar je nog mee moet samenwerken liever vermijdt.

5.6.5 Tussenconclusie

De geschillenregeling is ingevoerd als vangnet voor geschillen die niet op een andere manier kunnen worden voorgelegd. In dit onderzoek is net als in de voorgaande onderzoeken naar voren gekomen dat beperkt gebruikgemaakt wordt van de geschillenregeling. Opnieuw is gebleken dat de regeling van toegevoegde waarde kan zijn, met name om ouders een sterkere positie te geven tegenover de gecertificeerde instelling, maar dat er ook veel onduidelijkheid heerst over de vraag wanneer de regeling van toepassing is. Onduidelijkheid over de reikwijdte van de regeling is dan ook als belangrijk knelpunt genoemd. Een ander knelpunt is dat de geschillenregeling alleen van toepassing is binnen de OTS, terwijl deze gemist wordt in gevallen waar de voogdij bij de gecertificeerde instelling is belegd. Een overzicht van de voornaamste bevindingen betreffende de geschillenregeling is weergegeven in Figuur 5.6.

Figuur 5.6.

Overzicht van bevindingen t.a.v. de geschillenregeling.



5.7 Gegevensuitwisseling zonder toestemming ouders (artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet)³⁵⁴

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat het voor een zorgvuldige uitvoering van de OTS door de gecertificeerde instelling noodzakelijk is om over voldoende informatie over de minderjarige te beschikken. Daarvoor is soms ook nodig om over informatie van professionals te beschikken. In de praktijk bleek evenwel dat er soms problemen waren met het inzien van deze gegevens wanneer de ouders geen toestemming gaven voor het delen van de informatie. Daarom is in de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen een uitwerking gegeven van de al bestaande regeling in de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Vandaar is in artikel 7.3.11 lid 4 van de Jeugdwet opgenomen dat derden die beroepshalve beschikken over inlichtingen inzake feiten en omstandigheden over een onder toezicht gestelde minderjarige en die gaan over de verzorging en opvoeding van de minderjarige, deze gegevens zonder toestemming van de ouders aan de gecertificeerde instelling

³⁵⁴ Voor dit onderdeel volgt geen toevoeging over de uitkomsten van het dossieronderzoek, nu de vraag die hierop zag conform de aanbeveling uit de tussenevaluatie is verwijderd uit het dossieronderzoek.

kunnen verstrekken, mits die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de OTS. Deze gegevens moeten op verzoek van de gecertificeerde instelling worden gedeeld of kunnen uit eigen beweging worden gedeeld, zonder dat daarvoor toestemming nodig is van betrokkenen.

5.7.1 Uitkomsten eerdere onderzoeken

In de nulmeting gaven jeugdbeschermers aan dat gegevenswisseling waardevol kan zijn om beter inzicht te krijgen op de (veiligheids)situatie van de minderjarige. Daarom zagen jeugdbeschermers het als een meerwaarde dat voor het opvragen van informatie niet langer de toestemming van ouders is vereist. Desondanks liepen jeugdbeschermers er tegenaan dat huisartsen en GGZ-instellingen zich beroepen op hun ambts- of beroepsgeheim. In de praktijk leek onduidelijkheid te bestaan over welke wetgeving in dergelijke situaties prevaleert; de Jeugdwet of de Wet op de Geneeskundige Behandeling (WGBO).³⁵⁵ In de tussenevaluatie bleek dat jeugdbeschermers wisselend gebruikmaakten van de mogelijkheid om zonder toestemming van ouders gegevens op te vragen. Zo vroeg de ene jeugdbeschermer geen toestemming van ouders en de andere in het belang van de 'werkrelatie' wel. In de meeste gevallen werd opgevraagde informatie verstrekt, hoewel hier soms enige tijd overheen ging. Bovendien beriepen sommige professionals zich in geval van medische gegevens en GGZ op de privacywetgeving, waardoor informatie niet of moeilijk wordt verkregen.³⁵⁶

5.7.2 Literatuur en jurisprudentie

Nu artikel 7.3.11 Jw niet ziet op een procedure die moet worden voorgelegd aan de kinderrechter, is weinig jurisprudentie beschikbaar over de toepassing van dit artikel. Wel is eenmaal door de Rechtbank Den Haag geoordeeld over een zaak waarin het Haags ambulatorium weigerde onderzoeksgegevens over de uithuisplaatsing vrij te geven aan de gecertificeerde instelling omdat de moeder daarvoor geen toestemming gaf. De voorzieningenrechter ging mee in de redenering van de gecertificeerde instelling dat deze gegevens onder de reikwijdte van artikel 7.3.11 Jw vallen.

5.7.3 Interviews en focusgroepen.

In de interviews is dit thema besproken met medewerkers van gecertificeerde instellingen. Net als in de tussenevaluatie vinden zij het een goede zaak dat zij ook zonder toestemming van ouders relevante informatie bij derden kunnen opvragen in de uitvoering van de OTS. Daarbij wordt genoemd dat "je dit eigenlijk niet wil doen; je wil liever dat ouders zelf toestemming geven" (R30, GI), maar dit is niet altijd haalbaar of mogelijk. Elke medewerker die wij interviewden gaf dan ook aan regelmatig tot vaak van deze mogelijkheid gebruik te maken. Transparantie hierover richting ouders wordt hierbij als belangrijk punt aangestipt: "Ik leg ouders duidelijk uit welke informatie ik nodig heb en ben daar transparant over. [...] Ik vraag niet om toestemming [om de benodigde informatie op te vragen], maar deel het ouders wel mee" (R1, GI).

Net als in de tussenevaluatie kwam als knelpunt naar voren dat instanties waar informatie opgevraagd wordt niet altijd even bereid zijn om die informatie te delen. "Veel partijen zeggen nog steeds: wij verstrekken geen informatie. En de grote vraag blijft: en dan? Het is heel fijn dat het artikel er is. Alleen in de praktijk levert het nog niet dusdanig veel op dat het probleem is opgelost" (R13, GI). Met name GGZ-instellingen worden hierbij genoemd omdat ze zich beroepen op hun beroepsgeheim. Daarnaast "wil de GGZ vaak geen informatie geven, omdat ze de behandelrelatie met hun cliënt belangrijker vinden. Dan moet je je afvragen of je dat wil afdwingen in een procedure. Daar kies je ook niet altijd voor" (R18, GI). Ook huisartsen en ziekenhuizen worden genoemd als organisaties die niet makkelijk

³⁵⁵ Smit & Timmermans 2016, p. 47-48.

³⁵⁶ Lünemann e.a. 2018, p. 39.

informatie delen en bij scholen lijkt het te wisselen. “Scholen verschillen, vaak hebben die ook wel moeite om de met samenwerking met ouders op het spel zetten” (R2, GI). Medewerkers van gecertificeerde instellingen vermelden hierbij dat informatie vaak zelfs niet gedeeld wordt wanneer uitgelegd wordt dat het juridisch gezien toegestaan is in deze situatie. Zij geven aan dat ze dit erg lastig vinden.

5.7.4 Tussenconclusie

De mogelijkheid om gegevens op te vragen zonder toestemming van de ouders wordt als helpend ervaren en medewerkers van gecertificeerde instellingen lijken hier veelvuldig gebruik van te maken. Wel blijkt dat niet alle partijen waar informatie wordt opgevraagd, bekend zijn met deze bevoegdheid of hieraan niet mee willen werken, zoals ook weergegeven in Figuur 5.7.

Figuur 5.7.

Overzicht van bevindingen t.a.v. het uitwisselen van gegevens zonder toestemming van ouders.



5.8 Familiegroepsplan (artikel 4.1.2 Jeugdwet)

In het oorspronkelijke wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen was de verplichting opgenomen om bij aanvang van een kinderbeschermingsmaatregel een netwerkberaad te houden.³⁵⁷ Een vergelijkbare bepaling, maar dan ten aanzien van zowel het vrijwillige als het gedwongen kader, werd per amendement Voordewind/Ypma aangenomen tijdens de behandeling van de Jeugdwet.³⁵⁸ De oorspronkelijk in de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen opgenomen verplichting is met de invoeringswet Jeugdwet weer geschrapt. Als gevolg daarvan is nu in artikel 4.1.2 Jeugdwet opgenomen dat de jeugdhulpverlener of de gecertificeerde instelling bij de start van het hulpverleningstraject de mogelijkheid biedt om een familiegroepsplan op te stellen. Van die verplichting mag slechts worden afgeweken als ouders aangeven dat zij geen gebruik wensen te maken van deze mogelijkheid, de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind hiertoe aanleiding geven of wanneer de belangen van het kind anderszins worden geschaad.

³⁵⁷ Ingevoegd bij amendement Voordewind cs, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 41.

³⁵⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, nr. 83.

5.8.1 *Uitkomsten eerdere onderzoeken*

In de nulmeting kwam naar voren dat jeugdbeschermers het belangrijk vonden om de eigen kracht van gezinnen en hun netwerk aan te spreken. Desondanks waren zij huiverig over deze verplichting in het gedwongen kader en plaatsten zij vraagtekens bij de haalbaarheid.³⁵⁹ Het familiegroepsplan vroeg van jeugdbeschermers een andere werkwijze, omdat ze gezinnen actief bij het opstellen van het plan van aanpak moeten betrekken. Daarom waren gecertificeerde instellingen nog zoekende naar de wijze waarop zij het opstellen van het familiegroepsplan zouden organiseren.³⁶⁰ Van de bestudeerde dossiers in de nulmeting ($N=99$) is slechts in 11,1% van de dossiers het gezin en/of het netwerk in de gelegenheid gesteld om een familiegroepsplan op te stellen. Wanneer geen familiegroepsplan was opgesteld, kwam als voornaamste reden naar voren dat het gezin/netwerk deze mogelijkheid niet wilde benutten (22,9%).³⁶¹ In de tussenevaluatie ($N=102$) was in 16,7% van de dossiers het gezin en/of het netwerk in de gelegenheid gesteld een familiegroepsplan op te stellen. Slechts in acht dossiers is uiteindelijk daadwerkelijk een familiegroepsplan opgesteld. In negen zaken was wel de mogelijkheid geboden, maar zonder familiegroepsplan als resultaat. In de overige gevallen was geen familiegroepsplan opgesteld of in ieder geval geen informatie in het dossier beschikbaar over (het opstellen van) een familiegroepsplan.³⁶² Uit de interviews bleek dat de meningen over het familiegroepsplan in vier groepen waren te verdelen. De eerste groep vond het familiegroepsplan het meest passend in het vrijwillig kader en zag geen meerwaarde in het nogmaals opstellen van het plan in het gedwongen kader. Een tweede groep vond een familiegroepsplan juist wel een geschikt instrument om ondersteuning aan het eind van het traject te borgen. Daarnaast bestond een groep die zowel voor- als nadelen zag van het familiegroepsplan. Tot slot zag een vierde groep geen heil in het inzetten van een familiegroepsplan, maar wel meerwaarde in het betrekken van het sociale netwerk. Ouders hadden in interviews aangegeven dat jeugdbeschermers zelden de mogelijkheid boden voor het opstellen van een familiegroepsplan. Enkele ouders hadden zelf voorgesteld een plan op te stellen met hun netwerk, maar medewerkers van gecertificeerde instellingen reageerden daarop dat dit niet conform de werkwijze van de gecertificeerde instelling was. Sommige ouders gaven wel aan dat ze tevreden waren over het opstellen van het plan van aanpak, ook al was dit geen familiegroepsplan.³⁶³

5.8.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

De verplichting om een familiegroepsplan op te stellen speelt geen grote rol in de jurisprudentie. In het jurisprudentieonderzoek werd één zaak gevonden. Dat betrof een zaak voor de Rechtbank Noord-Holland op 8 februari 2017.³⁶⁴ In deze zaak verzochten ouders in het kader van de geschillenregeling om te bepalen dat alsnog een familiegroepsplan moest worden opgesteld. Dat verzoek werd afgewezen omdat de minderjarige al meer dan een jaar uit huis was geplaatst en uit onderzoek was gebleken dat de problematiek van de minderjarige vraagt om langdurige ondersteuning en begeleiding. Daarom was het opstellen van een familiegroepsplan volgens de rechter een gepasseerd station.

³⁵⁹ Smit & Timmermans 2016, p. 31-32.

³⁶⁰ Smit & Timmermans 2016, p. 48.

³⁶¹ Smit & Timmermans 2016, p. 48.

³⁶² Lünemann e.a. 2018, p. 35.

³⁶³ Lünemann e.a. 2018, p. 36.

³⁶⁴ Rb. Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988.

5.8.3 Uitkomsten dossieronderzoek

Zoals hiervoor is beschreven, bleek uit eerdere onderzoeken dat zelden een familiegroepsplan werd opgesteld en dat hier ook zelden de mogelijkheid toe werd geboden. Vergelijkbare resultaten komen in het huidige onderzoek naar voren. Van de bestudeerde dossiers ($N=102$) is slechts drie keer een familiegroepsplan opgesteld (2,9%). In de zaken waar geen familiegroepsplan is opgesteld ($N=99$), is ouders hiertoe slechts in twee zaken de mogelijkheid geboden (2%).

5.8.4 Interviews en Focusgroepen

In de interviews is aan pleegouders gevraagd of zij ervaring hebben met het familiegroepsplan. Daaruit kwam naar voren dat slechts weinig pleegouders hiervan gehoord hebben. Na uitleg waren er enkele pleegouders die aangaven dat het concept wel bekend is, maar onder een andere noemer. “Ik wist niet dat het familiegroepsplan zo heette, maar ik denk wel dat hier gebruik van gemaakt is. Er is netwerkoverleg geweest waar ook tantes en oma bij waren om te kijken wat zij konden betekenen voor pleegdochter” (R32, pleegzorg). Voor de onderzoekers was het in dit soort gevallen niet te beoordelen of het daadwerkelijk ging om een familiegroepsplan of niet. Bij gezinshuizen leek het includeren van ouders in elk geval wel onderdeel van de werkwijze: “Wat wij altijd doen, is een hulpverleningsplan opstellen samen met de ouders. Dat is de start bij een gezinshuis” (R48, pleegzorg). Dit werd echter geïnitieerd door de gezinshuisouders zelf en ook hier kan niet met zekerheid geconcludeerd worden of dit valt onder het familiegroepsplan.

De onbekendheid met de term bij pleegouders was in elk geval opvallend en sluit aan bij de bevinding uit de eerdere deelonderzoeken dat nauwelijks een familiegroepsplan wordt opgesteld. Enkele pleegouders voegden toe dat dit in de praktijk waarschijnlijk ook niet altijd zal lukken, bijvoorbeeld omdat ouders niet in beeld zijn, ouders niet goed kunnen participeren bij de opstelling van een dergelijk plan vanwege middelenmisbruik of psychische problematiek, of sprake kan zijn van een geheime plaatsing.

5.8.5 Tussenconclusie

Hoewel de verplichting voor de jeugdbeschermer om betrokkenen bij de start van de maatregel de kans te geven om een familiegroepsplan op te stellen bij invoering van de wet werd toegejuicht, blijkt in de praktijk zeer weinig gebruikgemaakt te worden van deze mogelijkheid (zie ook Figuur 5.8). Waar in de tussenevaluatie slechts in 8% van de zaken een familiegroepsplan werd opgesteld is dat percentage in het huidige onderzoek gedaald naar 2,9%. De verplichting in de Jeugdwet lijkt dan ook een dode letter in de wet te zijn geworden.

Figuur 5.8.

Overzicht van bevindingen t.a.v. het familiegroepsplan.



5.9 Conclusie een doelgerichte en transparante uitvoering

Om de uitvoering van de OTS doelgerichter en transparanter te laten verlopen, zijn verschillende regelingen aan de wet toegevoegd die zien op de mogelijkheden van de gecertificeerde instelling en ouders en kinderen bij de uitvoering van de OTS. Enerzijds blijkt een aantal nieuwe mogelijkheden een toegevoegde waarde hebben. Zo wordt positief geoordeeld over het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging in het verzoekschrift en de beschikking, de mogelijkheid om geschillen te kunnen voorleggen aan de kinderrechter en de mogelijkheid om informatie bij derden op te vragen zonder toestemming van ouders. Van deze laatste regeling lijkt veelvuldig gebruikgemaakt te worden. Anderzijds worden niet alle regelingen gebruikt. Van de mogelijkheid om het deelgezag over te dragen lijkt maar beperkt gebruikgemaakt te worden, evenals de mogelijkheid tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing. Desondanks lijkt het gebruik van dit laatste middel wel toe te nemen. Tegelijkertijd wordt het nut van de bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing in de interviews betwifteld. Het familiegroepsplan wordt ogenschijnlijk vrijwel nooit meer opgesteld.

Daarnaast blijkt dat de verschillende regelingen en de verhouding tussen deze regelingen nog altijd als ingewikkeld worden ervaren. Het is niet altijd duidelijk welke wettelijke bepaling van toepassing is en welke vereisten daarbij gelden. Concluderend is aannemelijk dat het doel om de OTS transparanter en doelgerichter te maken daarmee slechts deels is bereikt.

6 Waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over wijziging verblijf van een minderjarige bij een OTS

Het vijfde en laatste subdoel van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen betrof het waarborgen van de stabiliteit en de continuïteit van de woonplek van de minderjarige. Concreet gaat het om het tegengaan van onnodige overplaatsingen van de minderjarige. Immers, juist de vele overplaatsingen waar kinderen in het kader van een uithuisplaatsing mee te maken krijgen, kunnen een negatieve impact hebben op hun ontwikkeling. Daarom is in artikel 1:265i BW een verplichte rechterlijke toets opgenomen bij terug- of overplaatsingen van uithuisgeplaatste minderjarigen die een jaar of langer in een pleeggezin hebben verbleven (zie Figuur 6.1).

Figuur 6.1.

Overzicht van middelen binnen doel 5 van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen.



6.1 Rechterlijke toets (artikel 1:265i BW)

Oorspronkelijk stond in het wetsvoorstel dat pleegouders de verplaatsing van de minderjarige na een verblijf van langer dan een jaar in het pleeggezin konden blokkeren.³⁶⁵ Die formulering is gewijzigd met aannahme van het amendement Kooiman,³⁶⁶ omdat volgens de toelichting bij het amendement mogelijk bestaand familielevens tussen pleegkind en pleegouder(s) en de inbreuk die de verplaatsing daarop zou maken, door de kinderrechter moet worden getoetst.³⁶⁷

Als een kind een jaar of langer in een pleeggezin woont en de gecertificeerde instelling besluit tot over- of terugplaatsing, dan moet die verplaatsing dus worden voorgelegd aan de kinderrechter. De kinderrechter zal het verzoek in beginsel toewijzen, tenzij afwijzing van het verzoek in het belang van de minderjarige noodzakelijk wordt geacht. In dat laatste geval kan de kinderrechter daarbij ook bepalen dat de uithuisplaatsing in het kader van de OTS nog ten hoogste een jaar voortduurt.³⁶⁸ In die periode zou de gecertificeerde instelling dan een verzoek tot gezagsbeëindiging kunnen indienen.³⁶⁹

³⁶⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 2; zie artikel 1:265i BW.

³⁶⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 28 (Amendement Kooiman). Zie hierover ook Van der Zon, *FJR* 2013/38.

³⁶⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 28 (Amendement Kooiman). Zie daarover ook Rb. Utrecht 3 september 2007, ECLI:NL:RBUTR:2007:BB3261.

³⁶⁸ Zie hierover ook Hof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3213. Het Hof geeft hier tevens aan dat de kinderrechter de machtiging nog met ten hoogste een jaar kan verlengen *te rekenen vanaf de dag van zijn uitspraak*.

³⁶⁹ Artikel 1:265i lid 3 BW.

6.1.1 *Uitkomsten eerdere onderzoeken*

Uit de nulmeting bleek dat jeugdbeschermers verschillend dachten over het feit dat gecertificeerde instellingen verplicht toestemming aan de rechter moeten vragen voor de wijziging van een verblijf van minderjarigen die ten minste een jaar op dezelfde plek verblijven. Enkelen merkten op dat pleegouders een belangrijke rol spelen in de opvoeding van de minderjarigen en dat het goed is dat hun positie wordt versterkt. Anderen zagen deze plicht echter vooral als onnodige uitvoeringslast en zagen geen meerwaarde. Volgens hen namen jeugdbeschermers met een overplaatsing al de nodige zorgvuldigheid in acht. Daarentegen stonden kinderrechters achter deze bevoegdheid en zagen zij meerwaarde voor gevallen waarin onenigheid bestaat tussen pleegouders en de gecertificeerde instelling of pleegouders zelf om overplaatsing verzoeken.³⁷⁰ Uit de tussenevaluatie bleek dat pleegouders er doorgaans van op de hoogte waren dat deze verplichting voor gecertificeerde instellingen bestaat, maar hier nog niet mee te maken hadden gehad. Bovendien kwam niet naar voren dat deze nieuwe verplichting onnodige uitvoeringslasten met zich meebracht.³⁷¹

6.1.2 *Jurisprudentie en literatuuronderzoek*

In de jurisprudentie komt naar voren dat met name de toestemming voor een terugplaatsing naar huis niet altijd wordt verzocht.³⁷² In sommige zaken laat de gecertificeerde instelling in zijn geheel na de vereiste toestemming te vragen en in andere zaken wordt dit pas verzocht na de terug- of overplaatsing.³⁷³ In enkele gevallen draait de kinderrechter de situatie terug en oordeelt zij dat de kinderen terug moeten naar hun voormalige verblijfplaats.³⁷⁴ Het komt echter ook voor dat de kinderrechter alsnog toestemming verleent, zodat de juridische status aansluit bij de feitelijke situatie.³⁷⁵ De Rechtbank Oost-Brabant merkte in dit kader op dat de vraag of de kinderrechter ook toestemming zou hebben verleend indien dit op de voorgeschreven wijze vooraf was gegaan in een dergelijk geval onbeantwoord blijft.³⁷⁶

De Rechtbank Amsterdam wees een verzoek op grond van artikel 1:265i BW af, omdat de machtiging uithuisplaatsing was afgelopen en de officiële verblijfplaats van de minderjarige vanaf dat moment bij de moeder was. Daarom had de gecertificeerde instelling geen belang meer bij het verzoek tot toestemming voor wijziging van de verblijfplaats. De formele situatie is na het verstrijken van de machtiging een voldongen feit, waardoor de kinderrechter naar eigen zeggen niks anders kon doen dan een bijzondere curator te benoemen.³⁷⁷

Zoals gezegd verleent de kinderrechter in beginsel de op grond van artikel 1:265i BW gevraagde toestemming. De toestemming wordt slechts afgewezen wanneer de kinderrechter dat in het belang van het kind noodzakelijk oordeelt. In de jurisprudentie komen verschillende overwegingen naar voren die een rol spelen bij deze toetsing en de kinderrechter verwacht een duidelijke motivering voor het

³⁷⁰ Smit & Timmermans 2016, p. 48-49.

³⁷¹ Lünemann e.a. 2018, p.54.

³⁷² Rb. Amsterdam 19 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:509; Rb. Noord-Holland 4 juli 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:5825.

³⁷³ Zie bijv. Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3098; Rb. Oost-Brabant 21 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5345; Rb. Limburg 4 juni 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:5948; Rb. Midden-Nederland 6 september 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4756.

³⁷⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3098; Rb. Limburg 4 juni 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:5948.

³⁷⁵ Rb. Oost-Brabant 21 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5345; Rb. Midden-Nederland 6 september 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4756.

³⁷⁶ Rb. Oost-Brabant 21 juli 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:5345.

³⁷⁷ Rb. Amsterdam 19 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:509.

verzoek.³⁷⁸ Continuïteit in de verzorging en opvoeding van de minderjarige vormt hierbij een belangrijke overweging.³⁷⁹ Bovendien moet bij een uithuisplaatsing op grond van artikel 8 EVRM en artikel 20 IVRK het uitgangspunt zijn dat een minderjarige zo veel mogelijk zijn vertrouwde omgeving en familienetwerk kan behouden. Daarom wees het Hof Arnhem-Leeuwarden het verzoek tot wijziging van de verblijfplaats af, zodat de minderjarige opnieuw bij zijn grootouders kon gaan wonen.³⁸⁰ Een wijziging van de verblijfplaats kan echter in het belang van het kind zijn bij spanningen in het pleeggezin.³⁸¹ Het Hof 's-Hertogenbosch benadrukte dat de OTS en uithuisplaatsing er naar hun aard op gericht zijn de ouders in staat te stellen de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen en de minderjarige uiteindelijk terug bij (een van) de ouders te plaatsen. Daarom snijdt de stelling dat terugplaatsing haaks staat op de machtiging uithuisplaatsing volgens het hof geen hout.³⁸² Wanneer de kinderrechter het verzoek van de gecertificeerde instelling afwijst, kan hij op grond van lid 3 bepalen dat de OTS en machtiging uithuisplaatsing van kracht blijven voor ten hoogste een jaar, te rekenen vanaf de dag van de uitspraak. Volgens het Hof Amsterdam zou de beoogde versterking van de rechtspositie van pleegouders anders nagenoeg zonder betekenis blijven.³⁸³

Analoge toepassing bij voogdij en gezinshuizen?

De vraag of artikel 1:265i BW ook analoog kan worden toegepast bij plaatsingen in het kader van voogdij, is ook aan de orde geweest in de rechtspraak. De Rechtbank Limburg oordeelde daarover dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest om het wettelijke kader uit te breiden naar niet in de wet omschreven situaties.³⁸⁴ Een dergelijke toepassing zou de rechtsvormende taak van de rechter te buiten gaan. Het is aan de wetgever om eventueel in een regeling voor over- en terugplaatsingen in het kader van voogdij.

Met de toepasselijkheid van deze bepaling bij uithuisplaatsing in gezinshuizen wordt door kinderrechters onderling verschillend omgegaan. Zo toetste de Rechtbank Den Haag inhoudelijk een voorgenomen overplaatsing van een minderjarige van gezinshuisouders die haar willen blijven opvangen, maar dan als pleegkind.³⁸⁵ Het Hof Arnhem-Leeuwarden stelde echter dat artikel 1:265i BW niet van toepassing is op plaatsingen in gezinshuizen.³⁸⁶ Omdat artikel 1:265i BW niet is opgenomen in de opsomming van artikel 807 Rv, staat hoger beroep open.³⁸⁷

Literatuur

In de literatuur wordt vooral positief geoordeeld over de verplichte toetsing van over- of terugplaatsingen na verblijf in een pleeggezin van een jaar of langer, aangezien dit tegemoetkomt aan het recht op respect voor familie- en gezinsleven (vergelijk art. 8 EVRM) van pleegkinderen met hun

³⁷⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3098; Rb. Rotterdam 19 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:541.

³⁷⁹ Rb. Rotterdam 15 juni 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:4502.

³⁸⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 24 oktober 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9343.

³⁸¹ Rb. Den Haag 25 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4021.

³⁸² Hof 's-Hertogenbosch 15 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3197.

³⁸³ Hof Amsterdam 3 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3213.

³⁸⁴ Rb. Limburg 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6245.

³⁸⁵ Rb. Den Haag 6 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5192.

³⁸⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5961.

³⁸⁷ HR 8 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:609.

pleegouders.³⁸⁸ De aanname dat bij een verblijf in hetzelfde pleeggezin na een jaar familieleven bestaat tussen het kind en zijn pleegouders, sluit aan bij relevante kinder- en mensenrechtendocumenten. Dat de beslissing tot over- of terugplaatsing nu verplicht getoetst wordt, wordt dan ook als een noodzakelijke verbetering gezien. Wel zijn in de literatuur kanttekeningen geplaatst bij het beperkte toezicht op overplaatsingen in het kader van voogdij, waar overplaatsingen alleen getoetst worden als sprake is van het blokkaderecht van artikel 1:336a lid 2 BW.³⁸⁹ Ook is bepleit dat de regeling van artikel 1:265i BW ook van toepassing zou moeten zijn bij plaatsing in een gezinshuis, nu ook daar veelal sprake is van opgebouwd ‘family life’ tussen het kind en de gezinshuisouders.³⁹⁰

6.1.3 *Uitkomsten dossieronderzoek*

De bestudeerde dossiers ($N=32$) bevatten geen enkele zaak waarin de rechter zich heeft uitgesproken over een beëindiging van de plaatsing van een minderjarige in een pleeggezin die langer dan een jaar duurde. Dat hoeft echter niet per se te betekenen dat in deze zaken ten onrechte geen toestemming is gevraagd. Enerzijds omdat is geselecteerd op maatregelen van OTS die relatief gezien recent zijn begonnen (in 2019) en minderjarigen dus in sommige gevallen niet langer dan een jaar uit huis geplaatst zijn, zeker als een uithuisplaatsing pas later gedurende de OTS wordt verzocht. Anderzijds bestaat er geen zicht op hoeveel minderjarigen uit de dossiers zijn overgeplaatst na verblijf in hetzelfde pleeggezin langer dan een jaar.

6.1.4 *Interviews en focusgroepen*

In de interviews is deze verplichte toetsing besproken met medewerkers van gecertificeerde instellingen en met rechters. Rechters gaven allen aan het belangrijk te vinden dat deze verplichte toetsing plaats vindt. “Ik denk dat het heel goed is dat wij toetsen [...] of een overplaatsing op een juiste grondslag is gebeurd” (R3, rechter). Met name als er meningsverschillen zijn, wordt de kritische blik van de rechter belangrijker: “Je ziet ook wel eens dat de GI niet altijd op één lijn zit met de ouders en dan is het goed dat wij ons daar ook over kunnen uitlaten” (R24, rechter). Verder is ook gesproken over de rol van de rechter en welke invloed deze kan uitoefenen in deze procedures (zie hierover ook uitgebreid paragraaf 7.4). “Natuurlijk zou je kunnen zeggen dat dit bij de uitvoering hoort, [...] maar als je echt het gevoel hebt dat er iets gebeurt dat niet in het belang is van het kind, dan zal je daar in elk geval iets van kunnen vinden en zeggen [...]. Ik wil de rechter niet altijd een grotere rol toedichten dan nodig is, maar het is natuurlijk wel iemand die kritisch meedenkt over hoe het gaat en of dit in het belang van het kind is. Als ik echt denk, dit gaat niet goed, dan zou het aanleiding kunnen zijn om de Raad in te schakelen” (R9, rechter).

De vraag is echter of alle over- en terugplaatsingen na verblijf van een jaar of langer in een pleeggezin worden voorgelegd aan de rechter. Rechters gaven allen aan dat ze deze zaken voorbij zien komen, maar dat het ook vaak niet lijkt te gebeuren. “Als je hoort hoe vaak kinderen overgeplaatst worden, kan het bijna niet kloppen met het gebrek aan procedures daarover” (R9, rechter). Een andere rechter beschrijft: “Ik heb het gevoel dat dit artikel door veel GI’s gemist wordt [...] Ik zie wel eens zaken waarbij een kind is overgeplaatst, maar er nooit een verzoek daarvoor is binnengekomen” (R27, rechter). Rechters hebben niet alleen de indruk dat deze verplichte toetsing “onbekend is bij de GI” (R27, rechter), maar ook dat “GI’s vergeten om de toestemming aan de rechter te vragen” (R8, rechter), of

³⁸⁸ Bruning, AA 2011/0779; Van der Zon, *FJR* 2013/38; en Van der Zon 2020, p. 322-323.

³⁸⁹ Kramer, *FJR* 2017/50.

³⁹⁰ Gommans, Höfte & De Boer, *TvJr* 2022/1.11. Zie ook Van der Zon, in: *GS Personen- en familierecht*, art. 1:265i BW, aant. 4 (online, bijgewerkt op 1 februari 2022).

dat “GI’s dit alleen laten toetsen in het geval dat partijen het oneens zijn met de overplaatsing” (R9, rechter). Ook wordt er genoemd dat sommige zaken achteraf pas voorgelegd worden, waardoor een rechter voor een voldongen feit komt te staan. “Ik zie regelmatig dat het kind al is overgeplaatst en wat kan ik dan nog? Het kind zit er al” (R27, rechter).

Een ander knelpunt dat door rechters genoemd werd, betreft de toepassing van dit wetsartikel voor gezinshuizen aangezien de rechterlijke toetsing niet verplicht is bij gezinshuizen. Kinderrechters zijn het unaniem met elkaar eens dat dit zou moeten veranderen, zo zegt een van de rechters: “Schandalig dat dit niet geldt voor kinderen in een gezinshuis!” (R8, rechter) waarna beaamd wordt dat over- of terugplaatsing ook in gezinshuizen getoetst zouden moeten worden. Als argument wordt genoemd dat veel gezinshuizen hetzelfde voelen en functioneren als pleeggezinnen (en vaak ook als pleeggezin gestart zijn). Bovendien groeit het aantal gezinshuizen en voor hen zou de rechterlijke toets meer rechtsbescherming geven.

Naast de rechters vindt ook een meerderheid van de medewerkers van gecertificeerde instellingen de verplichte rechterlijke toets een goede zaak. Daarbij wordt met name genoemd dat het belangrijk is dat een onafhankelijke partij erop toeziet dat kinderen niet onnodig worden overgeplaatst. “Kinderen worden al veel overgeplaatst. Het is goed dat de rechter hiertussen zit” (R7, GI). “Het gaat om heftige zaken, daarbij wil je misstanden voorkomen” (R13, GI). Ook komt ter sprake dat het voor de rechtsbescherming van ouders belangrijk is dat de kinderrechter hierbij wordt betrokken. “Het is goed omdat je niet alleen de rechten van pleegouders toetst, maar ook de rechten van ouders want die krijgen te maken met overplaatsing en die kunnen er, als het binnen dezelfde machtiging is, helemaal niks over zeggen” (R25, GI). Bovendien zorgt het “voor kinderen, ouders en pleegouders voor een meer heldere overgang. Het is dan niet zo van vandaag op morgen gaat het kind naar huis, maar dan is het een proces waar iedereen aan kan wennen” (R6, GI).

Daarentegen twijfelen andere medewerkers over het nut van de verplichte toetsing. Zij geven aan dat zij deze beslissing binnen hun expertise valt en dat zij “professioneel genoeg zijn” (R17, GI) om die beslissing zelf te nemen: “Welke kennis heeft een rechter meer dan wij als professionals. Het is een beetje omslachtig” (R26, GI). Een genoemd argument hierbij is ook dat de rechter geen tijd heeft voor een volledig dossieronderzoek. Daarnaast noemen medewerkers van gecertificeerde instellingen enkele knelpunten, waarbij juristen vooral noemen dat verwarring is ontstaan met het blokkaderecht van pleegouders. Zij beschrijven dat het ingewikkeld is dat een over- of terugplaatsing na een jaar verblijf in een pleeggezin “bij een OTS altijd langs de rechter moet [dus ook als pleegouders het ermee eens zijn], maar bij een voogdij alleen als pleegouders er wat van vinden” (R25, GI). Dit verschil wordt als complex en onbegrijpelijk ervaren en daarom wordt gesuggereerd om die situaties vergelijkbaar te maken. Een van de medewerkers suggereert: “Harmoniseer dat dan met het artikel blokkaderecht bij voogdij. [...] Ik zou bij een OTS ook het blokkaderecht willen vormgeven net als bij voogdij; dus dat je akkoord vraagt aan degenen die voor het kind zorgen [de pleegouders] en als zij geen akkoord geven, dat je dan naar de rechter stapt” (R12, GI). Daarnaast noemen medewerkers als knelpunt dat de verplichte toetsing voor extra werk zorgt en ervaren wordt als een administratieve last: “het is wel een papieren rompslomp” (R6, GI), “weer extra taak erbij” (R13, GI) en “het vertraagt de boel” (R26, GI). Ook noemt één van de medewerkers dat het “veel tijd kost om langs beide wegen te gaan” (R18, GI), namelijk zowel via de Raad voor de Kinderbescherming als de kinderrechter. “Dit is dubbel werk en dus heel ineffectief” (R18, GI). Hiermee wordt bedoeld dat wanneer het kind langer dan een jaar op dezelfde plek heeft gezeten, de terugplaatsing op grond van artikel 1:265j BW aan de Raad moet worden voorgelegd, maar dat daarnaast op grond van artikel 1:265i BW een rechterlijke toetsing is vereist. Hierover wordt opgemerkt dat de verhouding met de toetsende taak van de Raad niet duidelijk

is: “De ene rechtbank zegt: als je dit doet [verplichte toetsing bij de rechter], hoeft de toetsende taak van de Raad niet; de andere rechtbank zegt dat het wel moet. En ook de Raad pakt het niet op dezelfde manier aan. Dat vraagt verduidelijking in de wet” (R25, GI). Ten slotte wordt expliciet genoemd dat deze procedure van verplichte toetsing ook wel eens wordt ervaren als een wassen neus, met name “als pleegouders het ermee eens zijn” (R25, GI) of “als er geen misstanden zijn” (R22, GI) voelt de administratieve last als onredelijk. Dit punt werd overigens ook door een van de rechters genoemd: “Het komt vaak genoeg voor dat pleegouders het zelf niet meer willen of kunnen en dan is iedereen het erover eens, en dan moeten ze toch een beschikking vragen. Dat is wel een beetje administratief. [...] Dat moet je afwegen tegen het versterken van de rechtspositie van pleegouders die dan in principe niet zelf contact op hoeven te nemen” (R15, GI).

6.1.5 Tussenconclusie

Een overzicht van de voornaamste bevindingen is weergegeven in Figuur 6.2. Net als in de nulmeting en de tussenevaluatie is opnieuw naar voren gekomen dat veel betrokken partijen de verplichte rechterlijke toetsing een belangrijke versterking vinden van de rechten van pleegouders en kinderen en dat het belangrijk is dat een onafhankelijke partij toetst of een over- of terugplaatsing op de juiste grondslag gebeurt. Een knelpunt dat genoemd is, is dat deze toetsing mogelijk niet in alle gevallen wordt verzocht, wat mogelijk samenhangt met de administratieve lasten die de gecertificeerde instelling hierbij ervaart. Verder is opgemerkt dat het onderscheid tussen het blokkaderecht bij voogdij en de verplichte rechterlijke toetsing bij een OTS niet altijd duidelijk is. Ook blijkt onduidelijkheid te bestaan over de situatie waarin de overplaatsing samenloopt met de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming bij terugplaatsing (artikel 1:265j BW). Ten slotte is naar voren gekomen dat het wenselijk is om de verplichte rechterlijke toetsing te laten gelden voor gezinshuizen.

Figuur 6.2.

Overzicht van bevindingen t.a.v. de verplichte rechterlijke toets bij het over- of terugplaatsen van een pleegkind dat minstens een jaar in het pleeggezin verbleef.



6.2 Conclusie waarborgen stabiliteit en continuïteit

De invoering van een verplichte toets bij overplaatsingen na verblijf van langer dan een jaar in een pleeggezin heeft bijgedragen aan het verbeteren van de stabiliteit en continuïteit doordat zorgvuldiger wordt gekeken naar het doorbreken van familielevens tussen pleegouders en kinderen. Toch gaat die conclusie alleen op voor een beperkte groep kinderen. In de praktijk blijkt dat lang niet alle overplaatsingen bij een maatregel van OTS aan de kinderrechter worden voorgelegd. Bovendien is de bepaling niet van toepassing op gezinshuizen. Verder is er geen rechterlijke toets bij overplaatsingen van uit huis geplaatste kinderen onder voogdij van een GI (met een maatregel van gezagsbeëindiging). Het doel om de stabiliteit en continuïteit te waarborgen is dus deels gehaald.

7 Uitvoering van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen en contextfactoren

7.1 Overige ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op de vraag in hoeverre de doelstellingen van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen zijn behaald. In deze wetsevaluatie wordt ook aandacht besteed aan de vraag hoe de uitvoering van de herziene wet verloopt, of er nog knel- en aandachtspunten zijn en in hoeverre de herziene wet aansluit op de Jeugdwet, de voorgenomen vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen en andere ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de toepassing van de wet. Het gaat hierbij om zowel contextfactoren ten aanzien van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de toepassing van de herziene wet, als juridische aspecten die niet direct te plaatsen zijn onder de doelstellingen van de wet. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op deze aspecten.

Al in de nulmeting werd benoemd dat diverse ontwikkelingen buiten de gewijzigde Wet herziening kinderschermingsmaatregelen van invloed zijn op de jeugdbescherming en dat eventuele geobserveerde effecten niet per se (ten dele) toegeschreven kunnen worden aan de gewijzigde wetgeving, maar andere ontwikkelingen binnen het jeugdzorgdomein. In de afgelopen jaren is inderdaad gebleken dat verschillende factoren niet los gezien kunnen worden van de implementatie van de wetgeving. In de nulmeting werd al gewezen op de inzet van drang (oftewel: 'preventieve jeugdbescherming' in de fase tussen vrijwillige en gedrongen hulpverlening) en de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015. Ook in de tussenevaluatie van 2018 wordt benoemd dat er veel onduidelijkheid is over de betekenis van drang en de aansluiting met het gedwongen kader. Tevens wordt een discrepantie geconstateerd tussen de door de rechter opgelegde maatregelen en de in de gemeente aanwezige hulptrajecten. Ook worden zorgen geuit over de toename van het aantal spoedhuisplaatsingen in de gesloten jeugdhulp. Hieronder zal achtereenvolgens worden ingegaan op de inzet van drang, problemen met de invoering van de Jeugdwet en het gedecentraliseerde jeugdhulpstelsel, de vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen, de zorgen over financiële aspecten van en tekorten aan hulp, de zorgen over rechtsbescherming en de inzet van spoedmaatregelen. Vervolgens zullen recente ontwikkelingen in de jurisprudentie van de Hoge Raad worden besproken, die onder andere betrekking hebben op rechtsbescherming. Ten slotte zal worden ingegaan op de toepassing van kinderschermingsmaatregelen bij complexe scheidingsproblematiek.

7.2 Drang

Anno 2022 wordt drang nog steeds regelmatig ingezet om een maatregel van kinderscherming te voorkomen. Uit onderzoek van de RSJ en RVS in 2019 blijkt dat in sommige regio's meer dan 3.000 nieuwe drangtrajecten per jaar worden gestart.³⁹¹ Het onderzoek laat tevens zien dat drang, in de praktijk ook wel 'preventieve hulpverlening' genoemd, soms feitelijk gepaard gaat met dwang. Ook uit eerder onderzoek van de Kinderombudsman Rotterdam blijkt dat in het drangkader onder meer urinecontroles bij ouders, contactverboden en geforceerde uithuisplaatsingen plaatsvinden.³⁹² De RSJ en RVS geven aan dat dit onwenselijk is. Hoewel de hulpverlening in deze gevallen in een vrijwillig kader plaatsvindt, hebben cliënten vaak het gevoel dat ze geen andere keuze hebben dan meewerken. Daarom wordt geadviseerd om een scherp onderscheid aan te brengen tussen jeugdhulpverlening in

³⁹¹ RSJ & RVS 2019; zie ook Samen Veilig Midden-Nederland 2018.

³⁹² Gemeentelijke Kinderombudsman Rotterdam 2018, p. 39-40. Zie ook Verkroost, *Tvjr* 2019.

een gedwongen kader en jeugdhulpverlening in een vrijwillig kader, zonder vorm daar tussenin.³⁹³ Er zou volgens de RSJ en de RVS niet langer gesproken moeten worden over drang, maar over ‘intensieve vrijwillige hulpverlening’. In een beleidsreactie op het rapport van de RSJ en RVS uit 2020 liet de Minister van VWS weten dat bij de herinrichting van de jeugdbeschermingsketens goed gekeken zal worden hoe de scheidslijn tussen vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening en de daarbij behorende rechten en plichten van jeugdigen en ouders gewaarborgd kunnen worden.³⁹⁴

In de juridische literatuur wordt opgemerkt dat drangtrajecten geen inbreuk mogen maken op fundamentele rechten van ouders, zoals dat het geval is met een geforceerde uithuisplaatsing, een contactverbod of een urinecontrole.³⁹⁵ Alle inbreuken die dergelijke maatregelen maken op fundamentele rechten, zouden door een onafhankelijke rechter getoetst moeten worden. Slechts als ouders goed geïnformeerd zijn over het vrijwillige karakter van voorwaarden waar ze in een drangtraject mee instemmen en deze voorwaarden geen inbreuken op fundamentele rechten betreffen, zou een drangtraject gebruikt mogen worden.³⁹⁶

In het huidige onderzoek is met professionals ook over drang gesproken. Daarbij kwam het knelpunt betreffende rechtsbescherming van betrokkenen uitvoerig aan de orde. Zowel rechters als medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad beschrijven het probleem dat “ouders het [drang] niet als vrijwillig ervaren”(R7, GI) maar dat het overkomt als gedwongen hulp. Het is dan ook “onduidelijk voor gezinnen wat het [drang] inhoudt, en wat ze wel of niet in te brengen hebben” (R14, GI). Een van de rechters vatte samen dat “de rechtsbescherming voor ouders en kinderen volledig ontbreekt” (R3, rechter). Daarnaast noemen deelnemers uit dit onderzoek ook de situatie dat het per gemeente verschilt of drang uitgevoerd wordt door de gemeente of door de gecertificeerde instelling. Deze verschillen worden als verwarrend ervaren en het leidt ook tot veel discussie “of de gemeente hiervoor wel de juiste capaciteiten in huis heeft” (R10, Raad), aangezien het vaak gaat om complexe multiprobleem-casussen.

In het kader van deze wetsevaluatie is het de vraag of, en zo ja, in hoeverre, de in de praktijk ontstane drangtrajecten zonder wettelijke basis invloed hebben op de toepassing van kindbeschermingsmaatregelen. Zo kunnen drangtrajecten ertoe leiden dat (te) lang wordt gewacht met het doorgeleiden van gezinnen naar het gedwongen kader, zodat vaker sprake is van crisissituaties waarvoor spoedmaatregelen met spoeduisplaatsingen (zonder voorafgaand verhoor) nodig zijn en de problematiek veel complexer en zwaarder van aard is op het moment dat een verzoek tot een maatregel wordt voorgelegd aan de rechter. Ook lijkt het alsof na een langdurige uithuisplaatsing van een kind via een drangtraject in sommige gevallen, waar vroeger eerst een maatregel van OTS met een machtiging uithuisplaatsing zou zijn verzocht, nu direct een maatregel van gezagsbeëindiging kan worden verzocht.³⁹⁷ Daarmee is het de vraag wat de invloed van het drangkader is op de toepassing van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen.

Aan alle professionals in dit onderzoek is gevraagd of de beslissing om over te gaan tot het gedwongen kader beïnvloed wordt doordat sprake is van drang. Zowel rechters als medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad zeiden dat dit niet het geval is. Een rechter gaf aan dat het geen

³⁹³ RSJ & RVS 2019.

³⁹⁴ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 maart 2020 (*Kamerstukken II* 2019/20, 31839; 35370, nr. 722).

³⁹⁵ Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51; De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; RSJ & RVS 2019; Verkroost, *TvJr* 2019; Verkroost & Bruning 2020; Verkroost, *TvGR* 2021/45.

³⁹⁶ Quik-Schuijt, *FJR* 2015/51; Verkroost, *TvJr* 2019.

³⁹⁷ Dat gebeurde bijvoorbeeld in Rb. Noord-Nederland 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1099 en in Rb. Limburg 9 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2073.

invloed had op zijn/haar beslissing: “Of het nu een zwaardere zaak zou zijn omdat er al sprake was van drang, dat maakt het juridisch niet anders” (R8, rechter). Ook vanuit de Raad wordt genoemd dat deze zaken niet anders worden behandeld dan andere (‘niet-drang’) zaken en dat op basis van inhoud beoordeeld wordt: “Er wordt niet per se eerder overgegaan tot een kinderschermingsmaatregel omdat er al sprake is van drang. Er wordt een goed beargumenteerd verzoek aan de Raad gestuurd en daar wordt op afgegaan” (R4, Raad). In die lijn komt ook vanuit de gecertificeerde instellingen naar voren dat “we [de GI] met deze gezinnen niet anders werken dan met andere gezinnen” (R1, GI).

Deelnemers kunnen zich echter voorstellen dat het soms lijkt alsof er vanuit drang *wel* sneller overgegaan wordt tot een maatregel, maar geven aan dat het er dan meer om gaat dat “de hulp in het drangkader is uitgeput” (R10, Raad). Een van de rechters beschrijft ook dat je in die zaken wel “beter kan onderbouwen dat er nu echt iets moet gebeuren. [...] Dat ook is gebleken dat ouders niet effectief van die hulp gebruikmaken, dat kun je beter onderbouwen als er een drangtraject is geweest want dan zit toch meestal jeugdzorg er meer bovenop om daar te coördineren en dan helpt het nog niet” (R15, rechter). Hierbij wordt echter benadrukt dat overgaan tot het dwangkader dan ook op inhoudelijke gronden gebeurt en niet omdat al sprake is van drang.

Met name medewerkers van gecertificeerde instellingen geven overigens aan dat ze liever zouden zien dat er vanuit drang *wel* sneller wordt overgegaan tot het gedwongen kader. Hierbij wordt genoemd dat vaak te lang wordt “doorgemodderd in het vrijwillig kader” (R25, GI). Hierbij worden ook eerdergenoemde knelpunten, zoals het ontbreken van een wettelijk kader, genoemd: “Je mist toetsmomenten en een gezin blijft dan lang zweven” (R7, GI). Daarnaast komen capaciteitsproblemen bij de gecertificeerde instellingen aan de orde, want “daardoor komt ‘ie bij ons onderaan de lijst [...]. Je hebt zomaar kans dat er dan een jaar niet naar gekeken wordt” (R7, GI). Ook een collega beaamt: “Door capaciteitsproblemen belanden die zaken onderaan op de stapel; een OTS gaat toch voor. Dat is wel een probleem als je OTS-en wilt voorkomen” (R14, GI), waarmee deze deelnemers erop wijzen dat het doel van dit hele drangkader juist zou moeten zijn om minder snel naar het gedwongen kader te gaan.

Hoewel het drangkader bij de respondenten dus vragen oproept en tot bezorgdheid leidt, lijkt het bestaan van drang niet direct invloed te hebben op de toepassing van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen. Een overzicht van de hoofdbevindingen ten aanzien van het drangkader is weergegeven in Figuur 7.1.

Figuur 7.1.

Hoofdbevindingen t.a.v. het drangkader.



7.3 Problemen ten aanzien van de Jeugdwet en het gedecentraliseerde jeugdhulpstelsel

7.3.1 Financiële zorgen

Ook de implementatie van de Jeugdwet heeft tot uitvoeringsproblemen en grote financiële tekorten bij veel gemeenten geleid. Na een forse budgetkorting waarmee de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 gepaard ging, is in de afgelopen jaren door het Rijk jaarlijks extra geld ter beschikking gesteld. Naar aanleiding van verdiepend onderzoek naar de signalen van gemeenten en jeugdregio's over tekorten op hun jeugdzorgbudget heeft het kabinet in 2019 besloten om voor de periode 2019-2021 € 1.020 miljoen extra ter beschikking te stellen aan gemeenten. In 2019 ontvingen gemeenten hiervan al eenmalig € 420 miljoen en in 2020 en 2021 hebben zij nog eens eenmalig € 300 miljoen extra gekregen. Volgens het kabinet worden gemeenten zo in staat gesteld om belangrijke en noodzakelijke veranderingen op gang te brengen en voldoende passende jeugdzorg te blijven bieden.³⁹⁸

In 2021 is er nog € 613 miljoen en in 2022 € 1,314 miljard extra beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de tekorten in de jeugdzorg.³⁹⁹ Dit besluit is genomen naar aanleiding van de uitspraak van de Commissie van Wijzen.⁴⁰⁰ De commissie is ingesteld om te onderzoeken of, en zo ja, in welke mate, gemeenten structureel extra geld nodig hebben voor de jeugdzorg. De commissie heeft in mei 2021 geoordeeld dat het Rijk het tekort op de uitgaven van gemeenten voor de jeugdzorg dient te compenseren. Daarbij is het relevant dat de financiële tekorten niet slechts te verklaren zijn uit de stelselherziening en de daarmee gepaard gaande bureaucratisering, maar mede te wijten zijn aan de toegenomen vraag naar jeugdhulp vanuit de samenleving.⁴⁰¹ De voormalige Staatssecretaris van VWS stelde in 2021 dat een nieuw kabinet zal moeten besluiten over een structureel budget voor de

³⁹⁸ Algemene Rekenkamer 2020, p. 30-43.

³⁹⁹ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 april 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 31839, nr. 774; Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 3 juni 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 31839, nr. 779).

⁴⁰⁰ *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg* 2021.

⁴⁰¹ *Jeugdhulp 2021*, cbs.nl 29 april 2022, par. 2.1.

jeugdzorg. Het oordeel van de commissie was volgens de voormalige staatssecretaris zwaarwegend en zou dienen als inbreng voor de kabinetsformatie. In het regeerakkoord van december 2021 is echter aangekondigd dat het nieuwe kabinet vanaf 2023 structureel € 500 miljoen wil besparen en dat het extra geld voor de jeugdzorg de komende jaren snel afneemt. Daarbij wordt normering van de behandelduur en introductie van een eigen bijdrage in de jeugdzorg genoemd.⁴⁰² Ondertussen is in 2021 door het Rijk, de VNG, jeugdhulpaanbieders, professionals en cliënten- en jongerenorganisaties gewerkt aan de voorbereiding van de Hervormingsagenda Jeugd. De agenda richt zich op goede en tijdige ondersteuning en zorg voor kind en gezin en een duurzaam financieel houdbaar jeugdhulpstelsel, waarbij de financiële kaders van de Commissie van Wijzen als vertrekpunt gelden.⁴⁰³ Begin januari 2022 zijn de FNV en de VNG uit dit overleg gestapt vanwege de genoemde structurele bezuinigingen op de jeugdzorg.⁴⁰⁴

De SER heeft in mei 2021 geoordeeld dat het Rijk met gemeenten moet afspreken om meer in te zetten op kwaliteit van de jeugdzorg.⁴⁰⁵ Er wordt bijvoorbeeld geadviseerd om te zorgen voor continuïteit van zorg en een soepele overgang naar volwassenenzorg. Ook zou moeten worden ingezet op preventie en integraal werken en versterking van de expertise in lokale teams.

Het blijkt dat de aanbesteding van jeugdhulp en jeugdbescherming via gemeenten en vastgestelde tarieven daarbij het jeugdbeschermingsstelsel onder enorme druk zet⁴⁰⁶ en dat sprake is van aanbestedingsproblemen bij het wijzigen door gemeenten van een contractuele relatie met een jeugdhulpaanbieder, zoals een aanbieder van gesloten jeugdhulp.⁴⁰⁷ Ook bestaan zorgen over het feit dat financiële overwegingen meespelen bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel, bijvoorbeeld een machtiging uithuisplaatsing van een minderjarige, terwijl dit niet zou mogen.⁴⁰⁸

In de interviews die in het kader van het huidige onderzoek zijn afgenomen, zijn financiële zorgen ook veelvuldig genoemd. Zo zegt een medewerker van een gecertificeerde instelling regelmatig meegemaakt te hebben dat een machtiging uithuisplaatsing werd opgelegd, maar nergens plek is voor het kind. “Ik wapper wel eens met mijn papiertje van een machtiging uithuisplaatsing, maar er is geen plek.... Of ik kan de jeugdhulp wel bepalen, maar als er dan wachtlijsten zijn, of de gemeente heeft die hulp niet ingekocht of zegt dat dit te duur is.... dan is mijn papiertje op dat moment niet te verzilveren” (R22, GI). Een andere medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft dat “het door financiële zaken moeilijk wordt om deze wet uit te voeren. Als je veiligheid en hulp wilt garanderen, dan ben je afhankelijk van een aantal factoren en die kosten geld. En het potje is al snel op bij de gemeente” (R20, GI). Daarbij uit deze deelnemer tevens zorgen en frustraties over het feit dat ze “het grootste deel van haar tijd bezig is met uit te leggen aan de gemeente waarom een bepaalde hulpverlening, bijvoorbeeld traumatherapie, nodig is. Het feit dat een jongere een bepaalde maatregel krijgt opgelegd is niet

⁴⁰² *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst 2021.*

⁴⁰³ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2021 (*Kamerstukken II 2021/22*, 31839, nr. 812), p. 11.

⁴⁰⁴ De Koster, *Binnenlands Bestuur* 6 januari 2022.

⁴⁰⁵ SER 2021.

⁴⁰⁶ Zie ook onder meer het kort geding dat twaalf jeugdhulpaanbieders tegen de tien gemeenten in de regio Den Haag startten; volgens hen waren de tarieven te laag en niet kostendekkend. De rechter besliste dat de tarieven moesten worden aangepast; zie Rb. Den Haag 22 oktober 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11096.

⁴⁰⁷ Dit leidde in Noord-Holland tot verschillende uitspraken over de plaatsing van een jeugdige in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp waarbij de kinderrechter bepaalde dat de jeugdige niet langer bij de nieuwe gesloten jeugdhulp aanbieder mocht worden geplaatst, aangezien de kwaliteit daar niet op orde was, maar bij de gesloten jeugdhulpaanbieder waar de hulp voor de jeugdige was gestart het traject af moest maken. Zie o.m. Rb. Noord-Holland 3 juni 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4706; en Rb. Noord-Holland 17 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10552.

⁴⁰⁸ Zie o.a. Rb. Amsterdam 9 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4056.

genoeg" (R20, GI). Een ander voorbeeld dat werd gegeven, is een kind dat uit veiligheidsoverwegingen in een pleeggezin in een andere gemeente geplaatst zou moeten worden. "Maar dan volgt gesteggel van wie moet dit betalen [...] Alles draait om financiën" (R19, GI).

Dit soort problemen merken ook pleegouders, zo kwam naar voren uit de interviews. Zij beschrijven vergelijkbare problemen zoals gemeenten die bepaalde hulp niet hebben ingekocht, waardoor hun pleegkind niet de meest passende hulp kan krijgen. Praktisch gezien komt daarbij dat "de gemeente die moet betalen zoveel eisen stelt, dat hier niet aan te voldoen is. Er komt elke keer wat bij, er is geen overzicht. Elke gemeente doet wat hij denkt te moeten doen. Voor de transitie was alles overzichtelijker" (R35, pleegzorg). Pleegouders geven aan enorm veel moeite te moeten doen om hulp voor hun pleegkinderen voor elkaar te krijgen. Eén van hen geeft gefrustreerd aan dat "veel gesprekken met de gemeente gevoerd moesten worden om extra ondersteuning voor één van haar pleegkinderen vergoed te krijgen. Al deze gesprekken samen kosten meer geld dan als ze gewoon de kosten hadden vergoed" (R50, pleegzorg). Daarbij gaat het niet alleen om jeugdhulp, maar ook om zaken zoals "kinderbijslag die doorloopt of ouders die middelen hebben gebruikt die voor kinderen bedoeld waren [...]" (R42, pleegzorg). Deze pleegouder noemt dat ouders ook financieel in de problemen kunnen komen wanneer kinderen uit huis geplaatst worden. Dit werd geïllustreerd door het verhaal van één van de ouders die we spraken: "de uithuisplaatsing had ook gevolgen voor de zorgtoeslag en ik kreeg geen kinderbijslag meer, waardoor ik de huur niet meer kon betalen" (R49, ouder). Deze ouder moest hierdoor gedwongen verhuizen naar een kleinere woning, "maar daar is geen ruimte voor de kinderen, [...] dus nu wordt gezegd dat ze niet terug kunnen komen omdat de kinderen geen eigen slaapkamer hebben [...]. Terwijl het allemaal begonnen is met die maatregel [uithuisplaatsing]" (R49, ouder). Hieraan voegt de ouder toe dat dit ook een probleem is voor logeerafspraken: "dan mogen de kinderen niet allemaal samen komen, dat heeft de band met mijn kinderen ook verslechterd" (R49, ouder). Deze ouder voegt nog toe: "Ja daarom grijpt die hele toeslagenaffaire mij ook zo aan. Kijk bij mij was dat niet het geval, maar je ziet wel wat voor gevolgen het al bij mij had" (R49, ouder). Een laatste financiële zorg werd door pleegouders geuit; zij maakten zich ten tijde van de interviews (najaar 2021) ook zorgen om de gevolgen van het gewijzigde woonplaatsbeginsel dat per 1 januari 2022 in werking is getreden, waardoor in sommige situaties een andere gemeente financieel verantwoordelijk is geworden voor jeugdhulp.

Uit interviews met professionals blijkt dat financiële problemen er niet alleen zijn voor wat betreft hulp die via het gedwongen kader wordt aangeboden; ook in het voortraject of bij het terugschalen speelt dit een rol. Een medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft dat een nadeel van de Jeugdwet is dat "elke gemeente anders werkt en anders met keuzes omgaat, dus er zijn veel verschillen tussen gemeenten. Of we met terugschalen richting drang kunnen, dat hangt ook weer van de gemeente af – het kost allemaal geld" (R26, GI). Een medewerker van de Raad benoemt hierbij ook het eerdergenoemde discussiepunt dat twijfels bestaan of de gemeente wel de juiste capaciteiten in huis heeft om drang uit te voeren. "Het is de vraag of het een goede beslissing is wanneer gemeenten drang niet bij de GI inkopen. Het is beter om dat wel te doen, omdat de GI de juiste vaardigheden hiervoor in huis heeft. Doordat de gemeente niet de juiste vaardigheden heeft om te dealen met niet-meewerkende ouders, trekken ze bij de Raad sneller aan de bel. De vraag is of dat dan terecht is. Misschien kan er nog meer gedaan worden door de juiste hulpverlener" (R10, Raad).

Ten slotte was financieringsproblematiek als gevolg van decentralisatie ook een belangrijk discussiepunt in de interviews met rechters, die hun zorgen uitten over de gevolgen van de decentralisatie van de jeugdzorg op de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen. "Je kunt toch moeilijk verkopen dat afhankelijk van je woongemeente je anders zorg krijgt... want gemeente A, daar kunnen we de zorg niet bieden; maar gemeente B heeft het wél ingekocht; en gemeente C heeft een

nog beter plan ingekocht. Ik kan het niet volgen dat dit op zo'n laag niveau geregeld moet worden" (R27, rechter). Volgens de rechters hebben veel problemen "echt met die decentralisatie te maken. Wat op zich een prima gedachte is maar ik denk dat de beschikbaarheid van de jeugdhulp centraal gecommuniceerd moet worden en de kwaliteit centraal moet staan. En alsjeblieft niet meer via aanbestedingen. Er moet continuïteit zijn in de hulpverlening. En geen wachtlijsten" (R15, rechter). Daarbij proberen sommige rechters toch een bepaalde invloed uit te oefenen om een en ander voor een jeugdige voor elkaar te krijgen. Zo beschrijft een van hen vaak vast te lopen op de financiering door een bepaalde gemeente. Wanneer de rechter het gevoel heeft dat een plaatsing in een instelling buiten de huidige gemeente beter is voor een kind (dan plaatsing binnen de gemeente), dan "verleen ik de machtiging, maar dan alleen voor die locatie. Ja, dat kan juridisch niet helemaal misschien... Maar dan denk ik dat dat het beste is voor het kind, dus dan verleen ik hem alleen voor die plek en dan, nou ja, hoop je dat dat werkt" (R27, rechter).

Concluderend kan gezegd worden dat zowel medewerkers van gecertificeerde instellingen als van de Raad en rechters merken dat financiële problemen in de uitvoeringspraktijk de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen behoorlijk belemmeren. Opmerkelijk is dat uit de hierboven genoemde citaten blijkt dat gemeenten zich inhoudelijk bemoeien met de inhoud van jeugdhulp, waarschijnlijk om kosten te besparen, ook als rechters al hebben beslist over welke vormen van jeugdhulp nodig zijn voor een minderjarige met een maatregel van kinderbescherming.

Een rechter noemt in deze context ten slotte dat dit misschien wel "vooral een probleem van de Jeugdwet is, maar de Jeugdwet en de herziening kinderbeschermingsmaatregelen gaan eigenlijk van twee verschillende concepten uit. Ik heb wel eens gezegd: als je Meccano op Lego zet, dat bouwt niet goed, dat sluit gewoon niet aan" (R8, rechter). Hiermee lijkt bedoeld te worden dat de Jeugdwet uitgaat van eigen kracht en het zelfredzaam vermogen van burgers waarbij terughoudendheid ten aanzien van jeugdhulpvragen hoort, waarbij de gemeente een sturende rol heeft. Daarentegen gaat de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen uit van het centraal stellen van de belangen van kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel. Hierbij wordt alles ingezet wat voor deze kinderen – voor wie hulp in vrijwillig kader niet (meer) toereikend is – nodig is en staat eigen kracht niet centraal. De Jeugdwet en de problemen in de uitvoering hiervan hebben met andere woorden grote invloed op de uitvoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen en maken het heel lastig om deze wet in de praktijk uit te voeren zoals deze is bedoeld. Er zijn veel belemmeringen om passende jeugdhulp in te zetten voor kinderen met een maatregel van kinderbescherming die voortvloeien uit de context van de Jeugdwet en uitvoeringsproblemen daarbij.

7.3.2 Zorgen over de kwaliteit van jeugdhulp

Behalve financiële zorgen bestaan ook grote zorgen over de kwaliteit van jeugdhulp en het jeugdhulpstelsel. De zorgen over het jeugdbeschermingsstelsel zijn zo groot, dat de Inspecties voor Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en Justitie en Veiligheid (JenV) vanaf november 2019 al driemaal de noodklok hebben geluid over het jeugdhulpstelsel voor minderjarigen die te maken krijgen met een kinderbeschermingsmaatregel of zware gespecialiseerde zorg nodig hebben. De inspecties omschreven de jeugdbescherming als 'de intensive care van de samenleving', omdat het om de meest kwetsbare kinderen gaat die dringend hulp nodig hebben. In 2019 gaven de inspecties aan dat de hulp aan kwetsbare kinderen tekortschoot en slechts ruimte was om de directe veiligheid van kinderen te waarborgen, zonder dat ook gewerkt kon worden aan het opheffen van de ontwikkelingsbedreiging.⁴⁰⁹ Volgens de inspecties mag van een 'intensive care' worden verwacht dat de beste zorg zonder enige vertraging wordt geleverd, maar worden jeugdbescherming en jeugdreclassering op dit moment niet

⁴⁰⁹ IGJ & JenV 2019, p.12.

tijdig geleverd en staan professionals onder grote druk. Het ontbreekt aan voldoende deskundig personeel om deze 'intensive care' te bemensen en er is een ernstig tekort aan specialistische hulp; de inspecties vinden dit onaanvaardbaar.⁴¹⁰ Daarnaast brachten de inspecties op hetzelfde moment een signalement '*Jeugdbeschermingsketen in gevaar*' uit, waarin is aangegeven dat de jeugdbeschermingsketen zwaar onder druk staat. Er is sprake van ernstige wachtlijstproblematiek in de hele jeugdbeschermingsketen, wat leidt tot fundamentele tekortkomingen in de jeugdbescherming. Verder gaven de inspecties aan dat ongelijkheid bestaat in de jeugdbescherming, afhankelijk van waar een minderjarige woont. De inspecties concludeerden dat de wijze waarop jeugdbescherming en jeugdreclassering op dat moment werden uitgevoerd onacceptabel was. De overheid zou onvoldoende haar verantwoordelijkheid nemen om kinderen die ernstig in hun ontwikkeling bedreigd worden te beschermen.

Op 15 oktober 2020 hebben de inspecties in een voortgangsrapportage opnieuw de noodklok geluid. Volgens de inspecties was voor de lange termijn een positieve beweging in gang gezet, maar was onvoldoende gebeurd voor kinderen die nu een kinderbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel hebben en nog geen hulp krijgen. Daarom was direct actie nodig met een doorbraakaanpak, zodat elk kind met een kinderbeschermingsmaatregel tijdig een vaste jeugdbeschermer, een gedragen koers en passende hulp wordt geboden.⁴¹¹

In de zomer van 2021 volgde de tweede vervolgrapportage van de inspecties met als conclusie dat de situatie in de jeugdbescherming is verbeterd, maar nog steeds zeer kwetsbaar is.⁴¹² Zij concluderen dat jeugdbeschermers onder druk van de omstandigheden slechts het minimale kunnen doen en dat kinderen na het uitspreken van een kinderbeschermingsmaatregel maanden op hulp moeten wachten. Structurele problemen zijn er volgens de inspecties de oorzaak van dat de jeugdbescherming onder druk blijft staan. Zo hebben de inspecties berekend dat van de in 2020 gestarte maatregelen bijna 2.000 minderjarigen niet tijdig een vaste jeugdbeschermer hebben gekregen. Ongeveer 1.400 minderjarigen hebben in 2020 in de eerste maanden van de uitvoering van de maatregel met meer dan één wisseling van de jeugdbeschermer of jeugdreclasserder te maken gehad.⁴¹³ Veel gecertificeerde instellingen werken met minimale varianten zoals wachtlijstbeheer of instroomteams. De inspecties vinden dit echter niet wenselijk omdat het geen recht doet aan de urgentie van de kinderbeschermingsmaatregel.⁴¹⁴ Niet alle gecertificeerde instellingen kunnen garanderen dat elke minderjarige na het uitspreken van een maatregel tijdig een jeugdbeschermer heeft. Daarbij wordt aangegeven dat de situatie van de gecertificeerde instellingen in de loop van 2021 verder is verslechterd.⁴¹⁵ De gecertificeerde instelling Briedis was actief in de provincie Zeeland maar is failliet gegaan, Zeeuwse gemeenten hebben het contract met de gecertificeerde instelling Intervence beëindigd en in Noord-Brabant hebben de gecertificeerde instellingen JB Brabant en de William Schrikker Stichting een tijdelijke opnamestop ingesteld. Verder is er een tekort aan passend hulpaanbod, vooral voor kinderen die specialistische hulp nodig hebben. Volgens de inspecties hebben bijna 1.700 van de minderjarigen waar in 2020 een maatregel is gestart niet tijdig een gedragen koers gekregen.⁴¹⁶ Ongeveer 5.000 minderjarigen waarvan de maatregel in 2020 is gestart hebben niet tijdig

⁴¹⁰ IJG & IJenV 2019, p. 3.

⁴¹¹ IJG & IJenV 2020.

⁴¹² IJG & IJenV 2021.

⁴¹³ IJG & IJenV 2021, p. 15

⁴¹⁴ IJG & IJenV 2021, p. 19.

⁴¹⁵ Er zijn tevens in de literatuur knelpunten geconstateerd ten aanzien van het certificeringsproces van gecertificeerde instellingen. Het is namelijk onduidelijk wat er moet gebeuren als een gecertificeerde instelling niet aan de normen voor hercertificering voldoet; dit kwam al voor in 2017, zie De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46.

⁴¹⁶ IJG & IJenV 2021, p. 15.

passende hulp gekregen.⁴¹⁷ Passende hulp kan volgens de inspecties niet snel worden gerealiseerd door verschillende manieren van inkoop van jeugdhulp en aanmeldprocedures.

In mei 2022 geven de inspecties aan dat de druk op de jeugdbeschermingsketen onverantwoord hoog is: *“gemeenten hebben samen met gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en andere ketenpartners noodlijken aangebracht (...) deze noodlijken hebben tijdelijk en plaatselijk verlichting gebracht, maar bieden geen oplossing voor de lange termijn. Ondanks alle inspanningen (...) vertonen ook deze noodlijken weer scheuren”*.⁴¹⁸ De jeugdbeschermingsketen bezwijkt volgens de inspecties door alle zwakke plekken, onder andere als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt en de uitstroom van gekwalificeerd personeel, terwijl de instroom van kinderen en gezinnen hoog blijft en de effectieve uitstroom te laag. Kinderen en ouders wachten nu te lang: eerst op een onderzoek bij Veilig Thuis, vervolgens op een onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming, dan op een zitting bij de kinderrechter en daarna op een jeugdbeschermer van een gecertificeerde instelling die actief met hen aan de slag gaat en passende hulp inzet. Voor alle schakels in deze lange keten geven de inspecties aan dat kinderen en ouders te maken hebben met wachttijden van weken of soms maanden (tenzij een spoedmaatregel wordt verzocht). Zo is het aantal kinderen dat op de wachtlijst staat bij de Raad ten opzichte van 2019 gestegen.⁴¹⁹ Daarboven is sprake van een structureel tekort aan bepaalde vormen van specialistische jeugdhulp.

In de vorige hoofdstukken, waarin de doelen van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen zijn geëvalueerd, is al gebleken dat de problemen in de uitvoeringspraktijk die te maken hebben met zorgen over financiën en de kwaliteit van hulp, invloed hebben op de uitvoering van de kinderbeschermingswetgeving. Met name in de paragrafen 2.1.2 en 2.2, waarin de aanvaardbare termijn als rechtsgrond voor de OTS en de gezagsbeëindigende maatregel is besproken, kwam uitgebreid ter sprake dat problemen in de uitvoeringspraktijk een groot knelpunt zijn in het werken met de aanvaardbare termijn; want wat doe je als er binnen de gestelde termijn geen (of niet de juiste) hulp op gang is gekomen? Niet alleen is genoemd dat een korte aanvaardbare termijn niet realistisch is gezien onder andere de wachtlijsten en capaciteitsgebrek van gecertificeerde instellingen, ook bleek dat er als gevolg hiervan een terughoudendheid bestaat in het verzoeken dan wel opleggen van een gezagsbeëindigende maatregel. In de interviews met professionals waren problemen in de uitvoeringspraktijk dan ook een terugkerend thema en het werd door velen als belangrijke reden genoemd waarom het nu niet haalbaar is om een van de doelen van de wetgeving te behalen, namelijk het centraal stellen van de ontwikkeling en belangen van het kind bij de beslissing tot een kinderbeschermingsmaatregel.

Ten eerste werden de reeds besproken capaciteitsproblemen en werkdruk bij gecertificeerde instellingen genoemd in de interviews. Een medewerker van de Raad gaf het concrete voorbeeld dat het voorkomt “dat er een voorlopige maatregel wordt verzocht via de rechter, maar dat er bij de GI niemand is om deze uit te voeren” (R16, Raad). Deze deelnemer benoemt hierbij ook dat “jeugdbeschermers het ook erg druk hebben, waardoor niet altijd meteen passende hulp ingezet kan worden” (R16, Raad). Dit wordt bevestigd door medewerkers van gecertificeerde instellingen zelf: “er ligt een risico in de uitvoering van de maatregelen, dat er geen jeugdbeschermers zijn en dat hulp stagneert” (R7, GI). Een van de medewerkers van een gecertificeerde instelling beschrijft dat “jeugdbeschermers veel te weinig tijd krijgen voor elk gezin/cliënt” (R6, GI). Deze medewerker voegde

⁴¹⁷ IJG & IJenV 2021, p. 21.

⁴¹⁸ IJG & IJenV 2022, p. 1.

⁴¹⁹ Op 1 januari 2022 stonden 4.284 kinderen op de wachtlijst van de Raad voor beschermingsonderzoek, adoptie, schoolverzuim, strafonderzoek en gezag en omgang; ten tijde van het signalement van de Inspecties uit 2019 waren dit 3.192 kinderen. Zie IJG & IJenV 2022, p. 5.

toe dat dit schadelijk is voor de samenwerking met ouders: “ik heb me een keer helemaal verdiept in een dossier, zodat één persoon echt alles wist. Dat hielp enorm, dan kan er bijvoorbeeld een betere samenwerking worden aangegaan met ouders” (R6, GI). Dit is gezien de werkdruk echter niet mogelijk, wat volgens de medewerkers komt doordat “alles draait om financiën [...] Je krijgt maar zoveel uur voor een bepaalde taak... alles wordt meetbaar gemaakt.... Terwijl het gaat om complexe problematiek” (R19, GI). Een thema dat ten slotte naar voren kwam betreft de wisseling in jeugdbeschermers. Een medewerker van de Raad benoemt: “de effectiviteit van maatregelen, daar maar ik mij zorgen over. Dat kan de uitvoering zijn omdat je bijvoorbeeld in drie jaar tijd twaalf gezinsvoogden hebt” (R5, Raad).

Ook in interviews met pleegouders, ouders en jongeren kwamen deze thema's ter sprake. Pleegouders beschrijven dat er vaak problemen met jeugdbeschermers zijn, bijvoorbeeld omdat ze “altijd druk zijn of bang zijn voor een rechtszaak” (R37, pleegzorg). Een andere pleegouder illustreert: “de gezinsvoogd van een van onze pleegkinderen is al vijf maanden niet beschikbaar omdat ze is gestopt en er geen nieuwe collega is” (R48, pleegzorg). De onbereikbaarheid van jeugdbeschermers wordt ook door ouders en jongeren genoemd. Een ouder beschrijft: “ze zijn vaak niet bereikbaar. En als ze afwezig of ziek zijn, is niet duidelijk bij wie je terecht kan. Dan moet je weer met een algemeen nummer bellen; dat is echt niet goed geregeld” (R49, ouder). Een jongere vult aan: “Ja, ze gaan om de haverklap op vakantie. Dan zijn ze weer een week weg, dan zijn ze weer terug en dan weer een paar dagen weg, dan zijn ze weer een week weg. Dus daar heb ik ook niet echt wat aan” (R38, jongere). Daarbij moet genoemd worden dat uiteraard ook positieve ervaringen zijn met jeugdbeschermers, maar deze knelpunten komen wel prominent terug in de interviews. Ook de wisseling in jeugdbeschermers was een groot frustratiepunt, met name voor ouders. Zij moeten steeds opnieuw hun verhaal doen en het is altijd maar afwachten hoe de nieuwe jeugdbeschermer tegen de situatie aankijkt. Eén van de ouders beschreef de reactie van haar kind op de nieuwe jeugdbeschermer: “Nou toen kwam die nieuwe voogd zich voorstellen en ze zei ‘hoi ik ben [naam] ik ben de nieuwe gezinsvoogd’. Toen zei mijn kind: echt mama, wéér een nieuwe? Nou dat zegt toch genoeg” (R52, ouder). Een algemeen kritiekpunt van ouders op de uitvoering van een OTS door jeugdbeschermers is dat zij de ervaring hebben dat jeugdbeschermers niet neutraal in een zaak staan. Eén van de ouders beschrijft: “de gezinsvoogd kwam meteen met suggestieve vragen en leek al een oordeel te hebben voordat ‘ie ons gezien had” (R49, ouder), waarmee werd aangegeven dat dit de start van een slechte samenwerking was. Ook een andere ouder gaf aan ervaring te hebben met jeugdbeschermers die voor haar gevoel bevooroordeeld waren. In dat geval zag de ouder dat haar acties altijd gevolgen hadden, zoals een schriftelijke aanwijzing, terwijl vader die niet meewerkte aan voorgeschreven hulpverlening nooit consequenties had ervaren. “Naar mijn mening werd er altijd naar het belang van vader gekeken” (R52, ouder). Deze ouder gaf overigens aan nu een hele fijne jeugdbeschermer te hebben die echt naar de belangen van haar kind kijkt en voegde daarom toe dat de uitvoering soms zeker ook goed gaat. De uitvoering door jeugdbeschermers is wat betreft ouders dus cruciaal.

Het gevolg van de problemen met jeugdbeschermers is volgens pleegouders dat vaak gewacht moet worden op hulp. Eén van hen beschrijft dat “contact met ouders daarom heel belangrijk is, zodat je de gezinsvoogd eigenlijk niet nodig hebt” (R48, pleegzorg). Hiermee wordt bedoeld dat pleegouders een ouder met gezag ook wel eens direct aanvliegen met bepaalde vragen, tenzij er conflicten tussen ouders en pleegouders zouden zijn. Ten slotte wordt genoemd dat zaken die standaard in een pleegzorgtraject horen, veel te veel tijd in beslag nemen: “Voor een netwerk-onderzoek moet je lang wachten voordat het gedaan is. Dit kan wel een jaar, anderhalf jaar duren, als het goed onderzocht wordt. Dat is wel kwalijk voor een kind. [...] Het duurt dan ook lang voordat het perspectief duidelijk wordt” (R46, pleegzorg).

Naast capaciteitsproblemen bij de gecertificeerde instellingen waren problemen omtrent hulpverlening ook een terugkerend thema. Een medewerker van de Raad die ertegenaan liep dat niet altijd een jeugdbeschermer beschikbaar is om een maatregel uit te voeren, voegt toe: “en als er wel een jeugdbeschermer is, kan de hulp niet meteen ingezet worden door wachtlijsten” (R16, Raad). Ook deze problemen omtrent (on)beschikbaarheid van passende hulp worden expliciet genoemd als belemmering om het kind centraal te stellen bij het uitvoeren van kindbeschermingsmaatregelen. Een medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft: “Er spelen zoveel dingen mee naast het kind vooropstellen... Kan het kind meteen hulp krijgen, want er zijn wachtlijsten... Kun je het kind op een passende plek plaatsen? Het is lastig dat er een gat zit tussen het civiele kader van de rechtbank en de maatregelen die je kunt nemen in de praktijk. [...] De situatie is echt schrijnend.” (R22, GI). Deze deelnemer beschrijft ook dat deze problematiek bij de complexere en zwaardere gevallen soms nog erger is, waarbij als voorbeeld wordt genoemd dat bepaalde gecertificeerde instellingen de zwaardere zaken krijgen die soms al bij meerdere gecertificeerde instellingen zijn geweest. “Het overkoepelende probleem binnen de uitvoeringspraktijk is in die zaken nog groter, want dan zie je toch hulpverleningsmoeheid, mensen die er soms zelf niet eens meer in geloven.... Onderdelen die begrijpelijk zijn maar vertragend werken, en dat maakt het moeilijker om doelen te behalen binnen de maatregel” (R22, GI). Een belangrijke toevoeging van verschillende deelnemers is dat problemen in de uitvoeringspraktijk ook invloed hebben “op de hulp in het vrijwillig kader, waar dan niet de juiste hulp geboden wordt. Complexe zaken worden dan steeds complexer”, aldus een medewerker van de Raad (R5, Raad). Volgens een collega van de Raad heeft dit vervolgens ook invloed op het gedwongen kader: “als ouders in het voortraject (vrijwillig kader) niet de juiste hulp krijgen, kan dat meespelen en kan het gezin toch in het gedwongen kader terecht komen. Het is ook nog zo dat als een gezin eenmaal in het gedwongen kader zit en de hulp blijft dan uit, dan komen we er moeilijker uit als het ware.”

In interviews met pleegouders was het gebrek aan adequate en tijdige hulpverlening ook een belangrijk thema. Verschillende pleegouders geven aan dat hun pleegkinderen lang op hulp hebben moeten wachten. Ter illustratie vertelt een pleegouder dat hun pleegkind “ambulante hulpverlening zou krijgen vanwege suïcide, maar dat al een half jaar niet heeft gehad omdat er gewoon niemand voorhanden is” (R48, pleegzorg). Eerdergenoemde financiële zorgen komen daarbij ook terug, zo vertelt een pleegouder over “een pleegkind met een hechtingsstoornis. De wachtlijsten waren erg lang en ze moesten wachten op die specifieke hulpverlening die door de gemeente was ingekocht” (R32, pleegzorg). Mogelijk effectieve hulp die wel beschikbaar was, kwam dus niet in aanmerking, waardoor de problemen verergerden. De meer ervaren pleegouders gaven in dit kader aan inmiddels korte lijntjes te hebben en dat ze een “netwerk hebben van instanties waar ze terecht kunnen met kortere wachtlijsten” (R31, pleegzorg). Ook wordt genoemd dat pleegouders de hulp vaak zelf vergoeden: “We hebben ook zelf gezocht naar bijvoorbeeld speltherapie. Dit werd dan niet vergoed, maar hebben we toch ingezet, omdat het op dat moment echt nodig was. [...] Als dit over was gelaten aan de gezinsvoogd of gezinswerker was er niets van gekomen. Dan bekostigen we het liever zelf” (R35, pleegzorg). Een andere pleegouder voegde toe dat niet alleen het wachten frustrerend is, maar ook dat ze “zo ontzettend hebben moeten strijden voor de juiste hulp. Dat is niet per se altijd wachten, maar ook wel überhaupt om het voor elkaar te krijgen. [...] We hebben ontzettend moeten leuren, voorschieten en zelf betalen en zoeken om de juiste hulp te vinden” (R39, pleegzorg). Jongeren die ervaring hebben met kindbeschermingsmaatregelen herkennen vooral het wachten op hulp. Een van hen beschreef: “Ik moet zelf ook nog wachten op traumatherapie, dat duurt nog minstens een half jaar tot een jaar. Maar ik moet toch van mijn trauma af?! [...] *Waarom* moet je wachten op passende hulp? Het gaat om jongeren die suïcidaal zijn hè! Voor je het weet is het gewoon te laat!” (R34, jongere). Verontwaardigd vervolgde deze jongere: “en ze willen zelfs gaan bezuinigen op de jeugdzorg hè. Ik dacht echt: schaam je dood joh!” (R34, jongere). Een ander probleem dat jongeren aanstipten, betrof

het handelen van leiding in de residentiële zorg, waaronder het gebruik van isoleercellen en het fixeren van jongeren. Jongeren maken zich ernstige zorgen over de problematiek van jeugdigen in instellingen en stellen dat zij op deze wijze geen adequate hulp krijgen.

Samengevat kan gesteld worden dat uitvoeringsproblemen, zoals capaciteitsproblemen en werkdruk bij gecertificeerde instellingen, wachtlijsten voor hulpverlening en gebrek aan passende hulp een grote belemmering vormen voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen. Zoals een van de medewerkers van de Raad beschrijft: “deze wet is onderdeel van een grotere keten, en daar is van alles in mis” (R21, Raad). Zoals uit het bovenstaande blijkt, is de kwaliteit van de jeugdhulp en het jeugdhulpstelsel zodanig zorgelijk, dat dit grote gevolgen heeft voor de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Alle betrokkenen – ouders, jeugdigen, pleegouders, medewerkers van de Raad en de gecertificeerde instelling – onderkennen deze problemen en hebben hier veel last van bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. Ook wordt duidelijk dat deze grote problemen niet alleen betrekking hebben op de jeugdbescherming, maar ook op de hulpverlening in vrijwillig kader. Hierdoor bestaat uiteindelijk het risico dat gezinnen vanwege een haperende hulpverlening in vrijwillig kader relatief snel met een maatregel van kinderbescherming in het gedwongen kader te maken krijgen.

In de afgelopen jaren wijzen ook kinderrechters in hun uitspraken relatief vaak op uitvoeringsproblemen in de jeugdbescherming, onder meer het tekort aan jeugdbeschermers, en geven zij om deze reden kortere termijnen af voor een OTS.⁴²⁰ Onder het kopje ‘zorgen van kinderrechters’ wordt hier verder op ingegaan. Daar zal ook worden genoemd welke zorgen rechters noemden tijdens de interviews van dit onderzoek.

7.3.3 Vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen

Zoals hierboven genoemd, hebben de IGJ en IJenV zich op 7 november 2019 uitgesproken over de jeugdbeschermingsketen en de noodzaak om die te vereenvoudigen, aangezien de huidige keten tot lange doorlooptijden leidt vanwege de verschillende ketenpartners die elk hun eigen wachtlijsten en doorlooptijden hebben. Uit onderzoek blijkt dat het gemiddeld ongeveer 8,2 maanden duurt vanaf een verzoek tot onderzoek aan de Raad voor de Kinderbescherming door Veilig Thuis of een wijkteam tot aan het moment dat een maatregel van kinderbescherming wordt uitgesproken; dit is ver boven de maximale normtijd van vijf maanden.⁴²¹

In reactie op de aandacht die herhaaldelijk vanuit de Tweede Kamer is gevraagd voor de noodzaak van een verbetering en vereenvoudiging van de jeugdbeschermingsketen, hebben de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS op 30 maart 2021 het ‘*Toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming*’ aangeboden aan de Tweede Kamer.⁴²² Dit scenario is ontwikkeld in opdracht van het Rijk en de VNG. De aanleiding voor dit scenario is dat in de huidige jeugdbeschermingsketen sprake is van veel organisaties (lokale teams, Veilig Thuis, de Raad en gecertificeerde instellingen) die onderzoekstaken en hulpplannen uitvoeren bij dezelfde gezinnen. Verder krijgen kinderen en gezinnen te vaak niet tijdig passende hulp in dit ‘estafettemodel’. In het toekomstscenario worden voorstellen voor verbetering gedaan. Kort gezegd houden de verbeteringen in dat om kinderen en gezinnen heen een lokaal team staat dat hulp verleent. Op regionaal niveau zouden Regionale Veiligheidsteams moeten worden ontwikkeld waarin de functies van Veilig Thuis, de

⁴²⁰ Zie o.m. Rb. Zeeland-West-Brabant 17 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3091; Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juli 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3470; Rb. Noord-Holland 15 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:10062; zie Bruning, AA 2020/0450.

⁴²¹ Deze cijfers gelden voor 2016; zie Van Montfoort e.a. 2018.

⁴²² Brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 maart 2021 (*Kamerstukken II* 2020/21, 31839, nr. 771); *Toekomst kind- en gezinsbescherming* 2021.

Raad en gecertificeerde instellingen zijn samengebracht. Dicht bij deze teams zou een netwerk moeten staan van specialisten met kennis van kinderen, volwassenen en specifieke uitingsvormen van geweld die kunnen worden ingeschakeld door de Veiligheidsteams.

De RSJ bracht op 14 september 2021 het advies *Jeugdbescherming in de toekomst* uit.⁴²³ Hierin adviseert de RSJ over het *Toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming*. De RSJ onderschrijft de noodzaak van een herijking van de jeugdbescherming, omdat het nu niet lukt om gezinnen tijdig passende hulp te bieden en te weinig rekening wordt gehouden met de gezinscontext van kinderen. Volgens de RSJ biedt het toekomstscenario veel inspiratie voor een herijking van de jeugdbescherming zodat kinderen en ouders op betere hulp en bescherming kunnen rekenen. Tegelijkertijd vindt de RSJ dat vier essentiële punten in het toekomstscenario meer aandacht verdienen. Daarom worden vier aanbevelingen gedaan.

Ten eerste kan in het toekomstscenario worden verduidelijkt hoe de voorgestelde structuurwijzigingen bijdragen aan het oplossen van het gebrek aan tijdige en passende hulp aan kinderen en ouders. De grootste verandering die volgt uit het Toekomstscenario is de totstandkoming van Regionale Veiligheidsteams, waarin een groot deel van de taken van de Raad, de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis zal opgaan. Het is de RSJ nog niet duidelijk hoe de nieuwe organisatie van jeugdbescherming kan garanderen dat kinderen en gezinnen op tijd de juiste hulp en steun ontvangen. Ten tweede vindt de RSJ dat kinder- en mensenrechten de basis moeten vormen voor toekomstig jeugdbeleid, omdat dit helderheid biedt over wat de overheid moet doen en mag doen in het kader van jeugdbescherming. Bovendien geeft dit richting aan de vraag hoe kinderen en gezinnen maximaal in hun waarde kunnen worden gelaten. Hierbij moet voldoende aandacht zijn voor de rechtspositie en rechtsbescherming van kinderen en ouders; dit moet worden uitgewerkt voor het Toekomstscenario. Ten derde moet volgens de RSJ in het belang van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid duidelijk zijn dat het Rijk – en niet de gemeente of regio – verantwoordelijk is voor het gedwongen kader. Ten slotte signaleert de RSJ op basis van gesprekken met kinderen en ouders drie terugkerende aandachtspunten die concreter in het Toekomstscenario mogen worden uitgewerkt. Zo voelen kinderen en ouders zich in de uitvoering van jeugdbescherming onvoldoende gezien en gehoord; moet tijdig, onafhankelijk en kwalitatief goed onderzoek de basis vormen voor beslissingen in de jeugdbescherming; en is meer aandacht nodig voor de rechtspositie en rechtsbescherming van kinderen en ouders.

Verder ontraadt de RSJ de toepassing van de term ‘gezinsbescherming’; het zijn immers niet de gezinnen die vanuit een kinderrechtenperspectief bescherming behoeven, maar kinderen in de context van een gezin. De term ‘jeugdbescherming’ zou daarom behouden moeten blijven. Ook vraagt de RSJ opnieuw aandacht aan de overgang van vrijwillig naar gedwongen kader, waarbij geen ruimte mag zijn voor drang in een grijs gebied met onduidelijkheden over verantwoordelijkheden en de rechtspositie. De RSJ is bang dat deze onduidelijkheden met de voorgestelde werkwijze in het Toekomstscenario eerder zullen toenemen dan afnemen en vraagt hier aandacht voor.

In november 2021 lieten de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer weten dat het Toekomstscenario verder zal worden uitgewerkt in proeftuinen, die de opvolger zijn van zes voormalige pilotregio's.⁴²⁴ Ten aanzien van het thema rechtsstatelijkheid en rechtsbescherming wordt toegezegd dat dit uitgewerkt gaat worden door een breed samengestelde adviescommissie. Hierbij moet ook uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de versterking van de rechtspositie en rechtsbescherming van ouders en minderjarigen.

⁴²³ RSJ 2021.

⁴²⁴ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2021 (*Kamerstukken II 2021/22*, 31839, nr. 812).

7.3.4 Zorgen van kinderrechters

Uit verschillende gepubliceerde uitspraken kan worden afgeleid dat de zorgen van kinderrechters over het huidige jeugdbeschermingsstelsel groot zijn, zo blijkt uit het jurisprudentieonderzoek van deze wetsevaluatie.⁴²⁵ Dit blijkt ook uit het feit dat zij in de zomer van 2019 de noodklok hebben geluid; kinderen die met een kinderbeschermingsmaatregel geholpen moeten worden, zouden in gevaar zijn vanwege een gebrek aan jeugdbeschermers, te lange wachtlijsten en een tekort aan passende hulp.⁴²⁶ In mei 2022 luidden de kinderrechters opnieuw de noodklok; zij hebben een brandbrief naar het kabinet gestuurd over de problemen in de jeugdbescherming en geven aan dat de situatie sinds juni 2021, toen zij ook al een brandbrief stuurden, alleen maar is verslechterd.⁴²⁷ In de brandbrief spreken de rechters hun zorgen uit over de kwaliteit van de informatie die ze krijgen aangeleverd en de trend dat uitspraken niet of veel te laat worden uitgevoerd. Als er niets verandert, staat volgens de kinderrechters de geloofwaardigheid van de rechtspraak op het spel.

Kinderrechters hebben in beschikkingen regelmatig hun zorgen geuit over het jeugdzorgsysteem, in het bijzonder het verloop van jeugdbeschermers⁴²⁸ en de wachtlijstproblematiek bij gecertificeerde instellingen.⁴²⁹ Het team jeugd van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant publiceerde naar eigen zeggen zoveel mogelijk zaken met deze inhoud om landelijke bekendheid te generen.⁴³⁰ Door wachtlijstproblematiek blijken gecertificeerde instellingen zelfs maanden na de start van de OTS nog steeds niet in staat om contact te leggen met het gezin, waarmee ze handelen in strijd met artikel 4.2.2 lid 1 Besluit Jeugdwet.⁴³¹ Reden voor nieuwe bezorgdheid over de beschikbaarheid van gecertificeerde instellingen en jeugdbeschermers in de regio Zeeland vormde het stoppen van de financiering van gecertificeerde instellingen door de gemeenten en het faillissement van een gecertificeerde instelling.⁴³²

⁴²⁵ Zie ook Bruning, AA 2020/0450.

⁴²⁶ *RTL Nieuws* 6 augustus 2019.

⁴²⁷ 'Nieuwsuur', *NOS-NTR, NPO* 2 11 mei 2022. Zie ook 'Rechters luiden noodklok over voortdurende verslechtering van zorg voor kwetsbare kinderen', *rechtspraak.nl*, 11 mei 2022.

⁴²⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 31 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:5240; Rb. Zeeland-West-Brabant 29 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2077; Rb. Oost-Brabant 21 augustus 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:4096.

⁴²⁹ Hof 's-Hertogenbosch 13 februari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:489; Rb. Rotterdam 15 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4666; Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4970; Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2823; Rb. Zeeland-West-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2814; Rb. Zeeland-West-Brabant 6 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3468; Rb. Zeeland-West-Brabant 17 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3091; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 juli 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3249; Rb. Zeeland-West-Brabant 19 augustus 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4580; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4616; Rb. Zeeland-West-Brabant 14 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5976; Rb. Zeeland-West-Brabant 26 november 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5970; Rb. Zeeland-West-Brabant 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5191.

⁴³⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant 6 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3468.

⁴³¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6627; Hof 's-Hertogenbosch 22 augustus 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3136; Rb. Rotterdam 15 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4666; Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4970; Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2823; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4616; Rb. Zeeland-West-Brabant 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5191.

⁴³² Rb. Zeeland-West-Brabant 4 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6072; Rb. Zeeland-West-Brabant 8 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6091; Rb. Zeeland-West-Brabant 10 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6544; Rb. Zeeland-West-Brabant 11 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6614; Rb. Zeeland-West-Brabant 11 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6625; Rb. Zeeland-West-Brabant 23 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6626; Rb. Zeeland-West-Brabant 22 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2342; Rb. Zeeland-West-Brabant 30 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2245; Rb. Zeeland-West-Brabant 30 april 2021,

Daarnaast komt het voor dat gecertificeerde instellingen niet met de benodigde voortvarendheid de juiste hulp hebben ingezet,⁴³³ geen onderzoek naar behandeling en perspectief hebben gedaan,⁴³⁴ geen of te weinig regie hebben gevoerd⁴³⁵ of geen uitvoering hebben gegeven aan de beschikking van de kinderrechter.⁴³⁶

Soms ziet de kinderrechter hierin aanleiding de OTS te verkorten,⁴³⁷ niet te verlengen⁴³⁸ of in hoger beroep te beëindigen.⁴³⁹ Ook is het meermaals voorgekomen dat kinderrechters de OTS voor zeer korte termijn toewijzen of verlengen, omdat onduidelijk is wanneer een jeugdzorgwerker beschikbaar is. Door de toewijzing van het verzoek te beperken tot één of enkele maanden, kan de kinderrechter op zeer korte termijn toetsen of de gecertificeerde instelling daadwerkelijk voortvarend uitvoering geeft aan de OTS en de wettelijke termijnen in acht neemt.⁴⁴⁰ Soms houden rechters de zaak aan in afwachting van een beschikbare gecertificeerde instelling.⁴⁴¹ Verlengen met korte termijnen is ook gebeurd met betrekking tot de machtiging uithuisplaatsing.⁴⁴² Daarbij is een machtiging uithuisplaatsing ingetrokken omdat na vier maanden nog steeds geen jeugdbeschermer aan het gezin was toegewezen.⁴⁴³

Wanneer gecertificeerde instellingen geen jeugdbeschermers beschikbaar hebben, geven sommige kinderrechters hen mee alternatieven – zoals vervanging van de gecertificeerde instelling – te overwegen.⁴⁴⁴ Nalaten om uitvoering te geven aan de beschikking, kan redengevend zijn om de gecertificeerde instelling te vervangen.⁴⁴⁵ De kinderrechter kan echter slechts op verzoek en dus niet

ECLI:NL:RBZWB:2021:2324; Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:1623; Rb. Zeeland-West-Brabant 12 juli 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3537.

⁴³³ Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2056; Hof Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1026; Rb. Rotterdam 6 september 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:11382; Rb. Limburg 20 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12445; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4616; Rb. Rotterdam 11 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9921; Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:1623.

⁴³⁴ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 augustus 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7452.

⁴³⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2056; Hof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218; Hof 's-Hertogenbosch 19 november 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3556; Hof 's-Hertogenbosch 17 juni 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1832; Rb. Zeeland-West-Brabant 9 mei 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2276; Rb. Zeeland-West-Brabant 24 januari 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:708; Rb. Noord-Holland 10 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5420; Rb. Gelderland 4 september 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:5271.

⁴³⁶ Rb. Noord-Nederland 27 september 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5108.

⁴³⁷ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6627.

⁴³⁸ Rb. Limburg 20 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12445; Rb. Zeeland-West-Brabant 24 januari 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:708; Rb. Noord-Holland 10 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5420; Rb. Gelderland 4 september 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:5271.

⁴³⁹ Hof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218; Hof 's-Hertogenbosch 19 november 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3556; Hof 's-Hertogenbosch 17 juni 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1832.

⁴⁴⁰ Rb. Rotterdam 15 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4666; Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4970; Rb. Zeeland-West-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2814; Rb. Zeeland-West-Brabant 17 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3091; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 juli 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3249; Rb. Zeeland-West-Brabant 19 augustus 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4580; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4616; Rb. Zeeland-West-Brabant 14 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5976; Rb. Zeeland-West-Brabant 26 november 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5970; Rb. Rotterdam 11 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9921.

⁴⁴¹ Rb. Zeeland-West-Brabant 22 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2342.

⁴⁴² Rb. Noord-Nederland 18 maart 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1465.

⁴⁴³ Rb. Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7416.

⁴⁴⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2823; Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4616; Rb. Zeeland-West-Brabant 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5191.

⁴⁴⁵ Rb. Noord-Nederland 27 september 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5108.

ambtshalve de gecertificeerde instelling vervangen.⁴⁴⁶ Ondanks dat de Rechtbank Oost-Brabant geen aanleiding zag te twifelen aan de objectiviteit en inzet van de gecertificeerde instelling en jeugdbeschermer, gaf ze de gecertificeerde instelling in overweging zich te laten vervangen om de dreigende patstelling na wisselende jeugdzorgwerkers te laten doorbreken.⁴⁴⁷ Desondanks levert vervanging niet altijd wat op, omdat meerdere gecertificeerde instellingen tegen dezelfde wachtlijstenproblematiek aanlopen. Bovendien zal overdracht van gecertificeerde instelling de uitvoering van de OTS nog verder vertragen.⁴⁴⁸ Daarbij kunnen andere aspecten een adequate uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen in de weg staan, bijvoorbeeld het feit dat een gemeente (nog) niet de geschikte zorg heeft ingekocht⁴⁴⁹ of interne problemen bij de gecertificeerde instelling en een gebrekkige samenwerking en communicatie tussen instanties, wat tot onrust leidt.⁴⁵⁰

Ook de vraag wat verwacht kan worden van de inzet van een kinderbeschermingsmaatregel speelt een rol in de jurisprudentie. Hoewel de effectiviteit en uitvoering van de OTS naar oordeel van het Hof Arnhem-Leeuwarden geen rol speelt bij de beoordeling van de gronden,⁴⁵¹ komt het voor dat kinderrechters het (verlengings-)verzoek voor een OTS afwijzen vanwege gebrek aan verbetering of toegevoegde waarde.⁴⁵² Zo hoopte de Rechtbank Den Haag dat binnen het vrijwillige kader ontspanning en nieuwe mogelijkheden zouden ontstaan⁴⁵³ en vreesde de Rechtbank Noord-Nederland dat gedwongen hulpverlening eerder zal leiden tot verhoging van de spanningen in het systeem, waar de minderjarige zeker niet bij gebaat is.⁴⁵⁴ De Rechtbank West-Brabant wees een verzoek tot OTS af omdat de Raad bij het opstellen van de doelen van de OTS voorbij was gegaan aan de draagkracht van en realiteit voor de minderjarigen. Het was volgens de rechtbank dan ook niet te verwachten dat ‘de doelen zullen worden behaald binnen een voor de minderjarigen aanvaardbaar te achten termijn’.⁴⁵⁵ Tot slot zien rechters zich – ondanks dat hulpverlening wordt aanvaard en dus niet is voldaan aan de gronden – soms genoodzaakt een OTS te verlengen, bijvoorbeeld omdat een voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp nog niet is aangevraagd.⁴⁵⁶

Deze zorgen over de uitvoeringspraktijk kwamen ook uitgebreid ter sprake in de interviews die werden afgenomen binnen de huidige studie. Al eerder is genoemd dat zaken als capaciteitsproblemen bij gecertificeerde instellingen en wachtlijsten een knelpunt zijn betreffende de aanvaardbare termijn (besproken in par 2.1.2 en 2.2, waar de aanvaardbare termijn bij de OTS en gezagsbeëindiging centraal staat), maar rechters noemden problemen in de uitvoeringspraktijk ook als algemeen knelpunt en gaven aan zich hier ernstige zorgen over te maken: “De praktijk is weerbarstig, voornamelijk door het tekort aan adequate hulpverleners, zowel bij de Raad als bij de GI als bij de zorginstellingen. Je hebt eigenlijk een hele korte tijd, er moet gruwelijk veel gebeuren aan probleemanalyse, diagnostiek en actie. Nou en als die drie ingewikkelde dingen moeten gebeuren en al die organisaties die dat zouden

⁴⁴⁶ Vergelijk Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1594; Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2823.

⁴⁴⁷ Rb. Oost-Brabant 21 augustus 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:4096.

⁴⁴⁸ Hof 's-Hertogenbosch 13 februari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:489.

⁴⁴⁹ Rb. Noord-Nederland 18 maart 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1465.

⁴⁵⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2235; Rb. Den Haag 31 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9551.

⁴⁵¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1331.

⁴⁵² Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6392; Hof 's-Hertogenbosch 11 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1770; Rb. Noord-Nederland 29 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5188; Rb. Rotterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3899; Rb. Den Haag 24 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2759.

⁴⁵³ Rb. Den Haag 24 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2759.

⁴⁵⁴ Rb. Noord-Nederland 29 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5188.

⁴⁵⁵ Rb. Zeeland-West-Brabant 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:3887.

⁴⁵⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 11 april 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3296.

moeten kunnen leveren zitten ‘tot hier’..... Dan kunnen we eindeloos nieuwe systemen bedenken of de aanvaardbare termijn nog een onsje meer die kant op, maar dan gaat het mis” (R8, rechter). Alle rechters delen deze zorgen. Zo geeft één van hen aan: “het is natuurlijk afschuwelijk momenteel hoe het gaat in de jeugdzorg en dat is echt geen understatement. Het is echt heel naar. Daar lopen allerlei collega’s ook tegenaan. Kijk, wij kunnen wel doelen formuleren in het kader van de OTS maar uh.... Dan zit je met problemen, kijk maar in de regio Zeeland, in het arrondissement Zeeland-West Brabant hebben ze natuurlijk enorm grote problematiek bij de GI’s. En ja, dat baart ons als kinderrechters enorm veel zorgen. Want dan spreken wij een OTS uit maar dan is er geen gezinsvoogd. Er wordt nu een soort van risicoanalyse gedaan nadat de OTS is uitgesproken maar niet voor alle kinderen wordt er direct de juiste zorg ingezet. En dan heb je het al over kinderen waarbij je hebt vastgesteld dat er sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Dus dat is afschuwelijk en daar proberen we natuurlijk aan alle kanten in uitspraken aandacht voor te vragen. En corona heeft natuurlijk ook niet bepaald meegeholpen. Ja, dus, laat ik zo zeggen, op papier ziet het er allemaal netjes uit, maar in praktijk werkt het gewoon niet goed” (R3, rechter).

Net als medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad noemden rechters dit soort problemen in de uitvoering ook expliciet als belemmering om het kind centraal te stellen bij het beslissen over kinderbeschermingsmaatregelen (voor het perspectief van gecertificeerde instellingen en de Raad, zie paragraaf 7.3.2). Eén van de rechters beschrijft dat dit doel van de wet “onvoldoende uit de verf komt” en dat dit komt doordat “de uitvoering gewoon belabberd is [...] Namelijk de beschikbaarheid van gezinsvoogden, dus de wachtlijsten die er soms zijn. Dat betekent dat een heel concreet plan dat toch binnen zes weken op tafel zou moeten liggen niet altijd gerealiseerd kan worden. Stap twee de daarbij behorende hulpverlening, wachtlijsten, of het is niet goed ingekocht door de gemeente. En dat maakt dus al dat een gezin onder toezicht staat maar niet merkt dat er niet concreet iets gebeurt” (R15, rechter). Rechters geven daarbij aan dat verbetering binnen de uitvoeringsketen essentieel is: “Nou ik vind het heel erg jammer dat er bij de gezinsvoogdijinstellingen te weinig handen en geld is om de zaken goed onder te brengen en ook om één bekwame gezinsvoogd voor een langere tijd op een gezin te hebben, waardoor er binnen een aanvaardbare termijn niet doorgepakt kan worden. Dat stagneert vaak, maar die aanvaardbare termijn gaat al lopen. En dat is gewoon echt een groot mankement.” (R24, rechter). Ook een andere rechter beschrijft: “Wat in mijn ogen de oplossing is... Kijk, de bedoeling van de wet was natuurlijk een hele mooie: dichtbij het kind, vroeg actie ondernemen. Maar als je daar op dat vlak geen goede mensen hebt zitten, dan stort het hele systeem in. Dus ik ben er op zich ook geen voorstander van dat we het helemaal weer gaan wijzigen, maar je moet investeren in de mensen die het dichtst bij de kinderen zitten. Daar moet goed personeel zitten” (R3, rechter). Hierbij refereert deze rechter ook aan financiële problemen die al genoemd zijn in paragraaf 7.3.1, waarbij de rechter het onbegrijpelijk vindt dat “je een nieuwe wet gaat introduceren terwijl je gelijktijdig gaat bezuinigen” (R3, rechter). In deze paragraaf is reeds besproken dat rechters hun zorgen hebben geuit over de gevolgen van de Jeugdwet en dat het in de praktijk ook voorkomt dat een gemeente bepaalde hulp niet heeft ingekocht. Ook dit is merkbaar in de uitvoeringspraktijk en maakt de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen lastig.

7.4 Rol van de kinderrechter

Kinderrechters hebben sinds 1995 een lijdelijke rol en hebben niet veel mogelijkheden tot aansturing bij verzoeken om een (verlenging van de) maatregel van kinderbescherming.⁴⁵⁷ Maar zoals gezegd gebruiken zij in de praktijk wel kortere termijnen voor een OTS of machtiging uithuisplaatsing dan die

⁴⁵⁷ Zie uitgebreid Bruning & Pieters 2021; zie ook Pieters, *FJR* 2021/24.

worden verzocht, om zo meer zicht te houden op de uitvoering van de maatregel als zij zich hier zorgen over maken. Ook wordt soms een machtiging uithuisplaatsing in de beschikking beperkt tot louter een machtiging ‘in pleeggezin A’ of ‘in gesloten jeugdhulpaccommodatie B’.⁴⁵⁸ Verder valt op dat in de gepubliceerde uitspraken de laatste jaren relatief vaak in de beschikking een extra overweging wordt opgenomen over de zorgen die bestaan omtrent de uitvoering, bijvoorbeeld dat financiële argumenten van een gemeente geen argument mogen zijn om een minderjarige de benodigde zorg te onthouden of dat het tekort aan jeugdbeschermers niet mag betekenen dat een onder toezicht gestelde minderjarige de benodigde begeleiding wordt onthouden.⁴⁵⁹

Dit soort initiatieven van rechters om toch een bepaalde invloed uit te kunnen oefenen, zijn ook ter sprake gekomen in de interviews binnen het huidige onderzoek. In paragraaf 7.3.1 (financiële zorgen) werd al het voorbeeld van een rechter gegeven die soms een machtiging uithuisplaatsing verleent voor een *specifieke* locatie. Maar wat vinden rechters nu eigenlijk van hun rol als toetser? Hierover is ook uitgebreid met hen gesproken in de interviews. Hierbij kwam naar voren dat sommige rechters hun rol te beperkt vinden, terwijl andere rechters hun rol goed vinden. Zo zegt een rechter over de mogelijkheden tot toetsing van een OTS en uithuisplaatsing: “Ik denk dat wij op zich de middelen hebben en daar ook gebruik van maken in onze uitspraken. En op zich niet meer middelen nodig hebben om onze toetsende rol goed te kunnen uitvoeren” (R3, rechter). Rechters die tevreden zijn met hun rol als toetser zijn daarbij echter niet terughoudend om hun visie op de uitvoering van een OTS in beslissingen te noemen. Zo geeft een rechter aan: “Ik snap op zich wel de eerder ingezette koers van de wetgever om de kinderrechter meer op afstand te plaatsen. Tegelijkertijd merk je gewoon dat het wringt, omdat je als rechter ook gewoon soms iets vindt van hoe die uitvoering plaatsvindt” (R9, rechter). Ook geeft een rechter aan: “en je wil ook niet iedere keer op de stoel van de GI gaan zitten. Dus wat ik in cursussen altijd tegen collega’s zeg: daar moet je prudent mee omgaan, in principe vrije hand geven maar als je denkt nou dit moet echt daarheen, dat je het kan beperken. Nou ja, die mogelijkheid wordt over het algemeen wel gezien en genomen ook. Maar daar verschilt ook wel weer een actieve houding. En ik vind ook nog wel bij die omgang, meestal als het echt niks wordt dan komt er wel een procedure, een verzoek. En zodra er een verzoek ligt kunnen wij van alles” (R8, rechter).

Zoals genoemd zijn er ook rechters die een kritische noot plaatsen bij hun rol als toetser: “Ik vind hem een beetje moeilijk. Omdat aan de ene kant via artikel 1:262b BW [de geschillenregeling] krijg je een hele ruime toetsingsbevoegdheid. En als het dan gaat over alle andere onderwerpen, zoals omgang [artikel 1:265f en 1:265g BW], dan is er ook een hele ruime toetsingsmogelijkheid. Maar als het gaat om waar wordt een kind geplaatst dan is het ineens weer terughoudender, terwijl dat juist de belangrijk gesprekken zijn. Daar zou ik de kinderrechter gewoon wat meer mogelijkheden geven” (R15, rechter). Dat wordt bevestigd door een andere rechter: “Ik vind mijn rol te onduidelijk omschreven in de wet omdat ik merk dat je daar toch echt anders tegenaan kan kijken. Over het toetsingskader en wat is je rol precies” (R8, rechter). Deze rechter geeft verder aan: “En wat ik heel belemmerend vind is dat, en dat hangt daar ook wel mee samen, dat de wetgeving en de Hoge Raad dat ook bevestigt dat ieder verzoek afzonderlijk is. Maar voor iedereen is dat gewoon een doorlopend traject beginnend met een onderzoek door de Raad en al die verlengingsverzoeken maar dat is het juridisch niet en dat wringt soms ook. En nou proberen we als rechters zoveel mogelijk *één gezin één rechter* te hebben” (R8, rechter). Hiermee wordt bedoeld dat het bij de uitvoering van een OTS normaal gesproken niet zo is dat dezelfde kinderrechter op achtereenvolgende verzoeken beslist, bijvoorbeeld op een eerste

⁴⁵⁸ Zie o.a. Hof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4024; Rb. Noord-Holland 13 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4706.

⁴⁵⁹ Zie o.a. Rb. Noord-Holland 17 april 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:3257; Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4970; Rb. Zeeland-West-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2814; Rb. Rotterdam 3 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1184.

verzoek tot OTS en ook na afloop van de termijn (van maximaal een jaar) op een verlengingsverzoek OTS. Elk verzoek heeft een apart dossier en wordt apart behandeld, hoogstwaarschijnlijk door een andere kinderrechter. De rechter die dit aankaart, komt ook met een voorstel: “ (...) maar gewoon dat er iets van continuïteit is. Dus wat dat betreft mis ik... Ik heb nooit voor 1995 gewerkt [toen de kinderrechter een minder lijdelijke rol had en ook over de uitvoering besliste], maar dat onderdeel van de kinderrechter mis ik wel. Niet dat ik overal tegenaan moet bemoeien maar wel ehmmm dat verloop, gewoon een dossier, want ouders denken ook dat er een kinderbeschermingsdossier is” (R8, rechter). Deze rechter maakt een vergelijking met het strafrecht en bewind-zaken, waarbij er wel een compleet dossier is waar ook het voortraject in opgenomen is. Daarom pleit deze rechter voor een doorlopend dossier bij OTS met bij voorkeur dezelfde kinderrechter die beslist over de verschillende verzoeken in dat dossier.

Sommige rechters proberen ondanks hun relatief beperkte rol ten aanzien van de uitvoering van de OTS toch wat invloed uit te oefenen: “Wat wij steeds vaker doen is zaken uitspreken over kortere termijnen. Wij spreken best wel heel vaak een OTS of uithuisplaatsing voor maar drie, vier maanden uit” (R3, rechter). Een andere rechter bevestigt dit en voegt toe dat je zo “de vinger aan de pols kan houden” (R27, rechter). Ook proberen rechters zich soms inhoudelijk uit te spreken ondanks dat dit niet wettelijk zo is geregeld. Zo beantwoordde een rechter de vraag “zou u de mogelijkheid willen hebben om een specifieke machtiging uithuisplaatsing te benoemen?” als volgt: “ja, dat doe ik, als ik het aangewezen vind doe ik dat zeker. Ik heb in het verleden echt wel uithuisplaatsingen toegewezen en ik het zie zo: als het meerdere wordt verzocht, vind ik dat ik het mindere kan toewijzen? Als er een pleegzorgplaatsing wordt verzocht en ik vind dat het kind bij oma moet, als pleegouder, dan zeg ik gewoon pleegzorg te weten bij oma [...] dan vragen ze machtiging plaatsing in een pleeggezin, maar ik weet dat als ik die machtiging toewijs dan zouden ze in theorie met die machtiging ook elders kunnen plaatsen en dan denk ik van ja, ik vind dit [plaatsing bij oma] nu noodzakelijk, maar ik zou wel graag een toetsing willen als het kind elders geplaatst moet worden. Dus als ik het zo beperk dan moeten ze wel weer naar een kinderrechter” (R9, rechter).

Deze bevindingen over de rol van de kinderrechter zijn weergegeven in Figuur 7.2, waarin een overzicht te vinden is van de belangrijkste bevindingen betreffende problemen ten aanzien van de Jeugdwet en het gedecentraliseerde jeugdhulpstelsel.

Figuur 7.2.

Hoofdbevindingen t.a.v. problemen betreffende de Jeugdwet en het gedecentraliseerde jeugdhulpstelsel.



7.5 Verbetering rechtsbescherming bij kinderschermingsmaatregelen

7.5.1 Zorgen over rechtsbescherming

Een ander thema dat in de afgelopen jaren in de juridische literatuur en het maatschappelijke debat over kinderschermingsmaatregelen veel aandacht heeft gekregen, betreft de rechtsbescherming van ouders en minderjarigen bij kinderschermingsmaatregelen en de wens tot verbetering daarvan. Hierboven werd al duidelijk dat de RSJ in het licht van het Toekomstscenario aandacht heeft gevraagd voor een betere rechtspositie en rechtsbescherming van ouders en minderjarigen en dat aan de Tweede Kamer is toegezegd dat hier door een adviescommissie nader onderzoek naar zal worden verricht in 2022.

In het najaar van 2021 was er vanuit de politiek bijzondere aandacht voor uithuisplaatsingen van kinderen van gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagenaffaire. Naar aanleiding van vragen van Tweede Kamerleden over het bieden van inzicht in het aantal kinderen van gedupeerde ouders van het kinderopvangtoeslagenschandaal dat te maken heeft gehad met een uithuisplaatsing, heeft de Minister voor Rechtsbescherming het CBS verzocht om hier een analyse van te maken. Uit de resultaten van het CBS van 18 oktober 2021 blijkt dat in de periode 2015-2020 in totaal naar schatting 1.115 kinderen van gedupeerde ouders uit huis zijn geplaatst.⁴⁶⁰ Deze analyse geeft echter geen volledig beeld van de gedwongen uithuisplaatsingen, onder andere omdat de volledige omvang van

⁴⁶⁰ 'Samenloop jeugdbescherming en jeugdhulp met verblijf onder kinderen van gedupeerden kinderopvangtoeslagenaffaire', cbs.nl, 18 oktober 2021.

de problematiek niet te achterhalen is. Daarnaast hebben nog niet alle mogelijk gedupeerde ouders zich gemeld bij de Uitvoeringsinstantie Herstel Toeslagen, zodat het aantal kinderen hoger kan liggen. De cijfers hebben slechts betrekking op het aantal gedwongen uithuisplaatsingen en niet op uithuisplaatsingen van kinderen op vrijwillige basis of via het 'drangkader'. Verder zien de cijfers niet op de periode vóór 2015. De Minister voor Rechtsbescherming informeerde de Tweede Kamer in een brief van 26 november 2021 over nadere cijfers van het CBS en kondigde een onafhankelijk onderzoek aan naar het functioneren van de jeugdbeschermingsketen bij deze uithuisplaatsingen door een adviescommissie.⁴⁶¹

Voor wat betreft uithuisplaatsingen van kinderen van gedupeerde ouders van het kinderopvangtoeslagenschandaal blijkt uit vervolgcijfers van het CBS dat eind 2020 ongeveer even vaak sprake was van een OTS als een voogdijmaatregel.⁴⁶² In reactie op de vraag uit de Tweede Kamer naar onafhankelijk onderzoek ten aanzien van deze kwestie heeft de Minister laten weten dat de IGJ en JlenV dit onderzoek zullen uitvoeren. Met het onderzoek wordt beoogd de vraag te beantwoorden of de gedupeerde gezinnen relatief vaker dan andere, niet gedupeerde gezinnen (dus: disproportioneel) te maken hebben gekregen met de jeugdbeschermingsketen en of zij – eenmaal in deze keten terechtgekomen – vaker dan anderen te maken hebben gekregen met een kinderschermingsmaatregel. Het onderzoek is naar verwachting eind 2022 geheel afgerond.

De discussie over rechtsbescherming bij een uithuisplaatsing is derhalve aangezwengeld door het debat over uithuisgeplaatste kinderen van gedupeerde ouders van de kinderopvangtoeslagenaffaire, maar is niet enkel gericht op uithuisplaatsingen binnen deze groep. In het afgelopen jaar is de discussie ook in bredere zin gevoerd over rechtsbescherming van ouders en kinderen in het algemeen die met een uithuisplaatsing te maken krijgen.⁴⁶³

In opdracht van het Ministerie van J&V heeft het Nederlands Jeugdinstituut in 2020 onderzoek verricht naar de wettelijke kaders van de jeugdbescherming, waaronder de vraag naar de mogelijke aanscherping van de rechtsgrond 'ernstig bedreigde ontwikkeling' voor het opleggen van een maatregel van OTS of gezagsbeëindiging, de normering van feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen en een toetsingskader voor kinderrechters.⁴⁶⁴ Ook in dit onderzoek werd aandacht besteed aan het thema rechtsbescherming. Uit de resultaten van dit onderzoek, waarin een literatuurstudie is uitgevoerd en zestien experts zijn geïnterviewd, blijkt dat meer aandacht voor rechtsbescherming van ouders en kinderen wenselijk is. In het rapport wordt benoemd dat de mogelijkheden van extra onderzoek of contra-expertise in de praktijk te weinig worden benut, deels omdat financiële middelen ontbreken. Ook benadrukten de experts het belang van betere rechtsbijstand, aangezien ouders soms een grote kennis- en vaardigheidsachterstand hebben ten opzichte van de andere deelnemers aan de procedures.

⁴⁶¹ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 november 2021 (*Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 921). Zie ook Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 oktober 2021 (*Kamerstukken II* 2021/22, 31066, nr. 907).

⁴⁶² 'Uitsplitsing uithuisplaatsingen toeslagenaffaire', cbs.nl, 26 november 2021.

⁴⁶³ Dit blijkt ook duidelijk uit het debat over uithuisplaatsingen op 12 mei 2022 in de Tweede Kamer; zie 'Debat over problemen met uithuisplaatsingen van kinderen', tweedekamer.nl, 12 mei 2022 (te raadplegen via www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/debat-over-problemen-met-uithuisplaatsingen-van-kinderen). Zie ook de *Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen* die op verzoek van Parlement en Wetenschap is opgesteld door M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, L.R.A. Alink & S. van der Asdonk, 9 februari 2022, zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022Z08741&did=2022D17674>.

⁴⁶⁴ Van den Bosch & Rijbroek 2020.

Ook in de literatuur was aandacht voor de rechtspositie van ouders en minderjarigen bij beslissingen over de toekomst van uithuisgeplaatste kinderen. Wanneer een kind uit huis is geplaatst met een maatregel van OTS, buigt een gecertificeerde instelling zich over de vraag of het perspectief van het kind bij zijn/haar ouders of elders ligt. Dit besluit dat de gecertificeerde instelling maakt, wordt het ‘perspectiefbesluit’ genoemd. Een perspectiefbesluit kan ingrijpende gevolgen hebben wanneer de gecertificeerde instelling besluit dat het perspectief niet meer bij de ouders ligt. De gecertificeerde instelling zal dan in beginsel aan de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken een onderzoek te starten naar een gezagsbeëindigende maatregel. Vanaf dat moment zal de hulpverlening aan de ouders zich gaan richten op hun rol als ouder op afstand en de hulpverlening aan het kind wordt gericht op een toekomst in het pleeggezin. Het stimuleren van regelmatig contact tussen kind en ouders is dan geen prioriteit meer. Ouders hebben echter geen rechtsmiddel tot hun beschikking om tegen dit perspectiefbesluit in te stellen, terwijl het soms nog lang kan duren voordat een verzoek tot gezagsbeëindiging op zitting wordt behandeld door de rechtbank. Kinderrechters hebben hun zorgen geuit over de rechtspositie van ouders en kinderen ten aanzien van dit perspectiefbesluit. Daarom heeft de RSJ in december 2020 hierover een advies uitgebracht.⁴⁶⁵

Met betrekking tot de rechtspositie van ouders en minderjarigen signaleert de RSJ een aantal knelpunten. De RSJ acht het ontbreken van een rechtsmiddel tegen het perspectiefbesluit onwenselijk. Het kan wel maanden duren voordat het perspectiefbesluit op een zitting bij de kinderrechter wordt besproken en intussen is de hulpverlening ingrijpend gewijzigd op grond van dat besluit. De hulp is dan namelijk niet meer gericht op thuisplaatsing. Dat heeft gevolgen voor de beslissing over de aanvaarbare termijn die de kinderrechter nog moet maken. Het perspectiefbesluit loopt als het ware vooruit op de beslissing van de kinderrechter. Ook merkt de RSJ op dat ouders en kind onvoldoende betrokken en gehoord worden bij het nemen van het perspectiefbesluit.

Ten slotte mag over dit thema niet onvermeld blijven dat in het nieuwe regeerakkoord van december 2021 ook aandacht is voor het thema rechtsbescherming bij kinderbeschermingsmaatregelen. In het regeerakkoord wordt vermeld dat de jeugdbeschermingsketen wordt verbeterd, waarbij de rechtsbescherming van het kind en het gezin centraal staan. Hiermee wordt bedoeld op de ontwikkelingen met betrekking tot het *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming* die hierboven zijn besproken.⁴⁶⁶

7.5.2 Aandachtspunten bij rechtsbescherming

Zoals al is besproken in paragraaf 2.2, hebben ook de professionals die deelnamen aan het huidige onderzoek de hierboven genoemde zorgen over het perspectiefbesluit dat door gecertificeerde instellingen wordt gemaakt. Ook hier werd als belangrijk knelpunt genoemd dat het perspectiefbesluit niet getoetst wordt, maar wel implicaties heeft, zoals het terugschroeven van de omgang. Dit stelt niet alleen rechters voor een voldongen feit wanneer ze pas maanden later over de zaak beslissen, maar ook ouders hebben geen mogelijkheid om hier tegenin te gaan. In de focusgroepen is door experts dan ook uitgesproken dat het perspectiefbesluit ofwel verboden of afgeschaft zou moeten worden, ofwel altijd met een rechterlijke toets gepaard zou moeten gaan.

Ook in andere thema’s die zijn besproken tijdens de interviews kwam rechtsbescherming terug. Zo kwam in dit hoofdstuk al naar voren dat de rechtsbescherming in het drangkader als een probleem wordt genoemd (paragraaf 7.2). Ook kwam al eerder ter sprake dat voor gezinshuizen soms andere regels gelden dan voor pleeggezinnen, onder meer bij de verplichte toetsing als een pleegkind na één jaar (of langer) over- of teruggeplaatst wordt (besproken in paragraaf 6.1). Andere belangrijke thema’s

⁴⁶⁵ RSJ 2020.

⁴⁶⁶ *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst 2021*, p. 34.

die in de interviews naar voren kwamen, betreffen de rechtsbescherming en rechtswaarborgen in geval van voogdij en de vraag of een advocaat voor ouders en voor kinderen meerwaarde zou hebben. Deze beide thema's zijn ook in de twee focusgroepen aan bod gekomen.

Vooraf rechtvaardig en juristen (van zowel gecertificeerde instellingen als de Raad) noemden als probleem dat de Raad in geval van voogdij geen toezicht houdt op de uitoefening van deze maatregel. In verschillende gesprekken komt naar voren dat er onbegrip is over dit gebrek. Zo beschreef een rechter: "Want dat was het voorstel hè, dat de Raad een toetsende taak zou krijgen, een keer per jaar ofzo dat er verslaglegging moet komen. Als er geschil zou zijn tussen GI en de Raad dan konden ze naar de rechter. Waarom dat niet is gebeurd snap ik gewoon niet" (R8, rechter). Een van de medewerkers van de Raad noemt concreet dat "bij een OTS de doelen getoetst worden, zoals contact met ouders. Maar je hebt bij voogdij ook doelen, die worden nu niet getoetst. Dat missen we echt" (R29, Raad). In dit kader gaat het vooral om zaken waarbij de voogdij bij de gecertificeerde instelling ligt. Bovendien is de zorg nog groter als een kind in een instelling geplaatst wordt. Volgens een rechter die wij na de interviews nog spraken over deze zorgen, bestaat dan de angst "dat een kind dan onder water raakt, dat je hem nooit meer ziet; er is niemand die jaarlijks kijkt hoe het gaat. Voor mij [als rechter] is dat een reden geweest om de maatregel niet uit te spreken" (R29b, rechter). Deze rechter noemde dat deze toetsende taak ook wel wenselijk zou zijn als een kind in een pleeggezin zit, maar het meest urgent is voor kinderen die in een instelling geplaatst worden, onder andere vanwege het aantal overplaatsingen. Ook kaartte deze rechter het knelpunt aan dat de jeugdbeschermer "in dienst is van de GI en dan enerzijds het kind vertegenwoordigt, maar ook verantwoording moet afleggen aan zijn werkgever. Vooral omdat die toetsende taak ontbreekt, is dit een probleem" (R29b, rechter). Een van de rechters die deelnam aan ons onderzoek noemde ten slotte ook de zorg dat "als er eenmaal een voogdij is uitgesproken, dan vind ik dat voor de GI eigenlijk een veel te grote verantwoordelijkheid. Ze kunnen het met niemand delen" (R8, rechter).

Tijdens de interviews kwam eveneens het probleem ter sprake dat visieverschillen kunnen ontstaan tussen ouders/kinderen en de gecertificeerde instelling, wat in de afwezigheid van een toetsend of toezichthoudend orgaan zorgelijk is. In het kader van een OTS kan gebruikgemaakt worden van de geschillenregeling, maar die bestaat niet voor de voogdijmaatregel. Een van de rechters beschreef: "wat ik ook heel ingewikkeld vind, is dat in de OTS, als ouders iets willen over de omgang, dan kunnen ze heel laagdrempelig naar de rechter. Maar nu bij de voogdij moeten ze een artikel 1:377a BW verzoek met een advocaat doen" (R8, rechter). Op dit punt lijkt meer ondersteuning en bijstand nodig; zo geeft een andere rechter ook aan dat "langs de rechter gaan na een gezagsbeëindiging om omgang te wijzigen, is nu een te moeilijke en dure stap voor ouders" (R9, rechter). Het gebrek aan rechtsingang voor ouders is dus een zorg, hoewel een andere rechter hierbij ook opmerkt: "Als je ouders het gezag ontnemt, wat voor positie wil je ze dan nog geven? Zonder de rechtspraak over te belasten met allerlei dingen die ze weer aan ons kunnen voorleggen, terwijl de ouders geen zeggenschap mogen hebben? Dit is een dilemma" (R24, rechter). Voor wat betreft dit punt dat er mogelijkheden moeten zijn om visieverschillen te uiten, noemde een andere rechter nog de situatie dat bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen "vaak geen ouders zijn die aan de bel kunnen trekken" (R29b, rechter). Kortom, ook in deze situatie wordt de mogelijkheid om een geschil voor te leggen wenselijk geacht.

Ook in de beide focusgroepen is gesproken over rechtsbescherming en rechtswaarborgen voor ouders en kinderen. In beide focusgroepen werden als belangrijkste problemen genoemd het drangkader, de positie van ouders en minderjarigen bij voogdij (na een gezagsbeëindigende maatregel), de positie van gezinshuizen die anders is dan die van pleegouders en het gebrek aan advocaten of andere ondersteuners van ouders en kinderen bij beslissingen tot uithuisplaatsing en voogdij. Bovendien werd

in de tweede focusgroep de zwakke positie van ouders en minderjarigen bij een spoedmaatregel genoemd.

Ten aanzien van rechtsbescherming en rechtswaarborgen is in de focusgroepen de zwakke rechtspositie van ouders en minderjarigen bij voogdij het meest benoemd. De meeste deelnemers van de focusgroepen zijn van mening dat de positie van ouders en minderjarigen bij voogdij moet worden verbeterd door invoering van een geschillenregeling. Vooral voor wat betreft beslissingen ten aanzien van de verblijfplaats van minderjarigen en omgang en contact tussen de minderjarige en zijn of haar ouders wordt verbetering gewenst. Deze beslissingen worden immers nu doorgaans genomen door de gecertificeerde instelling, die als rechtspersoon de voogdij uitoefent. Sommige deelnemers benadrukken dat juist in situaties waar de gecertificeerde instelling de voogdij uitoefent en kinderen niet in een pleeggezin wonen (en er dus ook geen blokkaderecht is om overplaatsingen tegen te gaan), meer rechtswaarborgen nodig zijn. Voor ouders is vooral belangrijk dat de mogelijkheden tot omgang en toetsing van beslissingen over omgang tussen kind en ouders verbeteren. Verder is het belangrijk om beslissingen over de verblijfplaats van het kind te kunnen toetsen. In de eerste focusgroep is gesproken over de vraag of de invoering van een toetsende taak van de Raad van de uitvoering van de voogdij wenselijk is (zoals dit ook oorspronkelijk zo was bedoeld), of een geschillenregeling, of beide. De meeste deelnemers zijn van mening dat een geschillenregeling het meest wenselijk is, zodat conflicten op een laagdrempelige wijze aan de rechter kunnen worden voorgelegd. In de tweede focusgroep is gesproken over de vraag of ouders die hun juridisch gezag kwijt zijn, nog wel geschillen aan de rechter zouden moeten kunnen voorleggen bij voogdij. Daar wordt verschillend over gedacht; sommigen vinden dat dit niet past bij de aard van de maatregel van gezagsbeëindiging, terwijl anderen vinden dat ouders ook zonder juridisch gezag nog bepaalde rechten behouden. Ook wordt door een deelnemer genoemd dat belangrijk is dat omgang tussen minderjarigen en ouders na voogdij gewaarborgd wordt en dat ouders op een eenvoudige manier om (wijziging van) omgang moeten kunnen verzoeken.

Tijdens de interviews kwam de vraag aan bod of ouders en kinderen rechtsbescherming geboden moet worden in de vorm van een advocaat. “Binnen de rechtspraak lopen de meningen daarover uiteen [...]. Eén van de argumenten is dat het niet alleen gaat over de zitting, maar over het hele proces, en dat is ook wel wat het EVRM en het Europese Hof zeggen, het zit overal. Het zit hem in de manier waarop je meegenomen wordt in de besluitvoering. En wat dat betreft als je een advocaat daarin zet, dan moet die advocaat daarin een rol krijgen en niet alleen op zitting maar ook in dat hele traject. Dat die daar ouders kan adviseren want anders is het nog steeds een soort doekje voor het bloeden, vrees ik” (R8, rechter). Een andere rechter bevestigt: “ik denk dat het heel erg belangrijk is dat ouders helemaal in het begin iemand krijgen. Hoeft van mij ook niet per se een advocaat te zijn, maar iemand die hen precies vertelt van de route gaat zijn en wat je wel en niet moet doen” (R24, rechter). Deze rechter geeft aan dat ouders vaak niet weten wat er van hen verwacht wordt en dat ze achteraf aangeven bepaalde zaken (bijvoorbeeld dat een termijn ging lopen) niet wisten. Een andere rechter vindt dat er een advocaat voor het hele gezin moet komen (R15, rechter).

Ook is de vraag voorgelegd of jeugdigen bij een uithuisplaatsing een advocaat zouden moeten krijgen. Daarbij wordt opgemerkt dat er een opvallend verschil is met een “uithuisplaatsing in de gesloten jeugdhulp; daar hebben kinderen een advocaat en dat kan heel zinnig zijn” (R3, rechter). Hoewel naar voren kwam dat het nuttig zou kunnen zijn om een advocaat toe te wijzen bij de eerste uithuisplaatsing of het verzoek hiertoe, hoorden we ook de vraag “of het zinvol is om een advocaat aan een jeugdige toe te voegen? Dat weet ik niet, want dan maak je het heel juridisch ook meteen” (R24, rechter). Bovendien lijken vooral zorgen te bestaan over de pedagogische ondersteuning van jongeren: “Voor kinderen zou ik ook met name graag willen dat ze worden bijgestaan en dat hoeft niet per se door een

advocaat maar wel een vertrouwenspersoon, een bijzondere curator, een ervaringsdeskundige..... Dat ze echt ergens terechtkunnen. Maar niet alleen terechtkunnen op eigen initiatief, maar gewoon aangeboden krijgen dat iemand ze bijstaat en met ze meedenkt. Kijk, kinderen kunnen altijd naar de kinderrechtswinkel als ze die zelf weten te vinden, maar eigenlijk zou je graag willen dat ze worden begeleid in de hele procedure. Het brieven krijgen van de rechtbank, het opgeroepen worden bij de rechtbank, het al dan niet gaan naar het kindgesprek, bij het kindgesprek. In de ideale wereld zou elk kind dan dus een bijzondere curator krijgen (R9, rechter). Hoewel dit niet gebruikelijk is, geeft een van de rechters aan dat “bewust een bijzondere curator in een zaak is benoemd, waar de voogdij door een GI werd uitgeoefend” (R8, rechter), waarbij werd aangegeven dat een motivering noodzakelijk is omdat er ook uitspraken zijn waarin een verzoek tot een bijzondere curator bij een voogdij wordt afgewezen, omdat het al de rol van de gecertificeerde instelling is om de belangen van het kind te behartigen. Een andere rechter noemt ook “eerder geneigd te zijn om in een familiezaak een bijzondere curator te benoemen dan in kinderbeschermingszaken... Misschien toch wel omdat we nog steeds zoals van oudsher erg vertrouwen op de instanties” (R9, rechter). Over het toewijzen van een vertrouwenspersoon of iemand die het kind begeleidt in de hele procedure wordt ook door één van de jongeren gesproken. Deze jongere benoemt totaal geen idee te hebben wat er op je afkomt als je in de jeugdzorg terecht komt: “Ik vond dat zo raar, dat ik ineens in zo’n huis kwam en niet wist... wat is dit voor huis? Wat voor jongeren wonen hier? Wat voor termen zijn dat allemaal? Wat is een behandelcoördinator? Wat is een regiebehandeling? Moet ik wéér naar een psycholoog voor een gesprek, oh nee nu moet ik weer naar een andere persoon voor een gesprek... [...] Het zou gewoon handig zijn als er iemand is die vertelt van zo gaat het, je dagindeling ziet er zo uit, dit zijn de termen die je moet weten” (R44, jongere). Deze jongere vertelt dat de uitleg nu gegeven wordt door allerlei boekjes die er voor je klaarliggen als je voor het eerst op een groep komt. “Maar dat is niet genoeg... De eerste nacht dat je op je kamer zit te huilen dat je niet naar huis kan, ga je al die boekjes verscheuren” (R44, jongere). Over het inschakelen van hulp en het stellen van vragen over procedures zegt de jongere: “Dan zijn er mensen die zeggen ‘dat had je toch kunnen vragen’, maar dat doe je niet” (R44, jongere). Hiermee bedoelt de jongere dat je als kind onzeker bent en bovendien niet opgewassen bent tegen alle autoriteitsfiguren die er tegenover je staan, zoals ook in paragraaf 2.3 werd besproken.⁴⁶⁷

Sommige deelnemers uit de focusgroepen noemden ten aanzien van een verbetering van rechtswaarborgen genoemd dat ouders en kinderen een advocaat zouden moeten krijgen. Sommigen zien voor minderjarigen die met een uithuisplaatsing te maken krijgen (bij OTS of voogdij) liever een bijzondere curator dan een advocaat toegevoegd. Ook wordt door een deelnemer uit de tweede focusgroep genoemd dat vooral bij een spoeduisplaatsing het belangrijk is dat ouders en minderjarigen juridische bijstand krijgen omdat dit zo ingrijpend is.

Een ander aspect van rechtsbescherming dat door een rechter werd benoemd, betreft de appèltermijn (de termijn waarbinnen je hoger beroep kunt instellen). Deze termijn betreft nu drie maanden, maar als kinderrechters voor bijvoorbeeld een machtiging uithuisplaatsing maar een korte termijn van bijvoorbeeld drie maanden geven, dan ontstaat de situatie dat op het moment dat doorgaans hoger beroep wordt ingesteld, deze termijn alweer (bijna) is verstreken. En op het moment dat het Gerechtshof over de zaak moet beslissen, is de termijn van de machtiging uithuisplaatsing zeker verlopen. Deze rechter pleit voor een kortere appèltermijn, bijvoorbeeld van zes weken.

De bovenstaande thema's zijn vooral met rechters besproken, maar er zijn ook enkele medewerkers van gecertificeerde instellingen die hier iets over zeiden. Hoewel de vraag naar een advocaat voor

⁴⁶⁷ Zie ook Bruning e.a 2020, p. 262-264.

ouders als begrijpelijk werd benoemd, werd hierbij ook genoemd dat dit kan kosten gaan van de samenwerking tussen de jeugdbeschermers en de ouders. Een jurist van een GI gaf aan dat “op het moment dat een kind uit huis geplaatst wordt, dat is zo'n ingrijpende beslissing, op die punten zou je rechtsbescherming moeten krijgen in de vorm van verplichte rechtsbijstand, een advocaat toegewezen moeten krijgen in zulke gevallen [...] dat zou ook ten goede komen aan de procedure en aan de inhoudelijke besluitvorming omdat je wat tegengewicht krijgt en dan wordt je besluit uiteindelijk ook beter” (R12, GI). Een andere medewerker van een gecertificeerde instelling benoemde dat “een actievare rol van de kinderrechter nodig is voor meer rechtsbescherming; de kinderrechter zou een beslissing moeten nemen bij conflicten tussen ouders of jeugdigen en de GI. Dat zou ook de samenwerking van gezinnen met de GI ten goede komen” (R18, GI).

Pleegouders noemen ten aanzien van rechtsbescherming vanuit hun eigen positie vooral het verschil in de wet tussen gezinshuizen en pleeggezinnen. Gezinshuisouders vinden het vervelend dat zij niet over dezelfde rechten beschikken als pleegouders. Zo geeft één van hen aan dat “het niet vanzelfsprekend is dat je uitgenodigd wordt voor een zitting. [...] Men is natuurlijk een groot deel betrokken bij het kind en vindt het bijzonder dat je als gezinshuisouder niet standaard wordt uitgenodigd voor een zitting als betrokkene” (R43, pleegzorg). Een andere gezinshuisouder “zou zelf een andere juridische positie voor gezinshuizen willen hebben, omdat nu gezinshuizen meer als instellingen benaderd worden. Dat is bijvoorbeeld weer lastig als je met overplaatsingen te maken hebt, met zoiets hebben pleegouders bijvoorbeeld meer rechten (bijvoorbeeld blokkaderecht), terwijl ook gezinshuizen juridisch een grotere positie zouden moeten krijgen. Of als gezinshuisouder word je niet automatisch als belanghebbende aangemerkt en als pleegouder wel, en dat zou eigenlijk standaard moeten zijn, want het kind woont gewoon in je huis” (R48, pleegzorg).

In de beide focusgroepen wordt ten aanzien van rechtsbescherming ook genoemd dat gezinshuizen gelijkgesteld met pleeggezinnen zouden moeten worden, wat zou betekenen dat voor overplaatsingen van een kind na plaatsing van een jaar of langer in een gezinshuis een toetsing door de kinderrechter nodig is en dat gezinshuisouders ten aanzien van minderjarigen met een OTS een geschil aan de kinderrechter moeten kunnen voorleggen. Genoemd wordt dat kinderen in een gezinshuis ook ‘family life’ opbouwen met gezinshuisouders, net zoals zij dat met pleegouders doen. Daarom moeten beide vormen van uithuisplaatsing en de daarbij behorende waarborgen gelijkgetrokken worden.

7.5.3 *Toename aantal spoedmaatregelen*

Al langere tijd zijn er signalen dat het aantal spoedmaatregelen sinds 2015 is toegenomen.⁴⁶⁸ Dit is relevant vanuit het perspectief van rechtsbescherming. Spoedmaatregelen kunnen immers nog dezelfde dag (als het verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming) worden uitgesproken door de kinderrechter, zonder dat ouders en minderjarigen moeten zijn gehoord door een kinderrechter. Vervolgens moet het horen bij de rechter plaatsvinden binnen veertien dagen nadat de spoedmaatregel is opgelegd. Dat betekent doorgaans dat minderjarigen plotseling uit huis worden geplaatst, waarna pas na uiterlijk veertien dagen een zitting bij de kinderrechter volgt.

Inmiddels is uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer gebleken dat het aantal opgelegde spoedmaatregelen – de voorlopige OTS – de laatste jaren inderdaad flink is toegenomen.⁴⁶⁹ Medio 2017 waren er circa 650 voorlopige OTS-maatregelen; begin 2019 waren het er circa 780. De Algemene Rekenkamer deed onderzoek naar twee jeugdregio's. Dit onderzoek wees uit dat problematische situaties in de perceptie van zowel medewerkers van de Raad, Jeugdzorg Nederland als kinderrechters in gezinnen regelmatig onnodig escaleren als gevolg van te late signalering door lokale teams. Volgens

⁴⁶⁸ Zie bijv. De Kinderombudsman 2016.

⁴⁶⁹ Algemene Rekenkamer 2020, p. 38 (figuur 4).

de respondenten was bij sommige wijk- of buurtteams sprake van gebrek aan kennis over de jeugdbescherming in het gedwongen kader en de afwegingen die moeten worden gemaakt in urgente situaties. Te late signalering vormt volgens hen een van de verklaringen voor de toename van het aantal opgelegde spoedmaatregelen. De respondenten wezen er tevens op dat de toename van het aantal opgelegde spoedmaatregelen mede te maken kan hebben met het gegeven dat het vereiste hulpaanbod in vrijwillig kader vaak niet beschikbaar is. Met passende hulp kan een spoedmaatregel immers worden voorkomen.⁴⁷⁰ De Algemene Rekenkamer concludeerde dat justitieel ingrijpen binnen 24 uur in acuut onveilige situaties voor kinderen wel gegarandeerd is en een kind met spoed in veiligheid kan worden gebracht. Maar daarna lukt het veelal niet om een passende plaats voor het kind te vinden.⁴⁷¹ Niet alleen voorafgaand aan justitieel ingrijpen in een gezin door het uitspreken van een voorlopige maatregel van kinderscherming, maar ook daarna wordt vaak geen tijdige en passende hulp en begeleiding verleend aan kinderen, zo geeft de Algemene Rekenkamer in 2020 aan. Van het aantal spoedmaatregelen dat tussen 1 januari 2018 en 1 juli 2019 moest worden opgelegd, is 30% opgelegd tijdens een lopend beschermingsonderzoek of het wachten daarop. De veiligheid van kinderen die op de wachtlijst bij de Raad staan of in onderzoek zijn kan dus tussentijds zodanig verslechteren, dat een spoedmaatregel van voorlopige OTS alsnog noodzakelijk is.⁴⁷²

Ook uit onderzoek van Van Aar en anderen uit 2020 blijkt een toename van het aantal voorlopige OTS-maatregelen; van 2015 tot 2019 was sprake van een landelijke toename van 44% voorlopige OTS-maatregelen, terwijl het totaal aantal reguliere OTS-maatregelen in die periode juist afnam met 7%.⁴⁷³ Het aantal spoedmaatregelen is in verhouding tot het totaal aantal kinderschermingsmaatregelen dus toegenomen. Waar in 2015 nog 5% van de OTS-maatregelen als voorlopige OTS werd aangevraagd en afgegeven, is dat in 2019 opgelopen tot 8%; in ongeveer 80% van deze voorlopige OTS-maatregelen wordt ook een machtiging uithuisplaatsing afgegeven.⁴⁷⁴ Als mogelijke verklaringen voor deze toename noemen professionals van ketenpartners de toename van crisissituaties (onder meer door wachtlijsten bij de Raad en de rechtbank en het langer inzetten op intensieve vrijwillige hulp), de toename van complexe casuïstiek, handelingsverlegenheid bij professionals en een gebrek aan integrale samenwerking.⁴⁷⁵

Recente cijfers laten zien dat er in 2020 een toename was van het aantal spoeduisplaatsingen (een maatregel van OTS met een spoedmachtiging uithuisplaatsing). In 2019 ging het in totaal om 1.617 van dergelijke spoedmaatregelen terwijl er in totaal 2.396 nieuwe OTS-maatregelen met een machtiging uithuisplaatsing werden uitgesproken; dat betekent dat 34% van alle verzoeken tot OTS een spoedverzoek betrof. In 2020 is dit percentage gestegen tot 40% (in totaal werden 2.033 nieuwe reguliere OTS-maatregelen met machtiging uithuisplaatsing uitgesproken en 1.345 spoedmaatregelen van voorlopige OTS met machtiging uithuisplaatsing).⁴⁷⁶ Voor plaatsingen in accommodaties voor gesloten jeugdhulp geldt dat een ruime meerderheid van de verzoeken aan de rechter via een

⁴⁷⁰ Algemene Rekenkamer 2020, p. 39.

⁴⁷¹ Soms blijven minderjarigen wel drie maanden in de crisisopvang en is er daarna nog steeds geen geschikte plek; dit terwijl crisisopvang officieel maar een maand mag duren. Algemene Rekenkamer 2020, p. 39.

⁴⁷² Algemene Rekenkamer 2020, p. 41.

⁴⁷³ Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 9.

⁴⁷⁴ Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 9.

⁴⁷⁵ Van Aar, Lenglet & Verduin 2020, p. 25.

⁴⁷⁶ Deze cijfers zijn op verzoek van een journalist van de Volkskrant door de Raad voor de Rechtspraak aangeleverd in het najaar van 2021.

spoedprocedure verloopt. In 2020 was in 73% van de gesloten plaatsingen sprake van een spoedhuisplaatsing.⁴⁷⁷

Een samenvatting van de belangrijkste bevindingen betreffende rechtsbescherming is weergegeven in Figuur 7.3. Naast de toename in het aantal spoedmaatregelen worden ook andere problemen ten aanzien van rechtsbescherming voor ouders en minderjarigen genoemd, zoals het eerder besproken drangkader en knelpunten bij uithuisplaatsingen zoals het perspectiefbesluit. Daarnaast is aandacht voor de problemen bij de voogdijmaatregel en de positie van gezinshuizen.

Figuur 7.3.

Hoofdbevindingen t.a.v. rechtsbescherming.



7.6 Juridische ontwikkelingen t.a.v. de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen

Tevens zijn juridische ontwikkelingen te noemen die niet zozeer op de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen hebben, maar wel van invloed zijn op de herziene kinderbeschermingswetgeving en de toepassing daarvan. Sinds 2015 is uit verschillende uitspraken van de Hoge Raad – deels gedaan naar aanleiding van prejudiciële vragen – gebleken dat de Wet herziening kinderbescherming niet op alle onderdelen voldoende duidelijk was.⁴⁷⁸ Hieronder wordt daar nader op ingegaan.

⁴⁷⁷ Jeugdzorg Nederland, *JeugdzorgPlus Plaatsings- en uitstroomgegevens 2020*, p. 4 (te raadplegen via <https://www.jeugdzorgnederland.nl/wp-content/uploads/2021/04/JeugdzorgPlus-2020-2.pdf>).

⁴⁷⁸ Rb. Den Haag 14 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9018 (bevoegdheden ouders met gezag en pleegouders); en Rb. Den Haag 29 maart 2018 ECLI:NL:RBDHA:2018:3561; en de daaropvolgende beslissing van

Op 14 december 2018 antwoordde de Hoge Raad op prejudiciële vragen van de Rechtbank Den Haag over het beperken van contact tussen de niet-verzorgende ouder met gezag en de minderjarige in de situatie dat de minderjarige bij de andere met het gezag belaste ouder gaat wonen.⁴⁷⁹ Het ging hierbij onder meer over de verhouding tussen art. 1:263 (schriftelijke aanwijzing), art. 1:265f (beperking omgang door schriftelijke aanwijzing) en 1:265g (verzoek zorg- of omgangsregeling) BW. De Hoge Raad besliste dat de gecertificeerde instelling sinds de gewijzigde wet in 2015 niet langer op grond van de algemene aanwijzingsbevoegdheid (art. 1:263 BW) de bevoegdheid kan ontlenen tot het geven van contactbeperkende aanwijzingen. Buiten het geval van uithuisplaatsing, waarvoor art. 1:265f BW een bijzondere regeling biedt, moet de gecertificeerde instelling zich bij contactbeperkingen op de voet van art. 1:265g BW tot de kinderrechter wenden wanneer zij deze beperkingen voor de duur van de OTS in het belang van de minderjarige noodzakelijk acht. Deze zienswijze onderbouwde de Hoge Raad door de ruimere rechtsbescherming van art. 1:265g BW te onderstrepen. Verder concludeerde de Hoge Raad dat de gecertificeerde instelling aan art. 1:265f BW niet de bevoegdheid kan ontlenen om door middel van het geven van een schriftelijke aanwijzing een eerdere beschikking van de rechter inzake omgang opzij te zetten. Bij een uithuisplaatsing kan de gecertificeerde instelling slechts gebruikmaken van de in art. 1:265f BW gegeven bevoegdheid tot het beperken van de contacten tussen een met gezag belaste ouder en een minderjarige als niet eerder bij een rechterlijke uitspraak een omgangsregeling is vastgesteld. Ook deze conclusie is door de Hoge Raad onderbouwd met het benadrukken van de ruimere rechtsbescherming die art. 1:265g BW biedt.

Op 16 oktober 2020 heeft de Rechtbank Den Haag opnieuw prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad; deze hadden betrekking op de beslissingsbevoegdheid over een vakantie van pleegouders met een uithuisgeplaatst kind. Er was sprake van een onder toezicht gestelde en uithuisgeplaatste minderjarige die verbleef in een pleeggezin. Bij het beantwoorden van de vragen heeft de Hoge Raad het belang van het kind op grond van artikel 3 lid 1 IVRK als uitgangspunt genomen. De vraag die werd voorgelegd, kwam in de kern neer op de reikwijdte van de machtiging uithuisplaatsing en de toepassing van de geschillenregeling (art. 1:262b BW) in situaties dat een kind in een pleeggezin verbleef en met ze meeging op korte of lange vakanties in binnen- of buitenland. Is voor dergelijke vakanties ondanks de machtiging uithuisplaatsing toestemming vereist van ouders en zo ja, is vervangende toestemming van de kinderrechter op grond van de geschillenregeling mogelijk? De Hoge Raad heeft beslist dat voor uitstapjes en vakanties van minderjarigen in een pleeggezin geen toestemming van de met gezag belaste ouders nodig is. Wel is toestemming nodig van de gecertificeerde instelling als de uitvoering van de omgangsregeling met de ouders daardoor wordt geraakt.⁴⁸⁰

Ook ging de Hoge Raad in op de verhouding tussen de mogelijkheden uit art. 1:262b, 1:263, 1:264 en 1:265e lid 1 onder a BW voor situaties waarin een onder toezicht gestelde en uithuisgeplaatste minderjarige moet worden ingeschreven op een school en de gecertificeerde instelling daarover van mening verschilt met een ouder die het gezag over de minderjarige uitoefent.⁴⁸¹ Kan de gecertificeerde instelling ondanks de mogelijkheid uit art. 1:265e lid 1 onder a BW (het verzoeken van deelgezag voor de aanmelding van de minderjarige bij een onderwijsinstelling) ook bij wijze van schriftelijke aanwijzing de ouders met gezag aansporen de minderjarige op een bepaalde school in te schrijven? Of kan de gecertificeerde instelling hiervoor via de geschillenregeling (art. 1:262b BW) aan de kinderrechter vervangende toestemming vragen? De Hoge Raad oordeelde dat moet worden aangenomen dat art. 1:265e lid 1 BW een bijzondere regel vormt ten opzichte van art. 1:262b BW en art. 1:263-164 BW,

de Hoge Raad: HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321 (beperking van omgang tijdens een OTS door de gecertificeerde instelling).

⁴⁷⁹ HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.

⁴⁸⁰ HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:748.

⁴⁸¹ HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.

mede in verband met de ruimere rechtsbescherming die deze bepaling biedt. Derhalve kan de gecertificeerde instelling niet aan de algemene aanwijzingsbevoegdheid de bevoegdheid ontleenen de ouder op te dragen om de minderjarige op een bepaalde school in te schrijven. Evenmin is de kinderrechter bevoegd om op grond van art. 1:262b BW vervangende toestemming voor die inschrijving te geven.

Een andere relevante uitspraak van de Hoge Raad gaat over de vraag of er voldoende belang is voor het instellen van hoger beroep tegen een machtiging uithuisplaatsing die niet binnen drie maanden ten uitvoer is gelegd en daarmee vervallen is. Op 18 maart 2022 besliste de Hoge Raad, contrair aan de conclusie van P-G Hartlief, dat een ouder ook in die situatie een rechtens relevant belang heeft om in hoger beroep te laten beoordelen of de machtiging terecht is gegeven.⁴⁸² De machtiging tot uithuisplaatsing vormt volgens de Hoge Raad een inmenging in het door art. 8 EVRM gewaarborgde recht op eerbiediging van het gezinsleven, ook als die machtiging niet ten uitvoer wordt gelegd. Het is volgens de Hoge Raad immers aannemelijk dat alleen al de in die machtiging besloten liggende dreiging van uithuisplaatsing het gezinsleven verstoort. Opnieuw bevestigt dit de aandacht van de Hoge Raad voor rechtsbescherming van ouders die te maken krijgen met een kinderbeschermingsmaatregel.

Verder heeft de Hoge Raad in de afgelopen jaren enkele uitspraken gedaan over het recht van ouders op contra-expertise. In art. 810a lid 2 Rv is bepaald dat in zaken betreffende de OTS van minderjarigen de rechter op verzoek van een ouder en na overleg met die ouder een deskundige benoemt, mits dat mede tot de beslissing van de zaak kan leiden en het belang van het kind zich daartegen niet verzet. Het gaat hier om tegenonderzoek ten opzichte van een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming of een gecertificeerde instelling. Met het recht op contra-expertise is beoogd te bevorderen dat ouders van een minderjarige een standpunt van de Raad of de gecertificeerde instelling in een zaak over een kinderbeschermingsmaatregel die wezenlijk ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer en het familie- en gezinsleven, desgewenst gemotiveerd kunnen weerspreken.⁴⁸³

De Hoge Raad heeft beslist dat aangenomen moet worden dat onder ‘zaken betreffende de OTS’ ook zaken over een uithuisplaatsing vallen.⁴⁸⁴ Als de Raad of de gecertificeerde instelling onderzoek noodzakelijk acht, maar het onderzoek nog niet heeft kunnen plaatsvinden of nog loopt, of als de rechter de Raad ambtshalve opdracht geeft tot (nader) onderzoek, is voor een verzoek tot contra-expertise nog geen plaats zolang dat onderzoek nog niet is afgerond. Maar dat betekent volgens de Hoge Raad niet dat een ouder nooit om een tegenonderzoek kan vragen zolang niet een zodanig onderzoeksrapport ter tafel ligt; dit zou in sommige gevallen onvoldoende recht doen aan het beginsel van *equality of arms*.

De Hoge Raad heeft duidelijk gemaakt dat het standpunt dat de rechter zich op grond van de stukken en het verhandelde ter zitting voldoende voorgelicht acht om een beslissing te nemen en de kwaliteit en de wijze van totstandkoming van het raadsrapport geen aanleiding geven tot nader onderzoek, onvoldoende is om een verzoek tot contra-expertise af te wijzen.⁴⁸⁵ Verder onderstreepte de Hoge Raad dat het oordeel van de rechter dat het door ouders gewenste tegenonderzoek niet tot beslissing van de zaak kan leiden omdat de ouders daaraan naar verwachting niet zullen meewerken, geen afwijzing van een verzoek tot contra-expertise rechtvaardigt. Een prognose van de rechter is onvoldoende reden om een tegenonderzoek te belemmeren.⁴⁸⁶ De Hoge Raad hecht, zo blijkt, veel

⁴⁸² HR 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:395.

⁴⁸³ HR 5 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2632.

⁴⁸⁴ HR 29 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:961.

⁴⁸⁵ HR 12 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:575.

⁴⁸⁶ HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:887.

waarde aan het recht van ouders op tegenonderzoek als dit niet strijdig is met het belang van het kind. Een verzoek tot contra-expertise mag niet worden afgewezen op de grond dat de rechter daar geen nieuwe inzichten van verwacht. Een prognose van de uitkomst van een tegenonderzoek mag dus niet meewegen in het oordeel om een verzoek tot contra-expertise al dan niet toe te wijzen.

Uit de hierboven besproken uitspraken van de Hoge Raad kan als rode draad de rechtsbescherming worden afgeleid van ouders en kinderen die betrokken zijn bij een maatregel van kinderbescherming. De Hoge Raad benoemt in verschillende uitspraken expliciet de rechtsbescherming van rechtzoekenden in kinderbeschermingszaken en het beginsel van *equality of arms*. In de hierboven bedoelde uitspraken over het recht op contra-expertise wordt dit niet met zoveel woorden genoemd, maar valt uit de strekking van de beslissingen af te leiden dat dit wel degelijk voorop heeft gestaan.

7.7 Vaker inzet kinderbeschermingsmaatregel bij complexe scheidingsproblematiek

Ten slotte wordt hieronder ingegaan op een andere ontwikkeling in de praktijk die invloed heeft op de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, namelijk de toepassing van deze wet op situaties van complexe scheidingsproblematiek. Deze toepassing roept verschillende vragen op en leidt tot knelpunten die in deze paragraaf nader worden toegelicht.

Tussen scheidingen van ouders en kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel bestaat een duidelijke samenhang. Uit onderzoek van Significant blijkt dat het aandeel van deze kinderen binnen het totale aantal kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel hoog is (rond de 90%) en in beperkte mate jaarlijks stijgt.⁴⁸⁷ De laatste jaren lijkt het er daarbij sterk op dat maatregelen van kinderbescherming steeds vaker worden uitgesproken bij kinderen van gescheiden ouders die conflicten hebben. De conflicten kunnen bijvoorbeeld gaan over omgang met het kind, de verblijfplaats van het kind of een voorgenomen verhuizing. Zo worden in Gelderland steeds meer kinderen onder toezicht gesteld en dat komt volgens de Rechtbank Gelderland en de Raad voor de Kinderbescherming door een toenemend aantal complexe scheidingen.⁴⁸⁸ Uit de voortgangsrapportage van de IGJ uit oktober 2020 blijkt dat volgens de gecertificeerde instellingen tussen de 60% tot 80% van de OTS-maatregelen binnen de groep ‘complexe echtscheidingen’ valt.⁴⁸⁹ Vergelijkbare cijfers zijn te vinden in de rapportage ‘Kostenanalyse van complexe scheidingen’⁴⁹⁰ en zijn ook in het huidige dossieronderzoek naar voren gekomen.

In de dossiers van zowel de Raad als gecertificeerde instellingen is onderzocht of sprake is van scheidingsproblematiek. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het feit dat sprake is van scheidingsproblematiek niet direct betekent dat deze scheidingsproblematiek ook de oorzaak vormt voor (het verzoek tot) de maatregel van kinderbescherming. In veel gevallen is immers sprake van problematiek op meerdere gebieden, zoals bijvoorbeeld financiële problemen of

⁴⁸⁷ Batterink & Plaggenhoef 2022, p. 18. Het percentage kinderen van gescheiden ouders met een kinderbeschermingsmaatregel is in de periode 2015-2020 gestegen van 90,6% naar 92,3%.

⁴⁸⁸ In 2015 hadden 800 kinderen in Gelderland met een OTS te maken; in 2018 ging het om ruim 1200 kinderen; Winters, *De Gelderlander* 11 maart 2019.

⁴⁸⁹ IGJ 2020, p. 8.

⁴⁹⁰ Batterink e.a. 2020, p. 19. Uit deze rapportage blijkt dat volgens jeugdbeschermers bij 70% tot 80% van de OTSen naar schatting (mede) sprake is van complexe scheidingsproblematiek. Bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt in een intern onderzoek ook een percentage van 70% genoemd voor het aantal in alle meldingen die leiden tot een beschermingsonderzoek waarin scheidingsproblematiek mede aan de orde is. Zie ook Batterink & Plaggenhoef 2022, p. 5.

persoonlijkheidsproblematiek.⁴⁹¹ Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de bestudeerde dossiers van de gecertificeerde instellingen ($N=52$) in de ruime meerderheid van de dossiers betreffende een kale OTS sprake is van scheidingsproblematiek (57,7%).⁴⁹² Bij de Raad ligt dit percentage nog hoger. In de bij de Raad bestuurde dossiers betreffende een kale OTS ($N=38$) is in 25 dossiers sprake van scheidingsproblematiek (65,8%). De toename van de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen in complexe scheidingssituaties wordt ook herkend door professionals die in het kader van deze wetsevaluatie zijn geïnterviewd. Zij geven aan dat de OTS verreweg de meest verzochte maatregel is als sprake is van een complexe scheiding, maar er wordt ook gesproken over de inzet van de gezagsbeëindigende maatregel en mogelijkheden voor een machtiging uithuisplaatsing. Voor elk van de maatregelen worden zorgen en knelpunten genoemd door de deelnemers aan het onderzoek – zowel door rechters als medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad. Deze zaken zullen in de loop van deze paragraaf verder toegelicht worden.

7.7.1 Vragen over de inzet van kinderbeschermingsmaatregelen in complexe scheidingen

De toepassing van kinderbeschermingsmaatregelen voor deze specifieke doelgroep roept vragen op. Een eerste vraag die in de interviews aan de orde kwam, is of in het geval van een complexe scheiding wel voldaan wordt aan de rechtsgronden voor OTS. In dit kader werd vooral de vraag of sprake is van een ontwikkelingsbedreiging opgeworpen. Medewerkers van de Raad noemen dat deze “bij een vechtscheiding heel lastig te verwoorden en te onderbouwen is. Dat is soms flink nadenken” (R11, Raad). De belangrijkste reden hiervoor is dat het probleem bij de ouders ligt en niet altijd direct kindsignalen worden waargenomen. Ook in paragraaf 5.1, waarin de concrete ontwikkelingsbedreiging centraal staat, is dit besproken: “Dat je op het punt van ouders veel zorgelijke signalen krijgt, maar dat een kind nog best wel oké veerkrachtig is” (R28, Raad). Daarentegen vinden andere medewerkers de “OTS niet moeilijk te motiveren”, want “het klemcriterium kun je makkelijk de kinderbescherming intrekken” (R29, Raad). Ook rechters geven aan dat het onderbouwen van de concrete ontwikkelingsbedreiging juridisch wel mogelijk is: “Ik heb het idee dat daar waar tien jaar geleden nog echt wel veel nadruk lag op geen omgangs-OTS, dat verschoven is naar beter motiveren waarom er toch sprake is van een bedreigende situatie” (R9, rechter). “Uiteindelijk wordt er wel zo'n pakketje met bedreigingen samengesteld waar je wat mee kunt en waardoor het de toets der kritiek kan doorstaan” (R24, rechter). Zoals een andere rechter beschrijft: “Nou, ik vind die vertaalslag wel prima te doen hoor. Het gaat gewoon om een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind en als het kind heel erg klem zit, enorm loyaliteitsconflict ziet, een andere ouder verstoot, [...] dat heeft zoveel invloed en doet zoveel schade aan kinderen, dat ik daar wel ontwikkelingsbedreigingen op kan plakken, dat vind ik niet zo moeilijk. Zaken waar het alleen om de omgang gaat, die zie ik niet” (R27, rechter). Kortom, rechters vinden de situaties wel te scharen onder de wettelijke gronden voor de OTS.

Daarentegen vinden medewerkers van de Raad dat lastiger, zoals reeds benoemd. Enkele van hen stelden zelfs voor om de rechtsgrond te wijzigen om de inzet in de toekomst te verminderen. Dit heeft ook te maken met zorgen over de effectiviteit van de maatregel, wat hieronder in deze paragraaf nader wordt besproken: “het is de vraag of een OTS in die zaken [complexe scheidingen] wel passend is [deelnemer ziet dat problematiek vaak ook kan escaleren]. Ze voldoen aan de gronden om een OTS aan te vragen, maar eigenlijk zou je aanvullend willen hebben: is de kinderbeschermingsmaatregel naar verwachting wel de oplossing? Zal die naar verwachting wel leiden tot een verbetering van de situatie? Dat zou een extra grond zijn die ik wil aandragen, dus het mogelijke effect van die maatregel meewegen in de vraag of je naar die maatregel toe wil” (R5, Raad). Ook een collega is het hiermee

⁴⁹¹ Op basis van dit onderzoek kan dus niets gezegd worden over de causaliteit. Zie ook Batterink & Plaggenhoef 2022, p. 3.

⁴⁹² In 30 van de 52 OTS dossiers was sprake van scheidingsproblematiek.

eens en denkt dat “als we dit zouden toevoegen, en de rechter van de Raad het advies krijgt dat de OTS echt niet gaat helpen, dat de rechter het [OTS opleggen] dan ook niet zou moeten doen” (R21, Raad). Rechters hebben deze optie niet overwogen en uitten vooral hun zorgen over het gebruik van andere maatregelen dan de OTS bij complexe scheidingen, zoals de uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging.

Voor wat betreft de machtiging uithuisplaatsing uiten rechters zorgen over de vraag of deze maatregel gebruikt kan en mag worden om een kind bij de andere ouder met gezag te plaatsen. Rechters zien het wel eens voorbij komen en vragen zich af of een wijziging van de verblijfplaats van de ene naar de andere ouder van een onder toezicht gesteld kind met een machtiging tot uithuisplaatsing gepaard moet gaan, hoe de bevoegdheden tussen de gecertificeerde instelling en de kinderrechter liggen bij beslissingen over omgang en contact tijdens een OTS en in hoeverre de toepassing van maatregelen van kindbescherming voor deze specifieke doelgroep gelegitimeerd kan worden.⁴⁹³ De rechters geven aan dat “eigenlijk dan de echte oplossing is, dat een ouder dat [wijziging hoofdverblijfplaats] aankaart bij de rechtbank” (R15, rechter). Volgens een andere rechter is het problematisch dat de gecertificeerde instelling een dergelijk verzoek tot wijziging van de hoofdverblijfplaats (wat een ouder kan verzoeken op grond van artikel 1:253a BW) niet kan verzoeken en dan de verblijfplaats gaat wijzigen via een kindbeschermingsmaatregel. “Dat vind ik zó ingewikkeld. En wat de GI dan *niet* kan, is wijziging hoofdverblijf vragen, dat kunnen ze niet. Als je nog iets wil wijzigen, laat de GI dat dan ook kunnen” (R8, rechter). Andere rechters delen de zorg over het inzetten van een kindbeschermingsmaatregel voor deze kwestie en vragen zich af of je de noodzaak voor de uithuisplaatsing wel kunt beargumenteren: “dan moet er wel echt een noodzaak zijn tot uithuisplaatsing he.... Dat je soms denkt van: het kind is beter af bij de andere ouder, maar ja, dat is een te licht criterium” (R27, rechter), waarna ook deze rechter aangeeft dat ouders zelf hierover zouden moeten procederen.

Wat betreft de toepassing van een machtiging tot uithuisplaatsing in een complexe scheiding waarbij het doel is de minderjarige in een neutraal pleeggezin te plaatsen, verschillen de meningen. Een medewerker van een gecertificeerde instelling geeft aan ervaring te hebben met het uithuisplaatsen van kinderen naar een pleeggezin bij complexe scheidingen met hoogopgelopen conflicten tussen ouders (R6, GI). Een andere medewerker van een gecertificeerde instelling benoemt ook dat zij hier ervaring mee heeft en vindt dat de uithuisplaatsing geschikt kan zijn “bij de meest heftige zaken: kind naar een neutrale plek, geen contact met de ouders, tot rust komen en dan goed kijken: wat heeft het kind nodig en wat kunnen de ouders bieden” (R19, GI). Een medewerker van de Raad is het niet met deze werkwijze eens: “een zwakgebod als we dit moeten toepassen. Een kind wordt gestraft door het gedrag van ouders” (R20, Raad).

Een andere terugkomende vraag is of, en zo ja, op welke wijze, de gezagsbeëindigende maatregel kan worden toegepast in situaties waarin ernstige gezagsconflicten tussen ouders spelen. Daarbij rijst de vraag of een gezagsbeëindigende maatregel in een complexe scheidingssituatie wel past binnen de reikwijdte van artikel 1:266 BW. Dit kwam ook ter sprake in de interviews in dit onderzoek. Hieruit blijkt dat professionals de inzet van een gezagsbeëindigende maatregel in een complexe scheidingssituatie om zodoende een einde te maken aan het gezamenlijk gezag van ouders over het algemeen lastig vinden. Een aantal van de geïnterviewde jeugdbeschermers van de gecertificeerde instellingen gaf aan dit middel in uitzonderlijke situaties toe te passen: “Soms moet dit wel kunnen, het is heel heftig, maar we beseffen soms nog te weinig hoe schadelijk vechtscheidingen zijn. Een gezagsbeëindigende maatregel hoeft dan nog niet zo slecht te zijn” (R30, GI). Daarbij wordt vooral

⁴⁹³ Zie in dit kader ook Duivenvoorde, *FJR* 2021/27.

genoemd dat het delen van het gezag de strijd verergert en daardoor negatieve effecten op het kind heeft: “Het kan, als ouders het kind volledig uit het oog verliezen en zo emotioneel mishandelen” (R6, GI). Aan de andere kant noemen andere professionals dat een gezagsbeëindiging de situatie voor het kind niet verbetert: “dan wordt het vechten vergroot, dat maakt het niet beter” aldus een medewerker van een gecertificeerde instelling (R25, GI). Medewerkers van de Raad beschrijven dit als “oneigenlijk gebruik van de gezagsbeëindigende maatregel” (R21, Raad; en R29, Raad). Ook rechters maken zich hier zorgen over. Eén van hen beschrijft: “De vraag is of het de bedoeling is geweest van de wetgever om op die grond één van de ouders het gezag te laten beëindigen of dat dat gewoon eigenlijk thuishoort in het familierecht, in een procedure tussen ouders” (R27, rechter). Daarbij noemt deze ouder ook de rechtsgrond voor een gezagsbeëindigende maatregel, dat “de ouder niet in staat is de verzorging of opvoeding op zich te nemen.... Kan die ouder dat niet? Feitelijk kan dat ook een hele goede ouder zijn waar qua verzorging geen enkele zorg over is, en waar je zonder die scheiding niet zou denken aan een OTS of een uithuisplaatsing... Dus dan vind ik dat criterium voor een gezagsbeëindiging niet een passend criterium” (R27, rechter). Kortom, net als bij de vraag betreffende wijziging van het hoofdverblijf, wordt getwijfeld of een wijziging in gezag naar één van de ouders niet meer thuishoort in het familierecht.

De vraag of een gezagsbeëindigende maatregel in een complexe scheidingssituatie valt binnen de huidige rechtsgrond komt ook in recente jurisprudentie naar voren. Hoewel het Hof Amsterdam in 2017 nog overwoog dat het aangaan van de strijd door een ouder geen grond kan zijn voor de gezagsbeëindiging,⁴⁹⁴ zijn inmiddels verschillende uitspraken te vinden waarin een maatregel van gezagsbeëindiging wel wordt ingezet in een complexe scheiding. In die zaken is veelal geen sprake van een uithuisplaatsing, maar woont de minderjarige bij één van de beide ouders. Desondanks wordt dan in sommige gevallen toch het gezag van de niet-verzorgende ouder beëindigd omdat zijn/haar handelen onzekerheid over de verblijfplaats van het kind veroorzaakt. In de jurisprudentie wordt dan bijvoorbeeld geoordeeld dat, doordat de ouder de strijd blijft aangaan, hij/zij gebrekkig inzicht heeft in de invloed van zijn of haar handelen op de minderjarigen of niet in staat is te handelen in het belang van de minderjarige. Als ten aanzien hiervan geen verbetering te verwachten valt, wordt in meerdere uitspraken geoordeeld dat de aanvaardbare termijn is verstreken.⁴⁹⁵ Soms gaat dit gepaard met aantoonbare psychische persoonlijkheidsproblematiek bij de niet-verzorgende ouder.⁴⁹⁶ De Rechtbank Den Haag wees echter in 2021 een verzoek tot gezagsbeëindiging in een complexe scheiding af omdat een wijziging van de gezagsverhouding tussen ouders naar het oordeel van de rechtbank juist het risico met zich meebracht op een verstoring van de balans in de opvoedomgeving van de minderjarigen en een toename van de strijd tussen de ouders. Deze gevolgen zouden volgens de rechtbank juist schadelijk zijn voor de ontwikkeling van de minderjarigen en opnieuw kunnen leiden tot een loyaliteitsconflict.⁴⁹⁷

In de jurisprudentie is daarnaast de verhouding tussen artikel 1:266 BW (de gezagsbeëindiging als kinderbeschermingsmaatregel) en artikel 1:253n BW (het verzoek door de niet met elkaar gehuwde ouders om het gezamenlijk gezag te beëindigen) aan bod gekomen. In verschillende uitspraken werd

⁴⁹⁴ Hof Amsterdam 28 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4990.

⁴⁹⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 4 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6417; Hof Den Haag 19 december 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3707; Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1330; Hof Amsterdam 24 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1469; Hof Amsterdam 1 mei 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1503; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10353; Hof 's-Hertogenbosch 27 juni 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2325.

⁴⁹⁶ Hof Amsterdam 24 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1469; Hof Amsterdam 1 mei 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1503; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10353.

⁴⁹⁷ Rb. Den Haag 14 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4060.

geoordeeld dat wanneer een ouder alleen met het gezag wil worden belast, de weg van artikel 1:266 BW gezien artikel 8 EVRM niet in verhouding staat tot het doel. Ouders moeten dus, indien mogelijk, een daartoe strekkend verzoek indienen op grond van artikel 1:253n BW.⁴⁹⁸ Toch wordt in andere uitspraken het gezag wel beëindigd op grond van artikel 1:266 BW, terwijl de ouder ook in die gevallen een verzoek op grond van artikel 1:253n BW zou kunnen doen. Daarbij wordt overwogen dat niet uitgesloten is dat een gezagsbeëindiging ex artikel 1:266 BW een gerechtvaardigd middel kan zijn, bijvoorbeeld wanneer het gezamenlijk gezag zodanige conflicten oplevert voor het kind dat deze een ernstige bedreiging opleveren voor diens ontwikkeling.⁴⁹⁹

7.7.2 Zorgen over de inzet van kindbeschermingsmaatregelen in complexe scheidingen

Naast de vragen die de inzet van kindbeschermingsmaatregelen in complexe scheidingen oproepen, worden ook veelvuldig zorgen geuit over de toepassingspraktijk. Zoals al in de focusgroepen van de tussenevaluatie werd geconstateerd, kosten complexe scheidingen professionals (zowel rechters als de Raad en de gecertificeerde instellingen) veel capaciteit.⁵⁰⁰ Inmiddels blijkt ook uit verschillende recente rapporten dat gecertificeerde instellingen worstelen met het hoge aantal complexe scheidingen als onderdeel van hun totale caseload.⁵⁰¹ Volgens gecertificeerde instellingen vraagt deze complexe problematiek om specifieke expertise en tijd van de jeugdbeschermers en brengt het een extra belasting voor hen mee. Dit komt onder meer doordat bij dit soort zaken vaak veel verschillende juridische procedures gevoerd worden en doordat vaker sprake is van agressie en klachten.⁵⁰² Zo zijn naar schatting jaarlijks tussen de 400 en 1.000 klachten die betrekking hebben op complexe scheidingszaken. Een deel daarvan mondt uiteindelijk uit in een tuchtzaak bij het SKJ.⁵⁰³ Hiermee samenhangend bestaan ook zorgen over de maatschappelijke kosten van kindbeschermingsmaatregelen in complexe scheidingen. Uit de rapportage *'Kostenanalyse van complexe scheidingen'* blijkt dat in zeer complexe scheidingssituaties waarbij een kindbeschermingsmaatregel wordt ingezet de kosten al snel kunnen oplopen tot € 46.000, waarvan het grootste gedeelte wordt gedragen door de overheid.⁵⁰⁴

Behalve zorgen over de kosten, de capaciteit en de belasting van jeugdbeschermers, bestaan zorgen over de middelen van gecertificeerde instellingen en daarmee samenhangend over de effectiviteit van kindbeschermingsmaatregelen in complexe scheidingen.⁵⁰⁵ De zorgen over de effectiviteit gaan met name over de maatregel van OTS. Bij gecertificeerde instellingen is weliswaar een speciale methodiek ontwikkeld voor de aanpak van complexe scheidingen,⁵⁰⁶ maar de middelen die een gecertificeerde

⁴⁹⁸ Hof Den Haag 27 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:501; Rb. Noord-Holland 25 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:8916; Rb. Noord-Nederland 28 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5611.

⁴⁹⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1330; Hof Amsterdam 17 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1325; Hof Amsterdam 24 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1469; Hof Amsterdam 1 mei 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1503; Hof 's-Hertogenbosch 27 juni 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2325.

⁵⁰⁰ Lünemann e.a. 2018, p. 45.

⁵⁰¹ IGJ 2020, p. 8; Batterink e.a. 2020, p. 20; Batterink & Van Plaggenhoef 2022, p. 20.

⁵⁰² IGJ 2019, p. 17; IGJ 2020, p. 8.

⁵⁰³ Batterink e.a. 2020, p. 21. Uit het rapport *Evaluatie 5 jaar tuchtrecht in de jeugdzorg* uit november 2020 blijkt dat veel van de klachten die bij het SKJ binnenkomen betrekking hebben op een complexe scheiding. In 2018 was in 60% van de klachten sprake van een complexe scheiding. Zie Schackmann e.a. 2020, p. 23; SKJ Jaarverslag 2018, p. 67-69.

⁵⁰⁴ Batterink e.a. 2020, p. 31. In deze berekening zijn alleen de kosten van een OTS meegenomen. Indien er ook een uithuisplaatsing aan de orde is kunnen de kosten nog veel verder oplopen.

⁵⁰⁵ IGJ 2019, p. 19; Batterink & Van Plaggenhoef 2022, p. 20. Deze zorgen bestaan al veel langer, zie bijvoorbeeld De Nationale ombudsman & De Kinderombudsman 2012, p. 32; Lam & Montanus 2013, p. 230.

⁵⁰⁶ Jeugdzorg Nederland 2020. Zo kunnen er bijvoorbeeld twee verschillende jeugdbeschermers ingezet worden.

instelling in het kader van een OTS kan inzetten bij een complexe scheiding zijn beperkt. Zo wijzen professionals bijvoorbeeld op het feit dat binnen de maatregelen van kinderscherming geen mogelijkheden bestaan om de ouders verplichte hulpverlening op te leggen of hen te verplichten aan onderzoeken mee te werken, terwijl in complexe scheidingssituaties de ontwikkelingsbedreiging van het kind voortkomt uit de problemen van de ouders.⁵⁰⁷ De zorgen over de effectiviteit van een OTS in een complexe scheiding zijn inmiddels ook in de jurisprudentie terug te zien. Ondertoezichtstellingen worden regelmatig niet verlengd of beëindigd omdat de maatregel geen nut of zelfs een averechts effect lijkt te hebben.⁵⁰⁸

De hierboven genoemde zorgen komen ook naar voren in de interviews die zijn afgenomen in het kader van deze wetsevaluatie. Met name de effectiviteit van een kinderschermingsmaatregel in complexe scheidingen wordt veel genoemd door zowel rechters als medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad. Daarbij kwam een enkele keer ter sprake dat een kinderschermingsmaatregel soms helpt. Eén van de rechters beschreef: “het zijn de zaken waar het familierecht ook geen oplossing biedt. Het is niet zo dat je kan zeggen ‘laat het ze lekker uitzoeken in het familierecht’; want daar hebben ze alles al geprobeerd en daar is alles mislukt. Het fijne is soms wel dat het werkt” (R8, rechter). Ook een medewerker van de Raad gaf aan dat het “kan helpen bij gedwongen relatiehulp en contactherstel. Daar kan een OTS van meerwaarde zijn [...], want anders gebeurt er helemaal niets” (R11, Raad). Ook een medewerker van een gecertificeerde instelling beschrijft dat soms “te lang wordt gewacht met doorschakelen naar het gedwongen kader” (R6, GI) terwijl dat wel nodig kan zijn.

Volgens verreweg de meeste professionals is een kinderschermingsmaatregel slechts in de minderheid van de zaken een effectieve oplossing. Eén van de rechters benoemt dat “de echtscheidingen die wij zien steeds complexer worden [...]. Met een OTS wordt iets geprobeerd, maar ik zie ook wel dat dit vaak de allerlastigste zaken zijn, waarbij de loopgraven van ouders eigenlijk alleen maar dieper worden en het belang van het kind in ieder geval door de ouders niet meer gediend wordt. Het is wel de vraag in hoeverre een OTS er heel veel aan kan doen” (R27, rechter). Een belangrijk probleem dat hierbij wordt aangekaart, is dat de OTS niet geschikt is om ouderproblematiek aan te pakken: “een OTS is niet het beste middel, aangezien je vanuit de OTS weinig kan met ouders” (R13, GI). Dat er in deze zaken een grote focus op ouders is, komt dan ook uitgebreid terug in de interviews. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat jeugdbeschermers “soms het kind uit het oog raken, en teveel worden meegesleurd in de problematiek van volwassenen” (R2, GI). De inzet van kinderschermingsmaatregelen is volgens deelnemers een keuze “die de veiligheid en het belang van de kinderen niet helpt” (R7, GI). Sterker nog, diverse professionals geven aan dat dit zelfs een averechts effect kan hebben. “Dit kan soms al van tevoren worden ingeschat, dat dit tot meer escalatie gaat leiden” (R21, Raad). Ook één van de ouders die deelnam aan dit onderzoek had ervaring met een OTS in het kader van een complexe scheiding. Deze ouder beaamde dat de maatregel niet effectief was: “dit is een probleem wat de gezinsvoogd niet kan oplossen” (R52, ouder), wijzend op de ex-partner die niet wilde meewerken aan een omgangsregeling (incl. omgangbegeleiding of omgangshuizen) en de voortdurende conflicten tussen ouders.

De vraag wat dan nu wel een goede aanpak is voor complexe scheidingen, was een discussiepunt voor bijna alle professionals. Ze beschreven dat de inzet van een kinderschermingsmaatregel eigenlijk een laatste redmiddel is. “Het is zo complex en zo ingewikkeld dat we er met onze problematiek niet

⁵⁰⁷ *Toekomst kind- en gezinsbescherming* 2021, p. 25; *Kamerstukken II* 2020/2021, 35570 VI, nr. 48.

⁵⁰⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6392; Hof 's-Hertogenbosch 11 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1770; Rb. Rotterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3899. Zie ook: Duivenvoorde, *FJR* 2021/27, p. 127.

uitkomen en dat we dan soms een OTS aanvragen, en die helpen eigenlijk ook niet. Ik zou pleiten voor een nieuwe maatregel die zich helemaal daar op focust” (R30, GI). Zoals reeds benoemd, komt daarbij ter sprake dat het voor deze zaken nodig is om je binnen de OTS meer op ouders te richten. “We hebben meer gezinsgerichte instrumenten nodig, nu is het systeem erg gericht op het kind. In dit soort situaties is het kind niet het probleem, maar de ouders” (R18, GI). Daarnaast wordt genoemd dat meer hulp in het voortraject nodig is. Een van de rechters beschrijft: “vanuit gemeenten zie je dat er veel meer hulp geboden moet worden bij het begin van een scheiding. Ik denk dat we daar veel winst gaan behalen” (R3, rechter). In dat kader kwam ook de behoefte aan meer specifieke hulp en expertise en minder wachtlijsten voor bijvoorbeeld hulp via het Uniform hulptraject ter sprake. De vraag is of het wenselijk is dat de rol van hulpverlening in deze zaken nu bij de gecertificeerde instelling ligt. Zo beschrijft een rechter: “zonder afbreuk te willen doen aan het goede werk van de GI, maar die zijn niet toegerust om dit soort vechtende mensen uit elkaar te halen.” (R24, rechter). Een andere rechter bevestigt: “je moet echt mazzel hebben dat je een goede gezinsvoogd hebt die er echt heel geschikt voor is en die het echt kan... Maar wat ik hoor van jeugdzorgwerkers is dat het enorm tijdrovende dossiers zijn waar je vaak met twee man op zit, omdat je al meteen een klacht aan je broek krijgt, en waarbij kinderen echt ontzettend knel zitten” (R27, rechter). Ook medewerkers van gecertificeerde instellingen bevestigen dat dit extreem lastige zaken zijn voor de organisatie: “Ouders vechten niet alleen tegen elkaar, maar ook tegen ons als organisatie. De strijd verplaatst zich” (R26, GI). Medewerkers van gecertificeerde instellingen benoemen daarbij dat dit lastige zaken zijn vanwege het aantal juridische procedures, maar ook omdat het klachtgevoelige zaken zijn. Daarnaast zijn het complexe zaken waarbij je vaak maar weinig resultaat ziet. Dit alles maakt dat deze zaken de werkdruk alleen meer verder verhogen binnen de gecertificeerde instelling.

Samengevat kan gesteld worden dat er betreffende complexe scheidingen zowel zorgen zijn over de juridische grondslag voor het gebruik van deze maatregelen als ook over de effectiviteit hiervan. Een overzicht van deze hoofdbevindingen zijn weergegeven in Figuur 7.4.

Figuur 7.4.

Hoofdbevindingen t.a.v. het gebruik van kinderbeschermingsmaatregelen bij complexe scheidingen.



7.8 Concluderend

Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat de randvoorwaarden voor de realisatie van de beoogde doelen sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 zwaar onder druk staan en onvoldoende zijn. Ook zijn de afgelopen vijf jaar ontwikkelingen zichtbaar die vragen oproepen over de toepasbaarheid van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen op specifieke onderdelen en mogelijke hiaten in de wet en tevens over de aansluiting van de herziene wet op de Jeugdwet. Duidelijk is geworden dat de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen onvoldoende kan worden uitgevoerd zoals beoogd vanwege contextfactoren die in het verlengde liggen van de Jeugdwet – die tegelijk met deze herziene kinderbeschermingswetgeving is ingevoerd – en de daarmee gepaard gaande problemen van de decentralisatie van jeugdhulp. Dat gaat dan om problemen zoals financiële tekorten, aanbestedingsproblematiek, wachtlijsten en lange doorlooptijden, een groot verloop van en tekorten aan jeugdbeschermers, een ingewikkeld jeugdhulpstelsel met verschillende ketenpartners en tekorten aan jeugdhulpaanbod. De zorgen over het jeugdhulpstelsel en de uitvoering van de jeugdbescherming waren vanaf 2015 al groot, maar zijn de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Uit de resultaten van het literatuur- en het jurisprudentieonderzoek worden deze grote zorgen over een knellend jeugdhulpstelsel en uitvoeringsapparaat al duidelijk, maar de resultaten uit de interviews en focusgroepen hebben deze grote zorgen nog eens pijnlijk benadrukt. Het is overduidelijk dat het huidige jeugdbeschermingsstelsel niet op orde is en onvoldoende kwaliteit kan garanderen. Dat roept vragen op over de legitimiteit van overheidsbemoeienis in het gezinsleven, vooral waar dat leidt tot een uithuisplaatsing bij een OTS of een gezagsbeëindiging. Een dergelijk vergaand overheidsingrijpen in het familielevens is immers in het licht van mensenrechten alleen te legitimeren wanneer het doel van deze inbreuk, het beschermen van de ontwikkeling van het kind, ook daadwerkelijk bereikt kan worden. Door de grote zorgen is het niet goed te duiden of de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen onvoldoende aansluit op de Jeugdwet of dat de implementatie en uitvoering daarvan met de hierboven genoemde problemen de knelpunten veroorzaken. In elk geval kan worden vastgesteld dat de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen in de huidige context van de Jeugdwet en de daarbij behorende uitvoeringsproblemen onvoldoende kan worden uitgevoerd.

De grote zorgen die momenteel bestaan over de stand van de jeugdbescherming hebben er ook toe geleid dat in het afgelopen jaar in het publieke debat, gevoed door de media, een felle discussie is ontstaan over vermeende onvoldoende rechtswaarborgen en rechtsbescherming van ouders en kinderen die met een maatregel van kinderbescherming te maken krijgen, vooral als dat een uithuisplaatsing met zich brengt. Ook in de relevante jurisprudentie van de Hoge Raad valt in de afgelopen jaren een sterke nadruk op rechtsbescherming van betrokkenen bij een maatregel af te leiden. Uit de interviews en focusgroepen blijkt ook dat veel zorgen bestaan over rechtswaarborgen en rechtsbescherming. Hierbij is onder meer genoemd de positie van ouders en kinderen bij voogdij, de bescherming van kinderen in gezinshuizen die minder goed is geregeld dan voor kinderen in pleeggezinnen, de wens tot juridische ondersteuning of bijstand van ouders en kinderen in dergelijke procedures en de zwakke positie van ouders en kinderen bij spoedmaatregelen en in het ‘drangkader’. Het drangkader lijkt niet direct van invloed te zijn op de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, maar roept wel veel vragen op ten aanzien van rechtswaarborgen. Bovendien is sprake van een toegenomen aantal zaken van complexe scheidingsproblematiek waarvoor een maatregel van OTS en soms zelfs een machtiging uithuisplaatsing of gezagsbeëindiging wordt opgelegd. Deze zaken blijken uiterst complex te zijn en niet goed aan te sluiten op de gronden voor een maatregel van kinderbescherming. De uitvoering van dergelijke maatregelen is zeer ingewikkeld en leidt veelal niet tot verbetering, wat te denken geeft over de effectiviteit van de maatregel. Ook dit roept vragen op over de legitimiteit van overheidsinterventie in het gezinsleven in dergelijke zaken. In het bovenstaande zijn fundamentele knel- en aandachtspunten aan het licht

gekomen die niet zo zeer aan de doelen van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen zijn te koppelen, maar er wel toe leiden dat deze wet onvoldoende tot zijn recht kan komen.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleidend

Het doel van dit onderzoek was te komen tot een eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. De invoering van deze wet heeft een lange aanloop gekend. Op 19 december 2001 deelde de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Kamer mee dat zij de wenselijkheid van een herziening van de kindbeschermingswetgeving nader zou gaan bezien.⁵⁰⁹ In 2006 volgde het advies *Kinderen Eerst!* van de werkgroep wetgeving waarin de staatssecretaris werd geadviseerd over de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving.⁵¹⁰ In het voorwoord bij het advies *Kinderen Eerst!* staat te lezen: *'(...) tenslotte is er geen discussie over de noodzaak en legitimiteit van gedwongen ingrijpen als hulp niet wordt aanvaard, of als de veiligheid van een kind in het geding is. Toch komt de jeugdbescherming eigenlijk altijd negatief in het nieuws en kan men het bijna nooit goed doen.'*⁵¹¹ Wat dat betreft is er weinig veranderd. Nog altijd komen jeugdbeschermingsorganisaties bijna altijd negatief in het nieuws. De werkgroep wetgeving vond in deze negatieve belangstelling een stimulans om te werken aan verbetering van de jeugdbescherming. Tegenover de incidenten die de media haalden, moest een systeem komen te staan dat: *'in ieder geval in opzet, organisatie en methodieken, voor verreweg de meeste minderjarigen een effectieve en efficiënte bescherming waarborgt.'*⁵¹²

Het advies *Kinderen Eerst!* maakte onderdeel uit van een breder programma onder de naam *Beter Beschermd*. In het kader van dat programma werd het streven van de overheid vormgegeven om te komen tot een meer efficiënte jeugdbescherming. Naast het wetgevingstraject maakten nog drie andere projecten onderdeel uit van het programma: een project over afstemming van de werkwijze in de keten, een project over informatiemanagement en een project over de uitvoering van de OTS en voogdij.⁵¹³ Met het project over afstemming van de werkwijze in de keten werd beoogd de samenwerking in de keten te verbeteren, wat noodzakelijk werd geacht voor een effectieve jeugdbescherming. De bedoeling was om de tijd die verstrijkt tussen het doen van een zorgmelding bij de Raad voor de Kinderbescherming en vervolgens de tijd tot het indienen van een verzoek bij de kinderrechter en de tijd die het duurt voordat het verzoek vervolgens op zitting wordt behandeld, niet langer te laten zijn dan strikt noodzakelijk. Ook zou zo snel mogelijk een jeugdbeschermer worden toegewezen aan het gezin, die vervolgens ook weer snel een eerste contact zou hebben met het kind. De norm voor dit hele traject werd gesteld op twee maanden en landelijk werd een nieuwe werkwijze ingesteld, het zogenoemde casusoverleg, waarmee de genoemde normtijd behaald zou moeten worden. Ter ondersteuning van de besluitvorming werd in het kader van het tweede genoemde project getracht de informatieoverdracht tussen ketenpartners te verbeteren. In het kader van het project over de uitvoering van de OTS en voogdij werd landelijk de *Deltamethode* ingevoerd om de uitvoering van de OTS te verbeteren, hetgeen gepaard zou gaan met een verlaging van de caseload van jeugdbeschermers. Met betrekking tot de uitvoering van de voogdij werd beoogd om te komen tot stabiele alternatieve opvoedingssituaties voor jeugdigen bij pleegouders, waarbij deze pleegouders bij voorkeur belast zouden worden met de voogdij.⁵¹⁴ Het wetgevingstraject ter herziening van de

⁵⁰⁹ *Kamerstukken II* 2001/02 28000 VI, nr. 46

⁵¹⁰ Werkgroep wetgeving 2006.

⁵¹¹ Werkgroep wetgeving 2006, p. 3.

⁵¹² Werkgroep wetgeving 2006, p. 3.

⁵¹³ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 6.

⁵¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 6.

kinderbeschermingswetgeving vormde aldus het vierde project binnen het kader van het programma *Beter Beschermd*, dat uiteindelijk moest leiden tot een efficiënte uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen.

Naast dit traject, dat zag op het kindbeschermingsstelsel, is ook het jeugdhulpstelsel grondig gewijzigd, hetgeen heeft geleid tot invoering van de Jeugdwet in 2015. Kort gezegd regelt de kindbeschermingswetgeving de mogelijkheid voor de overheid om zich te mengen in het ouderlijk gezag wanneer een jeugdige bescherming behoeft. De Jeugdwet regelt de aanspraak op jeugdhulp voor kinderen en hun ouders. In de praktijk lopen deze twee kaders vaak samen. Van het totaal aantal onder toezicht gestelde kinderen in 2021 ontving 78% ook jeugdhulp.⁵¹⁵ Van deze groep ontving 33% jeugdhulp met verblijf, wat betekent dat zij uit huis waren geplaatst met een machtiging uithuisplaatsing. Van alle minderjarigen met een voogdijmaatregel ontving in 2021 93% jeugdhulp; dit betrof in 87% jeugdhulp met verblijf.⁵¹⁶

De wijziging van het jeugdhulpstelsel werd vormgegeven in de Jeugdwet, die uiteindelijk gelijktijdig met de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen werd ingevoerd op 1 januari 2015. Sinds de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor vrijwillige jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdhulpverlening. Met deze decentralisatie werd onder meer beoogd om de zorg dichterbij het kind en de ouders of verzorgers te brengen. De verwachting hierbij was dat het beroep op kindbeschermingsmaatregelen zou afnemen doordat gezinnen eerder de juiste hulp zouden krijgen. Uitgangspunt van de wet was dan ook het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren, waarbij ernaar werd gestreefd om het aantal jeugdigen met jeugdhulp te verminderen. Aan gezinnen moest integrale hulp worden geboden volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur' en de regeldruk en bureaucratie voor professionals moest verminderen. Door meer in te zetten op preventie zou het beroep op dure gespecialiseerde hulp kleiner moeten worden. Dat is tot op heden nog niet gelukt; de transformatiedoelen zijn nog niet behaald en in de afgelopen jaren blijkt het jeugdhulpgebruik juist te zijn toegenomen.⁵¹⁷ Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet komt daarnaast naar voren dat de rechtsbescherming van cliënten bij jeugdhulp tekortschiet.⁵¹⁸

Het doel van het huidige onderzoek was te komen tot een eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Dat wil zeggen dat beoordeeld moet worden of de doelen van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen zijn bereikt. Het hoofddoel van deze wetswijziging was om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, wat inhoudt dat tijdig de juiste kindbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Dit hoofddoel valt uiteen in de volgende subdoelen:

- De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel (het centraal stellen van de ontwikkeling van het kind).
- Het verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel.
- Het voorkomen oneigenlijk gebruik van een (verlenging van een) OTS.
- Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS.

⁵¹⁵ 'Rapportage jeugdbescherming en jeugdreclassering', CBS, [cbs.nl](https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdhulp-2021?onepage=true) 29 april 2022.

⁵¹⁶ 'Rapportage jeugdbescherming en jeugdreclassering', CBS, [cbs.nl](https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdhulp-2021?onepage=true) 29 april 2022.

⁵¹⁷ CBS, Jeugdhulp 2021, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/rapportages/2022/jeugdhulp-2021?onepage=true>.

Zie ook De Boer & Bruning, *FJR* 2018/46; Bruning, Bruning, De Boer & Verkroost 2018, p. 40-185.

⁵¹⁸ Bruning, De Boer en Verkroost 2018, p. 99.

- Het waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijziging in het verblijf bij een uithuisplaatsing van een minderjarige.⁵¹⁹

De vraag of de hoofddoelen zijn behaald, kan niet los worden gezien van de hierboven beschreven ontwikkelingen. In dit onderzoek is daarom ook gekeken naar contextfactoren die van invloed zijn op toepassing van de wet. In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd. Daarbij wordt allereerst ingegaan op het doelbereik. Om te meten of de doelen van de wet zijn bereikt, is in opdracht van het WODC door Regioplan een evaluatiekader opgesteld.⁵²⁰ Hierin is vastgesteld op welke wijze de doelen van de wet zouden moeten worden bereikt en met welke indicatoren kan worden gemeten of de wet wordt uitgevoerd zoals beoogd. Op basis van dit evaluatiekader zijn eerder een nulmeting en een tussenevaluatie uitgevoerd. In dit onderzoek is opnieuw gekeken hoe de situatie is ten aanzien van de indicatoren vijf jaar na de invoering van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nadat hieronder per doel wordt beschreven in hoeverre de daarbij behorende maatregelen hebben bijgedragen aan de realisatie van het doel, zal worden ingegaan op de onderzoeksresultaten met betrekking tot de contextfactoren die invloed hebben op de toepassing van de wet. Vervolgens wordt ingegaan op de betekenis van de onderzoeksresultaten voor de wettelijke bepalingen van de herziene wet en worden aanbevelingen gedaan.

8.2 De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel

Het primaire doel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen was het centraal stellen van de beschermingsbehoefte van het kind bij de keuze voor een kindbeschermingsmaatregel. Regioplan heeft drie indicatoren oftewel middelen geïdentificeerd die zijn afgeleid uit de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen die moeten leiden tot realisatie van dit doel. De grond voor de OTS is aangepast, er is een nieuwe gezagsbeëindigende maatregel ingevoerd en in het verzoek tot OTS moet staan of het verzoek met de minderjarige is besproken.

8.2.1 *Aanpassing rechtsgrond OTS met verduidelijking ondergrens*

De rechtsgrond voor de OTS is op twee punten aangepast, waarmee zowel de ondergrens als de bovengrens van de maatregel verduidelijkt werd. Om de ondergrens te verduidelijken, is de bepaling uit de oude grond voor de OTS - waarin stond dat de OTS alleen kon worden opgelegd wanneer andere middelen om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen, hebben gefaald of zullen falen - vervangen. Nu staat in de rechtsgrond dat de maatregel alleen kan worden opgelegd als de zorg die in verband met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouder(s) die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.

Uit het onderzoek blijkt dat dit onderdeel van de nieuwe rechtsgrond wordt opgerekt. Met name de situaties waarin ouders de hulp wel accepteren, maar niet in staat zijn deze te benutten, bleken in de praktijk lastig te passen in de rechtsgrond. Na verduidelijking van dit criterium door de Hoge Raad is duidelijk dat deze situatie ook moet worden inbegrepen in de huidige rechtsgrond.⁵²¹ Feitelijk lijkt daarmee toch de oude rechtsgrond te worden toegepast en past deze beter bij dit doel.

In het onderzoek is een aantal bezwaren tegen de huidige formulering naar voren gekomen. Dat betreft allereerst de perceptie van ouders. De rechtsgrond wordt zoals gezegd ook van toepassing

⁵¹⁹ Smit & Timmermans 2016, p. 22.

⁵²⁰ Smit & Timmermans 2016.

⁵²¹ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

geacht wanneer ouders niet in staat worden geacht de hulp te benutten. Dat kan bijvoorbeeld gaan om ouders met een licht verstandelijke beperking of met psychische problematiek. Omdat in de rechtsgrond staat dat de OTS alleen mag worden toegepast als ouders niet meewerken, is het voor ouders echter onduidelijk als toch een OTS wordt opgelegd ondanks dat zij zelf wel het gevoel hebben mee te werken aan de hulpverlening.

Een tweede bezwaar volgt uit het recht op bescherming van het familieleven van ouders en kinderen zoals dat voortvloeit uit artikel 8 EVRM. Om een inbreuk op dat recht te kunnen rechtvaardigen, moet duidelijk zijn dat er geen andere, lichtere middelen voorhanden zijn. Dit criterium staat ook wel bekend als het subsidiariteitsvereiste. De formulering in de oude rechtsgrond was in feite een vertaling van dit vereiste. De nieuwe formulering is beperkter en dat is in het nadeel van ouders en kinderen. Het subsidiariteitsvereiste is immers een rechtswaarborg, bedoeld om hen te beschermen tegen ongerechtvaardigde inbreuken op hun familieleven. Door dit vereiste te beperken tot enkel het accepteren van hulpverlening is de rechtsbescherming van ouders en kinderen in feite verzwakt.⁵²²

Een derde bezwaar tegen de huidige rechtsgrond betreft het feit dat deze nu opgerekt wordt. Huijjer merkt in zijn proefschrift terecht op dat juist door deze oprekking onduidelijkheid ontstaat.⁵²³ Die onduidelijkheid is in dit onderzoek duidelijk naar voren gekomen. Zo blijkt in het jurisprudentieonderzoek dat verschillend wordt geoordeeld over de vraag of een OTS wel of niet bedoeld is om de continuïteit van hulpverlening te waarborgen of dat een OTS mag worden voortgezet om de regie te kunnen behouden over de hulpverlening. Ook over de vraag of eerst geprobeerd moet zijn om hulpverlening in te zetten en of dat de ervaringen vanuit de vrijwillige hulpverlening met een gezin uit het verleden mee mogen wegen in de beoordeling, wordt verschillend geoordeeld.

8.2.2 Aanpassing rechtsgrond OTS met invoering aanvaardbare termijn

Behalve de ondergrens is ook de bovengrens van de OTS verduidelijkt. Die bovengrens wordt bepaald door de aanvaardbare termijn. Bij de afweging of overgegaan moet worden naar een gezagsbeëindigende maatregel staat de vraag centraal of ouders in staat zijn om binnen een *voor het kind aanvaardbare termijn* de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen.

In dit onderzoek komt naar voren dat er in de rechtspraktijk meer aandacht is voor de vraag hoe lang de aanvaardbare termijn voor het kind is, dan voor de vraag of ouders in staat zullen zijn binnen deze termijn de verzorging en opvoeding op zich te nemen. Het invullen van de aanvaardbare termijn blijkt niet altijd gemakkelijk. Het wordt dan ook beschouwd als complex begrip dat casuïstisch wordt ingevuld. Met name bij de jeugdbeschermers blijkt er daarbij ook verwarring te bestaan over de verplichte toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming na twee jaar uithuisplaatsing van een kind met een maatregel van OTS. Er wordt dan gedacht dat na twee jaar sowieso een gezagsbeëindiging moet worden verzocht, of juist dat er gewacht moet worden tot het moment van de verplichte toetsing na twee jaar aanbreekt. Ook is het niet altijd duidelijk of nu moet worden gekeken naar de situatie van het kind dat zich hecht in het pleeggezin, naar de ouders, of naar beiden. In de praktijk blijkt dat de aanvaardbare termijn regelmatig wordt opgerekt met het oog op de situatie van de ouders.

Een belangrijk knelpunt voor de toepassing van de aanvaardbare termijn betreft de problemen in de uitvoeringspraktijk. Rechters geven duidelijk aan dat deze problemen direct van invloed zijn op de toepassing van de wet. Door wachtlijsten en tekorten in het hulpverleningsaanbod is het vaak niet haalbaar om binnen de aanvaardbare termijn voldoende hulp te bieden. Dat leidt ertoe dat

⁵²² Vgl. ook Van der Zon 2020, p. 225.

⁵²³ Huijjer 2021, p. 342.

kinderrechters hun beslissing over de aanvaardbare termijn – die bepalend is voor de vraag of een OTS nog passend is of dat een maatregel van gezagsbeëindiging nodig is - moeten baseren op het verloop van de tijd en niet op de inzet en effectiviteit van hulp. Zeker waar het gaat om jonge kinderen is hulp binnen de voor hen aanvaardbare termijn heel moeilijk te realiseren, juist omdat de aanvaardbare termijn voor hen maar kort is. Daarnaast komt naar voren dat het tot onduidelijkheid leidt dat de aanvaardbare termijn is opgenomen in de rechtsgrond voor de OTS, terwijl deze feitelijk alleen van toepassing is bij uithuisplaatsingen in het kader van de OTS.

De hierboven geschetste problemen leiden tot onduidelijkheid voor minderjarigen en hun ouders die te maken krijgen met een maatregel van OTS. Het is voor hen namelijk niet duidelijk hoe de rechtsgrond voor OTS zal worden geïnterpreteerd als de maatregel al één of meerdere keren is verlengd. Daarmee draagt de verduidelijking van de bovengrens van de OTS niet bij aan het doel de bescherming van het kind leidend te laten zijn.

8.2.3 Een nieuwe gezagsbeëindigende maatregel als spiegelbepaling van de OTS

Een tweede middel om de beschermingsbehoefte van het kind centraal te stellen, betreft de invoering van een gezagsbeëindigende maatregel. Daarin is net als in de grond voor de OTS de voor het kind aanvaardbare termijn opgenomen. Hier bepaalt de wet dat de gezagsbeëindiging kan worden opgelegd als er *geen* gerechtvaardigde verwachting is dat ouders in staat zullen zijn om de verzorging en opvoeding weer op zich te nemen binnen een voor het kind aanvaardbare termijn.

Toepassing van deze rechtsgrond bij gezagsbeëindiging blijkt in de praktijk met veel dilemma's gepaard te gaan. Dat hangt er veelal mee samen dat de realiteit niet past in het ideaalbeeld dat de wetgever voor ogen heeft gehad bij de invoering van de rechtsgrond. Dat beeld leek ervan uit te gaan dat kinderen na een uithuisplaatsing in een stabiele omgeving zoals een perspectiefbiedend pleeggezin zouden worden geplaatst, waarbij direct na de uithuisplaatsing de hulp zou worden ingezet die nodig is om een thuisplaatsing weer mogelijk te maken. Als dan na verloop van tijd zou blijken dat de hulpverlening onvoldoende effect opleverde voor een thuisplaatsing van het kind en het kind inmiddels een nieuwe stabiele plek in een pleeggezin had, zou de gezagsbeëindiging aan bod komen.

In de praktijk worden kinderen echter lang niet altijd direct in een stabiele omgeving geplaatst. Wanneer zij wel in een pleeggezin of gezinshuis terecht komen, is dat niet altijd een perspectiefbiedende plaatsing en blijken overplaatsingen regelmatig voor te komen. Na het uitspreken van een OTS met uithuisplaatsing is er verder niet altijd direct een jeugdbeschermer beschikbaar en vervolgens zijn er wachtlijsten en tekorten aan hulpverleningsaanbod. De aanvaardbare termijn wordt regelmatig opgerekt omdat ouders nog te weinig kans hebben gehad om door de inzet van jeugdhulp hun problemen het hoofd te bieden en de situatie te verbeteren.

Daarnaast is een belangrijk knelpunt ten aanzien van de rechtsbescherming van ouders en kinderen het in de praktijk ontstane perspectiefbesluit. Met dat besluit wordt door de gecertificeerde instelling een beslissing genomen over het toekomstperspectief van het kind: terug naar huis of langdurig uit huis geplaatst. Het perspectiefbesluit wordt door medewerkers van de gecertificeerde instelling beschouwd als beslissing in het kader van de hulpverlening. Het is geen juridisch besluit, er is wettelijk niets over geregeld en er zijn dan ook geen rechtswaarborgen aan verbonden. Voor ouders en kinderen heeft het echter wel verstrekkende gevolgen omdat het perspectiefbesluit bepalend is voor de hulpverlening die wordt ingezet door de gecertificeerde instelling. Als het perspectiefbesluit is genomen dat het kind niet meer naar huis gaat, zal de hulpverlening daarop worden aangepast. Ouders hebben geen of slechts een beperkte rechtsingang om op te komen tegen het perspectiefbesluit en de Raad en de kinderrechter kunnen zich er pas over uitspreken als het aan hen voorgelegd wordt in het kader van een beslissing over de verlenging van een OTS, uithuisplaatsing of een maatregel van

gezagsbeëindiging. Dat is vaak maanden nadat het perspectiefbesluit is genomen en de hulpverlening is aangepast. In het dossieronderzoek komt dan ook naar voren dat de aanvaardbare termijn in veel gevallen al verstreken is voordat het verzoek tot onderzoek naar een gezagsbeëindiging aan de Raad voor de Kinderbescherming wordt voorgelegd.

In de jurisprudentie komt naar voren dat rechters soms ruimte vinden om een verzoek tot gezagsbeëindiging af te wijzen wanneer deze niet voldoet aan de eisen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM, hoewel aan de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging is voldaan. In die gevallen gebruiken zij de 'kan-bepaling' uit de rechtsgrond die een discretionaire bevoegdheid geeft om een gezagsbeëindiging wel of niet uit te spreken. Zo zijn er verzoeken afgewezen wanneer er geen duidelijk opvoedperspectief was of wanneer het kind niet in een gezinsvervangende omgeving woonde, maar bijvoorbeeld in een residentiële instelling, wanneer een kind weinig onduidelijkheid ervaarde met de situatie waarin de OTS en de machtiging uithuisplaatsing jaarlijks wordt verlengd of wanneer een jeugdige bijna meerderjarig is en de ouders duurzaam instemmen met de plaatsing of daar in het kader van een OTS naartoe gewerkt wordt.

Concluderend wordt de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging in de praktijk niet altijd toegepast zoals dit de bedoeling was; er wordt terughoudender omgegaan met het uitspreken van een maatregel van gezagsbeëindiging dan door de wetgever was bedoeld. De rechtsgrond sluit niet aan op veelvoorkomende situaties waarin er voor kinderen nog geen stabiele opvoedplek is gevonden en een gezagsbeëindiging is in geval er te weinig hulp voor gezinsversterking en terugplaatsing is ingezet, in strijd met artikel 8 EVRM omdat de noodzakelijkheid ontbreekt voor een dergelijk ingrijpende maatregel. De invoering van een gezagsbeëindigende maatregel leidt in beperkte mate tot het leidend laten zijn van de beschermingsbehoefte van kinderen.

8.2.4 De mening van de minderjarige in het verzoekschrift

Een laatste middel dat is gekoppeld aan het eerste doel van de wetsherziening, het centraal stellen van de beschermingsbehoefte van het kind, betreft de verplichting om in het verzoekschrift op te nemen of het verzoek met de minderjarige is besproken en zo ja, wat zijn of haar reactie daarop was. In dit onderzoek komt naar voren dat in de praktijk een onderscheid gemaakt lijkt te worden tussen minderjarigen die jonger zijn dan twaalf jaar en minderjarigen die ouder zijn dan twaalf jaar. Ten aanzien van de laatste groep wordt in veel gevallen inderdaad de mening van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift. Bij minderjarigen jonger dan twaalf jaar gebeurt dit veel minder vaak. Wel spreekt de Raad voor de Kinderbescherming in het kader van het onderzoek met bijna alle minderjarigen. Dit is belangrijk en hier zouden de gecertificeerde instellingen een voorbeeld aan kunnen nemen, aangezien de jongeren die aan dit onderzoek meewerkten duidelijk aangaven dat zij vinden dat er onvoldoende naar hen wordt geluisterd. Het gevoel dat er *over* hen beslist wordt en niet *met* hen, is voor de jongeren met wie wij spraken zeer frustrerend.⁵²⁴

8.2.5 Conclusies beschermingsbehoefte van de minderjarige centraal

Het blijkt dat de drie middelen die zijn ingezet om de beschermingsbehoefte van het kind meer centraal te stellen in de besluitvorming niet goed uit de verf zijn gekomen en niet worden toegepast zoals dat was bedoeld. Het eerste middel, de aanpassing van de grond voor de OTS, is tweeledig. Zowel de ondergrens als de bovengrens van de rechtsgrond is verduidelijkt. Voor het verduidelijken van de ondergrens bestond geen directe aanleiding. In praktijk blijkt nu dat de rechtsgrond op dit punt toch wordt toegepast zoals dat gebeurde voor de invoering van de Wet herziening

⁵²⁴ Ook uit andere onderzoeken blijkt dat jongeren zich onvoldoende gehoord voelen en dat participatie voor hen essentieel is. Zie daarover onder meer Bruning e.a. 2020.

kinderbeschermingsmaatregelen en de oude bepaling uit de rechtsgrond op dit punt geschikter wordt gevonden. De inzet van dit middel blijkt niet passend bij het doel de beschermingsbehoefte van het kind leidend te laten zijn. De bovengrens wordt bepaald door de voor een kind aanvaardbare termijn. Hier is de rechtsgrond gespiegeld met de nieuwe rechtsgrond voor de gezagsbeëindiging (middel 2). Ook op dit punt werkt het middel niet zoals dat is bedoeld. Dit heeft er mee te maken dat bij dit middel uitgegaan leek te zijn van een situatie die niet past op de weerbarstige werkelijkheid. Zowel het uitgangspunt om na het verstrijken van een voor het kind aanvaardbare termijn tot een gezagsbeëindiging over te gaan als de grote knelpunten in de uitvoeringspraktijk zijn hier de oorzaak van. Met andere woorden, zowel de context van een haperende uitvoeringspraktijk als de wijze waarop de wet wordt toegepast, leiden ertoe dat dit middel niet werkt. Ten aanzien van de verplichting om in het verzoekschrift op te nemen of de mening van het kind is betrokken (middel 3) kan worden gesteld dat deze vooral wordt toegepast bij twaalfplussers. Minderjarigen van twaalf jaar en ouder worden ook opgeroepen voor een kindgesprek bij de kinderrechter. Het zijn daarom juist de twaalfminners die nagenoeg onzichtbaar blijven in deze procedures, zeker nu blijkt dat de mening van deze kinderen vaak niet wordt meegenomen in het verzoekschrift. Geconcludeerd kan dan ook worden dat de drie middelen die zijn genoemd door Regioplan om het eerste doel van de wet te realiseren, niet worden gebruikt zoals dat was bedoeld, dan wel dat zij niet passend zijn voor dit eerste doel. Daarmee is het aannemelijk dat de wetsbepalingen gericht op het realiseren van dit subdoel niet hebben bijgedragen aan de daadwerkelijke realisatie ervan.

8.3 Het verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel

Het tweede doel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen betreft het verbreden van de toegang tot de kindbeschermingsmaatregelen. Daartoe is allereerst zowel voor de burgemeester (bij een OTS) als voor de gecertificeerde instelling (bij een gezagsbeëindigende maatregel) een nieuwe bevoegdheid opgenomen in de wet. Met die bevoegdheid kunnen ze realiseren dat de kinderrechter zich toch buigt over de vraag of een maatregel noodzakelijk is, ondanks een beslissing van de Raad om geen verzoek daartoe in te dienen bij de kinderrechter. Het tweede middel ziet op de mogelijkheid voor ouders om de kinderrechter te verzoeken hun kind onder toezicht te stellen wanneer de Raad niet overgaat tot een verzoek. Het derde middel betreft de ambtshalve bevoegdheid van de Raad om het verzoekschrift aan te vullen met broers en zussen.

8.3.1 *Burgemeester kan Raad vragen kinderrechter te benaderen (bij OTS)*

De nieuwe mogelijkheid voor de burgemeester om de Raad te vragen om de onderzoeksresultaten voor te leggen aan de kinderrechter voorziet in een theoretische behoefte om, als dat nodig is, het primaat van de Raad te doorbreken. Wijkteams hebben zo via de burgemeester een mogelijkheid om zaken voor te leggen aan de kinderrechter als de Raad besluit geen verzoek tot OTS voor te leggen. In de praktijk blijkt van deze bevoegdheid vrijwel geen gebruik te worden gemaakt, maar toch wordt deze mogelijkheid door sommige respondenten wel nuttig geacht omdat het wijkteams een rechtsingang geeft wanneer de Raad een maatregel niet noodzakelijk acht.

8.3.2 *GI kan de Raad vragen kinderrechter te benaderen (bij gezagsbeëindiging)*

Daarnaast wordt in de praktijk ook weinig gebruik gemaakt van de bevoegdheid die de gecertificeerde instelling heeft om, wanneer de Raad besluit geen verzoek tot gezagsbeëindiging in te dienen, de Raad te verzoeken om zijn onderzoeksresultaten toch voor te leggen aan de kinderrechter. Toch lijkt deze mogelijkheid meer betekenis te hebben in de praktijk. Zowel de medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming als de gecertificeerde instelling geven aan dat de mogelijkheid ervoor zorgt dat beide partijen met elkaar in gesprek gaan als zij het niet eens zijn over het vervolg van het traject.

Komen ze er samen echt niet uit, dan gebruikt de gecertificeerde instelling in de praktijk zo nu en dan toch de mogelijkheid om alsnog een beslissing van de kinderrechter af te dwingen door bij de Raad kenbaar te maken dat de onderzoeksresultaten, ondanks het negatieve advies van de Raad tot een gezagsbeëindiging, toch voorgelegd moeten worden aan de kinderrechter. Het beschermen van een optimale hulpverleningsrelatie tussen gecertificeerde instelling en ouders wordt als belangrijke reden gezien om terughoudend om te gaan met deze verzoeken.

8.3.3 Ouder kan verzoeken als Raad dat niet doet

Het tweede middel dat genoemd wordt onder het doel dat ziet op het verbreden van de toegang tot de kinderbeschermingsmaatregelen, is in feite een vreemde eend in de bijt. De bevoegdheid van ouders om een OTS te verzoeken is met invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen in feite niet verbreed, maar juist beperkt. Daarmee is dit middel contraproductief in het licht van het doel om de toegang tot een maatregel te verbreden. Waar ouders onder de oude regeling tot 2015 zonder meer bevoegd waren om een verzoek in te dienen, zijn zij dat nu alleen nog maar als duidelijk is dat de Raad zelf niet overgaat tot een verzoek tot OTS. Gebleken is dat deze toegang in de praktijk onduidelijkheden met zich meebrengt, nu de wet vereist dat de Raad voor de Kinderbescherming eerst heeft afgezien van het doen van een verzoek tot OTS, maar de ouder zich tegelijkertijd niet direct tot de Raad mag wenden. Bovendien is het ook niet altijd duidelijk op welk moment ervan uit kan worden gegaan dat de Raad niet overgaat tot het verzoek. Uit de interviews blijkt dat sommige respondenten van mening zijn dat ouders weer een directe ingang tot de kinderrechter zouden moeten hebben.⁵²⁵ Tegelijk blijkt uit de interviews dat sommige rechters ten aanzien van een directe toegang van ouders tot de kinderrechter als bezwaar zien dat daar vooral in situaties van complexe scheidingen gebruik van zal worden gemaakt en dat dit niet wenselijk is.

8.3.4 Kinderrechter en ambtshalve OTS voor broers en zussen

Een laatste middel om de toegang tot de kinderbeschermingsmaatregelen te verbreden, ziet op de mogelijkheid voor de kinderrechter om het verzoekschrift tot OTS ambtshalve – dat wil zeggen zonder dat een verzoek daartoe is ingediend – aan te vullen met broers en zussen. Ook deze mogelijkheid lijkt met name in theorie nuttig gevonden te worden. In de praktijk komt het vrijwel niet voor dat verzoekschriften worden aangevuld met broers en zussen. Het is daarbij enigszins onduidelijk of de huidige wettelijke regeling daadwerkelijk veel effectiever is dan de voorgaande regeling waarin voor ieder kind een apart traject gevolgd moest worden. In de praktijk zal het immers voor de hand liggen dat kinderrechters, wanneer zij ter zitting tot de conclusie komen dat de OTS ook noodzakelijk kan zijn voor andere kinderen in het gezin, alsnog een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming zullen vragen. In de interviews wordt dan ook opgemerkt dat het onwenselijk is om een kind zonder onderzoek van de Raad onder toezicht te stellen.

8.3.5 Conclusies verbreden toegang kinderbeschermingsmaatregelen

Het doel om de toegang tot de kinderbeschermingsmaatregelen te verbreden heeft in de praktijk maar beperkt betekenis. Van de hierboven besproken door Regioplan onderscheiden middelen die dit doel moeten realiseren wordt weinig gebruik gemaakt. Toch zien geïnterviewden in theorie wel de toegevoegde waarde van de dwingende bevoegdheid van de burgemeester om een toetsing door de kinderrechter af te dwingen en ook van de mogelijkheid voor de kinderrechter om broers en zussen ambtshalve onder toezicht te stellen. De mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om via zijn dwingende bevoegdheid alsnog onderzoeksresultaten van het onderzoek tot gezagsbeëindiging voor te leggen aan de kinderrechter blijkt ook belangrijk te worden gevonden. Niet omdat de gecertificeerde instelling vaak gebruik maakt van deze bevoegdheid, maar vooral omdat het hen een

⁵²⁵ Zie hierover ook Dettmeijer-Vermeulen 2021.

sterkere positie geeft in gesprek met de Raad wanneer zij het niet eens zijn over het te volgen traject. De nieuwe regeling met betrekking tot ouders is in feite geen verbreding, maar juist een versmalling van de ingang voor ouders om een OTS te verzoeken. Die toegang wordt bovendien nog verder beperkt doordat in de praktijk veel onduidelijk is over de weg die een ouder moeten volgen om een verzoek voor te kunnen leggen aan de kinderrechter. Concluderend wordt van de hierboven besproken middelen beperkt gebruik gemaakt, maar worden zij wel in overweging genomen. Daaruit valt af te leiden dat de middelen niet bijdragen aan de realisatie van het tweede doel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is behaald, met uitzondering van de positie van ouders bij een wens tot een OTS.

8.4 Het voorkomen van oneigenlijk gebruik of verlenging van de OTS

Met de invoering van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen beoogde de wetgever te voorkomen dat OTS-maatregelen jarenlang achtereen verlengd kunnen worden. De OTS is immers bedoeld als een tijdelijke maatregel. Daartoe is zowel de ondergrens als de bovengrens van de maatregel verduidelijkt. Wanneer ouders en kinderen de hulp accepteren, is gedwongen hulpverlening niet meer noodzakelijk en was de bedoeling van de wet dat moest worden afgeschaald naar een vrijwillig kader. Wanneer echter duidelijk is dat de gedwongen hulp niet binnen een voor het kind aanvaardbare termijn voldoende verbetering gaat opleveren en het kind niet meer thuis woont, zou moeten worden opgeschaald naar een gezagsbeëindiging. Deze laatste wijziging moest ervoor zorgen dat kinderen niet jaarlijks werden geconfronteerd met een verlenging van de OTS en de uithuisplaatsing door de kinderrechter, waarbij steeds opnieuw de mogelijkheid bestaat dat het kind weer naar huis gaat. Kinderen kunnen daardoor immers heel lang in onzekerheid blijven over hun toekomstperspectief (thuis of op een andere plek), wat schadelijk kan zijn voor hun ontwikkeling. Daarom is de aanvaardbare termijn toegevoegd in de rechtsgrond voor de OTS. De OTS (met uithuisplaatsing) kan alleen verlengd worden als de langer durende onzekerheid over het opvoedingsperspectief geen ernstige schade voor de ontwikkeling van het kind met zich brengt. Met hetzelfde doel is opgenomen dat bij verlenging van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar, het verlengingsverzoek gepaard moet gaan met een advies van de Raad over de vraag of de OTS nog steeds de geëigende maatregel is.

8.4.1 *Nieuwe rechtsgrond OTS*

Over het verduidelijken van de ondergrens is hierboven (par. 8.2.1) al geconcludeerd dat deze in feite weer op dezelfde manier wordt toegepast als de oude rechtsgrond. In het dossieronderzoek komt dan ook naar voren dat verschillende zaken zijn gevonden waarin de OTS ondanks acceptatie van hulp toch wordt verlengd. Daarbij wordt doorgaans met goede redenen onderbouwd waarom een OTS gepast is, ondanks het feit dat eigenlijk niet meer wordt voldaan aan de rechtsgrond.

Als wordt gekeken naar de cijfers over het aantal beëindigde OTS-maatregelen, blijkt dat noch het bereiken van de bovengrens, noch het bereiken van de ondergrens een belangrijke reden is om de OTS te beëindigen. In totaal werden er in 2021 12.110 maatregelen van OTS beëindigd. Van deze zaken werden 1.725 zaken beëindigd volgens plan, dat wil zeggen dat de maatregel dus niet verlengd is omdat de doelen van de OTS zijn bereikt. In 2020 waren dat er nog 2.280. Van de jaren voorafgaand aan 2020 zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar. Wanneer het gaat om de ondergrens blijkt dus dat wanneer een kind eenmaal onder toezicht staat, nog maar in een relatief klein aantal van de zaken (14,2%) uiteindelijk geconcludeerd wordt dat de OTS niet meer nodig is. Datzelfde geldt voor het bereiken van de bovengrens. Ondanks de verduidelijking van de bovengrens, zijn er in de afgelopen jaren niet meer OTS-maatregelen beëindigd door een maatregel van gezagsbeëindiging, integendeel. In 2016 werden 1.600 OTS-maatregelen beëindigd door een gezagsbeëindiging, in 2021 nog maar 185.

Dat gaat dus nog maar om 1,3% van het aantal beëindigde OTS-maatregelen. OTS-maatregelen worden in meer dan de helft van de gevallen beëindigd doordat de minderjarige meerderjarig is geworden. In 2021 ging dat om 7.005 zaken. Dat is dus 57,8% van het totaal aantal beëindigde OTS-maatregelen.

In de interviews en jurisprudentie komt ook naar voren dat heel terughoudend wordt omgegaan met de toepassing van de maatregel van gezagsbeëindiging. In veel situaties wordt een gezagsbeëindigende maatregel niet passend gevonden, bijvoorbeeld wanneer ouders duurzaam bereid zijn te accepteren dat hun kind elders opgroeit, of wanneer de verwachting is dat een gezagsbeëindiging een negatieve impact zal hebben op de hulpverleningsrelatie of juist op de band tussen ouder en kind. Ook het haperende stelsel speelt hier een rol. Doordat de hulpverlening moeilijk op gang komt, lukt het vaak niet om binnen die termijn de juiste hulp te bieden.

In de interviews is meermaals geopperd dat er eigenlijk een scheiding zou moeten zijn tussen de vraag waar het kind moet opgroeien en de vraag waar het gezag over het kind moet liggen. Deze gedachte is verder verkend in de focusgroepen, waar is gesproken over een tussenmaatregel tussen de OTS en de gezagsbeëindiging. Sommige deelnemers gaven aan dit een goed idee te vinden omdat er een grijs gebied is waarvoor zowel de OTS als de gezagsbeëindiging eigenlijk niet passend is. Anderen gaven juist aan dat de realiteit niet te veel in juridische hokjes moet worden gepropt en er juist meer aandacht moet komen voor maatwerk met de bestaande maatregelen.

8.4.2 Adviserende taak Raad na twee jaar OTS met uithuisplaatsing

Om te voorkomen dat kinderen die in het kader van een OTS uit huis zijn geplaatst eindeloos in onzekerheid blijven over hun toekomstperspectief, is bepaald dat na twee jaar uithuisplaatsing een verzoek tot verlenging van de OTS en uithuisplaatsing gepaard moet gaan met een advies van de Raad over die verlenging. Net als in eerdere onderzoeken blijkt uit dit onderzoek dat de meningen over deze taak van de Raad zijn verdeeld. Enerzijds wordt het als positief ervaren dat een onafhankelijke partij die meer op afstand staat van het gezin meekijkt bij de uitvoering van een langdurige OTS. Anderzijds zijn er veel zorgen over de beperkte invulling die de Raad geeft aan de toetsing. Veelal beperkt deze zich tot een toetsing op basis van de stukken die de gecertificeerde instelling aanlevert, wat onder meer ouders het gevoel geeft niet gehoord te zijn. Toch zijn er regio's waar de Raad probeert meer invulling te geven aan het onderzoek. Een ander probleem met deze toetsende taak is dat hij vaak overlapt met een al ingediend verzoek tot onderzoek naar een gezagsbeëindiging. Voor die onderzoeken bestaat een wachtlijst. Omdat het verzoek tot gezagsbeëindiging pas kan worden ingediend nadat de Raad onderzoek heeft gedaan en vervolgens besluit de gezagsbeëindiging te verzoeken, waarna het vaak ook nog even duurt voordat het verzoek op zitting wordt gepland, komt het regelmatig voor dat dit traject simpelweg niet past in de lopende OTS met machtiging uithuisplaatsing.

Verder blijkt dat verzoeken tot een verlenging van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar niet altijd gepaard gaan met een advies van de Raad. De wet is onduidelijk over de juridische consequentie daarvan. Ook wordt aangegeven dat er een vreemde situatie ontstaat als de Raad tegen het verlengen van de OTS met uithuisplaatsing adviseert en van mening is dat een gezagsbeëindiging moet worden verzocht. In die gevallen is het te laat om nog een traject tot gezagsbeëindiging te starten en zal eerst alsnog de OTS met uithuisplaatsing verlengd moeten worden.

8.4.3 Conclusies doel oneigenlijk gebruik van de OTS tegengaan

Om ervoor te zorgen dat niet onnodig lang in het kader van een OTS wordt gewerkt, is zowel de ondergrens als de bovengrens van de OTS in de wet verduidelijkt. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel

waar het gaat om de ondergrens als om de bovengrens naar ruimte wordt gezocht om situaties die eigenlijk niet passen in de rechtsgrond voor een maatregel van OTS, daar toch in te plaatsen.

Ten aanzien van de verduidelijking van de ondergrens is hierboven al geconcludeerd dat de wet in de praktijk weer wordt toegepast zoals de rechtsgrond van vóór 2015. In hoofdstuk 4 kwamen verschillende zaken naar voren waarin de OTS werd verlengd ondanks het accepteren van hulp door ouders. Ook waar het gaat om de bovengrens wordt gezocht naar ruimte om in situaties waarin de aanvaardbare termijn eigenlijk al verstreken is, de hulpverlening toch voort te zetten in het kader van een OTS. Hoewel de rechter op grond van de 'kan'-bepaling ruimte heeft om verzoeken tot gezagsbeëindiging af te wijzen wanneer de maatregel niet passend is in een concrete situatie, wordt in de praktijk wel geworsteld met het doel van de OTS wanneer duidelijk is dat het kind niet meer naar huis kan. Het blijkt dan ook dat de Raad en rechters in dergelijke situaties terughoudend zijn om een maatregel van gezagsbeëindiging te verzoeken of uit te spreken. Die conclusie lijkt bevestigd te worden door het aantal OTS-maatregelen dat eindigt in een gezagsbeëindiging, welk aantal in de afgelopen jaren is afgenomen van 1.600 in 2016 naar 185 in 2021.

In dit licht zijn principiële vragen te stellen over de toetsende taak van de Raad na verlenging van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar. Juist in een uitvoeringspraktijk die zeer onder druk staat met lange wachtlijsten en doorlooptijden en een tendens waarbij zowel de Raad als de rechters terughoudender lijken te zijn geworden ten aanzien van de toepassing van de gezagsbeëindiging in het licht van disproportionaliteit, is het de vraag of een dergelijke rol van de Raad nog wel noodzakelijk is.

Concluderend blijkt dat zowel de onder- als bovengrens voor de maatregel van OTS in de praktijk wordt opgerekt. Uit ons onderzoek blijkt dat de OTS wordt gebruikt in situaties die daar niet voor bedoeld zijn. Aan het doel om oneigenlijk gebruik van de OTS tegen te gaan, wordt met deze middelen niet bijgedragen.

8.5 De uitvoering van de OTS transparanter en meer doelgericht

Om de uitvoering van de OTS transparanter en meer doelgericht te maken, zijn verschillende middelen in de wet opgenomen. Ten eerste betreft dat de verplichting om in het verzoekschrift en in de beschikking op te nemen wat de concrete ontwikkelingsbedreiging is voor een kind. Daarnaast is een aantal nieuwe mogelijkheden voor jeugdbeschermers en ouders en minderjarigen in het kader van de OTS ingevoerd. Dat zijn de mogelijkheden om op specifieke punten het gezag gedeeltelijk over te dragen aan de gecertificeerde instelling, om de kinderrechter te verzoeken om een zorg- of omgangsregeling vast te stellen, om de schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen en daar eventueel een dwangmiddel aan te verbinden en om zonder toestemming van ouders informatie op te vragen die noodzakelijk is voor de uitvoering van de OTS. Daarnaast is ook een geschillenregeling ingevoerd die het mogelijk maakt voor ouders met gezag, minderjarige van twaalf jaar en ouder, de gecertificeerde instelling, de pleegouders en de zorgaanbieder om geschillen over de uitvoering van de OTS voor te leggen aan de kinderrechter. Ten laatste is de verplichting voor de gecertificeerde instelling ingevoerd om bij aanvang van de maatregel betrokkenen de kans te geven om een familiegroepsplan op te stellen.

8.5.1 *Opnemen concrete ontwikkelingsbedreiging in de wet*

Hoewel het niet altijd gemakkelijk blijkt te zijn voor betrokkenen om een concrete ontwikkelingsbedreiging te noemen, wordt over het algemeen wel de toegevoegde waarde van deze wettelijke verplichting erkend. De moeilijkheid om een concrete ontwikkeling te benoemen heeft te maken met taal en kennisverschillen tussen gedragswetenschappers en kinderrechters. In sommige gevallen blijken zij elkaars jargon niet altijd te begrijpen. In andere gevallen zien kinderrechters geen

ontwikkelingsbedreiging waar gedragswetenschappers die wel zien, bijvoorbeeld als een kind met een niet-verzorgende ouder geen omgang heeft in een situatie van complexe scheidingsproblematiek. Vooral wanneer er nog geen kindsignalen aan te wijzen zijn, maar de opvoedingsomgeving van het kind wel bedreigend is, bijvoorbeeld in situaties van complexe scheidingen, lijken gedragswetenschappers eerder de noodzaak te zien van een kinderbeschermingsmaatregel dan kinderrechtters.

De meerwaarde van het benoemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging wordt vooral gezien in de duidelijkheid die dit met zich meebrengt voor betrokkenen. Het dwingt de kinderrechter om duidelijk te motiveren wat de redenen zijn voor het opleggen van een maatregel van OTS en zorgt ervoor dat de focus in de beschikking direct op het kind komt te liggen. Ook is voor jeugdbeschermers en ouders duidelijk waar aan gewerkt moet worden.

De concrete ontwikkelingsbedreiging wordt met name in verzoekschriften en beschikkingen opgenomen waar het een eerste verzoek tot OTS betreft. Bij verlengingsverzoeken wordt beduidend minder vaak de concrete ontwikkelingsbedreiging benoemd. Daarbij kan het een rol spelen dat wanneer zaken zonder zitting worden afgedaan (in het kader van de zogenaamde meldbriefprocedure) het lastiger lijkt te worden gevonden om de concrete ontwikkelingsbedreiging vast te stellen. In de jurisprudentie bestaat onduidelijkheid over de vraag wat er moet gebeuren wanneer geen concrete ontwikkelingsbedreiging in het verzoek staat. Voor sommige kinderrechtters is dat aanleiding geweest om het verzoek af te wijzen.

8.5.2 Het verzoek om het gezag op onderdelen over te dragen

De mogelijkheid om het gezag op onderdelen over te dragen aan de gecertificeerde instelling (artikel 1:265e lid 1 BW) wordt in de praktijk weinig gebruikt. Het meest lijkt de mogelijkheid te worden gebruikt om het gezag ten aanzien van medische beslissingen over te dragen, maar in deze zaken wordt waar mogelijk de voorkeur gegeven aan de minder vergaande mogelijkheid in artikel 1:265h BW om eenmalig toestemming te verzoeken voor een medische behandeling.

8.5.3 Het verzoek om een zorg- of omgangsregeling vast te stellen

De wet kende al de mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om een door de rechter vastgestelde omgangsregeling te wijzigen. Sinds 2009 verplicht de wet ouders die uit elkaar gaan een verdeling van zorg- en opvoedingstaken op te nemen in het ouderschapsplan. Die afspraken worden lang niet altijd door een rechter bekrachtigd. De gecertificeerde instelling heeft met invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen daarom ook de mogelijkheid gekregen om de rechter te verzoeken een regeling voor de verdeling van zorg- en opvoedingstaken of een omgangsregeling vast te stellen. Met de invoering van deze regeling is de wettelijke regeling omtrent zorg- en omgangsregelingen tijdens de OTS en de bevoegdheid van de gecertificeerde instelling daarbij nog ingewikkelder geworden. In het onderzoek komt dan ook naar voren dat lang niet altijd duidelijk is welke rechtsingang moet worden gebruikt door de gecertificeerde instelling bij de wens om een wijziging of vaststelling van omgang. De Hoge Raad heeft zich hier inmiddels over uitgesproken,⁵²⁶ maar dit heeft in de praktijk tot nieuwe vragen geleid. Ook is het lastig dat de gecertificeerde instelling enerzijds in scheidingszaken wordt geacht de regie over de zorg- en omgangsregeling te voeren en anderzijds voor iedere wijziging van afspraken in dit kader naar de kinderrechter moet. In de praktijk wordt dan ook, zo blijkt uit de jurisprudentie, gezocht naar creatieve interpretaties die de gecertificeerde instelling ruimte moeten geven om de regie te kunnen voeren over zorg- en omgangsregelingen, waarbij jeugdbeschermers de ruimte hebben om de regeling al naar gelang de voortgang van het hulpverleningstraject aan te passen zonder bij elke aanpassing eerst langs de kinderrechter te moeten. Omdat de regeling zo versnipperd

⁵²⁶ HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.

is, is het voor ouders en kinderen vaak niet duidelijk welke rechtsingang zij moeten gebruiken en welke vereisten daarbij gelden. Gecertificeerde instellingen lopen er verder tegenaan dat voor deze verzoeken geen spoedmogelijkheid is opgenomen in de wet.

8.5.4 De bekrachtiging van een schriftelijke aanwijzing

De nieuwe mogelijkheid voor de gecertificeerde instelling om een schriftelijke aanwijzing te laten bekrachtigen, wordt in de praktijk steeds meer gebruikt. Tegelijkertijd zijn er twijfels over de effectiviteit van het middel, net als over de effectiviteit van het koppelen van een dwangmiddel aan de naleving van een schriftelijke aanwijzing. Ook wordt gesignaleerd dat de bestuursrechtelijke grondslag van deze regeling lastig is voor jeugdbeschermers van gecertificeerde instellingen, waardoor er juridisch gezien tekortkomingen kleven aan de inzet van het middel.

8.5.5 Gegevensuitwisseling zonder toestemming ouders

De mogelijkheid om gegevens op te vragen zonder toestemming van de ouders (artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet) wordt als helpend ervaren en veel jeugdbeschermers maken gebruik van de regeling. Wel blijkt dat niet alle partijen waar informatie wordt opgevraagd, bekend zijn met deze bevoegdheid van de gecertificeerde instelling of hieraan mee willen werken (met name GGZ-instellingen en huisartsen).

8.5.6 Geschillenregeling

De invoering van de geschillenregeling wordt als belangrijke versterking van de rechtspositie van ouders en minderjarigen beschouwd, aangezien het de mogelijkheid biedt om geschillen die niet op een andere manier kunnen worden voorgelegd aan de kinderrechter, bijvoorbeeld via bezwaar en beroep tegen een schriftelijke aanwijzing, aan de rechter voor te leggen. Tegelijkertijd bestaat er veel onduidelijkheid over de toepassing van de regeling. Ouders blijken niet bekend te zijn met de regeling en van de pleegouders is maar een deel hiermee bekend. Ook voor professionals is het vaak niet duidelijk wat nu wel en niet onder de regeling valt. Van de regeling wordt dan ook slechts zeer beperkt gebruik gemaakt. Dat er verplichte procesvertegenwoordiging geldt als drempel die ervoor moet zorgen dat niet elke kleinigheid aan de kinderrechter wordt voorgelegd, lijkt dan ook overbodig gezien het minimale gebruik van deze regeling in de praktijk.

Dat de geschillenregeling niet geldt in het kader van voogdij wordt als gebrek beschouwd, net als het feit dat er geen hoger beroep open staat bij beslissingen op grond van deze regeling.

8.5.7 Familiegroepsplan

In de Jeugdwet is geregeld dat de gecertificeerde instelling bij de start van de uitvoering van een maatregel eerst de mogelijkheid moet bieden aan gezinnen om binnen een redelijke termijn een familiegroepsplan op te stellen.⁵²⁷ Van het familiegroepsplan wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat slechts in 2,9% van de onderzochte dossiers een familiegroepsplan is opgesteld. Deze verplichting lijkt dan ook een dode letter in de wet te zijn geworden.

8.5.8 Conclusies uitvoering van de OTS doelgerichter en transparanter

Door de verschillende bevoegdheden in het kader van de OTS duidelijker in de wet te regelen, beoogde de wetgever de uitvoering van de OTS doelgerichter en transparanter te maken. In dit onderzoek wordt enerzijds de toegevoegde waarde van een aantal nieuwe mogelijkheden benadrukt. Zo wordt positief geoordeeld over het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging in het verzoekschrift en de beschikking en over de mogelijkheid om geschillen te kunnen voorleggen aan de kinderrechter. Daarbij is wel duidelijk geworden dat de geschillenregeling niet vaak wordt gebruikt en dat over het vereiste van een advocaat die hierbij als filter zou moeten fungeren, vragen worden gesteld. Verder is gebleken

⁵²⁷ Art. 4.1.2 en 6.1.2 lid 10 Jeugdwet.

dat de geschillenregeling veelal onbekend is bij ouders en pleegouders. Van de mogelijkheid om informatie op te vragen bij derden zonder toestemming van ouders voor de uitvoering van een OTS lijkt veelvuldig gebruik gemaakt te worden. Anderzijds blijkt dat de verschillende regelingen en de verhouding tussen deze regelingen nog altijd als zeer ingewikkeld worden ervaren. Van de mogelijkheid om het deelgezag over te dragen lijkt maar beperkt gebruik te worden gemaakt. De bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing wordt weinig, maar wel steeds vaker gebruikt, hoewel het nut ervan wordt betwijfeld. Het familiegroepsplan wordt vrijwel nooit meer opgesteld.

Concluderend werken de middelen waarmee het derde subdoel moet worden gerealiseerd in wisselende mate en is het aannemelijk dat het doel om de OTS transparanter en doelgerichter te maken slechts beperkt is bereikt.

8.6 Het waarborgen van de continuïteit en de stabiliteit van de plaatsing

8.6.1 *Inleidend*

Het vijfde doel van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen ziet op het verbeteren van de stabiliteit van continuïteit van de opvoedingssituatie van het uit huis geplaatste kind. Door in te voeren dat iedere over- of terugplaatsing van het kind na verblijf van een jaar of langer in een pleeggezin in het kader van een OTS door de rechter moet worden getoetst, moest worden voorkomen dat kinderen onnodig veel van woonplek zouden wisselen. Bovendien bouwen het kind en de pleegouders tijdens de plaatsing familielevens met elkaar op en op grond van het recht op bescherming van familielevens in artikel 8 EVRM volgt dat doorbreking van dit familieleven moet worden getoetst door een rechter.⁵²⁸

8.6.2 *De verplichte rechterlijke toets bij over- of terugplaatsing na minimaal een jaar in een pleeggezin*

De nieuwe verplichting om over- of terugplaatsingen na verblijf van een jaar of langer in hetzelfde pleeggezin voor te leggen aan de kinderrechter wordt van toegevoegde waarde gezien en draagt bij aan de bescherming van het gezinsleven van het kind in het pleeggezin. Het wordt als prettig ervaren dat de kinderrechter meekijkt bij deze belangrijke beslissingen. Toch wordt wel aangegeven dat de uitvoering van deze verplichting veel administratieve lasten voor de gecertificeerde instelling met zich meebrengt. Zowel in de jurisprudentie als in de interviews komt naar voren dat niet alle terug- en overplaatsingen worden voorgelegd aan de kinderrechter. Met name terugplaatsingen worden niet altijd vooraf aan de rechter voorgelegd. Met betrekking tot deze terugplaatsingen wordt erop gewezen dat wanneer de terugplaatsing plaatsvindt nadat een kind een jaar of langer in hetzelfde pleeggezin heeft gewoond, deze toetsing door de kinderrechter overlapt met de verplichte toetsing door de Raad van de beslissing tot terugplaatsing van de gecertificeerde instelling.

Over de beperking van deze regeling tot plaatsingen in het kader van een OTS en pleeggezinplaatsingen bestaat onvrede. Uit dit onderzoek blijkt dat ten aanzien van uithuisplaatsingen in het kader van een voogdijmaatregel (na gezagsbeëindiging) en bij plaatsing in een gezinshuis met een OTS ook de wens bestaat tot dezelfde regeling met een toetsing van de kinderrechter van elke voorgenomen verplaatsing van een kind door de gecertificeerde instelling. Wat betreft de toepassing bij voogdij geven juristen aan dat het voor jeugdbeschermers vaak lastig is dat hier een andere regeling van toepassing is, namelijk het blokkaderecht. In de literatuur wordt opgemerkt dat het gebrek aan toezicht op over- of verplaatsingen bij voogdij onvoldoende is, aangezien er enkel de mogelijkheid bestaat tot toetsing door de kinderrechter na gebruik van het blokkaderecht door pleegouders die een

⁵²⁸ Vgl. ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 28 (Amendement Kooiman).

minderjarige minimaal een jaar verzorgen en de Raad voor de Kinderbescherming geen rol heeft ten aanzien van de uitvoering van voogdijmaatregelen door gecertificeerde instellingen.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat er veel onbegrip bestaat over het feit dat rechterlijke toetsing niet van toepassing is op uit huis geplaatste kinderen die vanuit een gezinshuis worden overgeplaatst, zo wijzen de resultaten van het literatuuronderzoek en de interviews uit. Niet begrepen wordt waarom het familieleven dat wordt opgebouwd in gezinshuizen met gezinshuisouders geen bescherming toekomt, terwijl dat wel zo is bij familieleven van het kind met de pleegouders.

8.6.3 Conclusies continuïteit en stabiliteit van de plaatsing waarborgen

De invoering van de verplichte toetsing voor overplaatsingen na verblijf van een jaar of langer in hetzelfde pleeggezin heeft ertoe geleid dat zorgvuldiger wordt gekeken naar het doorbreken van familieleven tussen pleegouders en kinderen. Toch blijkt in de praktijk dat lang niet alle verplaatsingen aan de kinderrechter worden voorgelegd. Ook geldt deze bescherming alleen voor de kinderen die in een pleeggezin zijn geplaatst, maar niet voor kinderen die in een gezinshuis wonen. Voor kinderen die in het kader van een voogdijmaatregel in een pleeggezin wonen, is de bescherming beperkt tot een blokkaderecht. Pleegouders moeten dus op de hoogte zijn van hun rechten op dit vlak en bereid zijn de strijd met de gecertificeerde instelling aan te gaan om een verplaatsing van hun pleegkind tegen te houden. Aan het subdoel om de continuïteit en stabiliteit van de uithuisplaatsing van minderjarigen te waarborgen dragen de in de wet opgenomen middelen slechts ten dele bij, aangezien niet alle verplaatsingen van minderjarigen die zijn geplaatst in een pleeggezin of gezinshuis door een onafhankelijke rechter worden getoetst.

8.7 Conclusies doelstellingen kinderbeschermingswet van 2015

Hierboven is duidelijk geworden hoe de situatie is anno 2022 ten aanzien van de verschillende indicatoren oftewel middelen die bij zouden moeten dragen aan de verschillende doelstellingen van de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen (hoofdvraag 1 van dit onderzoek). In dit onderzoek zijn de verschillende indicatoren in kaart gebracht en vergeleken met de duiding van deze indicatoren zoals die in de nulmeting en tussenevaluatie van deze wet is geboden. Ruim zes jaar na invoering van deze wet blijkt uit dit onderzoek dat de middelen om de subdoelen te bereiken maar in beperkte mate werken en dat het daarmee aannemelijk is dat de doelen van deze wet slechts zeer beperkt zijn behaald. De inzichten die in de nulmeting en tussenevaluatie zijn verkregen, zijn in grote lijnen niet veranderd, zo blijkt uit dit onderzoek, al zijn bepaalde elementen nog duidelijker zichtbaar geworden en zijn ontwikkelingen versterkt. Een voorbeeld is het familiegroepsplan, dat nauwelijks een rol speelt bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, en de bevinding dat de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging en de daarmee bepaald gaande doelen in de praktijk niet zo worden toegepast als dat was bedoeld. De maatregel van gezagsbeëindiging wordt – vooral in de laatste jaren – minder vaak toegepast dan was bedoeld, en de maatregel van OTS met uithuisplaatsing loopt regelmatig langer door dan was beoogd bij de invoering van de wet.

Verder blijkt dat de OTS-regeling ingewikkeld is in de zin dat de verschillende mogelijkheden voor de gecertificeerde instelling en ouders en minderjarigen, zoals gedeeltelijke gezagsoverheveling, wijziging van een zorg- of omgangsregeling, de schriftelijke aanwijzing en mogelijkheden om daar tegenop te komen en de geschillenregeling waarmee conflicten aan de kinderrechter kunnen worden voorgelegd, geleid hebben tot juridische vragen over de afstemming tussen deze mogelijkheden. Daarbij is gebleken dat niet alle regelingen bekend zijn voor ouders en pleegouders en dat ook jeugdbeschermers van gecertificeerde instellingen moeite hebben met het overzien van alle

mogelijkheden en de afstemming daartussen. Dit komt niet ten goede aan de rechtsbescherming van ouders en kinderen.

Ten aanzien van de rollen en taken van de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instelling en de kinderrechter kan in het licht van de doelen van de wet worden geconcludeerd dat ook de uitbreiding van de taken van de Raad en daarbij de afstemming tussen de Raad en de gecertificeerde instelling enerzijds volgens de beroepskrachten van deze organisaties en de rechters tot een onafhankelijk oordeel leiden over belangrijke beslissingen ten aanzien van een maatregel van kinderscherming, maar anderzijds hebben geleid tot een ingewikkeld stelsel met het risico op extra vertraging bij het nemen van belangrijke beslissingen over het leven van een kind. Voor ouders en kinderen biedt de toetsing van de Raad voor de Kinderbescherming wellicht een vorm van rechtsbescherming, maar het lijkt tevens tot een trager jeugdbeschermingsstelsel te leiden, waarbij het ook de vraag is of alle vormen van toetsing door de Raad, die in de huidige uitvoeringspraktijk lang niet altijd kunnen worden waargemaakt, noodzakelijk zijn.

8.8 Contextfactoren bij toepassing van de wet

In dit onderzoek is niet alleen inzicht verkregen in de mate waarin de doelstellingen van de wet zijn behaald via de genoemde middelen (hoofdvraag 1 van dit onderzoek), ook zijn aandacht- en knelpunten bij de uitvoering van de wet (hoofdvraag 2 van dit onderzoek) naar voren gekomen. Daarnaast is inzicht verkregen in de aansluiting bij de Jeugdwet en ontwikkelingen ten aanzien van de toepassing daarvan (hoofdvraag 3 van dit onderzoek). Gebleken is dat de randvoorwaarden die nodig zijn voor de realisatie van de beoogde doelen sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 sterk onder druk staan en momenteel onvoldoende zijn om de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen uit te voeren zoals dat was bedoeld. Problemen die deels in het verlengde van de Jeugdwet en de daarmee gepaard gaande decentralisatie van jeugdhulp liggen, en deels te verklaren zijn uit andere problemen in de uitvoeringspraktijk, betreffen onder andere financiële tekorten, aanbestedingsproblematiek, wachtlijsten en lange doorlooptijden, tekorten aan jeugdbeschermers, een ingewikkeld jeugdhulpstelsel met verschillende ketenpartners en tekorten aan jeugdhulpaanbod. Deze contextfactoren leiden ertoe dat de doelstellingen van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen niet kunnen worden behaald en resulteren in zeer grote zorgen over het jeugdbeschermingsstelsel en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen bij alle beroepskrachten (medewerkers van de Raad en de gecertificeerde instelling, rechters), ouders, pleegouders, jeugdrechtsdeskundigen en jeugdigen.

De zorgen over het jeugdhulpstelsel en de uitvoering van de jeugdbescherming waren vanaf 2015 al groot, maar zijn in de afgelopen jaren alleen maar toegenomen. Uit de resultaten van het literatuuronderzoek en het jurisprudentieonderzoek worden deze grote zorgen over een knellend jeugdhulpstelsel en niet goed functionerend uitvoeringsapparaat al duidelijk, maar de interviewresultaten en de resultaten uit de focusgroepen hebben deze grote zorgen nog eens pijnlijk versterkt. Het is overduidelijk dat in het huidige stelsel de jeugdbescherming niet op orde is en onvoldoende kwaliteit kan garanderen. Dat roept vanuit het perspectief van artikel 8 EVRM vragen op over de legitimiteit van overheidsbemoeienis in het gezinsleven, vooral waar dat leidt tot een uithuisplaatsing voor korte of lange termijn met een maatregel van OTS of een gezagsbeëindiging. Op grond van artikel 8 EVRM moet de inbreuk op het gezinsleven ter bescherming van het kind namelijk noodzakelijk zijn en kan overheidsingrijpen alleen gelegitimeerd worden als na de uithuisplaatsing ook passende zorg aan het kind wordt geboden. Door de grote zorgen is het niet goed te duiden of de wet herziening kinderschermingsmaatregelen onvoldoende aansluit op de Jeugdwet of door problemen ten gevolge van de Jeugdwet niet goed uitgevoerd kan worden.

De grote zorgen die er momenteel bestaan, worden weerspiegeld in het huidige publieke debat over vermeende onvoldoende rechtswaarborgen en rechtsbescherming van ouders en kinderen die met een maatregel van kindbescherming te maken krijgen, vooral als dat samengaat met een uithuisplaatsing. Ook in de relevante jurisprudentie van de Hoge Raad valt in de afgelopen jaren een sterke nadruk op rechtsbescherming van betrokkenen bij een maatregel af te leiden. Uit de interviews en focusgroepen blijkt opnieuw dat er veel zorgen bestaan over rechtswaarborgen en rechtsbescherming. Hierbij is onder meer de zwakke positie van ouders en kinderen bij voogdij genoemd, de bescherming van kinderen in gezinshuizen die minder goed is geregeld dan voor kinderen in pleeggezinnen, de wens tot juridische ondersteuning of bijstand van ouders en kinderen in dergelijke procedures en de zwakke positie van ouders en kinderen bij spoedmaatregelen en in het 'drangkader'. Het drangkader lijkt niet direct van invloed te zijn op de toepassing van de wet herziening kindbeschermingsmaatregelen, maar roept wel veel vragen op ten aanzien van rechtswaarborgen. Bij dit alles is sprake van een toegenomen aantal zaken van complexe scheidingsproblematiek waarvoor een maatregel van OTS en soms zelfs een machtiging uithuisplaatsing of een gezagsbeëindiging wordt uitgesproken. Deze zaken blijken uiterst complex te zijn en niet goed aan te sluiten op de gronden voor een maatregel van kindbescherming. De uitvoering van dergelijke maatregelen leidt veelal niet tot verbetering, waarbij de vraag gesteld kan worden of kindbeschermingsmaatregelen wel effectief zijn in situaties van complexe scheidingen. Ook roept dit vragen op over de legitimiteit van overheidsinterventie in het gezinsleven in dergelijke zaken. In het onderzoek zijn fundamentele knel- en aandachtspunten aan het licht gekomen die niet zo zeer aan de doelen van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen zijn te koppelen, maar er wel toe leiden dat deze wet onvoldoende tot zijn recht kan komen.

8.9 Beantwoording onderzoeksvragen

Het hoofddoel van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen was om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, wat inhoudt dat tijdig de juiste kindbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Uit het bovenstaande blijkt duidelijk dat er anno 2022 geen sprake is van een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, integendeel. De jeugdbescherming lijkt in grote lijnen niet te zijn verbeterd en met de uitvoering, de lange wachtlijsten en doorlooptijden en de grote tekorten aan jeugdhulpaanbod en jeugdbeschermers is de jeugdbescherming minder effectief en efficiënt geworden. De verschillende middelen waarmee de doelen van de wet zouden kunnen worden behaald, werken maar in beperkte mate. Daarbij heeft de context van het huidige jeugdbeschermingsstelsel, de Jeugdwet en de uitvoering daarvan in de praktijk ertoe geleid dat effectiviteit en efficiëntie van de jeugdbescherming ver te zoeken zijn.

Uit dit onderzoek blijkt dat de gebrekkige doelrealisatie van de wet zowel kan worden verklaard uit de in dit rapport besproken contextfactoren als uit de wijze waarop de wet wordt toegepast en de passendheid van een aantal maatregelen in de wet bij de (sub)doelen ervan. Een voorbeeld van deze toepassing is de wijze waarop de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging terughoudender wordt geïnterpreteerd dan was beoogd. Daarnaast valt op dat de wetswijzigingen van de maatregel van OTS in 1995 en 2015 hebben geleid tot een steeds ingewikkelder juridisch web van mogelijkheden tot bezwaar en beroep en inbreuken op het gezag van ouders (via toestemming van de kinderrechter) dat niet alleen voor professionals moeilijk te begrijpen is, maar voor ouders en minderjarigen niet direct tot verbeteringen lijkt te hebben geleid. Zo wordt bijvoorbeeld de geschillenregeling maar heel beperkt gebruikt. Het steeds ingewikkelder geworden jeugdbeschermingsstelsel, dat met de Jeugdwet weer tot een extra schakel in de jeugdbeschermingsketen heeft geleid, versterkt de complexiteit van jeugdbescherming. Het in maart 2021 aan de Tweede Kamer gepresenteerde Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming, waarin vergaande voorstellen worden gedaan voor een nieuwe inrichting van

het jeugdbeschermingsstelsel en de huidige proeftuinen die daarvan zijn afgeleid, zijn een eerste serieuze aanzet tot vereenvoudiging van het stelsel.

Voor wat betreft de vijf subdoelen van de wet die in dit rapport zijn geëvalueerd, kan worden geconcludeerd dat het de vraag is of het derde subdoel - het doel om oneigenlijk gebruik van de OTS tegen te gaan - nog past binnen de huidige praktijk waarin soms legitieme redenen kunnen worden aangedragen voor het langdurig verlengen van een OTS met uithuisplaatsing. Uit ons onderzoek is gebleken dat de OTS wordt gebruikt in situaties die daar niet voor bedoeld zijn. Dit is sinds de invoering van de OTS in 1921 eigenlijk altijd het geval geweest. Hoewel oneigenlijk gebruik van de OTS moet worden tegengegaan, kan wetgeving niet zodanig worden ingericht dat dit volledig wordt gerealiseerd.

8.10 Betekenis van de conclusies voor de kinderbeschermingswetgeving

8.10.1 Een haperend jeugdbeschermingsstelsel

Hierboven zijn de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken besproken en samengebracht. Hierop voortbouwend worden in de beschouwing hieronder enkele rode draden benoemd uit dit onderzoek, wordt bekeken wat de betekenis is van de conclusies voor de huidige wetgeving en worden verschillende aanbevelingen gedaan.

Daarbij moet eerst worden opgemerkt dat de invloed van het huidige haperende jeugdbeschermingsstelsel en de enorme problemen bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen dermate groot is, dat zonder verbeteringen de uitvoering van deze wet niet kan verbeteren, ook al worden ten aanzien van de wet aanpassingen doorgevoerd. De zorgen over het gebrekkige jeugdbeschermingsstelsel zijn dermate nijpend en zijn zodanig vaak bevestigd in dit onderzoek, dat stevige ingrepen noodzakelijk lijken om overheidsbemoeienis met gezinnen ter bescherming van een kind voldoende te kunnen legitimeren. Urgente actie is noodzakelijk om een omgeving te realiseren waarin de wet kan worden uitgevoerd zonder dat dit tot fundamentele vragen over de legitimiteit van overheidsbemoeienis met gezinnen leidt. Dat neemt niet weg dat de resultaten van dit onderzoek los van deze contextfactoren tot verschillende aanbevelingen aanleiding geven.

8.10.2 Rechtsgronden voor de kinderbeschermingsmaatregelen

Met de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen zijn de rechtsgronden voor de OTS en de gezagsbeëindiging fundamenteel aangepast. De rechtsgrond voor de uithuisplaatsing is niet aangepast. Een belangrijke eerste hoofdbevinding van dit onderzoek is dat de rechtsgronden niet volledig op orde zijn en verbetering behoeven.

8.10.2.1 Rechtsgrond voor de OTS

In de rechtsgrond voor de OTS is het subsidiariteitsvereiste beperkt. Het subsidiariteitsvereiste houdt in dat door de overheid alleen in het gezinsleven mag worden ingegrepen wanneer er geen minder vergaande opties voorhanden zijn. De beperking houdt in dat de OTS alleen mag worden toegepast wanneer ouders niet meewerken met de hulpverlening. De gewijzigde rechtsgrond sluit ten eerste niet meer aan op de praktijk waarin meewerken aan hulpverlening lang niet altijd een kwestie is van willen, maar veel vaker van kunnen. In de rechtspraak wordt het criterium daarom inmiddels weer opgerekt tot het oude wettelijke criterium, te weten 'dat andere middelen hadden gefaald of naar verwachting zullen falen'. Ten tweede houdt de beperking een verslechtering van de rechtspositie van betrokkenen in, nu het subsidiariteitsvereiste juist bedoeld is om burgers te beschermen tegen ongerechtvaardigd ingrijpen. Een tweede toevoeging aan de rechtsgrond uit artikel 1:255 BW betreft de verplichting om de concrete ontwikkelingsbedreiging op te nemen in de beschikking. Die verplichting heeft

toegevoegde waarde voor de rechtsbescherming van betrokkenen, omdat het duidelijk maakt wat het doel van de maatregel is, namelijk het opheffen van de in de beschikking genoemde concrete ontwikkelingsbedreiging. Bij verlengingen wordt de concrete ontwikkelingsbedreiging echter veel minder vaak genoemd. Dat valt te betreuren omdat het afbreuk doet aan de rechtsbescherming van betrokkenen. Voor ieder ingrijpen in het familieleven moet immers zo duidelijk mogelijk zijn wat het doel daarvan is. Daarmee kan de kinderrechter toetsen of de inbreuk noodzakelijk is en weten betrokkenen wat er van hen verwacht wordt om te komen tot een situatie waarin de overheid zich niet langer bemoeit met het gezin en geen gedwongen hulp meer wordt opgelegd.

Aanbevelingen ten aanzien van de rechtsgrond voor de OTS:

- het subsidiariteitsvereiste in de rechtsgrond voor de OTS moet weer neutraal worden geformuleerd en het criterium 'dat de zorg die nodig is, door de ouders niet of onvoldoende wordt geaccepteerd' uit artikel 1:255 lid 1 sub a BW moet worden geschrapt;
- maak duidelijk in de wet dat de concrete ontwikkelingsbedreiging ook bij verlengingen van de OTS in de beschikking moet staan, door dit vereiste toe te voegen aan artikel 1:260 BW.

8.10.2.2 *De aanvaardbare termijn in de rechtsgronden*

De belangrijkste wijziging met de invoering van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen betrof de invoering van de voor het kind aanvaardbare termijn in de rechtsgronden. Deze termijn kwam centraal te staan in zowel de rechtsgrond voor de OTS als de rechtsgrond voor de gezagsbeëindiging. Hoewel de wetgever heeft toegelicht dat de voor een kind aanvaardbare termijn in de rechtsgrond voor OTS alleen op gaat in situaties van uithuisplaatsing en ook uit de jurisprudentie blijkt dat de aanvaardbare termijn begint te lopen op het moment dat de minderjarige uit huis wordt geplaatst, is daar in de praktijk onduidelijkheid over. Daarom zou dit in de wet verduidelijkt moeten worden.

Voor de keuze tussen de OTS en gezagsbeëindiging kwam daarmee de vraag centraal te staan hoe lang het kind in onzekerheid kan verkeren over zijn of haar toekomstperspectief zonder vergaande ernstige schade op te lopen aan zijn ontwikkeling. Voor de invoering van deze rechtsgrond waren goede redenen. Al jaren wezen met name gedragswetenschappers erop dat kinderen in een pleeggezin zich veilig kunnen hechten aan hun nieuwe verzorgers. Een terug- of overplaatsing van een pleegkind nadat het langere tijd in het pleeggezin heeft verbleven, levert dan een nieuwe scheiding van het kind met zijn gehechtheidsfiguren op, hetgeen (nog meer) negatieve gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van het kind.⁵²⁹ Continuïteit en stabiliteit in de opvoedsituatie is in het belang van elk kind. De invoering van de voor het kind aanvaardbare termijn moest ervoor zorgen dat de beschermingsbehoefte van het kind centraal kwam te staan bij de keuze tussen een gezagsbeëindigende maatregel en een OTS (doel 1), en oneigenlijk gebruik van de OTS zou moeten worden voorkomen (doel 3).

Hoewel er vanuit dit perspectief goede redenen waren voor invoering van de voor het kind aanvaardbare termijn, blijkt in de praktijk dat de beoogde doelen niet bereikt zijn. Dat heeft er in de eerste plaats mee te maken dat de wetgever is uitgegaan van een ideale situatie waarin het kind en de ouders direct na de uithuisplaatsing de juiste hulp wordt geboden waarbij het kind direct in een perspectiefbiedend pleeggezin komt te wonen. Als na verloop van tijd het kind veilig gehecht is in het pleeggezin en gebleken is dat de hulp aan ouders onvoldoende tot verbetering heeft geleid, zou het gezag moeten worden beëindigd, zodat het kind verder kan opgroeien in het pleeggezin. De voorgedij kon in dat geval bij pleegouders in plaats van bij de gecertificeerde instelling worden gelegd.⁵³⁰ In de

⁵²⁹ Juffer 2010.

⁵³⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 10.

praktijk gaat deze situatie bijna nooit op. Bijna de helft van de uit huis geplaatste kinderen komt niet in een pleeggezin of gezinshuis terecht.⁵³¹ Kinderen die wel in een pleeggezin worden geplaatst, kunnen daar lang niet altijd blijven. Van alle beëindigde pleegzorgplaatsingen in 2020 eindigde 16% in een zogenaamde 'breakdown'. Dat is een ongeplande en niet gewenste beëindiging van de plaatsing.⁵³² Ook de hulp aan ouders komt lang niet altijd goed op gang als gevolg van de grote problemen in het jeugdhulpstelsel. De suggestie van de wetgever dat pleegouders na gezagsbeëindiging met de voogdij konden worden benoemd, zodat de zeggenschap over het kind zoveel mogelijk bij de feitelijke opvoeders zou komen te liggen, is ook niet uitgekomen. Pleegouders oefenen in de praktijk bijna nooit de voogdij uit. Van de 37 zaken in het dossieronderzoek waar het gezag werd beëindigd, werd 31 keer de gecertificeerde instelling met de voogdij belast, vier keer werden de pleegouders met de voogdij belast en in de overige twee zaken werd de andere ouder met het gezag belast.

Ook de invulling van de aanvaardbare termijn voor het kind blijkt in de praktijk lastig. Onduidelijk is of nu gekeken moet worden naar de situatie van het kind dat zich hecht in het pleeggezin, naar de ouder, of naar beide factoren. Hoewel in de interviews de situatie van het kind centraal staat wanneer wordt gevraagd naar factoren die een rol spelen bij invulling van de aanvaardbare termijn voor het kind, blijkt in de praktijk dat de aanvaardbare termijn steeds verder opgerekt wordt met het oog op de situatie van de ouders. Daarbij kan het gaan om hulpverlening die te laat op gang is gekomen, waardoor het onrechtvaardig tegenover ouders wordt geacht om het gezag al te beëindigen, maar ook om ouders de rust te gunnen om aan het idee van een gezagsbeëindiging te wennen, of te voorkomen dat de hulpverleningsrelatie met ouders onder druk komt te staan.

Het belangrijkste probleem voor uitvoering van dit deel van de wet is, zoals hierboven duidelijk werd, gelegen in een ernstig haperend jeugdbeschermingsstelsel, waarin kinderen en ouders na een uithuisplaatsing niet de juiste zorg krijgen en vaak (veel) te lang moeten wachten op hulp. In de jurisprudentie is daarom te zien dat kinderrechters steeds terughoudender zijn met het uitspreken van een gezagsbeëindigende maatregel. Veelal wordt daarbij verwezen naar artikel 8 EVRM. De grote uitvoeringsproblemen maken dat gezagsbeëindiging niet te rechtvaardigen is in het licht van artikel 8 EVRM en daarom een schending van het recht op bescherming van het familieleven van betrokkenen zou opleveren.

Het doel om de beschermingsbehoefte van het kind centraal te stellen lijkt daarmee niet te zijn behaald. In dit onderzoek zijn verschillende situaties aan bod gekomen waarin de gezagsbeëindiging niet de beoogde continuïteit en stabiliteit voor het kind biedt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer het kind niet in een pleeggezin, maar in een residentiële instelling woont. Ook is een gezagsbeëindiging niet noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken wanneer de minderjarige helemaal geen onduidelijkheid ervaart over zijn opvoedingsperspectief en ouders duurzaam accepteren dat het kind elders opgroeit. Hoewel de wet geen verplichting biedt om het gezag te beëindigen als aan de rechtsgrond is voldaan, deze stelt immers dat het gezag beëindigd *kan* worden wanneer aan de rechtsgrond is voldaan, bestaat hier in de rechtspraktijk onduidelijkheid over.

Ondanks de problemen die in dit onderzoek zijn gesignaleerd ten aanzien van de toepassing van de term 'de voor het kind aanvaardbare termijn' als omslagpunt van een OTS met uithuisplaatsing naar

⁵³¹ *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022, tabel 1.7.1. In rapportage komt naar voren dat 17% van de onder toezicht gestelde kinderen in een pleeggezin woont; 4% in op een gezinsgerichte plek (doorgaans een gezinshuis) 3% in een gesloten instelling en 13% verblijft bij een jeugdhulpaanbieder anders dan pleegzorg, gezinsgerichte jeugdhulp of gesloten plaatsing (dit betreft dus doorgaans een residentiële instelling).

⁵³² Factsheet pleegzorg 2021, p. 3.

een gezagsbeëindiging, adviseren wij om deze term te behouden in de rechtsgronden van de maatregelen van OTS en gezagsbeëindiging. In de basis betekent deze term namelijk dat gekozen moet worden vanuit het ontwikkelingsperspectief van het kind. Daarvoor moet de maatregel worden gekozen die het meest aansluit op het toekomstperspectief van een kind: op termijn weer thuis (OTS met machtiging uithuisplaatsing) of op een stabiele perspectiefbiedende (gezinsvervangende) plek (gezagsbeëindiging). Dat betekent echter niet dat de voor het kind aanvaardbare termijn enkel in abstracto moet worden geïnterpreteerd, zoals de regel dat voor een jong kind in een pleeggezin geldt dat de aanvaardbare termijn maximaal zes maanden tot een jaar kan zijn. Bij de vraag of aan de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging is voldaan, moet op maat worden bekeken wat het meest in het belang van het kind is, waarbij tevens beoordeeld moet worden of een gezagsbeëindiging vanuit het ontwikkelingsperspectief van het kind gezien noodzakelijk is. Zo zijn er namelijk uitzonderingen denkbaar op het uitgangspunt dat de aanvaardbare termijn voor een jong kind in een perspectiefbiedend pleeggezin snel is verstreken. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een jong kind bij de grootouders opgroeit met regelmatig contact met de ouders, terwijl er geen conflicten over de uitoefening van het juridisch gezag bestaan en alle betrokkenen de bestaande situatie willen bestendigen.

Wij bevelen dan ook aan om in de rechtsgrond voor de maatregel van gezagsbeëindiging de aanvaardbare termijn te behouden en daarnaast de term 'voor de minderjarige noodzakelijk' toe te voegen, zodat meer op maat kan worden getoetst aan de noodzaak tot een ingrijpende maatregel van gezagsbeëindiging en daarmee meer tegemoet wordt gekomen aan de rechtswaarborgen voor ouders en minderjarigen. In de huidige rechtsgrond staat genoemd dat de kinderrechter 'kan' beslissen tot een maatregel van gezagsbeëindiging en daarmee heeft de kinderrechter discretionaire ruimte om de maatregel wel of niet uit te spreken. Hierbij wordt niet benadrukt dat het noodzakelijkheids criterium bepalend is. Dit zou echter wel zo moeten zijn gezien relevante internationale mensenrechtenstandaarden, in het bijzonder uit artikel 8 EVRM. Daarom pleiten wij ervoor om aan deze rechtsgrond een noodzakelijkheids criterium toe te voegen, zodat wettelijk wordt bestendigd wat in de relevante jurisprudentie al wordt toegepast. Wij kiezen bewust niet voor een verdere afbakening van situaties waarvoor de 'voor het kind aanvaardbare termijn' van toepassing zou moeten zijn, omdat daarmee weer nieuwe vragen zullen rijzen over wat daar nu precies wel en niet onder valt en dit tot nieuwe dilemma's voor grensgevallen aanleiding zal geven.

Een ander belangrijk probleem bij de toepassing van de rechtsgrond voor de gezagsbeëindiging is dat het feitelijk belangrijkste toetsmoment bij de gecertificeerde instelling ligt en niet bij de kinderrechter. De gecertificeerde instelling neemt immers op een bepaald moment een perspectiefbesluit, welk besluit bepalend is voor de ingezette hulpverlening. Dit beleid is - buiten de wet om - ontstaan in de uitvoeringspraktijk en heeft geen wettelijke basis. Die ingezette hulpverlening is op zijn beurt weer bepalend voor de kansen op een thuisplaatsing. Het kan vervolgens maanden duren voordat de kinderrechter kan oordelen over het perspectief van de minderjarige bij een behandeling van een verzoek tot een maatregel van gezagsbeëindiging.

Op grond van de onderzoeksbevindingen en in het licht van rechtswaarborgen van ouders en minderjarigen bij kinderbeschermingsmaatregelen bevelen wij aan dat elk perspectiefbesluit door een rechter getoetst moet worden. Dat houdt in dat het perspectiefbesluit niet langer buiten de wettelijke context om genomen zou mogen worden. Er moet een wettelijke basis worden geïntroduceerd waarmee een dergelijk ingrijpend besluit door een kinderrechter wordt genomen. Gecertificeerde instellingen zouden daarom niet langer buiten de rechter om een perspectiefbesluit over de toekomst van een uit huis geplaatst kind mogen nemen.

Tijdens de focusgroepen is gesproken over de optie om een tussenmaatregel in te voeren tussen de OTS en de gezagsbeëindiging in, een 'OTS-plus' waarbij een ander doel zou horen dan dat van de huidige OTS. Een dergelijke tussenmaatregel zou bedoeld zijn voor situaties waarin het duidelijk is dat een minderjarige niet meer thuis zal wonen, maar een gezagsbeëindiging niet noodzakelijk is. Zodoende zou als het ware de beslissing over de verblijfplaats van het kind en de beslissing over de vraag wie juridisch verantwoordelijk is voor het kind uit elkaar kunnen worden getrokken en zou het perspectiefbesluit door de kinderrechter getoetst kunnen worden, omdat deze wordt gekoppeld aan de rechterlijke beslissing tot een 'OTS-plus'. Sommige deelnemers aan de focusgroepen waren voorstander van een dergelijke tussenmaatregel, maar anderen waren hier juist op tegen. Wij zijn geen voorstander van een dergelijke tussenmaatregel. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat er nog altijd langdurige OTS-maatregelen voorkomen en dat in die gevallen heldere gronden worden aangevoerd voor het laten voortduren van de OTS. Grofweg betreft dat twee situaties. Enerzijds gaat het om de situatie waarin het kind of de ouders geen of onvoldoende passende hulp hebben gehad na de uithuisplaatsing, bijvoorbeeld doordat geen stabiele gezinsvervangende woonplek voor het kind is gevonden of dat de hulpverlening aan ouders heel lang op zich heeft laten wachten. Anderzijds gaat het om de situatie waarin het kind geen onduidelijkheid ervaart over zijn opvoedperspectief en de ouders ermee instemmen dat hun kind elders opgroeit. De eerste situatie hangt samen met de problemen in het jeugdbeschermingsstelsel. Die worden niet opgelost door een tussenmaatregel in te voeren. Een tussenmaatregel zou in deze gevallen slechts legitimeren dat het kind niet de juiste hulp heeft gekregen. Voor de tweede situatie hoeft eveneens geen tussenmaatregel te worden ingevoerd, omdat we van mening zijn dat de huidige maatregel van OTS en de daarbij in de wet geformuleerde doelen (artikel 1:262 BW) - toezicht houden op de minderjarige, hulp en steun bieden om de ontwikkelingsbedreigingen van de minderjarige weg te nemen, ouders zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid laten dragen en de gezinsband tussen de ouder(s) en de minderjarige bevorderen - ook kan worden gebruikt voor situaties van langdurige uithuisplaatsing van de minderjarige. De groep kinderen die te maken krijgt met een kinderbeschermingsmaatregel is heel divers en ook de omstandigheden waarbinnen een maatregel moet worden uitgevoerd verschillen sterk. Niet altijd zal een situatie helemaal te passen zijn binnen de huidige wettelijke kaders. Het is de vraag of dat probleem is op te lossen door extra categorieën aan de wet toe te voegen. Naar onze mening is dat niet zo, de realiteit is immers weerbarstig en er zullen steeds weer nieuwe situaties zijn die net buiten de gevormde kaders vallen. Het ligt daarom meer voor de hand om binnen de huidige wettelijke kaders ruimte te bieden voor maatwerk, zonder dat dit ten koste gaat van de rechtsbescherming van betrokkenen. De huidige maatregelen bieden volgens ons voldoende ruimte, waarbij het wel nodig is om een perspectiefbesluit door de rechter te kunnen laten toetsen. Dat is vooral belangrijk als het perspectiefbesluit niet (op korte termijn) leidt tot een verzoek tot een maatregel van gezagsbeëindiging. Hoe dat juridisch vormgegeven moet worden, vergt een grondige juridische analyse, aangezien het perspectiefbesluit op dit moment geen wettelijke grondslag kent.

Om langdurige uithuisplaatsingen in het kader van de OTS te voorkomen, is de verplichting toegevoegd om het verzoek tot verlenging van de OTS na twee jaar uithuisplaatsing gepaard te laten gaan met een advies van de Raad voor de Kinderbescherming. Hoewel in theorie de meerwaarde wordt gezien van dit advies, wordt er in de praktijk in veel regio's weinig invulling aan gegeven. Bovendien doorkruist het vaak een al ingezet traject naar een gezagsbeëindiging en legt het een extra druk op de werklust van de Raad. In de interviews geven veel respondenten aan dat zij het perspectiefbesluit getoetst willen zien door de rechter en dat dit de voorkeur heeft boven een voortzetting van deze adviserende taak van de Raad. Er zijn dan ook principiële vragen te stellen over de toetsende taak van de Raad na verlenging van een OTS met uithuisplaatsing na twee jaar, nu de uitvoeringspraktijk zeer onder druk staat met lange wachtlijsten en doorlooptijden en er een tendens bestaat waarbij zowel de Raad als

de rechters terughoudender zijn geworden ten aanzien van de toepassing van de gezagsbeëindiging. Wij adviseren om de toetsende taak van de Raad na twee jaar OTS met uithuisplaatsing te schrappen, aangezien dit van onvoldoende toegevoegde waarde is. Daarbij sluit deze taak ook niet aan op een stelsel waarin het doel om oneigenlijk gebruik van de OTS tegen te gaan, niet langer opportuun is.

Aanbevelingen ten aanzien van de aanvaardbare termijn:

- maak duidelijk in de wet dat de voor het kind aanvaardbare termijn uit de rechtsgrond voor OTS slechts van toepassing is in situaties van uithuisplaatsing;
- in de rechtsgrond voor gezagsbeëindiging moet worden toegevoegd dat deze alleen mag worden uitgesproken wanneer de gezagsbeëindiging noodzakelijk is met het oog op de belangen van het kind;
- schrap de toetsende taak van de Raad na twee jaar uithuisplaatsing (artikel 1:265j lid 3 BW);
- het perspectiefbesluit moet een wettelijke basis krijgen en moet worden getoetst door de kinderrechter.

8.10.2.3 *De verhouding tussen de OTS en de uithuisplaatsing*

Ook het doel om oneigenlijk gebruik van de OTS te voorkomen, is niet behaald, nu de termijn van de OTS regelmatig opgerekt wordt. Daar komt bij dat in de praktijk nog altijd verwarring bestaat over de toepassing van de aanvaardbare termijn wanneer kinderen wel onder toezicht zijn gesteld, maar niet uit huis zijn geplaatst. Hoewel de wetgever destijds in de memorie van toelichting heeft gesteld dat in die gevallen per definitie is voldaan aan het criterium dat ouders binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding weer op zich moeten kunnen nemen, geven zowel jeugdbeschermers, raadsmedewerkers en kinderrechters aan te worstelen met deze situatie. Hierbij is het opvallend dat de aanvaardbare termijn in de grond voor de OTS staat genoemd, maar niet in de rechtsgrond voor de uithuisplaatsing.

Juridisch gezien is het te volgen waarom de aanvaardbare termijn in de grond voor de OTS staat en niet in de grond voor uithuisplaatsing. De OTS en gezagsbeëindiging vormen immers de juridische kaders waarbinnen gewerkt moet worden, terwijl de uithuisplaatsing juridisch gezien een middel is in het kader van de maatregel van OTS. Toch valt het op dat bij de wetwijziging geen aandacht is geweest voor de rechtsgrond voor uithuisplaatsing. Waar in de rechtsgrond voor de OTS is toegevoegd dat een concrete ontwikkelingsbedreiging moet worden benoemd in verzoekschrift en beschikking, is dat niet opgenomen ten aanzien van de uithuisplaatsing. Dat is opmerkelijk, want de uithuisplaatsing is een veel verdergaande maatregel dan de OTS. Het opnemen van de concrete ontwikkelingsbedreiging maakt het voor de kinderrechter mogelijk om te toetsen of voor die bedreiging het noodzakelijk is dat het kind onder toezicht wordt gesteld. Een machtiging uithuisplaatsing wordt echter niet altijd gelijktijdig verzocht met de OTS. Regelmatig worden uithuisplaatsingen tijdens een lopende OTS verzocht. De kinderrechter moet dan kunnen toetsen of het voor het beoogde doel – het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging – noodzakelijk is dat het kind ook uit huis wordt geplaatst. Omdat die ontwikkelingsbedreiging echter niet wordt genoemd in het verzoekschrift tot uithuisplaatsing, is dit voor de kinderrechter niet altijd duidelijk. Daarnaast ontbreekt een subsidiariteitsvereiste in de rechtsgrond voor de uithuisplaatsing ('andere middelen hebben gefaald of zullen naar verwachting falen'). Juist in een haperend jeugdbeschermingsstelsel waarin een uithuisplaatsing niet altijd verbetering voor het kind blijkt te brengen, en regelmatig zelfs tot verslechtering voor het kind leidt,⁵³³ is het noodzakelijk dat de rechtswaarborgen bij een uithuisplaatsing op orde zijn. Ten slotte adviseren wij op basis van resultaten uit het literatuuronderzoek dat ter versterking van de rechtswaarborgen

⁵³³ Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen 2022, p. 4.

van ouders en kinderen bij een uithuisplaatsing (dat geldt zowel voor een uithuisplaatsing in het kader van een OTS als na gezagsbeëindiging) het nodig is dat zij, als zij het niet eens zijn met een uithuisplaatsing, juridische bijstand krijgen ter ondersteuning in de procedure.

Aanbevelingen ten aanzien van de verhouding tussen de OTS en de uithuisplaatsing:

- verwijs in de rechtsgrond voor OTS bij de toepassing van de aanvaardbare termijn naar de uithuisplaatsing;
- voeg in de rechtsgrond voor de uithuisplaatsing een subsidiariteitsvereiste toe ('wanneer andere middelen hebben gefaald of naar verwachting zullen falen');
- Voeg bij uithuisplaatsingen standaard een advocaat toe aan ouders en kind, ongeacht of het gaat om een maatregel van OTS of gezagsbeëindiging.

8.10.3 Rechtsbescherming

Een tweede hoofdthema dat in het onderzoek op verschillende plekken naar voren is gekomen, betreft de rechtsbescherming van betrokkenen, die ook onder het eerste hoofdthema hierboven al op onderdelen is genoemd. Deze rechtsbescherming schiet op verschillende plekken tekort. Zo maakt de gebrekkige toetsing van het perspectiefbesluit de positie van ouders en minderjarigen kwetsbaar. Ook de beperking van het subsidiariteitsvereiste in de rechtsgrond voor OTS en uithuisplaatsing doet af aan de rechtsbescherming van betrokkenen. Hieronder gaan wij nader in op enkele andere aspecten ten aanzien van de rechtsbescherming van ouders en minderjarigen bij een kinderschermingsmaatregel.

8.10.3.1 Voogdij

De Wet herziening kinderschermingsmaatregelen heeft de regeling voor de OTS grondig aangepast. Door de invoering van de aanvaardbare termijn moest sneller toegewerkt worden naar een gezagsbeëindiging, zodat het kind eerder duidelijkheid zou hebben over zijn opvoedperspectief. Dat zou leiden tot een toename van het aantal maatregelen tot gezagsbeëindiging en daarmee ook tot een toename van het aantal voogdijmaatregelen. De regeling voor voogdij is echter niet aangepast op het punt van toetsing van de uitvoering van voogdij en de rechtsbescherming in dat kader is beperkt, zo blijkt uit dit onderzoek. Een belangrijk knelpunt dat wordt genoemd is dat de geschillenregeling niet van toepassing is in het kader van voogdij. De voogdij is in zijn aard fundamenteel anders dan de OTS. Waar in het kader van de OTS het gezag bij ouders ligt, is het juridische gezag in het kader van voogdij overgedragen aan de gecertificeerde instelling als rechtspersoon, aan pleegouders als natuurlijk persoon of in sommige gevallen aan een andere natuurlijke persoon. Voor de toepassing van de geschillenregeling lijkt het daarbij uit te maken of de voogdij bij een instelling (de gecertificeerde instelling) of bij een natuurlijke persoon ligt die het kind zelf opvoedt (de pleegouder). In dat laatste geval ligt de beslissingsbevoegdheid over het kind immers bij de feitelijke opvoeder, terwijl er in het eerste geval een knip is gemaakt tussen de opvoedingsverantwoordelijkheid en de beslissingsbevoegdheid van een jeugdbeschermer van de gecertificeerde instelling, die als rechtspersoon op afstand van de minderjarige de voogdij uitoefent. Voor situaties waarin de voogdij door de gecertificeerde instelling wordt uitgeoefend, adviseren wij om een geschillenregeling zoals bij de OTS in te voeren, zodat elk conflict over de uitoefening van de voogdij door een minderjarige of door de pleegouders aan de rechter kan worden voorgelegd. Wij kiezen hier bewust voor een geschillenregeling voor minderjarigen en voor pleegouders die onder voogdij staan. Ouders hebben immers geen juridisch gezag meer en een geschillenregeling waarmee ze elk conflict over de uitvoering van een voogdijmaatregel aan de rechter kunnen voorleggen, zou daar niet in passen. Wel stellen wij voor om het voor ouders en minderjarigen bij elke voogdijmaatregel, of dat nu wordt uitgeoefend door een pleegouder of een gecertificeerde instelling, mogelijk te maken verzoeken tot (wijziging van)

omgang en contact, laagdrempelig aan de rechter voor te leggen. De huidige mogelijkheid om via artikel 1:377a e.v. BW omgangsverzoeken voor te leggen is namelijk niet laagdrempelig genoeg.

Een tweede belangrijke conclusie die naar voren komt over de rechtspositie bij pleegouders, is dat het blokkaderecht in het kader van voogdij niet van toepassing is op gezinshuizen. Daardoor kunnen kinderen die in het kader van een voogdijmaatregel in een gezinshuis wonen, zomaar overgeplaatst worden zonder toetsing van de kinderrechter, ook wanneer zij al lange tijd in dit gezinshuis wonen. Gelet op het recht op bescherming van het familieleven dat kinderen opbouwen met hun gezinshuisouders, moet de wettelijke regeling op dit punt worden aangepast zodat het blokkaderecht ook van toepassing is op gezinshuizen.

Aanbevelingen ten aanzien van voogdij:

- introduceer een geschillenregeling bij voogdij die wordt uitgeoefend door een gecertificeerde instelling als rechtspersoon zodat minderjarigen en pleegouders elk conflict over de uitvoering van de voogdij door een gecertificeerde instelling aan een rechter kunnen voorleggen;
- introduceer een laagdrempelige mogelijkheid voor ouders en minderjarigen om bij voogdij een verzoek tot (wijziging van) omgang en contact aan de rechter voor te leggen;⁵³⁴
- introduceer een mogelijkheid waarmee het blokkaderecht in het kader van voogdij ook van toepassing is op gezinshuizen.

8.10.3.2 Toetsende taak kinderrechter bij verplaatsing na verblijf van minimaal een jaar in hetzelfde pleeggezin

De toetsende taak van de kinderrechter na een verblijf van een kind van een jaar of langer in hetzelfde pleeggezin bij een maatregel van OTS betekent een belangrijke versterking voor de rechtspositie van pleegouders en kinderen. Doorbreking van het familieleven dat zij met elkaar hebben opgebouwd moet immers, als de plaatsing langer dan een jaar heeft geduurd, worden voorgelegd aan de kinderrechter. In dit onderzoek komt echter naar voren dat met name terugplaatsingen niet altijd worden voorgelegd aan de kinderrechter. Het is dan ook belangrijk dat het voor alle betrokkenen duidelijk wordt dat ook beslissingen tot terugplaatsingen van een kind naar huis worden voorgelegd aan de kinderrechter. Voor dergelijke beslissingen lijkt het overbodig om tevens de Raad voor de Kinderbescherming te laten toetsen en deze taak zou dan ook kunnen vervallen. Ook komt naar voren dat het als onrechtvaardig wordt ervaren dat verplaatsingen na verblijf van een jaar of langer in een gezinshuis niet hoeven te worden voorgelegd aan de kinderrechter, aangezien ook dan sprake is van een ontstaan 'family life' met de gezinshuisouders, net zoals dat bij pleegouders het geval is. Hoewel in de interviews ook wel wordt opgemerkt dat over- of terugplaatsingen na verblijf van langer dan een jaar alleen zouden moeten worden voorgelegd als niet iedereen het eens is met de verplaatsing, zijn in de wetgeschiedenis goede redenen gegeven om hier niet te kiezen voor een blokkaderecht voor pleegouders. Enerzijds is hiervoor gekozen vanwege het opgebouwde familieleven dat bij doorbreking daarvan standaard getoetst moet worden, anderzijds omdat dit de druk bij pleegouders weghoudt om zelf actie te ondernemen. Een blokkaderecht zou immers inhouden dat zij eerst dwars moeten gaan liggen voordat het verzoek van de gecertificeerde instelling aan de kinderrechter kan worden voorgelegd.

Aanbevelingen ten aanzien van de toetsende taak van de kinderrechter bij verplaatsing na verblijf van minimaal een jaar in hetzelfde pleeggezin:

⁵³⁴ Deze aanbeveling geldt als aanvulling op de al bestaande mogelijkheid in artikel 1:377a BW, die minder laagdrempelig is.

- bepaal in artikel 1:265i BW dat de verplichte toetsing van over- of terugplaatsingen na verblijf van een jaar of langer ook van toepassing is bij uithuisplaatsing in een gezinshuis;
- schrap de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming voor de situaties waarin op grond van artikel 1:265i BW de kinderrechter een beslissing tot overplaatsing of terugplaatsing van een uit huis geplaatst kind in een gezinsvervangende omgeving al toetst.

8.10.3.3 *Hoorrecht minderjarige*

De nieuwe verplichting om de mening van de minderjarige op te nemen in het verzoekschrift heeft een belangrijke toegevoegde waarde voor de rechtsbescherming van het kind. Beslissingen in dit kader gaan immers altijd in de eerste plaats over het kind en om de belangen van de minderjarige te kunnen invullen is het noodzakelijk om te weten wat de mening van het kind zelf is. Kinderen jonger dan twaalf jaar worden (door de meeste rechtbanken) niet standaard opgeroepen voor het kindgesprek. Om zicht te krijgen op de mening van het kind is de kinderrechter daarom afhankelijk van de inbreng van partijen. Hoewel de Raad met vrijwel alle minderjarigen spreekt in het kader van het onderzoek naar een maatregel, lijkt bij het opnemen van de mening van de minderjarige in het verzoek door de meeste medewerkers de leeftijdsgrens van twaalf jaar te worden gehandhaafd. Datzelfde geldt voor verlengingsverzoeken door de gecertificeerde instelling. Omdat in de stukken die de gecertificeerde instelling aandraagt niet standaard ook wordt opgenomen wat de mening van het kind is, hebben kinderrechters de ervaring dat zij door de Raad beter worden geïnformeerd over de mening van het kind dan door de gecertificeerde instelling. Het onderscheid tussen twaalfminners en twaalfplussers in de uitvoeringspraktijk is echter niet in de wet terug te vinden waar het gaat om deze verplichting. Dat onderscheid is afkomstig uit de bepaling die ziet op het recht om gehoord te worden door de kinderrechter. Door het onderscheid ook te gebruiken bij de toepassing van de verplichting om in het verzoekschrift te vermelden of het verzoek met de minderjarige is besproken en zo ja, wat diens reactie daarop was, wordt de mening van twaalfminners vaak niet in het verzoekschrift vermeld. De stem van twaalfminners in dit soort procedures wordt hiermee onvoldoende gehoord.

Aanbeveling ten aanzien van het hoorrecht van de minderjarige:

- versterk de positie van twaalfminners door hen in kinderbeschermingsprocedures voorafgaand aan een verzoekschrift te horen voor zover mogelijk⁵³⁵ en hun mening in het verzoekschrift op te nemen, ook als het gaat om een verlengingsverzoek.

8.10.3.4 *Ouders als verzoeker*

Zoals hierboven duidelijk werd, waren ouders tot 1 januari 2015 bevoegd om zelf een verzoek in te dienen tot een maatregel van OTS. Onder de huidige wet kunnen zij dat slechts als duidelijk is dat de Raad voor de Kinderbescherming niet zelf overgaat tot een dergelijk verzoek. Maar ouders kunnen de Raad niet rechtstreeks benaderen; dit kan alleen via een wijkteam of Veilig Thuis. Dit betekent een belangrijke barrière voor ouders die zich ernstige zorgen maken over hun kind. Ook is onduidelijk wanneer ervan kan worden uitgegaan dat de Raad niet overgaat tot een verzoek.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen wordt niet genoemd waarom de rechtsingang voor ouders is beperkt. Mogelijk heeft het te maken met een vrees dat de rechtsingang vooral gebruikt zal gaan worden door ouders die te maken hebben met een complexe scheiding. Een dergelijke angst mag evenwel geen reden vormen om de toegang tot de kinderbeschermingsmaatregel voor ouders te beperken, zeker wanneer deze angst niet gebaseerd is op onderzoek. In de praktijk blijkt immers dat verzoeken door ouders maar heel weinig voorkomen. Bovendien kan verwacht worden dat ouders alleen overgaan tot het verzoeken van een

⁵³⁵ Wij realiseren ons dat dit voor kinderen in de eerste levensjaren onmogelijk is.

kinderbeschermingsmaatregel, wanneer zij echt ten einde raad zijn. Het is dan aan de kinderrechter om te beoordelen of het opleggen van een OTS in het concrete geval noodzakelijk is.

Wij adviseren om ouders weer een directe toegang tot de kinderrechter te geven om een OTS te verzoeken, net zoals dat in de wettelijke regeling die gold tot 2015 mogelijk was. Hiermee wordt de positie van ouders verbeterd.

Aanbeveling ten aanzien van de ouder als verzoeker:

- introduceer een wettelijke mogelijkheid voor ouders om een maatregel van OTS te verzoeken zonder dat zij daarbij eerst moeten wachten of de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek wil indienen.

8.10.3.5 *Familiegroepsplan*

Uit dit onderzoek is gebleken dat het familiegroepsplan als eerste stap bij de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregel meestal niet door de gecertificeerde instelling wordt ingezet. Er wordt maar nauwelijks invulling gegeven aan de verplichting om bij de start van een maatregel eerst binnen een redelijke termijn de mogelijkheid te bieden om een familiegroepsplan op te stellen. Hiermee wordt een belangrijke stap overgeslagen bij de start van een maatregel. Vanuit het perspectief van ouders en kinderen die te maken krijgen met gedwongen hulpverlening via een maatregel, is het cruciaal dat deze wettelijke verplichting beter wordt nageleefd. Daarbij is het belangrijk om inzicht te krijgen in de vraag waarom het familiegroepsplan in jeugdbeschermingszaken nauwelijks wordt gebruikt. In dit onderzoek hebben wij deze vraag niet voorgelegd aan de respondenten. Het is dan ook aan te bevelen dat hier nader onderzoek naar wordt verricht.

Aanbeveling ten aanzien van het familiegroepsplan:

- zorg dat de wettelijke verplichting uit de Jeugdwet om bij de start van elke maatregel binnen een redelijke termijn in te zetten op het maken van een familiegroepsplan voor de uitvoering van de maatregel, beter wordt nageleefd.

8.10.3.6 *De geschillenregeling bij OTS*

De geschillenregeling in de wettelijke regeling van de OTS, die bedoeld was om conflicten over de uitvoering van de OTS aan de kinderrechter voor te kunnen leggen, blijkt in de praktijk niet zo vaak te worden gebruikt. Daarbij is het de vraag of het vereiste dat alleen met een advocaat gebruik kan worden gemaakt van de geschillenregeling, moet blijven bestaan. De filterfunctie die de advocaat zou moeten vervullen, lijkt niet nodig, terwijl het wel een belangrijke (financiële) barrière vormt voor ouders en pleegouders. Er bestaat verder onduidelijkheid onder professionals over de vraag welke geschillen voorgelegd kunnen worden en hoe de regeling zich verhoudt tot de andere mogelijkheden binnen de regeling, zoals het klachtrecht en het geven van een schriftelijke aanwijzing. Ouders en pleegouders blijken onbekend te zijn met de regeling. Er is dan ook meer voorlichting nodig over de mogelijkheden die de geschillenregeling biedt, zodat meer geschillen door de verschillende betrokkenen worden voorgelegd aan de kinderrechter. Vanuit het oogpunt van laagdrempelige toegang tot de rechter vanuit het perspectief van de positie van ouders, pleegouders en minderjarigen adviseren wij om het vereiste van een advocaat te schrappen bij gebruik van de geschillenregeling. Daarbij moet worden meegenomen dat wij hierboven adviseerden om voor elke maatregel van OTS met een uithuisplaatsing (en gezagsbeëindiging) een advocaat toe te voegen; voor deze categorie zaken kan de advocaat ondersteunen bij het voorleggen van een geschil aan de kinderrechter. In situaties van een maatregel van OTS zonder uithuisplaatsing zijn wij van mening dat het niet noodzakelijk is om aan ouders en minderjarigen de verplichting op te leggen om zelf een advocaat te

vinden die hen kan bijstaan bij het voorleggen van een conflict aan de kinderrechter. Een laagdrempelige toegang zonder extra drempels is in deze situaties wenselijk.

Aanbeveling ten aanzien van de geschillenregeling bij OTS:

- het vereiste (uit artikel 1:262b BW jo 1:265k lid 1 BW) dat bij gebruik van de geschillenregeling procesvertegenwoordiging is voorgeschreven, moet worden geschrapt.

8.11 Een transparante uitvoering van de OTS

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat er veel onduidelijkheid bestaat over de verschillende mogelijkheden van de gecertificeerde instelling in het kader van de OTS. Het gaat dan om de schriftelijke aanwijzing, de gedeeltelijke gezagsoverdracht en de geschillenregeling. Zelfs kinderrechters geven aan niet altijd duidelijk te hebben welke bepaling in welke situatie nu van toepassing is. De Hoge Raad heeft zich meermaals gebogen over de verhouding tussen de verschillende bepalingen. Daarbij valt op dat de Hoge Raad steeds kiest voor de bepaling die de meeste rechtsbescherming biedt, zelfs wanneer deze regeling een grotere inbreuk op het gezinsleven maakt dan wanneer voor een andere regeling zou worden gekozen.

De wettelijke bepalingen omtrent zorg- en omgangsregelingen tijdens de OTS zijn misschien nog wel de meest ingewikkelde bepalingen in dit kader. Voor veel betrokkenen is het dan ook vaak niet duidelijk welke rechtsingang op welk moment moet worden gevolgd. De beslissing van de Hoge Raad over de verhouding tussen artikel 1:265f en 1:265g BW of tussen 1:262b, 1:263 en 1:265e BW heeft het er niet gemakkelijker op gemaakt en heeft tot nieuwe vragen geleid in de uitvoeringspraktijk.⁵³⁶ Behalve de verschillende mogelijkheden in het kader van de OTS, geldt voor sommige situaties daarbij dat voor het realiseren van omgang de wettelijke bepalingen van artikel 1:377a BW en verder moeten worden toegepast, zoals bij plaatsingen in het kader van voogdij. Deze regeling is niet laagdrempelig (er is verplichte procesvertegenwoordiging en ouders moeten griffierechten betalen), terwijl een dergelijk verzoek niet door de kinderrechter wordt behandeld maar door een familierechter. Dit betekent een zeer gecompliceerd stelsel voor betrokkenen bij een maatregel van OTS of gezagsbeëindiging, ook voor medewerkers van gecertificeerde instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een maatregel van OTS.

De juridische onduidelijkheid en de noodzaak voor rechtsbescherming maken het noodzakelijk de wettelijke regeling te uniformeren en de rechtsbescherming van betrokkenen te verbeteren. Wij adviseren daarom tot een nadere bezinning op deze bepalingen, de verhouding met de overige bepalingen in de regeling voor OTS en de bepalingen uit artikel 1:377a BW en verder. Daarbij moet worden gezien of een uniforme regeling binnen de OTS voor alle beperkingen op het juridische gezag van ouders mogelijk is. Zo zouden beslissingen tot gedeeltelijke gezagsbeperking, vervangende toestemming voor medische behandeling en zorg- en omgangsbeslissingen op eenduidige wijze geregeld moeten worden, bijvoorbeeld in een aparte bepaling of apart onderdeel van de OTS-regeling waarin ook de schriftelijke aanwijzing wordt ondergebracht. Er zou daarbij nagedacht moeten worden over een uniforme mogelijkheid tot toetsing op verzoek van ouders of minderjarige van dergelijke beslissingen.

Daarbij hoort ook het toekennen van de mogelijkheid van hoger beroep bij alle beslissingen in dit kader, aangezien het nu nog zo is dat voor sommige beslissingen van de rechter geldt dat ouders en minderjarigen geen hoger beroep kunnen instellen (zoals de geschillenregeling of de schriftelijke

⁵³⁶ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218; HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.

aanwijzing), terwijl dat voor andere beslissingen wel mogelijk is (zoals bij een beslissing over een beperking van het contact). Verder adviseren wij om het voor de gecertificeerde instelling in spoedsituaties mogelijk te maken om beslissingen die volgens de huidige wet eerst aan de kinderrechter moeten worden voorgelegd, zoals een wijziging van een zorg- en omgangsregeling, voor korte tijd te kunnen nemen zonder voorafgaand verhoor van alle partijen bij ernstige en dringende noodzaak daartoe, waarna bijvoorbeeld binnen twee weken partijen door de rechter gehoord worden en het verzoek van de gecertificeerde instelling nader wordt behandeld. Tenslotte adviseren wij tot een juridische reflectie over enerzijds de geschillenregeling, en anderzijds alle reeds voor 2015 bestaande mogelijkheden tot gezagsbeperkingen die in de regeling mogelijk waren en door de kinderrechter getoetst konden worden. Nu ook uit de jurisprudentie blijkt dat er veel onduidelijkheid bestaat over de verhouding tussen de verschillende mogelijkheden, moet dit nader worden onderzocht.

Als een machtiging tot uithuisplaatsing wordt uitgesproken in combinatie met een maatregel van OTS, is het vervolgens aan de gecertificeerde instelling om invulling te geven aan de omgangsregeling tussen het kind en personen die belangrijk voor hem zijn zoals broers of zussen. De huidige wet neemt daarbij als uitgangspunt de mogelijkheid om omgang te beperken. Er is geen wettelijke bepaling die voorschrijft dat de gecertificeerde instelling een omgangsplan moet opstellen voor de minderjarige of anderszins benadrukt dat het kind recht heeft op omgang. Juist omgang is een essentieel onderdeel van het recht van familieleden van het kind met ouders, broers en zussen en anderen. Vanuit het recht van minderjarigen bezien, is het daarom aan te raden dat omgang een grotere plek krijgt bij beslissingen tot uithuisplaatsing door wettelijk vast te leggen dat het kind recht heeft op omgang met diegenen die belangrijk voor hem zijn en dat de gecertificeerde instelling de verantwoordelijkheid heeft om die omgang tot stand te brengen.

Aanbevelingen ten aanzien van een transparante uitvoering van de OTS:

- een nadere bezinning op de verschillende mogelijkheden voor de gecertificeerde instelling bij de uitvoering van de OTS is nodig, aangezien het een ingewikkelde regeling betreft met verschillen tussen de mogelijkheden; hoger beroep tegen een beslissing van de kinderrechter zou daarbij voor elke beslissing binnen de OTS mogelijk moeten zijn;
- de regeling omtrent omgang tijdens de OTS moet worden herzien, waarbij voor een minder gecompliceerde regeling moet worden gekozen (dan de huidige regeling, zie art. 1:265f en 1:265g BW). Daarbij is het aan te bevelen de kinderrechter bij alle geschillen over omgang tijdens een lopende OTS bevoegd te maken, ook als deze worden ingediend op grond van artikel 1:253a of 1:377a BW. Daarbij moet de kinderrechter enige ruimte kunnen bieden aan de gecertificeerde instelling om de regie te kunnen voeren over het opbouwen en afschalen van door de kinderrechter vastgestelde omgangsregelingen;
- bij uithuisplaatsingen dient direct na de plaatsing een omgangsplan te worden opgesteld waarbij invulling wordt gegeven aan het recht van het kind om in beginsel omgang te hebben met degenen met wie het kind een nauwe persoonlijke betrekking heeft; dit omgangsplan moet op verzoek van een ouder met gezag of minderjarige door de kinderrechter getoetst kunnen worden;
- het moet voor de gecertificeerde instelling mogelijk worden om in spoedsituaties binnen de OTS te kunnen handelen zonder eerst op een beslissing van de kinderrechter te wachten, bijvoorbeeld als een kind plotseling door een ernstige en dringende noodzaak moet worden overgeplaatst of een zorg- en omgangsregeling moet worden beperkt; daartoe moet een wettelijke mogelijkheid worden geïntroduceerd.

8.12 Het jeugdbeschermingsstelsel: Raad, gecertificeerde instelling en kinderrechter

8.12.1 *Inleidend*

In de wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen is bewust gekozen voor een kinderrechter die slechts op verzoek toetst. Een gecertificeerde instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen, waarbij geldt dat voor sommige beslissingen over de uitvoering van de OTS toestemming nodig is van de kinderrechter. De Raad voor de Kinderbescherming heeft verschillende controlerende en adviserende taken gekregen ten opzichte van beslissingen die de gecertificeerde instelling neemt bij de uitvoering van de OTS. Deze taken zijn met de wet vanaf 2015 uitgebreid. De rol van de kinderrechter is met de vorige wetwijziging van de OTS-regeling in 1995 fundamenteel gewijzigd tot een vooral lijdelijke rol. Tot 1995 was de kinderrechter als actieve rechter zowel betrokken bij beslissingen tot een kinderbeschermingsmaatregel als bij beslissingen over de uitvoering daarvan (bijvoorbeeld waar een kind met een maatregel van OTS geplaatst wordt na een beslissing tot uithuisplaatsing). Tot 1995 bestond er ook een informeel spreekuur bij de kinderrechter waar vragen en conflicten over de uitvoering van een maatregel van OTS konden worden voorgelegd. In 2015 is de geschillenregeling ingevoerd waarmee de kinderrechter op verzoek weer over een geschil kon beslissen, met als belangrijk verschil ten opzichte van het informele spreekuur dat daarvoor de verzoekers op grond van art. 1:265k lid 1 BW hun verzoek moeten indienen via een advocaat.

8.12.2 *De rol van de kinderrechter*

Dit onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de geïnterviewde rechters verschillend denken over hun rol. Sommige rechters vinden hun rol te beperkt, terwijl andere rechters hun huidige rol goed vinden. Ook is duidelijk geworden dat in het licht van de huidige grote zorgen over het jeugdbeschermingsstelsel en de wachtlijsten en tekorten aan jeugdbeschermers en aanbod van jeugdhulp, rechters regelmatig toch proberen om actiever zicht te houden op de uitvoering van een OTS, bijvoorbeeld door kortere termijnen voor de maatregel of voor de machtiging uithuisplaatsing te verlenen, waarna de zaak bij verlenging weer op zitting moet komen en de rechter opnieuw kan toetsen. Maar een kinderrechter kan bijvoorbeeld niet beslissen over de vraag welke vormen van jeugdhulp worden ingezet, of, en zo ja, hoe gewerkt gaat worden aan terugplaatsing van het kind naar huis en hoe een omgangsregeling tussen een ouder en een kind er tijdens een OTS uit moet zien.

In het licht van rechtswaarborgen en rechtsbescherming van ouders en kinderen adviseren wij tot een nadere bezinning op de huidige rol van de kinderrechter, in het bijzonder op de vraag of deze rol niet zou moeten worden vergroot. Daarbij zou ook nagedacht moeten worden over de vraag of dezelfde kinderrechter tijdens het gehele verloop van een maatregel van OTS verantwoordelijk zou moeten zijn voor de te nemen beslissingen, of dat – zoals dat nu de praktijk is – elk verzoek binnen een maatregel voor OTS door een andere kinderrechter behandeld kan worden. In ieder geval zou het streven moeten zijn dat wanneer een kinderrechter de beslissing op (een deel van) het verzoek aanhoudt, het aangehouden deel van het verzoek door dezelfde kinderrechter wordt behandeld.

Aanbeveling ten aanzien van de rol van de kinderrechter:

- de huidige rol van de kinderrechter in kinderbeschermingszaken moet actiever worden en moet daartoe nader worden gezien.

8.12.3 *Taken gecertificeerde instelling en Raad voor de Kinderbescherming*

Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste professionals in de interviews aangaven dat de uitbreiding van de adviserende en controlerende taken van de Raad voor de Kinderbescherming ten opzichte van uitvoeringsbeslissingen van de gecertificeerde instelling bij een OTS wenselijk is. Dit zou leiden tot een

onafhankelijk oordeel over belangrijke beslissingen tijdens de uitvoering van de OTS en tot afstemming tussen de Raad en de gecertificeerde instelling, wat bevorderlijk kan zijn voor een zorgvuldige besluitvorming. Tegelijk is duidelijk geworden dat het huidige jeugdbeschermingsstelsel ingewikkeld in elkaar zit en dat voor een aantal beslissingen zowel de gecertificeerde instelling als de Raad een taak heeft, terwijl daarna de kinderrechter nog een onafhankelijk oordeel geeft. Dit leidt tot een traag stelsel met lange doorlooptijden en wachttijden, zoals ook uitdrukkelijk onder de aandacht is gebracht in dit rapport. Hierboven adviseerden wij al dat de toetsende taak van de Raad ingeval de kinderrechter een terugplaatsing van een pleegkind naar huis moet toetsen, overbodig is. Ook adviseerden wij hierboven dat de toetsende taak van de Raad bij een verlenging van een machtiging uithuisplaatsing en OTS na twee jaar zou moeten worden herzien. In meer algemene zin adviseren wij om zorgvuldig te onderzoeken of het huidige jeugdbeschermingsstelsel en de taken van de Raad daarbij tot een optimale en effectieve uitvoering kan leiden. Daarbij moet ook worden nagedacht over de vraag of de huidige regeling, waarin de gecertificeerde instelling niet zelfstandig een verzoek kan doen aan de rechter (tot een maatregel van gezagsbeëindiging), maar daarvoor de Raad voor de Kinderbescherming moet inschakelen, behouden moet blijven. Een fundamentele herbezinning op het jeugdbeschermingsstelsel is al in gang gezet met het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, waarbij het thema rechtsbescherming nadere aandacht zal krijgen. Wij hopen dat dit tot snelle vervolgstappen zal leiden, aangezien de huidige stand van het jeugdbeschermingsstelsel daar dringend om vraagt.

Aanbeveling ten aanzien van de taken van de gecertificeerde instelling en Raad voor de Kinderbescherming:

- het huidige jeugdbeschermingsstelsel met de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling als ketenpartners die ten aanzien van verschillende beslissingen beide een taak hebben, moet zorgvuldig worden geëvalueerd.

8.13 Nader onderzoek

Ten slotte adviseren wij tot nader onderzoek op verschillende terreinen. Hierboven is al ter sprake gekomen dat meer onderzoek naar het beperkte gebruik van het familiegroepsplan wenselijk is. Ook nader onderzoek naar de wijze waarop rechterlijke toetsing van het perspectiefbesluit juridisch kan worden vormgegeven, is al genoemd in dit hoofdstuk. Daarnaast is er ook op andere thema's nader onderzoek wenselijk. Zo is het in dit onderzoek ondanks veel inspanning niet gelukt om meer ouders en jeugdigen te interviewen en hun ervaringen en wensen met betrekking tot de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen uitgebreid in kaart te brengen. Wij vinden dat een nadere verkenning op dit punt daarom gewenst en noodzakelijk is, mede in het licht van de huidige discussie over rechtswaarborgen en rechtsbescherming.

Ook adviseren wij tot nader onderzoek naar de regeling van de uithuisplaatsing van jeugdigen in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp, zoals dat is geregeld in hoofdstuk 6 van de Jeugdwet. In de eerste evaluatie van de Jeugdwet is dit thema nauwelijks behandeld. Aangezien de regeling ten aanzien van gesloten jeugdhulp in de Jeugdwet is opgenomen, is dit thema evenmin uitgebreid behandeld in de verschillende evaluaties van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen. Het is daarom de hoogste tijd dat onderzoek naar de huidige regeling van gesloten jeugdhulp meer aandacht krijgt.

Ten aanzien van de toepassing van kinderbeschermingsmaatregelen in situaties van complexe scheidingen is het ook aan te bevelen om nader onderzoek te starten, onder meer naar de effectiviteit van een maatregel in dergelijke situaties. Juist omdat de toepassing van de wet voor deze situaties sterk blijkt toegenomen in de afgelopen jaren, is het zinvol om hier nader onderzoek naar te verrichten.

Aanbevelingen ten aanzien van nader onderzoek:

- nader onderzoek moet worden gestart naar:
 - De ervaringen van ouders en jeugdigen met de wet herziening kindbeschermingsmaatregelen;
 - de regeling van gesloten jeugdhulp uit hoofdstuk 6 van de Jeugdwet;
 - de wijze waarop rechterlijke toetsing van het perspectiefbesluit juridisch vormgegeven kan worden;
 - de toepassing van kindbeschermingsmaatregelen en de effectiviteit daarvan voor situaties van complexe scheidingsproblematiek;⁵³⁷
 - de vraag waarom het familiegroepsplan in jeugdbescherming zo weinig wordt gebruikt.

8.14 Afsluitend

In deze eindevaluatie van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen is uitvoerig onderzocht of de doelen van de wet gerealiseerd zijn en in welke mate de uitvoering van deze wet beïnvloed wordt door contextfactoren. Nadat we in dit hoofdstuk conclusies en aanbevelingen per indicator, subdoel en relevante contextfactoren hebben beschreven, is het belangrijk om uit te zoomen en terug te blikken op het hoofddoel van deze wet. De wet heeft namelijk als doel om te komen tot een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming, wat inhoudt dat tijdig de juiste kindbeschermingsmaatregel wordt getroffen waarbij het belang van het kind voorop moet staan. Hoewel uit gesprekken met medewerkers van gecertificeerde instellingen en de Raad is gebleken dat deze professionals hun uiterste best doen om het kind centraal te stellen, maken uitspraken van jongeren evident dat dit doel niet bereikt is: *“Er is niet aan mij gevraagd of wat ik ervan vond. [...] Ze hebben niet naar mij geluisterd”*. Jongeren benadrukken dan ook dat kinderen de kans moeten krijgen om hun mening te geven, niet alleen bij de rechter, maar ook bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel (bijvoorbeeld door een jeugdbeschermer of door de leiding op een groep). En daarbij is het niet alleen belangrijk om jongeren hun zegje te laten doen, maar ook om te faciliteren dat zij hun authentieke mening durven te geven, zonder de druk te voelen om zich te conformeren aan een autoriteit: *“ik merk gewoon heel erg dat als iemand naast mij zit en als diegene punten aangeeft van: weet je, we kunnen dit doen, dat doen, dit gaat er gebeuren, dat gaat er gebeuren.... dat ik niet echt nee durf te zeggen op sommige dingen”*. Het unanieme advies van jongeren aan de overheid is dan ook *“dat er ook daadwerkelijk met jongeren wordt gepraat en niet over jongeren.”* Kortom, zet kinderen en jongeren over wie het gaat centraal, zoals de herziene kindbeschermingswet dat ook bedoeld heeft.

⁵³⁷ Suzy Duivenvoorde werkt aan de afdeling Jeugdrecht van de Universiteit Leiden aan een proefschrift over dit vraagstuk.

Literatuurlijst

Aalders, FJR 2018/63

H.C.M. Aalders, 'De rechtspraktijk inzake gezagsbeëindiging vanuit kinderrechtelijk perspectief', *FJR* 2018/63, afl. 11, p. 294-302.

Van Aar, Lenglet & Verduin 2020

J. van Aar, M. Lenglet & J. Verduin, *Voorlopige ondertoezichtstellingen – verkennend onderzoek naar de landelijke toename van voorlopige ondertoezichtstellingen*, Woerden: vanmontfoort 2020.

Algemene Rekenkamer 2020

Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI). Rapport bij het jaarverslag*, Den Haag: Algemene Rekenkamer mei 2020.

Batterink e.a. 2020

M. Batterink, N. Bilo, W. Jongebreur & G. van der Maas-Vos, *Kostenanalyse van complexe scheidingen*, Utrecht: Significant Public 2020.

Batterink & Van Plaggenhoef 2022,

M. Batterink & W. van Plaggenhoef, *Relatie tussen scheidingen, GGZ-gebruik en jeugdzorggebruik. Nader onderzoek*, Utrecht: Significant Public 2022.

De Boer & Bruning, FJR 2018/46

R. de Boer & M.R. Bruning, 'Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief', *FJR* 2018/46, afl. 7/8, p. 206-214.

Van den Bosch & Rijbroek 2020

H. van den Bosch & B. Rijbroek, *De wettelijke kaders van de jeugdbescherming. Inventariserende studie naar de heersende opvattingen over aanscherping van de rechtsgronden voor kinderschermingsmaatregelen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020.

Bruning, AA 2011/0779

M.R. Bruning, 'De ondertoezichtstelling herzien – snellere bemoeienis met meer rechtswaarborgen', *AA* 2011/0779, p. 779-788.

Bruning 2017

M.R. Bruning, 'Gezagsbeëindiging: soms een brug te ver?', in: F.Q. van de Pol e.a. (red.), *Vijftig weeffouten in het BW*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017.

Bruning, AA 2020/0450

M.R. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg; kinderrechters aan zet?', *AA* 2020/0450, p. 450-453.

Bruning, FJR 2019/8

M.R. Bruning, 'Beslisbevoegdheid van pleegouders: België als gidsland?', *FJR* 2019/8, afl. 2, p. 32-39.

Bruning, De Boer & Verkroost 2018

M.R. Bruning, R. de Boer & D.S. Verkroost, 'Juridische deelstudie', in: R.D. Friele, M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondeijker, T.A. van Yperen, R. Hageraats (red.), *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 40-185.

Bruning, Van den Brink & Punselie 2020

M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht en Jeugdhulp*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2020.

Bruning e.a. 2020

M.R. Bruning, D.J.H. Smeets, K.G.A. Bolscher, J.S. Peper & R. de Boer, *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie. Het hoorrecht en de procespositie van minderjarigen in familie- en jeugdzaken*, Den Haag: WODC 2020.

Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen 2022

M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, L.R.A. Alink & S. van der Asdonk, *Wetenschappelijke factsheet uithuisplaatsingen*, 9 februari 2022.

Bruning & Pieters 2021

M.R. Bruning & I.J. Pieters, 'De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken', in: M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw & M. ter Voert (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? – een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 153-175.

Van Capelleveen & Van der Zon 2020

N.U. van Capelleveen & K.A.M. van der Zon, 'Gezagsbeëindiging: het kind tegenover de ouder?', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 79-89.

Dettmeijer-Vermeulen 2021

C.E. Dettmeijer-Vermeulen, *Onmacht. Een onderzoek naar een calamiteit in Amsterdam waarbij een veertienjarig meisje door haar vader is doodgeschoten*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Jeugdbescherming Regio Amsterdam, Veilig Thuis Amsterdam-Amstelland & de Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam 2021.

Doek, FJR 2008/97

J.E. Doek, 'De herziening jeugdbescherming: IVRK-proof?', *FJR* 2008/97, afl. 11.

Duivenvoorde, FJR 2021/27

S.C.G.A. Duivenvoorde, 'Kinderbeschermingsmaatregelen in conflictscheidingen: in het belang van het kind?', *FJR* 2021/27, p. 120-127.

Elferink, FJR 2018/33

W. Elferink, 'Schriftelijke aanwijzingen tijdens een ondertoezichtstelling', *FJR* 2018/33, afl. 5, p. 142-149.

Factsheet pleegzorg 2021

Pleegzorg Nederland, *Factsheet pleegzorg 2021*, juni 2022.

Feiner, NJB 2015/2172

R. Feiner, 'Wie toetst de rechten van broers en zussen op samenplaatsing bij uithuisplaatsing', *NJB* 2015/2172, afl. 43, p. 3014-3019.

Gemeentelijke Kinderombudsman Rotterdam 2018

Gemeentelijke Kinderombudsman, *Is er nog een plekje vrij?*, Rotterdam: Gemeentelijke Kinderombudsman 26 februari 2018.

Gommans, Höfte & De Boer, TvJr 2022/1.11

M. Gommans, S.J.C. Höfte & R. de Boer, 'Recht doen aan gezinshuiskinderen', *TvJr* 2022/1.11, afl. 1, p. 20-26.

Heuvelhorst & Van der Leij, FJR 2020/30

J.I. Heuvelhorst & D. van der Leij, 'De impact van een uitspraak van de Hoge Raad op de praktijk van de GI', *FJR* 2020/30, afl. 5, p. 128-134.

Huijjer 2020

J.I. Huijjer, *Leren van het verleden voor het heden. Een dossierstudie naar de rechtvaardiging van jeugdbescherming in de praktijk* (diss. Universiteit Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2020.

Huijjer & Weijers, FJR 2016/40

J. Huijjer & I. Weijers, 'De aanvaardbare termijn in jeugdbeschermingszaken', *FJR* 2016/40, af. 7/8, p. 164-169.

IGJ 2019

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht: IGJ november 2019.

IGJ 2020

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: IGJ oktober 2020.

IGJ & IJenV 2019

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht: IGJ november 2019.

IGJ & IJenV 2020

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: IGJ oktober 2020.

IGJ & IJenV 2021

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd, landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht*, Utrecht: IGJ juli 2021.

IGJ & IJenV 2022

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Stand van zaken jeugdbeschermingsketen*, mei 2022.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021, cbs.nl 29 april 2022

N. Boot & S. Verschuren, *Jeugdbescherming en jeugdreclassering 2021*, cbs.nl 29 april 2022.

Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg 2021

Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 31839, nr. 779.

Jeugdzorg Nederland 2020

E.G.M.J. Berben, *Methodiek bij de aanpak van complexe scheidingen*, Utrecht: Jeugdzorg Nederland 2020.

De Jong-de Kruijf, FJR 2018/26

M.P. de Jong-de Kruijf, Gesloten jeugdhulp zonder kinderbeschermingsmaatregel: het kind goed af?, *FJR* 2018/26, afl. 4, p. 112-115.

Juffer 2010

F. Juffer, *Beslissingen over kinderen in problematische opvoedingssituaties. Inzichten uit gehechtheidsonderzoek*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2010.

Ten Kate 2019

Y. ten Kate, 'Een gezagsbeëindigende maatregel in echtscheidingssituaties, mag dat?', *FJR* 2019/60, p. 280-286.

De Kinderombudsman 2016

De Kinderombudsman, *Mijn belang voorop: ontwikkelingen in de jeugdzorg in 2016*, Den Haag: De Kinderombudsman 8 november 2016.

Kok, FJR 2016/7

J. Kok, 'Beëindiging van het gezag', *FJR* 2016/7, afl. 2, p. 29.

Kok, FJR 2017/36

J. Kok, 'Wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen, een analyse van de eerste rechtspraak', *FJR* 2017/36, afl. 6, p. 166-172.

De Koster, Binnenlands Bestuur 6 januari 2022

Y. de Koster, 'VNG wil stekker uit hervormingsagenda jeugd trekken', *Binnenlands Bestuur* 6 januari 2022 (te raadplegen via [binnenlandsbestuur.nl](https://www.binnenlandsbestuur.nl)).

Kramer, FJR 2017/50

M. Kramer, 'De voogdijmaatregel na de herziening kinderbeschermingsmaatregelen: aanpassing noodzakelijk', *FJR* 2017/50, afl. 9, p. 236-238.

Lam & Montanus 2013

E. Lam & P. Montanus, 'De waardigheid van het kind in de jeugdzorg bij vechtscheidingen', in: J.H. de Graaf, C. Mak, P.J. Montanus & F.K. van Wijk (red.), *Rechten van het kind en waardigheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2013.

Laterveer, FJR 2017/45

B. Laterveer, 'Kinderbeschermingsmaatregelen in combinatie met omgang', *FJR* 2017/45, afl. 7/8, p. 211-216.

Laterveer, FJR 2020/41

B. Laterveer, 'De opvoedbeslissing', *FJR* 2020/41, afl. 7/8, p. 185-189.

Lünnemann e.a. 2018

K. Lünnemann, J. Huijter, K. Bel & M. Lünnemann, *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2018.

Van Montfoort e.a. 2018

A.J. van Montfoort, A. Verhagen, J.E. Sondorp & L.D.R. Torregrosa, *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Onderzoeksrapport Midden- en West-Brabant*, Woerden: vanmontfoort 2018.

De Nationale ombudsman & De Kinderombudsman 2012

De Nationale ombudsman & De Kinderombudsman, *De ondertoezichtstelling bij omgangsproblemen*, Den Haag: 2012.

Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst 2021

Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (Coalitieakkoord 2021), bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35788, nr. 77.

Pieters, FJR 2021/24

I.J. Pieters, 'Kroniek Jeugdrecht', *FJR* 2021/24, afl. 4, p. 106-116.

Quik-Schuijt, FJR 2015/51

A.M. Quik-Schuijt, 'Drang in de jeugdzorg', *FJR* 2015/51, afl. 10, p. 214.

RSJ 2020

Raad voor de Strafrechtstoepassing van Jeugdbescherming, *Het perspectiefbesluit in de jeugdbescherming*, Den Haag: december 2020.

RSJ 2021

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, Den Haag: RSJ augustus 2021.

RSJ & RVS 2019

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, *Intensieve vrijwillige hulp. Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg*, Den Haag: RSJ & RVS november 2019.

Samen Veilig Midden Nederland 2018

Samen Veilig Midden Nederland, *Jaarbericht 2018*, Utrecht: Samen Veilig Midden-Nederland 2018.

Samplonius, RTL Nieuws 6 augustus 2019

L. Samplonius, 'Kinderrechters luiden noodklok: kinderen in gevaar door gebrek jeugdzorgwerkers', *RTL Nieuws* 6 augustus 2019 (te raadplegen via rtlnieuws.nl).

Schackmann e.a. 2020

L.R. Schackmann, V.D.V. Sankatsing, R. de Boer, M.R. Bruning & R.D. Friele, *Evaluatie 5 jaar tuchtrecht in de jeugdzorg*, Utrecht: Nivel 2020.

SER 2021

Sociaal-Economische Raad, *Jeugdzorg: van systemen naar mensen. Tien aanbevelingen voor de korte termijn*, Den Haag: SER mei 2021.

SKJ Jaarverslag 2018

Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, *Samen onderweg. Jaarverslag 2018*, Bilthoven: SKJ 2019.

Smit e.a. 2015

W. Smit, J. van den Tillaart, L. Bertling, F. van der Woude & R. Santpoort, *Pleegouders over gezag en adoptie*, Amsterdam: Regioplan 2015.

Smit & Timmersmans 2016

W. Smit & M. Timmermans, *Vorbereiding evaluatie wetwijziging jeugdbescherming*, Amsterdam: Regioplan 2016.

Staatscommissie Herijking ouderschap 2016

Staatscommissie Herijking ouderschap, *Kind en ouders in de 21ste eeuw. Rapport van de Staatscommissie Herijking ouderschap*, Den Haag 2016.

Toekomst kind- en gezinsbescherming 2021

Toekomst kind- en gezinsbescherming, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 771.

Verkroost, TvJr 2019

D.S. Verkroost, 'Jeugdhulpverlening 'met zachte drang': duidelijkheid vereist', *Tijdschrift voor Jeugdrecht* 2019, afl. 1, p. 17-24.

Verkroost, TvGR 2021/45

D.S. Verkroost, 'Vrijwillig, niet vrijblijvend. Informed consent bij de inzet van 'drang' of 'intensieve vrijwillige hulp' in het jeugdhulpverleningsstelsel', *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht* 2021/45, afl. 4, p. 350-356.

Verkroost & Bruning 2020

D.S. Verkroost & M.R. Bruning, 'De jeugdbeschermingstafel: niet over, maar met de minderjarige. Betrokkenheid van minderjarigen bij besluitvorming aan de jeugdbeschermingstafel; nu en in de toekomst', in: M.R. Bruning, K.F.M. Klep & E.C.C. Punselie (red.), *De invloed van 30 jaar Kinderrechtenverdrag in Nederland. Perspectieven voor de rechtspraak* (Recht en Praktijk nr. PFR7), Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 63-79.

Werkgroep wetgeving 2006

Werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving, *Kinderen eerst. Advies van de Werkgroep wetgeving voor de aanpassing van de kindbeschermingswetgeving*, Utrecht: augustus 2006.

Winters, De Gelderlander 11 maart 2019

B. Winters, 'Meer kinderen onder toezicht door vechtscheidingen', *De Gelderlander* 11 maart 2019.

De Wolf, REP 2018/619

L.E. de Wolf, 'De gezagsbeëindigende maatregel bezien door de bril van de kinderrechter', *REP* 2018/619, afl. 8, p. 44-47.

Wortmann, FJR 2010/3

S.F.M. Wortmann, De burgemeester als opvoeder?, *FJR* 2010/3, afl. 1.

Van der Zon, FJR 2013/38

K.A.M. van der Zon, 'Kinderrechten in de pleegzorg – over continuïteit en veiligheid', *FJR* 2013/38, afl. 4.

Van der Zon 2020

K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen. Een onderzoek naar het realiseren van de rechten van kinderen die in het kader van een ondertoezichtstelling in een pleeggezin zijn geplaatst* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2020.

Van der Zon, in: *GS Personen- en familierecht*

K.A.M. van der Zon, commentaar op art. 1:265i BW, in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2001/02, 28000 VI, nr. 46.

Kamerstukken II 2006/07, 31015, nr. 14.

Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 2.

Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3 (MvT).

Kamerstukken II 2010/11, 32015, nr. 28 (Amendement Kooiman).

Kamerstukken II 2010/11, 32015, nr. 41 (Amendement Voordewind).

Kamerstukken II 2013/14, 33684, nr. 83.

Kamerstukken II 2019/20, 31839; 35370, nr. 722 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 23 maart 2020).

Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 771 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 maart 2021).

Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 774 (Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 22 april 2021).

Kamerstukken II 2020/21, 31839, nr. 779 (Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 3 juni 2021).

Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 812 (Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2021).

Kamerstukken II 2020/21, 33863, nr. 41.

Kamerstukken II 2020/21, 35570 VI, nr. 48.

Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 907 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 oktober 2021).

Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 921 (Brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 26 november 2021).

Bijlage 1. Evaluatiekader

Sluit aan op doel/middel	Formulering van de indicator	Wijze van ontsluiten
Subdoel 1: De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor de keuze van de kinderschermingsmaatregel		
Algemeen	Mate waarin professionals vinden dat met de huidige wet en de toepassing daarvan het doel dat 'de ontwikkeling en de belangen van het kind centraal moeten staan' wordt gerealiseerd	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews Raad + interviews rechters
1.1	Mate waarin het naar de ervaring van professionals duidelijk is wanneer is voldaan aan het vereiste voor een OTS dat ouders niet in staat zijn om hulp te accepteren	Interviews Raad + interviews rechters
1.1	Wijze waarop professionals invulling geven aan de voor het kind aanvaardbare termijn voor de OTS en de gezagsbeëindigende maatregel	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews Raad
1.1 / 3.1	Aantal OTS	Registraties CBS
1.1 / 3.1	Instroom OTS	Registraties CBS
1.1 / 3.1	Aantal kinderen dat in het kader van een OTS jeugdhulp met verblijf ontvangt	Registraties CBS
1.1	Of de gecertificeerde instelling heeft onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
1.1 / 3.1	Of de gecertificeerde instelling heeft onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is?	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
1.1 / 3.1	Of de gecertificeerde instelling heeft onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouder binnen de aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid zelf weer kunnen dragen?	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
1.1	Of de rechter in zijn oordeel over de OTS heeft getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + Dossieronderzoek Raad
1.1 / 3.1	Of de rechter in zijn oordeel over de OTS heeft getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid weer kunnen dragen	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + Dossieronderzoek Raad
1.1	Of de raadsonderzoeker heeft onderzocht of benodigde hulp voldoende wordt geaccepteerd	Dossieronderzoek Raad
1.1 / 3.1	Of de raadsonderzoeker heeft onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd van de minderjarige, de aanvaardbare termijn is.	Dossieronderzoek Raad
1.1 / 3.1	Of de raadsonderzoeker heeft onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouder binnen de aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid zelf weer kunnen dragen?	Dossieronderzoek Raad
1.2	Mate waarin professionals knelpunten ervaren m.b.t. beslissingen over de gezagsbeëindigende maatregel en de toepassing van de voor het kind aanvaardbare termijn	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews Raad + interviews rechters
1.2	Aantal voogdij	Registraties CBS
1.2	Instroom voogdij	Registraties CBS
1.2	Uitstroom voogdij	Registraties CBS
1.2	Uitstroom als gevolg van pleegoudervoogdij	Registraties CBS
1.2	Uitstroom als gevolg van overdracht naar een ander natuurlijk persoon	Registraties CBS
1.2	Uitstroom als gevolg van herstel van het gezag	Registraties CBS
1.2	Of de jeugdbeschermer in zijn verzoek tot onderzoek aan de RvdK gemotiveerd of ouders opvoedperspectief hebben	Dossieronderzoek Raad
1.2	Of de jeugdbeschermer beargumenteert waarom van een OTS/MUHP geen resultaat wordt verwacht?	Dossieronderzoek Raad
1.2	Of de raadsonderzoeker heeft onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	Dossieronderzoek Raad
1.2	Of de rechter in zijn oordeel over gezagsbeëindiging heeft getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen?	Dossieronderzoek Raad

1.3	Of de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek heeft besproken met de minderjarige?	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
1.3	Of de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige heeft opgenomen in het verzoekschrift?	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
1.3	Of de raadsonderzoeker in het kader van het raadsonderzoek met de minderjarige heeft gesproken?	Dossieronderzoek Raad
1.3	Of de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige	Dossieronderzoek Raad
1.3	Of de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige heeft opgenomen in het verzoekschrift	Dossieronderzoek Raad
Subdoel 2: Het verbreden van de toegang tot een kinderschermingsmaatregel		
2.1	Aantal keer dat de burgemeester gebruikmaakt van zijn 'dwingende' bevoegdheid	Interviews Raad + interviews rechter
2.1	Visie van professionals op de mogelijkheid dat de burgemeester via de Raad een OTS kan verzoeken	Interviews Raad + interviews rechter
2.1	Aantal keer dat de GI gebruikmaakt van haar 'dwingende' bevoegdheid	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews Raad + interviews rechters
2.1	Visie van professionals op de mogelijkheid dat de gecertificeerde instelling via de Raad een gezagsbeëindigende maatregel kan verzoeken	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews Raad + interviews rechters
2.3	Of de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht stelt	Dossieronderzoek Raad + interviews rechters
2.3	Visie van professionals op de mogelijkheid dat de rechter het verzoekschrift ambtshalve kan uitbreiden ten aanzien van broertjes en zusjes	Interviews rechters
Subdoel 3: Het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de ondertoezichtstelling		
3.1 / 1.1	Aantal OTS	Registraties CBS
3.1 / 1.1	Instroom OTS	Registraties CBS
3.1	Gemiddelde duur OTS	Registraties CBS
3.1	Uitstroom OTS (totaal)	Registraties CBS
3.1	Uitstroom OTS als gevolg van opleggen verderstrekkende maatregel	Registraties CBS
3.1	Of de OTS (met uithuisplaatsing) inmiddels is afgesloten en zo ja, wat de reden hiervoor is	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
3.1	Mate waarin ouders zorg voldoende accepteren en toch OTS wordt opgelegd	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + Dossieronderzoek Raad + interviews Raad + interviews rechters
3.1	Mate waarin bij aanvang van OTS geen perspectief bestaat op terugkeer naar huis en toch OTS wordt opgelegd	Dossieronderzoek Raad + interviews Raad + interviews rechters
3.2	Visie van professionals op de toetsende taak van de Raad ten aanzien van het advies bij OTS met machtiging uithuisplaatsing die al ≥ 2 jaar heeft geduurd	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews Raad + interviews rechters
3.2	Visie van professionals op hoe de toetsende taak van de Raad ten aanzien van het advies bij OTS met machtiging uithuisplaatsing die al ≥ 2 jaar heeft geduurd in de praktijk verloopt	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews Raad + interviews rechters
3.2	Mate waarin raadsonderzoekers het eens zijn met de gecertificeerde instelling wanneer verlenging van een OTS met machtiging uithuisplaatsing verzoeken die ≥ 2 jaar heeft geduurd	Interviews Raad
3.2	Aantal keer dat de jeugdbeschermer de Raad om een advies heeft gevraagd ten aanzien van een verlenging van een OTS met machtiging uithuisplaatsing die ≥ 2 jaar heeft geduurd	Interviews gecertificeerde instellingen
Subdoel 4: Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS		
4.1	Visie van professionals of de beschikking (beter) voorziet in een concrete beschrijving en zo ja, of dit toegevoegde waarde heeft	Interviews Raad
4.1	Eventuele knelpunten die professionals ervaren bij het formuleren van de concrete ontwikkelingsbedreiging	Interviews Raad + interviews rechters
4.1	Of de concrete bedreigingen in de beschikking zijn opgenomen en de daarop afgestemde duur	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + dossieronderzoek Raad + interviews Raad
4.1	Of de concrete bedreigingen in de beschikking zijn vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews GI
4.2	Of de rechter op verzoek van de GI besluit het gezag aan de GI over te dragen met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen

4.2	Of de rechter op verzoek van de GI besluit het gezag aan de GI over te dragen met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling aan de minderjarige	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
4.2	Of de rechter op verzoek van de GI besluit het gezag aan de GI over te dragen met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning ten behoeve van de minderjarige	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
4.3	Of de jeugdbeschermer de rechter heeft verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
4.4	Visie van professionals ten aanzien van de mogelijkheid om schriftelijke aanwijzingen te laten bekrachtigen, al dan niet in combinatie met een dwangmiddel	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
4.4	Of de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige (een) schriftelijke aanwijzing(en) heeft gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen
4.4	Of de jeugdbeschermer de rechter heeft verzocht een schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
4.4	Of de rechter bij bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing eveneens een dwangmiddel heeft opgelegd	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
4.5	Visie van professionals ten aanzien van de mogelijkheid om een geschil over de uitvoering van de OTS aan de rechter voor te leggen	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
4.5	Of de ouder een geschil heeft voorgelegd aan de rechter	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters + interviews ouders
4.5	Of de minderjarige van twaalf jaar of ouder een geschil heeft voorgelegd aan de rechter	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters + interviews jongeren
4.5	Of de gecertificeerde instelling een geschil heeft voorgelegd aan de rechter	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
4.5	Of de opvoeder een geschil heeft voorgelegd aan de rechter	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters + interviews pleegouders
4.5	Of de zorgaanbieder of aanbieder van jeugdhulp een geschil heeft voorgelegd aan de rechter	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
4.6	Mate waarin jeugdbeschermers gebruikmaken van de mogelijkheid om inlichtingen bij derden op te vragen zonder dat hiervoor toestemming van ouders is vereist	Interviews gecertificeerde instellingen
4.6	Mate waarin derden op verzoek van de gecertificeerde instelling inlichtingen die het kind betreffen verstrekken aan de jeugdbeschermer	Interviews gecertificeerde instellingen
4.6	Visie van professionals op de mogelijkheid om inlichtingen bij derden op te vragen zonder dat hiervoor toestemming van ouders is vereist	Interviews gecertificeerde instellingen
4.7	Of bij een kindbeschermingsmaatregel een familiegroepsplan is opgesteld of de mogelijkheid hiertoe is geboden	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen
Subdoel 5: Het waarborgen van stabiliteit en continuïteit van de opvoedingssituatie		
5.1	Visie van professionals op het feit dat de rechter zich moet uitspreken over het eventueel beëindigen van een plaatsing in een pleeggezin ≥ 1 jaar	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
5.1	Mate waarin professionals problemen/knelpunten ervaren bij de toetsing van de rechter van beëindiging van een plaatsing in een pleeggezin ≥ 1 jaar	Interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
5.1	Of de rechter zich heeft uitgesproken over het beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters
5.1	Of de rechter de beëindiging van de plaatsing heeft gehonoreerd	Dossieronderzoek gecertificeerde instellingen + interviews gecertificeerde instellingen + interviews rechters

Bijlage 2. Tabel resultaten dossieronderzoek

1 De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor de keuze van de kindbeschermingsmaatregel

1.1 Nieuwe rechtsgrond ondertoezichtstelling

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 85 van de 102 dossiers is een verlengingsverzoek ingediend.			
	Ja	Nee	N.v.t.
1.1_ma Heeft de gecertificeerde instelling onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd? (N=85)	35,3%	64,7%	-
1.1_mb Indien nee (1.1_ma = nee); waarom heeft de gecertificeerde instelling dit niet onderzocht? (N=55)			
- Gecertificeerde instelling acht ouders niet in staat: 45,5 % - Ouders zijn niet bereid mee te werken: 21,8% - Onduidelijk: 32,7%			
1.1_mc Indien ja (1.1_ma = ja); wat is de conclusie van de gecertificeerde instelling? (N=30)			
- Niet mogelijk: 93,3% - Wel mogelijk: 6,7%			
1.1_md Indien de gecertificeerde instelling hulp in vrijwillig kader niet mogelijk acht (1.1_mc = niet mogelijk); waarom niet? (N=27) ⁵³⁸			
- Gecertificeerde instelling acht ouders niet in staat: 55,6% - Ouders zijn niet bereid mee te werken: 25,9% - Onduidelijk: 0% - Anders + reden: 18,5% - o <i>Aangezien minderjarige pas een paar maanden weer bij ouders woont, kan de GI op dit moment onvoldoende inschatten of de hulp ook bij tegenslagen voldoende wordt geaccepteerd.</i> - o <i>Nog maar net acceptatie</i> - o <i>Wel acceptatie, maar ouders niet in staat zelfstandig ontwikkelingsbedreiging af te wenden. Gelet op complexe en langdurige problematiek is hulpverlening in gedwongen kader noodzakelijk</i> - o <i>Minderjarige heeft begeleiding naar volwassenheid nodig in gedwongen kader. Heeft daarvoor stabiele plek nodig, die hij nu heeft op een groep in een residentiële instelling en het is belangrijk dat dit in stand blijft. Stabiele plek kan hem niet thuis geboden worden. Plaatsing elders doet de stabiele omgeving en verbeteringen teniet.</i> - o <i>Er is een vertrouwensbreuk met het lokale sociale team, waardoor gecertificeerde instelling vreest voor terugval in vrijwillig kader.</i>			
1.1_c Indien gecertificeerde instelling heeft geconcludeerd dat hulp wordt geaccepteerd (1.1_mc = wel mogelijk); wordt gemotiveerd waarom toch OTS verzocht? (N=2)	100%	0%	-
1.1_d Indien gemotiveerd (1.1_c = ja); hoe luidt de motivatie? (N=2)			
- <i>Moeder accepteert haar diagnose niet, waardoor geen zicht komt op de veiligheid / haar beschikbaarheid;</i> - <i>Moeder is pas sinds kort bij machte de noodzakelijke hulpverlening te accepteren. Voorheen niet in staat vanwege psychische problematiek. Nodig dat minderjarige stabiele omgeving heeft in pleeggezin en daarom is toch OTS vereist.</i>			
1.1_na Heeft de gecertificeerde instelling onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is? (N=31) ⁵³⁹	93,5% ⁵⁴⁰	6,5%	-
1.1_nb Heeft de gecertificeerde instelling onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=28) ⁵⁴¹	53,6%	46,4%	-

⁵³⁸ In 28 dossiers achtte de gecertificeerde instelling hulpverlening in het vrijwillig kader niet mogelijk. Op deze vraag is ten onrechte één keer 'nvt' gescoord waardoor N=27.

⁵³⁹ Deze vraag en de daaropvolgende vragen 1.1_nb en 1.1_nc zijn alleen gescoord voor dossiers met een OTS met uithuisplaatsing, omdat de aanvaardbare termijn vrijwel geen rol speelt bij zaken waarin minderjarigen niet uit huis zijn geplaatst. In 35 dossiers is verlenging voor een OTS met machtiging tot uithuisplaatsing verzocht, dus voor vier dossiers is deze vraag ten onrechte niet ingevuld. In veel dossiers noemde de GI een bepaalde termijn in maanden. In die gevallen is bij deze vraag antwoordmogelijkheid 'ja' gescoord, maar het is ook mogelijk dat de GI deze termijn zonder eigen onderzoek heeft overgenomen uit het raadsrapport. Overigens was een derde antwoordmogelijkheid 'onduidelijk', maar dit is geen enkele keer gescoord.

⁵⁴⁰ Antwoordmogelijkheid 'ja' is gescoord indien in het verzoekschrift (inclusief bijlagen) een tijdsduur is genoemd waarbinnen er duidelijkheid moet zijn voor de minderjarige.

⁵⁴¹ Deze vraag was aanvankelijk een vervolgvraag op 1.1_na: deze vraag zou alleen worden gescoord als de GI ook heeft onderzocht *wat* de AT is. Desondanks is later besloten deze vraag ook te scoren als de GI dit niet heeft

1.1_nc Indien de gecertificeerde instelling bovenstaande heeft onderzocht (1.1_nb = ja); wat is de uitkomst? (N=15) - De verwachting is dat ouders het zelf weer kunnen binnen de aanvaardbare termijn: 86,7% - De verwachting is twijfelachtig: 0% - De verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid zelf te dragen: 13,3%			
1.1_i Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd (N=76)? ⁵⁴²	36,8%	63,2%	-
1.1_j Indien ja (1.1_i = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? (N=28) - Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 32,1% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd, maar niet in staat: 35,7% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd en in staat: 21,4% - Onduidelijk: 10,7%			
1.1_k Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=30) ⁵⁴³	30%	70%	
1.1_l Indien ja (1.1_k = ja); wat is de uitkomst? (N=9) - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0% - De verwachting is twijfelachtig: 44,4% - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 22,2% - Onduidelijk: 33,3%⁵⁴⁴			

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Regioplan: N=58 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2015. In 36 dossiers (62,1%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (37,9%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=60 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2016. In 38 dossiers (63,3%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (36,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=61 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS in 2019. In 38 dossiers (62,3%) betrof het een OTS en in 23 dossiers (37,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
1.1_a Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd? (N=58)	93,1%	6,9%	-
1.1_a Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd? (N=60)	97%	3%	-
1.1_a Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd? (N=61)	95,1%	4,9%	
1.1_b Indien ja (1.1_a = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=54) - Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 81,5% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 18,5%			
1.1_b Indien ja (1.1_a = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=58) - Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 69% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 31% gezagsbeëindigende			

onderzocht, want in sommige gevallen heeft de rechter of de Raad voor de Kinderbescherming een aanvaardbare termijn bepaald en kijkt de GI alsnog of de verwachting gerechtvaardigd is of ouders binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor verzorging en opvoeding kunnen dragen. Daarom wijkt deze N af van het aantal dossiers waarin de GI heeft onderzocht wat de AT is (N=2) of het aantal verlengingsverzoeken voor OTS met een machtiging tot uithuisplaatsing (N=35).

⁵⁴² Van de 85 dossiers waarin een verlengingsverzoek is ingediend, was in 84 gevallen de beschikking betreffende de verlenging in het dossier te vinden. Vervolgens is slechts gekeken naar de dossiers waarin de rechter het verzoek (gedeeltelijk) toewijst (N=76), omdat de rechter anders niet verplicht is alle gronden langs te gaan.

⁵⁴³ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter het verzoek tot OTS én machtiging tot uithuisplaatsing (gedeeltelijk) toewijst. De reden hiervoor is dat de aanvaardbare termijn vrijwel geen rol speelt in zaken waarin minderjarigen niet uit huis zijn geplaatst en de rechter slechts verplicht is alle gronden te behandelen bij toewijzing van het verzoek. Van de 35 dossiers met een machtiging tot uithuisplaatsing is in 30 dossiers het verlengingsverzoek van de machtiging uithuisplaatsing (gedeeltelijk) toegewezen.

Antwoordmogelijkheid 'ja' is alleen gescoord indien de rechter op basis van de feiten en omstandigheden van het geval tot een inhoudelijk oordeel komt ten aanzien van de vraag of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

⁵⁴⁴ Antwoordmogelijkheid 'onduidelijk' is gescoord indien in de beschikking enkel de wettelijke grondslag was opgenomen maar de rechter hier verder geen overwegingen aan heeft gewijd.

1.1_b Indien ja (1.1_a = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=57)⁵⁴⁵ • Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 52,6% • Benodigde hulp wordt geaccepteerd, maar niet in staat: 45,6% • Benodigde hulp wordt geaccepteerd en in staat: 0% • Onduidelijk: 1,8%			
1.1_c Indien 1.1_b = benodigde hulp wordt geaccepteerd; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS? (N=10)	100%	0%	
1.1_c Indien 1.1_b = benodigde hulp wordt geaccepteerd; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS? (N=18)	94%	6%	
1.1_c Indien 1.1_b = benodigde hulp wordt geaccepteerd en in staat; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS? (N=0)	-	-	
1.1_e Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is? (N=22) ⁵⁴⁶	77,3%	22,7%	
1.1_e Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is? (N=22) ⁵⁴⁷	86,4%	13,6%	
1.1_e Heeft de raadsonderzoeker onderzocht wat voor de minderjarige, gelet op de persoon en leeftijd, de aanvaardbare termijn is? (N=23) ⁵⁴⁸	73,9%	26,1%	
1.1_f Indien ja (1.1_e = ja); heeft de raadsonderzoeker onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=17)	100%	0%	
1.1_f Indien ja (1.1_e = ja); heeft de raadsonderzoeker onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=19)	100%	0%	
1.1_f Indien ja (1.1_e = ja); heeft de raadsonderzoeker onderzocht of de verwachting is gerechtvaardigd dat ouders binnen deze termijn zelf de verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=17)	82,4%	17,6%	
1.1_g Indien ja (1.1_f = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=17) • De verwachting is dat ouders het zelf weer kunnen binnen de aanvaardbare termijn: 11,8% • De verwachting is twijfelachtig: 52,9% • De verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid zelf te dragen: 35,3%			
1.1_g Indien ja (1.1_f = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=19) • De verwachting is dat ouders het zelf weer kunnen binnen de aanvaardbare termijn: 21% • De verwachting is twijfelachtig: 47% • De verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid zelf te dragen: 32%			
1.1_g Indien ja (1.1_f = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=14) • De verwachting is dat ouders het zelf weer kunnen binnen de aanvaardbare termijn: 35,7% • De verwachting is twijfelachtig: 42,9% • De verwachting is dat ouders niet in staat zijn om de verantwoordelijkheid zelf te dragen: 21,4%			
1.1_h Indien 1.1_g = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS? (N=6)	100%	0%	
1.1_h Indien 1.1_g = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS? (N=6)	83%	0%	
1.1_h Indien 1.1_g = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen; wordt gemotiveerd waarom toch verzoek wordt ingediend voor OTS? (N=3)	100%	0%	
1.1_i Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd? (N=58)	43,1%	56,9%	

⁵⁴⁵ Van de 58 dossiers waarin de raadsonderzoeker heeft onderzocht of de benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd, is deze vraag ten onrechte één keer niet gescoord.

⁵⁴⁶ Deze vraag en de daaropvolgende vragen 1.1_f, 1.1_g en 1.1_h zijn alleen gescoord bij de dossiers met een OTS met uithuisplaatsing, omdat de aanvaardbare termijn vrijwel geen rol speelt bij zaken waarin minderjarigen niet uit huis zijn geplaatst.

⁵⁴⁷ Deze vraag is alleen gescoord bij de dossiers met een OTS met uithuisplaatsing, omdat de aanvaardbare termijn vrijwel geen rol speelt bij zaken waarin minderjarigen niet uit huis zijn geplaatst.

⁵⁴⁸ Deze vraag is alleen gescoord bij de dossiers met een OTS met uithuisplaatsing, omdat de aanvaardbare termijn vrijwel geen rol speelt bij zaken waarin minderjarigen niet uit huis zijn geplaatst.

1.1_i Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd? (N=60)	45%	55%	
1.1_i Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of benodigde hulp onvoldoende wordt geaccepteerd? (N=58) ⁵⁴⁹	56,9%	43,1% ⁵⁵⁰	
1.1_j Indien ja (1.1_i = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? (N=25)			
- Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 76% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 24%			
1.1_j Indien ja (1.1_i = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? (N=27)			
- Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 67% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd: 33%			
1.1_j Indien ja (1.1_i = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? (N=33)			
- Benodigde hulp wordt onvoldoende geaccepteerd: 54,5% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd, maar niet in staat: 42,4% - Benodigde hulp wordt geaccepteerd en in staat: 3% - Onduidelijk: 0%			
1.1_k Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=22) ⁵⁵¹	18,2%	81,8%	
1.1_k Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=22) ⁵⁵²	13,6%	86,4%	
1.1_k Heeft de rechter in zijn oordeel over de OTS getoetst of ouders binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=20) ⁵⁵³	15%	85%	
1.1_l Indien ja (1.1_k = ja); wat is de uitkomst? (N=6)			
- Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 50% - De verwachting is twijfelachtig: 33,3% - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 16,7%			
1.1_l Indien ja (1.1_k = ja); wat is de uitkomst? (N=3)			
- Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0% - De verwachting is twijfelachtig: 100% - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0%			
1.1_l Indien ja (1.1_k = ja); wat is de uitkomst? (N=3)			
- Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 33,3% - De verwachting is twijfelachtig: 67,7% - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0%			

1.2 Gezagsbeëindigende maatregel met nieuwe rechtsgrond (artikel 1:266 lid 1 BW)

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Regioplan: N=40 waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel na 1 januari 2015.			
Tussenevaluatie: N=40 waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel na 1 januari 2016.			
Eindevaluatie: N=40 waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel in 2019.			
	Ja	Nee	N.v.t.
1.2_a Heeft de jeugdbeschermers in zijn verzoek tot onderzoek aan de Raad voor de Kinderbescherming gemotiveerd waarom ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? N.v.t.: RvdK is ambtshalve onderzoek gestart. (N=40)	42,5 %	42,5%	15 %

⁵⁴⁹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter het verzoek (gedeeltelijk) toewijst, omdat de rechter anders niet verplicht is alle gronden langs te gaan. In 58 van de 61 dossiers zijn de verzoeken (gedeeltelijk) toegewezen.

⁵⁵⁰ Van de 25 dossiers waar de rechter niet heeft getoetst of de hulp voldoende is geaccepteerd, heeft hij in 15 van de gevallen wel de grond benoemd.

⁵⁵¹ Dit betreffen alleen dossiers waarin een OTS met een machtiging uithuisplaatsing is verzocht.

⁵⁵² Dit betreffen alleen dossiers waarin een OTS met een machtiging uithuisplaatsing is verzocht.

⁵⁵³ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter het verzoek tot OTS met een machtiging tot uithuisplaatsing (gedeeltelijk) toewijst omdat de aanvaardbare termijn vrijwel geen rol speelt bij zaken waarin minderjarigen niet uit huis zijn geplaatst en de rechter slechts verplicht is alle gronden te behandelen bij toewijzing van het verzoek. Van de 23 dossiers met machtiging uithuisplaatsing is in 20 dossiers het verzoek (gedeeltelijk) toegewezen. Antwoordmogelijkheid 'ja' is alleen gescoord indien de rechter op basis van de feiten en omstandigheden van het geval tot een inhoudelijk oordeel komt ten aanzien van de vraag of ouders binnen een aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

1.2_a Heeft de jeugdbeschermers in zijn verzoek tot onderzoek aan de Raad voor de Kinderbescherming gemotiveerd waarom ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? N.v.t.: RvdK is ambtshalve onderzoek gestart. (N=35) ⁵⁵⁴	74%	14%	11%
1.2_ai Heeft de jeugdbeschermers in zijn verzoek tot onderzoek aan de Raad voor de Kinderbescherming gemotiveerd of ouders opvoedperspectief hebben? (N=32) ⁵⁵⁵	93,8%	6,2%	
1.2_aai Wordt er bij kb-maatregel beargumenteerd waarom van een OTS/MUHP geen resultaat wordt verwacht? (N=8) ⁵⁵⁶	37,5%	37,5%	25% ⁵⁵⁷
1.2_b Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=40)	95%	5%	
1.2_b Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=40)	97,5%	2,5%	
1.2_b Heeft de raadsonderzoeker onderzocht of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? Nvt is 'aanvaardbare termijn is verstreken' (N=40)	30%	7,5%	62,5%
1.2_c Indien ja (1.2_b = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=38) - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 100 % - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 %			
1.2_c Indien ja (1.2_b = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=39) - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 100 % - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0 %			
1.2_c Indien ja of aanvaardbare termijn is verstreken (1.2_b = ja of n.v.t.); wat is de uitkomst van bovengenoemde onderzoeksvraag? (N=37) ⁵⁵⁸ - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 91,9% - Twijfelachtig: 0% - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0% - Ouders zijn akkoord: 8,1%			
1.2_d Heeft de rechter in zijn oordeel over voogdij getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=40)	80%	20%	
1.2_d Heeft de rechter in zijn oordeel over voogdij getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? (N=40)	85%	15%	
1.2_d Heeft de rechter in zijn oordeel over gezagsbeëindiging getoetst of ouders niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen? Nvt: termijn is reeds verstreken. (N=40)	30%	15% ⁵⁵⁹	55%
1.2_e Indien ja (1.2_d = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? (N=32) - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 100% - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0%			
1.2_e Indien ja (1.2_d = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? (N=34) - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 100% - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0%			
1.2_e Indien ja (1.2_d = ja); wat is de uitkomst van bovengenoemde toets? (N=12) - Ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 91,7% - Ouders kunnen binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen: 0% - De verwachting is twijfelachtig: 8,3%			
1.2_f Indien 1.2_e = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen en verzoek is niet gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom geen gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd? (N=0)	-	-	

⁵⁵⁴ Bij 5 dossiers ontbrak de VTO, waardoor dit niet bekeken kon worden.

⁵⁵⁵ Dit betreffen alleen de dossiers waar een OTS met een machtiging tot uithuisplaatsing aan de VTO vooraf is gegaan.

⁵⁵⁶ Dit betreffen alleen de dossiers waar geen OTS met een machtiging tot aan de VTO vooraf is gegaan.

⁵⁵⁷ In twee dossiers is antwoordmogelijkheid 'n.v.t.' gescoord omdat de moeder het kind afstaat ter adoptie of de moeder niet in beeld is.

⁵⁵⁸ Dit betreffen alle dossiers waar ofwel de raadsonderzoeker heeft onderzocht of ouders binnen aanvaardbare termijn de verantwoordelijkheid voor verzorging en opvoeding kunnen dragen (N=12), ofwel waar de aanvaardbare termijn reeds is verstreken (N=25).

⁵⁵⁹ Van de zes dossiers waarin de rechter niet heeft getoetst, heeft de rechter wel 3 keer dit wettelijk criterium genoemd.

1.2_f Indien 1.2_e = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid kunnen dragen en verzoek is niet gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom geen gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd? (N=0)	-	-	
1.2_f Indien 1.2_e = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen en verzoek is niet gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom geen gezagsbeëindigende maatregel wordt opgelegd? (N=2)	100%	0%	
1.2_g Indien ja (1.2_f = ja); hoe luidt motivatie? (N=2) - <i>Moeder heeft in afgelopen periode prille maar positieve ontwikkeling doorgemaakt en ondersteunt plaatsing bij grootouders, gezagsbeëindigende maatregel dus niet noodzakelijk voor duidelijkheid opvoedperspectief. gezagsbeëindigende maatregel kan de prille ontwikkeling die de kinderen goed doet verstoren;</i> - <i>Moeder is niet in staat om voor kinderen te zorgen en heeft dit geaccepteerd. Er is een goede band tussen moeder, gezinsvoogd en kinderen, er is dus geen dreiging in de ontwikkeling van de kinderen waarmee niet aan het wettelijk criterium wordt voldaan.</i>			

1.3 Verzoekschrift bespreken met minderjarige (artikel 799a lid 2 Rv)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=61; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor 1 januari 2015. In 28 dossiers (45,9%) betrof het een OTS en in 33 dossiers (54,1%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) en OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? (N=21) ⁵⁶⁰	76,2%	23,8%	
1.3_b Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? (N=21) ⁵⁶¹	76,2%	23,8%	
1.3_c Is de OTS in het verleden reeds verlengd? (N=61)	70,5%	29,5%	
1.3_ca Is voor de OTS een verlengingsverzoek ingediend? (N=102)	75%	25%	
1.3_cb Indien 1.3_ca = ja; is de OTS in het verleden reeds verlengd? (N=60) ⁵⁶²	90%	10%	
1.3_c Is voor de OTS een verlengingsverzoek ingediend? (N=102)	83,3% ⁵⁶³	16,7%	
1.3_d Indien ja (1.3_c = ja) en minderjarige 12>; heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? (N=23) ⁵⁶⁴	95,7%	4,3%	
1.3_d Indien ja (1.3_ca = ja) en minderjarige 12>; heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? (N=30) ⁵⁶⁵	56,7%	43,3%	
1.3_d Indien ja (1.3_c = ja); heeft de jeugdbeschermer het verlengingsverzoek besproken met de minderjarige? (N=85) ⁵⁶⁶	34,1%	65,9%	

⁵⁶⁰ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁶¹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten. In zes dossiers ontbrak het raadsrapport en kon dit niet meer worden achterhaald.

⁵⁶² Van de 77 dossiers waarin voor de OTS een verlengingsverzoek is ingediend, mist in 17 dossiers de beschikking.

⁵⁶³ Van deze 85 gevallen zijn er 50 verlengingsverzoeken van een kale OTS en 35 verlengingsverzoeken van een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

⁵⁶⁴ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁶⁵ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁶⁶ Omdat in zowel artikel 799a lid 2 Rv als het Procesreglement Civiel jeugdrecht van april 2019 onder 2.3 (geldend ten tijde van indiening van het verzoek) geen leeftijdsgrens wordt genoemd, zijn alle dossiers meegenomen. Daarom zijn de percentages van het huidige dossieronderzoek afwijkend ten opzichte van die van de eerdere onderzoeken. Wanneer zoals in de eerdere onderzoeken slechts de dossiers worden meegenomen die minderjarigen van 12 jaar en ouder betreffen, heeft de jeugdbeschermer met het merendeel van de minderjarigen de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken (68,8% wel tegenover 31,2% niet).

Van de 85 dossiers was in 53 van de gevallen de minderjarige jonger dan 12 jaar, waarvan in 7 gevallen de inhoud en strekking wel met de minderjarige is besproken.

1.3_e Indien de OTS in het verleden reeds is verlengd (1.3_c = ja) en minderjarige 12+; heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? (N=23) ⁵⁶⁷	78,3%	21,7%	
1.3_e Indien voor de OTS een verlengingsverzoek is ingediend (1.3_ca = ja) en minderjarige 12+; heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? (N=30) ⁵⁶⁸	53,3%	46,7%	
1.3_e Indien het verlengingsverzoek met de minderjarige is besproken (1.3_d = ja); heeft de jeugdbeschermer de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? (N=29) ⁵⁶⁹	93,1%	6,9%	

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Regioplan: N=58 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2015. In 36 dossiers (62,1%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (37,9%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=60 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2016. In 38 dossiers (63,3%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (36,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=61 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS in 2019. In 38 dossiers (62,3%) betrof het een OTS en in 23 dossiers (37,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
1.3_aa Heeft de raadsonderzoeker in het kader van het raadsonderzoek met de minderjarige gesproken? (N=61) ⁵⁷⁰	68,9%	31,1% ⁵⁷¹	
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? (N=34) ⁵⁷²	76,5%	23,5%	
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? (N=19) ⁵⁷³	78,9%	21,1%	
1.3_a Heeft de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken met de minderjarige? (N=61) ⁵⁷⁴	36,1%	63,9%	

De jongste minderjarige waar de jeugdbeschermer de inhoud en strekking van het verzoekschrift mee heeft besproken, was 8 jaar oud. Van de 53 dossiers waarin de minderjarige jonger was dan 12 jaar, waren 28 minderjarigen 7 jaar of jonger ten tijde van het verlengingsverzoek.

⁵⁶⁷ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁶⁸ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁶⁹ Dit betreffen alle dossiers waarin de jeugdbeschermer de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige heeft besproken, ongeacht de leeftijd van de minderjarige. Van de zeven van de 53 dossiers waarin de jeugdbeschermer de inhoud en strekking met de minderjarige jonger dan 12 jaar heeft besproken, heeft de jeugdbeschermer ook in alle zeven gevallen de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift.

⁵⁷⁰ Van de 61 dossiers betroffen 39 dossiers minderjarigen jonger dan 12 jaar. In 21 van deze 39 dossiers heeft de raadsonderzoeker wel met de minderjarige gesproken in het kader van het raadsonderzoek. De enige keer dat de raadsonderzoeker niet in het kader van het raadsonderzoek met de minderjarige ouder dan 12 jaar heeft gesproken, was na overleg met en op verzoek van de ouders. De jongste minderjarige die een raadsonderzoeker in het kader van het raadsonderzoek heeft gesproken, was 3 jaar oud. Van de 39 dossiers waarin de minderjarige jonger was dan 12 jaar, waren acht minderjarigen 2 jaar of jonger (N=5) of ongeboorn (N=3) ten tijde van het verzoek.

⁵⁷¹ In één dossier was de minderjarige 12 jaar of ouder ten tijde van het verzoek. In acht dossiers was de minderjarige 2 jaar of jonger of ongeboorn ten tijde van het verzoek.

⁵⁷² Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁷³ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁷⁴ Omdat in zowel artikel 799a lid 2 Rv als het Procesreglement Civiel jeugdrecht van april 2019 onder 2.3 (geldend ten tijde van indiening van het verzoek) geen leeftijdsgrens wordt genoemd, zijn alle dossiers meegenomen. Zie ook het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming versie 2016 en 2020 (geldend ten tijde van indiening van het verzoek): op respectievelijk p. 9 en 17 staat dat kinderen onder de 12 jaar in principe in een gesprek worden geïnformeerd over de inhoud van de (concept)rapportage. Daarom zijn de percentages van het huidige dossieronderzoek afwijkend ten opzichte van die van de eerdere onderzoeken.

1.3_b Heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? (N=34) ⁵⁷⁵	76,5%	23,5%	
1.3_b Indien ja (1.3a = ja); heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? (N=15) ⁵⁷⁶	87%	13%	
1.3_b Indien ja (1.3a = ja); heeft de raadsonderzoeker de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift? (N=22) ⁵⁷⁷	77,3%	22,7%	

2 Het verbreden van de toegang tot een kinderschermingsmaatregel

2.1 Burgemeester (voor OTS) en gecertificeerde instelling (voor voogdij) kunnen Raad voor de Kinderbescherming verzoeken onderzoeksresultaten voor te leggen aan kinderrechter

2.2 Ouder/opvoeder kan verzoekschrift indienen

2.3 Kinderrechter kan verzoekschrift ambtshalve aanvullen met broertjes en zusjes

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Regioplan: N=58 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2015. In 36 dossiers (62,1%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (37,9%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=60 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2016. In 38 dossiers (63,3%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (36,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=61 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS in 2019. In 38 dossiers (62,3%) betrof het een OTS en in 23 dossiers (37,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
2.3_a Heeft de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht gesteld? (N=17) ⁵⁷⁸	0 %	100%	-

Wanneer zoals in de eerdere onderzoeken slechts de dossiers worden meegenomen die minderjarigen van 12 jaar en ouder betreffen, heeft de raadsonderzoeker met vrijwel alle minderjarigen de inhoud en strekking van het verzoekschrift besproken (77,3% wel tegenover 22,7% niet).

Van de 61 dossiers betroffen 39 dossiers minderjarigen jonger dan 12 jaar, waarvan in vijf dossiers de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift met de minderjarige heeft besproken.

De jongste minderjarige waar de raadsonderzoeker de inhoud en strekking van het verzoekschrift mee heeft besproken, was 5 jaar oud. Van de 39 dossiers waarin de minderjarige jonger was dan 12 jaar, waren 17 minderjarigen 4 jaar of jonger (N=14) of ongeboren (N=3) ten tijde van het verzoek.

⁵⁷⁵ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁷⁶ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt en de inhoud en strekking van het verzoek met de minderjarige is besproken. De dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 nog niet had bereikt en/of de inhoud en strekking van het verzoek niet met de minderjarige is besproken, zijn buiten toepassing gelaten.

⁵⁷⁷ Omdat in zowel artikel 799a lid 2 Rv als het Procesreglement Civiel jeugdrecht van april 2019 onder 2.3 (geldend ten tijde van indiening van het verzoek) geen leeftijdsgrens wordt genoemd, zijn alle dossiers meegenomen. Zie ook het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming versie 2016 en 2020 (geldend ten tijde van indiening van het verzoek): op respectievelijk p. 9 en 17 staat dat kinderen onder de 12 jaar in principe in een gesprek worden geïnformeerd over de inhoud van de (concept)rapportage. Daarom zijn de percentages van het huidige dossieronderzoek afwijkend ten opzichte van die van de eerdere onderzoeken. Wanneer zoals in de eerdere onderzoeken slechts de dossiers worden meegenomen die minderjarigen van 12 jaar en ouder betreffen, heeft de raadsonderzoeker in de meeste gevallen de reactie van de minderjarige opgenomen in het verzoekschrift (82,4% wel tegenover 17,6% niet).

Van de 61 dossiers betroffen 39 dossiers minderjarigen jonger dan 12 jaar, waarvan in 3 dossiers de reactie van de minderjarige in het verzoekschrift was opgenomen.

De jongste minderjarige waarvan de mening door een raadsonderzoeker in het verzoekschrift was opgenomen, was 5 jaar oud. Van de 39 dossiers waarin de minderjarige jonger was dan 12 jaar, waren 17 minderjarigen 4 jaar of jonger (N=14) of ongeboren (N=3) ten tijde van het verzoek.

⁵⁷⁸ Dit betreffen alleen de dossiers met minderjarigen die (een) broertje(s) en/of zusje(s) hebben.

2.3_a Heeft de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht gesteld? (N=44) ⁵⁷⁹	0 %	100%	-
2.3_a Heeft de rechter broertjes/zusjes ambtshalve onder toezicht gesteld? (N=45) ⁵⁸⁰	0 %	100%	-

3 Voorkomen oneigenlijk gebruik/verlening van de ondertoezichtstelling

3.1 Nieuwe rechtsgrond ondertoezichtstelling

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 85 van de 102 dossiers is een verlengingsverzoek ingediend.			
	Ja	Nee	N.v.t.
3.1_a Indien benodigde hulp wordt geaccepteerd, ouders hiertoe in staat zijn en verzoek is gehonoreerd (1.1_j = benodigde hulp wordt geaccepteerd en in staat); wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd? (N=6)	66,7%	33,3%	-
3.1_b Indien ja (3.1_a = ja); wat is toelichting? (N=4) - Om goed te laten verlopen dat ouders zelf hulp regelen is de OTS voor 3 maanden verlengd en voor het overige aangehouden; - Rechter acht verlenging OTS van 2 maand noodzakelijk, zodat er een goede en zorgvuldige overdracht kan plaatsvinden richting het gebiedsteam - Moeder heeft verlenging OTS voor zes maand verzocht, omdat zij een half jaar heeft moeten wachten op een vaste gezinsmanager en vanwege de onzekerheid door de gevolgen van de coronapandemie; - Ouders kunnen niet met elkaar communiceren vanwege een vechtscheiding. Nieuw hulptraject moet nog opstarten, zodat nog onduidelijk is of ouders er wel in zullen slagen de bedreigde ontwikkeling af te wenden.			

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Regioplan: N=58 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2015. In 36 dossiers (62,1%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (37,9%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=60 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS na 1 januari 2016. In 38 dossiers (63,3%) betrof het een OTS en in 22 dossiers (36,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=61 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS in 2019. In 38 dossiers (62,3%) betrof het een OTS en in 23 dossiers (37,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
3.1_a Indien 1.1_j = benodigde hulp wordt geaccepteerd en verzoek is gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd? (N=4)	100%	0%	
3.1_a Indien 1.1_j = benodigde hulp wordt geaccepteerd en verzoek is gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd? (N=9)	89%	11%	
3.1_a Indien 1.1_j = benodigde hulp wordt geaccepteerd en in staat en verzoek is gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd? (N=1)	100%	0%	
3.1_b Indien ja (3.1_a = ja); wat is toelichting? (N=1) - Ouders zijn verdachte in een strafrechtelijke procedure. Gezien de mogelijke gevangenisstraf toch nodig om regie te hebben.			
3.1_c Indien 1.1_l = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen en verzoek is gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd? (N=1)	0 %	100%	
3.1_c Indien 1.1_l = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen en verzoek is gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd? (N=0)	-	-	-
3.1_c Indien 1.1_l = ouders kunnen niet binnen aanvaardbare termijn verantwoordelijkheid dragen en verzoek is gehonoreerd; wordt gemotiveerd waarom toch OTS wordt opgelegd? (N=0)	-	-	-

3.2 Adviserende taak voor de Raad voor de Kinderbescherming bij het verlengen van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing langer dan twee jaar

4 Een transparante en doelgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling

⁵⁷⁹ Dit betreffen alleen de dossiers met minderjarigen die (een) broertje(s) en/of zusje(s) hebben.

⁵⁸⁰ Dit betreffen alleen de dossiers met minderjarigen die (een) broertje(s) en/of zusje(s) hebben.

4.1 Opnemen concrete bedreigingen in de beschikking (artikel 1:255 lid 4 BW)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=38; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd na 1 januari 2015. In 18 dossiers (47,5%) betrof het een OTS en in 20 dossiers (52,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.1_a Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen? (N=36) ⁵⁸¹	83,3%	16,7%	
4.1_a Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen? (N=61) ⁵⁸²	47,5%	52,5%	
4.1_a Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen? (N=76) ⁵⁸³	52,6%	47,4%	
4.1_b En de daarop afgestemde duur van de OTS? (N=36) ⁵⁸⁴	69,4%	30,6%	
4.1_b En de daarop afgestemde duur van de OTS?	-	-	
4.1_b Indien 4.1_a = ja; is de daarop afgestemde duur van de OTS in de beschikking opgenomen? (N=40) ⁵⁸⁵	30%	70%	
4.1_d Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak? (N=36) ⁵⁸⁶	88,9%	11,1%	
4.1_d Zijn de concrete bedreigingen vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak? ⁵⁸⁷	-	-	
4.1_d Zijn de concrete bedreigingen vertaald naar concrete werkdoelen in het plan van aanpak? ⁵⁸⁸ (N=96) ⁵⁸⁹	82,3%	17,7%	

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Eindevaluatie: N=61 dossiers waarin de raadsontzeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS in 2019. In 38 dossiers (62,3%) betrof het een OTS en in 23 dossiers (37,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.1_a Zijn de concrete bedreigingen in de beschikking opgenomen? (N=58) ⁵⁹⁰	96,6% ⁵⁹¹	3,4%	

4.2 Verzoek ontnemen van gezag op onderdelen (artikel 1:265e BW)

⁵⁸¹ In twee dossiers is dit onbekend in verband met ontbreken van de beschikking.

⁵⁸² In 77 van de 102 dossiers is een verlengingsverzoek ingediend en bij 61 van deze 77 dossiers was een beschikking in het dossier te vinden.

⁵⁸³ In 85 van de 102 dossiers is een verlengingsverzoek ingediend. Bij 84 van deze 85 dossiers was een beschikking in het dossier te vinden. Vervolgens is slechts gekeken naar de dossiers waarin de rechter het verzoek (gedeeltelijk) toewijst (N=76), omdat de rechter anders niet verplicht is alle gronden langs te gaan.

⁵⁸⁴ In twee dossiers is dit onbekend in verband met het ontbreken van de beschikking.

⁵⁸⁵ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter de concrete bedreigingen in de beschikking heeft opgenomen.

⁵⁸⁶ In twee dossiers is dit onbekend in verband met ontbreken van de beschikking.

⁵⁸⁷ Alleen gekeken naar concrete werkdoelen, niet of deze overeenkomen met de concrete bedreiging in de beschikking.

⁵⁸⁸ Bij deze vraag is gekeken naar of er concrete werkdoelen zijn opgenomen in het plan van aanpak én of deze overeenkomen met de concrete bedreiging in de beschikking.

⁵⁸⁹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter de concrete bedreigingen in de beschikking betreffende de eerste OTS (de start van de OTS) heeft opgenomen. Immers, als de rechter geen concrete ontwikkelingsbedreiging opneemt in zijn beschikking, kan de GI ook niet op grond hiervan gerichte doelen opstellen.

⁵⁹⁰ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter het verzoek (gedeeltelijk) heeft toegewezen, omdat de rechter anders niet verplicht is alle grondenlangs te gaan. In 58 van de 61 dossiers zijn de verzoeken (gedeeltelijk) toegewezen.

⁵⁹¹ Van de 56 dossiers heeft de rechter in 6 dossiers slechts geconcretiseerd hoe ouders in hun vaardigheden en/of bieden van een adequate opvoedingssituatie tekortschieten (vgl. middelengebruik, geen onderdak, kinderen alleen laten). In 50 dossiers is de rechter concreet ingegaan op de gevolgen van de minderjarige en/of eventuele kindsignalen (vgl. loyaliteitsconflict, bedplassen).

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=99; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015. In 46 dossiers (46,5%) betrof het een OTS en in 53 dossiers (53,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.2_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI? (N=81) ⁵⁹²	0%	100%	-
4.2_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI? (N=83) ⁵⁹³	2,4%	97,6%	-
4.2_a Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI? (N=37) ⁵⁹⁴	0%	100%	-
4.2_b Indien ja (4.2_a = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=0) ⁵⁹⁵	-	-	-
4.2_b Indien ja (4.2_a = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=2) ⁵⁹⁶	(50%)	(0%)	-
4.2_b Indien ja (4.2_a = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=0) ⁵⁹⁷	-	-	-
4.2_d Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI? (N=53) ⁵⁹⁸	3,8%	96,2%	-
4.2_d Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI? (N=51) ⁵⁹⁹	7,8%	92,2%	-
4.2_d Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI? (N=50) ⁶⁰⁰	2%	98%	-
4.2_e Indien ja (4.2_d = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=2) ⁶⁰¹	50%	50%	-
4.2_e Indien ja (4.2_d = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=4) ⁶⁰²	75%	-	-
4.2_e Indien ja (4.2_d = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=1) ⁶⁰³	0%	100%	-
4.2_f. Indien nee (4.2_e = nee); waarom niet? (N=1) <i>De minderjarige had de gerechtigde leeftijd om zelf een medische behandeling aan te vragen, deelgezag bleek niet nodig.</i>			
4.2_f. Indien nee (4.2_e = nee); wat is de toelichting op de beslissing? (N=1) - <i>GI en ouders zijn niet ter zitting verschenen. GI heeft laten weten dat ouders inmiddels toestemming hebben verleend voor medische behandeling.</i>			

⁵⁹² Voor deze vraag zijn alleen de dossiers meegenomen van minderjarigen die leerplichtig zijn.

⁵⁹³ Voor deze vraag zijn alleen de dossiers meegenomen van minderjarigen die leerplichtig zijn.

⁵⁹⁴ Voor deze vraag zijn alleen de dossiers meegenomen van minderjarigen die leerplichtig zijn en uit huis zijn geplaatst aangezien artikel 1:265e BW bepaalt dat een dergelijk verzoek alleen mogelijk is in geval van een machtiging tot uithuisplaatsing.

⁵⁹⁵ Voor deze vraag kwam geen dossier in aanmerking omdat in geen enkel dossier de jeugdbeschermer de rechter heeft verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI.

⁵⁹⁶ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer heeft verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI.

⁵⁹⁷ Voor deze vraag kwam geen dossier in aanmerking, omdat in geen enkel dossier de jeugdbeschermer de rechter heeft verzocht het gezag met betrekking tot aanmelding van de minderjarige bij de onderwijsinstelling te laten uitoefenen door de GI.

⁵⁹⁸ Voor deze vraag zijn alleen de dossiers met OTS met uithuisplaatsing meegenomen.

⁵⁹⁹ Voor deze vraag zijn alleen de dossiers met OTS met uithuisplaatsing meegenomen.

⁶⁰⁰ Voor deze vraag zijn alleen de dossiers met OTS met uithuisplaatsing meegenomen.

⁶⁰¹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer heeft verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI.

⁶⁰² Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer heeft verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI.

⁶⁰³ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer heeft verzocht het gezag met betrekking tot het geven van toestemming voor een medische behandeling te laten uitoefenen door de GI.

4.2_g Heeft de jeugdbeschermers de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning te laten uitoefenen door de GI? (N=53) ⁶⁰⁴	0%	100%	-
4.2_g Heeft de jeugdbeschermers de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning te laten uitoefenen door de GI? (N=0) ⁶⁰⁵	-	-	-
4.2_g Heeft de jeugdbeschermers de rechter verzocht het gezag met betrekking tot het doen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning te laten uitoefenen door de GI? (N=50) ⁶⁰⁶	0%	100%	-

4.3 Verzoek vaststellen gezag- en omgangsregeling (artikel 1:265g BW)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=99; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015. In 46 dossiers (46,5%) betrof het een OTS en in 53 dossiers (53,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.3_a Heeft de jeugdbeschermers de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen? (N=99)	5,1%	94,9%	
4.3_a Heeft de jeugdbeschermers de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen? (N=102)	7%	-	-
4.3_a Heeft de jeugdbeschermers de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen? (N=102)	6,9%	93,1% ⁶⁰⁷	-
4.3_b Indien ja (4.3_a = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=5) ⁶⁰⁸	80%	20%	-
4.3_b Indien ja (4.3_a = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=7) ⁶⁰⁹	86%	14%	-
4.3_b Indien ja (4.3_a = ja); is dit verzoek door de rechter (gedeeltelijk) toegekend? (N=6) ⁶¹⁰	83,3% ⁶¹¹	16,7%	-
4.3_c Indien 4.3_a = ja; wat is de toelichting op de beslissing van de rechter? (N=6) ⁶¹² - Ouders willen veilige omgang, lastig gebleken door ingewikkelde dynamiek en verslavingsproblematiek vader (toegewezen); - Wenselijk dat ouders meer op een lijn komen qua regels/opvoeding (toegewezen); - Niet in belang kind om vastgestelde omgangsregeling onverkort te handhaven; maar ook niet in belang als er helemaal geen omgang plaatsvindt tussen vader en kind (gedeeltelijk toegewezen) - Omgangsregeling zoals verzocht door GI was al vastgesteld. Deze kon weer worden nageleefd, waardoor het niet noodzakelijk was een nieuwe regeling vast te stellen (afgewezen); - Het belang van de kinderen verzet zich niet tegen de zorgregeling (toegewezen); - Rust en ruimte voor de kinderen om te ontdekken wat ze willen (toegewezen).			

⁶⁰⁴ Aanvankelijk was de bedoeling om alle dossiers van minderjarigen die in Nederland zijn geboren buiten toepassing te laten en aan te merken als 'n.v.t.'. Maar de antwoordmogelijkheid 'nee' is gedurende het dossieronderzoek niet consequent onderscheiden van antwoordmogelijkheid 'n.v.t.' Onbekend is daarom hoeveel 'nee' daadwerkelijk een 'n.v.t.' zouden moeten zijn.

⁶⁰⁵ Voor deze vraag kwam geen dossier in aanmerking, omdat de minderjarige in alle dossiers in Nederland was geboren.

⁶⁰⁶ Voor deze vraag zijn alleen de dossiers betreffende een OTS met uithuisplaatsing meegenomen. Hierbij is niet gekeken naar het geboorteland van de betreffende minderjarige.

⁶⁰⁷ Van deze 95 gevallen heeft de gecertificeerde instelling in zeven gevallen het contact beperkt op grond van artikel 1:265f BW.

⁶⁰⁸ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermers de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen.

⁶⁰⁹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermers de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen.

⁶¹⁰ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermers de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen. Van één van de zeven verzoeken was de uitkomst onduidelijk, omdat de bijbehorende beschikking ontbrak in het dossier.

⁶¹¹ In vier gevallen (66,67%) is het verzoek geheel toegewezen; in één geval (16,7%) is het verzoek gedeeltelijk toegewezen.

⁶¹² Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermers de rechter verzocht de zorg- of omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen. Van één van de zeven verzoeken was de uitkomst onduidelijk, omdat de bijbehorende beschikking ontbrak in het dossier.

4.4 Verzoek bekrachtigen schriftelijke aanwijzing (artikel 1:263 lid 3 BW)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=99; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015. In 46 dossiers (46,5%) betrof het een OTS en in 53 dossiers (53,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.4_a Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige? (N=99)	16,2%	83,8%	-
4.4_a Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige schriftelijke aanwijzingen gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige? (N=102)	23%	77%	-
4.4_a Heeft de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige een schriftelijke aanwijzing gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige? (N=102)	15,7%	84,3%	-
4.4_b Indien ja (4.4_a = ja); waar ziet de schriftelijke aanwijzing op? (N=16) ⁶¹³			
- Omgang/bezoek: 43,8%; - Verzorging en opvoeding: 50%; - Afnemen psychologisch onderzoek: 6,2%.			
4.4_c Indien 4.4_a = ja; Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen? (N=16) ⁶¹⁴	6,3%	93,8%	-
4.4_c Indien 4.4_a = ja; Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen? (N=23) ⁶¹⁵	13%	87%	-
4.4_c Indien 4.4_a = ja; Heeft de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen? (N=16) ⁶¹⁶	31,3%	68,8%	-
4.4_d Indien ja (4.4_c = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=1) ⁶¹⁷	100%	-	-
4.4_d Indien ja (4.4_c = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=3) ⁶¹⁸	33%	67%	-
4.4_d Indien ja (4.4_c = ja); is dit verzoek door de rechter toegekend? (N=5) ⁶¹⁹	60%	40%	-
4.4_e Indien 4.4_c = ja; wat is de toelichting op de beslissing van de rechter? (N=5) ⁶²⁰			
- Niet voldoende onderbouwd (niet toegewezen); - Tijdens zitting zijn GI en moeder gezamenlijk tot omgangsregeling gekomen, dus niet meer nodig (niet toegewezen); - Moeder weigert mee te werken aan omgang met vader (toegewezen); - Sprake van overvraging, waardoor onbetrouwbaar in keuzes. Ouders niet in staat (toegewezen); - Weigering schoolgang naar speciaal onderwijs (toegewezen).			
4.4_f Indien 4.4_d = ja; heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd? (N=1) ⁶²¹	0%	100%	-
4.4_f Indien 4.4_d = ja; heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd? (N=1) ⁶²²	0%	100%	-

⁶¹³ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige een schriftelijke aanwijzing heeft gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

⁶¹⁴ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige een schriftelijke aanwijzing heeft gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

⁶¹⁵ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige een schriftelijke aanwijzing heeft gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

⁶¹⁶ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de ouders van de minderjarige een schriftelijke aanwijzing heeft gegeven inzake de verzorging en opvoeding van de minderjarige.

⁶¹⁷ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen.

⁶¹⁸ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen.

⁶¹⁹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen.

⁶²⁰ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de jeugdbeschermer de rechter verzocht de schriftelijke aanwijzing te bekrachtigen.

⁶²¹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter het verzoek tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing heeft toegewezen.

⁶²² Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter het verzoek tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing heeft toegewezen.

4.4_f Indien 4.4_d = ja; heeft de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel opgelegd? (N=3) ⁶²³	33,3%	67,7%	-
4.4_g Indien ja (4.4_f = ja); welk dwangmiddel? (N=1) ⁶²⁴ - Dwangsom			

4.5 Geschillenregeling (artikel 1:262b BW)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=99; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015. In 46 dossiers (46,5%) betrof het een OTS en in 53 dossiers (53,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) en OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.5_a Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=99)	1%	99%	-
4.5_a Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	7%	93%	-
4.5_a Heeft de ouder een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	0%	100%	-
4.5_c Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=99)	0%	100%	-
4.5_c Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	0%	100%	-
4.5_c Heeft de opvoeder een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	0%	100%	-
4.5_e Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=52) ⁶²⁵	0%	100%	-
4.5_e Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=45) ⁶²⁶	0%	100%	-
4.5_e Heeft de minderjarige een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=38) ⁶²⁷	0%	100%	-
4.5_g Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=99)	1%	99%	-
4.5_g Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	0%	100%	-
4.5_g Heeft de GI een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	0%	100%	-
4.5_i Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=99)	0%	100%	-
4.5_i Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	0%	100%	-
4.5_i Heeft de zorgaanbieder of aanbieder jeugdhulp een geschil voorgelegd aan de rechter? (N=102)	0%	100%	-

4.6 Gegevensuitwisseling zonder toestemming ouders (artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=99; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015. In 46 dossiers (46,5%) betrof het een OTS en in 53 dossiers (53,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) en OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.6_a Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekt aan de gezinsvoogd? (N=99) ⁶²⁸	89,9%	10,1%	-
4.6_a Hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen die het kind betreffen verstrekt aan de gezinsvoogd? (N=102)	77%	23%	-

⁶²³ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter het verzoek tot bekrachtiging van de schriftelijke aanwijzing heeft toegewezen.

⁶²⁴ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de rechter bij de bekrachtiging eveneens een dwangmiddel heeft opgelegd.

⁶²⁵ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt en dus bevoegd was om een dergelijk verzoek te doen.

⁶²⁶ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt en dus bevoegd was om een dergelijk verzoek te doen.

⁶²⁷ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige de leeftijd van 12 jaar had bereikt en dus bevoegd was om een dergelijk verzoek te doen.

⁶²⁸ Indicator had eigenlijk moeten luiden: hebben derden op verzoek van de jeugdbeschermer inlichtingen verstrekt zonder instemming van ouders. Nu is ook 'ja' gescoord in situaties waarin ouders hebben ingestemd met het verstrekken van inlichtingen door derden.

4.7 Familiegroepsplan (artikel 4.1.2 Jeugdwet)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=99; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor of na 1 januari 2015. In 46 dossiers (46,5%) betrof het een OTS en in 53 dossiers (53,5%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
4.7_a Is er een familiegroepsplan opgesteld? (N=99)	11,1%	83,8%	5,1%
4.7_a Is er een familiegroepsplan opgesteld? (N=102)	8%	92%	-
4.7_a Is er een familiegroepsplan opgesteld? (N=102)	2,9%	97,1%	-
4.7_b Indien nee (4.7_a = nee); is er de mogelijkheid geboden tot het maken van een familiegroepsplan? (N=99)	2%	98% ⁶²⁹	-
4.7_c Indien wel mogelijkheid is geboden (4.7_b = ja); wat is de reden dat geen familiegroepsplan is opgesteld? (N=2) - Onduidelijk; - Ouder heeft later aangegeven dat voorkeur uitgaat naar opstellen plan met jeugdbeschermer.			

5 Waarborgen van stabiliteit en continuïteit van opvoedingssituaties bij beslissingen over wijziging in het verblijf van een minderjarige bij een OTS

5.1 Rechterlijke toets (artikel 1:265i BW)

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Regioplan: N=61; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd voor 1 januari 2015. In 28 dossiers (45,9%) betrof het een OTS en in 33 dossiers (54,1%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Tussenevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is opgelegd in 2016. In 51 dossiers (50%) betrof het een OTS en in 51 dossiers (50%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
5.1_a Heeft de rechter zich uitgesproken over het beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar? (N=13) ⁶³⁰	7,7%	92,3%	
5.1_a Heeft de rechter zich uitgesproken over het beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar? (N=25) ⁶³¹	0%	100%	
5.1_a Heeft de rechter zich uitgesproken over het beëindigen van de plaatsing van de minderjarige in een pleeggezin langer dan een jaar? (N=32) ⁶³²	0%	100%	
5.1_b Indien ja (5.1_a = ja); heeft de rechter de beëindiging van de plaatsing gehonoreerd? (N=1)	100%	0%	
5.1_b Indien ja (5.1_a = ja); heeft de rechter de beëindiging van de plaatsing gehonoreerd? (N=0)	-	-	
5.1_b Indien ja (5.1_a = ja); heeft de rechter de beëindiging van de plaatsing gehonoreerd? (N=0)	-	-	

Scheidingsproblematiek

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 85 van de 102 dossiers is een verlengingsverzoek ingediend. In 52 dossiers (51,0%) betrof het een OTS en in 50 dossiers (49,0%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.

⁶²⁹ Antwoordmogelijkheid 'nee' is gescoord indien uit het dossier niet bleek dat deze mogelijkheid is geboden.

⁶³⁰ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige langer dan een jaar bij een pleeggezin heeft verbleven.

⁶³¹ Dit betreffen alleen de dossiers waarin de minderjarige langer dan een jaar bij een pleeggezin heeft verbleven.

⁶³² Van de 50 dossiers betreffende een OTS met machtiging tot uithuisplaatsing is in 18 gevallen ofwel de OTS niet verlengd, ofwel alleen de OTS (zonder uithuisplaatsing) verlengd, ofwel het verzoek tot verlenging van de machtiging uithuisplaatsing geheel afgewezen door de rechter. De overige 32 dossiers zijn meegenomen in het onderzoek maar daarvan kan niet met zekerheid gezegd worden dat de betreffende minderjarigen langer dan een jaar in een pleeggezin hebben verbleven.

	Ja	Nee	N.v.t.
x.x_1 Zijn er aanwijzingen dat er sprake is van scheidingsproblematiek tussen de ouders? (N=52) ⁶³³	57,7%	43,3%	-
x.x_2 Indien ja (x.x_1 = ja); is de OTS gerelateerd aan de scheidingsproblematiek? (N=30)	90% ⁶³⁴	10%	0% ⁶³⁵
x.x_3 Indien ja (x.x_1 = ja); is er reeds hulpverlening ingezet m.b.t. scheidingsproblematiek? (N=30)	56,7%	43,3%	-

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming

Eindevaluatie: N=61 dossiers waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een OTS in 2019. In 38 dossiers (62,3%) betrof het een OTS en in 23 dossiers (37,7%) een OTS met machtiging uithuisplaatsing.			
	Ja	Nee	N.v.t.
x.x_1 Zijn er aanwijzingen dat er sprake is van scheidingsproblematiek tussen de ouders? (N=38) ⁶³⁶	65,8%	34,2%	
x.x_2 Indien ja (x.x_1 = ja); is de OTS gerelateerd aan de scheidingsproblematiek? (N=25)	92% ⁶³⁷	8%	0% ⁶³⁸
x.x_3 Indien ja (x.x_1 = ja); is er reeds hulpverlening ingezet m.b.t. scheidingsproblematiek? (N=25) ⁶³⁹	68%	32%	

Resultaten Dossieronderzoek Raad voor de Kinderbescherming gezagsbeëindigende maatregel

Eindevaluatie: N=40 waarin de raadsonderzoeker een verzoek heeft ingediend voor een gezagsbeëindigende maatregel in 2019.			
	Ja	Nee	N.v.t.
x.x_1 Zijn er aanwijzingen dat er sprake is van scheidingsproblematiek tussen de ouders? (N=40)	17,5%	82,5%	
x.x_2 Indien ja (x.x_1 = ja); is het verzoek tot gezagsbeëindigende maatregel gerelateerd aan de scheidingsproblematiek? (N=7)	42,9%	57,1%	

Overig

Resultaten Dossieronderzoek GI's

Eindevaluatie: N=102; dossiers waarin de OTS-maatregel is gestart in 2019. In 85 van de 102 dossiers is een verlengingsverzoek ingediend.			
	Ja	Nee	N.v.t.
y.y_1 Wordt uit het dossier duidelijk of de (uitvoerende) vertegenwoordiger op zitting was? (N=82) ⁶⁴⁰	90,2%	9,8%	-
y.y_2 Indien ja (y.y_1 = ja); wat is de uitkomst? (N=74)	- Niemand was aanwezig: 0% - Een vertegenwoordiger was aanwezig: 23,0%⁶⁴¹ - Uitvoerende gezinsvoogd was aanwezig: 40,5% - Onduidelijk wie aanwezig was: 0%		

⁶³³ Dit betreft alleen dossiers met betrekking tot een kale ondertoezichtstelling.

⁶³⁴ Antwoordmogelijkheid 'ja' is gescoord indien de scheidingsproblematiek (mede) aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van de OTS.

⁶³⁵ Antwoordmogelijkheid 'n.v.t.' zou gescoord zijn indien niet duidelijk uit het dossier af te leiden viel of de OTS gerelateerd was aan scheidingsproblematiek.

⁶³⁶ Dit betreft alleen dossiers met betrekking tot een kale ondertoezichtstelling.

⁶³⁷ Antwoordmogelijkheid 'ja' is gescoord indien de scheidingsproblematiek (mede) aanleiding heeft gegeven tot het opleggen van de OTS.

⁶³⁸ Antwoordmogelijkheid 'n.v.t.' zou gescoord zijn indien niet duidelijk uit het dossier af te leiden viel of de OTS gerelateerd was aan scheidingsproblematiek.

⁶³⁹ Ten onrechte één keer 'nvt' ingevuld, waar wel is gescoord dat sprake was van scheidingsproblematiek.

⁶⁴⁰ Van de 85 dossiers waarin een verlenging is verzocht, is deze vraag drie keer ten onrechte niet beantwoord.

⁶⁴¹ Uit de dossiers werd niet in alle gevallen gespecificeerd wie de vertegenwoordiger van de GI was. Wanneer in de beschikking onder vermelding van een naam werd genoemd dat een vertegenwoordiger van de GI aanwezig was en deze naam kwam overeen met de ondertekenaar van het Plan van aanpak, dan is dit gescoord als 'uitvoerende gezinsvoogd'.

- Geen zitting (zaak schriftelijk afgedaan): 36,5%			
z.z_1 Is de OTS (+MUHP) afgesloten? (N=102)	46,1% ⁶⁴²	53,9%	
z.z_2 Indien de OTS is afgesloten (z.z_1 = ja); wat is de reden? (N=41) ⁶⁴³			
- Ontwikkelingsbedreiging is weggenomen: 9,8%			
- Ontwikkelingsbedreiging niet weggenomen, maar ouders accepteren hulp: 22%			
- Ontwikkelingsbedreiging weggenomen en ouders accepteren hulp: 29,3%			
- Minderjarige is meerderjarig geworden: 19,5%			
- Maatregel heeft geen effect: 0%			
- Overgegaan op gezagsbeëindiging: 12,2%			
- Beschikking vernietigd in hoger beroep: 4,9%			
- Tijdelijke voogdij: 2,4%			

⁶⁴² Van de 47 dossiers betrof het in 39 gevallen een OTS met een machtiging tot uithuisplaatsing en in acht gevallen een 'kale OTS' .

⁶⁴³ Deze vraag is van de 47 dossiers die afgesloten zijn ten onrechte zes keer niet gescoord.

Bijlage 3. Overzicht jurisprudentie

Subdoel 1: De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend voor de keuze van de kindbeschermingsmaatregel

Middel 1.1: Nieuwe rechtsgrond ondertoezichtstelling

- HR 9 september 2016, ECLI:NL:HR:2016:2046.
- HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.
- Parket bij de Hoge Raad, 3 juni 2016, ECLI:NL:PHR:2016:507.
- Hof 's-Hertogenbosch 27 augustus 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3336.
- Hof Den Haag 25 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3991.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1493.
- Hof Den Haag 18 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1767.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4933.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4934.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7796.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 18 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8511.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2278.
- Hof Den Haag 12 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2239.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 12 september 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:8172.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1457.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 20 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1823.
- Hof Amsterdam 3 maart 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1123.
- Hof 's-Hertogenbosch 8 maart 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:1020.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 2 augustus 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7085.
- Hof 's-Hertogenbosch 2 augustus 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3266.
- Hof Den Haag 28 november 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:3352.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 29 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10426.
- Hof Den Haag 21 januari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3684.
- Hof Amsterdam 26 januari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:217.
- Hof Den Haag 24 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:282.
- Hof 's-Hertogenbosch 18 maart 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:784.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 30 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:3315.
- Rb. Rotterdam 20 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5467.
- Rb. Overijssel 24 augustus 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4870.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 1 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:6934.
- Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12333.
- Rb. Den Haag 9 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12334.
- Rb. Limburg 15 oktober 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:9782.
- Rb. Noord-Nederland 28 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5611.
- Rb. Rotterdam 13 maart 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:2302.
- Rb. Amsterdam 26 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3375.
- Rb. Rotterdam 4 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12159.
- Rb. Noord-Nederland 13 januari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:70.
- Rb. Den Haag 14 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4691.
- Rb. Den Haag 28 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4362.

Middel 1.2: Gezagsbeëindigende maatregel met nieuwe rechtsgrond (artikel 1:266 lid 1 BW)

- HR 22 januari 2021, ECLI:NL:HR:2021:108.
- Hof Den Haag 10 februari 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:369.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 25 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1493.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 21 april 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3302.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 10 mei 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:3937.
- Hof Den Haag 18 mei 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1767.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4933.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4934.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 21 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:5119.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 14 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6134.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6918.
- Hof Amsterdam 2 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3205.
- Hof 's-Hertogenbosch 4 augustus 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:3554.
- Hof Den Haag 17 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2418.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 23 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:6934.

- Hof Den Haag 31 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2643.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7201.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 22 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7796.
- Hof Den Haag 28 september 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2919.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 20 oktober 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:8534.
- Hof 's-Hertogenbosch 20 oktober 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:4729.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9065.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 17 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9292.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 17 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:9294.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 13 december 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10206.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 20 december 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10437.
- Hof Den Haag 18 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:56.
- Hof Den Haag 18 januari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:613.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 26 januari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:607.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 9 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1024.
- Hof 's-Hertogenbosch 16 februari 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:538.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 21 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1578.
- Hof Den Haag 22 februari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:390.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2058.
- Hof 's-Hertogenbosch 9 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:957.
- Hof 's-Hertogenbosch 9 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:961.
- Hof Amsterdam 14 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:861.
- Hof 's-Hertogenbosch 16 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1028.
- Hof Amsterdam 21 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:955.
- Hof Den Haag 19 juli 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2170.
- Hof Den Haag 1 november 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3255.
- Hof Amsterdam 21 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4859.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 21 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10344.
- Hof Amsterdam 28 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4990.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1457.
- Hof Amsterdam 8 mei 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1700.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 15 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4587.
- Hof Den Haag 27 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:501.
- Hof 's-Hertogenbosch 21 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1089.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:4085.
- Hof 's-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1893.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 2 juli 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:5604.
- Hof Den Haag 8 juli 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:1828.
- Hof Den Haag 26 september 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:2777.
- Hof 's-Hertogenbosch 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4018.
- Hof 's-Hertogenbosch 31 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:4020.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 9 januari 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:219.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2235.
- Hof 's-Hertogenbosch 21 april 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1344.
- Hof 's-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1893.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 25 augustus 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:6772.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 1 oktober 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:7931.
- Hof Den Haag 4 november 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:2084.
- Hof Den Haag 24 februari 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:282.
- Hof 's-Hertogenbosch 10 juni 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1698.
- Rb. Overijssel 21 april 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2652.
- Rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3361.
- Rb. Amsterdam 17 juni 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:3778.
- Rb. Den Haag 28 september 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:11246.
- Rb. Overijssel 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:5764.
- Rb. Limburg 23 oktober 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:9415.
- Rb. Amsterdam 15 december 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:10061.
- Rb. Rotterdam 21 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9514.
- Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1796.
- Rb. Noord-Holland 1 juni 2016, ECLI:NL:RBNHO:2016:4535.
- Rb. Overijssel 18 juli 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:3229.
- Rb. Overijssel 24 augustus 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4870.
- Rb. Oost-Brabant 1 september 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:7526.
- Rb. Limburg 3 november 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:9526.
- Rb. Amsterdam 22 november 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:7682.
- Rb. Limburg 9 maart 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:2189.
- Rb. Overijssel 26 juni 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:3101.

- Rb. Amsterdam 5 juli 2017, ECLI:NL:RBAMS:2017:4730.
- Rb. Den Haag 30 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9553.
- Rb. Den Haag 31 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9551.
- Rb. Noord-Nederland 20 februari 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1370.
- Rb. Rotterdam 9 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:3350.
- Rb. Noord-Nederland 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1099.
- Rb. Rotterdam 17 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3495.
- Rb. Noord-Holland 18 september 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7328.
- Rb. Noord-Nederland 6 oktober 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:3420.
- Rb. Noord-Holland 7 oktober 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7903.
- Rb. Oost-Brabant 19 november 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5775.
- Rb. Oost-Brabant 14 december 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:6587.
- Rb. Rotterdam 24 januari 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4317.
- Rb. Noord-Nederland 5 februari 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:353.
- Rb. Limburg 10 februari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:1121.
- Rb. Limburg 9 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2073.
- Rb. Den Haag 14 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4060.
- Rb. Amsterdam 21 april 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:2007.
- Rb. Den Haag 28 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4362.
- Rb. Midden-Nederland 4 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1990.
- Rb. Noord-Holland 2 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4466.

Middel 1.3: Verzoekschrift bespreken met minderjarige (artikel 799a lid 2 Rv)

- Rb. Rotterdam 2 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12811.
- Rb. Limburg 31 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4623.

Subdoel 2: Het verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel

Middel 2.1: Burgemeester (voor OTS) en gecertificeerde instelling (voor voogdij) kunnen RvdK verzoeken onderzoeksresultaten voor te leggen aan kinderrechter

- Hof Den Bosch 27 september 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3994.
- Hof Den Bosch 18 oktober 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3750.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 31 maart 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:1947.
- Rb. Noord Holland, 19 juli 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:6336.
- Rb. Amsterdam 7 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:1034.
- Rb. Noord-Holland 27 maart 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:3381.
- Rb. Oost Brabant 23 april 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:2329.
- Rb. Rotterdam 24 september 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7887.
- Rb. Den Haag 17 september 2020 ECLI:NL:RBDHA:2020:9258.
- Rb. Rotterdam 1 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:8904.
- Rb. Rotterdam 19 november 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:5881.
- Rb. Midden Nederland 24 november 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5881.

Middel 2.2: Ouder/opvoeder kan verzoekschrift indienen

- Hof 's-Hertogenbosch 5 juli 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2830.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 12 mei 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:3821.
- Hof 's-Hertogenbosch 3 september 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2727.
- Rb. Noord-Holland 8 juli 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:7167.
- Rb. Midden-Nederland 21 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5574.
- Rb. Noord-Holland 1 oktober 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:8387.
- Rb. Rotterdam 31 augustus 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:7744.
- Rb. Noord-Nederland 21 februari 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:678.
- Rb. Noord-Holland 4 juni 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:4371.
- Rb. Midden-Nederland 14 juli 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2094.

Middel 2.3: Kinderrechter kan verzoekschrift ambtshalve aanvullen met broertjes en zusjes

- Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1594.
- Rb. Noord-Holland 23 september 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:8259.

Subdoel 3: Voorkomen oneigenlijk gebruik/verlening van de ondertoezichtstelling

Middel 3.1: Nieuwe rechtsgrond ondertoezichtstelling

- Zie jurisprudentie onder 1.1 en 1.2

Middel 3.2: Adviserende taak voor de Raad voor de Kinderbescherming bij het verlengen van een ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing langer dan twee jaar

- Rb. Den Haag 7 januari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:304.
- Rb. Noord-Nederland 8 januari 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:71.
- Rb. Noord-Nederland 9 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1219.

Subdoel 4: Een transparante en doelgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling

Middel 4.1: Opnemen concrete bedreigingen in de beschikking (artikel 1:255 lid 4 BW)

- HR 3 maart 2017, ECLI:NL:HR:2017:358.
- Parket bij de Hoge Raad 13 januari 2017, ECLI:NL:2017:11.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7554.
- Hof 's-Hertogenbosch 29 oktober 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:4359.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8618.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 18 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1423.
- Hof Amsterdam 15 maart 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:964.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 2 juni 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:4444.
- Hof Den Haag 3 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2415.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 9 februari 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:1028.
- Hof 's-Hertogenbosch 9 maart 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:962.
- Hof Amsterdam 1 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4458.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 10 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3463.
- Hof 's-Hertogenbosch 28 maart 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:1185.
- Hof 's-Hertogenbosch 2 juli 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2047.
- Rb. Rotterdam 19 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:536.
- Rb. Den Haag 10 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:5071.
- Rb. Noord-Nederland 20 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5462.
- Rb. Rotterdam 24 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3597.
- Rb. Gelderland 30 juli 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:4023.
- Rb. Limburg 22 januari 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:1778.
- Rb. Rotterdam 7 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:6665.

Middel 4.2: Verzoek ontnemen van gezag op onderdelen (artikel 1:265e BW)

- HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.
- Hof Den Haag 30 september 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3733.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 23 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1432.
- Hof Amsterdam 25 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3495.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 25 april 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3594.
- Hof Den Haag 10 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1329.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 23 november 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:10357.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 4 september 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:8061.
- Hof 's-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1891.
- Rb. Den Haag 20 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:1062.
- Rb. Gelderland 2 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1677.
- Rb. Overijssel 26 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:2221.
- Rb. Limburg 25 juli 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:8682.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 23 november 2016, ECLI:NL:RBZWB:2016:7412.
- Rb. Midden-Nederland 1 december 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:6481.
- Rb. Midden-Nederland 30 november 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:5959.
- Rb. Rotterdam 19 april 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:11449.
- Rb. Noord-Nederland 12 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1546.
- Rb. Midden Nederland 3 mei 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:2123.
- Rb. Gelderland 3 juni 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:3699.
- Rb. Midden-Nederland 17 juli 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:2916.
- Rb. Den Haag 2 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1383.
- Rb. Midden-Nederland 11 februari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:730.

Middel 4.3: Verzoek vaststellen gezag- en omgangsregeling (artikel 1:265g BW)

- HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7179.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 augustus 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6845.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 15 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1478.
- Hof 's-Hertogenbosch 20 september 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:3917.
- Hof Amsterdam 30 juli 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2868.
- Rb. Noord-Nederland 22 april 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:5791.
- Rb. Midden-Nederland 8 juni 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:2755.
- Rb. Limburg 22 augustus 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:8162.
- Rb. Den Haag 29 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3554.
- Rb. Den Haag 29 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3561.
- Rb. Limburg 19 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12048.
- Rb. Noord-Nederland 21 december 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5610.
- Rb. Rotterdam 4 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:89.
- Rb. Noord-Holland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:746.
- Rb. Midden-Nederland 31 januari 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:360.
- Rb. Den Haag 18 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:4080.
- Rb. Den Haag 18 april 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:5060.
- Rb. Rotterdam 16 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4306.
- Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4656.
- Rb. Midden-Nederland 12 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3183.
- Rb. Den Haag 22 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9342.
- Rb. Limburg 11 december 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:11772.
- Rb. Noord-Holland 18 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10371.
- Rb. Midden-Nederland 20 december 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:6411.
- Rb. Gelderland 28 januari 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:577.
- Rb. Amsterdam 21 februari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:1564.
- Rb. Noord-Nederland 25 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1529.
- Rb. Noord-Nederland 24 juni 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:2408.
- Rb. Rotterdam 30 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:9944.
- Rb. Noord-Nederland 12 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2205.

Middel 4.4: Verzoek bekrachtigen schriftelijke aanwijzing (artikel 1:263 lid 3 BW)

- Hof Amsterdam 3 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3940.
- Rb. Midden-Nederland 23 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5581.
- Rb. Noord-Nederland 11 november 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:6290.
- Rb. Rotterdam 3 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8839.
- Rb. Rotterdam 5 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:840.
- Rb. Midden-Nederland 29 mei 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:2319.
- Rb. Noord-Nederland 21 december 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5610.
- Rb. Rotterdam 4 januari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:89.
- Rb. Noord-Holland 30 januari 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:746.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 13 februari 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:768.
- Rb. Noord-Nederland 19 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2864.
- Rb. Limburg 7 januari 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:358.
- Rb. Gelderland 5 oktober 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:6144.
- Rb. Gelderland 5 januari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:29.
- Rb. Gelderland 14 januari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:369.
- Rb. Midden-Nederland 16 februari 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:1027.
- Rb. Limburg 2 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3155.
- Rb. Limburg 21 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4934.

Middel 4.5: Geschiedenregeling (artikel 1:262b BW)

- HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:748.
- HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 24 september 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7179.
- Hof Den Haag 13 december 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3526.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2242.
- Hof 's-Hertogenbosch 18 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1891.

- Rb. Overijssel 8 mei 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:2641.
- Rb. Rotterdam 18 juni 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:4340.
- Rb. Noord-Holland 17 december 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:11488.
- Rb. Amsterdam 24 februari 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:1022.
- Rb. Den Haag 17 maart 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:3108.
- Rb. Limburg 13 april 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:3445.
- Rb. Rotterdam 28 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7717.
- Rb. Rotterdam 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10485.
- Rb. Midden-Nederland 17 oktober 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:5490.
- Rb. Amsterdam 25 oktober 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6962.
- Rb. Midden-Nederland 8 november 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:7652.
- Rb. Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988.
- Rb. Den Haag 29 januari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:896.
- Rb. Midden-Nederland 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5385.
- Rb. Midden-Nederland 4 december 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:6682.
- Rb. Midden-Nederland 13 december 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:6171.
- Rb. Midden-Nederland 18 december 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:6487.
- Rb. Gelderland 15 januari 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:1774.
- Rb. Noord-Nederland 19 april 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2864.
- Rb. Gelderland 19 juli 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:3540.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 14 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4657.
- Rb. Limburg 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6245.
- Rb. Limburg 4 september 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6595.
- Rb. Den Haag 9 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9020.
- Rb. Den Haag 16 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10397.
- Rb. Noord-Nederland 3 maart 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:697.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2824.

Middel 4.6: Gegevensuitwisseling zonder toestemming ouders (artikel 7.3.11 lid 4 Jeugdwet)

- N.v.t.

Middel 4.7: Familiegroepsplan (artikel 4.1.2 Jeugdwet)

- Rechtbank Noord-Holland 8 februari 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:988.

Subdoel 5: Waarborgen van stabiliteit en continuïteit van opvoedingssituaties bij beslissingen over wijziging in het verblijf van een minderjarige bij een OTS

Middel 5.1: Rechterlijke toets (artikel 1:265i BW)

- HR 8 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:609.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 24 oktober 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:9343.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:3098.
- Hof Amsterdam 3 maart 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3213.
- Hof 's-Hertogenbosch 15 oktober 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3197.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 17 juni 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:5961.
- Rb. Rotterdam 19 januari 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:541.
- Rb. Rotterdam 15 juni 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:4502.
- Rb. Oost-Brabant 21 juli 2016, ECLI:NL:ROBR:2016:5345.
- Rb. Amsterdam 19 januari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:509.
- Rb. Limburg 4 juni 2019, ECLI:NL:RBLIM:2019:5948.
- Rb. Noord-Holland 4 juli 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:5825.
- Rb. Midden-Nederland 6 september 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:4756.
- Rb. Limburg 25 augustus 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:6245.
- Rb. Den Haag 25 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4021.
- Rb. Den Haag 6 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5192.

Aanvullend: Uitvoering en contextfactoren

6.1 Overige ontwikkelingen ten aanzien van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen

- N.v.t.

6.2 Drang

- Rb. Noord-Nederland 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNNE:2020:1099.

- Rb. Limburg 9 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2073.

6.3 *Problemen t.a.v. de Jeugdwet en het gedecentraliseerd jeugdhulpstelsel*

Financiële zorgen

- Rb. Noord-Holland 3 juni 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4706.
- Rb. Den Haag 22 oktober 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11096.
- Rb. Noord-Holland 17 december 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:10552.
- Rb. Amsterdam 9 juli 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4056.

Vereenvoudiging jeugdbeschermingsketen

- Rb. Zeeland-West-Brabant 17 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3091.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juli 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3470.
- Rb. Noord-Holland 15 oktober 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:10062.

Zorgen van kinderrechters

- Hof Arnhem-Leeuwarden 9 maart 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:2056.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 31 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:5240.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1331.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 13 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1594.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6392.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 10 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6627.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 16 augustus 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:7452.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 11 april 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:3296.
- Hof 's-Hertogenbosch 22 augustus 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3136.
- Hof Amsterdam 3 september 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:3218.
- Hof 's-Hertogenbosch 13 februari 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:489.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2235.
- Hof 's-Hertogenbosch 11 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1770.
- Hof 's-Hertogenbosch 19 november 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:3556.
- Hof Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1026.
- Hof 's-Hertogenbosch 17 juni 2021, ECLI:NL:GHSHE:2021:1832.
- Rb. Noord-Nederland 27 september 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5108.
- Rb. Noord-Nederland 29 december 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:5188.
- Rb. Den Haag 31 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:9551.
- Rb. Rotterdam 6 september 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:11382.
- Rb. Limburg 20 december 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:12445.
- Rb. Noord-Nederland 18 maart 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:1465.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 29 april 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2077.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 9 mei 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2276.
- Rb. Rotterdam 15 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4666.
- Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4970.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2823.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2814.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 6 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3468.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 17 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3091.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 2 juli 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3249.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5191.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 19 augustus 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4580.
- Rb. Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7416.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4616.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 14 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5976.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 26 november 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5970.
- Rb. Rotterdam 11 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9921.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 24 januari 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:708.
- Rb. Rotterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3899.
- Rb. Noord-Holland 10 juli 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:5420.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:3887.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 17 augustus 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:5191.
- Rb. Oost-Brabant 21 augustus 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:4096.
- Rb. Gelderland 4 september 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:5271.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 4 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6072.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 8 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6091.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 10 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6544.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 11 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6614.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 11 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6625.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 23 december 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:6626.
- Rb. Den Haag 24 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:2759.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 22 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2342.

- Rb. Zeeland-West-Brabant 30 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2245.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 30 april 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:2324.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 4 juni 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:1623.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 12 juli 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3537.

6.4 *Rol van de kinderrechter*

- Rb. Noord-Holland 17 april 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:3257.
- Rb. Noord-Holland 13 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4706.
- Rb. Rotterdam 21 mei 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4970.
- Rb. Zeeland-West-Brabant 5 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:2814.
- Rb. Rotterdam 3 februari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:1184.

6.5 *Verbetering rechtsbescherming bij kinderbeschermingsmaatregelen*

- *N.v.t.*

6.6 *Juridische ontwikkelingen t.a.v. de toepassing van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen*

- HR 5 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2632.
- HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.
- HR 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.
- HR 12 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:575.
- HR 29 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:961.
- HR 21 mei 2021, ECLI:NL:HR:2021:748.
- HR 11 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:887.
- HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.
- HR 18 maart 2022, ECLI:NL:HR:2022:395.
- Rb. Den Haag 14 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9018.
- Rb. Den Haag 29 maart 2018 ECLI:NL:RBDHA:2018:3561.

6.7 *Inzet kinderbeschermingsmaatregelen bij complexe scheidingsproblematiek*

- Hof Arnhem-Leeuwarden 4 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6417.
- Hof Amsterdam 28 november 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:4990.
- Hof Den Haag 19 december 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:3707.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 8 februari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:1330.
- Hof Amsterdam 17 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1325.
- Hof Amsterdam 24 april 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1469.
- Hof Amsterdam 1 mei 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1503.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 20 november 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:10353.
- Hof 's-Hertogenbosch 27 juni 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:2325.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 3 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6392.
- Hof 's-Hertogenbosch 11 juni 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:1770.
- Rb. Noord-Holland 25 oktober 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:8916.
- Rb. Noord-Nederland 28 november 2018, ECLI:NL:RBNNE:2018:5611.
- Rb. Rotterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:3899.
- Rb. Den Haag 14 april 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:4060.

Bijlage 4. Topiclijsten voor de interviews met professionals

In deze bijlage zijn de topiclijsten te vinden die gebruikt zijn voor de interviews met professionals en ervaringsdeskundigen. De vragen in deze topiclijsten vormden de basis voor de interviews.

Voor de interviews met professionals wordt één topiclijst gepresenteerd, waarbij per vraag wordt aangegeven aan welke doelgroep deze gesteld is (medewerkers van gecertificeerde instellingen, medewerkers van de Raad voor de kindbescherming en rechters). Deze interviews zijn duidelijk gestructureerd per doel of contextfactor die in het onderzoeksrapport is beschreven, daarbij komt de nummering van de vragen in deze topiclijst *niet* overeen met de nummering in het onderzoeksrapport zelf. Echter, zoals reeds genoemd in paragraaf 1.5 (onderzoeksmethoden) zijn de resultaten ook niet per vraag beschreven in het rapport, maar op thematische wijze gedestilleerd aan de hand van deze vragen. De interviews met ervaringsdeskundigen zijn minder duidelijk gestructureerd aan de hand van de doelen en contextfactoren, wat meer passend is voor deze doelgroepen.

Interviews met professionals

Achtergrond deelnemers

Vraag	GI	Raad	Rechters
0 Algemene vraag over functie en aantal jaren ervaring		✓	✓

Subdoel 1: De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel

Vraag	GI	Raad	Rechters
1.1 De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de maatregel	✓	✓	✓
- In hoeverre vindt u dat met de huidige wet en de toepassing daarvan het doel dat <i>de ontwikkeling en belangen van het kind centraal moeten staan</i> wordt gerealiseerd?			
- Kunt u toelichten waarom u dit vindt?			
- Ziet u ook knelpunten voor het realiseren van dit doel? Zoja, welke?			
1.2 Acceptatie van hulp		✓	✓
- Is het in uw ervaring in de praktijk duidelijk wanneer voldaan is aan het vereiste voor een OTS dat ouders niet in staat zijn om hulp te accepteren terwijl de ontwikkeling van hun kind ernstig wordt bedreigd?			
- Is het volgens u ook mogelijk om een OTS in te zetten als een ouder wel bereid is tot hulp (dus wel accepteert), maar de ontwikkelingsbedreiging van het kind blijft bestaan?			
<i>Vraag over wijziging rechtsgrond</i>			✓
- In de literatuur wordt wel geopperd om de rechtsgrond op dit punt te wijzigen, hoe denkt u daarover?			
1.3 Aanvaardbare termijn	✓	✓	
<i>Invulling van de termijn</i>			
- Kunt u vertellen hoe de voor het kind aanvaardbare termijn wordt ingevuld voor de OTS en de gezagsbeëindiging?			
- Hoe weegt u de leeftijd van het kind mee bij het vaststellen van de aanvaardbare termijn?			
<i>Invloed beschikbaarheid van hulp</i>			
- Op welke wijze speelt de beschikbaarheid van hulp en hulpverleners (ook jeugdbeschermers) een rol bij het invullen van de voor het kind aanvaardbare termijn als een gezagsbeëindiging overwogen wordt?	✓	✓	✓

Vraag	GI	Raad	Rechters
<i>Invloed stabiele opvoedplek</i>		✓	✓
- Op welke wijze speelt de situatie dat er geen stabiele nieuwe opvoedplek in een gezinsomgeving voor het kind is (terwijl de toekomst van het kind niet in het eigen gezin ligt), een rol bij beslissingen over gezagsbeëindiging?			
<i>Knelpunten aanvaardbare termijn</i>	✓	✓	✓
- Ervaart u in de praktijk knelpunten m.b.t. beslissingen over gezagsbeëindiging en de toepassing van de voor het kind aanvaardbare termijn? Zoja, welke?			
1.4 Perspectiefbesluit	✓		
- Als u een perspectiefbesluit heeft genomen dat inhoudt dat er niet meer gewerkt gaat worden aan terugplaatsing, gaat u dan altijd direct over tot het doen van een verzoek tot onderzoek tot een gezagsbeëindiging bij de Raad?			
- Wat kunnen redenen zijn om nog niet direct over te gaan tot het doen van een verzoek tot onderzoek tot een gezagsbeëindiging bij de Raad, wanneer duidelijk is dat het perspectief van het kind niet in het gezin ligt?			
- Als een verzoek tot onderzoek tot een gezagsbeëindiging overwogen wordt, op welke wijze speelt de beschikbaarheid van hulp dan een rol bij het invullen van de voor het kind aanvaardbare termijn?			

Subdoel 2: Het verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel

Vraag	GI	Raad	Rechters
2.1 Burgemeester als 'verzoeker' (=via de Raad)		✓	✓
- Wat vindt u van de mogelijkheid dat de <i>burgemeester</i> via de Raad een OTS kan verzoeken?			
- Heeft u weleens meegemaakt dat van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt? Zo ja in welke situatie?			
2.2 Gecertificeerde instelling als 'verzoeker' (=via de Raad)	✓	✓	✓
- Wat vindt u van de mogelijkheid dat de <i>gecertificeerde instelling</i> via de Raad een gezagsbeëindiging kan verzoeken?			
- Heeft u weleens meegemaakt dat van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt? Zo ja in welke situatie?			
- Zou u het een goed idee vinden wanneer de gecertificeerde instelling zelf ook verzoekende partij zou kunnen zijn (dan loopt het verzoek niet via de Raad)? Waarom wel/niet?			
2.3 Ambtshalve broertjes/zusjes			✓
- In de huidige wet is geprobeerd om de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel te verbreden onder meer door de mogelijkheid in te voeren voor de kinderrechter om het verzoek tot OTS ambtshalve uit te breiden ten aanzien van broertjes en zusjes. Wat vindt u van deze mogelijkheid?			

Subdoel 3: Het voorkomen oneigenlijk gebruik van een (verlenging van een) OTS

Vraag	GI	Raad	Rechters
3.1 Toetsende taak van de Raad: advies bij OTS met machtiging uithuisplaatsing die al ≥2 jaar geduurd heeft.	✓	✓	✓
- Wat vindt u van deze nieuwe taak van de Raad?			
- Verloopt deze taak in de uitvoeringspraktijk naar uw mening goed of ervaart u knelpunten in de praktijk?			
Uitvoering toetsende taak [gevraagd aan de Raad]		✓	
- Bent u [de Raad] het over het algemeen eens met de gecertificeerde instelling wanneer zij een verlenging verzoeken, of bent u het ook vaak oneens? Zoja wat dan?			

Vraag	GI	Raad	Rechters
Uitvoering toetsende taak [gevraagd aan GI]			
- Heeft u [de gecertificeerde instelling] de Raad in één of meerdere zaken van OTS om een dergelijk advies gevraagd?	✓		
- Indien ja; wat heeft de Raad voor de Kinderbescherming in deze situatie geadviseerd? Wat was de beslissing van de rechter?			

Subdoel 4: Een transparante en doelgerichte uitvoering van de OTS

Vraag	GI	Raad	Rechters
4.1 Bekrachten schriftelijke aanwijzing			
- Wat vindt u van de mogelijkheid om schriftelijke aanwijzingen te laten bekrachten, al dan niet in combinatie met een dwangmiddel?	✓		✓
<i>Schriftelijke aanwijzing richten tot andere opvoeders</i>			
- In de huidige wet is het alleen mogelijk om een schriftelijke aanwijzing te richten aan ouders met gezag en de minderjarige. In het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming wordt geopperd om deze mogelijkheid uit te breiden naar alle opvoeders die betrokken zijn in het gezin (dus ook ouders zonder gezag, zoals nieuwe partners van de ouder). Wat vindt u van dit voorstel?	✓		
<i>Ervaringen van de GI:</i>			
- Heeft u in één of meerdere zaken van OTS schriftelijke aanwijzingen laten bekrachten?	✓		
- Indien ja; waar hadden deze schriftelijke aanwijzingen betrekking op?			
- Heeft u deze bekrachtiging direct bij het geven van de schriftelijke aanwijzing(en) verzocht of bij niet-nakoming?			
4.2 Geschillenregeling			
- Wat vindt u van de mogelijkheid dat u of andere betrokkenen een geschil over de uitvoering van de OTS kunnen voorleggen aan de kinderrechter?	✓		✓
<i>Ervaring van de gecertificeerde instelling met geschillen</i>			
- Heeft u in één of meerdere zaken van OTS meegemaakt dat u of een andere betrokkene een geschil heeft voorgelegd aan de kinderrechter?	✓		
- Indien ja; wie heeft een geschil voorgelegd en waar had dit betrekking op?			
- Wat heeft de bemiddeling door de kinderrechter naar uw mening opgeleverd?			
4.3 Gegevensuitwisseling zonder toestemming ouders			
- Wat vindt u van de mogelijkheid dat u inlichtingen bij derden, die beroepshalve beschikken over informatie m.b.t. het kind kunt opvragen zonder dat ouders hiervoor toestemming hebben verleend?	✓		
- Heeft u wel eens gebruik gemaakt van deze mogelijkheid bij de uitvoering van een OTS?			
- Zoja, kunt u toelichten hoe dat ging. Bij wat voor professionals heeft u informatie opgevraagd en heeft u die informatie ook ontvangen?			
- Heeft u bij de toepassing van deze mogelijkheid in de praktijk wel eens problemen ondervonden, en zo ja, welke?			
4.4 Concrete ontwikkelingsbedreiging opnemen in beschikking			
- Vanaf 1 januari 2015 dienen bij het uitspreken van de OTS, de concrete bedreigingen te worden opgenomen in de beschikking. In hoeverre bent u van mening dat de beschikking (beter) voorziet in een concrete beschrijving van de ontwikkelingsbedreigingen voor het kind?		✓	
- Indien ja, bent u van mening dat deze concrete beschrijving ook toegevoegde waarde heeft? Zo ja, waarom?			
<i>Knelpunten opnemen ontwikkelingsbedreiging</i>			
- Welke problemen/knelpunten ervaart u in de praktijk bij het formuleren van deze ontwikkelingsbedreigingen voor het kind?		✓	✓
4.5 Rol van de rechter			
- Hoe ervaart u [rechter] uw rol als toetser van verzoeken over de uitvoering van de OTS en machtiging uithuisplaatsing?			✓

Subdoel 5: Het waarborgen van stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over de wijziging in het verblijf bij een uithuisplaatsing van een minderjarige

Vraag	GI	Raad	Rechters
5.1 Voorleggen terug- of overplaatsing na ≥ 1 jr in pleeggezin - Volgens de huidige wetgeving moet de rechter moet zich uitspreken over het eventueel beëindigen van een dergelijke plaatsing (= in een pleeggezin ≥ 1 jaar); de gecertificeerde instelling kan dit niet meer zelf beslissen. Wat vindt u hiervan? - Heeft u hier in de praktijk problemen mee ervaren? Zo ja, wat voor problemen/knelpunten zijn er?	✓		✓

Factoren die van invloed zijn op de uitvoering van de wet

Vraag	GI	Raad	Rechters
6.1 Contextfactoren algemeen - Heeft u het gevoel dat er zaken zijn die het lastig maken om de kinderbeschermingswetgeving in de praktijk toe te passen? Zo ja, welke en hoe gaat u hiermee om? - <i>Als deelnemer de Jeugdwet niet zelf ter sprake brengt:</i> Ondervindt u in de dagelijkse praktijk problemen bij de toepassing van de wet onder invloed van effecten van de Jeugdwet, en zo ja welke?	✓	✓	✓
6.2 Drang (indien deelnemers hier ervaring mee hebben) - Wanneer hiervan sprake is (drangkader), verzoekt u dan sneller of juist minder snel een OTS (dan wanneer geen sprake van drangkader)? - Kunt u toelichten, waarom u sneller of juist minder snel zou verzoeken om een kinderbeschermingsmaatregel?	✓	✓	✓
6.3 Complexe scheidingen - In de literatuur wordt wel geopperd dat een kinderbeschermingsmaatregel steeds vaker wordt ingezet bij complexe echtscheidingsproblematiek. Herkent u deze toename? - Zo ja, ervaart u als gevolg daarvan problemen met het toepassen van de wet? Welke, en hoe gaat u hiermee om? - Hoe staat u tegenover de inzet van een gezagsbeëindigende maatregel bij complexe scheidingen?	✓	✓	✓
6.4 Rechtswaarborgen ouders - Wat is uw mening over rechtswaarborgen voor ouders en kinderen bij gezagsbeëindiging: Is volgens u de gezagsbeëindiging zorgvuldig geregeld en zo niet, wat schort eraan? - Bent u van mening dat betrokken ouders en kinderen met de huidige wet voldoende rechtsbescherming wordt geboden als zij met een maatregel van kinderbescherming te maken krijgen? - Is u mening over de rechtsbescherming van ouders en kinderen anders wanneer het specifiek gaat om de rechtsbescherming in het kader van een voogdijmaatregel?	✓	✓	✓
6.5 Afsluitend - Heeft u in algemene zin nog opmerkingen: moet de huidige wet worden aangepast en zo ja, in welk opzicht? Welke aandachtspunten bij de toepassing van de wet wilt u ons nog meegeven?	✓	✓	✓

Interviews met ervaringsdeskundigen

Topiclijst pleegouders

Algemene vragen

- 0.1 **Ervaring als pleegouder**
- Aantal pleegkinderen nu en verleden
 - Aantal jaren pleegouder/gezinshuisouder
 - Type plaatsingen (netwerk/bestands, crisis)

Vragen over de passendheid van juridische kaders

- 1.1 **Juridische kaders van huidige plaatsingen**
- Type kindbeschermingsmaatregel van huidige pleegkinderen
- 1.2 **Geschiktheid OTS**
- Heeft u sinds 2015 weleens meegemaakt dat een pleegkind in het kader van een OTS bij u woonde, terwijl dat volgens u ook in vrijwillig kader had gekund? Zo ja, kunt u dit uitleggen? Waarom vond u dat?
 - Heeft u sinds 2015 weleens meegemaakt dat een pleegkind in het kader van een OTS bij u woonde, terwijl volgens u eigenlijk het gezag van ouders had moeten worden beëindigd? Zo ja, kunt u dit uitleggen? Waarom vond u dat?

Vragen over juridische instrumenten (subdoel 4)

- 2.1 **Geschillenregeling**
- Sinds de invoering van de nieuwe wet is er een mogelijkheid gekomen om meningsverschillen over de uitvoering van de OTS voor te leggen aan de kinderrechter.
- Wist u dat dit mogelijk was?
 - Heeft u van deze mogelijkheid gebruik gemaakt? Zo ja kunt u dit toelichten?
 - Indien niet; Zou u dit indien nodig in de toekomst alsnog doen?
- 2.2 **Familiegroepsplan**
- Is er met u weleens gesproken over een familiegroepsplan? Zo ja, hoe verliep dat?
 - Zo nee, bent u bekend met het familiegroepsplan?

Stabiliteit en continuïteit

- 3.1 **Stabiliteit plaatsing huidige pleegkinderen**
- Wat is de leeftijd van uw pleegkind en hoe lang woont hij/zij al bij u?
 - Weet u op hoeveel plekken uw pleegkind al heeft gewoond voordat hij/zij bij u kwam/kwamen wonen? Oftewel, heeft kind overplaatsingen meegemaakt voordat hij/zij bij het gezin kwam?
 - Als meerdere overplaatsingen:
 - Weet u waarom het pleegkind eerder is overgeplaatst?
 - Is het de bedoeling dat het pleegkind nu in uw gezin blijft? (of is ook dit een tijdelijke plaatsing?)
 - Hoe ziet u die overplaatsingen in het kader van de stabiliteit van pleegzorg-plaatsingen?
 - Bent u van mening dat uw pleegkind snel genoeg duidelijkheid krijgt/heeft gekregen over zijn/haar toekomstperspectief? Zo nee, waar zit de vertraging?
 - Als eerste plaatsing:
 - Is er bekend hoe lang het kind blijft, en wat het perspectief is?
 - Indien dit een tijdelijke plaatsing is, vragen hoe pleegouder hier tegenaan kijkt. Wat vindt u ervan dat dit een tijdelijke plaatsing zal zijn, en dat het kind over een tijdje dus naar een andere plek zal gaan?
 - Bent u van mening dat uw pleegkind snel genoeg duidelijkheid krijgt/heeft gekregen over zijn/haar toekomstperspectief? Zo nee, waar zit de vertraging?

-
- 3.2 **Verplichte toetsing rechter bij over- of terugplaatsing na ≥ 1 jaar in pleeggezin**
- Heeft u sinds 2015 pleegkinderen gehad die langer dan een jaar bij u hebben gewoond en daarna zijn terug- of overgeplaatst?
 - Zo ja, weet u nog of die overplaatsing getoetst is door de kinderrechter? Kunt u daar iets over vertellen?
-

- 3.3 **Toekomst huidige kinderen**
- Hoe denkt u dat de situatie over XX maanden zal zijn?
 - Bent u nog pleegouder van XX?
 - Wat denkt u dat het beste is voor uw pleegkind?
-

Rechtsbescherming (contextfactoren)

- 4.1 **Minder toezicht bij voogdij**
- Heeft u zelf verschil ervaren tussen de situatie voorafgaand aan voogdij (dus voorafgaand aan het moment waarop het gezag van ouders werd beëindigd) en de situatie daarna?
 - Welke verschillen heeft u ervaren?
 - Heeft u bijvoorbeeld gemerkt dat er geen zittingen meer waren bij de kinderrechter en dat u geen geschil met de gecertificeerde instelling aan de rechter kon voorleggen?
 - Heeft u hier last van gehad?
 - Wat had u hierin graag anders willen zien?
 - Heeft u meer verschillen ervaren tussen de situatie voor en na de voogdij?
-

Gezag en omgang

- 5.1 **Afspraken over contact**
- Zijn er afspraken gemaakt over het contact tussen uw pleegkind en zijn/haar ouders?
 - Zijn die afspraken schriftelijk vastgelegd?
 - Loopt u weleens tegen problemen aan die te maken hebben met de omgang tussen ouders en kinderen?
-
- 5.2 **Contact met anderen dan ouders**
- Heeft uw pleegkind broers of zussen? Zo ja, waar wonen die?
 - Als er broers of zussen zijn die ergens anders wonen, heeft uw pleegkind contact met hen? Hoe vaak? Is dit een officiële afspraak die op papier staat?
 - Zijn er nog andere personen met wie uw pleegkind omgang/contact heeft (bijvoorbeeld grootouders)? Is dit contact officieel geregeld?
-
- 5.3 **Gezag en problemen**
- Loopt u er weleens tegenaan dat er iets geregeld moet worden waarvoor de ouders [OTS] of de gecertificeerde instelling [voogdij] toestemming moeten geven (een medische behandeling/ vakantie naar het buitenland/ paspoort/ openen bankrekening etc.) en dat dat tot problemen leidt? Zo ja, waar liep u tegenaan en hoe is dat opgelost?
-
- 5.4 **Toekomst**
- Zou u in de toekomst de voogdij over XX willen krijgen?
 - Heeft iemand met u over die mogelijkheid gesproken?
 - Waarom zou u wel/niet de voogdij willen?
-

Beschikbaarheid van hulp en verschillen tav oude wet (contextfactoren)

- 6.1 **Verschillen met oude wetgeving**
Relevant voor pleegouders die ook ervaring als pleegouder hadden vóór 2015:
- Merkt u verschil tussen de situatie voor en na de invoering van die nieuwe wet?
 - Welke verschillen heeft u ervaren?
-
- 6.2 **Wachten op hulp**
- Heeft u sinds 2015 weleens moeten wachten op jeugdhulp? Wat was dat precies en hoe lang moest u wachten?
-

-
- Zijn er andere zaken die u nog wilt opmerken ten aanzien van de hulpverlening aan de kinderen die bij u hebben gewoond?
-

Achtergrond

- 0.1
- Hoeveel kinderen heeft u? Bij welke kinderen is er sprake van een kinderschermingsmaatregel?
 - Kunt u iets meer vertellen over de situatie?
 - Welk soort maatregel? Sinds wanneer is er sprake van een maatregel?
 - Als sprake van uithuisplaatsing: waar wonen de kinderen nu?
 - Kunt u in het kort vertellen waarom er een maatregel is opgelegd? / hoe is dat zo gekomen?

Traject naar gedwongen maatregel

- 1.1 **Ervaring met vrijwillig kader**
- Kunt u ons vertellen hoe het hulpverleningstraject is gelopen? Is er eerst hulp geweest op vrijwillige basis voordat de rechter een uitspraak deed?
 - Indien er sprake is geweest van een vrijwillig kader:
 - Hoe heeft u de hulp ervaren?
 - Vrijwillig betekent in feite dat u het kunt aangeven wanneer u het ergens niet mee eens bent, dat u kunt zeggen 'hier sta ik niet achter' als dat zich voordoet. Heeft u dit wel eens meegemaakt (dat u er niet achter stond); en had u het gevoel dat u nee kon zeggen in deze tijd?
 - Op een gegeven moment was het geen vrijwillige hulp meer, maar heeft de kinderrechter een kinderschermingsmaatregel uitgesproken. Is er goede communicatie geweest over de overgang hiernaartoe? Werd u verteld dat dit eraan zat te komen of ging dat plotseling?
 - Was het voor u duidelijk *waarom* er werd overgeschakeld naar gedwongen kader (=dat de kinderrechter die maatregel oplegde); dat het dus niet meer in een vrijwillig kader verder kon gaan? Waarom wel/niet?
 - Indien er geen sprake is geweest van een vrijwillig kader:
 - Was het voor u duidelijk waarom de kinderschermingsmaatregel is uitgesproken? Waarom wel/niet?
 - Is met u ook besproken of hulp op vrijwillige basis een optie was? Wist u waarom dit niet kon, en het dus een maatregel van de kinderrechter werd?

Vragen over de uitvoering van de kb-maatregel

- 2.1 **Capaciteit GI**
- Had u gelijk na het uitspreken van de OTS een gezinsvoogd?
 - Heeft u wisselingen in gezinsvoogd meegemaakt?
- 2.2 **Duidelijkheid van de doelen**
- Heeft de gezinsvoogd werkdoelen met u besproken tijdens de OTS?
 - Is er met u besproken binnen welke tijd deze doelen behaald moesten worden?
 - Het wel/niet behalen van die doelen, en hoe lang dat duurt, is iets wat meegenomen wordt in de beslissing wat voor vervolg een maatregel krijgt. Was het voor u duidelijk dat het werken aan die doelen gekoppeld zou worden aan een beslissing over het vervolg van de kinderschermingsmaatregel?
- 2.3 **Verlenging van de OTS**
- Indien er sprake is (geweest) van een verlenging van de OTS: Hoe vaak is de OTS verlengd?
 - Was het voor u duidelijk waarom de OTS werd verlengd?
 - Indien er *nog steeds* sprake is van een OTS: Is er met u weleens gesproken over een gezagsbeëindigende maatregel?
 - Is het voor u duidelijk wat er moet gebeuren voordat de OTS kan worden opgeheven?
 - Is er ook wel eens met u gesproken over terug naar vrijwillig kader?
 - Als kind niet meer thuis woont: heeft u het gevoel dat er wordt gewerkt aan een thuisplaatsing?
- 2.4 **Gezagsbeëindiging**
- Is er met u ook wel eens gesproken over een gezagsbeëindiging?
 - Zoja: is het voor u duidelijk waarom het gezag is beëindigd? Wat deed dit met u?
 - Zonee: Wat zou dit voor u betekenen?
- 2.5 **Geschillenregeling**
- Stel u heeft/had een probleem bij de uitvoering van de OTS (misschien heeft u dit wel eens meegemaakt, misschien nog niet), hoe pakt u dit aan?
 - Heeft u wel eens van een geschillenregeling gehoord?
 - Zou u er gebruik van maken (wel een advocaat nodig)?

1.1 Perspectief

- Indien sprake van OTS:
 - Weet u of uw kind nog naar huis kan komen?
 - Indien er sprake is van een uithuisplaatsing en het perspectief is nog onduidelijk:
 - Bespreekt u weleens met de gezinsvoogd wanneer het duidelijk moet zijn waar uw kind gaat opgroeien?
 - Wat vindt u zelf, denkt u dat uw kind weer naar huis kan komen?
 - Indien sprake van een uithuisplaatsing en het perspectief is wel duidelijk:
 - Besprak u dit weleens met de gezinsvoogd wanneer er duidelijkheid moest komen? Sinds wanneer is die duidelijkheid er gekomen?
-

Topiclijst jongeren

Achtergrond

- 0.1
- Wat is je huidige leeftijd?
 - Kun je wat vertellen over je ervaring met jeugdbescherming?
 - Sinds wanneer heb je die ervaring, en met welke soort maatregel heb je ervaring?
 - Waar woon je nu, en hoe ben je daar gekomen?

Uitvoering kindbescherming

- 1.1 **Verlengen OTS**
- Weet je of de OTS vaak verlengd is? Hoe vaak?
 - Hoe lang heeft dit in totaal geduurd?
- 1.2 **Uitvoer OTS**
- Hoe is de uitvoering van de maatregelen verlopen?
 - Waar ben je wel/niet tevreden over?
- 1.3 **Duidelijkheid perspectief**
- In het begin van die maatregel wordt er uitgezocht of een kind terug kan naar ouders, of dat dit niet meer mogelijk is. De bedoeling is dat een kind snel duidelijkheid krijgt. Hoe is dat bij jou gegaan?
- 1.4 **Gezag ouder**
- Als ouder gezag heeft: is wel eens gesproken over een gezagsbeëindiging? Hoe zou jij dat vinden?
 - Als ouder geen gezag meer heeft: Hoe vond jij het, dat je ouder geen gezag meer over jou had?

Behoeften jongere

- 2.1 **Kind centraal**
- Doel van de wet is om het kind centraal te stellen bij beslissingen die over hem/haar genomen worden. Heb jij het gevoel dat dit bij jou gebeurd is?
- 2.2 **Naar het kind luisteren**
- Heb je wel eens met de kinderrechter gesproken? Had je het gevoel dat de rechter naar jou luisterde?
 - En had je het gevoel dat iemand van jeugdbescherming naar jou luisterde? Bijvoorbeeld de gezinsvoogd?

Huidige situatie en toekomst

- 3.1 **Huidige situatie van jongere zelf**
- Als nu nog kindbeschermingsmaatregel: wat is de situatie nu en hoe denk je dat dit verder gaat lopen?
 - Als geen kindbeschermingsmaatregel meer: hoe is het uiteindelijk afgelopen toen je 18 jaar werd? Wat werd toen je situatie?
- 3.2 **Toekomst jeugdbescherming**
- Wij gaan de wetgever adviseren over de wet kindbeschermingsmaatregelen (die ook over jouw OTS/voogdij gaat). Wat vind jij dat we in elk geval moeten noemen (vanuit het perspectief van jongeren)

Bijlage 5. Topiclijsten voor de focusgroepen

In deze bijlage zijn de topiclijsten te vinden die gebruikt zijn voor de twee focusgroepen. De hieronder genoemde thema's vormden de basis voor beide focusgroepen.

Overzicht thema's

Doelbereik van de wet

1. Rechtsgronden OTS en gezagsbeëindigende maatregel
2. Rolverdeling instanties: Raad voor de kindbescherming als toezichthouder, gecertificeerde instelling als uitvoerder en de (lijdelijke) kinderrechter

Contextuele factoren die invloed hebben op de wet

3. Falend stelsel van jeugdbescherming
4. Rechtswaarborgen ouders en kinderen
5. Inzet van kindbeschermingsmaatregelen bij conflictscheidingen

Over thema 3 (falend stelsel van jeugdbescherming) is niet apart gediscussieerd, maar indien van toepassing vermeld bij het bespreken van de andere thema's. Hieronder worden de bespreekpunten per thema genoemd.

Bespreekpunten per thema

Thema 1: Rechtsgronden OTS en gezagsbeëindigende maatregel

- Acceptatie hulp als rechtsgrond voor de OTS: evaluatie van de huidige formulering ten opzichte van de formulering van de oude grond (vóór 2015). Is het wenselijk om de formulering van de rechtsgrond aan te passen?
- Perspectiefbesluit van de gecertificeerde instelling: juridische knelpunten en aanbevelingen?
- Scharnierpunt omslag OTS naar gezagsbeëindiging (i.h.b. bij niet-bestendige situaties van uithuisplaatsing)
- Rol van stabiele opvoedplek bij gezagsbeëindigende maatregel
- Opvoedsituatie en gezag: zouden dit juridisch gezien twee aparte besluiten moeten zijn?

Thema 2: Rolverdeling instanties

- Is het huidige systeem waarin de ene organisatie toezicht houdt op de andere organisatie en daarnaast een lijdelijke kinderrechter staat, werkbaar en wenselijk?
- Zouden er meer mogelijkheden moeten zijn voor de kinderrechter om zich te bemoeien met de uitvoering?
- Hebben de Raad en de gecertificeerde instelling nu voldoende tools en mogelijkheden? Mogelijk gespreksonderwerp: zijn ouders voldoende in beweging te krijgen met bestaande middelen (zoals schriftelijke aanwijzing) of zijn aanvullende wettelijke maatregelen nodig?

Bespreekpunten per thema

Thema 4: Rechtswaarborgen ouders en kinderen

- Wat vinden we van de rechtspositie van ouders en minderjarigen bij voogdij?
- Is het wenselijk dat ouders verplicht een advocaat in de arm moeten nemen wanneer zij gebruik willen maken van de geschillenregeling?
- Moet de positie van gezinshuizen (ten opzichte van pleegouders) verbeterd worden?
- Zou een jeugdige bij een uithuisplaatsing altijd een advocaat moeten krijgen?

Thema 5: Inzet van kindbeschermingsmaatregelen bij conflictscheidingen

- Complexe scheidingen en toepassing van kindbeschermingsmaatregelen: hoe verder? Is aanpassing van de wet nodig? Of moet er iets veranderen binnen organisaties?
- Is het wenselijk/nodig om kindbeschermingsmaatregelen 'weg te halen' bij complexe scheidingen?

Deelnemers focusgroep 1

Mr. Ingeborg Galama

Mr. Esther Lam

Mr. Laura Goei

Mr. Reinier Feiner

Mr. Marjolein Rietbergen

Deelnemers focusgroep 2

Mr. dr. Veronica Smits

Mr. Renske de Boer

Mr. dr. Joost Huijjer

Mr. dr. Adri van Montfoort

Mr. Yrrah van der Kruit

Mr. Ellen van Kalveen

Mr. Liesbeth Scheij

Mr. dr. Maria de Jong

Bijlage 6. Cijfermatige ontwikkelingen

Cijfers Statline

Totaal jeugdbeschermingstrajecten	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
Totaal aantal jeugdbeschermingstrajecten	42625	43050	44335	44285	44115
Instroom	12250	12160	12980	11950	11320
Uitstroom	11875	11835	12205	11615	12110
Totaal ondertoezichtstelling	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
Totaal aantal OTS	30840	31225	32472	32545	32595
Instroom	10380	10555	11265	10415	9870
Uitstroom	10170	10140	10415	9870	10410
<u>Redenen uitstroom:</u>					
<i>Meerderjarigheid jeugdige</i>	-	-	-	5855	7005
<i>Tussentijdse opheffing</i>	315	290	275	255	120
<i>Niet verlengd</i>	-	-	-	45	-
<i>Beëindiging volgens plan</i>	-	-	-	2260	1725
<i>GBM</i>	1070	785	610	210	185
<i>Van VOTS naar OTS</i>	-	-	-	1240	1370
<i>Overlijden jeugdige</i>	-	-	-	-	-
Ondertoezichtstelling	28975	29200	30205	30460	30660
Voorlopige ondertoezichtstelling	1865	2030	2270	2085	1935
Totaal voogdij	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
Totaal aantal voogdij	11780	11825	11865	11740	11525
Instroom	1875	1605	1715	1535	1450
Uitstroom	1705	1695	1790	1745	1700
<u>Redenen uitstroom:</u>					
Meerderjarigheid jeugdige	1240	1200	1050	990	725
Voogdij naar pleegouder	270	245	310	180	55
Voogdij naar contactpersoon	-	10	10	10	10
Herstel gezag	190	240	415	565	905
Overlijden jeugdige	-	-	-	-	-
Voogdij	11340	11365	11240	11130	10930
Tijdelijke voogdij	60	100	140	190	210
Voorlopige voogdij	385	360	485	415	385
<i>CBS Rapport Jeugdbescherming en Jeugdreclassering 2021</i>					
Duur van de maatregelen	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
OTS	964	888	867	830	844
Voorlopige OTS	73	73	71	73	75

Voogdij	1833	1873	2061	2131	2292
Voorlopige voogdij	147	174	141	145	154
Tijdelijke voogdij	1597	1508	1850	1576	1796

Summary

Evaluation of the Child Protection Act 2015: new thresholds for child protection orders in the context of a faltering system.

1 Introduction and objectives of the study

This research report evaluates the reform of the Dutch legislation on child protection proceedings: the Child Protection Act 2015. This new law came into effect on the first of January 2015 and aims to better protect children by prioritizing their best interests when deciding on child protection orders. The new Act's main goal was to develop a more efficient and effective child protection system. To this end, both the legal basis for a supervision order with or without an out-of-home placement and the legal basis for a care order (the discharge of parental responsibilities by a third party (natural or legal person) having custody of the child) were amended.

When the Child Protection Act 2015 was introduced, Regioplan was commissioned by the WODC (Research and Documentation Centre) to develop a framework to evaluate the Act. Five main goals were determined for this Act:

- to ensure that the child's need for protection is decisive when choosing between a supervision order and a care order (focusing on the development of the child);
- to broaden access to child protection orders;
- to prevent improper use of a supervision order;
- to provide a transparent and goal-oriented implementation of the supervision order;
- to guarantee stability and continuity in the child's upbringing.

In addition, it has been established how these goals should be achieved and which indicators can be used to assess this. On the basis of this framework, Regioplan carried out a first assessment regarding the implementation of the Act. Subsequently, the Verwey-Jonker Institute carried out an interim evaluation of the Act in 2018, using the evaluation framework of Regioplan and the associated indicators as a basis. This current study aims to conduct a final evaluation of the Child Protection Act 2015. To this end, new research has been conducted to examine whether, and if so, to what extent, the objectives of the Child Protection Act 2015 were achieved. As in the interim evaluation, the evaluation framework established by Regioplan is also used in this final evaluation.

In recent years it has also become apparent that various factors cannot be viewed separately from the implementation of the Child Protection Act 2015. This concerns both legal factors that influence the implementation of child protection orders (such as ambiguity about parts of the revised Act or developments in case law) and contextual factors that influence the revised child protection legislation and its application, such as current concerns about the youth care system since the introduction of the Youth Act ('Jeugdwet') which was introduced simultaneously with the new Child Protection Act in 2015. Therefore, in this final evaluation of the law, the aforementioned goals and context factors have been evaluated in more detail.

2 Research questions and methodology

This final evaluation of the Child Protection Act 2015 focuses on the following questions:

1. Have the objectives of the Child Protection Act 2015 been achieved?

2. How is the implementation of this Act progressing and are there any bottlenecks or points for attention in that regard?
3. To what extent is the Child Protection Act 2015 in line with the Youth Act and developments with regard to its implementation?

In order to answer these research questions, various sub-studies were carried out: a) a file study; b) case law review; c) literature review; and d) interviews and focus group discussions. An overview of these research methods is presented below:

Sub-study	Overview of research method:
a) File study	Analyzing files ($N=202$) at: - The Child Care and Protection Board ($N=102$) - Certified Institutions ($N=100$)
b) Case law research	Relevant Journals and case law - Published between January 2015 and August 2021
c) Literature review	Relevant academic law literature - Published between January 2015 and December 2021
d) Interviews and focus group discussions	Interviews ($N=56$) with: - Professionals at the Child Care and Protection Board ($N=12$), child protection workers working at certified institutions ($N=15$) and judges ($N=6$) - Foster parents ($N=15$), parents ($N=3$) and children ($N=5$) Two focus groups with: - Experts in the field of child protection ($N=13$)

3 Results

In the following paragraphs, the main findings of this study will be described and the results of all sub-studies will be presented in an integrated manner. First, the results for each of the five goals of the Child Protection Act 2015 are presented, followed by the main findings concerning factors that may influence the implementation of the Act. However, first it should be noted that current problems in the Dutch youth care system were found to have a huge impact on the implementation of the Child Protection Act 2015. These enormous problems in fact prevent successful implementation of the Act, even if amendments should be introduced. The recent urgent concerns about the inadequate child protection system are severe and are strongly confirmed in this research project. Emergency measures and urgent action are necessary.

Goal 1: The child's need for protection is decisive when choosing between a supervision order and a care order

The primary aim of the Child Protection Act 2015 was to focus on the needs of the child when deciding on a specific child protection order. To achieve this goal (1) the legal basis for the supervision order has been amended; (2) a new child protection order for termination of parental responsibilities (care order) was introduced; and (3) the petition for a supervision order must include information on whether the order has been discussed with the child.

Amendment of the legal basis for a supervision order

The legal basis for a supervision order has been amended in two ways, clarifying both the lower limit (threshold) as well as the upper limit of the order. To clarify the lower limit, the part in the legal basis for the supervision order that stated ‘that the supervision order could only be imposed when other means of eliminating development threats for the child have failed or will fail’, was changed into a requirement stating that the necessary support for the child is not or is insufficiently accepted by the parents.

The research has shown that this part of the new legal basis is being stretched in practice. In particular for situations in which parents do accept support, but are unable to benefit from it, the criterion has proven difficult to match the threshold for a supervision order. After clarification of this criterion by the Dutch Supreme Court, it has become clear that the current legal basis also applies to these situations. Therefore, in daily practice, the old legal criterion is still being used.

“In the beginning there were discussions about parents who do accept help, but that is less so now. It is now clear that it is about whether the help is successful or not.”

(judge)

In addition to the lower limit, the upper limit criterion for a supervision order has also been clarified. The upper limit is determined by the term ‘an acceptable period of time for the child’. When considering whether to proceed with a supervision order or to terminate parental responsibilities (care order), the central question is whether parents can be responsible for the care and upbringing of the child within a period of time that is acceptable for the child. To assess what period is acceptable for a specific child, a case-by-case process is needed based on factors such as the age of the child and the parenting skills of the parents. However, it is not always easy to determine this; the acceptable period of time for the child is a complex concept that leads to interpretation questions. For instance, child protection workers seem to be confused with the two-year time period regarding the extension request for a supervision order (which must be submitted to the Child Care and Protection Board for review after two years). It is also unclear why this criterion is included in the legal threshold for the supervision order in general, while in fact it only applies to out-of-home placements in combination with a supervision order.

An important bottleneck for the application of the ‘acceptable period of time’ requirement is current problems in the child protection system. Due to long waiting lists and shortages in the range of available care, it is often not feasible to provide sufficient help within the acceptable period of time. This means that judges must base their decisions about termination of parental responsibilities on the mere passage of time and not on the availability and effectivity of family and child support. Because the acceptable period of time is set shorter for younger children, these concerns are even more problematic for this group in particular.

“Waiting lists are a bottleneck. What if no help was available within the ‘acceptable period of time for the child’? What to do then?”

(child protection worker)

The new care order for termination of parental responsibilities

A second means of focusing on the protection needs of the child is the introduction of a new threshold for a care order. The legal basis for a care order resembles the supervision order threshold and includes the term ‘acceptable period of time’. Here, the law provides that a termination of parental

responsibilities (care order) can be imposed if there is no justified expectation that parents will be able to resume responsibility for the child's care and upbringing within a period of time that is acceptable to the child.

The application of this threshold in the event of a termination of parental responsibilities appears to be accompanied by many dilemmas in daily practice. Consider, for example, the aforementioned problems in the current child protection system (what to do if insufficient support has been received at the end of the term?). And is termination of parental responsibilities desirable if a child is not placed in a stable family setting, but for example in a residential institution? Although the threshold for terminating parental responsibilities may be reached in such a situation, the court is allowed to reject a request for a care order if the measure is not deemed to be appropriate or disproportionate in a specific situation. In addition to the lack of a stable new place for the child, this can also be the case when a child is almost 18 years old or when parents agree with the arrangement of the child living elsewhere. In practice, therefore, reticence is noted when ruling on a termination of parental responsibilities.

An important bottleneck with regard to the application of the 'acceptable period of time for the child' concerns the decision about the child's perspective that has been developed in practice. With that decision, often called the 'perspective decision', the certified institution not only decides upon the prospects of the child – returning home or permanently placed in care – this also has far-reaching consequences for the family assistance that the certified institution deploys. For example, contact with parents can be reduced when the perspective decision entails that the child will no longer go home. Judges however are not informed about the perspective decision and are confronted with the abovementioned consequences months later, for instance when a care order is submitted to the court.

"The 'perspective decision' is a kind of shadow trajectory that parents know nothing about, and which is not reviewed by a judge. Although such a decision was made quite some time ago, parents still think that children can return home."

(judge)

The child's views in the petition

The last instrument that is linked to the first goal of the legislative reform, to focus on the protection needs of the child, is the obligation to state in the petition whether the request has been discussed with the child, and if so, what his or her response to that was. This study shows that in practice a distinction seems to be made between children who are younger than twelve years of age and children who are older than twelve years of age. With regard to the latter group, in many cases, the child's views are indeed included in the petition. This happens much less often when children have not reached the age of twelve. The Child Care and Protection Board does, however, speak with almost all children in the context of their own investigation, also when they are younger than twelve years old. This is important and the certified institutions could follow this example, as the youngsters who participated in this study clearly indicated that they feel unheard.

"That's the legal system, isn't it? That you hear the story from both sides? Why is that not true for youth care?!"

(youngster)

Goal 2: Broaden access to a child protection order

The second goal of the revised Child Protection Act concerns broadening access to child protection orders. To this end, both the mayor (in case of a supervision order) and certified institutions (in case

of a care order) have been given the possibility to enforce that the judge considers whether a child protection order is necessary, despite a decision of the Child Care and Protection Board not to submit such a request to the court. The second revision to reach this goal relates to the option for parents to request the court for a supervision order if the Board does not proceed with a request. The third revision concerns the court's ex officio power to include brothers and sisters in the supervision order.

This study showed that the abovementioned revisions are rarely used in practice. Nevertheless, the added value of the new authority of the mayor to request a supervision order was mentioned in the interviews. The authority of the children's judge to place siblings under supervision is also appreciated, despite its limited practical significance. The new possibility of certified institutions to request a termination of parental responsibilities (care order) appears to be of most added value in practice. On the one hand, the research shows that this option is not often used. On the other hand, this can be explained by the fact that the Child Care and Protection Board often agrees with the request of the certified institution. If not, these parties usually agree through constructive consultation. In general, there is a feeling that this possibility gives certified institutions a stronger position towards the Child Care and Protection Board. Finally, it should be noted that the new possibility of parents to request a supervision order is in fact not broadening, but narrowing access to child protection for parents. Until 2015 parents were authorized to request a supervision order. Since 2015 they are only authorized to do so if it is clear that the Child Care and Protection Board will not request a supervision order.

"If the Child Care and Protection Board and the certified institution disagree and are both convinced that they are right, an objective party should be able to look at it."

(child protection worker)

Goal 3: Preventing improper use of the supervision order

The third goal of the Child Protection Act 2015 is to prevent supervision orders from being extended for years in a row. These orders can be imposed for 12 months after which extension is possible, yet the supervision order is intended as a *temporary* measure. To this end, both the lower limit and the upper limit of the order have been clarified. When parents and children accept support, a child protection order is no longer necessary and it was the intention of the legislator that support would be scaled down from a mandatory to a voluntary basis. However, if the child protection order will not yield sufficient improvement within a period of time that is acceptable for the child and the child no longer lives at home, the supervision order should be scaled up to a care order. With this aim in mind, the Act also states that if a supervision order combined with an out-of-home placement order is extended after two years, the extension request must be accompanied by a recommendation from the Child Care and Protection Board in which it is explained why a supervision order is still the appropriate measure.

Clarification lower and upper limit supervision order

With regard to the clarification of the lower limit, it has already been concluded under the first goal that supervision orders are often imposed and extended in situations of parents accepting the necessary support. Long-term supervision orders with a yearly renewal are therefore common in practice. With regard to the upper limit, it appears that there are many obstacles to a termination of parental responsibilities. On the one hand, this has to do with current problems in child protection practice; children who are placed out of home do not immediately end up in a stable family environment. On the other hand, there are also situations in which it is evident that the child can no

longer live at home, but a care order terminating parental responsibilities is nevertheless considered too far-reaching (for example when parents attach great importance to their parental responsibilities and permanently accept an out-of-home placement of their child). This results in a reluctance in practice to request or pronounce a care order.

Advisory task of the Child Care and Protection Board after two years of supervision order with out-of-home placement

Opinions on the assessment task of the Child Care and Protection Board after two years of supervision order combined with an out-of-home placement were divided in this study. On the one hand, it is valued that an independent party monitors the implementation of a long-term supervision order. On the other hand, there are many concerns about the limited interpretation that the Child Care and Protection Board gives to this task. The assessment is usually limited to a 'check' using relevant documents of a certified institution, although in some regions the Board gives more substance to the investigation task. Another problem with this assessment task is that current supervision orders with an out-of-home placement have to be regularly renewed because the investigation of a possible termination of parental responsibilities has not yet been completed or the request for this termination has not yet been dealt with in court. Another special situation arises if the Child Care and Protection Board advises against extending the supervision order combined with an out-of-home placement because termination of parental responsibilities should be requested. In those cases, it is too late to start another process for termination of parental responsibilities and the supervision order with an out-of-home placement needs to be extended. Thus, fundamental questions exist about the assessment task of the Child Care and Protection Board. With a child protection system under great pressure and a tendency of reluctance to terminate parental responsibilities in light of disproportionality and Article 8 of the European Convention on Human Rights, the question is whether such a role for the Child Care and Protection Board is still necessary.

“Certified institutions often request for extension while actually wanting to request a termination of parental responsibilities. However, an investigation for this termination does not fit in the time frame of the supervision order; this is often still on our waiting list when the request for an extension of the supervision order is submitted.”

(employee of the Child Care and Protection Board)

Goal 4: A transparent and goal-oriented implementation of the supervision order

Various instruments have been added to the Child Protection Act 2015 to stimulate a more transparent and goal-oriented implementation of the supervision order. Firstly, it has been determined that the judge must include the specific risks for a healthy development of the child in the supervision order request. A dispute settlement procedure has also been introduced so that those involved in child protection orders can submit disputes about the implementation of a supervision order to the children's judge. In addition, when implementing a supervision order, a family must be given the opportunity to develop a family group plan. Finally, there are several new options for child protection workers, namely the possibility to be charged with partial custody over the minor, the possibility to request for changes in visitation and contact arrangements, the possibility to have a written instruction for families ratified by the court and the possibility to access and share personal data about the minor without permission from the parents.

The research shows that several new possibilities have added value. For example, professionals are positive about the inclusion of the concrete developmental risks for the child in the supervision order request and the decision. This makes the motivation of decisions more transparent and it also puts the focus of the decision-making process on the best interests of the child. Nevertheless, the formulation of specific developmental risks is also mentioned as a bottleneck, because of language and knowledge differences between behavioral scientists and judges. It can also be difficult to specify developmental risks due to a lack of specific child signals.

“What I personally find very difficult [when formulating the concrete developmental risks for the child] is that you sometimes see no visible child signals. For example, if parents argue a lot, but the child apparently does quite well.”

(employee of the Child Care and Protection Board)

Child protection workers are also positive about the possibility of requesting information about a child from third parties without parental consent. This arrangement is necessary and appears to be widely used, although in practice child protection workers run into problems when third parties (such as general practitioners or mental health services) do not want to disclose information because of their own professional confidentiality. The new option for certified institutions to have a written instruction for the family ratified by the court is increasingly being used in practice. At the same time, there are doubts about the effectiveness of this instrument including the option to add a means of coercion in compliance with a written instruction. There is little or no use of other instruments, including the option of investing partial custody with a certified institution and developing a family group plan.

Finally, the dispute settlement procedure is hardly used, which can be explained by the fact that parents and foster parents are not aware of this option. Moreover, child protection workers are not fully aware of this instrument. Nevertheless, it is considered important that a possible dispute about the implementation of a supervision order can be submitted to the court. This research has shown that this instrument should also be introduced for children who are placed under guardianship as well as for professional foster care homes ('gezinshuizen').

“We really miss a dispute settlement procedure for when children are placed under guardianship.”

(child protection worker)

Goal 5: Ensuring stability and continuity in decisions about changes in residence in the event of an out-of-home placement of a minor

The fifth and final sub-goal of the revised Child Protection Act is to guarantee the stability and continuity of the minor's place of residence. In concrete terms, this concerns the prevention of unnecessary transfers of the minor. To achieve this, the revised Act states that movement of children (e.g., to a new family-setting or an institution) who lived with the same foster family for at least one year, must be reviewed by the children's judge.

This study shows that this new obligation is seen as an added value and contributes to the protection of the family life of the child within the foster family. Nevertheless, it is stated that the implementation of this obligation entails a

"It is outrageous that this does not apply to children in professional foster care settings!"

(judge)

lot of administrative burdens for certified institutions, which may explain why not all transfers are submitted to the court. Professionals also indicated that they were dissatisfied with the limitation of this court assessment to placements within the framework of a supervision order and for children placed in foster families. This study shows that it is desirable to also make such a judicial review mandatory in case of care orders (after the termination of parental responsibilities) and in the event of placement in professional foster care settings.

4 Context factors when applying the law

In addition to the question of whether the objectives of the revised Act have been achieved, this legislative evaluation also examined the extent to which this Act is in line with the Youth Act and developments with regard to its application.

Problems regarding the Youth Act

This research shows that the preconditions that are necessary for the realization of the goals of the revised Child Protection Act have been under heavy pressure since the introduction of the Youth Act in 2015. The current child protection context is insufficient to properly implement the Act. It has become clear that the revised Child Protection Act cannot be implemented as intended due to contextual factors that are in line with the Youth Act and the associated problems of the decentralization of youth care support. This concerns problems such as financial shortages, tendering problems, long waiting lists and long processing times, shortages of child protection workers, a complex child protection system with different organizations and a high turnover and shortages of youth care services. Concerns about the youth care system and the implementation of child protection since 2015 have only increased in recent years. These major concerns about a failing child protection system became apparent from the literature review and the case law analysis in this study, but were painfully confirmed during the interviews and the focus groups. It is obvious that the current child protection system is failing and cannot guarantee sufficient quality for families in need of care. This raises questions about the legitimacy of government interference in family life, especially when this leads to a short- or long-term out-of-home placement or a termination of parental responsibilities. After all, such far-reaching interventions in family life by the government can only be legitimized in light of relevant human rights standards if the aim of this infringement - protecting the development of the child - can be achieved. In the current context of the Youth Act and its implementation problems, the revised Child Protection Act cannot be sufficiently implemented.

"I sometimes wave my paper of authorization for placement in care, but then there are no places available. Or I can determine that the family needs specific forms of support, but if there are waiting lists, or the municipality has not purchased that form of help or says it is too expensive.... then my paper cannot be redeemed at that moment"

(child protection worker)

Concerns about legal protection

Major concerns about the current state of the Dutch child protection system have also led to a fierce debate over the past few years in the public debate, fueled by the media, about alleged insufficient legal guarantees and legal protection of parents and children in the child protection system, especially regarding out-of-home placements. These concerns have also emerged in this study.

This includes, among other things, the position of parents and children in the context of care orders, the protection of children in professional foster care that is less well organized than for children in regular foster families, the wish for legal support or assistance of parents and children in such proceedings and the weak position of parents and children regarding preventive emergency measures.

Moreover, there is an increased number of cases involving high conflict divorce issues for which a supervision order and sometimes even an out-of-home placement is imposed. These cases appear to be extremely complex and do not seem to fit well with the threshold for a child protection order. The implementation of such measures is very complicated and often does not lead to improvement, but can even be counterproductive. This also raises questions about the legitimacy of government intervention in family life.

"Parents do not experience preventive emergency measures as voluntary."

(child protection worker)

"This [conflicts between ex-partners regarding contact arrangements] is not something that child protection workers can solve."

(parent)

5 Conclusions

Based on the findings of the study, several main themes have been identified that recur throughout the study. This concerns problems with the threshold for child protection orders; the legal protection of parents and children; the transparency of the implementation of the supervision order and the complex child protection system. The results of this law evaluation have resulted in several recommendations in all these areas.

This final evaluation of the revised Child Protection Act has extensively examined whether the objectives of the Act have been achieved and to what extent the implementation of this Act is influenced by contextual factors. This summary presents the main findings of this extensive interdisciplinary study. Firstly, it has become clear that there are still various fundamental bottlenecks and caveats that make the implementation of the revised law more difficult, such as problems caused by the introduction of the Youth Act in 2015. These developments result in an insufficient implementation of the main goals of this Act. In addition, crucial bottlenecks within the Act itself have also been identified. The main purpose is to achieve a more effective and efficient child protection system, which means that child protection orders are used with the best interest of the child at the forefront. Conversations with youngsters have shown that there is still much to be gained to accomplish this; they emphasize that they feel insufficiently heard. Currently, insufficient time and resources are available in the child protection system. The use of child protection orders and their justification are therefore under considerable pressure. Only

"My advice to the government? Make sure that people actually talk with children and not about them."

(youngster)

when children and parents can really be supported with sufficient resources, is it justifiable for the government to interfere in family life.