

3 Terugkijken en vooruitzien: de ontwikkelingen in de toepassing van de ondertoezichtstelling

Mariëlle Bruning

3.1 90 jaar ondertoezichtstelling

Op 1 november 2012 was het precies negentig jaar geleden dat de maatregel van ondertoezichtstelling (hierna: OTS) in werking trad. Een maatregel die een tussenweg moest bieden tussen een alles of niets: ofwel een volledige scheiding van kind en ouders door een gezagsontnemende maatregel, ofwel geen gedwongen bemoeienis met het gezinsleven van ouders en kind. De OTS is vanaf de invoering een veel - en steeds meer - gebruikte kinderbeschermingsmaatregel in vergelijking met de gezagsontnemende maatregelen (onthefing en ontzetting). Hoewel er in negentig jaar nauwelijks fundamentele wijzigingen van deze vooralsnog lichtste maatregel van kinderbescherming zijn doorgevoerd, is de OTS wel onderhevig geweest aan veranderingen in wet- en regelgeving en uitvoering.

Jaap Doek promoveerde in 1972, toen de maatregel inmiddels veertig jaar bestond, op de ontwikkelingen in de wet en de toepassing van de OTS. Hij constateerde toen naar aanleiding van de door hem opgeworpen vraag: 'Waar staan we na vijftig jaar OTS binnen onze kinderbescherming?' dat een maatregel als voorwaardenscheppend middel tot hulpverlening niet langer het geëigende middel was, vooral als naar het effect van de maatregel op ouders en kind wordt gekeken.¹ Inmiddels zijn we veertig jaar verder en hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan. Anno 2013 staan we daarbij aan de vooravond van belangrijke fundamentele wijzigingen van het maatregelenpakket van kinderbescherming, het stelsel van jeugdzorg en de positie van pleegouders. Het is dan ook de hoogste tijd om op deze meest gebruikte maatregel van kinderbescherming terug te kijken en vooruit te zien: welke belangrijke ontwikkelingen in de wet en de toepassing daarvan zijn voor de maatregel van

1 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 256-261.

OTS te signaleren en hoe verhouden deze zich tot nieuwe plannen tot wijziging? Daarbij zal de dissertatie van Jaap Doek uit 1972 een centrale rol spelen; welke trends werden in 1972 gesignaleerd toen de OTS vijftig jaar bestond, en hoe zijn die vanuit de huidige situatie en de plannen tot herzieningen te duiden? Hieronder zal eerst worden ingegaan op de vraag wat wij inmiddels weten over effecten van en ervaringen met de OTS: helpt de maatregel minderjarigen en hun ouders? Zijn direct betrokkenen tevreden over de uitvoering van de maatregel? Verschillen de inzichten hierover toen en nu? Vervolgens zal vanuit de positie van de kinderrechter en die van direct betrokkenen (ouders, verzorgers, minderjarigen) worden bekeken hoe de maatregel van OTS zich heeft ontwikkeld. Ten slotte zal worden vooruitgekeken en zal worden gezien in hoeverre de huidige plannen tot herziening van het maatregelenpakket van kinderbescherming en het stelsel van jeugdzorg vanuit historisch perspectief te verklaren zijn en in hoeverre de verwachtingen tijdens het vijftigjarig bestaan van de OTS op de negentigste verjaardag van de maatregel zijn of in de nabije toekomst zullen worden gerealiseerd.

3.2 Effecten van en ervaringen met de ondertoezichtstelling

Overheidsbemoeienis met het gezinsleven ter bescherming van het kind was nog nooit zo populair. In 2010 bedroeg het totaal aantal minderjarigen met een kinderbeschermingsmaatregel 39.670, waarvan 32.565 een maatregel van OTS betrof. Dat betekent dat nog nooit zoveel minderjarigen in Nederland met een maatregel van kinderbescherming te maken kregen. De meest recente cijfers wijzen echter op een voorzichtige kentering: het aantal onder toezicht gestelde minderjarigen was in 2010 al zo'n 2% minder dan het jaar daarvoor, in 2011 stonden 32.062 minderjarigen onder toezicht (opnieuw een daling van 2% ten opzichte van 2010) en deze daling lijkt zich in 2012 versterkt voort te zetten.² Dat neemt niet weg dat in de afgelopen jaren relatief veel minderjarigen met een maatregel van kinderbescherming te maken kregen.

2 *Kamerstukken II* 2012/13, 31 839, nr. 262 (Brief Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie aan Tweede Kamer 7 januari 2013).

Jaar	Voogdij	Voorlopige voogdij	OTS	Totaal
1960	18.580	1.781	21.604	41.965
1980	10.645	289	10.304	21.238
2000	4.800	162	20.955	25.917
2010	6.952	153	32.565	39.670

Aantal minderjarigen met maatregel van kinderbescherming (voorlopige voogdij excl. voogdij asiel), peildatum 31 december 2010³

Nu relatief zoveel minderjarigen onder toezicht worden gesteld, is de vraag naar de effecten van de maatregel van OTS legitiem: levert een OTS nu verbetering op voor de minderjarigen die hier mee te maken krijgen, en zijn de positieve effecten nu groter dan vroeger? En hoe ervaren minderjarigen, ouders en verzorgers de OTS? Hoe staat het met degenen om wie het allemaal te doen is, de minderjarige en zijn ouders? Hoe ervaren zij de OTS? Wat weten wij daaromtrent? 'Bitter, bitter weinig'.⁴ Nog steeds geldt dat we niet veel weten over de effecten van en de ervaringen met de maatregel van OTS, maar uit onderzoek kunnen we wel het een en ander afleiden.

Doek verwijst in zijn dissertatie naar het onderzoek dat in de jaren 1930-1936 is uitgevoerd door Clemens-Schröner naar effecten van de OTS.⁵ Uit haar dossieronderzoek (794 Amsterdamse en 82 Groningse geselecteerde rechterlijke uitspraken gedurende de jaren 1930-1936) blijkt dat voor 27,5% van de in het onderzoek bestudeerde maatregelen van OTS geconcludeerd kan worden dat de maatregel geslaagd is. Voor 36,5% geldt dat sprake is van een matig geslaagde maatregel; 36% van de maatregelen van OTS is als mislukt aan te merken.⁶ Uit het onderzoek wordt tevens duidelijk dat ouders de OTS als een persoonlijke belediging ervaren (zij voelden zich gekrenkt en boden weerstand tegen de OTS). Minderjarigen ervaren de OTS als straf, als controle; zij zien de maatregel eerder een repressief dan een preventief karakter hebben. Al met al geen bevindingen waarmee de toepassing van de OTS in de jaren dertig succesvol kan worden genoemd.

3 Zie CBS Statline; zie ook A.J. van Montfoort, *Presentatie Voogdij in transitie* (Kick-off bijeenkomst nieuwe werkmethode voogdij, 24 september 2012), Driebergen: Antropia 2012 (zie www.vanmontfoort.nl/kick-off, powerpoint Voogdij in transitie).

4 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 273.

5 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 137.

6 Clemens-Schröner leidde dit onder meer af aan het beroepsleven, het huwelijks- en gezinsleven, de geestelijke gezondheid en het maatschappelijk gedrag van de in het onderzoek betrokken oud-gezinsvoogdijpupillen; zie J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 137.

In het begin van de twintigste eeuw is opnieuw onderzoek gedaan naar de effecten van de OTS. Slot e.a. presenteren in hun onderzoeksrapport *909 zorgen – een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling* de bevindingen van hun onderzoek naar de doelmatigheid van 103 maatregelen van OTS en de ervaringen van betrokkenen bij een OTS.⁷ Voor het beoordelen van de doelmatigheid is nagegaan of de zorgpunten met betrekking tot het kind, het gezin en de omgeving gedurende het verloop van de OTS in aantal afnamen, gelijk bleven of toenamen. Het is opmerkelijk dat de uitkomsten van dit onderzoek zo ongeveer gelijk zijn aan die van Clemens-Schröner. Van een verbetering van het effect kan dan ook niet worden gesproken. Het onderzoek van Slot e.a. wijst uit dat 28% van de onderzochte maatregelen van OTS als geslaagd kan worden bestempeld, dat in 38% de gezinssituatie hetzelfde is gebleven, en dat in 33% van de onderzochte gezinnen die met een OTS te maken kregen, de problemen na twee jaar zelfs heviger zijn geworden. Daarbij valt op dat de groep die verbetert, bij aanvang van de maatregel de meeste zorgen liet zien. Het lijkt er dus op dat de minderjarigen met de zwaardere problematiek meer van de maatregel profiteren. Ook valt op dat relatief veel minderjarigen uit de verbeterde groep een niet-Nederlandse ouder hadden. De onderzoekers wijzen in hun rapport onder meer op de gebrekkige professionaliteit aangezien de gezinsvoogden nog onvoldoende concrete, toetsbare doelen formuleren in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten voor het kind. Ook wordt er op gewezen dat gezinsvoogden die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de OTS zich voornamelijk op de opvoeder richten en minderjarigen weinig zien. De onderzoekers pleiten voor meer onderzoek naar de vraag welke gezinnen nu wel, en welke gezinnen minder of niet van een OTS profiteren.⁸ Deze kennis zou ook voor kinderrechters die moeten beslissen over het al dan niet opleggen of verlengen van een maatregel van OTS zeer welkom zijn. Indien het immers zo zou zijn dat een OTS voor een minderjarige en zijn of haar gezin weinig of niets zou opleveren, of een gezinssituatie daarmee zelfs zou verslechteren, is het nog maar de vraag of bij het opleggen of verlengen van een maatregel van OTS nog wordt voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste dat voor overheidsinmenging in het gezinsleven voortvloeit uit art. 8 EVRM.⁹

7 N.W. Slot e.a., *909 zorgen – een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*, Vrije Universiteit Amsterdam 2002.

8 N.W. Slot e.a., *909 zorgen – een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*, Vrije Universiteit Amsterdam 2002, p. 9.

9 Zie o.a. EHRM 26 februari 2002, nr. 46544/99, par. 69, ('Kutzner t. Duitsland'), in: G. van Bueren, *Child Rights in Europe – convergence and divergence in judicial protection*, Straatsburg: Raad van Europa 2007, p. 137.

Naar de ervaringen van minderjarigen, ouders en verzorgers die te maken kregen met een uithuisplaatsing in een residentiële setting of in de pleegzorg is in Nederland onderzoek gedaan door Stichting Alexander. Dit onderzoek bouwt voort op een Europees initiatief, Quality4Children, dat door drie internationale organisaties – SOS-Kinderdorf International, IFCO en FICE – die actief zijn op het gebied van zorg voor kinderen en jeugdigen is gestart.¹⁰ De doelstelling was om de ontwikkelingskansen van kinderen in alternatieve zorg (pleegzorg en residentiële zorg) te garanderen en te verbeteren door kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen. In juni 2007 zijn de internationale kwaliteitsstandaarden van de 32 deelnemende landen gepubliceerd. Vanaf 2005 is er in Nederland een nationaal team Quality4Children gestart, die kinderen, ouders en pleegouders in de jeugdzorg actief heeft betrokken bij de doorontwikkeling en implementatie van de kwaliteitsstandaarden. Dit heeft geleid tot een lijst van kwaliteitsstandaarden in het licht van jeugdzorg en alternatieve zorg voor kinderen die in het voorjaar van 2009 is gepresenteerd. Deze standaarden zijn geformuleerd op basis van de perspectieven van de kinderen, jongeren en ouders zelf. In 2012 is in Nederland een nieuw rapport uitgebracht naar de ervaringen van cliënten uit de pleegzorg en de residentiële zorg.¹¹ In dit rapport wordt onder meer aangegeven dat minderjarigen, ouders en verzorgers die met een uithuisplaatsing te maken krijgen meer informatie wensen, wensen dat er beter naar ze geluisterd wordt en dat ze meer betrokken worden bij beslissingen over een uithuisplaatsing. Ook geven zij aan dat er meer evaluatiemomenten zouden moeten zijn voor een terugplaatsing naar huis; het lijkt er volgens de respondenten vaak op dat als eenmaal een beslissing tot uithuisplaatsing is genomen, er onvoldoende aandacht meer is voor een terugplaatsing van het kind. Kinderen in pleeggezinnen zijn positiever over hun verblijfplaats dan kinderen die in een leefgroep verblijven. Minderjarigen geven aan dat zij behoefte hebben aan een vertrouwenspersoon; de vele wisselingen van hulpverleners waar zij mee te maken krijgen, beoordelen zij als negatief. Verder wordt aangegeven dat er onvoldoende aandacht is voor nazorg na een uithuisplaatsing.¹²

Ten slotte verdient de wachttijd tussen het door de rechter uitspreken van een maatregel van OTS en de start van de uitvoering van de maatregel door een gezinsvoogd aandacht als het gaat om ervaringen met de OTS. Doek verwoordde in 1972: 'Wat mij het meest aan het onderzoek van Clemens-Schröner uit 1971 heeft getroffen, is het feit dat een concrete vraag om hulp bij de

10 Zie www.qualityforchildren.info.

11 L. Rutjes & A. Sarti (red.), *Cliënten actief met de kwaliteit van zorg – De Q4C standaarden in perspectief en in de praktijk, De kwaliteitsstandaarden jeugdzorg Q4C*, Houten: Lannoo Campus 2012.

12 Zie hierover uitgebreid M.R. Bruning, 'Adolescentenrecht: ook voor jeugdbescherming?', *FJR* 2012, 93.

opvoeding eerst na ruim twee tot negen maanden leidt tot de benoeming van een hulpverlener: de gezinsvoogd.¹³ Opnieuw geldt hier dat er in dit opzicht nog niet veel ten goede is veranderd. De laatste jaren is er vanuit de politiek veel aandacht voor doorlooptijden bij de uitvoering van maatregelen van kinderbescherming geweest, maar de doorlooptijden en wachtlijsten totdat met de uitvoering van een maatregel van OTS kan worden overgegaan zijn nog steeds niet verdwenen. In 2010 was het streven van de staatssecretaris van VWS nog om tot een doorlooptijd van twee maanden te komen voor 75% van de maatregelen van OTS; het is mij niet duidelijk of dit anno 2013 wordt gehaald.¹⁴ Wel is duidelijk dat er nog veel minderjarigen lange tijd moeten wachten voordat de voor hen benodigde hulp in gedwongen kader ook daadwerkelijk start.¹⁵ Ook is er in de laatste jaren aandacht gevraagd voor de veiligheid van het kind gedurende de tijd dat een minderjarige moet wachten totdat de uitvoering van de OTS zal starten.¹⁶

3.3 Terugkijken

3.3.1 *Parallellen toen en nu*

Terugkijkend op negentig jaar OTS, valt op dat er verschillende ontwikkelingen zijn te signaleren die in het afgelopen decennium opnieuw een rol spelen. Zo valt er een parallel te trekken tussen de *correction paternelle* en de mogelijkheid die in 2008 wettelijk is ingevoerd om zonder maatregel van OTS een minderjarige in gesloten setting te plaatsen op eigen initiatief van ouders, die daartoe een verzoek doen aan Bureau Jeugdzorg, waarna Bureau Jeugdzorg een verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg in kan dienen bij de kinderrechter.¹⁷ De *correction paternelle*, het

13 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 274. Het gaat hier om nieuw onderzoek van Clemens-Schröner, die samen met P. Rijkse en A.G. Stolp onderzoek heeft verricht naar de ervaringen van betrokkenen gedurende de voorbereidingstijd tot en met de benoeming van de gezinsvoogd, zie: B.L.F. Clemens-Schröner & P. Rijkse, *Gezinsvoogdij, hulp officie?*, Amsterdam: Vereniging Pro Juventute 1971.

14 De staatssecretaris van VWS gaf op 24 november 2011 tijdens een algemeen overleg jeugdzorg aan: 'Ik kijk inderdaad mogelijk minder dan mijn voorganger naar de aantallen, naar de getallen die er zijn, maar houd wel degelijk op een heel scherpe manier in de gaten of de kinderen voor wie nog geen zorg kan worden aangereikt verantwoord wachten'; *Kamerstukken II* 2011/12, 31 839, nr. 146. In de daaraan voorafgaande jaren zijn er vele overzichten van wachtlijsten en doorlooptijden in de jeugdzorg aan de Tweede Kamer gestuurd.

15 Zie voor cijfers over doorlooptijden o.a. de Brancherapportage Jeugdzorg 2010, www.jeugdzorg-nederland.nl.

16 Zie o.a. Inspectie Jeugdzorg, *Onderzoek naar de veiligheid van jongeren die wachten op geïndiceerde jeugdzorg*, Utrecht: augustus 2012.

17 Art. 29b lid 1 sub c Wjz.

zognaamde ‘tuchtrecht’ van ouders waarmee zij hun minderjarige kind in een tuchtschool kunnen plaatsen, was in 1921 afgeschaft, maar werd bij wetsvoorstel in 1936 weer geïntroduceerd.¹⁸ In de parlementaire discussie over de herinvoering van de correction paternelle in de jaren dertig gaat het onder meer over de vraag of een OTS nodig is als ouders hun kind zelf in een residentiële instelling willen plaatsen. In 1946 wordt dit voorstel toch weer ingetrokken door de Minister van Justitie, omdat een overgrote meerderheid van de Vaste Commissie hier op aandringt en door de kinderrechtshouders en kindbeschermingsorganisaties ernstig bezwaar wordt gemaakt. De gezinsvoogdij zou immers daadwerkelijk hulp kunnen bieden, terwijl een correction paternelle het slechts mogelijk zou maken om een kind in een tuchtschool te plaatsen.¹⁹ In 2008 maakt de wetgever een andere keuze; indien ouders zelf het initiatief nemen tot een verzoek tot uithuisplaatsing van hun kind in gesloten setting, is een OTS volgens deze wetgever niet noodzakelijk en kan de uithuisplaatsing zonder maatregel van kindbescherming door de kinderrechter worden uitgesproken.

In de jaren vijftig speelde de discussie of onmaatschappelijke gezinnen onder toezicht zouden moeten kunnen worden gesteld. In 1951 werd in het rapport ‘*Onmaatschappelijke gezinnen*’ gepleit voor een ondertoezichtstelling voor deze doelgroep en in 1952 werd een wetsvoorstel ingediend om onmaatschappelijke gezinnen onder toezicht te stellen. Uiteindelijk is dit wetsvoorstel weer ingetrokken.²⁰ In het afgelopen decennium is er opnieuw veel aandacht voor de bestrijding van overlast die veroorzaakt zou worden door gezinnen. De wet maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast, die op 1 september 2010 is ingevoerd, heeft de burgemeester nieuwe bevoegdheden gegeven om zich te bemoeien met gezinnen. De burgemeester kan op grond van art. 172b Gemeentewet ouders of verzorgers die het gezag uitoefenen over een minderjarige die herhaaldelijk groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord en nog geen twaalf jaar oud is, bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde een bevel geven zorg voor te dragen dat de minderjarige tussen acht uur ’s avonds en zes uur ’s ochtends binnen blijft of zich niet zonder

18 *Kamerstukken II 1936-1937, Bijlagen, 387, nr. 3 (MvT)*; zie ook M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kindbescherming – naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kindbescherming* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2001, par. 4.2; J.E. Doek, *Vijftigjaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kindbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 129.

19 M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kindbescherming – naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kindbescherming* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2001, p. 119.

20 Zie o.a. H. Verzaal, *Empowerment in de jeugdzorg: onderzoek naar empowermentbevorderend gedrag van hulpverlening* (diss. UvA), Amsterdam: UvA 2002, p. 85 (www.dare.uva.nl/record/220400); A. Dercksen & L. Verplanke, *Geschiedenis van de Onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*, Amsterdam: Boom 1987, p. 201 e.v.

begeleiding op bepaalde plaatsen bevindt. Er werd bij de totstandkoming van deze wet zelfs gedacht aan de bevoegdheid tot uithuisplaatsing van overlastgevende gezinnen.²¹ Uit een recente wetsevaluatie blijkt overigens dat deze nieuwe maatregel in de praktijk nooit is toegepast; de maatregel zou te ingrijpend zijn en andere wegen zouden openstaan, zoals trajecten met jeugdzorg en andere hulpverleningstrajecten.²²

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is er veel kritiek op ‘de kinderbescherming’. Cliënten in de hulpverlening gaan zich sterker profileren en richten belangenorganisaties op, zoals de Belangenvereniging Minderjarigen en de Bond van Ouders van Minderjarigen. Er is kritiek op de gedwongen hulpverlening en er ontstaat meer aanbod van vrijwillige hulpverlening.²³

In de jaren negentig worden naar aanleiding van klachten van burgers verschillende commissies ingesteld. De commissie-Gijsbers wordt in januari 1990 door de staatssecretaris van Justitie ingesteld in verband met klachten over de justitiële kinderbescherming, in het bijzonder die over het functioneren van de Raad voor de Kinderbescherming (toen nog: Raden voor de Kinderbescherming), en de commissie-Vliegenthart wordt eveneens ingesteld naar aanleiding van klachten van burgers over de kinderbescherming.²⁴

In de laatste jaren klinkt er vooral vanuit de advocatuur veel kritiek op ‘de kinderbescherming’. Op 4 december 2008 spraken een aantal Rotterdamse jeugdrechtsadvocaten hun zorgen uit aan de kinderrechters in Rotterdam over een groot aantal kwesties die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen van kinderbescherming.²⁵ Zo waarschuwden zij voor de vele uithuisplaatsingen van minderjarigen voordat alle mogelijkheden tot hulp binnen het gezin waren benut en wezen zij op de traumatiserende wijze waarop kinderen uit huis werden geplaatst, zonder overleg met de ouders en soms met hulp van de politie. Minderjarigen die in instellingen werden geplaatst, zouden niet direct op de juiste plek worden geplaatst en zouden vaak maandenlang geen behandeling krijgen terwijl de scholing onvoldoende is. De brandbrief leidde tot veel discussie in de media en in de Tweede Kamer en vervolgens tot een congres *Zorg om de Jeugdzorg* op 24 april 2009, waaraan ruim 500 mensen

21 S.F.M. Wortmann, ‘De burgemeester als opvoeder’, *FJR* 2010-1, p. 4-8.

22 Pro Facto, *Op Doel? Evaluatie van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast*, Universiteit Groningen, 22 juni 2012, par. 4.2.11.

23 Zie o.a. M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kinderbescherming – naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kinderbescherming* (diss. VU), Deventer: Kluwer 2001, p. 139.

24 Commissie-Gijsbers, *Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming*, mei 1990; subcommissie kinderbescherming Tweede Kamer (cie. Vliegenthart), *Rechtzetten*, oktober 1990.

25 Zie de open brief van bezorgde jeugdrechtsadvocaten uit Rotterdam van 4 december 2008, in: J. uit Beijerse, K. Logtenberg & M. Rietbergen (red.), *Zorg om de jeugdzorg*, Den Haag: Boom 2010, p. 7-15.

deel namen, en een congresbundel.²⁶ In 2012 wordt opnieuw door advocaat Prinsen een open brief over de jeugdbescherming aan de Eerste Kamer verstuurd, ondertekend door vele advocaten.²⁷ In deze brief wordt benadrukt dat het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen onvoldoende recht doet aan het vereiste van legaliteit; met te vage normen kan te snel worden ingegrepen in het gezinsleven van ouders en kind door het uitspreken van een maatregel van kinderbescherming. De Eerste Kamer wordt aangespoord om het wetsvoorstel niet in de huidige vorm aan te nemen.²⁸

Het rapport van de commissie-Wiarda uit 1971 kan tot de belangrijkste documenten uit de geschiedenis van de kinderbescherming worden gerekend.²⁹ De commissie-Wiarda deed een groot aantal voorstellen tot wijziging van de wet, waarvan vele uiteindelijk tot wetswijzigingen hebben geleid. Denk bijvoorbeeld aan de scheiding van rechtsprekende en uitvoerende taken van de kinderrechtster bij de maatregel van OTS, die werd gerealiseerd bij wetswijziging van 1995, of aan de verlaging van de meerderjarigheidsgrens van 21 naar 18 jaar in 1988. Het voorstel van de commissie-Wiarda om oudere minderjarigen meer bevoegdheden te geven en voor hen een zelfstandige rechtspositie in te voeren, heeft echter niet tot daadwerkelijke wijzigingen geleid. Hoewel oudere minderjarigen in het kader van de maatregel van OTS meer processuele bevoegdheden hebben gekregen (minderjarigen van twaalf jaar en ouder mogen bijvoorbeeld verzoeken tot een beëindiging van de uithuisplaatsing), heeft alleen de minderjarige die te maken krijgt met een uithuisplaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg een zelfstandige rechtspositie (zie art. 29a lid 2 Wjz) en kan hij onder meer zelfstandig hoger beroep instellen. De mogelijkheid tot belangenbehartiging voor minderjarigen die met een maatregel van OTS te maken krijgen door een bijzondere curator wordt nog maar weinig gebruikt en verzoeken tot benoeming van een bijzondere curator voor een minderjarige die met een OTS te maken krijgt, worden nog regelmatig afgewezen, omdat geen sprake zou zijn van een 'conflict van belangen' zoals bedoeld in art. 1:250 BW.³⁰

26 J. uit Beijerse, 'Inleiding: persoonlijke betrokkenheid als drijfveer', in: J. uit Beijerse, K. Logtenberg & M. Rietbergen (red.), *Zorg om de jeugdzorg*, Den Haag: Boom 2010, p. 1-4.

27 P.J.A. Prinsen, *Herziening maatregelen van kinderbescherming*, 17 oktober 2012 (ondertekend door 76 advocaten).

28 Zie ook P.J.A. Prinsen, 'Herziening maatregelen van kinderbescherming', *FJR* 2012, 86.

29 Commissie voor de herziening van het kinderbeschermingsrecht (commissie Wiarda), *Jeugdbeschermingsrecht*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.

30 Zie o.a. het onderzoek van de Kinderombudsman naar het gebruik van de bijzondere curator: *De bijzondere curator: een lot uit de loterij?* Den Haag: Kinderombudsman 2012; M.R. Bruning, 'Bijzondere curator: we want more!' (editorial), *FJR* 2012, 68. Zie ook HR 23 november 2012, *LJN* BY3968.

3.3.2 *Rol kinderrechter*

De rol van de kinderrechter, die bij de wettelijke introductie van de maatregel van OTS in 1922 als de spil van de OTS werd gezien, is in de afgelopen negentig jaar in belangrijke mate veranderd. Samen met de invoering van de OTS werd de gespecialiseerde kinderrechter ingevoerd, die zowel in jeugdstrafzaken als in civiele jeugdzaken de beslisser werd.³¹ De kinderrechter was oorspronkelijk zowel degene die besliste over het opleggen of verlengen van een maatregel van OTS als degene die verantwoordelijk was voor de uitvoering van de OTS. De kinderrechter benoemde een gezinsvoogd die de maatregel op instructie van de kinderrechter uitvoerde. Conflicten tussen gezinsvoogd en ouders of minderjarige konden op informele wijze tijdens het wekelijks spreekuur aan de kinderrechter worden voorgelegd. Vanaf de jaren tachtig ontstaat er toenemende kritiek op deze dubbelrol van de kinderrechter die mogelijk in strijd zou zijn met het recht voor een ieder op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, zoals dit is vastgelegd in art. 6 EVRM. Dit leidt uiteindelijk tot een wetwijziging in 1995: de rol van de kinderrechter wordt veranderd van leidend naar lijdelijk. De kinderrechter kan alleen nog op verzoek beslissen en voert niet langer de regie over de uitvoering van de OTS. De gezinsvoogdij-instelling, die vanaf 2005 opgaat in Bureau Jeugdzorg, wordt wettelijk belast met de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de OTS. Vanaf 1995 beslist de kinderrechter derhalve alleen nog op verzoek van partijen. Voor een uithuisplaatsing geldt dat de kinderrechter nog zelf bepaalt voor wat voor soort uithuisplaatsing – bijvoorbeeld een pleegzorgplaatsing, een crisisplaatsing of plaatsing in een leefgroep – een machtiging wordt afgegeven. Sommige kinderrechters hanteren een lijst van wel elf categorieën.³² Met de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg in 2005 verandert deze werkwijze. De Wet op de jeugdzorg en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit schrijven voor dat een machtiging uithuisplaatsing alleen nog voor de categorieën ‘observatie’, ‘pleegzorg’, ‘residentiële zorg 24-uurs’, en vanaf 2008 voor ‘gesloten jeugdzorg’, kan worden afgegeven. De wet biedt geen ruimte voor de kinderrechter om binnen een bepaalde categorie te bepalen waar het kind dient te verblijven (bijvoorbeeld: bij pleeggezin A), en evenmin kan de kinderrechter een machtiging uithuisplaatsing voor een andere categorie afgeven dan die waarom is verzocht. De mogelijkheden voor de kinderrechter om inhoudelijke bemoeienis te hebben met de wijze waarop een maatregel van OTS wordt uitgevoerd, zijn zo steeds beperkter geworden. Overigens weerhoudt

31 Zie uitgebreid J.R. Bac, *Kinderrechter in strafzaken – evolutie en evaluatie* (diss. VU), Deventer: Gouda Quint 1998.

32 J. de Savornin Lohman e.a., *Met recht onder toezicht gesteld – evaluatie herziening OTS-wetgeving*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2000, p. 82.

dit sommige kinderrechtshouders niet om toch op grond van art. 8 EVRM en het VN-Kinderrechtenverdrag mogelijkheden te vinden om een actievere rol aan te nemen en bijvoorbeeld te bepalen dat een kind alleen in het pleeggezin van zijn grootouders mag worden geplaatst.³³

Met het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen, dat anno 2013 nog ter behandeling is in de Eerste Kamer, wordt de kinderrechtshouder een actievere rol toebedeeld. Bij amendement is een geschillenregeling ingevoerd voor de uitvoering van de maatregel van OTS: geschillen tussen Bureau Jeugdzorg en ouders, verzorgers of minderjarigen kunnen worden voorgelegd aan de kinderrechtshouder.³⁴ Bij aanpassingswet is ingevoerd dat hiervoor wel verplichte procesvertegenwoordiging geldt.³⁵ Dit betekent een belangrijke beperking voor direct betrokkenen om geschillen aan de kinderrechtshouder voor te leggen. Tevens wordt in het wetsvoorstel een mogelijkheid geïntroduceerd voor de kinderrechtshouder om bij het uitspreken van een maatregel van OTS ook voor broertjes en zusjes van de desbetreffende minderjarige een OTS uit te spreken. De taken van de kinderrechtshouder worden zo uitgebreid, maar de kinderrechtshouder blijft in die zin lijdelijk, dat hij slechts op verzoek kan beslissen. Het is overigens de vraag of het conceptwetsvoorstel Jeugdwet nog tot veranderingen van de rol van de kinderrechtshouder zal leiden: het is nog onduidelijk of, en zo ja, welke categorieën voor een machtiging uithuisplaatsing in het wetsvoorstel zullen worden opgenomen. Worden er geen categorieën opgenomen, dan zal dit betekenen dat de kinderrechtshouder straks meer ruimte krijgt om te beslissen over een concrete verblijfplaats van een minderjarige die met een machtiging uithuisplaatsing te maken krijgt.

3.3.3 *Meer rechtsbescherming direct betrokkenen*

Naast de veranderde positie van de kinderrechtshouder is de verbetering van de rechtsbescherming van minderjarigen, ouders en verzorgers de belangrijkste rode draad in de geschiedenis van de maatregel van OTS. Zoals eerder genoemd ontstond er vanaf de jaren zeventig met de kritiek op de toepassing van kinderbeschermingsmaatregelen een roep om een verbetering van de rechtsbescherming van direct betrokkenen. De rapporten uit de jaren negentig van de commissies Gijsbers en Vliegenthart en de reacties op de aanbevelingen uit deze rapporten zijn hierbij van belangrijke invloed geweest. Dit heeft ertoe

33 Zie o.a. Hof Amsterdam 12 april 2011, *LJN* BQ5537.

34 Zie *Kamerstukken I* 2011/12, 32 015, nr. A (Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kinderbescherming), concept-art. 1:262b BW.

35 *Kamerstukken I* 2011/12, 33 061, nr. A (22 maart 2012, aanpassing van wetgeving en vaststelling van overgangsrecht in verband met de herziening van kinderbeschermingsmaatregelen).

geleid dat de wetsherziening van de maatregel van OTS (Boek 1, titel 14, afdeling 4 BW) als doel had om, behalve de scheiding tussen rechtsprekende en uitvoerende taken bij de OTS, de rechtspositie van direct betrokken te verbeteren. Zo werd de schriftelijke aanwijzing ingevoerd: Bureau Jeugdzorg kan ouders met gezag en minderjarigen schriftelijke instructies geven over de verzorging en opvoeding van de minderjarige ter uitvoering van de OTS en hiertegen kunnen ouders met gezag en minderjarigen direct bij Bureau Jeugdzorg bezwaar maken (waarna beroep mogelijk is) of op grond van gewijzigde omstandigheden beroep instellen bij de kinderrechter. Pleegouders (als 'degenen die de minderjarige als behorende tot zijn gezin verzorgt en opvoedt') en minderjarigen van twaalf jaar en ouder krijgen meer procedurele mogelijkheden (zoals het verzoeken om een beëindiging of juist een continuering van de uithuisplaatsing op grond van art. 1:263 BW). Uit de wetsevaluatie van de herziene OTS-regels in 2001 blijkt echter dat het doel om tot een verbetering van de rechtspositie van ouders, verzorgers en minderjarigen te komen misschien in juridisch opzicht dan wel is gerealiseerd, maar dat de direct betrokkenen zelf aangeven dat zij niet ervaren dat zij een sterke dan wel verbeterde rechtspositie hebben.³⁶ Integendeel, zij geven juist aan dat zij veelal niet op de hoogte zijn van hun juridische mogelijkheden en hun juridische weg maar moeilijk weten te vinden. Gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg geven aan dat de schriftelijke aanwijzing nauwelijks wordt gebruikt, omdat een dergelijk juridisch instrument niet past bij hun hulpverleningsaanpak en zij bij het niet meewerken aan een schriftelijke aanwijzing geen effectieve stok achter de deur hebben.

Bij de inwerkingtreding van de regeling omtrent gesloten jeugdzorg (art. 29a e.v. Wjz; hoofdstuk IVA) waarmee een einde kwam aan de samenplaatsing van jongeren met een civielrechtelijke maatregel van kinderscherming en jeugdigen met strafrechtelijke titel in dezelfde justitiële jeugdinrichtingen, werden voor jeugdigen die met een gesloten jeugdzorg plaatsing te maken kregen extra rechtswaarborgen ingevoerd. De rechtsgrond voor gesloten jeugdzorg werd aangepast (art. 29b lid 3 Wjz) en een verzoek van Bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming tot een machtiging uithuisplaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg aan de kinderrechter dient gepaard te gaan met een verklaring van een gedragswetenschapper die de minderjarige kort tevoren heeft onderzocht (art. 29b lid 5 Wjz). De minderjarige wordt zoals eerder genoemd ten aanzien van beslissingen over gesloten jeugdzorg procesbekwaam (art. 29a lid 2 Wjz) en kan derhalve zelfstandig hoger beroep instellen.

36 J. de Savornin Lohman e.a., *Met recht onder toezicht gesteld – evaluatie herziening OTS-wetgeving*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2000, p. 127.

In het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen wordt de rechtsbescherming van minderjarigen, ouders en verzorgers opnieuw verbeterd. De bij amendement ingevoerde geschillenregeling maakt het mogelijk om, al is het dan met verplichte procesvertegenwoordiging, geschillen met Bureau Jeugdzorg over de uitvoering van de OTS op eenvoudiger wijze aan de kinderrechter voor te leggen. Ook is bij amendement een verplichte rechterlijke toets ingevoerd voor elke verplaatsing (terugplaatsing dan wel overplaatsing) van een pleegkind dat langer dan een jaar in hetzelfde pleeggezin woont. Met deze mogelijkheid wordt niet direct een verbetering van rechtspositie voor direct betrokkenen gerealiseerd, maar wordt wel een extra toetsmoment door de rechter ingevoerd waarbij alle direct betrokkenen gehoord dienen te worden over een door Bureau Jeugdzorg voorgenomen verplaatsing van een pleegkind. Dit biedt een extra rechtswaARBorg voor minderjarigen die langer dan een jaar in een pleeggezin verblijven en met pleegouders *family life* hebben opgebouwd.

3.3.4 *Verbetering positie pleegouders en stimulering pleeggezinplaatsing*

Een laatste rode draad die vooral in het afgelopen decennium is terug te vinden, is de toegenomen aandacht voor het belang van kinderen om in een pleeggezin in plaats van een residentiële setting op te groeien als zij niet langer thuis kunnen wonen, en daarbij de positie van pleegouders. Een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen vormde de problematiek van langdurige pleeggezinplaatsingen voor – veelal jonge – minderjarigen met een maatregel van OTS. De OTS, die jaarlijks verlengd moet worden en als wettelijk doel heeft om de verantwoordelijkheid van ouders zoveel mogelijk te doen behouden (art. 1:257 lid 2 BW), terwijl ouders het juridisch gezag behouden en voor elke belangrijke opvoedbeslissing hun toestemming moeten geven, is voor dergelijke situaties niet passend, terwijl de mogelijkheid tot gezagsontneming op grond van wet en rechtspraak zeer klein is.³⁷ In het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen wordt het voor deze situaties gemakkelijker gemaakt om – sneller – tot gezagsbeëindiging over te gaan, zodat het juridisch gezag bij Bureau Jeugdzorg en op de langere termijn indien mogelijk bij de pleegouders zelf kan worden gelegd. Pleegouders kunnen in de nabije toekomst, indien het wetsvoorstel verbetering positie pleegouders door de Eerste Kamer wordt aangenomen,³⁸ gezamenlijk de voogdij over hun pleegkind uitoefenen zonder een wettelijke onderhoudsplicht te krijgen. Dit laatste belemmert nu nog vele pleegouders tot het geza-

37 Zie o.a. E.C.C. Punselie, *Voor een pleegkind met recht een toekomst – een studie naar de (rechts)positie van (pleeg)ouders en (pleeg)kinderen in geval van langdurige uithuisplaatsing* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2006.

38 *Kamerstukken I* 2010/11, 32 529, nr. A.

menlijk uitoefenen van de voogdij over hun pleegkind. In het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen is vastgelegd dat pleegouders die hun pleegkind minimaal een jaar verzorgen en opvoeden, als belanghebbende moeten worden aangemerkt, en is zoals eerder genoemd een rechterlijke toetsing voor elke verplaatsing van een pleegkind dat minimaal een jaar in hetzelfde pleeggezin woont, opgenomen. Verder regelt het wetsvoorstel versterking positie pleegouders dat pleegouders meer betrokken moeten worden bij de uitvoering van een maatregel en wordt hun positie versterkt door het invoeren van een vertrouwenspersoon en een recht op medezeggenschap. Deze verbeteringen betekenen een verdere versterking van de rechtspositie van pleegouders, die met de wetsherziening van de OTS in 1995 al was ingezet. Doek formuleert in 1972 dat ‘het accent van een door hem voorgestelde maatregel tot ontneming van het gezag – die slechts mag worden toegepast als de eenheid minderjarige-gezin is verbroken en vrijwillige hulpverlening dit niet heeft kunnen voorkomen – voor jonge kinderen volledig zal moeten liggen op het streven naar een vervangend milieu, naar nieuwe ouders; deze maatregel zou kunnen worden aangeduid als ‘gezinsvervangend (...)’ deze maatregel betekent een flinke stap in de richting van adoptie’.³⁹ Deze aanbeveling komt tegemoet aan de hierboven geschetste ontwikkelingen ten aanzien van pleeggezinplaatsingen: door verschillende wetsvoorstellen wordt de voorkeur voor het plaatsen van kinderen die niet meer thuis kunnen wonen in pleeggezinnen benadrukt en worden maatregelen voorgesteld die een pleeggezinplaatsing van een minderjarige verbeteren en waarborgen.

3.4 Vooruitzien

Na terugkijken volgt vooruitzien; in het licht van de op handen zijnde wijzigingen die betrekking hebben op het stelsel van kinderbescherming en het maatregelenpakket vallen enkele ontwikkelingen in het bijzonder op als dit vooruitzien gebeurt vanuit de gedachten die Doek in de jaren zeventig over deze kwesties had. Doek bepleitte in 1972 dat we ‘ernst moeten maken met een marginale kinderbescherming’.⁴⁰ Als het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingsmaatregelen dat aanhangig is in de Eerste Kamer in ogenschouw wordt genomen, dan is de omgekeerde trend nu zichtbaar: met de nieuw bij amendement geïntroduceerde nieuwe, lichte maatregel van opgroeiondersteuning wordt juist mogelijk gemaakt dat het aantal minderjarigen dat met een maatregel van kinderbescherming te maken krijgt en dat nooit hoger was dan

39 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 245.

40 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 266.

in de afgelopen jaren, nog fors zal groeien. Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie voor Veiligheid & Justitie blijkt dat naar schatting zo'n 5000 extra maatregelen zullen worden uitgesproken.⁴¹ Dit is dan ook de reden dat dit onderdeel van het wetsvoorstel bij inwerkingtreding nog zal worden geparkeerd, omdat er vooralsnog onvoldoende middelen en capaciteit zijn om dit te kunnen realiseren. Zijn wij de verkeerde weg ingeslagen vanuit onze huidige veiligheidscultuur en is de balans doorgeslagen naar teveel minderjarigen en gezinnen die met kinderbescherming te maken krijgen?

Doek vroeg in zijn proefschrift tevens aandacht voor het belang van vrijwilligers als onderdeel van het stelsel van kinderbescherming: 'Een kinderbescherming die niet (mede) gedreven wordt door een groot aantal direct in het werk betrokken vrijwilligers, is een arme kinderbescherming omdat zij het herkenbare teken van solidariteit mist.'⁴² Hoewel vrijwilligers momenteel geen rol vervullen bij de uitvoering van maatregelen van kinderbescherming, is de aandacht voor het inzetten van netwerken van het kind en het gezin bij de uitvoering van een maatregel van OTS groot. Het bij amendement toegevoegde onderdeel van het wetsvoorstel herziening kinderschermingsmaatregelen dat bij de uitvoering van een maatregel van OTS eerst een zogenaamd netwerkberaad verplicht is, zodat het eigen netwerk van kind en gezin de gelegenheid krijgt om zelf naar oplossingen te zoeken voor de problemen die een OTS noodzakelijk maakten, illustreert dit. Ook voorafgaand aan een maatregelverzoek aan de kinderrechter zal de Raad voor de Kinderbescherming het netwerk van kind en gezin in kaart brengen om te bezien wat daarvan verwacht kan worden bij het zoeken naar oplossingen. In de toelichting bij het conceptwetsvoorstel Jeugdwet wordt eveneens benadrukt dat de eigen kracht en het netwerk van het gezin beter moet worden benut zodat minder kind- en gezinsproblemen uiteindelijk tot een maatregel van kinderbescherming zullen leiden. Vrijwilligers hebben dan nog wel geen formele rol, maar iemand uit het eigen netwerk is in feite ook een vrijwilliger die een steentje wil bijdragen aan het voorkomen van, of uitvoeren van een maatregel van OTS. Overigens gaan er ook geluiden op voor een meer formele rol van de vrijwilliger in de uitvoering van een maatregel van kinderbescherming.⁴³

41 Eindrapportage *Ex ante uitvoeringstoets herziene wet kinderschermingsmaatregelen* (Bijleveld advies), bijlage bij *Kamerstukken*, 32 015, nr. C. Het gaat hier zowel om de MVO bij de start van gedwongen gezinsinterventie, als om de MVO als 'nazorg'-OTS na afloop van een maatregel van OTS.

42 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 270.

43 Zie o.a. de bijdrage C. van Nijnatten, *Aan de kick-off bijeenkomst nieuwe werkmethode voorgedij*, 24 september 2012, Driebergen: Antropia (zie www.vanmontfoort.nl/kick-off, powerpoint Burgervoogdij); A.J. van Montfoort, *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger*, Mulock Houwer lezing 15 november 2012, Leiden: Kinderrechtenhuis; en de bijdrage van Vlaardingebroek, elders in deze bundel.

Ten aanzien van het stelsel van hulpverlening en kinderscherming signaleerde Doek in 1972 dat ‘er slechts van een geïntegreerde jeugdwelzijnszorg kan worden gesproken, wanneer men bereid is de vrijwillige hulpverlening en de “afgedwongen” hulpverlening in één beleid en in één organisatie op te nemen’.⁴⁴ Het heeft al decennialang geduurd, maar de plannen om tot een geïntegreerd jeugdhulpstelsel te komen waarin de verschillende financieringsstromen worden samengebracht en vanuit de gemeente regie wordt gevoerd over alle vormen van hulp aan minderjarigen en gezinnen zijn nu eindelijk zo ver dat zij in een conceptwetsvoorstel Jeugdwet zijn vastgelegd en in 2012 ter consultatie zijn rondgestuurd. De Wet op de jeugdhulpverlening⁴⁵ en de Wet op de Jeugdzorg⁴⁶ die in 2005 de oude wet verving, bleken een geïntegreerd hulpverleningsaanbod zonder verschillende financieringsstromen en verantwoordelijke actoren onvoldoende te kunnen realiseren. Hoewel er nog veel kritiek is op het conceptwetsvoorstel Jeugdwet en het de vraag is of de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2015 haalbaar is, worden er grote en belangrijke stappen gezet. Bij een overheveling van verantwoordelijkheid van provincie naar gemeente zal wel goed bewaakt moeten worden of de middelen om de onderdelen uit het conceptwetsvoorstel straks te implementeren, wel voldoende zijn, te meer nu de transitie van de jeugdzorg gepaard gaat met forse bezuinigingen. Doek wees in 1972 al op de taak van de overheid om kinderen te beschermen; ook bij het delegeren van deze taak blijft overeind staan dat de overheid het financieel mogelijk moet maken om deze verantwoordelijkheid te dragen.⁴⁷

Ten slotte een ander onderwerp waar Doek zich eerder om heeft bekommerd: de positie van de Raad voor de Kinderbescherming als onafhankelijk rekwestreterend orgaan ten aanzien van maatregelen van kinderscherming. ‘Wat is een goede Raad voor de toekomst?’⁴⁸ De Raad voor de Kinderbescherming behoudt in het wetsvoorstel herziening kinderschermingsmaatregelen en in het conceptwetsvoorstel Jeugdwet zijn positie, al wordt het straks ook voor andere partijen mogelijk om, indien de Raad geen maatregelverzoek wil indienen, zelf met medewerking van de Raad alsnog een maatregelverzoek bij

44 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderscherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 287.

45 Zie hierover uitgebreid A.A.W. van Unen, *De Wet op de jeugdhulpverlening: overheid of particulier initiatief?* (diss. VU Amsterdam), Utrecht: Lemma 1996.

46 Zie o.m. A.A.W. van Unen, *Wet op de jeugdzorg – tekst en uitleg*, Den Haag: Elsevier 2005.

47 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderscherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 277.

48 J.E. Doek, *Wat is een goede Raad voor de toekomst? Enige beschouwingen over het ontstaan en de (mogelijke) ontwikkeling van de raden voor de kinderscherming* (openbare les VU Amsterdam 1 september 1977), Amsterdam: VU 1977.

de kinderrechter in te dienen. De wetgever ziet vooralsnog geen reden om de Raad en Bureau Jeugdzorg – of straks de gecertificeerde instellingen die op grond van de Jeugdwet verantwoordelijk worden voor de uitvoering van maatregelen van kindbescherming – te doen versmelten tot één organisatie.⁴⁹ Het lijkt alsof de roep om een nadere bezinning op de taken en bevoegdheden van de Raad niet alleen in 1977, maar ook nu nog noodzakelijk is, omdat net als toen ‘aan teveel taken te weinig wordt gedaan’.⁵⁰ De Raad voor de Kinderbescherming krijgt bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen nog meer taken en bevoegdheden, omdat dan ook een toetsende taak ten aanzien van de voogdij zal gaan gelden, er na twee jaar OTS met een machtiging uithuisplaatsing een extra toets door de Raad van het uitvoeringsbeleid van Bureau Jeugdzorg zal moeten worden uitgevoerd en er met een extra maatregel van opgroeiondersteuning – op het moment dat dit onderdeel van het wetsvoorstel in werking zal treden – nog meer werk aan de winkel is ten aanzien van de rekwesterende taak van de Raad. De gedachte die Doek in 1972 had over de Raad, namelijk om deze tot een multidisciplinair team van beperkte omvang terug te brengen als adviesorgaan aan de rechter, verdient opnieuw aandacht. In elk geval moet bewaakt worden dat de Raad in staat is om alle taken in het kader van kindbescherming uit te voeren met voldoende middelen en mankracht.

3.5 De OTS: nog vele jaren?

‘Wij moeten ernstig denken over een kindbescherming zonder OTS en ontslag voorbereiden’, aldus Doek in 1972.⁵¹ Hoe staan de zaken er eind 2012 voor? De maatregel van OTS is al decennialang de meest succesvolle en meest toegepaste maatregel van kindbescherming, en met de facelift die zal plaatsvinden bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel herziening kindbeschermingsmaatregelen, waarbij het accent kort door de bocht geformuleerd meer op de rechten van het kind dan op de rechten en kansen van ouders zal komen te liggen en pleeggezinplaatsingen met meer garanties zullen worden omkleed, zal de maatregel weer vele jaren door kunnen en minstens even

49 Zie voor critici over dit standpunt de bijdrage van Van Beek in 2012 in de Groene Amsterdammer (S. van Beek, ‘Kind van de rekening – de kindbescherming moet op de schop’, *de Groene Amsterdammer* 12 juli 2012).

50 J.E. Doek, *Wat is een goede Raad voor de toekomst? Enige beschouwingen over het ontstaan en de (mogelijke) ontwikkeling van de raden voor de kindbescherming* (openbare les VU Amsterdam 1 september 1977), Amsterdam: VU 1977, p. 43; dit gold in 1977 vooral voor de toezichthoudende taak krachtens de Pleegkinderenwet, t.a.v. plaatsingen van voogdijpupillen en in strafzaken, dit vanwege een gebrek aan mankracht.

51 J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kindbescherming* (diss. VU), Zwolle: Tjeenk Willink 1972, p. 278.

succesvol kunnen blijven. Ik voorspel dat de maatregel van OTS dan ook nog een lang leven voor de boeg heeft.

Dit neemt niet weg dat er de komende jaren nog verschillende uitdagingen zijn. Zo verdient de rechtspositie van de minderjarige, vooral als die te maken krijgt met een uithuisplaatsing, verbetering. Een eigen rechtsingang voor alle beslissingen in het kader van de maatregel van OTS en meer rechtsbijstand of in elk geval meer gebruik van de bijzondere curator als belangenbehartiger van minderjarigen die met een OTS te maken krijgen, ligt in het verlengde van internationale ontwikkelingen op dit terrein.⁵² Met de stelselherziening jeugdzorg wordt beoogd om hulp voor elke minderjarige dicht bij huis te bieden. Dit zal gepaard moeten gaan met voldoende aandacht voor de kwaliteit van de jeugdbescherming en de waarborgen die daarbij horen aangezien het hier tenslotte gaat om gedwongen overheidsinterventie in het gezinsleven en aan de vereisten die voortvloeien uit art. 8 EVRM moet worden voldaan.⁵³ Ten slotte lijkt een belangrijk streven om met meer aandacht voor eigen kracht tot minder maatregelen te komen, waarbij de maatregelen van OTS die overblijven, met meer contact tussen gezinsvoogd en minderjarige gepaard gaan. Want juist in deze contacten kan de sleutel tot verbetering voor elke onder toezicht gestelde minderjarige worden gevonden.⁵⁴

52 Zie o.a. de VN-Resolutie 'Guidelines for the Alternative Care of Children' van 24 februari 2010, UN General Assembly, A/RES/64/142, 2010; de Richtlijnen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa 'on child-friendly justice' uit 2010, en General Comment van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind ('the right of the child to be heard'). De Hoge Raad denkt daar vooralsnog anders over; zie HR 23 november 2012, L/JN BY3968. Zie ook Hof Den Bosch 10 januari 2013, L/JN BY8143.

53 Zie over vereisten bij (de uitvoering van) kinderbeschermingsmaatregelen die voortvloeien uit art. 8 EVRM: C. Forder, 'Gaait het voorontwerp van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen te ver of juist niet ver genoeg? Het voorontwerp getoetst aan het EVRM', in: M.R. Bruning & J. Kok, *Herziening kinderbeschermingsmaatregelen – commentaren op het voorontwerp van wet*, Deventer: Kluwer 2008, p. 41-86.

54 Zo blijkt uit resultaten van de invoering van de Deltamethode als methodiek voor de uitvoering van een maatregel van OTS dat een verhoging van contacten tussen gezinsvoogd en de minderjarige en zijn of haar gezin leidt tot een verkorting van de duur van de OTS met acht maanden, een halvering van de kans op een uithuisplaatsing, en een verkorting met veertien maanden van de duur van een uithuisplaatsing als in het plan van aanpak met concrete opvoedingsdoelen wordt gewerkt; *Kamerstukken II* 2010/11, 32 202, nr. 6, p. 1. Zie ook de bijdrage van Slot, elders in deze bundel.