



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken

Bruning, M.R.; Pieters, I.J.; Dubelaar, M.; Glas, L.; Terlouw, A.; Voert, M. ter

Citation

Bruning, M. R., & Pieters, I. J. (2021). De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken. In M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw, & M. ter Voert (Eds.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? - een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden* (pp. 153-175). Deventer: Wolters Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3277879>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3277879>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

7 De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken

*Mariëlle Bruning en Ivo Pieters**

1 INLEIDING

Als conflictoplossing ergens gewenst is, is dat binnen het personen-, familie- en jeugdrecht. Binnen het personen- en familierecht heeft mediation inmiddels een stevige positie gekregen. Zoals uit het recente onderzoek van de vereniging van Familie- en erfrecht Advocaten Scheidingsmediators (vFAS) blijkt,¹ is het aantal echtscheidingen waarin de rechter op tegenspraak uitspraak moet doen gedaald van 31% naar 6%. Dat zijn bemoedigende cijfers, alhoewel het onderzoek niet de vraag beantwoordt of de oplossingen ook duurzaam zijn. In het civiele jeugdrecht, meer in het bijzonder in jeugdbeschermingszaken, is de kinderrechter tegenwoordig nog maar nauwelijks conflictoplosser. Immers, de kinderrechter staat vaak aan het einde van de keten en beslist over een jeugdbeschermingsmaatregel en verzoeken ten aanzien van de uitvoering daarvan als geschillenbeslechter, maar heeft veel minder mogelijkheden om als conflictoplosser op te treden in het traject dat leidt tot verzoeken om een jeugdbeschermingsmaatregel te treffen of een beslissing te nemen over de uitvoering van een maatregel.

In jeugdbeschermingszaken zijn verschillende soorten conflicten te onderscheiden in zaken waar ouders en/of verzorgers en hun minderjarige kind staan in een conflict tegenover de Raad voor de Kinderbescherming (bij eerste verzoeken tot een jeugdbeschermingsmaatregel)² of een Gecertificeerde Instelling (verder: GI), die verantwoordelijk is voor de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel. Het kan dan gaan (1) om een conflict over de start of voortdurende van gedwongen hulpverlening via het

* Prof. mr. drs. M.R. Bruning is hoogleraar jeugdrecht aan de Universiteit Leiden en (kinder)rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Amsterdam. Mr. I.J. Pieters is als advocaat/mediator verbonden aan Groenendijk & Kloppenburg Advocaten te Leiden, raadsheer-plaatsvervanger in het Hof Arnhem-Leeuwarden en (kinder)rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Rotterdam.

¹ Exen minder vaak voor de rechter bij scheiding, verenigingfas.nl/algemeen/exen-minder-vaak-voor-de-rechter-bij-scheiding.

² De Raad voor de Kinderbescherming is een dienst van het ministerie van Justitie & Veiligheid en heeft als wettelijke taak om – als onafhankelijke en tweedelijns organisatie – verzoeken tot jeugdbeschermingsmaatregelen voor te bereiden; zie art. 1:242 BW.

opleggen (of verlengen) van een maatregel van ondertoezichtstelling met of zonder machtiging uithuisplaatsing of een gezagsbeëindigende maatregel (zoals geregeld in boek 1 BW), of (2) om een conflict over de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel door de GI.³ Het gaat ten aanzien van de eerste categorie conflicten om een hoog aantal conflicten dat beslecht moet worden en waarin sinds 2018 weer sprake is van een stijgende lijn, na een dalende trend sedert 2011. Zo stonden in 2019 30.540 kinderen onder toezicht.⁴ Het stijgende aantal problematische scheidingen zou hiervan een oorzaak kunnen zijn. Zo blijkt volgens de GI's in 2019 dat tussen de 60 en 80% van de ondertoezichtstellingen in de doelgroep 'complexe echtscheidingen' valt.⁵

Conflictoplossing zou ook hier wenselijk zijn, maar het systeem nodigt hiertoe niet uit: een kindbeschermingsmaatregel wordt uitgesproken of niet. Het momentum van de conflictoplossing lijkt eerder te liggen in het traject van de vrijwillige hulpverlening dan in het rechterlijk traject. Ook bij de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen zou conflictoplossing wenselijk zijn, maar de mogelijkheden daartoe zijn met de huidige wetgeving minimaal.

Overigens spelen in de afgelopen jaren belangrijke uitvoeringsproblemen een rol die conflicten versterken. Voor de uitvoering van een maatregel van ondertoezichtstelling of voogdij worden doorgaans vormen van jeugdhulp ingezet. De GI beslist over de inzet van jeugdhulp, bijvoorbeeld het verblijf van een minderjarige in een residentiële instelling of pleeggezin, waarbij de gemeente financieel verantwoordelijk is⁶ en de jeugdhulpaanbieder kwalitatieve jeugdhulp (zoals verblijf) die is ingekocht door gemeenten, moet garanderen.⁷ Dit jeugdhulpstelsel staat momenteel onder grote druk, waardoor grote tekorten aan jeugdhulp zijn ontstaan en bij de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen geregeld niet die hulp kan

³ De GI is wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van een maatregel van ondertoezichtstelling (met of zonder machtiging tot uithuisplaatsing) en wordt na een gezagsbeëindigende maatregel doorgaans belast met de voogdij over een minderjarige; zie art. 1:255 lid 1 jo 1:275 BW.

⁴ Cijfers over Jeugd en Opvoeding. Ondertoezichtstelling (OTS), [njl.nl/nl/Data-bank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-voorziening/Ondertoezichtstelling-\(OTS\)](https://njl.nl/nl/Data-bank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-voorziening/Ondertoezichtstelling-(OTS)).

⁵ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd?* Utrecht: IGJ 2020, p. 8.

⁶ Art. 2.5 lid 4 Jeugdwet.

⁷ Art. 4.1.1 lid 1 Jeugdwet.

worden ingezet die voor een minderjarige nodig wordt geacht.⁸ Dit veroorzaakt extra conflicten over de uitvoering tussen de GI en ouders en minderjarigen, aangezien dan geen sprake is van 'passende hulp'.⁹

De rol van de kinderrechter is in de loop der jaren veranderd van een actieve rol van beslisser op verzochte kinderbeschermingsmaatregelen én toezichthouder op de uitvoering van de uitgesproken kinderbeschermingsmaatregelen in enkel een beslisser.¹⁰ Met de lijdelijke rol van beslechter van enkel het voorliggende juridische geschil is er nauwelijks ruimte meer voor de kinderrechter om aandacht te besteden aan de achterliggende conflicten.

Sinds de wetwijziging in 2015 waarmee de regeling inzake jeugdbeschermingsmaatregelen werd herzien, lijkt er echter weer iets meer ruimte voor een andere rol van de kinderrechter dan enkel die van beslechter van het juridische geschil, zie in dit verband de bij deze wetwijziging gecreëerde geschillenregeling ex art. 1:262b BW. Deze bepaling schept de mogelijkheid om geschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling aan de kinderrechter voor te leggen en schrijft voor dat de kinderrechter alvorens te beslissen eerst een vergelijk beproeft. Deze bepaling wordt door sommigen auteurs gezien als één van de voorbeelden die de wetgever weer meer regie aan de kinderrechter wil toekennen.

Daarbij zijn sinds 1995, toen de rol van de kinderrechter een lijdelijke werd, verschillende andere vormen van conflictoplossing geïntroduceerd voor de fase van uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen. Zo bestaat de mogelijkheid tot het indienen van een klacht bij de GI, tot het in bezwaar gaan tegen een schriftelijke aanwijzing van de GI en in beroep gaan bij de kinderrechter, tot het indienen van een tuchtklacht tegen een medewerker van een GI en tot het voorleggen van sommige beslissingen van de GI aan de kinderrechter, bijvoorbeeld via de geschillenregeling. Er is een voor burgers ingewikkeld oerwoud aan procedures ontstaan en met elke wetwijziging lijken extra proceduremogelijkheden te worden toegevoegd.¹¹

⁸ Zie: IGJ, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: IGJ 2019; IGJ *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: IGJ 2020, www.igj.nl. Zie ook: SCP, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Den Haag: SCP 2020.

⁹ Zie A. van der Linden, 'Wanneer kan een (kinder)rechter de falende regie van de jeugdzorg overnemen?', *EB Tijdschrift voor Scheidingsrecht*, 2020, afl. 10, p. 80; M.R. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg: kinderrechters aan zet', *Ars Aequi* 2020, afl. 5, p. 450.

¹⁰ Wet van 26 april 1995, *Stb.* 1995 255 (i.w.tr. 1 november 1995).

¹¹ Zie M. Kramer & M.J.M. ten Voorde, 'Rechtsbescherming onder de Jeugdwet en de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, een doolhof van procedures', *Tijdschrift voor Familie & Jeugdrecht* 2014, afl. 10, p. 61; M.R. Bruning, R. de Boer &

In deze bijdrage gaan wij in op de positie van de kinderrechter als conflictoplosser, analyseren wij welke verschuivingen hebben plaatsgevonden en hoe deze in de praktijk en literatuur worden gewaardeerd. Voor het kunnen duiden van de ontwikkelingen in de positie van de kinderrechter en het verkennen van de mogelijkheden van die kinderrechter als conflictoplosser, is eerst inzicht in de ontwikkeling van de positie van de kinderrechter binnen civiele jeugdbeschermingszaken van belang. Wij zullen hieronder die ontwikkeling uiteenzetten (par. 2). Vervolgens gaan wij in op de binnen het jeugdbeschermingsrecht aanwezige alternatieve wijzen van conflictoplossing en de vraag hoe de in paragraaf 2 geschetste ontwikkeling, waarbij verschuivingen hebben plaatsgevonden ten aanzien van de rol van conflictoplossing, is te waarderen (par. 3). Daarna bespreken wij welk onderzoek reeds is verricht naar de wijze waarop rechters en andere conflictoplossers invulling geven aan hun rol en de kwaliteit en legitimiteit van hun beslissingen (par. 4), waarna enkele concluderende opmerkingen zullen volgen (par. 5).

2 ONTWIKKELING POSITIE KINDERRECHTER

De rol van de kinderrechter en daarmee de mogelijkheden tot conflictoplossing, is bij de herziening van de wettelijke regeling van de maatregel van ondertoezichtstelling in 1995 ingrijpend gewijzigd. De kinderrechter werd van een actieve tot een lijdelijke rechter. Met de wetswijziging in 2015 tot herziening van de regeling van de jeugdbeschermingsmaatregelen is die lijdelijke rol weer enigszins gewijzigd, al blijft de kinderrechter in civiele jeugdzaken een geschillenbeslechter die maar relatief weinig mogelijkheden heeft tot een actievere rol bij het oplossen van conflicten. Hieronder gaan wij nader in op deze ontwikkeling.

2.1 Van actieve naar lijdelijke kinderrechter

Bijna honderd jaar geleden, in 1922, is aan een gespecialiseerde kinderrechter de bevoegdheid gegeven om in zowel civiele kinderbeschermingszaken als in jeugdstrafzaken te beslissen. Tevens diende de gespecialiseerde kinderrechter in civiele kinderbeschermingszaken uitvoering te geven aan uitgesproken ondertoezichtstellingen. Dat betekende leidinggeven over de gezinsvoogdijwerkers en het uitzetten van de koers van de hulpverlening.¹²

D. Verkroost, 'Juridische deelstudie', in R. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet*, Den Haag: ZonMW 2018, p. 71-84.

¹² Zie: J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling – schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kinderbescherming* (diss. VU Amsterdam), Zwolle: Tjeenk Willink 1972; J.R. Bac, *Kinderrechter in strafzaken – evolutie en evaluatie* (diss. VU Amsterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Vóór 1995 was de kinderrechter ook de conflictoplosser tussen gezinsvoogdijwerkers en ouders in geval die een geschil met elkaar hadden. De kinderrechter hield tot 1995 een wekelijks spreekuur waar ouders, minderjarigen en gezinsvoogdijwerkers (vaak op woensdagmiddag) konden binnenlopen om conflicten voor te leggen aan de kinderrechter.¹³ Mochten de geschillen onoverkomelijk zijn of het klimaat zodanig conflictueus dat het onwerkbaar werd, dan had de kinderrechter als ultimum remedium de mogelijkheid de gezinsvoogdijwerker te vervangen. De kinderrechter was derhalve spin in het web van civiele kinderbeschermingsmaatregelen. Dat gaf menigmaal aanleiding tot een heroverweging van de rol van de kinderrechter in dit web.

Al in 1971 adviseerde de commissie Wiarda de regering de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling – toen berustend bij de kinderrechter – op te dragen aan de gezinsvoogdij-instellingen.¹⁴ In 1979 werd een voorontwerp van Wet tot herziening van de ondertoezichtstelling gepubliceerd.¹⁵ De kritiek op dit wetsvoorstel o.a. van het Werkorgaan Integratie Jeugdbescherming Nederland (het WIJN) leidde ertoe dat het toen niet kwam tot indiening van een wetsvoorstel bij het parlement.

Vanaf de jaren tachtig ontstaat er steeds meer kritiek op de dubbelrol van de kinderrechter. Art. 6 EVRM garandeert namelijk onafhankelijke rechtspraak en ouders zagen de kinderrechter meer als een onderdeel van de keten van de gezinsvoogdij-instelling dan als een onafhankelijke rechter. Ook art. 8 EVRM was hierop indirect van toepassing. Burgers hebben volgens art. 8 EVRM het recht om in hun gezinsleven te worden gevrijwaard van overheidsbemoeienis (art. 8 lid 1) en wanneer overheidsbemoeienis in het belang van het kind toch noodzakelijk is (art. 8 lid 2), horen daar waarborgen bij die de verdragsstaat moet garanderen, waarvan onafhankelijke rechtspraak er één is. De cumulatie van functies die de kinderrechter vóór 1995 binnen de ondertoezichtstelling had, kon derhalve onder omstandigheden twijfel doen rijzen omtrent zijn onpartijdigheid.¹⁶

Dit alles leidde in 1995 tot een wettelijke herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling van minderjarigen, met de fundamentele wijziging dat kinderrechters lijdelijk werden en slechts op verzoek konden be-

¹³ M.R. Bruning, 'Terugkijken en vooruitzien: de ontwikkelingen in de toepassing van de ondertoezichtstelling', in: M.R. Bruning & T. Liefwaard (red.), *Ondertoezichtstelling 90 jaar: versleten of vitaal?* Den Haag: Sdu 2013, p. 37-54.

¹⁴ Zie: J. Wiarda, *Jeugdbeschermingsrecht*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971, p. 175 e.v.

¹⁵ Voor de tekst van dit voorontwerp zie: *Jeugdrecht en Jeugdhulpverleningsrecht* (losbl. uitg. VUGA Den Haag), deel D, p. D 1-1 e.v.

¹⁶ Von Brücken Fock, 'Ondertoezichtstelling en EVRM: een tussenstand (in special 'Jeugdbescherming opnieuw ter discussie'), *Justitiële Verkenningen* 1990, nr. 2, p. 93.

slissen, zonder dat zij zich nog langer met de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen konden bemoeien. De belangrijkste veranderingen waren:

- het ultimum-remedium karakter van de maatregel werd benadrukt door een nieuwe redactie van art. 1:254 lid 1 BW (thans art. 1:255 BW);¹⁷
- de minderjarige werd geplaatst onder toezicht van de gezinsvoogdij-instelling, die daardoor verantwoordelijk werd voor de uitvoering van de maatregel en de in dat kader te nemen beslissingen (aanwijzingen, uithuisplaatsing); art.1:254 lid 1 BW;
- de voorlopige ondertoezichtstelling werd aan een maximumtermijn van drie maanden gebonden, art.1:255 BW;
- de kinderrechter mocht in het kader van de uitvoering van de ondertoezichtstelling geen ambtshalve beslissingen meer nemen. De verlenging van de ondertoezichtstelling, de uithuisplaatsing (inclusief verlengingen) zijn beslissingen op verzoek;
- de kinderrechter gaf desgevraagd 'slechts' een machtiging tot uithuisplaatsing. De feitelijke plaatsing (plaats waar, wanneer, hoe) geschiedde door de gezinsvoogdij-instelling (art. 1:261 BW);
- de rechtspositie van ouders/pleegouders was deels geformaliseerd c.q. versterkt (indienen ondertoezichtstellingsverzoek door pleegouders, art. 1:254 lid 2 BW; bezwaar van ouders tegen aanwijzingen van de gezinsvoogdij-instelling, art.1:259 BW en 1:260 BW), terwijl de minderjarige zelf, mits twaalf jaar en ouder, een duidelijke en zelfstandige rechtspositie met bepaalde bevoegdheden heeft gekregen (art.1:259 BW, 1:260 BW en 1:263 BW);
- de Raad voor de Kinderbescherming had een belangrijke controlerende taak gekregen betreffende het doen en – vooral – laten van de gezinsvoogdij-instellingen die werden belast met de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, om zo meer balans te brengen in de mogelijk anders wel heel zelfstandig opererende instellingen (art. 1:254 lid 4 BW, 1:256 lid 3 BW, 1:262 lid 2 BW en 1:265 lid 3 BW);
- er werd een speciale voorziening getroffen voor het geval ouders van een ondertoezichtgestelde pupil jonger dan twaalf jaar weigerden toestemming te geven voor een noodzakelijke medische behandeling (art. 1:264 BW); en
- de gezinsvoogdij-instelling werd blijkens de wetsgeschiedenis (wetsvoorstel 23003, nr. 3 (MvT), p. 21) aangemerkt als een bestuursorgaan. Dit betekende dat de beslissingen van de gezinsvoogdij-instelling (inclusief de totstandkoming ervan) zijn onderworpen aan de regels van de Awb.

¹⁷ In het jeugdbeschermingsrecht geldt een opgelegde kindbeschermingsmaatregel als een ultimum remedium, waarmee bedoeld wordt dat vrijwillige hulpverlening niet de bedreiging voor het kind heeft weggenomen.

Voor een beslissing over een uithuisplaatsing besliste de kinderrechter vanaf 1995 derhalve alleen nog op verzoek van partijen. Daarbij kon de kinderrechter nog wel zelf bepalen voor wat voor soort uithuisplaatsing – bijvoorbeeld plaatsing in een pleeggezin, residentiële instelling of crisislek – de machtiging werd gegeven. In de praktijk verschilden rechtbanken in de wijze waarop zij beslisten over een verzoek tot een machtiging uithuisplaatsing. Veel kinderrechters hanteerden vier categorieën (residentieel, pleegzorg, pleeggezin, gesloten plaatsing).¹⁸ Maar sommige kinderrechters hanteerden een lijst van wel elf af te geven categorieën van een machtiging uithuisplaatsing, waarmee ze iets meer ruimte namen om te beslissen over waar een minderjarige zou komen te wonen.

Op 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdhulpverlening vervallen en in de plaats daarvan gold tot 1 januari 2015 de Wet op de jeugdzorg. In de Wet op de jeugdzorg werden zowel organisatorische, financiële als inhoudelijke aspecten van de jeugdzorg geregeld. In deze wet en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit werden nog slechts de volgende categorieën uithuisplaatsing genoemd: ‘observatie’, ‘pleegzorg’, ‘residentiële zorg 24-uurs’ en vanaf 2008 ‘gesloten jeugdzorg’. De kinderrechter kan geen andere categorie machtiging uithuisplaatsing meer afgeven dan die waarom is verzocht.

2.2 De kinderrechter anno 2020

Per 1 januari 2015 is de Wet op de jeugdzorg vervangen door de Jeugdwet.¹⁹ Aanleiding voor de totstandkoming van de Jeugdwet was dat het stelsel van jeugdvoorzieningen met een aantal knelpunten was belast. Het stelsel was te duur, er bestonden te veel prikkels tot het inzetten van onnodige zorg of de verlenging ervan, het zorgaanbod was versnipperd, de neiging bestond de cliënt van de ene naar de andere zorghulpverlener door te verwijzen en er waren te veel en te lange wachtlijsten. De Jeugdwet bewerkstelligt dat alle bevoegdheden die betrekking hebben op het welzijn van de jeugd in één hand komen – het college van B en W van de gemeente (hierna: het college). Daarbij is de financiering gestroomlijnd. De doelstellingen van de wet waren:

1. preventie en uitgaan van eigen kracht van jeugdigen en ouders en versterken van hun sociale netwerk;
2. demedicalisatie en ontzorgen;

¹⁸ J. de Savornin Lohman e.a., *Met recht onder toezicht gesteld – evaluatie herziene OTS-wetgeving*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2000, p. 82. Zie ook: M.R. Bruning 2013, p. 46.

¹⁹ *Stb.* 2014 105.

3. verminderen van het gebruik van dure hulp;
4. betere samenwerking tussen hulpverleners en ontschotting van budgetten; en
5. meer vrijheid aan hulpverleners om de juiste hulp te bieden.²⁰

Tegelijkertijd met de Jeugdwet traden op 1 januari 2015 de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen²¹ en de Aanpassingswet herziening kinderbeschermingsmaatregelen²² in werking, waardoor de regeling van de kinderbeschermingsmaatregelen in Boek 1 BW radicaal werd veranderd.

In de Jeugdwet zijn geen duidelijke categorieën van uithuisplaatsing meer te vinden, al vindt men in de Jeugdwet nog steeds de categorieën 'pleegzorg', 'residentieel', 'observatie' en 'gesloten jeugdhulp'. Wel blijkt in de praktijk soms een machtiging uithuisplaatsing door een kinderrechtster te worden beperkt tot een specifieke plek binnen een bepaalde categorie, bijvoorbeeld voor een machtiging uithuisplaatsing 'pleegzorg' in een specifiek pleeggezin (uit het netwerk van de minderjarige)²³ of voor een machtiging 'residentieel' voor een specifieke behandelplek.²⁴

Door de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen kwam er toch weer iets meer ruimte voor een actievere kinderrechtster in plaats van de volledig lijdelijke kinderrechtster zoals die in 1995 was geïntroduceerd. Zo is er de geschillenregeling,²⁵ een mogelijkheid om geschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling voor te leggen aan de kinderrechtster. De toegang tot de kinderrechtster is echter wel in zoverre begrensd dat ouders een advocaat nodig hebben om een geschil ex art. 1:262b BW aan een kinderrechtster voor te leggen en de kinderrechtster kan slechts op verzoeken beslissen. Hiermee werd bewust een drempel ingebouwd om conflicten voor te leggen aan de kinderrechtster. Verder is bepaald dat geschillen over gedragingen die klachtwaardig zijn en op grond van art. 4.2.1 van de Jeugdwet via het klachtrecht kunnen worden behandeld, zijn uitgesloten. In de praktijk blijkt de geschillenregeling inderdaad soms te worden gebruikt, bijvoorbeeld voor conflicten over omgang bij gescheiden ouders of bij grote ontevredenheid over de jeugdbeschermer van de GI of het niet

²⁰ Bruning & Van der Zon, in: *GS Personen- en familierecht*, afd. 4 Boek 1 BW, aant. 14.

²¹ *Kamerstukken 32015, Stb. 2014/130*.

²² *Kamerstukken 33061, Stb. 2014/131*.

²³ Zie: Hof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7180; Hof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4024.

²⁴ Zie: Rb. Noord-Holland 13 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:3996; Rb. Noord-Holland 3 juni 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4706.

²⁵ Art. 1:262b BW.

nakomen van afspraken zoals de beloofde diagnostiek.²⁶ Daarnaast kan gewezen worden op de mogelijkheid dat een kinderrechter thans ook ambts-halve een ondertoezichtstelling kan uitspreken voor broertjes en zusjes van de desbetreffende minderjarige voor wie een verzoek tot ondertoezichtstelling is gedaan.²⁷

2.3 Huidige rol kinderrechter bij geschillen over de uitvoering

Anno 2021 heeft de lijdelijke kinderrechter te maken met verschillende soorten conflicten. Sommige conflicten hebben te maken met de legitimatie van de jeugdbeschermingsmaatregel (ondertoezichtstelling met of zonder machtiging uithuisplaatsing, machtiging uithuisplaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp of voogdij-maatregel). Een andere categorie conflicten betreft de uitvoering van deze maatregelen. Dat kan onder meer over beperkingen van omgang en contact tussen ouders en uit huis geplaatste minderjarigen gaan. De Hoge Raad heeft in dat verband de kinderrechter in het zadel gezet voor wat betreft een binnen een uitgesproken jeugdbeschermingsmaatregel gewenste wijziging van een eerder door een rechter vastgestelde zorgverdeling.²⁸ Tot deze uitspraak was het de praktijk dat een GI een omgangs- of een zorgregeling in het kader van een uithuisplaatsing veelal vaststelde door een schriftelijke aanwijzing aan de ouder met gezag op basis van art. 1:265f BW. Deze praktijk conflicteerde enigszins met het sedert 1 januari 2015 toepasselijke art. 1:265g BW, waardoor de GI niet alleen een verzoek tot wijziging van de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of omgangsregeling bij de kinderrechter kon indienen, maar ook een verzoek tot vaststelling van zo'n regeling. Naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Rechtbank Den Haag hierover antwoordde de Hoge Raad klip en klaar dat de GI zich voor een beperking van omgang in alle gevallen tot de rechter dient te wenden. Dit baseerde de Hoge Raad er onder meer op dat de route via de kinderrechter met meer waarborgen is omkleed dan de schriftelijke aanwijzing.²⁹

Beide soorten conflicten worden in de afgelopen jaren versterkt door wat door sommigen wordt aangeduid als 'falend jeugdbeschermingsstelsel'. Zoals hierboven al werd genoemd, zijn er grote financiële en capaciteitstekorten, lange wachtlijsten en doorlooptijden en is sprake van een log bureaucratisch apparaat waarbij minderjarigen die te maken krijgen met

²⁶ K. Lünemann e.a., *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut 2018, par. 3.4.1.

²⁷ Art. 1:255 lid 5 BW.

²⁸ Hoge Raad 14 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2321.

²⁹ De Hoge Raad noemt hierop overigens nog wel een uitzondering, namelijk de situatie van een uithuisplaatsing zonder dat de rechter eerder een zorg- of omgangsregeling heeft vastgelegd; in dat geval bevat art. 1:265f BW een bijzondere regeling.

jeugdbeschermingsmaatregelen lang moeten wachten op hulp terwijl geregeld geen passende hulp voorhanden is.

Sinds de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015, samen met de inwerkingtreding van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, staat de jeugdbescherming steeds meer onder druk. Het was dan ook niet verbazingwekkend dat er op 7 november 2019 een vernietigend rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd verscheen.³⁰ Tegelijkertijd kwam er een brief van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid waarin werd gewezen op de noodzaak tot een betere organisatie van jeugdbescherming.³¹

Om de problemen op te lossen willen de ministers De Jonge en Dekker gemeenten verplichten om meer samen te werken. Pleegzorg, gezinsvervangende jeugdhulp, specialistische anorexiAZorg en een reeks andere taken moeten ze overdragen aan de 42 jeugdzorgregio's. De samenwerking daarin is nu nog te vrijblijvend, vinden ze. Samenwerking kan onder meer leiden tot lagere kosten. Ook willen de ministers de tarieven meer sturen, omdat gemeenten nu soms te weinig aan zorgaanbieders betalen.³²

In oktober 2020 constateerde de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd in een voortgangsrapportage dat de jeugdbescherming en jeugdreclassering nog niet zijn verbeterd en dat er zo snel mogelijk een doorbraak nodig is om deze urgente problemen aan te pakken.³³ Vooral bij verlengingsverzoeken tot een machtiging uithuisplaatsing waarbij duidelijk is dat de verblijfplaats buiten het gezin voor de minderjarige niet de meest passende plek is, maar waar geen alternatieven voorhanden zijn, roept dit de vraag op of een verlenging van een uithuisplaatsing nog gelegitimeerd kan worden.³⁴

Kinderrechters hebben in sommige situaties een actievere rol op zich genomen. Die actievere rol hebben zij naar zich toe getrokken omdat de door de Jeugdwet ingezette transitie van de Jeugdzorg van provinciaal

³⁰ IGJ 2019, igj.nl/actueel/nieuws/2019/11/08/inspecties-kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd.

³¹ Kamerbrief over betere organisatie van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/07/kamerbrief-naar-een-betere-organisatie-van-jeugdhulp-jeugdbescherming-en-jeugdreclassering.

³² Dat dit laatste ook weer tot rechtszaken heeft geleid, blijkt uit: Rb. Den Haag 22 oktober 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11096, waar aanbieders van jeugdhulp in het gelijk werden gesteld in een kort geding tegen 10 gemeenten in Haaglanden. Deze gemeenten moeten tarieven in overeenstemming brengen met de Jeugdwet, zodat deze alsnog kostendekkend en reëel worden.

³³ IGJ 2020; zie ook de zorgen over de jeugdbescherming en jeugdreclassering die worden geschetst: SCP, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, Den Haag: SCP 2020.

³⁴ Zie: M.P. de Jong-de Kruijf, *Legitimiteit en rechtswaarborgen bij gesloten plaatsingen van kinderen* (diss. Leiden), Nijmegen: Boom 2019.

naar gemeentelijk niveau vooralsnog niet heeft gebracht wat er van was gehoopt, namelijk een beter jeugdzorgstelsel voor kinderen en gezinnen. In de afgelopen twee jaren begonnen steeds meer kinderrechters aan de bel te trekken over de grote problemen die bij de gezinsvoogdij-instellingen waren gerezen.³⁵ Die problemen varieerden van personeelstekort tot capaciteitsproblemen voor geschikte locaties voor de jongeren. Dit heeft onder meer geleid tot de beschikking van 6 juni 2019,³⁶ waarin de Rechtbank Zeeland-West-Brabant landelijke bekendheid heeft willen geven aan de wachtlijstproblematiek bij de gecertificeerde instellingen. Het bleef echter niet bij die bekendheid. In een aantal daaropvolgende beschikkingen is de Rechtbank Zeeland-West-Brabant maatregelen gaan nemen.³⁷ In deze beschikkingen werden de verzoeken tot ondertoezichtstelling in tijd beperkt (van 1 tot 3 maanden in plaats van een jaar) teneinde de rechtbank de mogelijkheid te geven te kunnen toetsen of er daadwerkelijk snel uitvoering zou worden gegeven aan de ondertoezichtstelling. Zo was er in deze gevallen bij de GI niet bekend wanneer er een jeugdzorgmedewerker beschikbaar was.

Ook elders in het land constateerden kinderrechters zorgelijke en soms schrijnende situaties. Zie in dit verband de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam op 30 augustus 2019,³⁸ waarin de GI ruim vier maanden na een spoeduit huisplaatsing nog steeds geen jeugdbeschermer aan het gezin had toegewezen en de lopende machtiging tot uithuisplaatsing per direct werd ingetrokken. Vergelijkbaar is de uitspraak van diezelfde rechtbank van 11 december 2019,³⁹ waarin de kinderrechter in het uitblijven van adequate hulp en begeleiding van de GI aanleiding zag de ondertoezichtstelling voor een kortere duur dan verzocht te verlengen (verlenging van 3 maanden i.p.v. verzochte verlenging van één jaar). Wij wijzen verder nog op de uitspraak van 22 augustus 2019 van het Hof 's-Hertogenbosch.⁴⁰ In deze zaak was er door de GI niet de voortvarendheid aan de dag gelegd die nodig was. Het feitelijk toezicht op de minderjarige was pas twee maanden na het uitspreken van de ondertoezichtstelling aangevangen door de GI. Dergelijke beslissingen raken aan de vraag in hoeverre een jeugdbeschermingsmaatregel gelegitimeerd kan worden.

³⁵ Zie ook: M.R. Bruning, *AA 2020*; I.J. Pieters, 'Kroniek Jeugdrecht', *Tijdschrift voor Familie & Jeugdrecht* 2020, afl. 5, p. 27.

³⁶ Rb. Zeeland-West-Brabant 6 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3468.

³⁷ Zie in dit verband: Rb. Zeeland-West-Brabant 17 juni 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3091; 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 2 juli 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:3252; Rb. Zeeland-West-Brabant 19 augustus 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4580.

³⁸ Rb. Rotterdam 30 augustus 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7416.

³⁹ Rb. Rotterdam 11 december 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9921.

⁴⁰ Hof Den Bosch 22 augustus 2019, ECLI:NL:GHSHE:2019:3136.

De bemoeienis van de kinderrechter met de uitvoering komt tevens duidelijk naar voren in de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 2 oktober 2019.⁴¹ De rechtbank overwoog dat hoewel de ondertoezichtstelling op de vorige zitting slechts voor beperkte duur was toegewezen omdat er geen gezinsmanager beschikbaar was, de GI drie maanden later nog steeds geen gezinsmanager beschikbaar had en er ook geen zicht op was wanneer er wel een gezinsmanager beschikbaar zou komen. De rechtbank wees het verzoek wederom voor een korte periode toe en overwoog dat indien na drie maanden nog steeds geen gezinsmanager beschikbaar zou zijn, de GI in overweging moest nemen om het verzoek in te trekken. Als de GI dit niet zou doen, moest zij het verzoek sterk onderbouwen. Ook moest de GI de alternatieven (vervanging GI) hebben onderzocht.

Dezelfde lijn weerklinkt ook in de uitspraak van diezelfde Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 26 november 2019.⁴² Op de eerdere zitting was de ondertoezichtstelling slechts voor drie maanden toegewezen omdat er geen jeugdzorgwerker was. De GI Stichting Jeugdbescherming Brabant had echter (nog steeds) geen jeugdzorgwerker beschikbaar en het was onbekend wanneer die wel beschikbaar zou zijn. De rechtbank wees het verzoek daarom weer voor drie maanden toe. De rechtbank achtte dit nodig om een vinger aan de pols te houden over de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Indien in de komende periode nog steeds geen jeugdzorgwerker beschikbaar zou zijn, dan moest door de GI gemotiveerd worden aangetoond dat alternatieven, zoals een overdracht aan een andere GI, waren onderzocht.

In de voorgaande uitspraken spreekt de kinderrechter zijn onvrede uit, maar wordt duidelijk dat hij slechts het instrument van een kortere termijn voor een maatregel gebruikt om enigszins sturing te geven aan een falende uitvoering. In feite hebben kinderrechters onder de huidige wetgeving slechts de instrumenten van het stellen van een kortere termijn voor een maatregel of afwijzing van een maatregel ter beschikking vanwege hun lijdelijke rol.

Een derde mogelijkheid die kinderrechters wel hebben gebruikt om ondanks hun lijdelijke rol toch nog enige invloed te kunnen uitoefenen, is het afgeven van een machtiging uithuisplaatsing (hierna: UHP) voor een specifieke verblijfplaats. Dit is door sommige kinderrechters bijvoorbeeld gebruikt om een kind in een specifiek pleeggezin in het eigen netwerk te plaatsen.⁴³

⁴¹ Rb. Zeeland-West-Brabant 2 oktober 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:4616.

⁴² Rb. Zeeland-West-Brabant 26 november 2019, ECLI:NL:RBZWB:2019:5970.

⁴³ Zie: Hof Arnhem-Leeuwarden 30 augustus 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7180; Hof Arnhem-Leeuwarden 24 april 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4024.

In Noord-Holland spraken kinderrechters zich uit over aanbestedingsproblematiek,⁴⁴ waarin duidelijk tot uitdrukking komt dat de jongeren niet mogen worden belast met aanbesteding- en samenwerkingsproblemen. Tot wat voor maatschappelijke problemen en veiligheidsrisico's dit kan leiden, zet de kinderrechter in de Rechtbank Noord-Holland op 10 september 2020⁴⁵ heel duidelijk op een rij.⁴⁶

In de beschikking van 29 oktober 2019 van de Rechtbank Rotterdam⁴⁷ werd het verzoek tot uithuisplaatsing van een 17-jarige zelfs afgewezen. De rechtbank overwoog in dat verband dat de inhoud van het verzoekschrift ten onrechte niet met de minderjarige was besproken en er geen plek beschikbaar is voor de minderjarige.

Een ander conflict ten aanzien van de uitvoering betreft de praktijk van het nemen van een zogenaamd 'opvoedbesluit' door een GI zonder dat de rechter hierover beslist, terwijl dit voor ouders en minderjarige ingrijpende gevolgen kan hebben. Uiteindelijk leidt een opvoedbesluit tot een definitieve uithuisplaatsing met een gezagsbeëindigende maatregel. Dat verzoek wordt door een rechter getoetst, maar dan kan de uitvoering al maanden gericht zijn op een nieuwe toekomst voor de minderjarige in plaats van op hereniging met de ouder(s).

Recent is in de jurisprudentie de vraag opgeworpen in hoeverre een opvoedbesluit via de geschillenregeling aan een kinderrechter kan worden voorgelegd. Een Rotterdamse kinderrechter vond reeds enige tijd geleden dat dit niet kan, zie de uitspraak van 26 augustus 2019.⁴⁸ Laterveer vraagt zich af of de tekst en wetsgeschiedenis wel de toepasselijkheid van de geschillenregeling zo duidelijk uitsluit.⁴⁹ Hij stelt voor om in de wet de verplichting voor de GI vast te leggen om de opvoedbeslissing ter toetsing/bekrachtiging voor te leggen aan de kinderrechter. Ook Van Capelleveen en Van der Zon pleiten voor een ontvankelijkheid ten aanzien van de geschillenregeling bij dergelijke besluiten, aangezien anders de rechtszoekenden met lege handen blijven staan en onvoldoende rechtsbescherming kan worden geboden, terwijl het opvoedbesluit verstrekkende gevolgen kan

⁴⁴ Zie in dit verband: Rb. Noord-Holland 7 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4448; Rb. Noord-Holland 13 mei 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:3996; Rb. Noord-Holland 3 juni 2019, ECLI:NL:RBNHO:2019:4706.

⁴⁵ Rb. Noord-Holland 10 september 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:7635.

⁴⁶ Soms wordt ook de voorzieningenprocedure gebruikt voor conflicten over het fallende jeugdhulpstelsel en de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen; zie bijv.: Rb. Den Haag 5 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7321, om in het kader van een uithuisplaatsing een plek dicht bij de ouders af te dwingen van de gemeente Katwijk.

⁴⁷ Rb. Rotterdam 29 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:9041.

⁴⁸ Rb. Rotterdam 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10485.

⁴⁹ B. Laterveer, 'De opvoedbeslissing', *Tijdschrift voor Familie & Jeugdrecht* 2020, afl. 7-8, p. 41.

hebben waartegen verweer mogelijk moet zijn.⁵⁰ Daarmee zou er weer een stap richting een actievere rol van de kinderrechter in de kinderbeschermingsmaatregelen worden gezet.

Kortom, de kinderrechtshouders hebben hun lijdelijke rol in sommige gevallen – tijdelijk? – moeten inruilen voor een actievere rol in een vooralsnog vastgelopen jeugdzorg. Nu de jeugdzorg zo is vastgelopen, komt de vraag naar een alternatieve wijze van conflictbeslechting binnen het domein van de kinderbeschermingsmaatregelen op een juist moment.

3 JEUGDBESCHERMINGSRECHT EN CONFLICTOPLOSSING

3.1 Alternatieve wijzen van conflictoplossing

De ontwikkeling van de positie van de kinderrechter, die wij in paragraaf 2 hebben beschreven, laat zien in welk krachtenveld het jeugdrecht, en daarmee de kinderrechter zich bevindt. Dit blijkt alleen al uit menige mondelinge behandeling bij de kinderrechter, waar naast de (stief)ouders, vertegenwoordigers van de Raad voor de Kinderbescherming en de GI aanwezig (kunnen) zijn. Namens het kind kan soms nog een advocaat of bijzondere curator aanschuiven. Dat maakt het voor de kinderrechter ook gecompliceerder om ruimte te creëren om de thans opgedrongen rol van geschilbeslechter enigszins te verruimen en ook aandacht te besteden aan de achterliggende conflicten als conflictoplosser. Het wordt de kinderrechter vergemakkelijkt als de wetgever de mogelijkheden om als conflictoplosser in ruime zin op te treden zou faciliteren, zie in dit geval het bepaalde in art. 1:262b BW ten aanzien van de geschillenregeling. Het kan ook zo zijn dat omstandigheden, zoals de huidige uitvoeringsproblemen bij kinderbeschermingsmaatregelen, de kinderrechter noodzaken om zelf meer de regie te nemen. Maar ook dan heeft de kinderrechter eerder een rol als geschilbeslechter dan als conflictoplosser en kan hij niet de kern van het conflict, bijvoorbeeld de vraag waar een kind na een uithuisplaatsing zal gaan wonen, oplossen.

Het grote aantal deelnemers in de jeugdbeschermingsketen betekent dat er een grote kans is op conflicten. Hoewel meer echtscheidingen in onderling overleg geregeld lijken te worden, lijkt er in toenemende mate sprake te zijn van een conflictueuze situatie na de echtscheiding en lijken ook de gevallen die niet in onderling overleg geregeld kunnen worden, heftiger te escaleren. Dit heeft als gevolg dat ook het aantal ondertoezichstellingen in dit soort zaken toeneemt. In dit soort conflictueuze situaties

⁵⁰ N. van Capelleveen & K. 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*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 79-89.

hebben ouders al een conflictgevoelige relatie met elkaar. Vervolgens komen daar nog contacten met raadsmedewerkers en gezinsvoogden van de GI bij. Meer dan eens ontstaat er dan een reeks aan klachten tegen bijvoorbeeld een raadsonderzoeker, medewerker van de GI, waardoor het zicht op wat het betrokken kind nodig heeft, verloren raakt.

Een klachtenprocedure bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt ingeleid met een bemiddelingspoging. De Raad maakt hierbij sinds oktober 2020 gebruik van de methode "Prettig contact met de overheid".⁵¹ Ouders of minderjarigen die ondersteuning zoeken bij het indienen van een klacht, kunnen terecht bij het Advies en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ).⁵² Een klacht tegen een gezinsvoogd van de gecertificeerde instelling volgt dan het door het AKJ uitgezette traject van vier mogelijke stappen. De eerste stap houdt in dat de klager eerst in gesprek dient te gaan met de gezinsvoogd zelf en als dat niet tot een oplossing leidt met de leidinggevende van de gezinsvoogd. De gang naar de onafhankelijke klachtencommissie is de volgende stap. Klager kan hierin ondersteund worden door een vertrouwenspersoon van het AKJ.⁵³ Indien een klager het niet eens is met het advies van de klachtencommissie, dan kan in sommige gevallen het advies van de klachtencommissie worden voorgelegd aan de Nationale Ombudsman of de Kinderombudsman.

De Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ) is de instantie waar een klacht kan worden ingediend over gedragingen van de individuele jeugdprofessional die onder de tuchtnormen van de beroepsgroep vallen.⁵⁴ Het moet in dit verband overigens om beroepsmatig handelen gaan en ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd kan een tuchtklacht indienen. In het kader van de procedure bij het SKJ wordt aan partijen altijd eerst voorgelegd of zij open staan voor bemiddeling.

In het licht van de wens om ook binnen het civiele jeugdrecht zo veel mogelijk conflicten in der minne te schikken, is er enige aandacht gekomen voor kinderbeschermingsbemiddeling, oftewel mediation in kinderbeschermingszaken. In de Verenigde Staten zijn hiermee positieve resultaten behaald. Bruning en Chin-A-Fat hebben hierover reeds in 2003 uitgebreid gerapporteerd.⁵⁵ Zij beschrijven in hun bijdrage over mediation in kinderbeschermingszaken dat de uitdaging in kinderbeschermingsbemiddeling is dat de bemiddelaar onafhankelijk en neutraal moet zijn en mediationvaardigheden dient te hebben. Bovendien moet er te allen tijde oog zijn

⁵¹ Zie: prettigcontactmetdeoverheid.nl.

⁵² Zie: akj.nl.

⁵³ Bij het AKJ werken circa 85 vertrouwenspersonen die zich inzetten voor iedereen die te maken heeft met jeugdhulp.

⁵⁴ Zie: skjeugd.nl.

⁵⁵ M.R. Bruning & B. Chin-A-Fat, 'Mediation in kinderbeschermingszaken', *Tijdschrift voor Familie & Jeugdrecht* 2003, afl. 5 p. 98-103.

voor de veiligheid en andere belangen van het kind. Daarnaast speelt er een conflict tussen een professional en een betrokken ouder, hetgeen wezenlijk anders is dan een mediation tussen twee ouders. Dat zijn nogal wat kwalificaties en complicaties. Het is dan ook niet vreemd dat kindbeschermingsbemiddeling nog maar mondjesmaat wordt aangeboden. Pas sinds enkele jaren zijn op dit punt enige ontwikkelingen zichtbaar. Wij wijzen in dit verband op het initiatief www.dejeugdzorgmediators.nl, een samenwerkingsverband van vier mediators, verspreid over het land, met jarenlange werkervaring in de jeugdzorg.⁵⁶ Mediation in kindbeschermingszaken lijkt echter nog steeds in de kinderschoenen te staan.

In de bijdrage van Bruning en Chin-A-Fat worden ook de zogeheten “Family Group Conferences”, die zijn ontstaan in Nieuw Zeeland, beschreven. Uitgangspunt hierbij is dat familieleden en andere betrokkenen in de omgeving van een kind zelf verantwoordelijkheid nemen voor de problemen en een plan opstellen voor de aanpak van deze problemen.

De Raad voor de Kinderbescherming heeft in Den Haag zogeheten “netwerkberaden” opgestart.⁵⁷ Voor zo’n netwerkberaad mogen kinderen (vanaf een jaar of twaalf) en ouders elk twee mensen uitnodigen. Het gesprek wordt voorgezeten door een ervaren raadsonderzoeker en een gedragsdeskundige. Ouders wordt dan gevraagd tijdens dit netwerkberaad aan een oplossing bij te dragen, in het bijzijn van vrienden en familie. Andere initiatieven van de Raad voor de Kinderbescherming zijn de G(ezag)&O(mgang)-Informatieavonden en het project BRAM, een samenwerkingsverband tussen Begeleide Omgangsregeling (BOR), Raad voor de Kinderbescherming en het Algemeen Maatschappelijk Werk.⁵⁸

Verder is in de Jeugdwet die op 1 januari 2015 in werking trad, voorgeschreven dat een GI bij de start van de uitvoering van een maatregel van ondertoezichtstelling (met of zonder uithuisplaatsing) eerst aanbiedt om binnen een redelijke termijn een familiegroepsplan op te stellen.⁵⁹ Overigens blijkt dit in de praktijk maar zeer weinig te worden gedaan. Uit de Tussenevaluatie Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen blijkt

⁵⁶ Zie ook: www.jeugdrechtmediators.nl, dit samenwerkingsverband van twee mediators lijkt zich echter vooral op conflicten in het jeugdstrafrecht te richten en in mindere mate op jeugdbeschermingszaken, zie: Interview Met de ‘Jeugdrechtmediators’ Maartje Berger en Annemieke Wolthuis, *Groninger Civilistenblad* (Diephuis civielrechtelijke Vereniging) november 2020, p. 6-10.

⁵⁷ Netwerkberaad bij conflictscheidingen, kinderbescherming.nl/documenten/brochures/2019/05/17/brochure-netwerkberaad.

⁵⁸ Innovaties voor behandeling conflictscheidingen, huiselijkgeweld.nl/publicaties/publicaties/2017/11/06/innovaties-voor-behandeling-conflictscheidingen.

⁵⁹ Art. 4.1.2 Jeugdwet; slechts indien de ouders te kennen hebben gegeven dat zij geen gebruik wensen te maken van deze mogelijkheid, concrete bedreigingen in de ontwikkeling van het kind hiertoe aanleiding geven of de belangen van het kind anderszins geschaad worden, kan de gecertificeerde instelling hiervan afzien.

dat van de 102 bestudeerde dossiers van de gecertificeerde instellingen slechts in 8 zaken een familiegroepsplan is opgesteld.⁶⁰ In negen zaken is wel de mogelijkheid geboden aan ouders en het netwerk om een familiegroepsplan op te stellen, maar om uiteenlopende redenen is geen werkbaar plan van de grond gekomen. Uit gesprekken met 19 ouders blijkt in de tussenevaluatie dat de meeste ouders nog nooit van een familiegroepsplan hebben gehoord.⁶¹

3.2 Waardering van de verschuiving van de positie van de kinderrechter

Zoals hiervoor beschreven, heeft met de wetwijziging in 1995 de kinderrechter een lijdelijke rol gekregen ten aanzien van kinderbeschermingsmaatregelen. De onafhankelijkheid van de kinderrechter is beter gewaarborgd, doordat hij of zij niet meer met de uitvoering van de ondertoezichtstelling is belast. Uit de evaluatie van deze wetwijziging blijkt in 2000 dat kinderrechters deze wijziging van hun rol, waarmee een scheiding tussen hulpverlening en rechtspraak is gerealiseerd als belangrijkste doelstelling van de wetwijziging, als positief beoordelen.⁶² Wel merken de kinderrechters die meewerkten aan interviews (N=10) in dit evaluatieonderzoek op dat de procedures in het kader van de ondertoezichtstelling (hierna: OTS) te ingewikkeld zijn geworden voor de doelgroep die met een ondertoezichtstelling te maken krijgt:

‘Het informele spreekuur van de kinderrechter, zoals dat in de oude regeling bestond, is opgeheven en dit heeft geleid tot meer drempels voor betrokkenen om naar de kinderrechter te stappen. Soms is er een getrapte toegang tot de kinderrechter (tegen sommige beslissingen moet eerst bezwaar worden ingesteld bij de gezinsvoogdij-instelling en pas daarna beroep bij de kinderrechter) en dit alles kost te veel tijd. Op het moment dat een conflict bij de kinderrechter ligt, is de zaak vaak al geëscaleerd. Vroeger werden veel meer conflicten tussen ouders/minderjarige en gezinsvoogd besproken op het spreekuur, maar deze conflicten zien de kinderrechters nu niet meer terug.’⁶³

Een aantal kinderrechters is, zo blijkt uit het evaluatieonderzoek, van mening dat de kinderrechter als conflictbeslechter geschikter is dan de gecertificeerde instellingen (toen nog: gezinsvoogdij-instellingen).

Uit het evaluatieonderzoek van 2000 blijkt tevens dat kinderrechters die aan het onderzoek meewerkten, voorstellen dat hun bemiddelende rol in de regeling van de ondertoezichtstelling wordt versterkt, waarbij ze dan

⁶⁰ K. Lünemann e.a. 2018, p. 40.

⁶¹ K. Lünemann e.a. 2018, p. 41.

⁶² J. de Savornin Lohman e.a. 2000, p. 56.

⁶³ J. de Savornin Lohman e.a. 2000, p. 57.

ook een beslissingsbevoegdheid moeten krijgen (bijvoorbeeld inzake het aanhouden van een door de gezinsvoogd gegeven schriftelijke aanwijzing).⁶⁴ De kinderrechter heeft volgens hen meer 'gezag' jegens belanghebbenden en heeft als neutrale derde een betere positie om te bemiddelen bij een conflict tussen de gezinsvoogd en belanghebbenden dan de GI (toen: de gezinsvoogdij-instelling).

In 2006 is door de Raad voor de Rechtspraak onderzoek gedaan naar de rol van de positionering van de kinderrechter.⁶⁵ Net als bleek uit de evaluatie van de herziening OTS-wetgeving in 2000, zijn de (civiele) kinderrechters niet erg tevreden over de wijze waarop gezinsvoogden van de gecertificeerde instellingen (toen: Bureau Jeugdzorg) invulling geven aan de regiefunctie. Maar 16 procent vond dat de gezinsvoogd op adequate wijze toezicht uitoefent op de minderjarige en uitvoering geeft aan de (coördinatie van) zorg. Tevens vond slechts een derde van de (civiele) kinderrechters dat bij een ondertoezichtstelling adequate hulp en steun wordt geboden.⁶⁶

Volgens de kinderrechters is sinds de wetwijziging van 1995 een vacuüm ontstaan: de regie in de keten van de jeugdbescherming die eerst bij de rechter lag, is naar hun mening onvoldoende overgenomen door de GI (toen: Bureau Jeugdzorg). Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de kinderrechter deze leemte moet opvullen; de meeste kinderrechters delen de mening dat terugkeer naar de situatie van voor 1995 niet gewenst is. Maar velen willen wel dat de kinderrechter meer invloed krijgt om zodoende de rechtsbescherming voor ouders en minderjarigen te waarborgen.⁶⁷

Driekwart van de kinderrechters is van mening dat bij een conflictsituatie tussen de gezinsvoogd enerzijds en de ouders of minderjarige anderzijds, het goed zou zijn als de rechter hierover zou beslissen.⁶⁸ Uit het onderzoek blijkt verder dat de kinderrechters meer sturing in de keten van de civiele jeugdbescherming zouden willen hebben. Ruim de helft vindt dat de kinderrechter zich intensiever met jeugdbeschermingsmaatregelen zou moeten kunnen bemoeien dan het huidige wettelijke kader toelaat. Ook al staat de wet marginale toetsing voor, een overgrote meerderheid van de kinderrechters (87 procent) vindt dat het nodig kan zijn dat zij zich inhoudelijk met een zaak bemoeien.⁶⁹ Op de stelling "het zou goed zijn als

⁶⁴ J. de Savornin Lohman e.a. 2000, p. 65.

⁶⁵ Suzan Verberk & Karin Fuhler, *De positionering van de jeugdrechter*, Den Haag: Raad voor de Rechtspraak 2006.

⁶⁶ Suzan Verberk & Karin Fuhler 2006, p. 37.

⁶⁷ Suzan Verberk & Karin Fuhler 2006, p. 37.

⁶⁸ Suzan Verberk & Karin Fuhler 2006, p. 37-38.

⁶⁹ Suzan Verberk & Karin Fuhler 2006, p. 38.

bij een conflict tussen gezinsvoogd en ouders/minderjarige de rechter hierover zou beslissen" antwoordt 74% van de kinderrechters (aantal bevroegden N=162) positief.⁷⁰

Ook wijzen kinderrechters erop dat zij niet alleen nuttig zijn bij conflicten tussen een gezinsvoogd en ouders of minderjarige, maar ook om medewerking bij andere instanties te realiseren.⁷¹ Uit de casestudies van het onderzoek blijkt dat ook de gezinsvoogden van de GI (toen: Bureau Jeugdzorg) het doorgaans helemaal niet ongewenst zouden vinden als de kinderrechter zijn gezag zou inzetten om een lastige situatie vlot te trekken.⁷² Een gezinsvoogd die als respondent is gehoord in het onderzoek vindt dat het gezag dat de kinderrechter tot 1995 had, soms node wordt gemist: de gezagspositie van de rechter, met zijn toga en het decorum van de rechtbank, is door de gezinsvoogd niet te evenaren en de rechter kreeg soms meer voor elkaar dan de gezinsvoogd ten tijde van de gewijzigde regeling.

Maar liefst 70% van de kinderrechters die meewerkten aan het onderzoek is van mening dat er een herbezinning dient plaats te vinden op de verdeling van gezag en verantwoordelijkheden in de jeugdbescherming. De volgende citaten uit het onderzoek van de Raad voor de Rechtspraak maken dit duidelijk:

'Door een gebrek aan gezag, tijd en een adequate geschillenregeling ontstaan er thans ernstige problemen in de kinderbeschermingspraktijk. Deze dwingen tot een heroverweging van een aantal aspecten (zoals beëindiging OTS en UHP) en herbezinning op de verantwoordelijkheden. Bij de systeemwijziging (scheiding van hulp en recht) die aan de wetwijziging van 1995 ten grondslag ligt, is onvoldoende rekening gehouden met het gegeven dat er geschillen kunnen rijzen bij de uitvoering, die om een snelle en gezaghebbende afdoening vragen. Tevens zijn de beëindigingbeslissingen aan de kinderrechter onttrokken vanuit de gedachte dat dit uitvoeringszaken zijn. De aanwijzingssystematiek en de daaraan gekoppelde rechtsbescherming bieden onvoldoende mogelijkheden om snel en gezaghebbend beslissingen te nemen (knopen door te hakken). Het is in ieder geval wenselijk dat bij jeugdbeschermingsactiviteiten (...) geschillen snel kunnen worden beslecht.'

'Het vertrouwen in een onafhankelijke rechter is groter dan het vertrouwen in het bolwerk van de grote logge instanties. Terug naar een inloopsprekkuur van de kinderrechter zou niet zo'n gek idee zijn!'⁷³

⁷⁰ Suzan Verberk en Karin Fuhler 2006, p. 38.

⁷¹ Suzan Verberk en Karin Fuhler 2006, p. 38.

⁷² Suzan Verberk en Karin Fuhler 2006, p. 39.

⁷³ Suzan Verberk & Karin Fuhler 2006, p. 39.

In 2015 is, zoals hiervoor al is genoemd, een geschillenregeling ingevoerd in de OTS-regeling,⁷⁴ al is daarvoor wel een advocaat nodig. De gedachte achter die verplichte procesvertegenwoordiging is het opwerpen van een extra drempel, waardoor niet ieder klein geschil aan de kinderrechter wordt voorgelegd.⁷⁵ Advocaten kunnen een zeef functie vervullen bij geschillen en oplossingen aanreiken, waardoor een gang naar de rechter soms niet meer nodig is.⁷⁶ Daarbij is de geschillenregeling uitgesloten indien een klacht bij de GI kan worden ingediend.

Uit de tussenevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen uit 2018 blijkt dat in 7 van de 102 bestudeerde dossiers van de gecertificeerde instellingen een geschil over de uitvoering van de onder-toezichtstelling wordt voorgelegd aan de rechter; geen enkele minderjarige heeft een geschil voorgelegd.⁷⁷

De positie van de kinderrechter is in de tussenevaluatie van de Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen 2018 niet belicht. Ons is evenmin ander onderzoek bekend sinds 2006 waarin dit thema centraal stond. Wel wijst Van der Zon in haar dissertatie (2020) op de lijdelijke rol van kinderrechters, waarmee volgens haar pleegkinderen worden belemmerd om op te komen voor hun rechten, in het bijzonder ten aanzien van de beslissing in welk pleeggezin een kind wordt geplaatst. Zij werpt de vraag op of kinderrechters in Nederland de lijdelijke opstelling niet te ver doorvoeren.⁷⁸

4 GEBREK AAN ONDERZOEK NAAR ROL KINDERRECHTER EN KWALITEIT EN LEGITIMITEIT VAN BESLISSINGEN

Onderzoek naar de wijze waarop kinderrechters invulling geven aan hun rol ontbreekt eveneens, voor zover wij daar zicht op hebben. Evenmin zijn onderzoeksresultaten voorhanden naar de kwaliteit en legitimiteit van beslissingen van kinderrechters of naar de subjectieve beleving van rechtzoekenden.

Recent is wel onderzoek gedaan naar de wijze waarop door kinderrechters aan kindgesprekken invulling wordt gegeven, als onderdeel van het onderzoek naar de procespositie van minderjarigen in familie- en

⁷⁴ Dit gebeurde bij amendement van Van Toorenburg; *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, nr. 38.

⁷⁵ Art. 1:265k lid 1 BW.

⁷⁶ Aldus de indiener van het amendement; zie: M.R. Bruning, *T&C Personen- en Familierecht* 2020, art. 1:262b BW, nr. 4.

⁷⁷ K. Lünemann e.a. 2018, p. 40.

⁷⁸ K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2020, p. 360-361.

jeugdzaken.⁷⁹ Bij verzoeken tot een maatregel van kindbescherming worden minderjarigen vanaf twaalf jaar uitgenodigd voor een kindgesprek met de kinderrechter. In het onderzoek uit 2020 is onder meer onderzocht hoe deze kindgesprekken worden vormgegeven en wat de ervaringen van betrokkenen zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de meerderheid van de jongeren die meewerkten aan het onderzoek en ervaring hadden met een kindgesprek met de kinderrechter (N=16) een goed gevoel had over het gesprek met de kinderrechter en het gevoel had serieus te worden genomen tijdens het gesprek.⁸⁰ Jongeren hebben de gespreksvaardigheden van rechters als positief ervaren en de meesten voelden zich op hun gemak bij de kinderrechter, hoewel sommige jongeren niet tevreden waren over hoe het kindgesprek verliep.⁸¹ De duur van het kindgesprek in kindbeschermingszaken blijkt, zo volgt uit dit onderzoek, kort te zijn: doorgaans duren deze gesprekken vijf minuten, terwijl een kindgesprek in familie zaken ongeveer vijftien minuten duurt.⁸² Verder blijkt dat het terugkoppelen van een beslissing door een kinderrechter aan een minderjarige niet vaak gebeurt als er niet direct uitspraak wordt gedaan.⁸³

Maar verder staan wij vooralsnog met lege handen en is er geen zicht op de wijze waarop rechters invulling geven aan hun rol en op de kwaliteit en legitimiteit van hun beslissingen.

5 CONCLUSIE

De civiele kinderrechter is inmiddels vaak het sluitstuk van trajecten waarin conflicten zijn gepoogd op te lossen, maar waar dit uiteindelijk niet is gelukt. Het maakt dat de mogelijkheden om geschillen in het aanhangige rechterlijke traject op te lossen beperkt(er) zijn. Een kinderrechter kan ter zitting nagaan of hij alle belanghebbenden op één lijn kan krijgen. In geval van kindbeschermingsmaatregelen leidt dit of tot acceptatie van die maatregelen dan wel het afwijzen van het verzoek daartoe. Heel veel andere mogelijkheden heeft een kinderrechter niet.

In een geschil tussen een ouder of kind en een jeugdbeschermer heeft een kinderrechter wel meer mogelijkheden voor conflictoplossing, net zoals bij de behandeling van verzoeken tot wijziging van een contactregeling of vaststelling daarvan tijdens een ondertoezichtstelling op basis van art. 1:265g BW.

⁷⁹ M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Den Haag: WODC 2020.

⁸⁰ M.R. Bruning e.a. 2020, p. 192-193.

⁸¹ M.R. Bruning e.a. 2020, p. 204-205.

⁸² M.R. Bruning e.a. 2020, p. 186-187.

⁸³ M.R. Bruning e.a. 2020, p. 201-204.

Zoals wij al in de inleiding aangaven, gaat het bij jeugdbeschermingsmaatregelen om grote aantallen. In 2019 stonden meer dan 30.000 kinderen onder toezicht en aan al die ondertoezichtstellingen ligt een rechterlijke uitspraak ten grondslag. Bovendien gaat het in een steeds groter wordend percentage om ondertoezichtstellingen in complexe en conflictgevoelige scheidingssituaties. Het is dan ook verbazingwekkend dat alternatieve wijzen van conflictbeslechting door middel van alternatieve conflictoplossing in de afgelopen jaren zo weinig onderzocht zijn en dat er ook zo weinig initiatieven zijn ondernomen om conflictoplossing te onderzoeken. Sterker nog, door de wetwijzigingen in 1995 en 2015 zijn de mogelijkheden van conflictoplossing door de kinderrechter eerst sterk beperkt en thans maar mondjesmaat verruimd. Dat is in het kader van de wens van de overheid dat conflicten meer en beter in der minne worden geregeld onluisterend te noemen. Die laatste conclusie wordt ook nog eens gevoed door de geluiden vanuit de praktijk (zie par. 3.2) dat de mogelijkheden voor conflictoplossing node worden gemist.

Mediation in kinderbeschermingsmaatregelen lijkt niet of nauwelijks uit de verf te komen, zulks terwijl bijvoorbeeld bij mediation in het jeugdstrafrecht, ook een keten waarbinnen mediation op het eerste gezicht bepaald niet voor de hand ligt, succesvolle resultaten zijn behaald.⁸⁴

Daar komt nog bij dat door de uitvoeringsproblemen die de decentralisatie van de jeugdzorg met zich heeft meegebracht, er – zoals eerder duidelijk werd – een tendens waar te nemen is die er op neerkomt dat een kinderrechter in het belang van een kind meer de regie wil nemen over die uitvoering en de wijze waarop dat gebeurt. De zorgen over de problemen in de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen nemen ook bepaald niet af.⁸⁵ Het is, zoals hiervoor is opgemerkt, de vraag of het nemen van meer regie een vorm van conflictoplossing is, maar het laat in elk geval zien dat er voldoende aanleiding is voor nader onderzoek naar positie van de kinderrechter en een actievare rol van deze binnen de jeugdbeschermingsketen. Kinderen komen door het “falend jeugdbeschermingsstelsel” klem te zitten en iemand zal hen de hand moeten reiken. Bovendien zal een “falend jeugdbeschermingsstelsel” eerder conflicten doen toenemen dan verminderen.

Een andere reden om de mogelijkheden van conflictoplossing door de kinderrechter in het civiele jeugdrecht nader te onderzoeken, is dat, zoals ook Bruning en Chin-A-Fat al in 2003 hebben geconstateerd, in het jeugdbeschermingsrecht vaak sprake is van machtsongelijkheid. Ouders moeten

⁸⁴ Mediation zeer succesvol in strafzaken met jongeren, rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Mediation-zeer-succesvol-in-strafzaken-met-jongeren.aspx.

⁸⁵ nrc.nl/nieuws/2020/12/02/jeugdzorg-nederland-uit-ernstige-zorgen-om-jeugd-zorg-in-zeeland-a4022337.

samenwerken met de GI die in een aantal situaties ook de beslisser is. Dit kan soms niet anders, immers het vloeit voort uit het systeem zoals onze jeugdbescherming is ingericht, maar dan kan het wel gaan schuren met het vereiste van rechtsgelijkheid en het 'equality of arms' beginsel. Veel ouders behartigen in conflicten met de gecertificeerde instellingen hun eigen belangen en zijn niet bij machte een advocaat te betalen. De Hoge Raad heeft op 14 december 2018 duidelijk laten doorklinken dat er groot gewicht toekomt aan de bescherming van de rechtspositie van ouders en minderjarigen in kinderbeschermingszaken. De huidige wijze waarop in Nederland de jeugdbescherming is ingericht, zou gebaat kunnen zijn bij de mogelijkheid van een toegankelijke en eenvoudige route naar een onafhankelijke professionele instantie die een langzaam ontstane disbalans in de verhouding tussen beroepskrachten in de jeugdbescherming en ouders kan herstellen.

Het zou ons niet verbazen als uit nader onderzoek en heroverweging naar voren zou komen dat het spijtig is dat het informele spreekuur bij de kinderrechter, zoals dat tot 1995 gold, ter ziele is gegaan. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, zou een laagdrempelige mogelijkheid om conflicten op korte termijn aan een deskundig en gezaghebbend persoon voor te leggen wellicht oplossingen voor die conflicten te kunnen bieden (en die conflicten derhalve in de kiem te smoren) in plaats van dat het conflict de kiem vormt die uitgroeit tot een serieus juridisch geschil. Het zou ook passen binnen talrijke succesvolle initiatieven zoals de Rotterdamse regelrechter en de Haagse wijkrechter die pogen de toegang tot de Rechtspraak laagdrempeliger te maken en sneller te beslissen, zodat conflicten eerder en sneller in de kiem kunnen worden gesmoord.

Wij hopen dan ook dat deze bijdrage uitnodigt tot meer aandacht voor mogelijkheden om ook binnen het civiele jeugdrecht (weer) een laagdrempelige voorziening bij een kinderrechter te creëren, waarbinnen onenigheden in de keten van jeugdbeschermingsmaatregelen snel kunnen worden besproken. Daarbij hopen wij tevens dat de lijdelijke rol van de kinderrechter in de nabije toekomst wordt gewijzigd zodat meer (wettelijke) ruimte ontstaat voor alternatieve wijzen van conflictoplossing. Kinderen die vaak in deze conflicten klem zitten, verdienen dat in ieder geval.