

De acceptatie van hulp als criterium om wel of
niet een ondertoezichtstelling op te leggen:
‘Een weeffout of een mooi streven?’



Afstudeerscriptie master Jeugdrecht

Student: Marilou Mol

Studentnummer: 1404822

Begeleider: mr. D. S. Verkroost

Datum: september 2019

Aantal pagina's: 51

Aantal woorden: 15360



Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 De aanleiding voor het onderzoek.....	5
1.2 De probleemstelling en onderzoeksvraag	6
1.3 Methodologie en leeswijzer	8
Hoofdstuk 2 De geschiedenis van en ratio achter de huidige ondertoezichtstelling	10
2.1 Ter inleiding.....	10
2.2 De intrede van de ondertoezichtstelling en de eerste jaren na deze intrede	10
2.3 De herziening van de ondertoezichtstelling	11
2.4 De huidige rechtsgrond van de ondertoezichtstelling	12
2.5 Tussenconclusie	15
Hoofdstuk 3 De ontwikkelingen rondom het ‘acceptatiecriterium’	16
3.1 Ter inleiding.....	16
3.2 Interpretatie van het acceptatiecriterium in de rechtspraak	16
3.3 Het acceptatiecriterium bediscussieerd in de literatuur.....	17
3.4 De interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ in de uitvoeringspraktijk.....	18
3.4.1. De algemene bevindingen uit het praktijkonderzoek	18
3.4.2 De afweging tussen het vrijwillig en het gedwongen kader.....	19
3.4.3 De knelpunten omtrent het ‘acceptatiecriterium’	20
3.5 De bespreking van de acceptatiegrond in de Tweede Kamer	22
3.6 Tussenconclusie	22
Hoofdstuk 4 De ondertoezichtstelling in internationaal perspectief	24
4.1 Ter inleiding.....	24
4.2 Het internationaal kader	24
4.2.1 Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van het kind ..	26
4.2.2 Inbreuk op het gezinsleven.....	26
4.2.3 De rechtvaardiging van de inbreuk op het recht op gezinsleven.....	28
4.2.4 De margin of appreciation.....	29
4.3 De directe wettelijke rechtvaardiging van de ondertoezichtstelling	30
4.4 De effectiviteit van een ondertoezichtstelling	31
4.5 Tussenconclusie	31

Hoofdstuk 5 De noodzaak tot aanpassing van het ‘acceptatiecriterium’?!.....	33
5.1 Ter inleiding.....	33
5.2 Het beoogde ‘acceptatiecriterium’ door de wetgever	33
5.3 Terug naar de oude OTS-rechtsgrond	36
5.4 Het codificeren van de Hoge Raad uitspraak.....	37
5.5 Het opnieuw formuleren van de OTS-rechtsgrond	38
5.6 Tussenconclusie	39
Hoofdstuk 6 Conclusie en aanbeveling.....	40
Literatuurlijst	42
Bijlagen	46
Toestemmingsformulier interview	46
Toestemmingsformulier praktijkonderzoek – Masterscriptie Jeugdrecht	46
Interviewvragen	47
De Raad.....	47
De gecertificeerde instelling	48
Het vrijwillig kader	50

Voorwoord

Tijdens mijn stage bij het team Jeugd & BOPZ van de rechtbank Den Haag is mij opgevallen hoeveel discussie er bestond over het wel of niet accepteren van de vrijwillige hulpverlening. Dit criterium ten aanzien van het accepteren van hulpverlening is sinds 2015 in de OTS-rechtsgrond in te lezen. Het feit dat de discussie over het criterium in de rechtszaal mij opviel, heeft grotendeels te maken met de tussenevaluatie van de wet Kinderbeschermingsmaatregelen die ik in de zomer van 2018 heb gelezen. Waar de ouders ervan uit gingen dat door het accepteren van vrijwillige hulpverlening geen ondertoezichtstelling nodig zou zijn, vonden de ketenpartners en vaak ook de rechters dat dit accepteren van hulpverlening onvoldoende was voor het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind. Deze praktijk heeft mijn interesse gewekt en is de aanleiding geweest voor het schrijven van mijn masterscriptie.

Wanneer ik terugkijk op het proces van het schrijven mijn scriptie, mag ik zeker niet vergeten om de volgende personen hartelijk te bedanken voor hun steun. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Denise hartelijk bedanken voor de goede begeleiding en de scherpe feedback. Ik heb het als zeer prettig ervaren dat ik per hoofdstuk feedback heb gekregen, zodat ik wist of ik (enigszins) op de goede weg zat. Daarnaast heb ik veel steun gehad aan mijn lieve vriendinnen en tevens huisgenoten Lara en Elisa, die mij er altijd met veel liefde doorheen hebben gesleept wanneer ik het even niet meer zag zitten. Uiteraard wil ik ook mijn moeder en twee zussen bedanken, die geen moment hebben getwijfeld over het succesvol afronden van mijn scriptie. Dit ondeindige vertrouwen heeft mij enorm geholpen bij de laatste loodjes van mijn scriptie.

Hoofdstuk 1 | Inleiding

1.1 De aanleiding voor het onderzoek

Afgelopen zomer is een tussenevaluatie verschenen waarin onder meer de hervormde rechtsgronden van de ondertoezichtstelling (hierna: OTS) in de praktijk zijn getoetst.¹ Een OTS kan sinds 2015 worden opgelegd wanneer de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, ‘*de zorg die in verband staat met wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd*’ en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders met gezag binnen een aanvaardbaar te achten termijn de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen.² De aanleiding tot het schrijven van deze scriptie vloeit voort uit de in de tussenevaluatie omschreven knelpunten rondom het tweede criterium voor een OTS, dat ziet op ‘het onvoldoende of niet accepteren van noodzakelijke zorg’.³ Wanneer de ouders de noodzakelijke zorg voor het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging van hun kind accepteren is er dus geen reden voor het opleggen van een OTS. In de tussenevaluatie is onderzocht hoe vaak het voorkomt dat ouders en kind zich bereid tonen tot medewerking, maar dat er toch een ondertoezichtstelling wordt verzocht en opgelegd.⁴ Er is gebleken dat de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) in één derde van de gevallen waarin de ouders bereid zijn om mee te werken verzoekt om een OTS.⁵ Tevens is uit de tussenevaluatie naar voren gekomen dat slechts in 45 procent van de zaken expliciet in de beschikking wordt getoetst of de noodzakelijke hulpverlening niet of onvoldoende wordt geaccepteerd.⁶ In de zaken waarbij de hiervoor genoemde toets plaatsvindt, wordt in één derde van deze zaken geconstateerd dat zowel de minderjarige als de ouders bereid zijn tot medewerking en ondanks de bereidwilligheid van de ouders een ondertoezichtstelling opgelegd.⁷ Uit de tussenevaluatie blijkt kortom dat de bereidheid tot medewerking aan de noodzakelijke hulpverlening in de huidige praktijk rondom de OTS een geringe rol speelt. De vraag stelt zich dan of de ‘bereidheid tot medewerking’ wel als deelcriterium voor het opleggen van een OTS zou moeten gelden.

¹ Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen 2018.

² Stb. 2014, 105. Zie ook art. 1:255 BW.

³ Art. 1:255 lid 1 onder a.

⁴ Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen 2018, p. 20.

⁵ Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen 2018, p. 21. Bij dit onderzoek zijn 82 dossiers onderzocht, waarbij in 97 procent van de gevallen de acceptatie van de hulp is vermeld in het rapport. In die laatst genoemde gevallen, werd in 31 procent van de dossier bepaald dat de hulp voldoende werd geaccepteerd, maar desondanks toch een ondertoezichtstelling verzocht. Eveneens uit het dossieronderzoek van J. Huijer van 2015 is naar voren gekomen dat ruim 35 procent van de zaken waarin de Raad vermeld dat de ouders en het kind de hulp accepteren en bereid zijn dit te blijven doen, er alsnog een ondertoezichtstelling wordt verzocht. Zie Huijer 2015, p. 32.

⁶ Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen 2018, p. 21.

⁷ Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen 2018, p. 20.

De nadruk bij deze scriptie ligt, zoals gezegd, op het tweede cumulatieve vereiste van de OTS-rechtsgrond. Bij de huidige rechtsgrond is voor het eerst in de geschiedenis de oorzaak van de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige van belang. De oorzaak kan immers verborgen liggen in het niet of onvoldoende accepteren van hulpverlening door de ouders of de minderjarige.⁸ Met het opnemen van het ‘acceptatiecriterium’ heeft de wetgever beoogd om de scheidslijn tussen het vrijwillig en het gedwongen kader te verduidelijken.⁹ Dit is een striktere maatstaf dan het voormalige criterium van het ‘falen van hulpverlening’, aangezien de oorzaak van het falen van hulpverlening daarbij ook buiten de bereidwilligheid van de ouders kon liggen.¹⁰

De Hoge Raad heeft op 16 februari 2018 geprobeerd duidelijkheid te verschaffen omtrent de interpretatie van ‘het niet of onvoldoende accepteren van zorg’, als criterium van de OTS-rechtsgrond.¹¹ In dit arrest is de acceptatiegrond zo uitgelegd dat de noodzakelijke hulp als zodanig moet worden geaccepteerd en benut dat het gewenste effect wordt bereikt.¹² Het gaat dus niet enkel om de bereidheid tot het accepteren van de noodzakelijke zorg, zoals in de wet is vervat, maar mede om het daadwerkelijk accepteren en benutten van die zorg.¹³ De huidige rechtsgrond van de OTS is hiermee opgerekt, aangezien het opleggen hiervan door de kinderrechter nu ook mogelijk is als de geaccepteerde hulp niet tot het gewenste resultaat heeft geleid om de bedreigde ontwikkeling van het kind weg te nemen. Voor deze interpretatie is volgens Huijer en Weijer noch in de wet, noch in de memorie van toelichting, noch in het parlementaire debat steun te vinden.¹⁴ Zij stellen dat er zelfs contra-indicaties aan te duiden zijn dat de wetgever een strengere interpretatie van het begrip ‘acceptatie’ voor ogen had.¹⁵ Daarnaast zijn er ook juristen die ruimte zien voor de ruime interpretatie van de Hoge Raad en de beredenering van de Hoge Raad toejuchten vanwege het belang van het kind dat daarmee is gediend.¹⁶

1.2 De probleemstelling en onderzoeksvraag

Hoewel de bereidheid tot medewerking van de ouders en de minderjarige in de wettekst van de OTS-rechtsgrond is opgenomen, is uit de tussenevaluatie gebleken dat de bereidwilligheid van de ouders in de huidige praktijk slechts een geringe rol speelt. Dit heeft wellicht te maken met de onduidelijkheden die ‘het acceptatiecriterium’ in de praktijk oplevert. De wetgever heeft met het

⁸ Zie art. 1:255 lid 1 sub a BW.

⁹ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 22 (MvT).

¹⁰ Huijer 2015, p. 31.

¹¹ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

¹² HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, r.o. 3.3.3.

¹³ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, r.o. 3.3.3.

¹⁴ Huijer & Weijers 2018, onder punt 4.

¹⁵ Huijer & Weijers 2018, onder punt 4.

¹⁶ Pieters 2018. Zie tevens J.H. de Graaf 2018.

criterium echter juist beoogd de scheidslijn tussen het vrijwillig en gedwongen kader te verduidelijken.¹⁷ Daarbij is het vrijwillig kader van toepassing in het geval dat ouders de noodzakelijke hulp voor hun kind accepteren. Indien vaststaat dat de hulp niet of onvoldoende geaccepteerd wordt, is het voor de kinderrechter mogelijk om een OTS op te leggen.¹⁸ Wanneer de kinderrechter toch besluit om een OTS op te leggen wanneer de ouders de vrijwillige hulp voldoende accepteren, verdwijnt het beoogde onderscheid tussen het vrijwillig en het gedwongen kader. De hulp die na het uitspreken van de OTS wordt ingezet is in beginsel immers dezelfde hulp die met de acceptatie van ouders in het vrijwillig kader is verleend. Deze scheiding is belangrijk in het licht van de verplichtingen die artikel 8 EVRM voor de Staat met zich meebrengen. Ingevolge deze verplichtingen zou de Staat zo min mogelijk mogen ingrijpen in het gezinsleven, op basis waarvan het vrijwillig kader de voorkeur zou verdienen.¹⁹ Dit heeft bovendien als gevolg dat de meerwaarde van een OTS, en daarmee ook de rechtvaardiging van een OTS, in het gedwongen kader vervalst. De hoofdvragen zullen, gelet op het bovenstaande, als volgt luiden:

‘Is de huidige toepassingspraktijk van het ‘acceptatiecriterium’, vervat in de huidige rechtsgrond van de ondertoezichtstelling, in overeenstemming met de beoogde doelen van het criterium? Geven deze toepassingspraktijk en het internationaal kader aanleiding tot het wijzigen van het criterium?’

Met het ‘acceptatiecriterium’ wordt het tweede criterium van de OTS-rechtsgrond bedoeld dat ziet op het ‘niet of onvoldoende accepteren van noodzakelijke zorg’.²⁰ Aan de hand van de volgende deelvragen zal gepoogd worden om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden:

- Wat is de bedoeling geweest van de wetgever met betrekking tot het opnemen van het ‘acceptatiecriterium’ in de OTS-rechtsgrond?
- Wordt het ‘acceptatiecriterium’ in de praktijk toegepast zoals de wetgever het aanvankelijk bedoeld heeft?
- Welke internationale verplichtingen uit het EVRM en het IVRK gelden er ten aanzien van de Nederlandse overheid bij het ingrijpen door middel van een OTS?
- Is er gelet op de toepassingspraktijk en het internationaal kader een noodzaak tot aanpassing van de OTS-rechtsgrond?

Bovendien speelt bij de afweging over het wel of niet aanpassen van het ‘acceptatiecriterium’ ook mee dat een gedegen onderscheid tussen het vrijwillig kader en het gedwongen kader alleen mogelijk is indien er dezelfde hulpverlening mogelijk is in beide kaders.²¹ Bij het ontbreken van een

¹⁷ Kamerstukken II 2008/9, 32015, 3, p. 22 (MvT).

¹⁸ Kamerstukken II 2008/9, 32015, 3, p. 23 (MvT).

¹⁹ EHRM 10 mei 2001, nr. 28945/95 (*T.P. en K.M. t. V.K.*), par. 71.

²⁰ Art. 1:255 lid 1 onder a BW.

²¹ Huijjer 2015, p. 8.

gelijkwaardig aanbod in beide hulpverleningskaders kan het ‘acceptatiecriterium’ niet als criterium gelden, omdat dan vanwege een ontoereikend aanbod in het vrijwillig kader zal worden overgegaan op het gedwongen kader. Op de achtergrond van de hoofdvraag speelt de beschikbaarheid van de hulpverlening dus alles behalve een onbelangrijke rol. Het is immers onrechtvaardig om in het geval van het ontbreken van een passend hulpverleningsaanbod in het vrijwillig kader te stellen dat de ouders de noodzakelijke hulpverlening niet hebben geaccepteerd en op grond daarvan een OTS op te leggen.

1.3 Methodologie en leeswijzer

Om tot de kern van de centrale vraag te komen zullen de relevante wetsgeschiedenis, literatuur en jurisprudentie geraadpleegd worden. In het *tweede* hoofdstuk komt de ratio achter de huidige rechtsgrond van de ondertoezichtstelling in het licht van de voorgaande rechtsgronden aan bod door het raadplegen van parlementaire stukken.

In het *derde* hoofdstuk wordt een blik geworpen op de ontwikkelingen rondom het ‘acceptatiecriterium’ op het gebied van de politiek, de rechtspraak en de praktijk. Bij het analyseren van de werkwijze in de voorfase van het gedwongen kader zal onderzoek worden gedaan door middel van vier interviews met vijf medewerkers van de gemeentelijke wijkteams, de gecertificeerde instelling (hierna: GI) en de Raad. Dit praktijkonderzoek is weliswaar niet representatief voor het hele land, maar geeft wel een goed beeld van de wijze waarop de huidige rechtsgrond wordt toegepast. Er hebben twee interviews plaatsgevonden met juristen van de Raad, één interview met een jurist van het Leger Des Heils en één interview met twee gezinscoaches uit het vrijwillig kader, die werkzaam zijn bij één van de wijkteams van het Centrum Jeugd en Gezin in Den Haag (hierna: CJG). De interviews zijn zoveel mogelijk in dezelfde stad afgenomen, omdat de gemeente sinds de invoering van de Jeugdwet de verantwoordelijkheid draagt over de jeugdzorg.²² Op deze wijze was het gemakkelijker om een beeld te krijgen van hoe het vrijwillig en het gedwongen kader met elkaar in deze gemeente in verbinding staan. Daarnaast is er ook met een medewerker van de Raad uit Rotterdam gesproken om na te gaan of de knelpunten representatief zijn voor meerdere steden. Er zal aan de hand van de ervaringen van de medewerkers worden nagegaan in hoeverre de praktijk voldoet aan de ten grondslag liggende doelstelling van het ‘acceptatiecriterium’. Tevens zal in dit hoofdstuk naar voren komen hoe de Hoge Raad omspringt met het criterium en welke visie de minister heeft op de toepassingspraktijk.

In het *vierde* hoofdstuk zal het internationale kader ten aanzien van de rechtvaardiging van een ondertoezichtstelling aan bod komen. Er zal worden gekeken welke internationale richtlijnen er gelden ten aanzien van kindbescherming en het formuleren van een heldere grondslag op basis waarvan de overheid mag ingrijpen in het gezinsleven.

²² *Stb.* 2014, 105.

In het *vijfde* hoofdstuk zal een analyse plaatsvinden waarin de hoofdlijnen uit de vorige hoofdstukken samenkomen en aan de hand daarvan zal worden gezien of er aanleiding is tot een wetswijziging.

Hoofdstuk 2 | De geschiedenis van en ratio achter de huidige ondertoezichtstelling

2.1 Ter inleiding

Voor een beter begrip van de ratio achter de huidige OTS-rechtsgrond is het bestuderen van de wetgeschiedenis essentieel. Hoewel het belangrijkste doel van de OTS al vanaf de invoering ziet op het afwenden van de bedreiging van de belangen of de gezondheid van het kind door hulp en steun te bieden aan het gezin, is de rechtsgrond van de OTS wel onderhevig geweest aan aanpassingen.²³ In dit hoofdstuk zal dan ook de rechtsgrond van de ondertoezichtstelling onder de loep worden genomen vanaf zijn intrede tot aan de thans geldende rechtsgrond. Het achterhalen van de ratio achter de huidige OTS-rechtsgrond is van belang om later in deze scriptie te kunnen beoordelen of de toepassingspraktijk overeenkomt met de bedoeling van de wetgever. Aan de hand van de wetgeschiedenis en de relevante parlementaire stukken zal worden onderzocht welke ratio er achter de rechtsgronden verscholen ligt. De nadruk zal hierbij liggen op de huidige OTS-rechtsgrond en deze zal derhalve het meest uitgebreid besproken worden. Tenslotte verdient het opmerking dat bij dit hoofdstuk alleen de belangrijkste inhoudelijke aanpassingen van de OTS-rechtsgrond aan bod komen.

2.2 De intrede van de ondertoezichtstelling en de eerste jaren na deze intrede

De OTS is in het leven geroepen om te voorzien in de behoefte om preventief toezicht te houden en hulp te bieden. De OTS is geïntroduceerd in 1922 om een middenweg te creëren tussen het niet ingrijpen door de overheid en het drastische ingrijpen door de overheid middels ontheffing of ontzetting van het ouderlijk gezag.²⁴ Door het vroegtijdig inzetten van verstandig toezicht in het gezin wordt gepoogd om een verder ingrijpen, in de zin van de maatregelen van ontheffing of ontzetting van de ouders uit het gezag, te voorkomen.²⁵ Een OTS gold namelijk als een gezagsbeperkende maatregel in plaats van een gezagsontnemende maatregel.²⁶ De kersverse OTS van 1922 werd opgelegd wanneer het kind ‘uit welke oorzaak ook zodanig opgroeit, dat het met zedelijke of lichamelijke ondergang wordt bedreigd’.²⁷ Een OTS kon evengoed worden opgelegd wanneer de ouders ‘hoewel van goeden wille, niet in staat waren zelfstandig de opvoeding te leiden’.²⁸ Dit is een brede rechtsgrond, waarbij de nadruk uitdrukkelijk lag op een gezonde ontwikkeling van de kinderen.²⁹ Het objectief geconstateerde feit dat een kind in zijn ontwikkeling

²³ Doek 1972, p. 80. Het doel van de OTS is thans vervat in art. 1:262 lid 1 BW.

²⁴ *Kamerstukken II 1919/20*, 409, 3, p. 7 (MvT).

²⁵ *Kamerstukken II 1919/20*, 409, 3, p. 6 (MvT). Zie tevens Bosch 1917, p. 99.

²⁶ *Kamerstukken II 1919/20*, 409, 3, p. 6 (MvT).

²⁷ Art. 1:373 oud BW.

²⁸ *Kamerstukken II 1919/20*, 409, 3, p. 10 (MvT).

²⁹ Bruning 2001, p. 60 en 62.

werd bedreigd was voldoende voor het opleggen van een OTS, waarbij het dus niet van belang was of de ouders hebben toegelaten dat het kind zodanig opgroeide dat het in zijn zedelijke of lichamelijke ontwikkeling werd bedreigd.³⁰ Het Ontwerp-Bosch pleitte echter wel voor het opnemen van het gedrag van de ouders als criterium in de OTS-rechtsgrond.³¹ In dit geval moest bij de vraag naar het opleggen van een OTS worden nagegaan of de ouder(s) hebben toegelaten dat hun kind zodanig opgroeit dat het in zijn ontwikkeling wordt bedreigd.³² De wetgever heeft het gedrag van de ouders naar alle waarschijnlijkheid niet opgenomen in de rechtsgrond, omdat het inzetten van een ondertoezichtstelling daarmee beperkt zou worden.³³ Er zou dan niet in alle gevallen waarin de minderjarige in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, kunnen worden ingegrepen.

In de praktijk ondervond de kinderrechter bij het opleggen van een ondertoezichtstelling vrijwel geen grenzen.³⁴ Zo stelde de Hoge Raad in 1977 dat ook zonder dat aan de ouders een verwijt kan worden gemaakt, de minderjarige kan worden geschaad in zijn psychische of lichamelijke ontwikkeling.³⁵ In weerwil van deze praktijk is uit de evaluatie van professor Doek van de destijds vijftig jaar oude OTS af te leiden dat een ondertoezichtstelling in de praktijk amper effectief is in het geval dat de ouders niet bereid zijn tot samenwerking met de gezinsvoogdij-instelling.³⁶

2.3 De herziening van de ondertoezichtstelling

Bij de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen begin jaren 90 is aan de OTS-rechtsgrond een element toegevoegd om de grondslag te verduidelijken.³⁷ Een OTS werd thans opgelegd indien 'een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd én 'als andere middelen ter afwending van de bedreiging van de minderjarige hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen'.³⁸ Net als bij de oorspronkelijke rechtsgrond ligt bij deze rechtsgrond de tendens op de ontwikkelingsbedreiging van het kind, waarbij de oorzaak daarvan geen rol speelt. Het is volgens de memorie van toelichting niet van belang of het ontstaan van de situatie waarin het kind in zijn ontwikkeling wordt bedreigd aan de ouders kan worden verweten, bijvoorbeeld door het niet of onvoldoende accepteren van zorg.³⁹ Het staat de overheid door middel van de ruim geformuleerde rechtsgrond vrij om in de velerlei problematische situaties op te kunnen treden in het belang van het kind.⁴⁰ Daarbij geldt

³⁰ Doek 1972, p. 48. Zie ook Bruning 2001, p. 60.

³¹ Doek 1972, p. 48.

³² Doek 1972, p. 48.

³³ Doek 1972, p. 48.

³⁴ Doek 1972, p. 134.

³⁵ HR 17 juni 1977, ECLI:NL:PHR:1977:AC5987.

³⁶ Doek 1972, p. 260.

³⁷ Stb. 1995, 255. Zie ook *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 10 (MvT).

³⁸ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 12 (MvT).

³⁹ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 12.

⁴⁰ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 10 (MvT).

echter wel dat de verzoekende instantie en de rechter moeten nagaan of vrijwillige hulpverlening haalbaar is.⁴¹ Het gedwongen kader wordt bij deze rechtsgrond aldus beschouwd als een *ultimum remedium*, een laatste redmiddel dat kan worden ingezet indien de ontwikkelingsbedreiging van een minderjarige niet op een minder ingrijpende wijze kan worden weggenomen.⁴² De beschermingsbehoefte van de minderjarige is daarbij leidend.

Het nieuwe element dat ziet op het resultaat van de vrijwillige hulpverlening is aangevoerd door onder meer de commissie Gijsbers en de commissie Vliegthart.⁴³ Met de aanvulling van de wettekst is geprobeerd aan te sluiten bij het uitgangspunt dat niet zonder strikte noodzaak moet worden ingegrepen in de autonomie van het gezin.⁴⁴ Daarmee wordt tegemoetgekomen aan het subsidiariteitsvereiste op grond waarvan ingrijpen met een OTS alleen gerechtvaardigd is wanneer het vrijwillig kader onvoldoende resultaat oplevert of zal opleveren.⁴⁵ Het gezag mag slechts worden ingeperkt wanneer het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging niet op minder ingrijpende wijze mogelijk is. Dit is het geval wanneer op basis van medewerking en overleg geen of onvoldoende verbetering is of kan worden bereikt.⁴⁶

De Raden voor de kindbescherming hebben bepleit in de wettekst een schuldvereiste op te nemen inhoudende dat de ouders hun verantwoordelijkheid ten opzichte van hun kind niet hebben waargemaakt. De minister doet dit voorstel af met de argumentatie dat de noodzaak tot het uitspreken van een ondertoezichtstelling niet zonder meer wil zeggen dat de ouders hun verantwoordelijkheid niet hebben waargemaakt.⁴⁷ Er zijn volgens hem verscheidene factoren buiten de schuld van de ouders om die ervoor kunnen zorgen dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk is.⁴⁸

2.4 De huidige rechtsgrond van de ondertoezichtstelling

De laatste inhoudelijke aanpassingen aan de rechtsgrond zijn ingevoerd in januari 2015.⁴⁹ Een OTS kan sinds de herziening worden opgelegd wanneer de minderjarige ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, *‘de zorg die in verband staat met het wegnemen van de bedreiging noodzakelijk is voor de minderjarige of voor zijn ouders of de ouder die het gezag uitoefenen, door dezen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd’* en de verwachting gerechtvaardigd is dat de ouders met gezag binnen een aanvaardbaar te achten termijn de verzorging en opvoeding weer op zich kunnen nemen.⁵⁰ Het criterium ten aanzien van het *‘falen of zullen falen van hulpverlening’* is uit de wet

⁴¹ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 10 (MvT). Zie ook Bruning 2001, p. 132 en 133.

⁴² Van Wijk 1999, p. 220.

⁴³ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 11 (MvT).

⁴⁴ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 11 (MvT).

⁴⁵ Bruning 2001, p. 133.

⁴⁶ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 11 (MvT).

⁴⁷ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 12 (MvT).

⁴⁸ *Kamerstukken II 1992/93*, 23003, 3, p. 12 (MvT).

⁴⁹ *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, 3, p. 4 (MvT).

⁵⁰ Artikel 1:255 BW.

geschrappt, terwijl uit onderzoek is gebleken dat dit criterium door de Raad, de gezinsvoogdij-instellingen en kinderrechtters als duidelijk werd ervaren.⁵¹ Toch is de wetgever tot wetswijziging overgegaan om de scheidslijn tussen het vrijwillige en gedwongen kader te verduidelijken.⁵² Daarnaast heeft de wetgever met de wetswijziging mogelijkwerijs geprobeerd aan te sluiten bij de doelstellingen van de jeugdwet die voornamelijk zien op het vergroten van de ‘eigen kracht van een gezin’.⁵³ Een OTS zou in dit verband alleen de geëigende maatregel zijn wanneer de ouders de ernstige ontwikkelingsbedreiging van het kind niet zelfstandig in een vrijwillige kader kunnen wegnemen.⁵⁴ Dit zou in samenhang kunnen worden gezien met de bevindingen uit het onderzoeksrapport van de DSP-groep.⁵⁵ In dit onderzoek kwam naar voren dat naar schatting slechts in een klein aantal gevallen een eerste OTS werd opgelegd wanneer de ouders bereid waren tot medewerking.⁵⁶ In het licht van het aanhangige wetsvoorstel betekende dit dat het ‘acceptatiecriterium’ geen probleem zal opleveren voor de praktijk, aangezien een gedwongen kader vrijwel nooit nodig zou zijn in het geval van bereidwillige ouders. In het volgende hoofdstuk zal naar voren komen of deze voorspelling juist is.

Het ‘acceptatiecriterium’ speelt in op de destijds geldende indicatietaak van het bureau jeugdzorg zoals deze was neergelegd in artikel 5 eerste lid van de Wet op de jeugdzorg.⁵⁷ Deze indicatietaak hield in dat de stichting bepaalde of de jeugdige hulp nodig had in verband met zijn opgroei, ontwikkeling of psychische problemen.⁵⁸ Het ‘acceptatiecriterium’ zag vervolgens op dit aangeboden zorgaanbod door Bureau Jeugdzorg.⁵⁹ Door middel van het verbinden van de terminologie is geprobeerd de aansluiting tussen de zorg in het vrijwillig en het gedwongen kader te vereenvoudigen. Sinds de inwerkingtreding van de jeugdwet zijn de gecertificeerde instellingen, de voormalige Bureaus jeugdzorg, verantwoordelijk voor het indiceren van de noodzakelijke hulpverlening voor de uitvoering van een OTS.⁶⁰ Het ‘acceptatiecriterium’ ziet thans op het accepteren van de door de gecertificeerde instellingen geïndiceerde zorg.

Bij de huidige OTS-rechtsgrond vindt er een lichte kentering plaats, omdat anders dan bij de voorheen geldende rechtsgronden in bepaalde situaties wél de oorzaak van de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige in ogenschouw wordt genomen. De oorzaak van de ontwikkelingsbedreiging kan in bepaalde gevallen immers verborgen liggen in het niet of onvoldoende

⁵¹ *Evaluatie herziene OTS-wetgeving* 2000, p. 67 en 117.

⁵² *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 22 (MvT).

⁵³ Art. 2.1. Jw.

⁵⁴ Art. 2.1 onder a Jw. Zie ook art. 4.1.2 Jw.

⁵⁵ W. Buysse, A. Broeders & N. Hilhorst 2010.

⁵⁶ W. Buysse, A. Broeders & N. Hilhorst 2010, p. 54.

⁵⁷ Zie art. 5 lid 1 Wjz.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 23 (MvT).

⁵⁹ Bureaus Jeugdzorg moeten sinds de decentralisering van de jeugdzorg 2015 gecertificeerd zijn en staan sindsdien bekend als gecertificeerde instellingen.

⁶⁰ *Stb.* 2014, 105. Zie ook art. 3.5 lid 1 Jw.

accepteren van hulpverlening door de ouders of de minderjarige.⁶¹ Tevens kunnen de redenen voor een OTS liggen in het achterblijven van de ontwikkeling van een minderjarige of de opvoedingscapaciteiten van de ouders.⁶² Waar de rechtsgrond vóór 2015 zag op een resultaatgerichte benadering van de hulpverlening, het al dan niet falen daarvan, ligt de nadruk bij de nieuwe rechtsgrond aldus op de acceptatie van noodzakelijke zorg.⁶³ Dit is een strenger criterium, omdat bij de voorheen geldende rechtsgrond de oorzaak van het falen van hulpverlening ook buiten de bereidwilligheid van de ouders kon liggen.⁶⁴ Met deze verschuiving heeft de wetgever beoogd de scheidslijn tussen het vrijwillig en het gedwongen kader te verduidelijken.⁶⁵ Dat wil zeggen dat het vrijwillig kader van toepassing is wanneer de ouders de zorg voor hun kind accepteren.

Uit de memorie van toelichting volgt dat het niet mogelijk is om een OTS op te leggen wanneer vaststaat dat de zorg voldoende wordt geaccepteerd.⁶⁶ Onder zorg wordt verstaan 'iedere vorm van zorg die noodzakelijk is voor het wegnemen van de bedreigingen voor de ontwikkeling van een minderjarige, inclusief de zorg of ondersteuning aan ouders'.⁶⁷ Dit betekent echter niet dat ouders alle aangeboden hulp moeten accepteren. Het moet gaan om 'passende' hulp, ofwel hulp die ziet op het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige.⁶⁸ Dit maakt het voor de ouders mogelijk om in het geval van een *second best* aanbod de hulp gemotiveerd te weigeren. Daarbij vormt een kritische houding van de ouders ten opzichte van de inhoud van het zorgaanbod volgens de minister geen reden voor een OTS, maar het niet of onvoldoende accepteren van passende zorg kan mede tot een OTS aanleiding geven.⁶⁹

In de memorie van toelichting is opmerkelijk weinig informatie te vinden ten aanzien van de precieze invulling van het criterium dat ziet op het 'onvoldoende of niet accepteren van de hulpverlening door de ouders of de minderjarige'.⁷⁰ Bij de parlementaire behandeling wordt over dit criterium evenmin duidelijkheid verschaft, al geeft een Kamerlid te kennen dat zij de wijziging beschouwt als een 'klein schoonheidsfoutje of klein juridisch foutje met mogelijk grote negatieve gevolgen'.⁷¹ Hierbij doelde zij onder andere op de situatie waarin geen OTS kan worden opgelegd omdat de ouders zich ter zitting bereid verklaren tot medewerking aan de hulpverlening, maar dit vervolgens in de praktijk wegens onkunde niet kunnen laten zien. De rechtsgrond zou ook een probleem kunnen opleveren wanneer de ouders in het verleden vrijwillige hulpverlening accepteerden, maar deze uiteindelijk weer stopzetten. Zij heeft om die reden door middel van een

⁶¹ Zie art. 1:255 lid 1 onder a BW.

⁶² *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 23 (MvT).

⁶³ Zie art. 1:255 lid 1 onder a BW.

⁶⁴ Huijjer 2015, p. 31.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 22 (MvT).

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 23.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 22 (MvT).

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 23 (MvT).

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 7, p. 29.

⁷⁰ Huijjer 2015, p. 2.

⁷¹ *Handelingen II* 2010/2011, 23015, 47, p. 63.

amendement geprobeerd om de oude rechtsgrond inhoudende het ‘al dan niet falen van de hulpverlening’ te behouden, maar zonder resultaat.⁷² Teeven zag geen heil in dit voorstel en deed de kritiek kortweg af door te stellen dat indien in het verleden gebleken is dat ouders niet bereid zijn tot medewerking, er alsnog een OTS kan worden opgelegd vanwege het ‘onvoldoende accepteren van de vrijwillige hulpverlening’.⁷³ Het blijft aldus onduidelijk hoe de wetgever het ‘acceptatiecriterium’ daadwerkelijk heeft willen invullen.

2.5 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen wat de ratio is achter de huidige OTS-rechtsgrond in het licht van de voorheen geldende rechtsgronden. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van een resultaatgerichte formulering naar een acceptatiegerichte formulering van de rechtsgrond. Daarmee heeft de wetgever voor het eerst geprobeerd de scheiding tussen het vrijwillig kader en het gedwongen kader te verhelderen. De uitleg van de wetgever over de invulling van het ‘acceptatiecriterium’ is echter summier en laat nog te wensen over. In hoeverre deze summiere uitleg gevolgen heeft voor de werkwijze in de praktijk en de rechtswaarborgen van betrokkenen zal in het volgende hoofdstuk aan bod komen. De bevindingen daarvan zullen bijdragen aan de beantwoording van de eerste centrale onderzoeksvraag, namelijk of met de huidige toepassingspraktijk aan de bedoeling van de wetgever wordt voldaan.

⁷² *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22.

⁷³ *Handelingen II* 2010/2011, 23015, 49, p. 14.

Hoofdstuk 3 | De ontwikkelingen rondom het ‘acceptatiecriterium’

3.1 Ter inleiding

In het vorige hoofdstuk is de ratio achter het ‘acceptatiecriterium’ uit de huidige OTS-rechtsgrond naar voren gekomen. In dit hoofdstuk volgt er een bespreking van de ontwikkelingen rondom het ‘acceptatiecriterium’ na de inwerkingtreding daarvan op het gebied van de politiek, de rechtspraak en de praktijk. Met de praktijk wordt de wijze van interpretatie en toepassing van het criterium door het vrijwillig kader en de ketenpartners, de Raad en de gecertificeerde instelling, bedoeld. Het hoofdstuk is zoveel mogelijk op chronologische wijze opgebouwd. Daarbij zal eerst de interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ in de rechtspraak aan bod komen. Daarna zal een korte blik volgen op de discussie in de literatuur omtrent het ‘acceptatiecriterium’. Vervolgens zal worden gekeken naar de interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ door de praktijk in de voorfase van een ondertoezichtstelling. De vraag daarbij is of de huidige toepassingspraktijk beantwoordt aan de doelstelling om de scheiding tussen het vrijwillig en het gedwongen kader te verduidelijken. Voorts zal aan bod komen in hoeverre het ruim interpreteren van het ‘acceptatiecriterium’ voor problemen kan zorgen in de praktijk. Uiteindelijk komt het standpunt van de minister ten opzichte van de huidige toepassingspraktijk ter sprake. Aan de hand van de bevindingen uit de deelparagrafen zal uiteindelijk worden geconcludeerd in hoeverre de politiek, de rechtspraak of de praktijk duidelijkheid hebben verschaft over de invulling van het ‘acceptatiecriterium’ en of daarmee wordt voorzien in de doelstelling van de wetgever.

3.2 Interpretatie van het acceptatiecriterium in de rechtspraak

De ouders stellen zich in de rechtszaal veelal op het standpunt dat er geen reden is voor een OTS, aangezien zij de vrijwillige hulpverlening accepteren.⁷⁴ De Raad of de GI vinden deze bereidwilligheid echter vaak onvoldoende om de zorgen omtrent het kind weg te nemen.⁷⁵ De onduidelijkheid over de invulling van het ‘acceptatiecriterium’ heeft in februari 2018 tot een uitspraak van de Hoge Raad geleid.⁷⁶ Volgens de Hoge Raad gaat het bij het ‘accepteren van hulpverlening’ niet slechts om de bereidheid om de noodzakelijke zorg te accepteren, maar mede om het (in voldoende mate) daadwerkelijk accepteren en benutten van die zorg.⁷⁷ De enkele bereidverklaring van de ouder om de noodzakelijke hulp te accepteren is aldus onvoldoende om een OTS tegen te

⁷⁴ Zie o.a. Hof Den Bosch 26 mei 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2096, par. 3.4 en Hof Arnhem-Leeuwarden 6 februari 2018, ECLI:NL:CHARL:2018:1323, par. 5.3. Dit is tevens gebaseerd op ervaringen die ik tijdens mijn stage op de rechtbank Den Haag heb opgedaan.

⁷⁵ Hof Den Bosch 26 mei 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2096, par. 3.6.

⁷⁶ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

⁷⁷ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, r.o. 3.3.3.

houden.⁷⁸ Volgens de conclusie van A-G Langemeijer moeten de ouders de objectief noodzakelijk geachte hulp feitelijk accepteren.⁷⁹ Het feitelijk accepteren van hulpverlening houdt in dat de ouders daartoe niet enkel bereid zijn, maar dat zij daartoe ook in staat zijn. De grondslag voor deze interpretatie vond Langemeijer in de parlementaire behandeling, waarin de minister stelde dat een kritische houding over de inhoud van het zorgaanbod niet leidde tot een OTS maar het niet of onvoldoende accepteren van passende zorg mede tot een OTS aanleiding kan geven.⁸⁰

De onduidelijkheid rondom het ‘acceptatiecriterium’ lijkt met het arrest van de Hoge Raad nog niet helemaal weggenomen, aangezien het Hof Den Haag daarna alsnog ‘de bereidheid tot medewerking aan de hulpverlening’ aanhoudt.⁸¹ Bovendien rest de vraag of met de interpretatie van de Hoge Raad aan het doel van de wetgever is voldaan. Op deze vraag zal later in dit hoofdstuk worden teruggekomen.⁸²

3.3 Het acceptatiecriterium bediscussieerd in de literatuur

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat de Hoge Raad heeft gekozen voor een brede interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’. Huijer en Weijers kunnen zich niet vinden in deze benadering en zien daarentegen aanknopingspunten die erop wijzen dat de wetgever juist een strikte hantering van het ‘acceptatiecriterium’ heeft beoogd.⁸³ Zo heeft de wetgever het WODC de opdracht gegeven om te onderzoeken in hoeveel gevallen ondanks de bereidheid tot medewerking om een OTS wordt verzocht, vanuit de veronderstelling dat dit na de wetwijziging niet meer mogelijk zal zijn. Daarnaast heeft de minister het in zijn reactie op het onderzoeksrapport over een aanscherping van de rechtsgrond, te weten van resultaat naar acceptatie.⁸⁴ Pieters kan zich daarentegen wel vinden in de brede interpretatie van het criterium door de Hoge Raad. Hij is van mening dat de wet ruimte biedt voor het breed uitleggen van het criterium, aangezien de goede wil van ouders om hulp te accepteren niet automatisch betekent dat een geconstateerde ontwikkelingsbedreiging van een kind zal verminderen.⁸⁵ In het belang van het kind moet er volgens hem dan de mogelijkheid zijn om een OTS op te leggen.

Weijers is het met Pieters eens dat de huidige OTS-rechtsgrond niet het belang van het kind dient. Hij stelde in zijn NRC-opiniestuk dat de invoering van het ‘acceptatiecriterium’ ervoor heeft gezorgd dat kinderen moeilijker kunnen worden beschermd tegen verwaarlozing en

⁷⁸ Overeenkomstig de conclusie van A-G Langemeijer: HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218 (concl. A-G Langemeijer).

⁷⁹ HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, par. 2.7 (concl. A-G Langemeijer).

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 7, p. 29.

⁸¹ Hof Den Haag 16 mei 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:1154, par. 5.7.

⁸² Zie par. 3.4.1.

⁸³ Huijer & Weijers 2018, par. 4.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 9.

⁸⁵ Pieters 2018.

geweld.⁸⁶ Dit is volgens Weijers het geval wanneer kinderrechtshouders geen OTS opleggen bij ouders die de hulpverlening in het vrijwillig kader accepteren, terwijl deze ouders niet daadwerkelijk in staat zijn om de zorgen omtrent de kinderen weg te nemen.⁸⁷

3.4 De interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ in de uitvoeringspraktijk

De Hoge Raad heeft zoals besproken gekozen voor een brede interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’. In deze paragraaf zal naar voren komen hoe het vrijwillig kader en de ketenpartners omgaan met het criterium. Om deze werkwijze te achterhalen zijn er in februari en maart van dit jaar interviews afgenomen. Voor het behalen van de doelstelling van de wetgever zou de praktijk het criterium strikt moeten hanteren, zodat de scheiding tussen de hulpverleningskaders aanwezig blijft in de afweging ten aanzien van het wel of niet accepteren van de hulpverlening.⁸⁸ Bij het strikt hanteren van het ‘acceptatiecriterium’ zou een OTS aldus niet kunnen worden opgelegd wanneer de ouders bereid zijn om de hulpverlening te accepteren.

3.4.1. De algemene bevindingen uit het praktijkonderzoek

Tijdens de interviews hebben de respondenten twee casus voorgelegd gekregen, waarvan de kern inhoudt dat ondanks de bereidheid van de ouders tot medewerking aan de hulpverlening de ontwikkelingsbedreiging van het kind bleef bestaan.⁸⁹ Ten aanzien van deze twee casus is gevraagd of de respondenten een gedwongen kader noodzakelijk vinden. De *eerste casus* betrof ouders die in een jarenlange onderlinge strijd zijn verwickeld. De ouders zijn door deze strijd niet in staat om gezamenlijke beslissingen te nemen over de kinderen en de kinderen lijken verwickeld geraakt in een loyaliteitsconflict. De *tweede casus* betrof ouders met een laag verstandelijke beperking, wiens kind kampt met hechtingsproblematiek en daarnaast afwijkend gedrag vertoont. Bij het voorleggen van deze twee casus hebben alle respondenten aangegeven dat zij in deze situaties ondanks de medewerking van de ouders een OTS noodzakelijk achten, aangezien het kind ondanks de bereidheid nog altijd in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Bij de laag verstandelijk beperkte ouders gaat het niet zozeer om de onwil, maar om de onkunde om de hulpverlening daadwerkelijk in de praktijk te brengen. De ouders die zich in een onderlinge strijd met elkaar bevinden zijn daarentegen vaak wel bereid en kundig om zelfstandig de ontwikkelingsbedreiging bij hun kind te doen wegnemen, maar kunnen dit niet gezamenlijk bewerkstelligen.⁹⁰

⁸⁶ *Handelingen II* 2018/19, 33836, 34, p. 14.

⁸⁷ *NRC* 9 januari 2019.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 22 (MvT). Zie ook art. 1:255 lid 1 onder a BW

⁸⁹ De twee casus zijn gebaseerd op zaken die ik tijdens mijn stageperiode bij team Jeugd & BOPZ van de rechtbank Den Haag ben tegenkomen.

⁹⁰ Deze beredenering werd door de respondenten van de Raad, de GI en het vrijwillig naar voren gebracht.

Uit de interviews is een eenduidig beeld naar voren gekomen, namelijk dat zowel het vrijwillig kader als de ketenpartners bij het interpreteren van de rechtsgrond de ontwikkelingsbedreiging van het kind vooropstellen. Bij dit uitgangspunt past een ruime interpretatie van het ‘accepteren van de hulpverlening’, omdat de praktijk in zoveel mogelijk situaties wil kunnen ingrijpen wanneer de ontwikkelingsbedreiging van het kind daarom vraagt.⁹¹ De drie respondenten die werkzaam zijn bij de ketenpartners gaven in dit verband aan het ‘acceptatiecriterium’ als volgt invullen: Zijn de ouders bereid en in staat om de ontwikkelingsbedreiging van hun kind weg te nemen in het vrijwillig kader?⁹² Ook binnen het vrijwillig kader wordt een ruime interpretatie gehanteerd, aangezien de veiligheid van het kind het uitgangspunt vormt en het wel of niet accepteren van hulpverlening door de ouders er in die zin niet toe doet.⁹³

Verder hebben alle respondenten aangegeven dat er bij bepaalde doelgroepen, zoals de hiervoor aangehaalde doelgroepen, op voorhand al de verwachting is dat het verlenen van hulpverlening in het vrijwillig kader niet zal slagen. In die gevallen loont het niet om eerst hulpverlening in het vrijwillig kader aan te bieden, waarbij het kind bovendien het risico loopt op verdere beschadiging. Om op deze situaties in te kunnen spelen zou volgens de juriste van de Raad van Rotterdam de oude OTS-rechtsgrond uitkomst kunnen bieden. De praktijk geeft in bepaalde situaties aldus de voorkeur aan het breed interpreteren van het ‘acceptatiecriterium’. De vraag is wat dit niet strikt hanteren van het ‘acceptatiecriterium’ betekent voor het maken van een afweging tussen het vrijwillig en het gedwongen kader, ofwel de beoogde doelstelling van de wetgever.

3.4.2 De afweging tussen het vrijwillig en het gedwongen kader

Het feit dat het wel of niet accepteren van hulpverlening niet meer de scheiding tussen de twee kaders aangeeft, lijkt ten gevolge te hebben dat het doel van de wetgever niet is behaald. De gezinscoaches uit het vrijwillig kader hebben daarentegen aangegeven dat zij constant bezig zijn met het maken van een afweging tussen het vrijwillig en het gedwongen kader. Zij geven aan zich reeds voor de wetswijziging bezig te houden met deze afweging, maar schrijven deze nadruk op de afweging tussen het vrijwillig en het gedwongen kader ook deels toe aan de intrede van de jeugdbeschermingstafel (hierna: JBT). De JBT is bij veel gemeenten na de decentralisatie opgekomen met als doel om na te gaan of het vrijwillig kader toereikend is, waarbij tevens wordt nagegaan of de juiste hulpverlening is verleend.⁹⁴ Er moest immers passende hulpverlening zijn

⁹¹ Met de praktijk wordt de Raad en de Gecertificeerde instelling bedoeld.

⁹² Deze invulling van het ‘acceptatiecriterium’ komt overeen met hetgeen er uit de tussenevaluatie naar voren kwam, zie *Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen* 2018, p. 17 en 18.

⁹³ Volgens de twee gezinscoaches van het wijkteam.

⁹⁴ De toeleiding naar het gedwongen kader valt sinds de decentralisatie van de jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid van de gemeente ingevolge art. 2.3 Jw. Deze toeleiding kan bijvoorbeeld via een jeugdbeschermingstafel plaatsvinden, waarbij ouders, kinderen boven de twaalf, de gemeente, de melder/betrokken hulpverlener, de Raad, raadsonderzoek, gezinscoach van het CJG en/of een jeugdbeschermer van een GI plaatsnemen. Zie *rapport eerste evaluatie jeugdwet* 2018, p. 335.

verleend waar de ouders mee konden instemmen.⁹⁵ Tijdens het samenwerkingsverband van de JBT wordt er ten opzichte van een casus bekeken of er een gedwongen kader noodzakelijk is. De gezinscoaches kunnen wanneer zij dat nodig achten bij de JBT een verzoek tot onderzoek indienen, waarin zij moeten aangeven waarom er geen vrijwillig kader mogelijk is. Dit verzoek dwingt de gezinscoaches naar eigen zeggen tot het maken van een zorgvuldige afweging tussen het vrijwillig en het gedwongen kader. Daarbij is de veiligheid van het kind het uitgangspunt en niet van belang of de ouders bereid zijn tot medewerking.

Daarnaast hebben de respondenten van de ketenpartners ook aangegeven dat het ‘acceptatiecriterium’ dwingt tot het maken van een afweging tussen het vrijwillig en het gedwongen kader. De juriste van het Leger des Heils heeft aangegeven dat het accepteren van hulpverlening een belangrijke indicator is voor het bepalen van de noodzaak voor een OTS. De juriste van de Raad in Rotterdam heeft verklaard dat de afweging tussen de twee kaders is gelegen in de verantwoording van een OTS door aan te geven waarom het vrijwillig kader ontoereikend is. In dit verband is volgens haar geen fundamenteel verschil zichtbaar met de praktijk van vóór de wetswijziging. De juriste van de Raad in Den Haag heeft echter in overeenstemming met de gezinscoaches aangegeven dat het maken van een afweging tussen de twee kaders waarschijnlijk samenhangt met de opkomst van de JBT. De nadruk op de afweging tussen het vrijwillig en gedwongen kader is dus niet zonder meer tot stand gekomen door de invoering van het ‘acceptatiecriterium’. Desalniettemin lijkt de doelstelling op een andere wijze te zijn gerealiseerd.

3.4.3 De knelpunten omtrent het ‘acceptatiecriterium’

Het breed interpreteren van het ‘acceptatiecriterium’ door de praktijk is in het licht van het doel van een OTS, te weten de bescherming van de minderjarige, toe te juichen. Hoewel de praktijk op een juiste wijze omspringt met het criterium, blijft met het behouden van de huidige rechtsgrond het risico bestaan dat de strikte interpretatie van het wettelijke criterium wordt gehanteerd. Deze strikte interpretatie kan in sommige situaties onbevredigende gevolgen hebben die de noodzaak tot het aanpassen van de wet onderstrepen.⁹⁶ In deze paragraaf komen denkbare knelpunten aan bod die als gevolg van het verschil tussen de toepassingspraktijk en de wettelijke formulering van de rechtsgrond kunnen bestaan.⁹⁷ De huidige OTS-rechtsgrond kan namelijk wrijving opleveren met het principe om in de vele problematische situaties ter bescherming van het kind op te kunnen optreden.⁹⁸ Bij deze rechtsgrond vormt het niet of onvoldoende accepteren van noodza-

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 23 (MvT).

⁹⁶ In hoofdstuk 5 komt deze noodzaak uitvoerig aan bod.

⁹⁷ Deze knelpunten zijn eveneens benoemd in de tussenevaluatie kinderbeschermingsmaatregelen: *Tussenevaluatie Wet Kinderbeschermingsmaatregelen*, p. 50.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 1992/93, 23003, 3, p. 10.

kelijke hulpverlening door de ouders één van de criteria voor het opleggen van een ondertoezichtstelling.⁹⁹ Dit heeft tot gevolg dat in theorie bij medewerking van de ouders geen OTS kan worden opgelegd, ongeacht de aanwezige ontwikkelingsbedreiging bij de minderjarige. Dit levert problemen op in situaties waarin de ouders de wil hebben om de situatie van de kinderen te verbeteren, maar daarvoor niet bij machte zijn vanwege het ontbreken van bepaalde (opvoed)vaardigheden. Weijers benoemt in zijn opiniestuk als voorbeeld een aan de hulpverlening meewerkende verstandelijk beperkte moeder zonder netwerk en met financiële problemen, die drie kinderen heeft die tekenen van emotionele verwaarlozing en posttraumatische stress vertonen.¹⁰⁰ Zo bestaat bijvoorbeeld het risico dat een kinderrechtster de rechtsgrond hanteert zoals deze in de wet staat en een OTS, ondanks de noodzakelijkheid daartoe, zal afwijzen omdat de ouders bereid zijn om de vrijwillige hulpverlening te accepteren.¹⁰¹ Gelukkigerwijs is tijdens de interviews naar voren gekomen dat de respondenten van de Raad en de gecertificeerde instelling nagenoeg geen problemen ervaren met kinderrechtsteren die het ‘acceptatiecriterium’ strikt interpreteren.

Daarnaast bestaat er het risico dat medewerkers uit het vrijwillig kader het ‘acceptatiecriterium’ hanteren zoals deze in de wet is hertvat. Uit de tussenevaluatie van afgelopen zomer is gebleken dat het ‘acceptatiecriterium’ in de jaren daarvoor de nodige onduidelijkheid met zich mee heeft gebracht voor het vrijwillig kader.¹⁰² Het risico is dat gezinscoaches te lang blijven proberen om hulp te verlenen in het vrijwillig kader, omdat zij vaststellen dat de ouders de hulpverlening voldoende accepteren.¹⁰³ Uit de interviews is naar voren gekomen dat de ervaring is dat bij sommige zaken te lang in het vrijwillig kader wordt aangemodderd. Het is echter onduidelijk of deze ervaring al bestond vóór de invoering van het ‘acceptatiecriterium’ of dat het samenhangt met de decentralisatie van de jeugdzorg en deels met het ‘acceptatiecriterium’.¹⁰⁴ De gezinscoaches van de wijkteams vormen namelijk pas sinds de decentralisatie van de jeugdzorg de schakel tussen het vrijwillig en het gedwongen kader en moeten leren daaraan invulling te geven.

Als laatste kan de toepassingspraktijk van het ‘acceptatiecriterium’ voor verwarring en onbegrip zorgen bij de ouders van een in zijn ontwikkeling bedreigde minderjarige. De ouders gaan immers uit van de wettekst waarin is vastgelegd dat een OTS niet nodig is wanneer de ouders voldoende meewerken aan de hulpverlening. Des te meer door de opkomst van de belangenverenigingen, die zich ten behoeve van ouders richten tegen de jeugdzorg, zijn de ouders op de

⁹⁹ Art. 1:255 lid 1 onder a BW.

¹⁰⁰ NRC 9 januari 2019, p. 4.

¹⁰¹ Tussenevaluatie Wet Kinderbeschermingsmaatregelen, p. 19.

¹⁰² Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen 2018, p. 20.

¹⁰³ Zie art. 1:255 lid 1 sub a BW.

¹⁰⁴ De juristen van de Raad hebben het idee dat het meer samenhangt met de decentralisatie van de jeugdzorg en niet zozeer met de wetswijziging. De gezinscoaches hebben aangegeven dat ook reeds vóór de wetswijziging soms te lang in het vrijwillig kader werd aangemodderd.

hoogte van hun rechten.¹⁰⁵ De gezinscoaches geven daardoor aan dat het voor de ouders duidelijker zou zijn wanneer in de wet het vereiste van het willen én in staat zijn is in te lezen. De wetgever heeft zelf ruimte gecreëerd voor de discussie over de invulling van het ‘acceptatiecriterium’ door te stellen dat ouders niet vanzelfsprekend akkoord hoeven te gaan met de geïndiceerde hulpverlening.¹⁰⁶ In het geval dat ouders bereid zijn tot medewerking aan de hulpverlening kan het aldus tot onbegrip bij de ouders leiden wanneer de kinderrechter toch een OTS oplegt. In de literatuur is de vraag gesteld in hoeverre dit eerlijk is tegenover de ouders en of deze werkwijze niet averechts werkt voor de bereidheid tot medewerking aan de doelen van een OTS.¹⁰⁷

3.5 De bespreking van de acceptatiegrond in de Tweede Kamer

Naar aanleiding van de tussenevaluatie kinderbeschermingsmaatregelen en deels ook in het licht van het reeds besproken NRC-opiniestuk van Weijers is de acceptatierechtsgrond begin 2019 in het algemeen overleg van de Tweede Kamer ter sprake gekomen.¹⁰⁸ De minister ziet naar aanleiding van deze praktijk echter geen noodzaak om de rechtsgrond aan te passen, aangezien in de rechtspraak en de jeugdbescherming al genuanceerd wordt omgesprongen met de rechtsgrond.¹⁰⁹ Het is namelijk thans mogelijk om een OTS op te leggen in het geval van een ambivalente houding van ouders ten aanzien van het accepteren van hulpverlening of bij verschillen in opvatting tussen de jeugdbeschermer en het gezin over het accepteren van hulpverlening op een wijze waarop het kind er daadwerkelijk beter van wordt.¹¹⁰ De minister onderstreept verder dat het van belang is dat de praktijk in goed overleg tot een interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ komt die zorgt voor een eenduidige toetsing.¹¹¹ Hoewel de wetgever aldus bekend is met het feit dat de huidige toepassingspraktijk afwijkt van wat er in de wet staat, ziet hij geen aanleiding voor een wetswijziging noch voor een verduidelijking van de toepassing van de rechtsgrond.

3.6 Tussenconclusie

De Hoge Raad heeft in februari 2018 het ‘accepteren van hulpverlening’ ingevuld door te stellen dat ouders zowel bereid als in staat moeten zijn om de vrijwillige hulpverlening zodanig te accepteren dat de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige vermindert. De aanleiding voor deze invulling vormt de toepassingspraktijk, waarin bleek dat een OTS ondanks de bereidheid tot medewerking van de ouders noodzakelijk kan zijn. Hoewel de ouders dus bereid zijn tot medewerking aan de hulpverlening, blijkt deze bereidheid an sich onvoldoende om de

¹⁰⁵ Vlg. juriste van de Raad Rotterdam.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 23 (MvT). Zie ook Huijjer 2015, p. 33.

¹⁰⁷ Huijjer & Weijer 2018, par. 5.

¹⁰⁸ *Handelingen II* 2018/19, 33836, 34.

¹⁰⁹ *Handelingen II* 2018/19, 33836, 34, p. 29.

¹¹⁰ *Handelingen II* 2018/19, 33836, 34, p. 27.

¹¹¹ *Handelingen II* 2018/19, 33836, 34, p. 29.

ontwikkelingsbedreiging bij het kind weg te nemen. Nu met het ‘acceptatiecriterium’ door de wetgever aanvankelijk is beoogd om de scheiding tussen het vrijwillig en het gedwongen kader te benadrukken, is door het breed interpreteren van deze rechtsgrond niet zonder meer aan deze doelstelling voldaan. Door het ruim interpreteren van het criterium is de beoogde duidelijke scheiding tussen het vrijwillig en het gedwongen kader namelijk vervaagd.¹¹² De bevinding dat er in de praktijk een afweging wordt gemaakt tussen het vrijwillig en het gedwongen kader hangt grotendeels samen met de decentralisatie van de jeugdwet en is derhalve geen direct gevolg van het invoeren van het ‘acceptatiecriterium’. In het licht van de eerste onderzoeksvraag beantwoordt de huidige toepassing en interpretatie van het acceptatiecriterium aldus niet aan de beoogde doelstelling van de wetgever, maar is deze doelstelling evenwel op een andere wijze behaald. Het feit blijft dat de toepassingspraktijk nog niet overeenkomt met de wettelijke formulering van het ‘acceptatiecriterium’. Dit zorgt onder meer voor verwarring in de praktijk en heeft gevolgen voor de rechtszekerheid van betrokkenen. In het vijfde hoofdstuk zal daarom de noodzaak tot aanpassing van de rechtsgrond aan bod komen. Om na te gaan hoe het ‘acceptatiecriterium’ binnen het internationaal kader past, komen in het hiernavolgende hoofdstuk de internationale verplichtingen ten aanzien van het ingrijpen op het gezinsleven aan bod. De bevindingen daarvan zullen bijdragen aan de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag naar de noodzaak tot aanpassing van het ‘acceptatiecriterium’.

¹¹² *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3, p. 22 (MvT).

Hoofdstuk 4 | De ondertoezichtstelling in internationaal perspectief

4.1 Ter inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de ontwikkelingen rondom het ‘acceptatiecriterium’ na de inwerking-treding daarvan onder de loep genomen. In dit hoofdstuk zal de rechtvaardiging van een onder-toezichtstelling aan bod komen. Het relevante internationale kader daarbij omvat het EVRM en het IVRK, waarbij bovenal geldt dat met een OTS een inbreuk wordt gemaakt op het recht op gezinsleven uit artikel 8 EVRM.¹¹³ Voorts zal in het licht van de centrale onderzoeksvraag worden bezien aan welke internationale verplichtingen de Staat moet voldoen aangaande het ingrijpen op het gezinsleven en de vormgeving van de rechtsgrond van een OTS. Daarbij zal naar voren komen dat er ten aanzien van de bescherming van kinderen een driehoeksverhouding bestaat tus-sen de Staat, het kind en de ouders. Het maken van een belangenafweging tussen hen is niet altijd gemakkelijk, omdat de belangen elkaar vaak niet uitsluiten of elkaar deels kunnen overlappen.¹¹⁴ Voorts zal er een bespreking plaatsvinden van de verplichtingen die voortvloeien uit de relevante internationale rechtsregels. Daarna zal aan bod komen dat de overheid middels een heldere OTS-rechtsgrond aan de betrokkenen een rechtvaardiging kan bieden voor het ingrijpen in het gezins-leven. Afsluitend zal het belang van de effectiviteit van een OTS voor de rechtvaardiging daarvan naar voren komen. De bevindingen uit deze deelparagrafen zullen de basis vormen voor de uit-eindelijke bespreking ten aanzien van de mogelijke noodzaak tot aanpassing van het huidige ‘ac-ceptatiecriterium’.

4.2 Het internationaal kader

In het licht van de rechtvaardiging van een OTS zijn het EVRM en het IVRK relevant. Het EVRM is een verdrag dat ziet op de universele mensenrechten en deze rechten gelden derhalve ook ten aanzien van kinderen.¹¹⁵ Het Kinderrechtenverdrag uit 1989 is het eerste verdrag dat kinderen beschouwt als zelfstandige rechtssubjecten en hen in die hoedanigheid rechten toekent.¹¹⁶ De rechten uit het Kinderrechtenverdrag krijgen diepere betekenis door de uitleg die het Kinderrechtencomité daaraan in haar *General Comments* geeft. Bovendien krijgen de rechten uit het Kinderrechtenverdrag extra gewicht door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM), de rechterlijke instantie van het EVRM, die in haar beslissingen rechten uit het EVRM inkleurt met bepalingen uit het IVRK.¹¹⁷ Nu de uitspraken van het EHRM bindend zijn voor de verdragsluitende partijen en er bij de Verenigde Naties een soortgelijk tribunaal

¹¹³ *Trb.* 1951, 154 en *Trb.* 1990, 92.

¹¹⁴ Bruning 2005, p. 2.

¹¹⁵ Kilkelly 1999.

¹¹⁶ *Trb.* 1990, 92.

¹¹⁷ Forder 2008, p. 43.

ontbreekt, is de interpretatie van het EHRM buitengewoon belangrijk voor het geven van betekenis aan de rechten uit het IVRK.¹¹⁸

De betekenis van deze internationale verdragen voor de Nederlandse rechtspraak is als volgt. De rechter kan aan internationale bepalingen directe werking toekennen of nationale bepalingen verdragsconform interpreteren.¹¹⁹ Voor de rechter bestaat in beginsel de verplichting om nationale regelgeving te allen tijden in overeenstemming met de in Nederland geldende verdragsbepalingen te interpreteren.¹²⁰ Daarnaast kan de rechter directe werking toekennen aan internationale bepalingen indien deze voldoende concreet en duidelijk zijn en daardoor eenieder kunnen verbinden.¹²¹ Zo moet de Nederlandse rechter de EVRM-bepalingen direct toepassen, waaronder de artikelen 3 en 8 EVRM die in het licht van de huidige deelvraag van belang zijn.¹²² Dit betekent dat deze rechten rechtstreeks toepasbaar zijn voor burgers en dat zij zich op deze rechten kunnen beroepen ten overstaan van de rechter.¹²³ In de Nederlandse rechtspraak fungeert het IVRK echter met name als instrument om Nederlandse of internationale regelgeving te interpreteren.¹²⁴

De IVRK-bepalingen vervat in de artikelen 3, 18, en 19 zijn met name relevant voor de beantwoording van de huidige deelvraag en komen derhalve aan bod. In de memorie van toelichting bij de goedkeuring van het IVRK heeft de wetgever geen uitspraken gedaan over de rechtstreekse werking van deze artikelen.¹²⁵ Het Kinderrechtencomité heeft in één van haar *general comments* gesteld dat het in artikel 3 vervatte belang van het kind directe werking behoeft.¹²⁶ Hoewel dit geen directe werking bewerkstelligt, gaat er van de uitleg in de *general comments* een gezaghebbende kracht uit naar de lidstaten toe. In de rechtspraak krijgt artikel 3 doorgaans betekenis door middel van verdragsconforme interpretatie.¹²⁷ Wat betreft artikel 18 IVRK heeft de rechter in geen enkele zaak daaraan uitdrukkelijk rechtstreekse werking toegekend.¹²⁸ De enige Nederlandse rechter die zich expliciet uitsprak over de directe werking van artikel 19 bepaalde dat het artikel gelet op de aard, inhoud en strekking geen rechtstreekse werking toekwam.¹²⁹ Er bestaat aldus geen eenduidigheid over welke bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag directe werking verdienen, omdat in de rechtspraak nog altijd wisselend wordt omgesprongen met het IVRK.¹³⁰ Naast het feit dat de belangen van het rechtzoekende kind

¹¹⁸ Florescu, Liefwaard & Bruning 2015, p. 1.

¹¹⁹ Blaak e.a. 2012, p. 38.

¹²⁰ HR 3 maart 1919, *NJ* 1919, 371 (*Grenstractaat Aken*).

¹²¹ Zie art. 93 Gw. en HR 30 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402 (*Spoorwegstaking*).

¹²² Blaak e.a. 2012, p. 80-82.

¹²³ Blaak e.a. 2012, p. 6.

¹²⁴ Limbeek & Bruning 2015, p. 103. Zie ook Pulles 2014, p. 127.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 1993/94, 22855 (R1451), 3, p. 9.

¹²⁶ General Comment nr. 14, par 6(a).

¹²⁷ De Graaf e.a. 2015, p. 11.

¹²⁸ De Graaf e.a. 2015, p. 38.

¹²⁹ Pulles 2014, p. 50.

¹³⁰ Limbeek & Bruning 2015, p. 95.

daarmee niet zijn gediend, leidt de onduidelijkheid over de rechtstreekse werking ook tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.¹³¹ Het is om die reden van belang om de internationale normen zoveel mogelijk in te bouwen in de nationale wetgeving.

4.2.1 Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van het kind

Allereerst bestaat er voor de ouders het recht op familie-en gezinsleven ingevolge artikel 8 EVRM. Dit houdt in dat de ouders het recht hebben om hun kinderen zelfstandig op te voeden zonder inmenging van de overheid. Ten opzichte van dit recht bestaat er voor de Nederlandse overheid dan ook een negatieve verplichting om niet in te grijpen in dit gezinsleven.¹³² Het uitgangspunt is ingevolge artikel 18 lid 1 IVRK dat beide ouders gezamenlijk de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind dragen, welke tevens door de wetgever in de toelichting van de huidige OTS-rechtsgrond wordt aangehaald.¹³³ Deze eerste verantwoordelijkheid maakt dat de ouders bescherming verdienen tegen een te zwaar ingrijpen van de overheid en in beginsel een grote mate van vrijheid genieten in de verzorging en de opvoeding van hun kinderen.¹³⁴ Daarnaast heeft de staat ingevolge het tweede lid van artikel 18 IVRK de verplichting om de ouders in staat te stellen om de verantwoordelijk voor de kinderen op zich te kunnen nemen.¹³⁵ Indien nodig, moet de overheid zorgen voor passende hulp en bijstand aan de ouders bij de opvoeding van hun kinderen. Op basis van artikel 18 lid 3 IVRK hebben de kinderen en de ouders het recht op voorzieningen ter ondersteuning van de verzorging en de opvoeding.¹³⁶ Daarmee moet een scheiding tussen de ouders en het kind alsook kindermishandeling zoveel mogelijk voorkomen worden.¹³⁷ In dit verband is een ondertoezichtstelling er dan ook voornamelijk op gericht om de ouderlijke opvoedcapaciteiten te herstellen.¹³⁸ Deze eerste verantwoordelijkheid van de ouders brengt ook met zich mee dat zij in beginsel diegenen zijn die hun kind leiden en begeleiden in diens uitoefening van de in het IVRK vervatte rechten.¹³⁹ Dit moeten zij ingevolge artikel 5 IVRK doen in overeenstemming met de ontwikkelende vermogens van het kind.¹⁴⁰

4.2.2 Inbreuk op het gezinsleven

De ouders hebben zoals besproken in beginsel het recht op familie-en gezinsleven zonder inmenging van de overheid. Toch kan er voor de staat in een beperkt aantal gevallen een positieve verplichting voortvloeien vanuit andere rechten uit het EVRM of het IVRK, op grond waarvan

¹³¹ Pulles 2014, p. 234.

¹³² EHRM 18 juni 2013, nr. 28775/12 (*R.M.S. t. Spanje*), par. 69.

¹³³ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3 (MvT), p. 2.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 1993/94, 22855 (R1451), 3 (MvT), p. 27.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 1993/94, 22855 (R1451), 3 (MvT), p. 28.

¹³⁶ Bruning 2005, p. 3.

¹³⁷ Bruning 2005, p. 7.

¹³⁸ Art. 1:255 lid 1 onder b BW.

¹³⁹ Zie art. 5 IVRK.

¹⁴⁰ *Idem*.

ingrijpen in het gezinsleven evenwel noodzakelijk is. In deze paragraaf zal aan de orde komen aan welke verplichtingen de overheid moet voldoen bij dit ingrijpen.

In de eerste plaats levert het opleggen van een OTS een inbreuk op het recht op familieleven van de ouders en de minderjarige op.¹⁴¹ Volgens het Europese recht is een inbreuk op het recht op gezinsleven slechts toegestaan indien hiervoor een wettelijke basis bestaat en de inbreuk in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van één of meer aangeduide doelen.¹⁴² Een kindbeschermingsmaatregel moet zijn gebaseerd op een voldoende duidelijk geformuleerde rechtsgrond en één van de doelen dienen die zijn vervat in lid 2 van artikel 8 EVRM.¹⁴³ Het geoorloofde doel bij het opleggen van een OTS bestaat uit ‘de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’, namelijk het wegnemen van de ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige’.¹⁴⁴ Naast het vereiste van een wettelijke basis moet de inbreuk met het oog op het te beschermen belang, de bescherming van het kind, noodzakelijk zijn in een democratische samenleving.¹⁴⁵ De maatregel moet in het licht van de omstandigheden van het geval een dringende maatschappelijke behoefte dienen en, in het bijzonder, in redelijke verhouding staan tot het geoorloofde doel.¹⁴⁶ In deze omstandigheden zijn de belangen van het kind bepalend.¹⁴⁷ Dit zogeheten noodzakelijkheidsvereiste vindt zijn begrenzing in de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.¹⁴⁸

Het subsidiariteitsvereiste houdt in dat een maatregel van kindbescherming een uiterst middel is.¹⁴⁹ Uit de EHRM uitspraak is in dit verband af te leiden dat de bevoegde autoriteiten alvorens zij overgaan tot dwingende maatregelen, zoals het onder toezicht stellen van een minderjarige, na moeten gaan of hulpverlening in het vrijwillig kader mogelijk is.¹⁵⁰ Ondanks dat het EHRM zich nog nooit direct heeft beraamd over de rechtvaardiging van een OTS, kan uit de rechtspraak van het EHRM worden afgeleid dat het ondersteunen van de ouders bij de opvoeding, bijvoorbeeld in het kader van een ondertoezichtstelling, de voorkeur verdient.¹⁵¹ In dit verband is de overheid verplicht om een onderzoek te doen naar alternatieve maatregelen vanwege de verplichting om het minst ingrijpende middel in te zetten dat nodig is om de minderjarige bescherming te bieden.¹⁵² Het EHRM stelt verder de verplichting dat alternatieve hulpverlening

¹⁴¹ Bruning 2016, p. 389.

¹⁴² Art. 8 lid 2 EVRM.

¹⁴³ EHRM 24 maart 1988, series A vol. 130 (*Olsson t. Zweden I*), par. 61a.

¹⁴⁴ Zie Koens 1994, p. 27 en art. 8 lid 2 EVRM.

¹⁴⁵ Zie art. 8 lid 2 EVRM.

¹⁴⁶ Lückers, in: *T&C PFR* 2019, art. 8 EVRM, aant. 16c. Zie ook EHRM 24 maart 1988, series A, vol. 130 (*Olsson t. Zweden I*), par. 67.

¹⁴⁷ EHRM 26 oktober 2006, nr. 23848/04 (*Wallova en Walla t. Tsjechië*), par. 70.

¹⁴⁸ Bruning 2016, p. 345 en 346.

¹⁴⁹ Bruning 2016, p. 345.

¹⁵⁰ Forder 2008, p. 52. Zie ook EHRM 26 oktober 2006, nr. 23848/04 (*Wallova en Walla t. Tsjechië*), par. 74.

¹⁵¹ EHRM 10 mei 2001, nr. 28945/95 (*T.P. en K.M. t. V.K.*), par. 71.

¹⁵² Zie o.a. EHRM 26 oktober 2006, nr. 23848/04 (*Wallova en Walla t. Tsjechië*), par. 68, EHRM 5 november 2002, nr. 46544/99, *NJ* 2005/34 (*Kutzner t. Duitsland*), par. 67 en EHRM 24 maart 1988, series A vol. 130 (*Olsson t. Zweden I*), par. 78-81.

moet zijn gefaald voordat een dwingende maatregel mag worden opgelegd.¹⁵³ De vraag blijft echter of met het criterium dat ziet op het accepteren van vrijwillige hulpverlening feitelijk wordt voorzien in het vereiste van het EHRM dat alternatieve maatregelen, zoals hulpverlening in het vrijwillig kader, worden onderzocht.¹⁵⁴ Op deze vraag zal in het volgende hoofdstuk worden teruggekomen.¹⁵⁵ In dit kader genieten de lidstaten echter wel een zekere mate van beleidsvrijheid.¹⁵⁶ Hier zal later in dit hoofdstuk dieper op in worden gegaan.¹⁵⁷ Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de maatregel waarmee inbreuk wordt gemaakt op het gezinsleven zowel relevant als voldoende is om de in een democratische rechtsstaat noodzakelijke doelen te kunnen dienen.¹⁵⁸ In dit verband speelt de effectiviteit van een OTS een rol, waarop later dit hoofdstuk zal worden teruggekomen.¹⁵⁹

4.2.3 De rechtvaardiging van de inbreuk op het recht op gezinsleven

Een inbreuk op het gezinsleven door de overheid kan in het kader van een ondertoezichtstelling gerechtvaardigd zijn op grond van de bescherming van kinderen. De kinderen worden onder meer beschermd door artikel 3 EVRM en de artikelen 3 en 19 IVRK. Om te beginnen is het belang van het kind vervat in artikel 3 IVRK en het meest vooraanstaande recht uit het Kinderrechtenverdrag. Conform lid 1 van dit artikel moet het belang van het kind bij alle maatregelen ten aanzien van kinderen de eerste overweging vormen. Het kinderrechtencomité heeft dit artikel aangemerkt als één van de *general principles* voor het interpreteren en implementeren voor alle rechten uit het IVRK.¹⁶⁰ Het EVRM heeft in zijn jurisprudentie de verplichting voor de verdragsstaten onderkent om rekening te houden met het belang van het kind.¹⁶¹ Hoewel het belang van het kind geen absolute voorrang heeft op andere rechten, is het wel de doelstelling om in het geval van conflicten van belangen het belang van het kind voorop te stellen.¹⁶² Met een OTS voorziet de overheid in zijn verplichting ingevolge artikel 3 lid 2 IVRK op grond waarvan de verplichting bestaat om voor de benodigde bescherming voor kinderen te zorgen.¹⁶³ Door middel van een OTS kan een gezinsvoogd immers toezicht houden op de minderjarige en de ouders waar nodig hulp en steun bieden aangaande de opvoeding.¹⁶⁴ De overheid moet in dit verband ook zorg dragen dat diensten

¹⁵³ EHRM 26 oktober 2006, nr. 23848/04 (*Wallova en Walla t. Tsjechië*), par. 74. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 9.

¹⁵⁴ Forder 2008, p. 45.

¹⁵⁵ Zie hoofdstuk 5, par. 5.2.

¹⁵⁶ Lückers, in: *T&C PFR* 2019, art. 8 EVRM, aant. 16a.

¹⁵⁷ Zie par. 4.2.4.

¹⁵⁸ EHRM 5 november 2002, nr. 46544/99, *NJ* 2005/34 (*Kutzner t. Duitsland*), par. 65.

¹⁵⁹ Zie par. 4.4.

¹⁶⁰ Zie o.a. General comment nr. 5, par. 12.

¹⁶¹ Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie (FRA), de Raad van Europa & de griffie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens 2015, p. 80. Zie bijvoorbeeld EHRM 25 januari 2000, nr. 31679/96 (*Ignaccio-Zenide t. Roemenië*), par. 94.

¹⁶² General comment nr. 14, par. 39.

¹⁶³ Bruning 2001, p. 1.

¹⁶⁴ Art. 1:262 lid 1 BW.

en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg of bescherming van kinderen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen voldoen.¹⁶⁵

Het dwingend ingrijpen in een gezin kan tevens rechtvaardig zijn in het licht van het foltering verbod vervat in artikel 3 EVRM, waaruit een positieve verplichting ten opzichte van de Staat voortvloeit.¹⁶⁶ Volgens het EHRM hebben de lidstaten ingevolge voornoemd artikel de positieve verplichting kinderen te beschermen tegen kindermishandeling als zijnde ‘onmenselijke en vernederende’ behandeling.¹⁶⁷ Het EHRM heeft in dit verband gesteld dat er voor een Staat, gezien het fundamentele karakter van dit recht en de specifiek kwetsbare aard van kinderen, een inherente verplichting bestaat om te garanderen dat kinderen worden beschermd tegen mishandeling, door het realiseren van speciale maatregelen en waarborgen.¹⁶⁸ Ook het IVRK voorziet in een verdragsregel ter bescherming tegen kindermishandeling. Ingevolge artikel 19 IVRK moet de overheid alle passende maatregelen nemen om kinderen te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, dan wel verwaarlozing.¹⁶⁹ Zo kan de Nederlandse overheid met een ondertoezichtstelling het gezag van de ouders beperken teneinde de ontwikkelingsbedreiging van de kinderen weg te nemen.¹⁷⁰

4.2.4 De margin of appreciation

De overheid moet inzake kindbeschermingskwesaties aldus een gedegen balans zien te vinden tussen het recht van de ouders op een gezinsleven zonder inmenging van de overheid en het recht van kinderen op lichamelijke en geestelijke integriteit.¹⁷¹ Het EHRM heeft de lidstaten aangaande de noodzaak van een dwingend ingrijpen in het gezinsleven een beoordelingsvrijheid toebedeeld, welbekend als de *margin of appreciation*.¹⁷² De overheid geniet beoordelingsvrijheid ten aanzien van beslissingen tot het nemen van gezagbeperkende kindbeschermingsmaatregelen, zoals een ondertoezichtstelling.¹⁷³ Deze vrijheid varieert naar gelang de aard van het ingrijpen en de ernst van de in het geding zijnde belangen. De overheidsinstanties moeten volgens het EHRM bij de overweging ten aanzien van het ingrijpen in een gezin een *fair balance* tot stand brengen tussen de belangen van het kind en de belangen van de ouders, waarbij het belang van het kind een

¹⁶⁵ Art. 3 lid 3 IVRK.

¹⁶⁶ EHRM 18 juni 2013, nr. 28775/12 (*R.M.S. t. Spanje*), par. 69.

¹⁶⁷ EHRM 3 september 2015, nr. 10161/13, *EHRC* 2015/234, m.nt. M.R. Bruning (*M en M t. Kroatië*), par. 136.

¹⁶⁸ EHRM 28 januari 2014, nr. 35810/09 (*O’Keeffe t. Ierland*), par. 146.

¹⁶⁹ General comment nr. 13, p. 8.

¹⁷⁰ Zie art. 1:255 BW.

¹⁷¹ *Kamerstukken II* 2008/9, 32015, 3 (MvT), p. 8. Het recht op lichamelijke en geestelijke integriteit van kinderen is onder meer vervat in artikel 3 en artikel 8 EVRM.

¹⁷² EHRM 5 november 2002, nr. 46544/99, *NJ* 2005/34 (*Kutzner t. Duitsland*), par. 67. Zie ook EHRM 30 september 2008, nr. 38000/05 (*R.K. en A.K. t. Verenigd Koninkrijk*), par. 34 en EHRM 27 oktober 1994, series A nr. 279-C (*Kroon e.a. t. Nederland*), par. 31.

¹⁷³ EHRM 7 augustus 1996, nr. 12750/02 (*Johansen t. Noorwegen*), par. 64; zie ook EHRM 13 juli 2000, nr. 39221/98 en 41963/98 (*Scozzari en Giunta t. Italië*), par. 148 en EHRM 12 juli 2001, nr. 25702/94 (*K en T t. Finland*), par. 155.

speciale positie krijgt toegekend.¹⁷⁴ De belangen van het kind kunnen derhalve, afhankelijk van de aard en de zwaarte daarvan, prevaleren boven de belangen van de ouders. Het uitgangspunt is aan de ene kant dat het kind bij zijn ouders verblijft zonder inmenging van de overheid. Aan de andere kant betekent dit niet dat overeenkomstig artikel 8 EVRM aan een ouder een recht wordt ontleend om zich te gedragen in strijd met de gezondheid en ontwikkeling van een kind.¹⁷⁵ Het is aan de staat om bij de afweging ten aanzien van een inbreuk op het gezinsleven continu de belangen van de ouder(s) en het kind zeer nauwkeurig tegen elkaar af te wegen.¹⁷⁶ Bij de toets naar de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel zal het Europees Hof rekening houden met de verschillen in opvatting en cultuur tussen de staten en diens bereidheid om uitgaven te doen ten behoeve van kindbescherming.¹⁷⁷

4.3 De directe wettelijke rechtvaardiging van de ondertoezichtstelling

Voor de rechtvaardiging van het overheidsingrijpen is een legitieme rechtsgrond nodig, aangezien de legitimatie van het overheidsoptreden is gebaseerd op deze wettelijke grondslag.¹⁷⁸ In dit hoofdstuk is reeds uiteengezet dat de bescherming van de minderjarige de primaire rechtvaardiging van een OTS vormt.¹⁷⁹ Daarnaast kan de overheid zijn ingrijpen op een juridische wijze rechtvaardigen door middel van een heldere wettelijke rechtsgrond en het formuleren van heldere doelstellingen ten grondslag aan deze rechtsgrond.¹⁸⁰ Een wettelijk criterium kan een directe legitimatie bieden voor het opleggen van een OTS. Een concreet geformuleerde rechtsgrond levert hierbij meer rechtvaardiging op dan een rechtsgrond die bestaat uit open normen.¹⁸¹ Doordat het overheidsoptreden op een wettelijke rechtsgrond is gebaseerd, genieten de betrokkenen rechtszekerheid.¹⁸² Middels het gebruik van open normen in de OTS-rechtsgrond kan in veel mogelijke situaties in het belang van het kind worden opgetreden. De keerzijde is hierbij is dat de overheid in bepaalde situaties ten onrechte een inbreuk kan maken op het gezinsleven, bijvoorbeeld in situaties waarin een vrijwillig kader gezien de problematiek had kunnen volstaan.¹⁸³ Bovendien zorgen open normen voor een verslechtering van de rechtszekerheid ten behoeve van een gezin, aangezien in de wet niet concreet is opgenomen wanneer er mag worden ingegrepen. De overheid moet er bij de formulering van een rechtsgrond dus voor zorgen dat er een flexibel wettelijk kader is om in zoveel mogelijk situaties in te kunnen grijpen, zonder een groot risico dat onterecht wordt

¹⁷⁴ Zie o.a. EHRM 9 mei 2006, nr. 18249/02 (*C. t. Finland*), par. 54 en EHRM 5 november 2002, nr. 33711/96, *NJ* 2005/34, par. 73.

¹⁷⁵ EHRM 6 juli 2015, nr. 41615/07 (*Neulinger en Shuruk t. Switzerland*), par. 136.

¹⁷⁶ EHRM 15 maart 2012, nr. 35141/06 (*Levin t. Zweden*), par. 62-64.

¹⁷⁷ EHRM 7 augustus 1996, nr. 12750/02 (*Johansen t. Noorwegen*), par. 64.

¹⁷⁸ Bruning 2001, p. 139.

¹⁷⁹ Bruning 2001, p. 3. Zie ook Vlaardingenbroek 2017, p. 40.

¹⁸⁰ EHRM 24 maart 1988, Pub. ECHR Series A, vol. 130, *NJCM-Bulletin* 1988, p. 362. Zie ook Bruning 2001, p. 3.

¹⁸¹ Bruning 2001, p. 3.

¹⁸² Bruning 2001, p. 139.

¹⁸³ Bruning 2001, p. 139. Zie ook Doek 2008, p. 33.

ingegrepen. Naast een heldere wettelijke rechtsgrond kan de legitimatie van het ingrijpen door de overheid liggen in de beoogde doelstellingen van een OTS.¹⁸⁴ Deze doelstellingen kunnen rechtstreeks volgen uit de wettelijke rechtsgrond of uit de memorie van toelichting.

4.4 De effectiviteit van een ondertoezichtstelling

Het vraagstuk naar de rechtvaardiging van een OTS staat in verband met de uitvoering van een OTS, ofwel de effectiviteit van een OTS. De overheid heeft de verplichting om kwalitatieve zorg voor kinderen te garanderen.¹⁸⁵ De kwaliteit van de zorg is van belang voor de effectiviteit van een OTS. Deze effectiviteit staat voorts in verband met de in dit hoofdstuk centrale vraag naar de rechtvaardiging van het opleggen van een OTS. Wanneer de passende hulpverlening in het gedwongen kader door de overheid niet kan worden verstrekt, vervalt immers de rechtvaardiging van een opgelegde ondertoezichtstelling.¹⁸⁶ De situatie van de minderjarige zal namelijk niet verbeteren wanneer de noodzakelijke hulpverlening niet kan worden verleend. De overheid moet dus voorzien in een passend hulpaanbod in het gedwongen kader voor de meerwaarde daarvan. In de jeugdwet is deze verplichting opgenomen in artikel 2.6 lid 1 onder a van de jeugdwet, op grond waarvan de overheid verantwoordelijk is voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van de zorg.¹⁸⁷ In 2001 is er in een onderzoek naar de doelmatigheid van de OTS naar voren gekomen dat de situatie van slechts 28% van de kinderen na twee jaar OTS blijkt verbeterd.¹⁸⁸ De effectiviteit van een OTS is tegenwoordig evenmin een vaststaand gegeven en speelt derhalve nog altijd een belangrijke rol ten aanzien van de rechtvaardiging van een OTS.¹⁸⁹

4.5 Tussenconclusie

De Nederlandse overheid heeft op basis van de internationale regelgeving in beginsel de verplichting om zich te onthouden van acties die ingrijpen in het gezinsleven, dat wordt beschermd door artikel 8 EVRM. De ouders hebben immers de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de verzorging van hun kinderen. Door het opleggen van een OTS wordt inbreuk gemaakt op het recht op gezinsleven. De rechtvaardiging daarvan is gelegen in de bescherming van de rechten van het kind. Bij een inbreuk op het gezinsleven moet de overheid aan het noodzakelijkheidsvereiste voldoen, dat is op te splitsen in de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Een OTS is een uiterst middel en mag alleen worden ingezet wanneer dit noodzakelijk is voor het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige.

¹⁸⁴ Bruning 2001, p. 4.

¹⁸⁵ Art. 3 lid 3 IVRK.

¹⁸⁶ Bruning 2016, p. 389.

¹⁸⁷ Art. 2.6 lid 1 onder a Jw.

¹⁸⁸ De Savornin Lohman e.a. 2002.

¹⁸⁹ NRC 1 maart 2019.

Daarnaast is vereist dat een OTS het geëigende middel is om de ernstige ontwikkelingsbedreiging te doen wegnemen en dat alternatieven ontbreken in het vrijwillig kader. Een OTS zou in dit verband een redelijke kans moeten bieden op verbetering van de situatie van het kind.

Het belang van het kind in de zin van het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging vormt aldus de primaire rechtvaardiging van een OTS. Daarnaast kan door middel van een duidelijke rechtsgrond en de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen een directe wettelijke rechtvaardiging plaatsvinden naar het gezin toe. De internationale normen die in dit hoofdstuk naar voren zijn gekomen vormen een belangrijke basis voor de beantwoording van de tweede centrale onderzoeksvraag naar de wel of niet bestaande noodzaak tot een wetswijziging. Daarbij is de vraag in hoeverre het 'acceptatiecriterium' van de huidige OTS-rechtsgrond voorziet in de primaire rechtvaardiging en de wettelijke rechtvaardiging van een OTS. Het criterium en de mogelijke alternatieven daarvoor worden beoordeeld aan de hand van de volgende vier maatstaven: subsidiariteit en proportionaliteit, doelmatigheid en rechtszekerheid.

Hoofdstuk 5 | De noodzaak tot aanpassing van het ‘acceptatiecriterium’?!

5.1 Ter inleiding

Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag luidde dat de huidige toepassing en interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ niet beantwoordt aan de beoogde doelstelling van de wetgever, maar dat deze doelstelling toch op een andere wijze is behaald. In het onderhavige hoofdstuk zal een analyse plaatsvinden om tot de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag te komen. De vraag luidt in hoeverre de toepassingspraktijk en het internationaal kader aanleiding geven voor aanpassing van het huidige ‘acceptatiecriterium’ van de OTS-rechtsgrond. Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende maatstaven van belang: subsidiariteit en proportionaliteit, doelmatigheid en rechtszekerheid.¹⁹⁰ In dit hoofdstuk zullen vier mogelijke opties worden besproken ten aanzien van de OTS-rechtsgrond. Aan de hand van de bovenstaande maatstaven zal worden beoordeeld welke OTS-rechtsgrond daar het best bij aansluit. In dit verband verdient het opmerking dat bij de eerste en de laatste twee opties het uitgangspunt is dat de criteria betreffende de ‘ernstige ontwikkelingsbedreiging’ van het kind en de ‘aanvaardbare termijn’ in de OTS-rechtsgrond ongewijzigd blijven.¹⁹¹ De eerste optie ziet op het behouden van het huidige ‘acceptatiecriterium’. De tweede betreft het terugdraaien van de huidige OTS-rechtsgrond naar de oude rechtsgrond. De derde optie is het codificeren van de Hoge Raad uitspraak. Als laatste komt een alternatief voor het opnieuw formuleren van de OTS-rechtsgrond aan bod. Aan de hand van de hiervoor vermelde maatstaven zal worden nagegaan welk alternatief de voorkeur verdient. Daarbij zal blijken dat bij de keuze voor een resultaatgerichte of een acceptatiegerichte formulering van de OTS-rechtsgrond ook praktische knelpunten meespelen.

5.2 Het beoogde ‘acceptatiecriterium’ door de wetgever

Allereerst zal de mogelijkheid aan bod komen van het hanteren van het ‘acceptatiecriterium’ zoals deze door de wetgever is bedoeld. In het licht van de doelmatigheid van een OTS, namelijk het waarborgen van een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van de minderjarige, zou de nadruk op de ontwikkelingsbedreiging van het kind moeten liggen.¹⁹² De wetgever heeft met de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen dan ook beoogd om het recht van een kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling centraal te stellen.¹⁹³ Met de intrede van het ‘acceptatiecriterium’ is de nadruk echter meer komen te liggen op de acceptatie van hulp dan op het effect

¹⁹⁰ Deze maatstaven kunnen deels worden ingelezen in het kamerstuk van de tweede kamer: *Kamerstukken II* 2013/14, 33684, 3, p. 34.

¹⁹¹ Art. 1:255 lid 1 jo. lid 1 onder b BW.

¹⁹² Zie hoofdstuk 4, par. 4.4.2.

¹⁹³ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3 (MvT), p. 6.

van de hulp op de ontwikkelingsbedreiging van het kind. De nauw omschreven rechtsgrond maakt dat in sommige situaties niet kan worden ingegrepen wanneer de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige daarom vraagt.¹⁹⁴ Desalniettemin biedt het ‘strengere’ criterium voor de betrokkenen rechtszekerheid, omdat het voor hen duidelijker is op welke gronden de overheid mag ingrijpen en het daarnaast de kans verkleint op onterecht ingrijpen door de overheid.¹⁹⁵ Doek heeft in zijn commentaar op het voorontwerp van de wet aangegeven dat richtlijnen omtrent de bewoordingen ‘onbedreigd opgroeien’ en ‘noodzakelijke zorg’ ervoor kunnen zorgen dat onterecht ingrijpen wordt voorkomen.¹⁹⁶

Ook speelt de beschikbaarheid van passende hulpverlening een belangrijke rol wanneer het ‘acceptatiecriterium’ zal worden toegepast zoals deze door de wetgever is bedoeld. Bij de invoering van het ‘acceptatiecriterium’ is uitgegaan van de ideale situatie, waarin beide kaders over een kwalitatief en kwantitatief toereikend hulpverleningsaanbod beschikken.¹⁹⁷ In dit verband stelde de minister voorafgaand aan de wetwijziging dat het aanbod van langdurige gezinsondersteuning in het vrijwillig kader in voldoende mate beschikbaar zou moeten zijn.¹⁹⁸ Alleen als er adequate alternatieve hulpverlening is geboden in het vrijwillig kader, kan immers worden gesteld dat deze hulpverlening onvoldoende is geaccepteerd om de ernstige bedreiging van het kind weg te nemen. Bij een gelijkwaardig hulpverleningsaanbod stelt Huijer dat het ‘acceptatiecriterium’ een heldere grondslag vormt om de grens tussen gedwongen en vrijwillige hulpverlening aan te geven.¹⁹⁹ Het vrijwillig kader ontbeert echter voldoende mogelijkheden op het gebied van regie, sturing en behandelingsmogelijkheden. De praktijk wijst bovendien uit dat de gemeente niet altijd aan zijn verplichting kan voldoen om in een kwalitatief en kwantitatief aanbod te voorzien, waardoor passende hulp niet altijd tijdig beschikbaar is.²⁰⁰ Het ontbreken van hulpverlening in het vrijwillig kader vormt dan een ‘perverse’ prikkel voor het opleggen van een OTS om de benodigde zorg wel te kunnen bieden.²⁰¹ Het wel of niet accepteren van hulpverlening is dan niet van belang.

Daarnaast luidt de vraag of met het criterium feitelijk wordt voorzien in de verplichting voor staten om alternatieve maatregelen, zoals hulpverlening in het vrijwillig kader, te onderzoeken.²⁰² Bij het huidige vereiste dat een ondertoezichtstelling noodzakelijk moet zijn voor een onbedreigd opgroeien van een kind is het al dan niet slagen van vrijwillige hulpverlening niet van

¹⁹⁴ Zie hoofdstuk 3, par. 3.5.3 jo. van Wijk, p. 263.

¹⁹⁵ Zie hoofdstuk 4, par. 4.4.

¹⁹⁶ Doek 2008, p. 32.

¹⁹⁷ Zie art. 2.6 jo. 2.4 lid 2 sub b Jw.

¹⁹⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32015, 9.

¹⁹⁹ Huijer 2015, p. 8.

²⁰⁰ Bruning, de Boer & Verkroost 2018, p. 53.

²⁰¹ Bruning 2011, p. 784. Bruning benoemde het ontbreken van langdurige vrijwillige gezinsbegeleiding in verband met voorgestelde lichtere maatregel van opgroeiondersteuning.

²⁰² Forder 2008, p. 45.

belang.²⁰³ Met de huidige OTS-rechtsgrond is het derhalve mogelijk om in sommige situaties eerder in te grijpen dan wanneer vaststaat dat de vrijwillige hulpverlening heeft gefaald, of naar te voorzien zal falen.²⁰⁴ Het EHRM stelt daarentegen de verplichting dat alternatieve hulpverlening moet zijn gefaald voordat een dwingende maatregel wordt opgelegd.²⁰⁵ Forder merkt hierbij, in haar commentaar op het wetsvoorstel, terecht op dat deze verplichting wellicht deels is in te lezen in de wettekst aangaande de noodzaak van het onbedreigd opgroeien van de minderjarige, aangezien dit impliceert dat andere niet-dwingende maatregelen ontoereikend zijn.²⁰⁶ De noodzaak van een OTS zou daarentegen ook kunnen bestaan uit de regiefunctie van een gezinsvoogd, die behulpzaam kan zijn bij gezinnen waarbij er meerdere hulpverlening is ingezet.²⁰⁷ In dergelijke gevallen is de vrijwillige hulpverlening an sich niet gefaald en is dus niet voldaan aan de verplichting van het EHRM. Om het oneigenlijke gebruik van een OTS te voorkomen zou het vrijwillig kader moeten voorzien in een geschikte regiefunctie. Deze regiefunctie in het vrijwillig kader is vooralsnog alleen mogelijk door een gezinsvoogd werkzaam in een drangkader.²⁰⁸ In het licht van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit zou een OTS in het geval van een toereikende regiefunctie in het vrijwillig kader alleen ingezet mogen worden wanneer daar een strikte noodzaak toe is, en het vrijwillig kader niet volstaat om de ernstige ontwikkelingsbedreiging bij het kind weg te halen.

Bovendien kijkt het EHRM met een kritische blik naar de oorzaak van het weigeren van de voorgestelde hulpverlening door de ouders.²⁰⁹ Volgens Forder zou ‘lastig’ gedrag van de ouders geen reden mogen zijn om vrijwillige maatregelen over te slaan, doordat zij de hulpverlening ‘niet of onvoldoende accepteren’.²¹⁰ De weigerachtige houding kan bijvoorbeeld ook zijn aangewakkerd door toedoen van de jeugdbescherming. Wanneer de ouders zich dan verzetten, kan dat er mede voor zorgen dat ongerechtvaardigd een OTS wordt opgelegd.²¹¹ In situaties waarin de maatregel onrechtvaardig is zullen ouders met een lage opleiding of die slecht Nederlands bespreken eerder het risico lopen geconfronteerd te worden met een OTS, aangezien verzet via de rechter hen niet gemakkelijk afgaat.²¹²

²⁰³ Art. 1:255 lid 1 BW.

²⁰⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 9.

²⁰⁵ EHRM 26 oktober 2006, nr. 23848/04 (*Wallova en Walla t. Tsjechië*), par. 74. Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 9.

²⁰⁶ Forder 2008, p. 45.

²⁰⁷ Huijjer 2015, p. 8. Ook vlg. de juriste van de Raad in Rotterdam.

²⁰⁸ *Kamerstukken I* 2013/14, 33684, D, p. 58 en 59.

²⁰⁹ Forder 2008, p. 53.

²¹⁰ Forder 2008, p. 53.

²¹¹ Forder 2008, p. 54.

²¹² *Idem*.

5.3 Terug naar de oude OTS-rechtsgrond

Een andere mogelijkheid is om de huidige OTS-rechtsgrond in te ruilen voor de oude rechtsgrond, die zag op het falen of naar verwachting zullen falen van de vrijwillige hulpverlening.²¹³ Overeenkomstig het voorstel van een Kamerlid van de SP zou het ‘acceptatiecriterium’ worden geschrapt uit de rechtsgrond en de zinsnede aangaande het falen van de hulpverlening daarvoor in de plaats worden gesteld.²¹⁴ In het licht van de doelmatigheid van een OTS is het positief dat met de oude rechtsgrond in veel situaties kan worden ingegrepen wanneer de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige daarom vraagt. Het criterium aangaande het falen van hulpverlening is immers een breder criterium dan het ‘acceptatiecriterium’, aangezien de oorzaak van het falen van hulpverlening er niet toe doet en dus ook buiten de bereidheid van de ouders tot medewerking kan liggen.

Het terugdraaien van de huidige OTS-rechtsgrond naar de oude rechtsgrond zou daarnaast de rechtszekerheid voor betrokkenen bevorderen. Deze wettelijke formulering doet recht aan de toepassingspraktijk, omdat er ruimte is voor een ruime interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’. De rechtszekerheid voor betrokkenen is daarmee gediend, omdat het overheidsoptreden beter is weerspiegeld in de wettelijke grondslag.²¹⁵ Ook strookt de oude OTS-rechtsgrond met het subsidiariteitsbeginsel dat geldt bij overheidsinmenging in het gezinsleven.²¹⁶ De memorie van toelichting vermeldt hierover dat er geen reden is voor onvrijwillige hulpverlening wanneer de ernstige bedreiging ook met vrijwillig aanvaarde hulpverlening kan worden weggenomen.²¹⁷ De zinsnede aangaande het dan wel niet falen van vrijwillige hulpverlening dwingt in dit verband tot het onderzoeken van alle relevante alternatieven, gelegen in het vrijwillig kader, voor het gedwongen ingrijpen.²¹⁸

Bovendien is uit twee onderzoeken gebleken dat de doorslag voor het verzoeken tot en opleggen van een OTS in de meeste gevallen is gelegen in de ernst en aard van de problematiek en het falen van de vrijwillige hulpverlening.²¹⁹ Dit bleek eveneens uit het voor deze scriptie verrichte praktijkonderzoek.²²⁰ Het ‘accepteren van hulpverlening’ speelt aldus een beperkte rol bij het opleggen van een OTS en zou daarom niet als criterium voor een OTS moeten gelden. De oude rechtsgrond sluit beter aan bij de bevindingen van de onderzoeken, met name bij het falen van vrijwillige hulpverlening. De aard en ernst van de problematiek zou daarbij kunnen worden ondervangen doordat in deze situatie de vrijwillige hulpverlening naar verwachting zal falen.

²¹³ Art. 1:254 oud BW.

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32015, 22.

²¹⁵ Zie hoofdstuk 4, par. 4.4.

²¹⁶ *Kamerstukken II* 1993/94, 23003, 3 (MvT), p. 11. Zie ook EHRM 29 september 2006, ECLI:NL:XX:2006:AZ1538 (*Moser t. Oostenrijk*), par. 69 en 70 en Bruning 2016, p. 345.

²¹⁷ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 3, p. 22.

²¹⁸ Forder 2008, p. 45.

²¹⁹ Huijjer 2015, p.32 en W. Buysse, A. Broeders & N. Hilhorst april 2010, p. 54 en 55.

²²⁰ Zie hoofdstuk 3, par. 3.4.1.

5.4 Het codificeren van de Hoge Raad uitspraak

In het derde hoofdstuk hebben we gezien dat de toepassingspraktijk het ‘acceptatiecriterium’ zo heeft ingevuld dat de ouders de hulpverlening niet enkel moeten accepteren, maar ook daadwerkelijk moeten kunnen effectueren.²²¹ De Hoge Raad heeft deze praktijk bevestigd.²²² Met deze ruime interpretatie is de praktijk in wezen teruggevallen op de oude rechtsgrond, aangezien de nadruk is komen te liggen op het resultaat van de vrijwillige hulpverlening in plaats van het accepteren van hulpverlening.²²³ Een meer voor de hand liggende optie dan het terugvallen op de oude rechtsgrond is echter het codificeren van de bewoordingen ‘bereid en in staat’ om de vrijwillige hulpverlening te accepteren. De toepassingspraktijk weerspiegelt zich dan in de wettelijke grondslag. Op deze manier is het overheidsoptreden middels een OTS gebaseerd op een wettelijke grondslag, waarmee de rechtszekerheid voor de betrokkenen is gediend.²²⁴

Het is in die zin een ‘strenger’ criterium dan de oude rechtsgrond, omdat de nadruk nog altijd komt te liggen op het gedrag van de ouders. Het oude vereiste van falen van vrijwillige hulpverlening kan bijvoorbeeld ook door toedoen van de jeugdbescherming tot stand komen. De EHRM-rechtspraak in ogenschouw genomen verdient het ‘bereid en in staat’ criterium in dit verband de voorkeur, aangezien dit criterium geen ruimte laat om een OTS op te leggen wanneer de jeugdbescherming tekort schiet. Er moet immers kritisch worden gekeken naar de oorzaak van het weigeren van hulpverlening door de ouders.²²⁵ Het ‘bereid en in staat’ criterium dwingt de kinderrechter daarbij eerder tot het onderzoeken of passende vrijwillige hulpverlening is verleend waarmee de ouders konden instemmen, dan het ‘falen of naar verwachting zullen falen van de vrijwillige hulpverlening’. Mijns inziens zou het ‘bereid en in staat’ criterium namelijk impliceren dat de kinderrechter ook zou moeten nagaan of passende hulp is verleend.²²⁶ In de memorie van toelichting ten aanzien van het ‘acceptatiecriterium’ staat ongelukkigerwijs enkel dat het vast moet staan dat de zorg niet of onvoldoende geaccepteerd wordt.²²⁷

Aan de andere kant verdient de oude rechtsgrond in het licht van het subsidiariteitsvereiste wellicht de voorkeur op het ‘bereid en in staat’ criterium. Wanneer de ouders niet bereid en in staat worden geacht om de vrijwillige hulpverlening te accepteren, is het mogelijk om een OTS op te leggen zonder dat vaststaat dat vrijwillige hulpverlening is gefaald.²²⁸ Desalniettemin zou

²²¹ Zie hoofdstuk 3, par. 3.5.

²²² HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218.

²²³ Lünemann e.a., p. 50.

²²⁴ Zie hoofdstuk 4, par. 4.4.

²²⁵ Forder 2008, p. 53.

²²⁶ Zo luidde ook het verweer van de moeder in de zaak van de Hoge Raad op 16 februari 2018. Zie HR 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, r.o. 8.2.

²²⁷ Ingevolge artikel 1:255 lid 1 onder a.

²²⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, 4, p. 9.

dit argument mijns inziens ook gelden ten aanzien van de zinsnede uit de oude rechtsgrond dat vrijwillige hulpverlening ‘naar verwachting zal falen’.²²⁹

5.5 Het opnieuw formuleren van de OTS-rechtsgrond

Logischerwijs behoort het opnieuw formuleren van de OTS-rechtsgrond ook tot de mogelijkheden. Er zou bijvoorbeeld aansluiting kunnen worden gevonden bij de ruime interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ door de rechtsgrond ten aanzien van de gesloten plaatsing over te nemen.²³⁰ De rechtsgrond van de gesloten plaatsing ziet op de vraag of de ernstige ontwikkelingsbedreiging buiten de gesloten accommodatie, in dit geval buiten een OTS, kan worden afgewend.²³¹ Het is mijns inziens in het licht van de doelmatigheid positief dat de ontwikkelingsbedreiging in deze rechtsgrond voorop wordt gesteld. Een nadeel is dat onder deze brede rechtsgrond veel situaties in aanmerking zullen komen voor een OTS. Het risico hierbij is dat er onterecht wordt ingegrepen in situaties, terwijl een OTS juist als laatste redmiddel zou moeten gelden.²³² Daarbij is het ten behoeve van de rechtszekerheid mijns inziens onwenselijk om de bewoordingen ‘buiten een OTS’ op te nemen in de wettekst, omdat de betrokkenen zich daarbij moeilijk een voorstelling kunnen maken.

Om in de bovenstaande leemtes te kunnen voorzien zou de rechtsgrond als volgt kunnen worden aangepast: ‘De ouders zijn niet bereid en in staat om de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige in een vrijwillig kader weg te nemen’.²³³ Bij deze rechtsgrond is het niet van belang of de vrijwillige hulpverlening heeft gefaald, maar of de ontwikkelingsbedreiging in potentie in een vrijwillig kader zou kunnen worden weggenomen. Dit maakt het mogelijk om bij situaties waarin op voorhand duidelijk is dat een vrijwillig kader ontoereikend is, in te kunnen grijpen vóórdat vaststaat dat vrijwillige hulpverlening heeft gefaald. Uit het praktijkonderzoek is immers gebleken dat het soms nodig is om vroegtijdig in te grijpen.²³⁴ Ook is deze rechtsgrond in het licht van de rechtszekerheid voor betrokkenen aanbevelingswaardig, omdat de praktijk dezelfde maatstaf hanteert als vervat in de rechtsgrond.²³⁵ Daarenboven is het subsidiariteitsbeginsel met deze rechtsgrond gediend, aangezien de nadruk blijft liggen op het wegnemen van de ernstige ontwikkelingsbedreiging in het vrijwillig kader.

²²⁹ Art. 1:254 oud BW.

²³⁰ Dit idee is geopperd door een rechter die in het kader van de tussenevaluatie is geïnterviewd. Zie *Tussenevaluatie Wet Kinderbeschermingsmaatregelen*, p. 50.

²³¹ Art. 6.1.6 lid 3 Jw.

²³² Zie hoofdstuk 4, par. 4.4

²³³ Art. 1:255 lid 1 en lid 1 sub a worden door deze rechtsgrond vervangen.

²³⁴ Zie hoofdstuk 3, par. 3.4.

²³⁵ Zie hoofdstuk 3, par. 3.4.1.

5.6 Tussenconclusie

Door middel van een analyse van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken is onderzocht wat in het licht van het internationaalrechtelijk kader en de toepassingspraktijk de meest aangewezen OTS-rechtsgrond zou zijn. De mogelijke alternatieven zijn gelegen in het behouden van het ‘acceptatiecriterium’, het terugvallen op de oude rechtsgrond, het codificeren van de Hoge Raad uitspraak en het opnieuw formuleren van een rechtsgrond. Deze alternatieven zijn beoordeeld aan de hand van de toepassingspraktijk, de doelmatigheid van een OTS, het subsidiariteitsvereiste en de rechtszekerheid. Gelet op de huidige toepassingspraktijk is alleen de optie van het behouden van het ‘acceptatiecriterium’ onwenselijk, aangezien dit criterium geen ruimte biedt voor de brede interpretatie die de praktijk hanteert. Daarnaast verdient in het licht van de doelmatigheid van een OTS de oude rechtsgrond de voorkeur, omdat deze rechtsgrond de ruimte biedt om in veel situaties in het belang van een gezonde en evenwichtige ontwikkeling van het kind in te grijpen. Het nadeel van een ruim geformuleerde rechtsgrond is dat het afbreuk doet aan de rechtszekerheid voor betrokkenen, omdat onduidelijk is in welke situaties de overheid wettelijk gezien mag overgaan tot een OTS. Deze leemte kan deels worden ondervangen door het subsidiariteitsvereiste, op grond waarvan de overheid altijd zo min mogelijk mag ingrijpen in het gezinsleven en dus bij voorkeur in een vrijwillig kader. Dit vereiste vindt zijn grondslag in de oude rechtsgrond en de opnieuw geformuleerde rechtsgrond, aangezien bij deze rechtsgronden de nadruk ligt op het onderzoeken van alternatieve hulpverlening in het vrijwillig kader. Alle toetsingsmaatstaven bijeen genomen verdient het opnieuw formuleren van de rechtsgrond de voorkeur.

Hoofdstuk 6 | Conclusie en aanbeveling

In het onderhavige onderzoek is de toepassingspraktijk en het internationale kader rondom het ‘acceptatiecriterium’ onder de loep genomen. Aan de hand van de bevindingen en richtlijnen die daaruit naar voren zijn gekomen is getracht tot beantwoording van de volgende centrale vragen te komen: *‘Is de huidige toepassingspraktijk van het ‘acceptatiecriterium’, vervat in de huidige rechtsgrond van de ondertoezichtstelling, in overeenstemming met de beoogde doelen van het criterium? Geven deze toepassingspraktijk en het internationaal kader aanleiding tot het wijzigen van het criterium?’*

In het tweede hoofdstuk is naar voren gekomen dat de wetgever middels het opnemen van het ‘acceptatiecriterium’ heeft getracht de scheiding tussen het vrijwillig en het gedwongen kader te verduidelijken.²³⁶ Om deze scheiding te bewerkstelligen is het strikt interpreteren van het ‘accepteren van hulpverlening’ essentieel. Uit het praktijkonderzoek is echter naar voren gekomen dat in de praktijk in sommige situaties de voorkeur uitgaat naar het breed interpreteren van het ‘acceptatiecriterium’. Dat wil zeggen dat de ouders niet alleen bereid, maar ook in staat moeten zijn om de ernstige ontwikkelingsbedreiging van hun kind weg te nemen. Hoewel daarmee de doelstelling van de wetgever in het geding lijkt te komen, wordt aan deze doelstelling toch uiting gegeven door de ontwikkelingen die gepaard gaan met de decentralisering van de jeugdzorg. De opkomst van de JBT en de nadruk op de ‘eigen kracht’ van het gezin in de jeugdwet hebben teweeggebracht dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt tussen het vrijwillig en het gedwongen kader.

Nu met het ‘acceptatiecriterium’ niet wordt voldaan aan de doelstelling van de wetgever en evenmin recht wordt gedaan aan de toepassingspraktijk, resteert de vraag of er aanleiding bestaat voor een wetswijziging. In het derde hoofdstuk is helder geworden dat de minister naar aanleiding van de toepassingspraktijk geen reden ziet voor een wetswijziging, aangezien de eenduidige toepassing volgens hem door middel van overleg kan worden bereikt.²³⁷ De eenduidige toepassing van de rechtsgrond zou mijns inziens daarentegen beter gerealiseerd kunnen worden middels een wetswijziging. Het is bovendien van fundamenteel belang dat het overheidsingrijpen een wettelijke grondslag heeft. Voor het vormgeven van een OTS-rechtsgrond zijn de in het vierde hoofdstuk besproken internationale verplichtingen van belang.²³⁸ De belangrijke maatstaven daarbij zijn doelmatigheid, subsidiariteit en proportionaliteit en rechtszekerheid. Een OTS-rechtsgrond zou idealiter aan zoveel mogelijk van deze maatstaven voldoen. Aan de hand van de analyse van

²³⁶ Zie hoofdstuk 2.

²³⁷ Zie hoofdstuk 3.

²³⁸ Zie hoofdstuk 4.

het laatste hoofdstuk kan worden opgemaakt dat het opnieuw formuleren van een rechtsgrond het meest recht doet aan de toepassingspraktijk en de hiervoor vermelde maatstaven.²³⁹ De OTS-rechtsgrond zou in dat geval als volgt luiden: ‘De ouders zijn niet bereid en in staat om de ernstige ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige in een vrijwillig kader weg te nemen’. Doordat de ernstige ontwikkelingsbedreiging in deze rechtsgrond centraal staat, is duidelijk dat het doel van een OTS gelegen is in de bescherming van de minderjarige. Daarnaast is uitdrukkelijk de overweging van het vrijwillig kader in de wettekst opgenomen, waardoor aan het subsidiariteitsvereiste is voldaan om nadrukkelijk alle relevante alternatieven te onderzoeken voor het gedwongen kader. Bovendien is de rechtsgrond scherper geformuleerd dan de andere besproken rechtsgronden en komt deze rechtsgrond overeen met de maatstaf die de toepassingspraktijk hanteert. Dit komt ten goede aan de rechtszekerheid van de betrokkenen. Desalniettemin blijft met het oog op de doelmatigheid voor de overheid de mogelijkheid bestaan om in te grijpen wanneer op voorhand is te voorzien dat een vrijwillig kader ontoereikend zal zijn.

Het vraagstuk van de effectiviteit van een ondertoezichtstelling mag in deze conclusie niet onbesproken blijven. De effectiviteit van een OTS zegt namelijk ook iets over de rechtvaardiging van een OTS. Er kan in het licht van de huidige tekortkomingen in de hulpverlening niet altijd worden gesteld dat een kind baat heeft bij een gedwongen kader, waardoor de noodzaak van een OTS wordt ondermijnd. Tevens is in de praktijk sprake van tekortkomingen in de vrijwillige hulpverlening, met als gevolg dat een perverse prikkel kan ontstaan voor het verzoeken tot en het opleggen van een OTS om zo wel de noodzakelijke hulp te kunnen bieden. Deze praktijk maakt het onmogelijk om op een rechtvaardige wijze een OTS op te leggen. Het verdient derhalve opmerking om naast een wetwijziging van de OTS-rechtsgrond ook de jeugdzorg op de schop te nemen en de effectiviteit daarvan te vergroten. De tekortkomingen in de jeugdzorg zullen namelijk bij iedere mogelijke OTS-rechtsgrond een rol spelen en bovenal tekortdoen aan het doel van jeugdhulp om kinderen een gezonde en evenwichtige ontwikkeling te bieden.

Gelet op de bevindingen uit het onderhavige onderzoek verzoek ik de minister om de koe bij de horens te vatten en over te gaan tot een wetwijziging. Het ogenschijnlijke schoonheidsfoutje in de huidige OTS-rechtsgrond heeft namelijk de potentie om voor ongewenst grote gevolgen te zorgen. Voor de uiterst belangrijke zaak van de kindbescherming is een heldere OTS-rechtsgrond noodzakelijk die recht doet aan de toepassingspraktijk. De voorgestelde opnieuw geformuleerde rechtsgrond biedt de overheid een flexibel wettelijk kader om in zoveel mogelijk situaties in te kunnen grijpen, zonder een te groot risico dat onterecht wordt ingegrepen.

²³⁹ Zie hoofdstuk 5.

Literatuurlijst

Literatuur

Blaak e.a. 2012

M. Blaak e.a., *Handboek van internationaal jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

Bosch 1917

J.J.A Bosch, Instelling van Kinderrechtbanken, *preadvies*, in: *Handelingen der Nederlandsche Juristenvereniging*, jrg. 47, Den Haag: Belinfante 1917.

Bruijn-Lückers, de, 1994

M.L.C.C. de Bruijn-Lückers, *EVRM, minderjarigheid en ouderlijk gezag. A whole code of juvenile law*(diss.), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Bruning 2001

M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kindbescherming: naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kindbescherming*, Amsterdam: Kluwer Rechtswetenschappelijke Publicaties 2001.

Bruning 2005

M.R. Bruning, 'De verhouding tussen ouders, kinderen en overheid bij jeugdzorg en jeugdbescherming', *NTM/NJCM-bull.* 2005, afl. 6, p. 735-749.

Bruning 2013

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

Bruning, Liefwaard & Vlaardingebroek 2016

M.R. Bruning, Prof. mr. T. Liefwaard & Prof. mr. P. Vlaardingebroek, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Deventer: Vakmedianet 2016.

Bruning, de Boer & Verkroost 2018

M.R. Bruning, R. de Boer & D.S. Verkroost, 'Juridische deelstudie', in: R.D. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet; Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018, p. 41-43 en p. 82-83.

Buysse, Hilhorst & Broeders 2010

W. Buysse, N. Hilhorst & A.M. Broeders, *Gezinsbegeleiding in vrijwillig en gedwongen kader*, Amsterdam: DSP - groep BV 2010.

Doek 1972

J.E. Doek, *Vijftig jaar ondertoezichtstelling; schets van ontstaan en ontwikkeling van een maatregel van kindbescherming*, Zwolle: Tjeenk Willink 1972.

Doek 2008

J.E. Doek, *De herziening jeugdbescherming: IVRK-proof?*, in: M. Bruning & J. Kok (red.), *Herziening kindbeschermingsmaatregelen: commentaren op het voortontwerp van wet (FJR Congresbundel)*, Deventer: Kluwer 2008, p. 27-39.

Doek & Vlaardingebroek 2009

J.E. Doek & P. Vlaardingebroek, *Jeugdrecht en jeugdzorg*, Amsterdam: Elsevier Juridisch 2009.

Forder 2003

C.J. Forder, 'Het mensenrechtelijke hart van het familierecht: overzicht van ontwikkelingen 1995-2002 (Deel II)', afl. 8, p. 19-35.

Forder 2008

C. Forder, 'Gaat het voorontwerp van de Wet herziening kindbeschermingsmaatregelen te ver juist niet ver genoeg?', in: M. Bruning & J. Kok (red.), *Herziening kindbeschermingsmaatregelen: commentaren op het voortontwerp van wet (FJR Congresbundel)*, Deventer: Kluwer 2008, p. 41-86.

Florescu, Liefwaard & Bruning 2015

S. Florescu, T. Liefwaard & M. Bruning, 'Children's rights and the European Convention of Human Rights', *NTM/NJCM-Bull* 2015/40, afl. 4, p. 251-253.

Friele e.a. 2018

R.D. Friele, M.R. Bruning e.a., *Eerste evaluatie jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.

Graaf, de, e.a. 2012

J.H. de Graaf e.a., *De toepassing van het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind in de Nederlandse rechtspraak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2012.

Graaf, de, 2018

J.H. de Graaf, annotatie bij Hoge Raad 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, *JPF* 2018/72.

Huijter 2015

J. Huijter, 'Herziening kindbeschermingsmaatregelen: naar een nieuwe ondertoezichtstelling', *FJR* 2015, afl. 2, p. 1-7.

Huijter & Weijers 2018

J. Huijter & I. Weijers, Acceptatie van hulp als grond voor de ondertoezichtstelling. Commentaar bij Hoge Raad 16 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:218, *FJR Updates* 2018, https://www.pfr-updates.nl/commentaar/PFR_2018_0050.

Kilkelly 1999

Kilkelly, *The child and the European Convention on Human Rights*, Dartmouth: Ashgate 1999.

Liefwaard & Doek FJR 2015, p. 82-87

T. Liefwaard & J.E. Doek, 'Kinderrechten in de rechtspraak: een internationaal perspectief', *FJR* 2015/12, afl. 4, p. 82-87.

Lünnemann e.a. 2018

K. Lünnemann e.a., *Tussenevaluatie wet herziening kindbeschermingsmaatregelen*, Utrecht: Verwey -Jonker Instituut 2018.

Pieters 2018

I.J. Pieters, 'Kroniek Jeugdrecht', *FJR* 2018/48, afl. 7/8, p. 1-7.

Pulles 2014

G. J. Pulles, *Vijfentwintig jaar IVRK en de Nederlandse Rechter. Beschouwingen over de toepassing van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind in de Nederlandse Rechtspraak*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014.

Rapport Commissie-Wiarda 1971

Rapport Commissie-Wiarda, *Jeugdbeschermingsrecht*, Den Haag: State Publisher 1971.

Slagter 1972

S. Slagter, vijftig jaar kinderrechter en ondertoezichtstelling, 1972.

Savornin Lohman, de, e.a. 2002

J. de Savornin Lohman e.a., *Met recht onder toezicht gesteld: Evaluatie herziene ots-wetgeving*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2002.

Smolenaars & Stokmans NRC 1 maart 2019

M. Smolenaars & D. Stokmans, 'Te vaak is het de jeugdzorg zélf die kinderen beschadigt', *NRC* 1 maart 2019.

Vlaardingenbroek e.a. 2017

P. Vlaardingenbroek e.a., *Het hedendaagse personen-en familierecht*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer 2017.

Weijers NRC 9 januari 2019

I. Weijers, 'Bescherm de kinderen- tegen hun ouders', *NRC* 9 januari 2019.

Wijk, van

G.J. van Wijk, , *Hoezo noodzakelijk? Rechtsgronden voor kinder- beschermingsmaatregelen* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Thela Thesis 1999.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1992/93, 23003,3 (MvT).

Kamerstukken II 1919/20, 409, 3 (MvT).

Kamerstukken II 2009/10, 32 015, 9.

Kamerstukken II 2008/09, 32015, 3 (MvT).

Kamerstukken II 1993/94, 22855 (R1451), 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33684, 3.

RegelgevingInternationale wet-en regelgeving

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Rome, 4 november 1950, *Trb.* 1951, 154 (EVRM).

Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989, *Trb.* 1990, 46, 170 (IVRK).

Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind, New York, 20 november 1989, *Trb.* 1995, 92 (IVKR).

UN General Comment No. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence, *CRC/C/GC/13*.

UN General Comment No. 14, On the right of the Child to have his or her best interests taken as a primary consideration, *CRC/C/GC/14*.

Nederlandse wet- en regelgeving

Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet), 1 maart 2014, *Stb.* 2014, 105.

Jurisprudentie

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 30 november 2017, nr. 37283/13, EHRC 2018/59, met annotatie M.R. Bruning (*Strand Lobben e.a. t. Noorwegen*).

EHRM 22 maart 2018, nr. 68125/14 en 72204/14, EHRC 2018/118, met annotatie S. Florescu (*Wetjen e.a. t. Duitsland*).

EHRM 13 maart 2012, nr. 4547/10, EHRC 2012/113, met annotatie M.R. Bruning (*Y.C. t. Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 21 juli 2016, nr 16899/13, EHRC 2016/161, met annotatie M.R. Bruning (*Kocherov en Sergejeva tegen Rusland*).

EHRM 3 september 2015, nr 10161/13, EHRC 2015/234, met annotatie M.R. Bruning (*M en M tegen Kroatië*).

EHRM 18 juni 2013, nr. 28775/12 (*R.M.S. t. Spanje*).

EHRM 26 oktober 2006, nr. 23848/04 (*Wallova en Walla t. Tsjechië*).

EHRM 5 november 2002, nr. 46544/99, NJ 2005, 34 (*Kutzner t. Duitsland*).

Nederlandse jurisprudentie

Hof Den Bosch 26 mei 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:2096

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

Bijlagen

Toestemmingsformulier interview

Toestemmingsformulier praktijkonderzoek – Masterscriptie Jeugdrecht

In het kader van mijn masterscriptie onderzoek ik of de ‘acceptatiegrond’, die is vervat in de huidige OTS-rechtsgrond, in de praktijk onduidelijkheden oplevert. Een deel van het onderzoek bestaat uit interviews met medewerkers van de ketenpartners en met hulpverleners uit het vrijwillig kader. Deelname aan het interview is geheel vrijwillig en u kunt ervoor kiezen om uw deelname aan het interview op elk moment stop te zetten, zonder negatieve gevolgen.

Ik zou graag gebruik willen maken van een recorder om zeker te zijn dat we uw visie en ervaringen correct weergeven. Indien u hier bezwaar tegen hebt, dan kunt u dat vooraf aangeven. In dat geval worden notities gemaakt gedurende het interview.

De resultaten van het praktijkonderzoek zullen deels worden verwerkt in mijn masterscriptie. Alvorens zal toestemming worden gevraagd over hetgeen dat wordt vermeld in de scriptie. De deelnemers aan het onderzoek worden niet bij naam genoemd. De informatie die wordt verzameld op basis van de interviews is anoniem.

Ik ga ermee akkoord deel te nemen aan het praktijkonderzoek.

Voor- en achternaam:

.....
.....

Handtekening:

.....
.....

Plaats en datum:

.....
.....

Interviewvragen

De Raad

Casus 1

Nieuwe OTS: De ontwikkelingsbedreiging van de kinderen bestaat uit de jarenlange onderlinge strijd tussen de ouders. De ouders zijn door deze strijd niet in staat om gezamenlijke beslissingen te nemen over de kinderen. De twee kinderen lijken onder de strijd te lijden en verstrikt geraakt in een loyaliteitsconflict. Vanuit school zijn er zorgen over de kinderen, omdat de oudste twee externaliserend gedrag laat zien en de jongste juist internaliserend gedrag en minder goed aansluiting lijkt te vinden bij zijn leeftijdsgenoten. De ouders onderkennen de problemen bij hun kinderen en geven aan open te staan voor de hulpverlening. De ouders zitten al 3 jaar in een hevige strijd, waardoor het de vraag is of zij de hulpverlening gaan accepteren.

Casus 2

Nieuwe OTS: De ontwikkelingsbedreiging van het kind bestaat uit hechtingsproblematiek en het vertonen van afwijkend gedrag. De crèche heeft meerdere malen aan de bel getrokken over de ontwikkeling van het kind. De ouders kampen beiden met een laag verstandelijke beperking. Er is uiteindelijk op verzoek van de gemeente door de Raad een onderzoek gedaan naar de situatie van het kind. Gedurende het onderzoek van drie maanden hebben de ouders laten weten bereid te zijn tot medewerking. Zij hebben de deur geopend voor alle hulpverleners en hebben toestemming gegeven aan de Raad om informanten te horen. De gecertificeerde instelling heeft er gelet op de jonge leeftijd van het kind en de complexiteit van de problematiek weinig vertrouwen in dat de ouders het zelfstandig met hulpverlening in het vrijwillig kader gaan redden. Je zou kunnen stellen dat hoewel de ouders willen, zij onkundig zijn om de ontwikkelingsbedreiging te doen wegnemen.

1. Dwingt het criterium ‘acceptatie van hulpverlening’ tot het maken van een afweging tussen het gedwongen hulpverlening en vrijwillige hulpverlening? Meer dan de oude rechtsgrond?
2. Met het ‘acceptatiecriterium’ is beoogd om een beter onderscheid te maken tussen het vrijwillig en het gedwongen kader. Vindt u dit noodzakelijk? En waarom?
3. Welk criterium hanteert de Raad voor het verzoeken van een OTS voor het ‘accepteren van hulpverlening’?
4. Hoe wordt het criterium ingevuld door de Raad ?
5. Is dit criterium veranderd na de HR uitspraak van 16 februari 2018, waarbij dit ‘acceptatiecriterium’ is uitgelegd als ‘bereid en in staat’?
6. Zijn er zaken waarin de ouders wel bereid maar niet in staat zijn om de noodzakelijke hulpverlening te benutten:

- a. Wanneer oordeelt u dat ouders wel bereid zijn, maar niet in staat?
 - b. En wat betekent dit voor uw beslissing/verzoek aan de rechter?
7. Komt het voor dat de Raad een verzoek tot ondertoezichtstelling indient terwijl de benodigde hulp in voldoende mate door kind en ouders wordt geaccepteerd?
 - a. Zou u bij bovenstaande casussen een OTS verzoeken?
 - b. Heeft u nog andere voorbeelden?
 - c. Op grond waarvan wordt de Raad dan, ondanks de bereidheid van de ouders, toch verzocht om een ondertoezichtstelling of een verzoek tot verlenging ingediend?
8. Zijn er zaken waarbij de Raad om een OTS verzoekt, omdat er in het vrijwillige kader geen toereikend, dan wel passend, aanbod is om de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige weg te nemen?
9. Heeft de Raad de ervaring dat er rechtsongelijkheid bestaat tussen de rechters ten aanzien van het interpreteren van de 'acceptatierechtsgrond'?
10. Vind u dat de herziene OTS-rechtsgrond een voor de praktijk goed werkbaar wettelijk kader biedt? (Ervanuit gaande dat er zowel in het vrijwillig kader als in het gedwongen kader voldoende passende hulpverlening beschikbaar is)
11. Zo niet, denkt u dat het opstellen van richtlijnen ten aanzien van de interpretatie van het 'acceptatiecriterium' voor de ketenpartners en het vrijwillig kader zou helpen om de onduidelijkheid weg te nemen?
12. Zou de rechtsgrond volgens u weer terug moeten worden gedraaid naar de oude rechtsgrond, waarbij werd getoetst of de noodzakelijke hulpverlening heeft gefaald of naar verwachting zal falen?

De gecertificeerde instelling

Casus 1

De ontwikkelingsbedreiging van de kinderen bestaat uit de jarenlange onderlinge strijd tussen de ouders. De ouders zijn door deze strijd niet in staat om gezamenlijke beslissingen te nemen over de kinderen. De twee kinderen lijken onder de strijd te lijden en verward geraakt in een loyaliteitsconflict. Vanuit school zijn er zorgen over de kinderen, omdat de oudste twee kinderen externaliserend gedrag laten zien en het jongste kind internaliserend gedrag laat zien en minder goed aansluiting lijkt te vinden bij zijn leeftijdsgenoten. De ouders onderkennen de problemen bij hun kinderen en geven aan open te staan voor de hulpverlening. De vraag is of het de ouders, gelet op de jarenlange onderlinge strijd, gaat lukken om overeenstemming te bereiken over de hulpverlening van de kinderen. Tijdens het onderzoek van de Raad hebben zij zich open opgesteld richting de gecertificeerde instelling en aangegeven de noodzakelijke hulpverlening te accepteren.

Casus 2

De ontwikkelingsbedreiging van het kind bestaat uit hechtingsproblematiek en het vertonen van afwijkend gedrag. De crèche heeft meerdere malen aan de bel getrokken over de ontwikkeling van het kind. De ouders kampen beiden met een laag verstandelijke beperking. Er is uiteindelijk op verzoek van de gemeente door de Raad een onderzoek gedaan naar de situatie van het kind. Gedurende het onderzoek van drie maanden hebben de ouders laten weten bereid te zijn tot medewerking aan de hulpverlening. Zij hebben de deur geopend voor de gezinsvoogd en hebben toestemming gegeven aan de Raad om informanten te horen. Hoewel de ouders in gesprek gaan met de hulpverlening en stellen dat zij open staan voor hulpverlening, is de laatste maanden nog geen verbetering te zien in de situatie van het kind. Het risico is er dat de situatie zal doormodderen, waardoor de ontwikkelingsbedreiging van het kind wellicht stabiel blijft maar niet zal worden weggenomen. Je zou kunnen stellen dat hoewel de ouders willen, zij onkundig zijn om de ontwikkelingsbedreiging te doen wegnemen.

1. Dwingt het criterium 'acceptatie van hulpverlening' tot het maken van een afweging tussen het gedwongen kader (OTS) en het vrijwillig kader? Meer dan de oude rechtsgrond?
2. Welk criterium hanteert de GI ten aanzien van het criterium 'acceptatie van hulpverlening' bij een verzoek tot (verlenging) OTS?
3. Aan de hand van welke maatstaf oordeelt de GI of ouders de hulpverlening accepteren ?
4. Is het criterium veranderd na de uitspraak van de HR op 16 februari 2018, waarin het 'acceptatiecriterium' werd uitgelegd als 'bereid en in staat' ?
5. Komen jullie zaken tegen waarin ouders wel bereid zijn, maar niet in staat zijn om de noodzakelijke hulpverlening te benutten:
6. Wanneer oordeelt de GI dat ouders wel bereid, maar niet in staat zijn?
7. En wat betekent dit voor een verzoek tot verlenging van een OTS?
8. Zou de GI bij de bovenstaande casussen overgaan tot een verlenging van een OTS?
9. Op grond waarvan wordt de Raad dan, ondanks de bereidheid van de ouders, toch verzocht om een ondertoezichtstelling of een verzoek tot verlenging ingediend?
10. Zijn er zaken waarbij de GI om een verlenging OTS verzoekt, omdat er in het vrijwillige kader geen toereikend, dan wel passend, aanbod is om de ontwikkelingsbedreiging van de minderjarige weg te nemen?
11. Gaat de GI wel eens over tot het opheffen van een OTS, omdat blijkt dat de ouders de hulpverlening in het kader van de OTS voldoende accepteren?
12. Vindt u dat de herziene OTS-rechtsgrond een voor de praktijk goed werkbaar wettelijk kader biedt? (Ervanuit gaande dat er zowel in het vrijwillig kader als in het gedwongen kader voldoende passende hulpverlening beschikbaar is)

13. Zo niet, denkt u dat het opstellen van richtlijnen ten aanzien van de interpretatie van het ‘acceptatiecriterium’ voor de ketenpartners en het vrijwillig kader zou helpen om de onduidelijkheid weg te nemen?
14. Zou de rechtsgrond volgens u weer terug moeten worden gedraaid naar de oude rechtsgrond, waarbij werd getoetst of de noodzakelijke hulpverlening heeft gefaald of naar verwachting zal falen?
15. Neemt het vrijwillig kader, het CJG, wel eens contact op met de vraag of zij in bepaalde casussen moeten overgaan tot het verzoeken van een OTS of verdere hulpverlening moeten verlenen in het vrijwillig kader?
 - a. Heeft u het idee dat door de herziene rechtsgrond te lang in het vrijwillig kader wordt doorgemodderd?

Het vrijwillig kader

Casus 1

Nieuwe OTS: De ontwikkelingsbedreiging van de kinderen bestaat uit de jarenlange onderlinge strijd tussen de ouders. De ouders zijn door deze strijd niet in staat om gezamenlijke beslissingen te nemen over de kinderen. De twee kinderen lijken onder de strijd te lijden en verstrikt geraakt in een loyaliteitsconflict. Vanuit school zijn er zorgen over de kinderen, omdat de oudste twee externaliserend gedrag laat zien en de jongste juist internaliserend gedrag en minder goed aansluiting lijkt te vinden bij zijn leeftijdsgenoten. De ouders onderkennen de problemen bij hun kinderen en geven aan open te staan voor de hulpverlening. De ouders zitten al 3 jaar in een hevige strijd, waardoor het de vraag is of zij de hulpverlening gaan accepteren.

Casus 2

Nieuwe OTS: De ontwikkelingsbedreiging van het kind bestaat uit hechtingsproblematiek en het vertonen van afwijkend gedrag. De crèche heeft meerdere malen aan de bel getrokken over de ontwikkeling van het kind. De ouders kampen beiden met een laag verstandelijke beperking. Hoewel de ouders in gesprek gaan met de hulpverlening en stellen dat zij open staan voor hulpverlening, is de laatste maanden nog geen verbetering te zien in de situatie van het kind. Het risico is er dat de situatie zal doormodderen, waardoor de ontwikkelingsbedreiging van het kind wellicht stabiel blijft maar niet zal worden weggenomen. Je zou kunnen stellen dat hoewel de ouders willen, zij onkundig zijn om de ontwikkelingsbedreiging te doen wegnemen.

Hoofdvraag: Is het criterium ‘acceptatie van hulpverlening’ duidelijker dan ‘het resultaat van hulpverlening’ (oude wetgeving)?

Oude rechtsgrond: ‘het falen of zullen falen van vrijwillige hulpverlening’

Herziene rechtsgrond: ‘het niet of onvoldoende accepteren van hulpverlening’

1. In hoeverre vindt er in het vrijwillig kader de toets plaats of de ouders 'bereid zijn tot medewerking' aan de hulpverlening?
2. Wanneer vinden jullie dat de ouders meewerken aan de hulpverlening?
3. Zijn er zaken waarin de ouders wel bereid, maar niet in staat zijn om de noodzakelijke hulpverlening te benutten?
4. Heeft u voorbeelden van situaties waarbij de ouders wel bereid zijn, maar niet in staat tot het accepteren van hulpverlening?
5. Wanneer stapt het vrijwillig kader naar de jeugdbeschermingstafel?
6. Op grond van welke factoren zou u dan oordelen dat een gedwongen kader noodzakelijk is, ofwel het vrijwillig kader ontoereikend?
7. Wat zou u in de twee bovenstaande casussen beslissen? Aanpak in het vrijwillig of doorverwijzing naar gedwongen kader?
8. Wordt er wel eens verwezen naar het gedwongen kader, omdat er in het vrijwillig kader geen passend hulpaanbod voorhanden is? Wat is verder de meerwaarde van een OTS?
9. Is jullie werkwijze veranderd ten opzichte van de oude rechtsgrond, waarbij werd getoetst of de noodzakelijke hulpverlening heeft gefaald of naar verwachting zal falen?
10. Hebben jullie het idee dat er met het nieuwe criterium dat ziet op het accepteren van de hulpverlening te lang in het vrijwillig kader wordt doorgemodderd?
11. Vindt u dat het criterium 'accepteren van hulpverlening' een voor de praktijk goed werkbaar biedt?
12. Zo niet, denkt u dat het opstellen van richtlijnen ten aanzien van de interpretatie van het 'acceptatiecriterium' voor het vrijwillig kader zou helpen om de onduidelijkheid weg te nemen?
13. Is er goed contact met de ketenpartners? Kunnen jullie casussen voorleggen?