

31839 Jeugdzorg

Nr. 1047 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2024

Het kabinet zet zich in om de rechtsbescherming van kwetsbare gezinnen die te maken krijgen met een kinderbeschermingsmaatregel te versterken, zodat ze beter gehoord, betrokken en ondersteund worden. Met het wetsvoorstel de 'Wet ter versterking van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming'¹ geef ik invulling aan die ambitie door te investeren in rechtsbijstand voor ouders die te maken krijgen met kinderbeschermingsmaatregelen. De beslissing over waar het kind in de nabije toekomst opgroeit; thuis of ergens anders, ook wel het perspectiefbesluit genoemd zal met dit wetsvoorstel alleen nog door de kinderrechter genomen kunnen worden. Met deze brief doe ik de toezegging van de toenmalige minister voor Rechtsbescherming gestand en informeer ik uw Kamer over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel.

Aanleiding

Ouders zijn verantwoordelijk voor de zorg, begeleiding en opvoeding van hun kinderen. Als zij dat (tijdelijk) niet kunnen, speelt de overheid in beginsel een ondersteunende rol. Soms is de ondersteunende hulp onvoldoende effectief of wordt die onvoldoende door de ouders geaccepteerd en ontstaat er een situatie waarbij het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Dan is gedwongen ingrijpen onvermijdelijk en wordt een kinderbeschermingsmaatregel door een rechter opgelegd. Wanneer een gezin te maken krijgt met jeugdbescherming, is dat buitengewoon ingrijpend voor alle betrokkenen. Dat vraagt om grote zorgvuldigheid.

¹Hiermee geef ik tevens invulling aan de motie van lid Peters (CDA) en Ceder (Chr. Unie) over de verbetering en versterking van de rechtspositie van kinderen en hun ouders (Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 120) en motie van lid Raemakers (D66) over concrete maatregelen onderzoeken inzake de knelpunten in de rechtspositie (Kamerstuk 31 839, nr. 894), zoals hoorrecht voor 12-minners, toetsing perspectiefbesluit door de kinderrechter en rechtsbescherming bij drangmaatregelen.

Vanuit ouders, kinderen en de sector jeugdbescherming wordt een dringende behoefte gevoeld aan versterking van de rechtsbescherming van ouders en kinderen. Verschillende rapporten en adviezen hebben inzichtelijk gemaakt dat de rechtsbescherming binnen de jeugdbescherming tekortschiet en aanbevelingen gedaan voor mogelijke verbeteringen.² De toenmalige minister voor Rechtsbescherming heeft in november 2022 een plan van aanpak naar uw Kamer gestuurd waarin maatregelen voor de lange termijn werden aangekondigd.³ Ook ik voel een dringende behoefte om werk te maken van verbetering van de rechtsbescherming.

Hoofdpijnen wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is het verbeteren van de rechtsbescherming op het moment dat een kindbeschermingsmaatregel wordt overwogen en de periode nadat een maatregel is opgelegd. Hoe ingrijpender de inbreuk op het gezinsleven, des te meer waarborgen voor rechtsbescherming nodig zijn. Met dit wetsvoorstel wil ik de rechtsbescherming van ouders en kinderen in de jeugdbescherming op de volgende gebieden verbeteren:

1. Het voorkomen van een machtiging tot uithuisplaatsing;
2. Het bevorderen van terugplaatsing na uithuisplaatsing;
3. Toezicht en rechtsbescherming bij kinderen die niet thuis opgroeien;
4. Het versterken van de procedurele rechtvaardigheid.

De kosten van de voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel worden gedekt door de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en binnen de middelen die met het regeerakkoord zijn gereserveerd.⁴ De voorstellen om de rechtsbescherming van kwetsbare gezinnen in het gedwongen kader te versterken zijn ook in lijn met het advies van de Commissie Dooijeweert 2023.⁵ Dit advies is gericht op de context van het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.

² *Kamerstukken II 2023/24*, 31 839, nr. 1018, *Kamerstukken II 2021/22*, 31 839, nr. 875.

³ *Kamerstukken II 2022/23*, 31 839, nr. 913.

⁴ Zie *Regeerprogramma, uitwerking van het hoofdpijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024, pp. 84 en 135.

⁵ *Kamerstukken II 2023/24*, 31 839, nrs. 992 (Advies) en 1018 (Beleidsreactie).

1. Voorkomen van een machtiging tot uithuisplaatsing

Beslissingen over uithuisplaatsing hebben grote impact op het recht van kinderen en ouders op gezinsleven (artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM en artikelen 5, 9 en 19 van het Verdrag inzake de rechten van het Kind (IVRK)). Daarom moeten deze beslissingen uiterst zorgvuldig worden genomen, waarbij goed wordt afgewogen of een uithuisplaatsing echt noodzakelijk is en of deze in verhouding staat tot de ontwikkelingsbedreiging van het kind. Tegelijkertijd heeft de staat een positieve verplichting om kinderen tegen mishandeling en verwaarlozing te beschermen (artikelen 10 en 11 Grondwet, artikelen 3 en 8 EVRM en artikel 19 IVRK). De huidige praktijk laat zien dat een uithuisplaatsing in verschillende opzichten niet altijd leidt tot verbetering voor het kind. Daarom is het belangrijk dat de wettelijke waarborgen rondom en gedurende een uithuisplaatsing stevig zijn verankerd.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat bij een uithuisplaatsing ten minste aan drie voorwaarden moet worden voldaan: 1. er moet voldoende aanleiding zijn om in te grijpen, 2. de gevolgen van dit ingrijpen voor het gezin moeten zorgvuldig worden onderzocht en 3. er moet worden gekeken naar alternatieven die minder ingrijpend zijn.⁶ De kinderrechter is daardoor verplicht om precies uit te leggen waarom het niet mogelijk is om het kind op een minder ingrijpende manier te beschermen, met als doel dat de uithuisplaatsing alleen wordt ingezet als uiterst middel. Het is passend om ook in onze wetgeving te borgen dat het onderzoek naar alternatieven zorgvuldig moet worden uitgevoerd. Daarom wordt het subsidiariteitsbeginsel toegevoegd aan de rechtsgronden voor zowel de ondertoezichtstelling als de uithuisplaatsing.⁷

2. Bevorderen van terugplaatsing – evaluatie opvoedperspectief en verplicht omgangsplan

⁶ Zie EHRM (Grote Kamer) 12 juli 2001, nr. 25702/94 (K&T t. Finland), EHRM 14 maart 2013, nr. 18734/09 en 9424/11 (B.B. ten F.B. t. Duitsland), EHRM 29 april 2004, nr. 11057/02 (Haase t. Duitsland) en conclusie A-G Lückers van 6 januari 2023, ECLI:NL:PHR:2023:34

⁷ Artikelen 1:255, eerste lid, 1:265b, eerste lid in relatie met 1:265d, tweede lid, BW.

Het doel bij een uithuisplaatsing is in de eerste plaats om het kind te beschermen.⁸ Als de veiligheid van het kind is gewaarborgd, is vervolgens het doel dat ouders zo snel mogelijk weer de zorg voor hun kind kunnen overnemen, zodat het kind weer veilig terug naar huis kan. In het wetsvoorstel wordt dit uitgangspunt van 'werken aan terugplaatsing' wettelijk vastgelegd.⁹ Bij het werken aan terugplaatsing is tussentijdse omgang met de ouder(s) cruciaal. Mede daarom krijgt omgang in de periode waarin een kind uit huis is geplaatst in het wetsvoorstel een veel prominentere plek bij uithuisplaatsingen dan nu het geval is. Er wordt een verplicht omgangsplan voorgesteld. De gecertificeerde instelling (GI) krijgt een periode van zes weken na de uithuisplaatsing de tijd om een plan op te stellen waarin het contact tussen het kind en de ouders moet worden geregeld. Als het de GI en ouder(s) binnen deze periode niet lukt om tot een omgangsplan te komen, legt de GI dit voor aan de kinderrechter, die in dat geval een omgangsregeling kan vaststellen. Ook stel ik voor te regelen dat de GI moet onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor contact tussen het kind en eventuele broers/zussen als zij gescheiden worden/zijn geplaatst na uithuisplaatsing.

Daarnaast wordt de beslissing over het opvoedperspectief van het kind in de nabije toekomst (ook wel perspectiefbesluit genoemd) in het wetsvoorstel expliciet bij de kinderrechter neergelegd.¹⁰ Vanaf het eerste verzoek tot uithuisplaatsing moet duidelijk zijn wat het opvoedperspectief van het kind is, en dat dit bij elke verlenging van de machtiging opnieuw wordt beoordeeld. Hierdoor kan de kinderrechter bijsturen als blijkt dat de mogelijkheden voor terugplaatsing nog onvoldoende zijn onderzocht. Dit waarborgt een goede, tijdige rechtsbescherming tegen beslissingen over het opvoedperspectief van het kind.

Mede als gevolg van de toeslagenproblematiek en de berichten in de media over vermeende uithuisplaatsingen als gevolg daarvan, zijn er zorgen over de inspanningen die worden verricht om na een gedwongen uithuisplaatsing van een kind – opgelegd door de kinderrechter – te werken aan een terugplaatsing. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en datacentrum (WODC) onderzoekt de Universiteit van Leiden de praktijk van uithuisplaatsingen en terugplaatsingen, met als doel (meer) zicht te

⁸ Artikel 1:265b, eerste lid, BW

⁹ In aanvulling op het bepaalde in artikel 1:262, eerste lid, BW.

¹⁰ Hiermee geef ik tevens invulling aan de motie van lid Ceder (Chr. Unie) over het onderzoeken van nut en effectiviteit van een wettelijke waarborging van de voortgang uithuisplaatsing.

krijgen op het proces van uithuisplaatsing van kinderen en terugplaatsing in het gezin. Het onderzoek wordt naar verwachting einde 2024 afgerond.

3. Toezicht en rechtsbescherming bij kinderen die niet thuis opgroeien

Uithuisplaatsing

Het uitgangspunt van jeugdzorg is om zo veel als mogelijk te waarborgen dat kinderen en ouders als gezin bij elkaar blijven, of na uithuisplaatsing zo snel mogelijk weer herenigd worden. Dat geldt ook voor broers en zussen onderling. Indien uit huis plaatsen noodzakelijk is, worden broers en zussen daarom zo veel als mogelijk samen geplaatst.¹¹ Dit uitgangspunt wordt gecodificeerd in het wetsvoorstel.¹² De enige uitzondering hierop is als samenplaatsing niet in het belang is van de kinderen of van een van hen. Het opnemen hiervan in de wet betekent dat expliciet is vastgelegd dat praktische belemmeringen in principe geen obstakel mogen vormen voor de verwezenlijking van het recht op bescherming van het gezinsleven. De betrokken organisaties bij de uithuisplaatsing zullen hier expliciet rekening mee moeten houden. Ook voor uithuisplaatsingen in het vrijwillig kader geldt het recht op samenplaatsing voor broers en zussen, daarom wordt dit uitgangspunt ook opgenomen in de Jeugdwet.

Voogdij

Bij de uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling blijft een kind in beeld bij de rechtbank door de regelmatig benodigde verlengingsverzoeken en bij twee jaar uithuisplaatsing bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Een vergelijkbare vorm van indirect toezicht bestaat niet als na verloop van tijd het gezag van ouders wordt beëindigd en de voogdij bij een gecertificeerde instelling wordt belegd.¹³ Een voogdijmaatregel duurt immers doorgaans voort tot dat het kind meerderjarig is. Deze wordt niet meer periodiek ter toetsing voorgelegd aan de kinderrechter. Daardoor kunnen problemen in bijvoorbeeld een pleeggezin, gezinshuis of residentiële jeugdhulp te lang buiten beeld blijven. In het wetsvoorstel wordt daarom een periodieke

¹¹ Nederlands Jeugdinstituut, *Richtlijn Uithuisplaatsing en terugplaatsing*, 2023, p. 62

¹² Hiermee geef ik tevens invulling aan de motie van lid Van Nispen (SP) en Westerveld (Groen links) over wettelijk vastleggen dat het uitgangspunt bij uithuisplaatsingen van broers en zussen “samen, tenzij” moet zijn.

¹³ Artikel 1:266 BW in relatie met artikelen 1:295 en 1:302 BW.

evaluatie van de voogdij voorgesteld. Deze evaluatie zal ik in de komende maanden nader uitwerken waarbij de vraag centraal staat hoe dit toezicht zodanig kan worden ingericht dat dit tot de juiste effecten leidt. In 2025 start ik een pilot om de effecten in de praktijk te beproeven. Ik zal dit laten monitoren via het WODC.

Daarnaast ontbreekt in de huidige voogdijregeling een effectief rechtsmiddel om geschillen over de uitvoering van de voogdij aan de kinderrechter voor te leggen. In het wetvoorstel wordt een geschillenregeling die openstaat voor het kind van twaalf jaar en ouder, de pleegouders, de GI en de aanbieder van jeugdhulp voorgesteld. Een geschil kan bijvoorbeeld gaan over een conflict tussen pleegouders en een GI over het type hulp dat wordt ingezet. Daarnaast krijgen ouders het recht om tijdens de voogdij op een laagdrempelige manier een verzoek bij de kinderrechter in te dienen om de omgangsregeling vast te stellen of te wijzigen. Laagdrempelig betekent dat dit verzoek kan worden ingediend zonder advocaat en dat het verzoek kosteloos wordt behandeld. Op deze manier wordt de omgang tussen de minderjarigen en ouders beter gewaarborgd tijdens de voogdij.

4. Procedurele rechtvaardigheid - rechtsbijstand, verlagen leeftijdsgrens hoorrecht en verkorten termijnen

Ouders die te maken krijgen met ingrijpende beslissingen door de rechter hebben recht op goede rechtsbescherming. Rechtsbijstand is daarbij van grote meerwaarde. Ouders werden tot voor kort om verschillende redenen vaak niet bijgestaan, zoals financiële overwegingen, een gebrek aan kennis over het recht op (gesubsidieerde) rechtsbijstand of onvermogen om dit zelfstandig te regelen.

Om de effecten van betere rechtsbijstand te verkennen heeft de toenmalige minister voor Rechtsbescherming per 1 januari 2023 middelen beschikbaar gesteld voor een pilot kosteloze rechtsbijstand voor ouders die te maken krijgen met een procedure rondom eerste uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging. Deze pilot is geëvalueerd door het WODC en het eindrapport heeft uw Kamer ontvangen.

Uit de evaluatie blijkt dat rechtsbijstand meerwaarde heeft vóór, tijdens en na de zitting bij de kinderrechter. Voorafgaand aan de zitting zijn ouders dankzij de advocaat beter geïnformeerd en weten zij duidelijker wat hen te wachten staat. Tijdens de zitting zorgt rechtsbijstand ervoor dat de standpunten van ouders duidelijker worden verwoord. Met de ondersteuning van een

advocaat hebben ouders een evenwichtiger positie ten opzichte van de RvdK of GI en ze voelen zich beter gehoord. Het draagt daardoor bij aan een meer gelijkwaardige positie op zitting. Na afloop van de zitting heeft rechtsbijstand waarde omdat de advocaat de uitspraak van de kinderrechter kan uitleggen en ouders kan informeren en adviseren over mogelijke vervolgstappen. Hierdoor draagt rechtsbijstand in belangrijke mate bij aan procedurele rechtvaardigheid.¹⁴

In de pilot wordt de rechtsbijstand kosteloos aangeboden. De rechtbank wijst ambtshalve een advocaat toe, zodat ouders niet zelf het initiatief hoeven te nemen. Daarmee worden bestaande belemmeringen bij ouders grotendeels weggenomen. Het staat ouders natuurlijk vrij om zelf een andere advocaat te regelen. De onderzoekers bevelen aan om de pilot om te zetten in een structurele regeling en adviseren de reikwijdte uit te breiden. Op basis van de bevindingen wil ik het recht op kosteloze rechtsbijstand in procedures rondom uithuisplaatsing en gezagsbeëindiging voor ouders wettelijk vastleggen in het wetsvoorstel.¹⁵ In de komende periode werk ik deze regeling samen met de betrokken organisaties verder uit. Ik ben voornemens de reikwijdte van de regeling uit te breiden naar verlengingsprocedures en naar een afzonderlijke advocaat voor beide ouders met gezag (in geval van tegengestelde belangen tussen ouders, bijvoorbeeld na echtscheiding). Ook stel ik voor om een piketregeling bij spoeduisplaatsingen in te regelen. Ik ben in overleg met de Rechtspraak, Raad voor Rechtsbijstand, RvdK en de advocatuur over hoe de uitbreiding van de reikwijdte zorgvuldig en voortvarend kan worden geregeld.

Omdat rechtsbijstand zo essentieel is, verleng ik de huidige pilot totdat een structurele regeling van kracht is. Daarnaast wil ik de stem van kinderen in procedures verbeteren. Ik vind het belangrijk dat hun mening wordt gehoord en meegewogen in belangrijke beslissingen die hen aangaan. De huidige regeling voorziet erin dat minderjarigen vanaf de leeftijd van twaalf jaar standaard door de rechter worden uitgenodigd voor een

¹⁴ *Kamerstukken II*, 2024/25, 31 839, nr. 1028

¹⁵ Hiermee geef ik tevens invulling aan de toezegging van de Minister voor Rechtsbescherming dat er standaard procesbegeleider komt voor ouders bij een uithuisplaatsing en de motie van lid Marijnissen (SP) en Ceder (Chr. Unie) over verplichte procesvertegenwoordiging bij uithuisplaatsing.

kindgesprek.¹⁶ Het kindgesprek is een vertrouwelijk gesprek tussen het kind en de rechter waarin hij/zij kan vertellen over de zaak waar hij/zij bij betrokken is. De rechter kan flexibel omgaan met deze leeftijdsgrens, waardoor bij een aantal gerechten en rechtbanken ook kinderen vanaf acht jaar worden gehoord. Hier wordt verschillend mee omgegaan. Daarom verlaag ik de leeftijdsgrens voor het hoorrecht door de kinderrechter van twaalf naar acht jaar voor alle jeugd- en familiezaken die kinderen aangaan.¹⁷

Naast het verlagen van de leeftijdsgrens zijn er verbeteringen nodig in de manier waarop kinderen op een kindvriendelijke manier kunnen participeren in juridische procedures, zoals ook blijkt uit eerder onderzoek en recentelijk een ervaringsonderzoek van Villa Pinedo naar de ervaringen van kinderen die een gesprek met een kinderrechter hebben gevoerd in scheidingsprocedures van hun ouders.¹⁸ Dit betreft verbeteringen ten aanzien van oproepbrieven, kindvriendelijke wachtruimtes, de steun en begeleiding van het kind tijdens de procedure, en de gespreksvoering door de rechter. Ik zal de komende periode in samenwerking met de rechtspraak en relevante belangenorganisaties dit uitwerken tot concrete verbetervoorstellen om kinderen gedurende een juridische procedure extra ondersteuning te bieden. Ik zal uw Kamer hierover in Q1 van 2025 informeren.

Tot slot zet ik in op het verkorten van termijnen en het versnellen van gerechtelijke procedures, zodat ouders en kinderen sneller duidelijkheid krijgen. In het wetsvoorstel wordt de wettelijke termijn waarbinnen een met spoed verleende machtiging tot uithuisplaatsing ter zitting moet worden behandeld verkort van veertien naar zeven dagen¹⁹ en de hoger beroepstermijn wordt verkort van drie maanden naar zes weken.

¹⁶ Dit is op basis van artikel 809, eerste lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv).

¹⁷ Met uitzondering van kinderalimentatiezaken waarbij de minderjarige nog geen 16 jaar is.

¹⁸ Zoals het WODC-rapport *'Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie'* van 2 maart 2020. En de Publicatie *'Zie mij en hoor(r)écht'* van Stichting Villa Pinedo van 13 september 2024, te vinden op: <https://volwassenen.villapinedo.nl/hoorrecht-dag-van-de-scheiding/>

¹⁹ Artikelen 800, derde lid en 809, derde lid, Rv.

Hoe verder vanaf hier?

Mijn streven is om het wetsvoorstel 'Wet ter versterking van de rechtsbescherming in de jeugdbescherming' eind dit jaar in consultatie te brengen. Ik wil vervolgens het wetsvoorstel in 2025 aan de Raad van State voor advies voorleggen en bij uw Kamer indienen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken