

Masterscriptie Jeugdrecht

Universiteit Leiden

De positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling

Een onderzoek naar de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling vanuit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Q.B. (Bo) Zomerdijk

S1339699

Begeleider: A.E.J. Satink

Juli 2018

Universiteit Leiden
Master Jeugdrecht

Leiden, juli 2018

15958 woorden excl. voorwoord, inhoudsopgave, literatuur- en jurisprudentielijst en bijlagen.

Trefwoorden: KEI, kindermishandeling, kinderrechter.

Voorwoord

Met deze scriptie komt er na een inzichtelijk leerproces een eind aan mijn master Jeugdrecht aan de universiteit Leiden. Met ontzettend veel plezier kijk ik terug op deze master. Tijdens het vak Practicum is mijn belangstelling aangewakkerd in de positie van de kinderrechter. Onder meer door mijn stage bij team Jeugd & BOPZ van de rechtbank Den Haag is deze interesse vervolgens verder gegroeid. Door gesprekken met kinderrechters tijdens deze stage, en mijn stage bij de Raad voor de Kinderbescherming te Utrecht, werd ik steeds enthousiaster en kwam ik tot nieuwe inzichten in de waardevolle positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling.

Voor dit onderzoek heb ik verscheidene kinderrechters van de rechtbanken Den Haag en Rotterdam mogen interviewen. Ik wil dan ook deze kinderrechters hartelijk bedanken voor hun visie en tijd. De zienswijze van deze kinderrechters op hun werkwijze en positie vormt een grote meerwaarde voor dit onderzoek, zonder hen was het niet mogelijk om het onderzoek uit te voeren zoals ik het voor ogen had.

Ik was niet weg te slaan uit de bibliotheken bij de rechtbank Den Haag en het KOG vanwege de interessante literatuur over de (geschiedenis van de) positie van de kinderrechter. Met ontzettend veel plezier heb ik dan ook aan mijn scriptie gewerkt. Mijn bijzondere dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleidster mr. Jeanette Satink. Ik wil haar hartelijk bedanken voor de prettige begeleiding, hulp en waardevolle feedback.

Dit voorwoord sluit ik af door mijn dank aan mijn opa te uiten. Hij heeft op negentigjarige leeftijd mijn gehele scriptie van waardevolle feedback voorzien, en met mij gespard over de juridische materie.

Ik hoop van harte dat dit onderzoek, in het belang van het kind, kan bijdragen aan de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling.

Bo Zomerdijk

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst met afkortingen.....	6
1. Inleiding tot het onderzoek	7
1.1. <i>Introductie</i>	7
1.2. <i>Probleemanalyse</i>	8
1.3. <i>Het onderzoek</i>	10
1.4. <i>Onderzoeksdomein</i>	11
1.5. <i>Methodologie</i>	11
2. Invoering en positie van de kinderrechter.....	13
2.1. <i>Inleiding</i>	13
2.2. <i>Wettelijk ingrijpen door de overheid</i>	13
2.3. <i>Totstandkoming kinderrechter</i>	14
2.3.1. <i>De voorgeschiedenis van het ontstaan van de kinderrechter</i>	15
2.3.2. <i>Het belang van de kinderrechter</i>	16
2.4. <i>De verandering van de positie van de kinderrechter</i>	19
2.4.1. <i>Verschuivingen in de periode 1922-1995</i>	19
2.4.2. <i>Verschuivingen in de periode 1995-2005</i>	21
2.4.3. <i>Verschuivingen in de periode 2005 tot KEI</i>	24
2.5. <i>Tussenconclusie</i>	27
3. Programma Kwaliteit en Innovatie.....	30
3.1. <i>Inleiding</i>	30
3.2. <i>De intentie van de wetgever bij de invoering van KEI</i>	30
3.3. <i>De invloed van KEI op de kinderrechter</i>	32
3.3.1. <i>Regie</i>	32
3.3.2. <i>Maatwerk</i>	37
3.3.3. <i>Artikel 30p Rv</i>	38
3.4. <i>Tussenconclusie</i>	40
4. De positie van de rechter bij het bestrijden van kindermishandeling vanuit het kinderrechtenperspectief	42
4.1. <i>Inleiding</i>	42
4.2. <i>Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind</i>	42
4.3. <i>Het bestrijden van kindermishandeling</i>	43
4.3.1. <i>Artikel 19 IVRK</i>	44

4.3.2. General Comment nr. 13.....	45
4.4. De positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling.....	47
4.5. Tussenconclusie	49
5. Conclusie en aanbevelingen	51
Literatuur – en jurisprudentielijst.....	56
<i>Literatuurlijst</i>	<i>56</i>
<i>Parlementaire stukken.....</i>	<i>62</i>
<i>Interviews.....</i>	<i>62</i>
<i>Online geraadpleegde bronnen.....</i>	<i>63</i>
<i>Jurisprudentielijst</i>	<i>63</i>
Bijlage I	65
Bijlage II.....	66
Bijlage III	67
Bijlage IV	68

Lijst met afkortingen

BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
GI	Gecertificeerde instelling
HR	Hoge Raad
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Jw	Jeugdwet
KEI	Programma Kwaliteit en Innovatie
MvT	Memorie van Toelichting
Nvvr	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak
NZB	Nieuwe Zaaksbehandeling
OTS	Ondertoezichtstelling
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvdK/Raad	Raad voor de Kinderbescherming
UHP	Uithuisplaatsing
WJZ	Wet op de Jeugdzorg
WvSr	Wetboek van Strafrecht

1. Inleiding tot het onderzoek

1.1. Introductie

‘Bij dit onderwerp wordt in het leven geroepen een speciale kinderrechter, lid van de te dien einde door de Koningin te vormen enkelvoudige kamer der arrondissements-rechtbank.’¹ In 1922 wordt de wet ingevoerd die tot de invoering van de kinderrechter leidt.² Dit gebeurt naar aanleiding van discussie in de samenleving en de politiek over gewenste verbeteringen van de Kinderwetten.³ Het doel van de invoering van de Kinderwetten in 1905 is om verwaarloosde kinderen wettelijk te beschermen.⁴ Door de Kinderwetten is het voor een rechter mogelijk om in te grijpen in een gezin via civiele kindbeschermingsmaatregelen, te weten ontzetting en ontheffing van het ouderlijk gezag.⁵ De intentie van deze maatregelen is het beschermen van de belangen van verwaarloosde kinderen.⁶ Deze twee maatregelen maken het mogelijk om de ouderlijke macht te ontnemen. Er is echter behoefte aan een minder verstrekkende maatregel, aangezien de twee maatregelen niet in alle situaties een adequate oplossing zijn. De discussie gaat dan ook over het invoeren van een wettelijke tussenoplossing tussen de ‘alles of niets’ maatregelen. Als reactie hierop wordt in 1922 niet alleen de kinderrechter ingevoerd, maar tevens de ondertoezichtstelling. Deze maatregel heeft als doel om hulp te bieden aan het kind en de ouders binnen het gezin, en niet om het ouderlijk gezag te ontnemen.⁷ Het is niet toevallig dat de ondertoezichtstelling en de kinderrechter tegelijk zijn ingevoerd, aangezien een kinderrechter nodig wordt geacht voor het toepassen van de ondertoezichtstelling.⁸ De wetgever bepaalt dat: ‘De ondertoezichtstelling is naar het voorgestelde artikel 373 mogelijk als het kind uit welke oorzaak ook zoodanig opgroeit, dat het met zedelijken of lichamelijken ondergang

¹ Kamerstukken II 1919/20, 409, nr. 3, pp. 7- 8.

² Wet van 5 juli 1921, Stb. 834.

³ Kamerstukken II 1919/20, 409, nr. 3, p. 8.

⁴ Bruning 2001, p. 11.

⁵ Een rechter kan, door de invoering van de Kinderwetten in 1905, ontheffing of ontzetting van het ouderlijk gezag opleggen. Deze rechter is geen kinderrechter. De ontheffing en ontzetting van het ouderlijk gezag zijn vergelijkbaar met de gezagsbeëindiging, aangezien zij een eind maken aan de rechten en plichten van het ouderlijk gezag. Deze maatregelen worden daarom ook wel ‘alles of niets’ genoemd.

⁶ Levy, Hugenholtz, Rethaan Macaré & Nolen 1898, p. 204.

⁷ Kamerstukken II 1919/20, 409, nr. 3.

⁸ Bruning 2001, p. 79.

wordt bedreigd.’⁹ Hieruit volgt dat, net zoals bij de ontheffing en ontzetting van het ouderlijk gezag, het bestrijden van kindermishandeling in feite de intentie van de wetgever is bij het invoeren van de kinderrechter en de ondertoezichtstelling.¹⁰

Op internationaal niveau is artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) opgesteld voor het bestrijden van kindermishandeling. Het IVRK, dat in 1989 is ingevoerd, is het belangrijkste verdrag voor het belang van het kind, en het erkent dat kinderen speciale bescherming nodig hebben.¹¹ Uit het artikel volgt dat kinderen beschermd dienen te worden tegen alle vormen van geweld, en dat Staten verplicht zijn om kindermishandeling te bestrijden. Op de naleving hiervan wordt toegezien door het VN-Kinderrechtencomité. Het VN-Kinderrechtencomité heeft in 2011 *General Comment nr. 13* opgesteld om Staten te helpen bij het begrijpen van de verplichtingen die uit artikel 19 IVRK voortvloeien.¹² In *General Comment nr. 13* is onder andere neergelegd dat er gespecialiseerde rechtbanken of gespecialiseerde rechters dienen te worden ingesteld voor de slachtoffers van kindermishandeling.¹³ Hierdoor kan er juridisch gezien ingegrepen worden bij geconstateerde of vermoede kindermishandeling. De kinderrechter kan immers kinderbeschermingsmaatregelen opleggen, waardoor de kinderrechter een essentiële rol heeft bij het bestrijden van kindermishandeling.

1.2. Probleemanalyse

Sinds de invoering van de kinderrechter hebben er verscheidene wetwijzigingen plaatsgevonden, waaronder de wet wijziging ondertoezichtstelling en de wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen, die een invloed hebben op de positie van de kinderrechter. Nadat de Eerste Kamer in juli 2016 vier wetsvoorstellen in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie (hierna: KEI) heeft aangenomen, werd besloten dat KEI gefaseerd in werking zou treden.¹⁴ De wetgever wil met KEI dat de rechtspraak toegankelijker wordt en dat de rechtsgang in het civiele recht en het bestuursprocesrecht waar nodig wordt

⁹ *Kamerstukken II* 1919/20, 409, nr. 3, p. 10.

¹⁰ Bruning 2001, p. 84.

¹¹ Meuwese, Blaak & Kaandorp (red.) 2005, p. 1.

¹² UN Document CRC/C/GC/13.

¹³ UN Document CRC/C/GC/13, par 56.

¹⁴ *Kamerstukken I* 2015/16, nr. 38, item 13.

gemoderniseerd.¹⁵ Een van de wetten van KEI heeft de intentie om de civiele rechter een grotere regierol en meer maatwerk te laten toekomen. Doordat de civiele kinderrechter gezien de civiele kinderbeschermingsmaatregelen onder de civiele rechter valt, kan KEI invloed hebben op de positie van de kinderrechter. Hierdoor rijst de vraag of de invoering van KEI de positie van de kinderrechter verandert.

Momenteel staat KEI nog in de kinderschoenen, waardoor het vooralsnog onduidelijk is in hoeverre KEI de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling heeft veranderd. Dit levert dan ook vele vragen op over de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling. Draagt KEI bij aan het bestrijden van kindermishandeling? Wat is de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling vanuit het IVRK? Is de positie van de kinderrechter door de invoering van KEI veranderd? Welke invloed of welke invloeden hebben hiertoe geleid? Draagt de kinderrechter, sinds de komst van KEI, meer of minder bij aan het bestrijden van kindermishandeling? Is de kinderrechter sindsdien actiever of lijdelijker geworden, of is dit hetzelfde gebleven? En bovenal: heeft KEI bijgedragen aan de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling gelet op de verplichting van Nederland vanuit het IVRK, of is deze positie ongewijzigd?

In de literatuur en de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) van de invoering van KEI ontbreekt een beschouwing ten aanzien van de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling. Met dit onderzoek wordt getracht daar verandering in brengen, juist omdat het van groot belang wordt geacht dat kindermishandeling wordt bestreden. Om hiervan een beeld te krijgen zullen de veranderingen in de positie van de kinderrechter onderzocht worden, tezamen met de invloed die KEI heeft op de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling. Zodoende wordt in deze scriptie onderzocht welke veranderingen van de positie van de kinderrechter hebben plaatsgevonden sinds de kinderrechter is ingevoerd, en of de bijdrage van de kinderrechter aan het bestrijden van kindermishandeling is gewijzigd, of dat deze positie ongewijzigd is ten aanzien van de internationale verplichting bij het bestrijden van kindermishandeling.

¹⁵ *Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 1.*

1.3. Het onderzoek

De vragen in de vorige paragraaf leiden tot de volgende centrale onderzoeksvraag in mijn onderzoek:

‘Welke veranderingen van de positie van de kinderrechter hebben er plaatsgevonden, en in hoeverre heeft het programma Kwaliteit en Innovatie bijgedragen aan de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling gelet op de verplichtingen van Nederland vanuit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind?’

Om mijn onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal gebruik worden gemaakt van de volgende deelvragen:

1. Wat is de aanleiding van het invoeren van de kinderrechter en welke veranderingen van de positie van de kinderrechter hebben sindsdien plaatsgevonden?
2. Wat is de intentie van de wetgever met het invoeren van KEI, welke invloed heeft KEI op de positie van de kinderrechter en in hoeverre is de positie van de kinderrechter veranderd sinds KEI?
3. In hoeverre waarborgt de kinderrechter de verplichting van Nederland om kindermishandeling te bestrijden vanuit het kinderrechtenperspectief?

De indeling van mijn onderzoek is als volgt vormgegeven. Allereerst zal in het volgende hoofdstuk antwoord worden gegeven op de vraag wat de intentie van de wetgever is om de overheid civielrechtelijk te laten ingrijpen in een gezin, wat de aanleiding en het belang van de invoering van de kinderrechter is en zal worden toegelicht welke veranderingen van de positie van de kinderrechter sinds de invoering hebben plaatsgevonden.

In het derde hoofdstuk wordt beschouwd welk doel de wetgever met het invoeren van KEI voor ogen had en de invloed van KEI op de positie van de kinderrechter zal worden besproken.

Aansluitend zal in hoofdstuk vier antwoord worden gegeven op de vraag in hoeverre de kinderrechter de verplichting van Staten om kindermishandeling te bestrijden gelet op de verplichtingen van Nederland vanuit het kinderrechtenperspectief waarborgt. Hierbij staat de verplichting van Staten om kindermishandeling te bestrijden vanuit het kinderrechtenperspectief centraal, waarbij specifiek wordt gekeken naar artikel 19 IVRK en *General Comment nr. 13*.

In het vijfde hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op mijn onderzoeksvraag en zullen er aanbevelingen voor mogelijke verbeterpunten worden gedaan.

1.4. Onderzoeksdomein

Gelet op de omvang van mijn onderzoek zal het onderzoek worden afgebakend. In deze paragraaf zullen twee termen die in het onderzoek aan bod zullen komen nader worden gespecificeerd, waarbij de focus in mijn onderzoek zal worden toelicht.

De kinderrechter

- In dit onderzoek staat de civiele kinderrechter in eerste aanleg centraal. Er zal echter ook enige aandacht worden geschonken aan de strafrechtelijke ontwikkelingen, aangezien deze van invloed zijn geweest op de invoering van de kinderrechter.¹⁶ Deze aandacht is echter minimaal, vanwege de focus op de civiele kinderrechter. Indien gesproken wordt over kinderrechter, wordt in dit onderzoek de civiele kinderrechter bedoeld.

KEI

- KEI staat voor het programma Kwaliteit en Innovatie. Ondanks dat de civiele kinderrechter, en daardoor het civiele recht in mijn scriptie centraal staat, zal ook het bestuursrecht in mijn onderzoek worden betrokken. Het bestuursrecht is namelijk van invloed geweest op de totstandkoming van KEI.¹⁷ Daarnaast is KEI naast het civiele recht ook op het bestuursrecht van toepassing.¹⁸

1.5. Methodologie

Om mijn onderzoeksvraag te beantwoorden zal op basis van het analyseren van relevante wetten en parlementaire stukken, juridische literatuur, jurisprudentie en het interviewen van verscheidene kinderrechters de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling worden bestudeerd. Om een goed beeld te krijgen van de Nederlandse praktijk zijn twee kinderrechters van de rechtbank Den Haag en twee kinderrechters van de rechtbank Rotterdam geïnterviewd. In de interviews is de visie van deze kinderrechters over de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling, de veranderingen in hun werkwijze in de loop der jaren en de kritiek of instemming met deze werkwijzen besproken.

¹⁶ Bruning 2001, p. 76.

¹⁷ Marseille, De Waard & Laskewitz 2015, pp. 2006-2014.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 1.

Deze standpunten kunnen worden herkend aan het tekstkader waarin deze geplaatst zijn. Hierbij wordt benadrukt dat –gelet op de omvang van mijn scriptie–de hoeveelheid interviews die zijn afgenomen beperkt zijn. Hierdoor kunnen er geen harde conclusies worden getrokken uit de standpunten van de kinderrechters die in mijn onderzoek naar voren komen. Daarentegen kan de zienswijze van de kinderrechters mijns inziens een inzicht vanuit de praktijk opleveren dat representatief is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

2. Invoering en positie van de kinderrechter

2.1. Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is het in kaart brengen van de aanleiding van het invoeren van de kinderrechter en de veranderingen van de positie van de kinderrechter sinds de invoering van de kinderrechter. Hierbij zal eerst de intentie van het wettelijke ingrijpen door de overheid door middel van civiele kindbeschermingsmaatregelen worden beschreven, in paragraaf 2.2. Op de totstandkoming van de kinderrechter zal vervolgens worden ingegaan, in paragraaf 2.3. Verder zullen de veranderingen van de positie van de kinderrechter worden beschreven, in paragraaf 2.4.

2.2. Wettelijk ingrijpen door de overheid

Ouders die hun kinderen mishandelen kunnen al geruime tijd voor de totstandkoming van civiele kindbeschermingsmaatregelen strafrechtelijk worden vervolgd, en als bijkomende straf uit het vaderlijk gezag worden ontzet.¹⁹ Dit blijkt echter niet in alle situaties voldoende te zijn. Daarom wordt, aan het eind van de negentiende eeuw, de vraag naar de mogelijkheid tot wettelijke bescherming van verwaarloosde (en delinquente) kinderen steeds groter.²⁰ Onder invloed van buitenlandse wetgeving, die direct overheidsingrijpen in het gezin ter bescherming van het kind mogelijk maakt door een beperking of ontneming van de ouderlijke macht, wordt in Nederland in 1901 een wetsvoorstel ingediend tot ontneming van de ouderlijke macht door invoering van de civielrechtelijke maatregelen ontheffing en ontzetting.²¹ Dankzij een krachtige beweging treden in 1905 de Kinderwetten in werking, waarbij de overheid middels deze twee maatregelen in het belang van het verwaarloosde en het misdadige kind kan ingrijpen in het ouderlijk gezag.²² Dit heeft een groeiende aandacht voor verwaarloosde en misdadige kinderen tot gevolg.²³

¹⁹ Op grond van artikel 30 (oud) WvSr; Bruning 2001, p. 11.

²⁰ Bruning 2001, p. 11.

²¹ Bruning 2001, p. 59.

²² Bruning 2001, p. 1; De Vries & Van Tricht 1903, p. 35.

²³ Van Toorenburg 1918.

De doelstelling van deze civiele kindbeschermingsmaatregelen is om hulp te bieden aan kinderen in plaats van hen te laten opgroeien tot misdadigers en vervolgens te straffen.²⁴ De achterliggende gedachte hierbij is zowel het beschermen van het kind als de maatschappij.²⁵

In de praktijk blijken de twee kindbeschermingsmaatregelen te veel een ‘alles of niets’ maatregel te zijn. De oorzaak van deze ‘alles of niets’ maatregelen is volgens Asser dat de kindbeschermingsmaatregelen een uiterst middel zijn en behoren te blijven.²⁶ In de praktijk wordt daarom gezocht naar minder vergaande maatregelen om in te kunnen grijpen in een gezin en hulp te bieden, waarbij rechters worden uitgelokt om de wettekst ruimer te interpreteren. De rechters blijven zich echter aan een strikte toepassing van de wet houden.²⁷ Volgens Bruning lijkt de tijd rijp te zijn voor een lichtere kindbeschermingsmaatregel, namelijk de ondertoezichtstelling.²⁸ De discussie over de gewenste verbetering van de kindbeschermingsmaatregelen concentreert zich met name op de invoering van het instituut kinderrechter.²⁹ In de volgende paragraaf zal dan ook de totstandkoming van de kinderrechter worden behandeld.

2.3. Totstandkoming kinderrechter

In de Verenigde Staten wordt de allereerste zitting van een kinderrechtbank in juli 1899 in Chicago gehouden, nadat eerder in april dat jaar de ‘*Act to regulate the treatment and control of dependent, neglect and delinquent children*’, ook wel de ‘*Juvenile Court Act*’ genoemd, is aangenomen.³⁰ De invoering van de Kinderwetten in 1905 in Nederland is een belangrijke verbetering voor de straf- en civielrechtelijke behandeling van kinderen. Alhoewel deze wetten als progressief worden bestempeld, zijn er geen ‘speciale’ rechters belast met de beslissingen van kinderkzaken. In Nederland wordt de kinderrechter namelijk pas ingevoerd op 1 november

²⁴ Wiarda 1974, p. 19.

²⁵ Bac 1998, p. 59.

²⁶ De Vries en Van Tricht 1903, p. 363.

²⁷ Doek 1972, p. 15.

²⁸ Bruning 2001, p. 59; In dit onderzoek zal de ondertoezichtstelling slechts nader wordt belicht, wegens gebrek aan ruimte zullen de andere kindbeschermingsmaatregelen niet aan bod komen.

²⁹ Doek 1972, p. 28.

³⁰ http://homicide.northwestern.edu/docs_fk/homicide/laws/ill_juvenile_court_act_1899.pdf ; Bac 1998, p. 7 & 14.

1922, tegelijk met de ondertoezichtstelling.³¹ Dit gebeurt onder invloed van buitenlandse voorbeelden en het ‘kinderstrafrecht’. In de volgende subparagrafen wordt de voorgeschiedenis van de invoering van de civiele kinderrechter en het ontstaansbelang van de kinderrechter verder toegelicht.

2.3.1. *De voorgeschiedenis van het ontstaan van de kinderrechter*

De wens om een kinderrechter in te stellen komt in de eerste plaats voort uit de onvolkomenheden die men bij het toenmalige ‘kinderstrafrecht’ tegenkwam.³² Er blijkt een toenemende behoefte aan meer informatie over de omgeving waarin het kind werd opgevoed, over zijn karakter, gedrag en de oorzaken die hieraan ten grondslag lagen.³³ Bovendien wil men tegelijkertijd de procedure zodanig aanpassen dat die een kindvriendelijk karakter krijgt.³⁴ Er is hierbij weinig aandacht voor de eisen aan de rechters die het ‘kinderstrafrecht’ vorm moeten geven.³⁵

In 1905 vraagt Eerste Kamerlid Kist, enkele jaren na de invoering van de Amerikaanse *juvenile court*, aan de minister om een ‘kinderkamer’ als denkbeeld in overweging te nemen.³⁶ Vrij snel resulteert dit erin dat in Amsterdam een kamer van de rechtbank wordt aangewezen voor het behandelen van alle zaken die kinderen betreffen.³⁷ Volgens PhD kandidaat Van Verschuer houdt dit overigens niet in dat dit een op het kind afgestemde wijze van berechting is.³⁸

In 1910 maken een aantal Nederlanders – op uitnodiging van de Amerikaanse regering – een rondreis langs verschillende kinderrechtbanken in de Verenigde Staten.³⁹ Deze bezoekers zijn zeer lovend over het Amerikaanse systeem wat betreft de kinderrechtbanken, en pleiten dan

³¹ Wet van 5 juli 1921, *Stb.* 834.

³² Delfos & Doek 1983, p. 106; Er is niet daadwerkelijk sprake van een kinderstrafrecht, maar er kwam in het strafrecht wel het besef dat kinderen kwetsbaarder zijn dan volwassenen, waardoor zij extra bescherming verdienen.

³³ *Kamerstukken II* 1919/20, 490, nr. 3 p. 4.

³⁴ De Vries en Van Tricht 1903 pp. 382-384.

³⁵ Doek 1972, p. 17.

³⁶ Handelingen van de Eerste Kamer, 1904-1905, blz. 558 uit J.E. Doek 1972, p. 17.

³⁷ Doek 1972, p. 17.

³⁸ Van Verschuer 1912, p. 236.

³⁹ Bac 1998, p. 64.

ook voor invoering van kinderrechtbanken in Nederland.⁴⁰ Ook in andere staten in de Verenigde Staten ontstaan wetten die de invoering van kinderrechtbanken regelen, net zoals in verschillende landen in Noord-Europa.⁴¹ Zo heeft de Verenigde Staten in 1906 al in vierentwintig staten een kinderrechtbank, en behandelt de wet ‘*sur la protection de l’enfance*’ van 15 mei 1912 de invoering van de kinderrechtbanken in België.⁴² Nederland volgt deze ontwikkelingen op de voet. In 1913 zegt hoogleraar Simons in een inleiding voor de Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming het volgende: ‘*Al datgene wat te dien aanzien bij ons bepaald is, brengt mede, dat onze tegenwoordige wetgeving vreemd is aan al datgene wat ons in den eigenlijken zin van het woord een kinderrecht of een kinderrechtbank zou kunnen geven.*’⁴³ Hij stelt dan ook voor om een proef te doen door een kinderrecht in te voeren in drie arrondissementen, te weten Amsterdam, ’s-Gravenhage en Rotterdam.⁴⁴

Hoewel de discussie over de invoering van kinderrechtbanken begint vanuit het ‘kinderstrafrecht’, wordt de kinderrecht vanaf 1918 gezien als oplossing voor het tekort aan mogelijkheden bij de civiele kinderbeschermingsmaatregelen.⁴⁵ Dit is het gevolg van het optreden van raadsheer en tevens vicepresident van de Hoge Raad, Bosch.⁴⁶ Waar in het ‘kinderstrafrecht’ de kinderrecht ten aanzien van de uitvoering van de maatregelen geen bijzondere bevoegdheden beoogt te krijgen, wordt de positie van de kinderrecht in het civiele recht bijzonder sterk.⁴⁷ Volgens PhD kandidaat Doek speelt hierbij de aanleiding tot de instelling van de kinderrechtbankcommissie een rol.⁴⁸ In de volgende subparagraaf zal nader op deze commissie worden ingegaan.

2.3.2. *Het belang van de kinderrecht*

Bosch, lid van de kinderrechtbankcommissie, wil het optreden van de kinderrecht niet beperken tot strafzaken, maar ijvert ook voor het toekennen van bevoegdheden voor de

⁴⁰ Van Hamel 1911, pp. 173-174.

⁴¹ Bruning 2001, p. 72.

⁴² Bruning 2001, p. 72.

⁴³ Simons, Inleiding gehouden op 5 april 1913.

⁴⁴ Simons, Inleiding gehouden op 5 april 1913.

⁴⁵ Bruning 2001, p. 76.

⁴⁶ Doek 1972, pp. 29-31.

⁴⁷ Op de bevoegdheden van de civiele kinderrecht zal in paragraaf 2.4.1 worden ingegaan.

⁴⁸ Doek 1972, p. 36.

kinderrechter in civiele zaken.⁴⁹ Bovendien pleit Bosch voor de ondertoezichtstelling van een gezin als het gevaar dreigt dat kinderen door de beslissing van de rechter uit de gezinssituatie worden weggehaald, indien er geen verbetering in het gezin optreedt. Er is discussie over de inhoud van het wetsvoorstel dat door de kinderrechtbankcommissie wordt gedaan.⁵⁰ Hierbij staat de reikwijdte van de civielrechtelijke bevoegdheid van de kinderrechter centraal.⁵¹

De aanstelling van de kinderrechter wordt van belang geacht omdat hij enerzijds rekening kan houden met de opvattingen en gedragingen van de ouders, en anderzijds de belangen van het kind niet uit het oog moet verliezen.⁵² Het belangrijkste motief voor het invoeren van de kinderrechter is om voor de toepassing van de ondertoezichtstelling te beschikken over: *“een lening, vlug werkend, gemakkelijk toegankelijk orgaan, dat voortdurend op de hoogte is en blijft van het gezin, waartoe het behoort. Een zoodanig rechterlijk orgaan kan niet anders zijn dan een alleensprekende rechter, tusschen wien en zijn justitiabelen persoonlijk aanraking bestaat, welke in geval van collegiale rechtspraak is uitgesloten...een ‘unus iudex’ dus.”*⁵³ De kinderrechter krijgt dus een centrale plaats bij de ondertoezichtstelling. De achterliggende gedachte bij het invoeren van de kinderrechter is dan ook het toepassen van de ondertoezichtstelling.⁵⁴ Dit heeft als gevolg dat op 1 november 1922 zowel de wet tot invoering van de kinderrechter in werking treedt, als dat vanaf dan de ondertoezichtstelling als civielrechtelijke kindbeschermingsmaatregel geldt.⁵⁵

⁴⁹ Doek 1972, p. 39.

⁵⁰ Doek 1972, pp. 40-41.

⁵¹ Bruning 2001, p. 80.

⁵² Bruning 2001, p. 81.

⁵³ *Kamerstukken II 1919/20*, 409, nr. 3, p. 8.

⁵⁴ Bruning 2001, p. 82.

⁵⁵ Wet van 5 juli 1921, *Stb.* 834.



DE EERSTE AMSTERDAMSCH E KINDERRECHTER
(Mr. G. T. J. de Jongh)

2.4. De verandering van de positie van de kinderrechter

In 2022 is het een eeuw geleden dat de kinderrechter is ingevoerd. Sinds die tijd is de positie van de kinderrechter sterk ontwikkeld en zijn er verscheidene veranderingen in het takenpakket van de kinderrechter aangebracht. In de volgende subparagrafen zullen deze verschuivingen aan bod komen.

2.4.1. *Verschuivingen in de periode 1922-1995*

Uit subparagraaf 2.3.2 volgt dat bij de invoering van de kinderrechter de nadruk komt te liggen op het fungeren van de kinderrechter bij de toepassing van de ondertoezichtstelling.⁵⁶ Vaak ontstaat hierbij een persoonlijke betrekking tussen de kinderrechter en het kind.⁵⁷ Een kinderrechter die destijds buitengriffier was omschrijft het als volgt:

“In die tijd werkte de kinderrechter met een enorme stapel OTS-dossiers, en kende dat gezin en de kinderen van haver tot gort. (...) Dus het was heel erg een spin in het web. Veel meer dan nu.” – Kinderrechter Rotterdam d.d. 7 juni 2018.

Dat de kinderrechter deze positie heeft komt doordat hij niet alleen de rechtsprekende, maar ook de uitvoerende functie van de wetgever toebedeeld heeft gekregen.⁵⁸ Hierbij is de kinderrechter ver afgedwaald van het beginsel van de trias politica van Montesquieu, waar een scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht wordt bepleit.⁵⁹ De persoonlijke betrekking van de kinderrechter met het kind, dat in zijn uitvoerende functie tot zijn recht komt, wordt gerechtvaardigd door het feit dat de kinderrechter daardoor meer oog heeft voor het belang van het kind.⁶⁰ De kinderrechter ontwikkelt initiatieven en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Hierdoor kan hij ambtshalve beslissingen nemen.⁶¹ Dit heeft tot gevolg dat zodra een kind onder toezicht staat, de

⁵⁶ Delfos & Doek 1983, p. 106.

⁵⁷ *Kamerstukken II* 1919/20, 490, nr. 3, p. 4.

⁵⁸ De kinderrechter is lid van de arrondissementsrechtbank waarbij hij is belast met de rechtspraak over minderjarigen. Daarnaast staat de gezinsvoogd op grond van artikel 255 boek 1 BW onder leiding van de kinderrechter, wat betreft het toezicht op minderjarigen; Delfos & Doek 1983, p. 111.

⁵⁹ Geschriften van De Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming 1955, p. 113.

⁶⁰ Goldstein, Freud & Solnit 1979, p. 95.

⁶¹ Geschriften van De Nationale federatie de Nederlandse bond tot kinderbescherming 1955, p. 114.

kinderrechter actief is.⁶² De kinderrechter heeft voor zijn beslissingen nauwelijks rechtsregels als richtsnoer; hij heeft de vrijheid voor doelmatigheidsoverwegingen.⁶³

Maatschappelijke veranderingen zetten echter druk op de actieve positie van de kinderrechter. De samenleving en de politiek worden namelijk kritischer ten opzichte van de positie van de kinderrechter.⁶⁴ Dit heeft uiteindelijk geleid tot de benoeming van twee commissies, die de positie van de kinderrechter gingen onderzoeken. In 1964 wordt de *Commissie Enschedé* ingesteld, die als taak heeft de problemen binnen de kinderrechtspraak naar voren te brengen.⁶⁵ Deze commissie komt tot de conclusie dat de dubbele functie van de kinderrechter, bestaande uit de rechtsprekende en uitvoerende functie, niet tot problemen leidt.⁶⁶ De commissie is van mening dat de positie van de kinderrechter als rechter niet wordt aangetast.⁶⁷ Maar deze conclusie leidt wel tot discussie over de positie van de kinderrechter binnen de toepassing van de ondertoezichtstelling. In 1965 wordt dan ook de *Commissie Wiarda* ingesteld, die in 1971 haar bevindingen presenteert.⁶⁸ Deze commissie wordt gezien als initiatiefnemer van de wetswijziging van de ondertoezichtstelling, waarbij een scheiding der machten wordt aangebracht.⁶⁹ Deze commissie neemt het standpunt in dat de kinderrechter niet meer verantwoordelijk moet zijn voor zowel het uitvoeren als het uitspreken van de ondertoezichtstelling, maar slechts voor de rechtsprekende functie.⁷⁰ In 1979 wordt dan ook, naar aanleiding van het voorstel om de rechtsprekende en uitvoerende functie van de kinderrechter te scheiden, een voorontwerp van de wet tot herziening van de ondertoezichtstelling gepubliceerd.⁷¹ Er is echter kritiek op dit voorstel. Deze kritiek richt zich niet op de overdracht van de uitvoerende functie van de kinderrechter naar de

⁶² Hoe meer zeggenschap partijen hebben, hoe lijdelijker een rechter is. Een lijdelijke rechter kan niet meer, of iets anders toewijzen dan hetgeen wordt verzocht. Een actieve rechter is het tegenovergestelde van een lijdelijke rechter. Hieruit volgt dat een lijdelijke rechter minder invloed kan uitoefenen dan een actieve rechter; Timmersmans & Sommers 2017, p. 24; Crommelin 2007, p. 33.

⁶³ Wiarda 1974, p. 28.

⁶⁴ Doek 1972, pp. 208- 213.

⁶⁵ Bruning 2001, p. 144.

⁶⁶ Rapport commissie Kinderrechtspraak 1968, p. 5.

⁶⁷ Bruning 2001, p. 145.

⁶⁸ Rapport commissie herziening Kinderbeschermingsrecht 1971.

⁶⁹ Bruning 2001, p. 145.

⁷⁰ Rapport commissie herziening Kinderbeschermingsrecht 1971, p. 176.

⁷¹ Bruning 2001, p. 146.

gezinsvoogdijinstelling, zoals de commissie bepleit, maar is er juist op gericht dat alle kinderbeschermingsmaatregelen herzien dienen te worden.⁷² Deze wens verdwijnt echter, waardoor het wetsvoorstel eind jaren zeventig van de politieke agenda verdwijnt.⁷³

Omdat in de jaren 1988 en 1989 bij de Tweede Kamer klachten vanuit de samenleving binnenkomen over de kinderbescherming worden de *Commissies Gijbers* en *Vliegenthart* ingesteld, met als doel om de klachten over het functioneren van de kinderbescherming te analyseren.⁷⁴ Het belangrijkste knelpunt dat door deze twee commissies wordt geconstateerd is de ongelijkheid van procespartijen. Er wordt aan de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de kinderrechter getwijfeld, aangezien de kinderrechter zowel de rechtsprekende als de uitvoerende functie heeft.⁷⁵ Doordat de samenleving vindt dat de kinderrechter niet beide functies dient uit te voeren, aangezien dit strijdig is met artikel 5 en 6 EVRM, komt de positie van de kinderrechter onder druk te staan.⁷⁶ De staatssecretaris van Justitie geeft het volgende als reactie op de rapporten: ‘*Dat het samengaan van een rechtsprekende en een uitvoerende functie slecht te verenigen zijn met het uitgangspunt van rechterlijke onpartijdigheid. Het scheiden van de rechtsprekende en uitvoerende functie doet recht aan artikel 6 EVRM.*’⁷⁷ De staatssecretaris is dan ook een wetsvoorstel aan het voorbereiden waarin de beslissing over het uitspreken van een ondertoezichtstelling door de kinderrechter wordt gescheiden van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de maatregel. In de volgende subparagraaf zal nader op dit wetsvoorstel worden ingegaan.

2.4.2. *Verschuivingen in de periode 1995-2005*

Op 19 december 1990 presenteert de staatssecretaris de nota *Justitiële jeugdbescherming: met recht in beweging*. Hierin wordt het plan om de rechtsprekende en de uitvoerende functie van

⁷² Bruning 2001, p. 146; De kinderbeschermingsmaatregelen bestaan uit de ontheffing, de ontzetting en de ondertoezichtstelling. De reden om deze maatregelen te herzien is zodat de maatregelen meer op elkaar kunnen worden afgestemd.

⁷³ Bruning 2001, p. 147.

⁷⁴ *Kamerstukken I* 1990/91, 21 818 nrs. 1-2, p. 4.; Rapport subcommissie Kinderbescherming 1990; Rapport commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderkinderbescherming 1990.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nr. 2, p. 23; Willink 1998, p. 8.

⁷⁶ Willink 1998, p. 8; Rapport commissie herziening strafrecht voor jeugdigen 1982, p. 22; *Kamerstukken II* 1992/93, 23 003, nr. 3, p. 2.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nrs. 1-2, p. 23.

de kinderrechter te scheiden bekend gemaakt.⁷⁸ De taak van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen wordt bij de kinderrechter weggehaald en wordt bij de gezinsvoogdijinstelling gelegd.⁷⁹ De achterliggende gedachte hierbij is dat de kinderrechter hierdoor meer distantie tot de kinderen en het gezin behoudt, wat de onafhankelijkheid ten goede komt.⁸⁰ Deze plannen zijn dan ook overgenomen bij de wetwijziging van 1995.⁸¹

Op 1 november 1995 verandert de functie van de kinderrechter met de komst van bovenstaande wijziging drastisch.⁸² Daar waar de kinderrechter actief was, verliest hij door deze wetwijziging zijn ambtshalve bevoegdheden, waardoor hij slechts op verzoek kan beslissen.⁸³ Hierdoor heeft de kinderrechter onder andere niet langer de zeggenschap over de termijnen.⁸⁴ Hieruit volgt dat de kinderrechter geen inbreng meer heeft inzake het uitvoeringsbeleid. Slechts bij de beslissing tot wijziging van de beperking door de gezinsvoogdijinstelling van het contact tussen de met het gezag belaste ouder en het kind kan de rechter nog zelf zijn beleid bepalen.⁸⁵ Daarnaast is de kinderrechter niet meer verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling, waardoor hij slechts een toetsende en conflictbeslechtende rol heeft.⁸⁶ Deze wetwijziging heeft dan ook volgens gezinsvoogden geleid tot meer zuiverheid in de taakverdeling van de kinderrechter als juridische beslisser, de gezinsvoogdijinstellingen als uitvoerende instantie, en de ongewijzigde functie van de Raad voor de Kinderbescherming als verzoekende instantie.⁸⁷

De minister van Justitie heeft tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel toegezegd dat het voorstel binnen vijf jaar na invoering van de wet geëvalueerd zal worden.⁸⁸ In september 1999 wordt dan ook door het Verwey-Jonker instituut in opdracht van het

⁷⁸ *Kamerstukken II* 1989/90, 21 327, nr. 3.

⁷⁹ *Kamerstukken I* 1990/91, 21 980, nr. 2, p. 23; *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nrs. 1-2, p. 24.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nr. 2, p. 23.

⁸¹ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 003, nr. 3.

⁸² Wet wijziging van de ondertoezichtstelling op 1 november 1995, *Stb.* 1995/255.

⁸³ Bruning 2001, p. 148.

⁸⁴ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 15.

⁸⁵ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, pp.15-16.

⁸⁶ *Kamerstukken II* 1990/91, 21 980, nrs. 1-2, p. 27.

⁸⁷ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 55.

⁸⁸ *Kamerstukken II* juni 1984, 23 003, TK 79-5439.

Ministerie van Justitie een werkgroep gestart om het effect van de wetswijziging te onderzoeken.⁸⁹ Voor dit onderzoek zijn onder andere kinderrechtshouders geïnterviewd. Uit dit onderzoek volgt dat de kinderrechtshouders van mening zijn dat het opheffen van het informele spreekuur van de kinderrechtshouder tot meer drempels leidt voor betrokkenen om naar de kinderrechtshouder te stappen.⁹⁰ Hierdoor zijn zij van mening dat de belangen van de ouders en de kinderen onvoldoende gewaarborgd zijn. De kinderrechtshouders zijn dan ook unaniem van oordeel dat de wetswijziging niet tot meer rechtsbescherming heeft geleid.⁹¹ Daarnaast geven de kinderrechtshouders aan dat gezinsvoogden nog niet altijd goed functioneren, waardoor de kinderrechtshouders meer naar zich toetrekken dan dat zij volgens de wettelijke regeling zouden mogen.⁹² Een aantal kinderrechtshouders wil dan ook een ruimere bevoegdheid, zodat zij meer beslissingen van de gezinsvoogdinstellingen kunnen toetsen.⁹³ Vanuit de advocatuur wordt onderschreven dat de kinderrechtshouder nu op te veel afstand staat, en dat terwijl de advocatuur van mening is dat de kinderrechtshouder een zeer belangrijke rol als toezichthouder heeft.⁹⁴ Daarnaast geven de gezinsvoogden aan dat zij het overleg en de inbreng van de kinderrechtshouder missen en dat zij de administratieve werkdruk hoog vinden.⁹⁵ Uit het rapport van de werkgroep volgt dat er in de uitvoeringspraktijk een aantal problemen is geconstateerd als gevolg van de gewijzigde taken en verantwoordelijkheden van de Raad voor de Kinderbescherming, de gezinsvoogdinstelling en de kinderrechtshouder. De werkgroep heeft dan ook diverse aanbevelingen gedaan om deze problemen aan te pakken.⁹⁶

De overdracht van de uitvoerende bevoegdheid van de ondertoezichtstelling aan de gezinsvoogdinstellingen in 1995 heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van de zorg onvoldoende is en dat er problemen zijn over de rechtspositie van de gezinsvoogdinstellingen en van de

⁸⁹ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 7.

⁹⁰ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 57.

⁹¹ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, pp. 56-57.

⁹² Een bijvoorbeeld hiervan is dat in een beschikking van de kinderrechtshouder een 'opdracht' aan de gezinsvoogd wordt gegeven in de vorm van een rechterlijke overweging; De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 65.

⁹³ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 65.

⁹⁴ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 107.

⁹⁵ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 55.

⁹⁶ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, pp. 123-136.

ouders.⁹⁷ In 2005 treedt de Wet op de Jeugdzorg (hierna: WJZ) in werking, die poogt om de geconstateerde problemen te herzien en te verbeteren. De WJZ is een kaderwet, wat een wet inhoudt die algemene regels geeft voor bepaalde aspecten die in nadere regelgeving verder worden uitgewerkt.⁹⁸ Daarnaast wordt begin 2005 het programma *Beter Beschermd* geïntroduceerd, met als doel om de kwaliteit van de jeugdbescherming te vergroten. In de volgende subparagraaf zal hier nader op in worden gegaan.

2.4.3. *Verschuivingen in de periode 2005 tot KEI*

Het uitvoeren van de kinderschermingsmaatregelen ter bescherming van het kind levert in de praktijk de nodige problemen op, waardoor er nog altijd kritiek op het jeugdzorgstelsel bestaat.⁹⁹ Aan de hand van het programma *Beter Beschermd* is in 2005 een werkgroep geïnstalleerd, die het adviesrapport *Kinderen Eerst* in 2009 uitbracht. De intentie van dit rapport is een effectieve en efficiënte jeugdbescherming, die kan worden bereikt als er op een eerder tijdstip de juiste kinderschermingsmaatregelen worden getroffen, zodat mede als gevolg daarvan de gezagsbepalende en gezagsontnemende maatregelen beter op elkaar aansluiten.¹⁰⁰ Dit rapport resulteert in het opstellen van het wetsvoorstel herziening Kinderbeschermingsmaatregelen en de Jeugdwet in 2015. Beide wetten staan los van elkaar, maar zij vullen elkaar ook aan.

De Jeugdwet bepaalt in hoofdlijnen dat de jeugdhulpverlening wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten.¹⁰¹ Hierdoor worden gemeenten verantwoordelijk voor onder andere het bestrijden van kindermishandeling. Het Rijk blijft hierbij ook, door internationale verplichtingen, verantwoordelijk voor de jeugdhulp.¹⁰² Het doel van de Jeugdwet is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en efficiënter te maken.¹⁰³ Er is echter veel kritiek bij de kinderrechters op de uitvoering van de Jeugdwet, omdat de Jeugdwet in veel gevallen tot gevolg heeft dat de uitvoering van de jeugdhulp wordt vertraagd, aangezien er bij gemeenten onvoldoende kennis

⁹⁷ De Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000, p. 25.

⁹⁸ Van den Berg & Vlaardingerbroek 2005, p. 29.

⁹⁹ Vlaardingerbroek 2007, p. 1.

¹⁰⁰ Vlaardingerbroek 2007, p. 1.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 2; *Kamerstukken II* 2013/14, 33 684, A (*Stb.* 2014,105).

¹⁰² Friele (et al.) 2018, pp. 15 & 166.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 2, p. 2.

aanwezig is.¹⁰⁴ Een kinderrechter wijst erop dat de invoering van de Jeugdwet niet in het belang van het kind is:

“Alle ervaren gezinsvoogden werden ontslagen. (...) Want de GI’s wisten niet of zij gecontracteerd werden, dus alle dure krachten werden eruit geflikkerd. (...) En dan moest er een nieuwe gezinsvoogd komen, want dan mocht die gezinsvoogd niet meer blijven. Het was een drama. Al die overgangen. Een kind wil gewoon een vertrouwde persoon, die wil niet elk half jaar een gezinsvoogd. Dat is belachelijk. Als er iets tegen het belang van het kind is, is het dat. (...) Het is nu iets meer gestabiliseerd, maar het dreigt nog steeds. (...) Het is een weeffout. Dit kan niet. Dit had nooit gemogen. Het is echt over de hoofden van de kinderen besloten. (...) We kunnen die kinderen niet de goede zorg bieden op deze manier. (...) En de wachtlijstproblematiek is alleen maar erger geworden. Het feit dat die wachtlijsten zo zijn toegenomen is beslist een uitvloeisel van de Jeugdwet. (...) Specialistische hulp is ook zoiets. De gemeente koopt het gewoon niet in. (...) Ik vind het een enorme belemmerende factor, hoe het op dit moment geregeld is. En dan kan ik echt niet zoveel hoor.” – Rechtbank Rotterdam d.d. 7 juni 2018.

Deze problematiek wordt in de eerste evaluatie van de Jeugdwet bevestigd.¹⁰⁵ Het gevolg van deze problematiek is dat kinderen niet de juiste hulpverlening geboden kan worden.¹⁰⁶ Het is dan ook van belang dat de kinderrechter de gemeenten kan verplichten om meer specialistische hulpverlening in te kopen. Gemeenten dienen hun verantwoordelijkheid hierin te nemen.¹⁰⁷

De wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen bevat een aantal elementen die de kinderrechter meer regie geeft over de uitvoering van de maatregel. Daarnaast wordt hem meer bevoegdheden toegekend.¹⁰⁸ Zo kan de kinderrechter ambtshalve een ondertoezichtstelling uitspreken in een situatie waarin om een ondertoezichtstelling wordt verzocht, en de kinderrechter van oordeel is dat ook voor andere kinderen in het gezin de wettelijke gronden van een ondertoezichtstelling zijn vervuld. Daarnaast kan hij een schriftelijke aanwijzing

¹⁰⁴ Interview kinderrechter d.d. 24 mei 2018.

¹⁰⁵ Friele (et al.) 2018, pp. 529-546.

¹⁰⁶ Interview kinderrechter d.d. 7 juni 2018.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 3.

¹⁰⁸ Brands-Bottema 2014.

bekrachten, of deze geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren. Voort kan hij een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken of een regeling inzake de uitoefening van het recht op omgang vaststellen of wijzigen. En is de geschillenregeling ingevoerd, die het mogelijk maakt dat geschillen over de uitvoering van de ondertoezichtstelling door de kinderrechter worden beslecht.¹⁰⁹ Waar de kinderrechter in 1995 lijdelijk was, wordt de kinderrechter door deze wet aldus meer actief:

‘Ja, ik merk wel dat met de nieuwe wet, dat ik op zittingen ook wel wat meer vraag naar: ‘en hoe nu verder?’ En het perspectief is natuurlijk ook veel belangrijker geworden, en de aanvaardbare termijn speelt mee. Dus ik denk dat we er veel alerter op zijn, van een ondertoezichtstelling mag niet levenslang of tot je achttiende blijven als het ook op een andere manier kan.’ – Rechtbank Den Haag d.d. 29 mei 2018.

Het uitgangspunt hierbij is de invulling van het belang van het kind.¹¹⁰ De wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen brengt met zich mee dat de maatregelen van ontheffing en ontzetting uit het ouderlijk gezag worden vervangen door één kindbeschermingsmaatregel, namelijk de beëindiging van het gezag.¹¹¹ Bij de gezagsbeëindiging is het in tegenstelling tot de ontheffing van het gezag niet vereist dat de ouder met de beëindiging van het gezag instemt. Hierdoor is het mogelijk dat er niet in alle gevallen een ondertoezichtstelling aan een gezagsbeëindiging vooraf dient te gaan, maar dat de gezagsbeëindiging direct kan worden opgelegd door de kinderrechter.¹¹² Dit heeft als gevolg dat sneller tot beëindiging van het gezag kan worden verzocht, en kan worden overgegaan.¹¹³ Een kinderrechter geeft aan dat het van belang is om sneller door te pakken met gezagsbeëindiging indien er geen perspectief voor thuisplaatsing meer is:

‘Mijn visie is: geen perspectief naar huis, gezag beëindigen. Meteen, gewoon doen. Het is alleen maar beter voor de verhoudingen. (...) Ik vind dat het nog onvoldoende wordt toegepast. De Raad loopt er nog steeds omheen. (...) Ik kreeg laatst weer een kind van zestien

¹⁰⁹ Brands-Bottema 2014, pp. 1-5.

¹¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 015, nr. 3, p. 2.

¹¹¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 11.

¹¹² Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 11.

¹¹³ Interview kinderrechter d.d. 31 mei 2018.

en een half met geen enkel perspectief voor terugplaatsing. Nu wordt de eerste OTS verzocht met machtiging uithuisplaatsing, terwijl er geen enkel perspectief op thuisplaatsing is. Ik heb gezegd: ik vind het de verkeerde maatregel, ga maar terug. (...) Het is de vraag of er geen gezagsbeëindiging moet komen, dat zet ik dan in de beschikking. Je moet echt doorpakken. Wij zijn kinderen aan het beschermen. Wij zijn niet ouders aan het beschermen. Een kind heeft belang bij stabiliteit en bij duidelijkheid. (...) Ik krijg de Raad ook altijd mee, als ik dit soort dingen uitleg. Dan zijn zij het altijd met mij eens.’’ – Rechtbank Rotterdam d.d. 7 juni 2018.

Dit is ook terug te zien in de cijfers.¹¹⁴ Er was namelijk de laatste jaren al sprake van een daling van het aantal ondertoezichtstellingen, maar sinds de wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen van kracht is, is het aantal enorm afgenomen, waartegen het aantal gezagsbeëindigingen sinds de wetswijziging is toegenomen.¹¹⁵

2.5. Tussenconclusie

Uit het hoofdstuk volgt dat het tot het eind van de negentiende eeuw ondenkbaar wordt geacht dat de overheid civielrechtelijk kan ingrijpen in een gezinssituatie. Het gezin wordt als heilig beschouwd en de verantwoordelijkheid voor het welzijn van kinderen wordt geheel overgelaten aan degenen die met het gezag over de kinderen waren belast, in de meeste gevallen de ouders. Maar vanuit de samenleving wordt de roep naar een wettelijke bescherming van kinderen die worden verwaarloosd of mishandeld steeds groter. In 1905 wordt als reactie hierop de civielrechtelijke maatregelen ontheffing en ontzetting ingevoerd, die overheidsingrijpen mogelijk maken. In de praktijk blijken deze kinderbeschermingsmaatregelen een ‘alles of niets’ maatregel te zijn, waardoor rechters zeer terughoudend zijn met het toepassen ervan. Er is dan ook behoefte aan een lichtere kinderbeschermingsmaatregel, de ondertoezichtstelling. Onder invloed van ontwikkelingen en succes in het buitenland en het ‘kinderstrafrecht, wordt de invoering van de kinderrechtster als de oplossing gezien voor het tekort aan civielrechtelijke kinderbeschermingsmaatregelen. Het belangrijkste argument voor het invoeren van de kinderrechtster is dan ook het toepassen van de ondertoezichtstelling. Dit heeft tot gevolg dat op

¹¹⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/17/minder-jongeren-onder-toezicht-meer-onder-voogdij>

¹¹⁵ In 2011 waren er bijna 38.000 kinderen onder toezicht gesteld. Eind 2014 waren dit er 25.320, en begin 2015 totaal 21.730. Dit is een daling van ruim 15%. CBS, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering, eerste halfjaar 2017.

1 november 1922 zowel de kinderrechter als de ondertoezichtstelling, als civiele kinderbeschermingsmaatregel wordt ingevoerd.

Verder is in dit hoofdstuk duidelijk geworden dat er drie belangrijke veranderingen in de positie van de kinderrechter zijn geweest. De eerste is de invoering van de kinderrechter, waarbij hij zowel de rechtsprekende als uitvoerende functie toebedeeld kreeg. De kinderrechter kan ambtshalve beslissingen nemen, waardoor hij zeer actief bij de uitvoering betrokken is. In de loop van de tijd komt er daardoor steeds meer kritiek vanuit de samenleving en de politiek op zijn functioneren, omdat er wordt getwijfeld aan zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Vandaar dat in 1995 de positie van de kinderrechter ingrijpend wordt gewijzigd. De taak van de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen wordt namelijk bij de kinderrechter weggehaald en bij de gezinsvoogdijinstelling gelegd. Daar waar de kinderrechter actief was, verliest hij door deze wetwijziging zijn ambtshalve bevoegdheden en wordt de kinderrechter lijdelijk. Vervolgens zijn er diverse onderzoeken en rapporten, met name over de kwaliteit van het jeugdzorgstelsel. Dit resulteert in 2015 in de invoering van de Jeugdwet en de wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen. De invoering van de Jeugdwet zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp bij de gemeenten komt te liggen. De Jeugdwet wordt door de kinderrechters die zijn geïnterviewd niet als positief ervaren. Zij vinden dat de uitvoering vertraging oploopt door ondeskundigheid bij gemeenten. Daarnaast is er veel onduidelijkheid bij gecertificeerde instellingen over de te sluiten contracten met gemeenten, waardoor veel ervaren gezinsvoogden ontslagen zijn. Voorts zijn de wachtlijsten gegroeid. En de gemeente koopt te weinig of te laat specialistische hulp in. Het is dan ook van belang dat de wetgever de kinderrechter rechtsmiddelen geeft, zodat de kinderrechter de gemeenten kan verplichten om meer specialistische hulpverlening in te kopen. De wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen geeft de kinderrechter meer regie over de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen. Bovendien wordt de kinderrechter door deze wet meer ambtshalve bevoegden toegekend, zoals het ambtshalve uitspreken van een ondertoezichtstelling in een situatie waarin om een ondertoezichtstelling wordt verzocht, en de kinderrechter van oordeel is dat ook voor andere kinderen in het gezin de wettelijke gronden van een ondertoezichtstelling zijn vervuld. Tevens heeft deze wet tot meer gezagsbeëindigingen geleid in gevallen waarbij er geen perspectief is om teruggeplaatst te worden bij ouder(s). De kinderrechter is hierbij actiever geworden, doordat hij opdrachten aan de Raad, de gecertificeerde instellingen, de ouders en het kind geeft en meer naar het perspectief van het kind vraagt.

Samenvattend kan dus worden gezegd dat de kinderrechter in 1922 is ingevoerd met als doel om de ondertoezichtstelling toe te passen. Bij de invoering heeft de kinderrechter zowel de rechtsprekende functie als de uitvoerende functie toebedeeld gekregen, waarbij hij ambtshalve beslissingen kan nemen. Het gevolg hiervan is een actieve kinderrechter. Vervolgens is er steeds meer kritiek vanuit de samenleving op deze positie van de kinderrechter gekomen. Dit resulteert in 1995 erin dat de kinderrechter zijn ambtshalve bevoegdheden verliest en lijdelijk is. Sinds 2015 is de kinderrechter weer meer actief geworden door de invoering van de wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen, aangezien hij meer regie over de uitvoering van de maatregelen krijgt en de daarvoor noodzakelijke bevoegdheden krijgt. In het volgende hoofdstuk staat de vraag centraal welke invloed KEI heeft op de positie van de kinderrechter. Met de invoering van de KEI wil de overheid de rechter namelijk meer regie en maatwerk laten toekomen. Hierdoor is de verwachting dat de kinderrechter zich (nog) actiever zal gaan opstellen.

3. Programma Kwaliteit en Innovatie

3.1. Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk volgt dat de positie van de kinderrechter door verschillende wetwijzigingen is veranderd. Er is sprake van een golfbeweging; daar waar de kinderrechter in 1922 actief was, werd hij in 1995 lijdelijk en is de kinderrechter sinds 2015 weer meer actief. Nadat in de Eerste Kamer in juli 2016 het wetsvoorstel KEI werd aangenomen, is besloten dat de wet gefaseerd in werking zou treden. Een van de belangrijkste uitgangspunten van KEI is dat van de rechter een grotere regierol tijdens de rechtsgang wordt verwacht en van hem meer maatwerk wordt verlangd. De vraag is of dat de positie van de kinderrechter zal beïnvloeden en of de actievare rol van de kinderrechter nog verder zal toenemen. In dit hoofdstuk zal de vraag worden behandeld in hoeverre KEI de positie van de kinderrechter heeft veranderd. Als eerste zal worden gekeken naar het doel van de wetgever met het invoeren van KEI, in paragraaf 3.2. Vervolgens zal worden ingegaan op de invloed die KEI heeft op de werkzaamheden van de kinderrechter, in paragraaf 3.3.

3.2. De intentie van de wetgever bij de invoering van KEI

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de gedachtegang van de totstandkoming van KEI niet nieuw is. In tegendeel zelfs; sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) in 1838 komt het streven naar een versnelde en vereenvoudigde civielrechtelijke procedure steeds terug.¹¹⁶ Niet alleen in het civiele recht wordt hiernaar gestreefd, ook in het bestuursrecht is dit het geval. Zo wordt in 2010 de vraag wat goede regie inhoudt aan de orde gesteld in het bestuursrecht, aangezien de procedure als onvoldoende efficiënt wordt gezien.¹¹⁷ Als reactie hierop wordt een nieuwe werkwijze, de Nieuwe Zaaksbehandeling (hierna: NZB), geïntroduceerd. Door de invoering van de NZB komt er een verschuiving van regie die uitsluitend op inhoud is gericht naar regie die op het proces is gericht.¹¹⁸ De gedachte hierachter is dat het van belang wordt geacht dat er wordt gekeken naar wat partijen nodig hebben om tot een voor hen acceptabele oplossing te komen. Pluspunten van de NZB zijn onder meer dat geschillen sneller en finaal worden berecht, dat situaties

¹¹⁶ Van de Sande, Steenberghe Van Tongeren 2017, p. 14.

¹¹⁷ Verburg 2013, pp. 19-20.

¹¹⁸ Marseille, De Waard & Laskewitz 2015, pp. 17 & 34-39.

gemakkelijker bereikt kunnen worden indien ze minder formeel worden aangepakt, dat er sneller tot praktische oplossingen kan worden gekomen, dan de sfeer informeler en ontspanner is en dat de rechter het idee heeft dat hij zelf meer bijdraagt aan de zaak.¹¹⁹ De bestuursrechter wordt dan ook door de NZB een actieve en oplossingsgerichte rechter. De procedure bij de bestuursrechter wordt hierdoor vereenvoudigd, sneller en doelmatiger.¹²⁰ Met dit in het achterhoofd komt op 6 april 2012 een groep rechters tijdens de zogenoemde Goede Vrijdagconferentie bij elkaar. Zij onderzoeken of een uniforme toegang tot de civiele rechter en de bestuursrechter mogelijk is, waarbij zij tot de conclusie komen dat er een meer uniform procesrecht dient te komen.¹²¹ Het uitgangspunt is een procedure die de rechter meer mogelijkheden biedt om regie te voeren, doordat er sprake is van een eenvoudige procedure, waarbij de rechter maatwerk kan leveren en waarin de rechter de termijnen en de doorlooptijden bewaakt.¹²²

Met de invoering van KEI wil de wetgever hieraan uitvoering geven. De wetgever wil bereiken dat door middel van het vereenvoudigen en het digitaliseren van het procesrecht de rechterlijke macht toegankelijk wordt en de rechtsgang in het burgerlijk- en bestuursrecht waar nodig wordt gemoderniseerd.¹²³ Het doel hierbij is het borgen en het verbeteren van het functioneren van de rechtspraak in Nederland. Volgens bestuursrechter Van de Sande kan dit worden samengevat in de vraag: ‘*hoe houden we de civiele en bestuursrechtelijke rechtspraak relevant voor rechtszoekenden en de samenleving?*’¹²⁴ Bolt, rechterlijk lid van het gerechtshof van de Rechtbank Midden-Nederland, en Mendlik, waarnemend president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven en lid van de Werkgroep Regie Civiel Bestuur, zijn van mening dat er voor een behandeling moet worden gezorgd die aansluit bij de behoeften van de betrokken partijen. Hiervoor is regie van de rechter nodig die zowel op het proces als op de inhoud is gericht.¹²⁵ In de volgende paragraaf zal de invloed van KEI op de kinderrechter worden besproken.

¹¹⁹ Marseille, De Waard & Laskewitz 2015, pp. 17-19.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 10; Marseille & Nihot 2013, p. 40.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 10; De wetgever wil er meer harmonisatie is met het bestuursprocesrecht en het civiele recht.

¹²² *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 10.

¹²³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 1.

¹²⁴ Van de Sande, Steenberghe & Van Tongeren 2017, p. 21.

¹²⁵ Bolt & Mendlik 2015, p. 2170.

3.3. De invloed van KEI op de kinderrechter

KEI leidt tot vijf wezenlijke veranderingen.¹²⁶ Een van deze veranderingen is dat de rechter meer sturing kan geven aan het verloop van de procedure, onder meer door vroegtijdig te overleggen met partijen.¹²⁷ KEI biedt daarmee de rechter meer ruimte om regie te voeren ten aanzien van het verloop van de procedure.¹²⁸ Daarnaast kan de rechter dankzij KEI meer maatwerk leveren.¹²⁹ Hierbij dienen de regie, de taakuitoefening en het maatwerk van de rechter samen te komen.¹³⁰ Een kinderrechter geeft aan dat er afkeer tegen KEI onder de kinderrechters is:

‘‘Wat ik merk is dat we koudwatervrees hebben, dat we een soort van allergie aversie hebben tegen veranderingen. En dat we er ook wel een beetje huiverig voor zijn.’’ – Rechtbank Den Haag d.d. 29 mei 2018.

Ondanks dat er aversie is tegen KEI, vinden de kinderrechters meer regie en meer maatwerk een goed plan.¹³¹ In de volgende subparagrafen zal nader op de regie en het maatwerk worden ingegaan, waarbij tevens aandacht wordt besteed aan het omstreden artikel 30p Rv.

3.3.1. Regie

Door de invoering van KEI wil de wetgever inhoud geven aan de regierol van de rechter.¹³² Daardoor zal niet alleen de procedure efficiënter en vlotter verlopen, maar heeft de rechter ook de mogelijkheid om het proces te beïnvloeden, zodat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan

¹²⁶ De vijf belangrijkste wijzigingen zijn: 1. De dagvaarding en het verzoekschrift worden samengevoegd tot één nieuwe procesinleiding 2. De verplichting tot betekening van een procesinleiding met tussenkomst van een deurwaarder vervalt 3. Er komen meer wettelijke termijnen voor processtappen 4. Meer regie en maatwerk van de rechter 5. Digitaal procederen; *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 5; Heemskerk, Teuben & Wieringa 2016, p. 2.

¹²⁷ Van Mierlo & Vonk 2015, p. 517.

¹²⁸ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 5.

¹²⁹ Op grond van artikel 30K Rv.

¹³⁰ Van de Sande, Steenberghe & Van Tongeren 2017, p. 41.

¹³¹ Interview kinderrechter d.d. 24 mei 2018.

¹³² *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 1.

de daadwerkelijke materiële rechtspositie van partijen.¹³³ Dit houdt in dat de rechter ruimte dient te hebben om in de procedure, vanwege de aard of complexiteit, bij te sturen, zodat een meer rechtvaardige beslissing in het geschil tot stand kan komen. Hij moet dus de mogelijkheid hebben eventueel te kunnen ingrijpen in de procedure. Dit heeft als gevolg dat de procedure meer maatwerk zal worden.¹³⁴ Zowel voor de zitting als tijdens de mondelinge procedure kan de rechter deze regie voeren. Volgens de wetgever is de mondelinge behandeling het hart van de procedure.¹³⁵ Zo kan de rechter tijdens de mondelinge behandeling met partijen afspraken maken over de termijnen, het horen van getuigen en deskundigen en een schikking beproeven.¹³⁶ Het gevolg van de brede inzetbaarheid van de mondelinge behandeling zorgt ervoor dat de rechtspraak dichterbij de maatschappij komt.¹³⁷

Alvorens de vraag te beantwoorden in hoeverre KEI invloed heeft op de mogelijkheden van de kinderrechter om regie te voeren in een bepaalde zaak, dient eerst nagaan te worden in hoeverre de kinderrechter in de huidige situatie al over de middelen beschikt om regie te voeren. De kinderrechter kan allereerst regie voeren door de zaak aan te houden naar zijn eigen zitting:

‘Als ik in een zaak niet voor de volledige termijn wil beslissen omdat er nog iets moet gebeuren, of iets uitgezocht moet worden, of het maar de vraag is hoe de ontwikkelingen zullen zijn, dan kan ik zo ’n verzoek voor een gedeelte toewijzen en voor een ander gedeelte aanhouden. Dan hou ik aan naar mijn eigen zitting. Dat is mijn manier om regie te voeren.’ – Rechtbank Rotterdam d.d. 7 juni 2018.

De kinderrechter voert tevens regie doordat hij team Jeugd en team Familie opdracht kan geven diverse zaken met elkaar af te stemmen.¹³⁸ Een kinderrechter geeft als voorbeeld dat als er een ondertoezichtstelling in een echtscheidingszaak binnen het familieteam wordt uitgesproken, hij regie kan voeren door overleg te plegen of andere verzoeken omtrent dit gezin bij team Familie

¹³³ Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, p. 98; *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 1.

¹³⁴ Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, pp. 99 & 121.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 70.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 71.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, pp. 70- 71.

¹³⁸ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018; De kinderrechter valt onder team Jeugd bij de rechtbanken. Bij Team Familie behandelen de familierechters onder andere echtscheidingszaken. Deze twee teams kunnen samen zaken behandelen indien bijvoorbeeld een omgangsregeling binnen de ondertoezichtstelling valt.

dienen te blijven of dat die verzoeken na een jaar naar team Jeugd dienen te gaan.¹³⁹ Daarnaast kunnen deze twee teams in de meervoudige kamer de zaken zowel door familierechters als door jeugdrechters laten behandelen.¹⁴⁰ Voorts geeft een kinderrechter aan dat regievoering binnen het jeugdteam van groot belang is, aangezien de kinderrechters diverse zaken doen, waaronder civiele kindbeschermingszaken, leerplichtzaken, strafrechtzaken en in Den Haag ook BOPZ-zaken.¹⁴¹

Uit het bovenstaande volgt dat de kinderrechter veel ruimte heeft om zowel voor de zitting als tijdens de mondelinge behandeling regie te kunnen voeren. Het is vervolgens de vraag of de regievoerende functie van de kinderrechter nog groter zou moeten worden. Volgens rechter en hoogleraar Den Tonkelaar heeft de wetgever met het versterken van de regierol van de rechter met name beoogd dat de regie in een bepaalde zaak steeds bij dezelfde rechter berust, waardoor hij tijdens het verloop van de rechtsgang efficiënter kan ingrijpen als hij dat nodig acht.¹⁴² In de praktijk is het bij team Jeugd geen uitgangspunt dat de zaken van een gezin door dezelfde kinderrechter worden behandeld. Het is voor een kinderrechter toeval welke zaken aan hem worden voorgelegd.¹⁴³ De kinderrechter weet daarom niet altijd of hij al eerder met dit gezin te maken heeft gehad, waardoor hij minder goed op de hoogte is van de procedures die al eerder bij een gezin hebben plaatsgevonden.¹⁴⁴ Een kinderrechter geeft daarom ook aan dat het voor de versterking van zijn regisserende rol van belang is als hij aan een bepaald gezin gekoppeld blijft:

‘Je merkt dat je door bepaalde zittingen gedaan te hebben, dat je een band hebt met ouders of met kinderen. En ze vinden het fijn om te vertellen hoe het inmiddels gaat, en verslag te doen. Dus ik heb daarom ook weleens voorgesteld of we toch niet op een of andere manier aan de hand van de achternaam van kinderen, kinderen moeten koppelen aan kinderrechters. Dat is in mijn opinie de enige manier om over een langere termijn de regievoerende rechter te worden,

¹³⁹ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

¹⁴⁰ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018; Dit houdt in dat een jeugdrechter en twee familierechters of twee jeugdrechters en een familierechter een zaak in de meervoudige kamer behandelen.

¹⁴¹ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

¹⁴² Den Tonkelaar 2015, p. 1.

¹⁴³ Interview kinderrechter d.d. 7 juni 2018.

¹⁴⁴ Interview kinderrechter d.d. 7 juni 2018.

met betrekking tot een bepaald gezin waar kinderschermingsmaatregelen van toepassing zijn.'' – Rechtbank Rotterdam d.d. 7 juni 2018.

Die werkwijze zal zorgen voor grotere duidelijkheid en efficiëntie. De kinderrechter is beter op de hoogte van de situatie, waardoor hij mogelijk ook meer betrokken is en hij op basis van zijn grotere kennis de juiste maatregelen kan nemen. Bovendien scheelt het tijd met inlezen.¹⁴⁵ Daarentegen is het nadeel dat mensen het soms fijn vinden hun verhaal te vertellen aan een andere kinderrechter, omdat zij van mening zijn dat hun verhaal dan beter overkomt. Hoewel het niet uit mag maken door welke kinderrechter een zaak wordt behandeld, kunnen mensen toch het gevoel hebben dat hun handswijze of denkbeelden door de ene kinderrechter beter worden begrepen dan door de andere.¹⁴⁶ En het kan ook praktische problemen opleveren, onder meer als het gaat over de vraag hoe de gezinnen op een eerlijke manier verdeeld dienen te worden onder de kinderrechters.¹⁴⁷

Verder zou de kinderrechter zijn regievoerende functie tussen team Jeugd en team Straf kunnen versterken. Als er bijvoorbeeld sprake is (geweest) van kindermishandeling, is er meestal meer aan de hand in het gezin. Vaak moet de verdachte die zich schuldig heeft gemaakt aan kindermishandeling niet alleen naar de kinderrechter, vanwege de problematiek in het gezin, maar ook naar de strafrechter.¹⁴⁸ Volgens rechter Stalenberg is huiselijk geweld een groot probleem, waar het hele gezin onder lijdt en dat vaak wordt veroorzaakt door zeer complexe problemen.¹⁴⁹ Het is daarom van belang dat de twee genoemde teams de mogelijkheid hebben en gebruiken om met elkaar te overleggen indien het belang van het kind dit vordert. Het is vaak juist de kinderrechter die een goed overzicht heeft over de gezinssituatie om dat voor te stellen of te bevorderen. Hierdoor kunnen de problemen in een gezin sneller worden aangepakt.

¹⁴⁵ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

¹⁴⁶ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018 & 7 juni 2018.

¹⁴⁷ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018; Deze praktische problemen bestaan onder andere uit de vraag wat een eerlijke verdeling van de gezinnen is.

¹⁴⁸ In team Straf wordt het volwassenstrafrecht behandeld.

¹⁴⁹ https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtbank-Rotterdam-gaat-huiselijk-geweld-anders-aanpakken.aspx?pk_campaign=rssfeed&pk_medium=rssfeed&pk_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten

De rechtbank Rotterdam gaat in het najaar van 2018 de ‘pilot huiselijk geweld’ starten:

“Dan komen dus volwassene of minderjarige verdachten van huiselijk geweld op zitting bij de politierechter. En dan wordt er gelijk gekeken of er in het gezin bijvoorbeeld ook een ondertoezichtstelling of een uithuisplaatsing speelt, zodat dat allemaal samen behandeld kan worden. Vooral om de oorzaken te bestrijden, om dat aan te pakken.” – Rechtbank Rotterdam d.d. 31 mei 2018.

Deze pilot zou een aanzet kunnen zijn van het versterken van de regiefunctie van de kinderrechter. De pilot houdt namelijk in dat huiselijk geweld en alle samenhangende kwesties door één rechter behandelend zullen worden.¹⁵⁰ Het doel hiervan is om alle problemen in een gezinssituatie snel en in onderlinge samenhang aan te pakken.¹⁵¹

De wetgever beoogt ook een efficiëntere invulling te geven aan de mondelinge behandeling van een zaak. Om die voortvarend te kunnen laten verlopen is het van belang dat tijdig, voorafgaand aan de mondelinge behandeling, bij de rechter alle benodigde informatie om de beslissing te kunnen nemen, door de partijen is ingediend.¹⁵² Om dit te bewerkstelligen kan de rechter in alle gevallen en in elke stand van de procedure partijen bevelen bepaalde stellingen toe te lichten of bepaalde, op de zaak betrekking hebbende bescheiden te overleggen.¹⁵³ In het geval van de kinderrechter betekent dit, dat ook hij ambtshalve bevoegd is om partijen zowel voor als tijdens de mondelinge behandeling te bevelen informatie te verschaffen.¹⁵⁴ Hierdoor wordt zijn regievoerende functie vergroot en kan hij op een informele manier invloed uitoefenen op het verloop van de zaak. Hij zal dan ook minder vaak of zelfs niet zaken aan moeten houden, omdat

¹⁵⁰https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtbank-Rotterdam-gaat-huiselijk-geweld-anders-aanpakken.aspx?pk_campaign=rssfeed&pk_medium=rssfeed&pk_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten

¹⁵¹https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtbank-Rotterdam-gaat-huiselijk-geweld-anders-aanpakken.aspx?pk_campaign=rssfeed&pk_medium=rssfeed&pk_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten

¹⁵² *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 70; Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, p. 98.

¹⁵³ Op grond van artikel 22 lid 1 Rv.

¹⁵⁴ Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, p. 25.

hij door deze werkwijze over voldoende informatie beschikt om een beslissing te kunnen nemen. Dit zorgt voor een efficiënter verloop van de procedure.¹⁵⁵

3.3.2. *Maatwerk*

De wetgever wil dat de procedure voortvarend zal verlopen, en hiervoor zal de rechter meer middelen krijgen.¹⁵⁶ Zo kan de rechter, indien hij dit nodig acht, afwijken van de basisprocedure door maatwerk te bieden voor een goed verloop van de procedure en om te kunnen voldoen aan de verplichting om kwalitatief goede uitspraken te doen.¹⁵⁷ Dit houdt in dat de rechter bewegingsvrijheid krijgt bij de invulling van de mondelinge behandeling.¹⁵⁸ Zowel in de Tweede Kamer als in de rechtspraak roept dit de vraag op wat dit voor de betrokken partijen en de rechter zal inhouden.¹⁵⁹ Volgens de wetgever zal het maatwerk van de rechter in een specifieke zaak beter aansluiten bij de behoeften van partijen.¹⁶⁰ De rechtspraak is echter sceptisch over de nieuwe rol van de rechter. Volgens rechter en hoogleraar Ashmann en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) heeft de wetgever de rechter onvoldoende ‘handvatten’ gegeven wat betreft de invulling van de mondelinge behandeling. Volgens hen had de wetgever hier meer sturing aan kunnen en moeten geven.¹⁶¹ De kinderrechters bevestigen dat KEI er niet toe heeft bijgedragen dat zij handvatten hebben gekregen om maatwerk te bieden.¹⁶² Tevens zijn Ashmann en NVvR van mening dat de wetgever het zich hier makkelijk vanaf maakt door te stellen dat vanuit de wetenschap hier voldoende aandacht aan besteed zal worden.¹⁶³ Daarnaast komt uit reacties op de internetconsultatie van KEI naar voren dat de procedure onvoorspelbaar is indien het onduidelijk is aan de hand van welke maatstaven de rechter zijn beslissing neemt.¹⁶⁴

¹⁵⁵ Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, p. 98

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 71.

¹⁵⁷ Op grond van artikel 30k Rv; *Kamerstukken II*, 2014/15 34 059, nr. 3, p. 1.

¹⁵⁸ Op grond van artikel 30k Rv.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 6.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 28.

¹⁶¹ Van de Sande, Steenberghe & Van Tongeren 2017, p. 57; *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 6, p. 55.

¹⁶² Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018 & 31 mei 2018.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2014/15, 34059, nr. 6, p. 20.

¹⁶⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/kei/details>

In de praktijk ervaren de kinderrechtshouders veel maatwerk. Zij zijn binnen de wet flexibel, waarbij zij partijen opdrachten mee kunnen geven door sturend te zijn:

‘‘Ter zitting kan ik sturend worden. Dat doe ik ook. Als ik vind dat iets anders moet gebeuren dan zeg ik dat. En dan wijs ik het verzoek dat er ligt bijvoorbeeld voor korte tijd toe, en dan stuur ik de verzoeker terug om onderzoek te doen of er niet iets anders moet gebeuren. De Raad is nog weleens geneigd om meteen een verzoek aan te passen. Die is het vaak met mij eens. (...) De GI kun je ook wel sturen. Er zijn zaken waarin je echt de vinger aan de pols moet houden.’’

– Rechtbank Rotterdam d.d. 7 juni 2018.

3.3.3. Artikel 30p Rv

De achterliggende gedachte van de wetgever met de invoering van artikel 30p Rv is om harmonisatie met het bestuursprocesrecht en het civiele recht plaats te laten vinden.¹⁶⁵ In het bestuursrecht kan de bestuursrechter namelijk op grond van artikel 8:67 AWB mondeling uitspraak doen. In het burgerlijk procesrecht is deze mogelijkheid beperkt. Vandaar dat artikel 30p Rv is ingevoerd.¹⁶⁶ In dit artikel is het volgende neergelegd:

1. *De rechter kan, indien alle partijen op de mondelinge behandeling zijn verschenen, tijdens of na de mondelinge behandeling ter zitting mondeling uitspraak doen.*
2. *In afwijking van de artikelen 230 en 287 bestaat de mondelinge uitspraak uit de beslissing en de gronden van de beslissing.*
3. *Van de mondelinge uitspraak wordt door de rechter een proces-verbaal opgemaakt.*
4. *Het proces-verbaal wordt door de rechter ondertekend. Bij verhindering van de rechter wordt dit in het proces-verbaal vermeld.*
5. *De rechter stelt binnen twee weken na de mondelinge uitspraak een afschrift van het proces-verbaal ter beschikking van partijen. Het afschrift dat wordt verstrekt aan een partij tot tenuitvoerlegging van de uitspraak kan overgaan, is in executoriale vorm opgemaakt.*

Het doel van de wetgever met de invoering van artikel 30p Rv is het verruimen van de mogelijkheden voor een mondelinge uitspraak, waarbij de rechter vervolgens slechts een proces-verbaal dient te maken van die mondelinge uitspraak.¹⁶⁷ Het artikel zorgt in de

¹⁶⁵ Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, p. 124.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 29.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II* 2014/15, 34 059, nr. 3, p. 29; Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, p. 123.

rechtspraak voor ophef, aangezien het grote invloed heeft op de werkwijze van de kinderrechter. Een kinderrechter was dan ook geschrokken door het artikel:

“We hebben discussie gehad over artikel 30p Rv, en dat gaat over het al dan niet mondeling uitspraak doen, en wanneer je dat mag doen, en wanneer je dat niet mag doen. Ja, het was even schrikken voor ons. (...) Het is ondoordacht.” – Rechtbank Den Haag d.d. 24 mei 2018.

Het artikel bemoeilijkt namelijk om twee redenen de werkwijze van de kinderrechters. Ten eerste vloeit uit artikel 30p lid 1 Rv voort dat er slechts mondeling uitspraak kan worden gedaan indien alle partijen op zitting zijn. Dit houdt in dat indien niet alle partijen op zitting zijn, de kinderrechter geen mondelinge uitspraak mag doen. Een kinderrechter vindt dat het juist van belang is dat een kinderrechter op zitting uitlegt waarom die beslissing wordt genomen:

“Het is vaak in het belang van diegene die wel aanwezig zijn, dat de uitspraak wel wordt gedaan. (...) We hebben ook enigszins een bemiddelende rol, waarin wij proberen om de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Mensen in de meewerkstand krijgen in plaats van in de tegenwerkstand. En dat doe je dus door een mondelinge beslissing te nemen, en uit te leggen waarom je die beslissing neemt. Ik denk dat dat meer impact heeft, dan wanneer je het slechts op schrift zet, en dan opstuurt naar de mensen.” – Rechtbank Den Haag d.d. 24 mei 2018.

Bovendien volgt uit artikel 30p lid 3 Rv dat van een mondelinge uitspraak altijd een proces-verbaal gemaakt dient te worden, waarbij er geen ruimte is voor een uitgeschreven uitspraak na een mondelinge uitspraak.¹⁶⁸ Dit houdt in dat de gronden tijdens de mondelinge behandeling uitgebreid gemotiveerd dienen te worden, aangezien in een proces-verbaal slechts mag worden opgenomen wat er ter zitting is gezegd.¹⁶⁹ Volgens advocaat Ekelmans is een mondelinge uitspraak slechts mogelijk bij eenvoudige huis-tuin-en-keukenzaken.¹⁷⁰ In complexere zaken zal het voor een kinderrechter immers niet altijd mogelijk zijn om alle gronden van de beslissing tot in het detail mede te delen.

¹⁶⁸ HR 20 april 2018, ELCI:NL:HR:2018:650.

¹⁶⁹ Steenberghe & Den Tonkelaar 2017, p. 126.

¹⁷⁰ Ekelmans 2014, par. 9.

De Hoge Raad (hierna: HR) heeft in een arrest over dit artikel bepaald dat de rechter zowel overeenkomstig de bestaande praktijk, als via artikel 30p Rv uitspraak mag doen.¹⁷¹ De expertgroep, een landelijke vergadering van kinderrechters, ziet dan ook alle ruimte om de bestaande praktijk te handhaven, en zij adviseren aan de kinderrechter om artikel 30p Rv niet te gebruiken.¹⁷² De kinderrechters hebben hun werkwijze dan ook niet aangepast.¹⁷³

3.4. Tussenconclusie

Uit dit hoofdstuk volgt dat het de intentie van de wetgever is om met de invoering van KEI een versnelde en vereenvoudigde procedure te creëren, zodat de rechterlijke procedures toegankelijker worden. Zo dienen er mogelijkheden te komen om meer regie en maatwerk te kunnen voeren. Wat de kinderrechter betreft, betekent dit dat het ook gevolgen zal hebben voor zijn regiefunctie, die hem de mogelijkheid geeft af te wijken van de basisprocedure, zodat hij beter op concrete problemen kan reageren en daardoor beter maatwerk kan leveren. Door het versterken van die regierol kan de procedure ook efficiënter en sneller verlopen, en heeft hij bovendien de mogelijkheid het verloop van de procedure te beïnvloeden. Hij dient daarom zowel voor de zitting als tijdens de mondelinge behandeling ruimte te krijgen om de daartoe geëigende maatregelen te nemen. Zo kan hij tijdens de procedure partijen bevelen nadere informatie te verschaffen of bepaalde getuigen of deskundigen oproepen. Het beoogde doel is dat dit zal leiden tot de meest rechtvaardige beslissing. In de praktijk voert de kinderrechter regie door een zaak aan te houden naar zijn eigen zitting. Bovendien kan hij met het familieteam afstemmen, en zaken in de meervoudige kamer laten behandelen door kinderrechters en familierechters. Ook in team Jeugd heeft de kinderrechter een regisserende rol.

De kinderrechter zou zijn regisserende rol kunnen versterken door een kinderrechter aan een gezin te koppelen, zodat dezelfde kinderrechter telkens de zaken van dat betreffende gezin behandelt. Deze werkwijze zorgt voor meer efficiëntie, maar heeft ook nadelen. Ook kan de regierol een grote plaats gaan innemen als overleg met het strafteam plaatsvindt indien een verdachte van kindermishandeling zowel voor de strafrechter moet verschijnen voor het begane delict, als voor de kinderrechter omdat ook de gezinsproblematiek aan de orde komt. De pilot

¹⁷¹ HR 20 april 2018, ELCI:NL:HR:2018:650.

¹⁷² Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

¹⁷³ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

‘huiselijk geweld’ die in Rotterdam in september 2018 van start gaat, zou hier een aanzet voor kunnen zijn.

De wetgever wil dat de rechter kan afwijken van de basisprocedure om hem in staat te stellen meer maatwerk te leveren om zodoende tot een kwalitatief goede uitspraak te komen. Maar dan dient de rechter wel een grotere bewegingsvrijheid te krijgen bij de invulling van de mondelinge behandeling. In de politiek en de rechtspraak roept dat veel vragen op. De mening overheerst dat de wetgever de rechter hiervoor onvoldoende handvaten heeft gegeven. Overigens verricht de kinderrechter in de praktijk al veel maatwerk, omdat hij door zijn centrale rol opdrachten kan geven aan de Raad, de gecertificeerde instellingen, de ouders en het kind, die een sturend karakter hebben. De kinderrechters zijn daarom van mening dat KEI weinig heeft bijgedragen aan het door hun te leveren maatwerk, en dat zij sinds de invoering van KEI in feite geen veranderingen van hun werkzaamheden hebben ervaren.

Artikel 30p Rv, dat op basis van KEI tot stand is gekomen, zorgt in de praktijk voor opschudding. De kinderrechters zijn van mening dat hun werkwijze door het artikel wordt bemoeilijkt, en dat het artikel ondoordacht tot stand is gekomen. De HR heeft bepaald dat de rechter daarom zowel overeenkomstig de bestaande praktijk, als met in achtneming van artikel 30p Rv uitspraak mag doen. De kinderrechters hebben hun bestaande praktijk dan ook gehandhaafd.

Samenvattend kan gesteld worden dat de kinderrechter een zeer actieve rol uitoefent. De kinderrechter heeft sinds KEI is ingevoerd zijn werkwijze niet veranderd, waardoor in de praktijk geen invloed van KEI zichtbaar is in de positie van de kinderrechter. De kinderrechter bezit namelijk al voor de invoering van KEI over middelen om regie over de procedure te kunnen voeren. Dat wil overigens niet zeggen dat de regierol van de kinderrechter niet zou kunnen worden versterkt. Hij zou de procedure meer kunnen beïnvloeden, als het belang van het kind dat in zijn ogen vordert.

4. De positie van de rechter bij het bestrijden van kindermishandeling vanuit het kinderrechtenperspectief

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal uiteen worden gezet in hoeverre de kinderrechter de verplichting die voor Staten geldt, om kindermishandeling te bestrijden vanuit het kinderrechtenperspectief, kan waarborgen. De basis hiervoor wordt in het IVRK gelegd, waardoor hier als eerst op zal worden ingegaan, in paragraaf 4.2. Vervolgens zal de rol die het IVRK speelt bij het bestrijden van kindermishandeling worden behandelend, in paragraaf 4.3. Hiervoor zal nader worden ingegaan op artikel 19 IVRK en *General Comment nr.13*. Tot slot zal in paragraaf 4.4 de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling worden behandeld.

4.2. Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind

20 november 1989 is een belangrijke datum; op die datum wordt namelijk internationaal erkend dat er sprake is van het bestaan van kinderrechten. De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft op deze datum unaniem het IVRK aangenomen. Het IVRK heeft alle rechten van kinderen in één verdrag gebundeld. Niet alleen burgerlijke en politieke rechten, maar ook economische, sociale en culturele rechten. Deze rechten zijn specifiek op kinderen afgestemd. Nederland heeft het IVRK op 6 februari 1995 om twee redenen geratificeerd.¹⁷⁴ Allereerst is de Nederlandse regering van mening dat het IVRK een belangrijke stap is op weg naar de uitdrukkelijke erkenning van de menselijke waardigheid van kinderen. Daarnaast bevestigt het IVRK nogmaals de algemene mensenrechten, maar dan toegespitst op kinderen.¹⁷⁵

Inmiddels zijn er 196 landen aangesloten bij het Kinderrechtenverdrag, waardoor het IVRK bijna universeel is.¹⁷⁶ Met de komst van het IVRK worden kinderen als rechtssubject gezien, en niet langer als een rechtsobject dat door volwassenen beschermd dient te worden.¹⁷⁷ In het

¹⁷⁴ *Trb.* 1995, 92.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 855, nr. 3, p. 7.

¹⁷⁶ <http://indicators.ohchr.org>.

¹⁷⁷ Parkes 2013, p. 5.

IVRK, dat 54 artikelen en drie facultatieve protocollen telt, staan afspraken om de rechten van alle kinderen zo goed mogelijk te respecteren.¹⁷⁸

Op de naleving van het IVRK wordt toegezien door het VN-Kinderrechtencomité, dat bestaat uit achttien onafhankelijke leden.¹⁷⁹ Staten dienen aan het VN-Kinderrechtencomité verantwoording omtrent het IVRK af te leggen over hoe de rechten in de Staat worden geïmplementeerd en welke vooruitgang in de Staat wordt geboekt.¹⁸⁰ Het VN-Kinderrechtencomité rapporteert zijn bevindingen in de zogenoemde *concluding observations*. Daarnaast publiceert het VN-Kinderrechtencomité ook *General Comments*. Hierin licht het VN-Kinderrechtencomité de verscheidene kinderrechten toe en biedt het een uitleg hoe deze rechten geïnterpreteerd dienen te worden. Het VN-Kinderrechtencomité heeft tot op heden 21 *General Comments* gepubliceerd, die op verschillende thema's toezien. Zowel de *concluding observations* als de *General Comments* zijn gezaghebbend, maar niet juridisch bindend.¹⁸¹ Tevens heeft het VN-Kinderrechtencomité geen bevoegdheid tot het opleggen van sancties. Het zijn dan ook richtlijnen waarop Staten hun eigen beleid en regels kunnen baseren.¹⁸² In de volgende paragraaf zal ik het bestrijden van kindermishandeling in het licht van het IVRK behandelen.

4.3. Het bestrijden van kindermishandeling

Kindermishandeling kan leiden tot ernstige schade aan de lichamelijke, psychische en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen.¹⁸³ De laatste jaren is er steeds meer bekend geworden over de omvang, aard en achtergrond van geweld tegen kinderen.¹⁸⁴ Mishandeling, misbruik en

¹⁷⁸ Het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, New York, 25 mei 2000 en Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de Rechten van het Kind inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapende conflicten, New York, 25 mei 2000. Deze protocollen zijn aan het verdrag op 25 mei 2000 aan het IVRK toegevoegd. Op 14 april 2014 is een derde protocol in werking getreden dat ziet op een eigen klachtprocedure bij het VN-Kinderrechtencomité.

¹⁷⁹ Op grond van artikel 43 IVRK.

¹⁸⁰ Op grond van artikel 44 IVRK; Uit artikel 44 IVRK volgt dat nadat een Staat is toetreden dient het na twee jaar het verslag uit te brengen, en vanaf dat moment is er een periodieke verplichting voor iedere vijf jaar.

¹⁸¹ Phillips 2012, par. 3.3.

¹⁸² Blaak e.a. 2012, p. 834.

¹⁸³ Meuwese, Blaak & Kaandorp (red.) 2005, p. 160.

¹⁸⁴ Meuwese, Blaak & Kaandorp (red.) 2005, p. 160.

verwaarlozing van kinderen door ouders of verzorgers is namelijk een wereldwijd probleem en komt voor in alle lagen van de bevolking.¹⁸⁵ De Staten hebben een verplichting bij het beschermen tegen en het bestrijden van kindermishandeling. In de volgende subparagrafen worden artikel 19 IVRK en *General Comment nr. 13* nader toegelicht, aangezien zij belangrijk zijn voor het bestrijden van kindermishandeling.

4.3.1. Artikel 19 IVRK

Nederland heeft bij de totstandkoming van artikel 19 IVRK een actieve rol gespeeld, aangezien op initiatief van de Nederlandse delegatie de inhoud van artikel 19 in het IVRK terecht is gekomen.¹⁸⁶ In artikel 19 IVRK is het volgende opgenomen:

1. *De Staten die partij zijn, nemen alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.*
2. *Deze maatregelen ter bescherming dienen, indien van toepassing, doeltreffende procedures te omvatten voor de invoering van sociale programma's om te voorzien in de nodige ondersteuning van het kind en van degenen die de zorg voor het kind hebben, alsmede procedures voor andere vormen van voorkoming van en voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling zoals hierboven beschreven, en, indien van toepassing, voor inschakeling van rechterlijke instanties.*¹⁸⁷

Hieruit volgt dat kinderen beschermd dienen te worden tegen alle vormen van geweld. Daarbij moet het recht op leven door Staten worden erkend, alsmede de mogelijkheden tot overleven en ontwikkeling. Deze rechten dienen door Staten in de ruimst mogelijke mate worden

¹⁸⁵ Alink 2017, pp. 177-186.

¹⁸⁶ Meuwese, Blaak & Kaandorp (red.) 2005, p. 160.

¹⁸⁷ Artikel 19 IVRK bevat drie elementen. Ten eerste bevat het een brede definitie van kindermishandeling. Daarnaast legt het vast wie als dader kan worden beschouwd. Ten slotte omvat het een diverse maatregelen op het gebied van preventie, repressie en behandeling.

gewaarborgd.¹⁸⁸ Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt dat Staten een positieve verplichting hebben om wrede behandeling van kinderen te stoppen.¹⁸⁹ Conform artikel 19 IVRK hebben staten dan ook een verplichting om kinderen mishandeling te bestrijden.

De vraag rijst of artikel 19 IVRK van toepassing is in concrete zaken. Hiervoor is het van belang of het betreffende artikel uit het IVRK rechtstreekse werking heeft. Rechtstreekse werking komt slechts toe aan zogeheten ieder verbindende bepalingen.¹⁹⁰ Of er sprake is van een voor iedereen verbindende bepaling wordt uiteindelijk bepaald door de rechter.¹⁹¹ De wetgever kan hierbij een helpende hand bieden, maar uiteindelijk is het de rechter die bepaalt of een artikel rechtstreekse werking heeft.¹⁹² Volgens de Nederlandse regering heeft artikel 19 IVRK geen rechtstreekse werking.¹⁹³ De rechtbank Utrecht heeft zich als enige expliciet uitgesproken over de vraag of artikel 19 IVRK rechtstreekse werking heeft.¹⁹⁴ Volgens deze rechtbank is artikel 19 IVRK, gelet op de aard, inhoud en strekking, geen bepaling waaraan rechtstreekse werking toekomt. Wel geeft de rechtbank aan dat een rechtstreeks beroep op artikel 3 EVRM mogelijk is, waarbij artikel 19 IVRK kan worden gebruikt als interpretatiemiddel.¹⁹⁵ In de volgende subparagraaf zal nader naar *General Comment nr. 13* worden gekeken.

4.3.2. *General Comment nr. 13*

Het VN-Kinderrechtencomité is van mening dat er nog steeds te veel geweld tegen kinderen wordt gebruikt. Daarom is in 2011 *General Comment nr. 13* opgesteld.¹⁹⁶ Het doel hiervan is om Staten te helpen bij het begrijpen van de verplichtingen die zij hebben op basis van artikel 19 IVRK. Het VN-Kinderrechtencomité sluit dan ook in *General Comment nr. 13* aan bij de definitie van geweld zoals dat in artikel 19 lid 1 IVRK is neergelegd. Hierbij merkt het VN-Kinderrechtencomité op dat de diverse definities die worden gebruikt om de soorten schade van

¹⁸⁸ Artikel 6 IVRK; Artikel 2 EVRM.

¹⁸⁹ Zie onder andere EHRM 26 november 2002, appl. nr. 33218/96 (*E. en de anderen/ Verenigd Koninkrijk*) en EHRM 3 oktober 2017, appl. nr. 23022/13 (*D.M.D./Roemenië*).

¹⁹⁰ Op grond van artikel 93 en 94 Grondwet.

¹⁹¹ Van Emmerik 2005/6, p. 701.

¹⁹² *Kamerstukken II* 1992/ 93, 22 855 (R1451), nr. 3, p. 8.

¹⁹³ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 855 (R1451), nr. 3, p. 9.

¹⁹⁴ Rb. Utrecht 29 oktober 2007, *LJN* BK5332.

¹⁹⁵ In artikel 3 EVRM is het verbod van foltering opgenomen.

¹⁹⁶ UN Document CRC/C/GC/13, par 1.

geweld te beschrijven even zwaar wegen.¹⁹⁷ Hieronder dient aldus kindermishandeling verstaan te worden.

In artikel 19 IVRK wordt de verantwoordelijkheid voor de verplichting om kindermishandeling te bestrijden bij de Staten neergelegd. Deze verplichting geldt niet alleen op nationaal niveau, maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau.¹⁹⁸ Nu de Nederlandse overheid de verantwoordelijkheid voor onder andere kindermishandeling naar de gemeenten heeft gedecentraliseerd, behoudt de Staat deze verplichting desalniettemin.¹⁹⁹ Daarnaast kan uit paragraaf 5 van *General Comment nr. 13* worden afgeleid dat Staten voor het bestrijden van kindermishandeling verplicht zijn om in een rechtsstelsel te voorzien, zodat zowel de behoeften als de rechten van het kind worden geëerbiedigd. De Staten moeten dan ook alle passende maatregelen nemen, waarbij zij geen beoordelingsvrijheid hebben.²⁰⁰ Tevens moeten Staten ervoor zorgen dat rechters trainingen en cursussen kunnen volgen zodat zij een kinderrechtelijke benadering kunnen hanteren.²⁰¹ Het is immers van belang dat rechters op de hoogte zijn van risicofactoren en indicatoren van kindermishandeling, zodat zij over de nodige kennis, bereidheid en bekwaamheid beschikken om passende maatregelen te nemen.²⁰² Het beschermen van de ontwikkeling van het kind en zijn of haar belangen dient de primaire doelstelling te zijn bij de beslissingen van de rechter.²⁰³

Het VN-Kinderrechtencomité geeft aan dat er gespecialiseerde rechtbanken dienen te bestaan voor de slachtoffers van kindermishandeling. Hierbij merkt het VN-Kinderrechtencomité op dat dit ook bewerkstelligd zou kunnen worden door het oprichten van gespecialiseerde rechters.²⁰⁴ Het hangt echter af van de aard en de ernst van de zaak of rechterlijke instanties ingeschakeld dienen te worden. Indien een rechter wordt ingeschakeld dient hij bij de beslissing om het kind van zijn ouder(s) of familie te scheiden altijd het belang van het kind voorop te

¹⁹⁷ UN Document CRC/C/GC/13, par 4.

¹⁹⁸ UN Document CRC/C/GC/13, par 5.

¹⁹⁹ Friele (et al.) 2018, p. 15.

²⁰⁰ UN Document CRC/C/GC/13, par 37.

²⁰¹ UN Document CRC/C/GC/13, par 43 sub d (i).

²⁰² UN Document CRC/C/GC/13, par 48.

²⁰³ UN Document CRC/C/GC/13, par 54.

²⁰⁴ UN Document CRC/C/GC/13, par 56.

stellen.²⁰⁵ De uitvoeringsmaatregelen moeten immers gericht zijn op het bereiken van een optimale ontwikkeling van alle kinderen.²⁰⁶

4.4. De positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling

Uit de vorige paragraaf volgt dat gespecialiseerde rechtbanken dan wel speciale rechters volgens het VN-Kinderrechtencomité van belang zijn voor kinderen die slachtoffer zijn van mishandeling. Nederland voldoet hieraan doordat al in 1922 de kinderrechter is ingevoerd. Het is hierbij de vraag in hoeverre de kinderrechter de verplichting van Staten waarborgt bij het bestrijden van kindermishandeling vanuit het kinderrechtenperspectief. Volgens een kinderrechter moet de kinderrechter ervoor zorgen dat kinderen gevrijwaard worden van kindermishandeling.²⁰⁷ Een andere kinderrechter stelt het volgende:

‘Dat je alles in het werk moet stellen om kindermishandeling tegen te gaan, en dat er alles moet gebeuren om de zaken zo snel mogelijk bij de kinderrechter te krijgen.’ – Rechtbank Den Haag d.d. 24 mei 2018.

De kinderrechter is hiervoor afhankelijk van hetgeen dat door de verzoeker wordt gevraagd. Hij kan niet ambtshalve kinderbeschermingsmaatregelen nemen. Desalniettemin maakt hij het mogelijk dat een kind wordt beschermd tegen kindermishandeling door het nemen van kinderbeschermingsmaatregelen.²⁰⁸ De kinderrechter is echter niet de enige instantie die de verplichting vanuit het IVRK om kindermishandeling te bestrijden uitvoert. Deze verplicht rust in Nederland tevens op de Raad, de gecertificeerde instelling en de gemeenten. Doordat de kinderrechter zelf geen hulpverlening biedt, bestrijdt hij niet direct kindermishandeling:

‘Ik vind het lastig om te zeggen ‘ik bestrijd kindermishandeling’. Het is meer dat ik het kind probeer te beschermen als er sprake is, of zou kunnen zijn, of mogelijk gaat zijn van kindermishandeling door een ondertoezichtstelling dan wel met een machtiging uithuisplaatsing uit te spreken. En als er dan ouders op zitting zijn van wie vaststaat dat zij aan kindermishandeling doen, dan probeer ik daarover te praten en die mensen enigszins te

²⁰⁵ UN Document CRC/C/GC/13, par 56; Op grond van artikel 3 IVRK.

²⁰⁶ UN Document CRC/C/GC/13, par 62.

²⁰⁷ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

²⁰⁸ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

beïnvloeden en probeer ik aan te geven hoe schadelijk dat voor het kind is. (...) Het is een soort van indirecte manier van het bestrijden van kindermishandeling. Via je maatregelen en via je zittingen.'' – Rechtbank Den Haag d.d. 29 mei 2018.

Ondanks dat deze kinderrechter meent dat een kinderrechter kindermishandeling niet direct bestrijdt, is een kinderrechter onmisbaar bij het bestrijden van kindermishandeling door het opleggen van kinderbeschermingsmaatregelen in het gedwongen kader.²⁰⁹ De kinderrechters geven aan dat zij vinden dat zij binnen de mogelijkheid die de wet hen geeft zo actief mogelijk dienen te zijn.²¹⁰ Hierbij verschilt het per zaak hoe actief een kinderrechter zich opstelt:

‘Als ik denk dat er te weinig actie is, dan wil ik ook wel zelf actiever worden door het stellen van vragen, het geven van opdrachten, kom maar eens terug, onderzoek nog maar eens dit of dat. (...) In het gesprek met betrokkenen op zitting vind ik wel dat je zo actief mogelijk moet zijn. En dat je weleens kunt aanhouden omdat je nog een rapport wil hebben, of meer informatie van de huisarts, of de school voor zover dat mag.’ – Rechtbank Den Haag d.d. 29 mei 2018.

Het is aldus casusafhankelijk hoe actief een kinderrechter zich opstelt voor het bepalen of een kinderbeschermingsmaatregel noodzakelijk is. Hierbij dient de kinderrechter, binnen de lijnen van de wet, het belang van het kind te dienen.²¹¹

Ondanks dat kinderrechters geen specifieke trainingen en cursussen krijgen over kindermishandeling, krijgen zij wel trainingen en cursussen over de pedagogische aspecten en psychologische ontwikkeling van kinderen. Hierdoor zijn zij van mening dat zij voldoende kennis hebben om de toets voor de beslissing te kunnen nemen.²¹² Daarnaast geven de kinderrechters aan dat zij voldoende bevoegdheden hebben bij het bestrijden van kindermishandeling, en dat zij niet meer bevoegdheden nodig hebben om de positie van de kinderrechter te versterken bij het bestrijden van kindermishandeling.²¹³ Desondanks geven zij aan dat zij zouden willen dat kinderen de hulpverlening krijgen die zij nodig hebben. Dit

²⁰⁹ Interview kinderrechter d.d. 31 mei 2018.

²¹⁰ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018, 31 mei 2018 & 7 juni 2018.

²¹¹ Artikel 3 IVRK; interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

²¹² Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018, 31 mei 2018 & 7 juni 2018.

²¹³ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018 & 31 mei 2018.

ontbreekt momenteel onder andere door de wachtlijsten en doordat gemeenten onvoldoende specialistische hulpverlening inkopen.²¹⁴ Alleen indien dit wordt aangepakt, zou het belang van het kind daadwerkelijk voorop worden gesteld.²¹⁵ Het zwaartepunt bij het bestrijden van kindermishandeling ligt volgens een kinderrechter dan ook bij de daadwerkelijke hulpverlening.²¹⁶

4.5. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is benadrukt dat, hoewel artikel 19 IVRK geen rechtstreekse werking heeft, Staten toch verplicht zijn om kindermishandeling te bestrijden. Omdat het VN-Kinderrechtencomité van mening is dat in de wereld nog steeds veel geweld tegen kinderen wordt gebruikt, is in 2011 *General Comment nr. 13* opgesteld. De achterliggende gedachte hierbij is dat Staten er nadrukkelijk op worden gewezen dat zij verplicht zijn kindermishandeling te bestrijden. In *General Comment nr. 13* wordt benadrukt dat Staten de verplichting hebben in een rechtstelsel, dat de behoeften en rechten van het kind eerbiedigt, te voorzien. Omdat Nederland al in 1922 de kinderrechter heeft ingevoerd, heeft Nederland aan die verplichting voldaan. De kinderrechter kan namelijk al sinds dat moment kinderbeschermingsmaatregelen opleggen die gericht zijn op de bestrijding van kindermishandeling. Maar in ons rechtstelsel betekent dat niet dat het bestrijden van kindermishandeling alleen op de schouders van de kinderrechter berust. In het wettelijk kader waarin de kinderrechter actief opereert, is ook een belangrijke plaats ingeruimd voor de Raad, de gecertificeerde instellingen en de gemeenten. Het in Nederland bestaande systeem legt het zwaartepunt in de bestrijding van kindermishandeling bij de daadwerkelijke hulpverlening, die niet door de kinderrechter maar door de gecertificeerde instelling wordt uitgevoerd. Maar de kinderrechter kan zich binnen het wettelijk kader waarin hij optreedt wel actief opstellen. Hij is als het ware de spin in het web die door zijn positie en deskundigheid richting kan geven aan de hulpverlening die moet plaatsvinden. Juist omdat hij hierin een centrale rol speelt, wordt ernaar gestreefd dat hij door trainingen en cursussen over pedagogische aspecten en psychologische ontwikkeling van kinderen zijn deskundigheid vergroot.

²¹⁴ Interview kinderrechter d.d. 7 juni 2018; In subparagraaf 2.4.3 is hier nader op ingegaan.

²¹⁵ Interview kinderrechter d.d. 7 juni 2018.

²¹⁶ Interview kinderrechter d.d. 29 mei 2018.

Samenvattend kan dus worden gezegd dat de kinderrechter door zijn actieve en centrale rol in combinatie met de genoemde andere instanties voldoende waarborgen biedt om de in artikel 19 IVRK opgelegde verplichting te waarborgen. In het volgende – en laatste – hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

5. Conclusie en aanbevelingen

Nu in de voorgaande hoofdstukken de veranderingen van de positie van de kinderrechter, KEI en het IVRK bij het bestrijden van kindermishandeling aan de orde zijn geweest, kan over worden gegaan tot de beantwoording van de centrale vraag in dit onderzoek. Aan het begin van het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

‘Welke veranderingen van de positie van de kinderrechter hebben er plaatsgevonden, en in hoeverre heeft het programma Kwaliteit en Innovatie bijgedragen aan de positie van de kinderrechter bij het bestrijden van kindermishandeling gelet op de verplichtingen van Nederland vanuit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind?’

Veranderingen in de positie van de kinderrechter

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat drie veranderingen van de positie van de kinderrechter hebben plaatsgevonden voordat KEI is ingevoerd. Aan het eind van de negentiende eeuw groeit de behoefte in de samenleving naar de mogelijkheid dat in bepaalde gevallen civielrechtelijk in de gezinssituatie ingegrepen dient te kunnen worden als het belang van het kind dat vordert. Daarom worden in 1905 de civielrechtelijke kindbeschermingsmaatregelen ontheffing en ontzetting ingevoerd, die overheidsingrijpen mogelijk maken. Deze maatregelen blijken in de praktijk een ‘alles of niets’ maatregel te zijn, waardoor behoefte ontstaat aan een lichtere kindbeschermingsmaatregel, de ondertoezichtstelling. In 1922 wordt de wet ingevoerd die de ondertoezichtstelling regelt, waarin een centrale plaats aan de kinderrechter wordt toebedeeld. De kinderrechter krijgt hierbij zowel de rechtsprekende als de uitvoerende functie. Hij spreekt niet alleen recht, maar kan door zijn centrale rol ook invloed uitoefenen op de wijze waarop een ondertoezichtstelling dient plaats te vinden.

Door maatschappelijke veranderingen in de tweede helft van de vorige eeuw ontstaat er in de samenleving en onder druk van de politiek bezwaar tegen de grote invloed van de kinderrechter; men is van mening dat de onafhankelijkheid van de kinderrechter hierdoor in gevaar komt. Dit leidt in 1995 tot een ingrijpende wijziging van de positie van de kinderrechter. De taak van de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissingen wordt bij de kinderrechter weggehaald, en bij de gezinsvoogdijinstellingen neergelegd. Bovendien verliest de kinderrechter zijn

ambtshalve bevoegdheid. Daar waar de kinderrechter bij de invoering in 1922 actief was, wordt de kinderrechter nu lijdelijk.

Vervolgens hebben er, met name over de kwaliteit van het jeugdzorgstelsel, diverse onderzoeken plaatsgevonden die tot meerdere rapporten hebben geleid. Dat resulteert in 2015 tot de invoering van twee wetten, namelijk de Jeugdwet en de wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen. De Jeugdwet heeft tot gevolg dat de jeugdhulpverlening wordt gedecentraliseerd naar de gemeenten, waardoor zij onder andere verantwoordelijk zijn geworden voor het bestrijden van kindermishandeling. Uit de interviews met de kinderrechters volgt dat de kinderrechters veel kritiek hebben op de uitvoering van de Jeugdwet, en dat zij de gevolgen van de Jeugdwet niet in het belang van het kind achten. Deze kritiek houdt in dat zij vinden dat de procedure vertraging oploopt door ondeskundigheid bij gemeenten, gemeenten onvoldoende specialistische hulp inkopen, er onduidelijkheid bij de gecertificeerde instellingen is over de te sluiten contracten met de gemeenten en dat de wachtlijstproblematiek is toegenomen. Gemeenten blijven echter verplicht om zich voor deze problematiek te verantwoorden. Het is daarom ook van belang dat de wetgever de kinderrechter meer invloed geeft over de jeugdhulpverlening. Zo zou de kinderrechter meer sturing kunnen geven aan de jeugdhulp die hij aan een kind en/of een gezin oplegt. De kinderrechter zou bijvoorbeeld gemeenten moeten kunnen verplichten om meer specialistische hulp in te kopen. Hij zou dan ook geen genoegen moeten nemen met de (beperkte) hulpverlening die gemeenten hebben ingekocht.

De wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen heeft tot gevolg dat de kinderrechter ambtshalve bevoegdheden heeft gekregen, zoals het ambtshalve uitspreken van een ondertoezichtstelling in een situatie waarin om een ondertoezichtstelling wordt verzocht, en de kinderrechter van oordeel is dat ook voor andere kinderen in het gezin de wettelijke gronden van een ondertoezichtstelling zijn vervuld. Bovendien zijn de gronden van de gezagsbeëindiging gewijzigd, in die zin dat er direct tot gezagsbeëindiging kan worden overgegaan indien er geen perspectief is op terugplaatsing bij de ouder(s). In de praktijk uit zich dit in een actievere kinderrechter, doordat hij meer regie over de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen heeft, opdrachten aan de Raad, de gecertificeerde instelling, de ouders en het kind geeft en naar het perspectief van het kind vraagt. Er is aldus sprake van een golfbeweging door de wetswijzigingen; daar waar de kinderrechter in 1922 actief was, werd hij in 1995 lijdelijk en is de kinderrechter sinds 2015 weer meer actief geworden.

Aanbeveling voor de wetgever:

1. De wetgever zou de kinderrechter meer rechtsmiddelen moeten bieden die de kinderrechter invloed geeft op de jeugdhulpverlening die de kinderrechter aan een kind dan wel een gezin oplegt.

Het programma Kwaliteit en Innovatie

Met de invoering van KEI tracht de wetgever een versnelde en vereenvoudigde procedure te creëren, waardoor de rechterlijke macht toegankelijker wordt. KEI leidt tot vijf wezenlijke veranderingen, waarvan een dient te zorgen dat er meer mogelijkheden voor de rechter dienen te komen om regie en maatwerk te kunnen voeren. Hiermee lijkt de actievere rol van de kinderrechter door te zetten. KEI heeft immers als doel om de regierol van de rechter te versterken zodat de procedure sneller en efficiënter verloopt. De kinderrechter beschikt echter ook voor de invoering van KEI al over middelen om regie over de procedure te kunnen voeren, waardoor hij een actieve rol heeft. Hij kan namelijk de zaak aanhouden naar zijn eigen zitting, met het familieteam afstemmen, zaken in de meervoudige kamer door kinderrechters en familierechters laten behandelen en in het jeugdteam zelf regie voeren. De kinderrechter zou zijn regierol kunnen versterken door een kinderrechter aan een gezin te koppelen, waardoor dezelfde kinderrechter telkens de zaken van dit gezin behandelt. Bovendien kan de regisserende rol van de kinderrechter worden versterkt als hij de mogelijkheid heeft om met het strafteam te overleggen als de verdachte van kindermishandeling voor de strafrechter moet verschijnen en tegelijkertijd naar de kinderrechter vanwege de problematiek in het gezin. Uitgangspunt is dat het belang van het kind moet prevaleren. Hierbij is een overkoepelende taak van de kinderrechter belangrijk. Tenslotte zou de kinderrechter meer invloed op een zaak kunnen uitoefenen door in elke stand van de procedure de partijen of een van hen te bevelen informatie te verschaffen, waaronder de mogelijkheid om bepaalde getuigen of deskundigen op te roepen. Dit zorgt voor efficiëntie aangezien de kinderrechter daardoor tijdens de mondelinge behandeling alle benodigde informatie heeft om een beslissing te kunnen nemen, waardoor hij de zaak niet hoeft aan te houden.

Voorts heeft artikel 30p Rv in de rechtspraak voor opschudding gezorgd. Het artikel heeft namelijk grote invloed op de werkwijze van de kinderrechter. De HR heeft echter al beslist dat rechters zowel overeenkomstig de bestaande praktijk, als via artikel 30p Rv uitspraak mogen doen. De wetgever dient desalniettemin duidelijkheid te geven in welke rechtsgebieden het

artikel van toepassing is, waarbij de wetgever dient te bepalen dat het artikel buiten toepassing gelaten dient te worden bij kinderbeschermingszaken. Het artikel bemoeilijkt immers de werkwijze van de kinderrechter bij kinderbeschermingszaken. Artikel 30p Rv zorgt dan ook voor inefficiëntie, wat juist niet het doel van KEI is.

Aanbevelingen voor de wetgever:

2. KEI zou de regievoerende functie van de kinderrechter nog sterker moeten vastleggen en hem voldoende rechtsmiddelen moeten verschaffen om de mondelinge behandeling overeenkomstig hetgeen de kinderrechter goed dunkt te kunnen uitvoeren.
3. De wetgever dient duidelijkheid te verschaffen betreffende de reikwijdte in de rechtsgebieden omtrent artikel 30p Rv, waarbij de wetgever dient te bepalen dat artikel 30p Rv niet van toepassing is bij kinderbeschermingszaken.

Aanbevelingen voor de kinderrechter:

4. De kinderrechter zou meer invloed op een zaak moeten kunnen uitoefenen door in elke stand van de procedure partijen of een van hen te bevelen om bepaalde informatie aan te leveren voor de bewijslevering. De kinderrechter kan dit zowel voor de zitting als tijdens de mondelinge behandeling doen. Het gevolg hiervan is dat hij tijdens de mondelinge behandeling alle benodigde informatie heeft om een beslissing te kunnen nemen.
5. De kinderrechter dient aan een gezin gekoppeld te worden, waardoor hij alle zaken van een gezin behandelt. Dit heeft efficiëntie tot gevolg, aangezien de kinderrechter de situatie en de problemen die in het gezin spelen kent, waardoor hij beter in staat is de meest juiste beslissing te nemen.
6. Als de verdachte van kindermishandeling voor de strafrechter dient te verschijnen en de kinderrechter een beslissing moet nemen over de gezinssituatie, zou er afstemming tussen team Jeugd en team Straf moeten kunnen zijn. De kinderrechter zou hierbij een centrale rol moeten spelen indien overleg nodig is tussen beide teams.
7. Artikel 30p Rv is niet in het belang van het kind. De HR heeft bepaald dat de kinderrechter zowel de huidige werkwijze als de op basis van artikel 30p Rv gevoerde werkwijze mag uitvoeren. Het zou daarentegen beter zijn als de kinderrechter artikel 30p Rv buiten toepassing blijft laten en de huidige praktijk voortzet.

Positie van de kinderrechter vanuit het IVRK bij het bestrijden van kindermishandeling

In artikel 19 IVRK is neergelegd dat Staten verplicht zijn om kindermishandeling te bestrijden. Uit het artikel volgt dat kinderen beschermd dienen te worden tegen alle vormen van geweld. Staten hebben hierbij een positieve verplichting om kindermishandeling te stoppen. Doordat het VN-Kinderrechtencomité in 2011 oordeelt dat er nog steeds veel geweld tegen kinderen in de wereld wordt gebruikt, is *General Comment nr. 13* opgesteld. De achterliggende gedachte hiervan is om Staten ervan te doordringen dat zij een verplichting hebben bij het bestrijden van kindermishandeling. In *General Comment nr. 13* wordt benadrukt dat Staten verplicht zijn om gespecialiseerde rechtbanken dan wel gespecialiseerde rechters voor de slachtoffers van kindermishandeling in te voeren. Omdat Nederland in 1922 de kinderrechter die kinderbeschermingsmaatregelen kan opleggen al heeft ingevoerd, voldoet Nederland aan deze verplichting. In ons rechtsstelsel betekent dit echter niet dat de verantwoordelijkheid om kindermishandeling te bestrijden slechts op de kinderrechter rust. In Nederland is namelijk ook een belangrijke plaats ingeruimd voor de Raad, de gecertificeerde instellingen en de gemeenten. Het zwaartepunt in de bestrijding van kindermishandeling ligt bij de daadwerkelijk hulpverlening, die door de gecertificeerde instelling wordt uitgevoerd en niet door de kinderrechter. De kinderrechter bestrijdt kindermishandeling dan ook niet direct maar indirect. Desalniettemin kan de kinderrechter zich actief opstellen en regie voeren in de procedure, waardoor hij richting kan geven aan de hulpverlening die moet plaatsvinden. De kinderrechter heeft hierin een centrale rol.

Literatuur – en jurisprudentielijst

Literatuurlijst

Alink 2017

L. Alink, *'Kinder mishandeling', Pedagogiek in beeld*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2017.

Bac 1998

J.R. Bac, *Kinderrechter in strafzaken. Evolutie en evaluatie*, Vrije Universiteit, academisch proefschrift 1998.

Berg & Vlaardingerbroek 2005

M.F.M. van den Berg & P. Vlaardingerbroek, *Jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg toegelicht*, Den Haag: SDU Uitgevers 2005.

Blaak 2012

M. Blaak e.a., *Handboek Internationaal Jeugdrecht*, Leiden: Defence for Children 2012.

Bosch-Boesjes 1991

J.E. Bosch-Boesjes, *Lijdelijkheid in geding*, Rijksuniversiteit Groningen, academisch proefschrift 1991.

Bolt & Mendlik 2015

H. Bolt & J. Mendlik, *Kwaliteit van rechtspraak. De K van KEI*, *NJB* 2015, afl. 31.

Van Boneval Faure 1870

R. van Boneval Faure, *Het Nederlandsche burgerlijke procesrecht I*, eerste druk, Leiden 1870.

Brands-Bottema 2014

G.W. Brands-Bottema, *De kinderrechter anno 2015: een transformatie?* 2014, afl. 1.

Bruning 2001

M.R. Bruning, *Rechtvaardiging van kindbescherming. Naar een nieuw maatregelenpakket na honderd jaar kindbescherming*, Vrije Universiteit, academisch proefschrift, Deventer: Kluwer 2001.

Committee on the Rights of the Child 2007

UN Committee on the Rights of the Child, *The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (artikel 19; 28 para 2; and 37, inter alia)*, UN DOC CRC/C/GC/8, 2 maart 2007.

Committee on the Rights of the Child 2011

UN Committee on the Rights of the Child, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, UN DOC CRC/C/GC/13, 18 april 2011.

Crommelin 2007

R.W.J. Crommelin, *Het aanvullen van de rechtsgronden: de betekenis van artikel 8:69 Awb in het licht van artikel 48 (oud) Rv*, Universiteit Leiden, academisch proefschrift 2007.

Delfos & Doek 1983

G. Delfos & J.E. Doek, *Organen van kindbescherming*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983.

Doek 1972

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

Ekelmans 2014

J. Ekelmans, *'Het wetsvoorstel voor de civiele rechtsgang in eerste aanleg: met het hoofd en hard?'*, *NTBR* 2014, nr. 8.

Van Emmerik 2005/6

M. van Emmerik, *'Toepassing van het kinderrechtenverdrag in de Nederlandse rechtspraak'*, *NJCM bulletin* 2005/6.

Friele (et al.) 2018

R.D. Friele (et al.), *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie*, Den Haag: ZonMw 2018.

Geschriften van de Nationale federatie de Nederlandse bond tot kindbescherming 1955

Geschriften van de Nationale federatie de Nederlandse bond tot kindbescherming, *Vijftig jaar kindwetten*, Alphen aan den Rijn: N. Samsom n.v.1955.

Goldstein, Freud & Solnit 1979

J. Goldstein, A. Freud & A.J. Solnit, *De toverformule: in het belang van het kind*, Deventer: Kluwer 1979.

Van Hamel 1911

J.A. van Hamel, *Congres over het Gevangeniswezen in Washington*, Tijdschrift voor Armenzorg en Kinderbescherming jgr.12, 1911.

Heemskerk, Teuben & Wieringa 2016

W. Heemskerk, K. Teuben & R. Wieringa, *Kort begrip van KEI. Inclusief wettekst toekomstig Boek I Rv*, Dordrecht: Convoy Uitgevers 2016.

Levy, Hugenholtz, Rethaan Macaré & Nolten 1898

J.A. Levy, P.H. Hugenholtz, A.J. Rethaan Macaré & Th. Nolen, *Het vraagstuk van de verzorging der verwaarloosde kinderen* (in opdracht van de Maatschappij tot nut van 't algemeen), Amsterdam: Van Looy & Geerlings 1898.

Linden, ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra 2005

A.P. van der Linden, F.G.A. ten Siethoff & A.E.I.J. Zeijlstra – Rijpstra, *Jeugd en Recht*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2005.

Marseille & Nihot 2013

A.T. Marseille & P.K. Nihot, *Regie in de rechtspraak: de bestuursrechter. Hoe de bestuursrechter regisseur is geworden en hoe dat bevalt*, *Rechtstreeks* 2013/1.

Marsellie, de Waard & Laskewitz 2015

A.T. Marseille, B.W.N. de Waard & P. Laskewitz, *De nieuwe zaaksbehandeling in bestuursrechtspraak*, *NJB* 2015, afl. 29.

Meuwese, Blaak & Kaandorp (red.) 2005

S. Meuwese, M. Blaak & M. Kaandorp (red.), *handboek Internationaal jeugdrecht. Een toelichting voor rechtspraak en jeugdbeleid op het Verdrag inzake de Rechten van het Kind en andere internationale regelgeving over de rechtspositie van minderjarigen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005.

Van Mierlo & Vonk 2015

A.I.M. van Mierlo & P.J.J. Vonk, *Vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht; procederen in nieuwe jas na KEI*, *WPNR* 2015/7065.

Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee 2000

J. de Savornin Lohman, M.R. Bruning, M.J.H. Goderie, S.M.A. Nieborg & M.J. Steketee, *Met recht onder toezicht gesteld. Evaluatie herziene OTS-wetgeving*, WODC-rapport 2000.

Phillips 2012

C. Phillips, *Klachtrecht bij het Comité inzake de Rechten van het Kind*, *FJR* 2012/35, afl. 4.

Rapport commissie Kinderrechtspraak 1968

Rapport van de commissie Kinderrechtspraak (commissie Enschedé), Amsterdam/ Den Haag juli 1968.

Rapport commissie herziening Kinderbeschermingsrecht 1971

Rapport van de commissie voor de herziening van het Kinderbeschermingsrecht (commissie Wiarda), *Jeugdbeschermingsrecht*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.

Rapport commissie herziening strafrecht voor jeugdigen 1982

Rapport van de commissie herziening strafrecht voor jeugdigen (commissie Anneveldt), *Sanctierecht voor jeugdigen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1982.

Rapport subcommissie Kinderbescherming 1990

Rapport van de subcommissie Kinderbescherming (commissie Vliegenthart), *Rechtzetten*, Den Haag: SDU Uitgeverij 1990.

Rapport commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderkinderbescherming 1990

Rapport van de commissie Taak en Functie Raden voor de Kinderbescherming (commissie Gijsbers), *Taak en Functie voor de Raden voor de Kinderbescherming*, Den Haag: SDU Uitgeverij 1990.

Rapport inspectie Jeugdzorg 2007

Rapport van de inspectie Jeugdzorg, *Met het oog op kwaliteit. Landelijk onderzoek naar de kwaliteitsbewaking van de indicatiestelling door bureaus jeugdzorg*, februari 2007.

Rapport inspectie Jeugdzorg 2009

Rapport van de inspectie Jeugdzorg *Evaluatierapport Wet op de Jeugdzorg*, oktober 2009.

Rapport inspectie Jeugdzorg 2010

Rapport van de inspectie Jeugdzorg *Een Kinderbeschermingsmaatregel? Besluiten en overwegingen van de Raad voor de Kinderbescherming*, Utrecht: oktober 2010.

Van de Sande, Steenberghe & Van Tongeren 2017

J.M.W. van de Sande, H.M.M. Steenberghe & B.J.R. van Tongeren, *Enkele inhoudelijke aspecten van KEI: waar gaat en waar moet het naartoe?* Den Haag: Boom juridisch 2017.

Simons 1913

D. Simons, *Kinderrechtbanken*, Mededeling NBtK, nr. 14 (Inleiding gehouden op 5 april 1913).

Steenberghe & Den Tonkelaar 2017

H.M.M. Steenberghe & J.D.A. den Tonkelaar (red.), *Commentaar & Context KEI. Het gewijzigde Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering becommentarieerd vanuit de parlementaire geschiedenis van de KEI-wetgeving*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Timmermans & Sommers 2017

J.P.H. Timmermans & N.H.P.G. Sommers, *Praktisch Burgerlijk Procesrecht*, Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers b.v. 2017.

Den Tonkelaar 2015

J.D.A. den Tonkelaar, *'De regisserende rechter: De regierol van de rechter volgens KEI'*, TCR 2015, nr. 4.

Toorenborg 1918

P.A. van Toorenborg, *Kinderrecht en Kinderzorg in de laatste honderd jaar*, Leiden 1918.

Parkes 2013

A. Parkes, *Children and International Human Rights Law: The Right of the Child to be Heard*, Londen: Routledge 2013.

Verburg 2013

A. Verburg, *De nieuwe zaaksbehandeling van de bestuursrechter*, tijdschrift conflicthantering, nummer 3, Sdu Uitgever 2013.

Van Verschuier 1912

J.A. van Verschuier, *Kinderrechtbanken'*, Utrecht, academisch proefschrift 1912.

Vlaardingerbroek 2007

P. Vlaardingerbroek, *Kinderen eerst, ouders laatst?* FJR 2007, afl.2.

De Vries & Van Tricht 1903

A.D.W. de Vries & F.J.G. van Tricht, *Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en de voogdij, deel 1*, Groningen: J.B. Wolters 1903.

De Vries & Van Tricht 1910

A.D.W. de Vries & F.J.G. van Tricht, *Geschiedenis der wet op de ouderlijke macht en voogdij, deel 3*, Groningen: J.B. Wolters 1910.

Wiarda 1974

J. Wiarda, *Jeugdrecht op een keerpunt*, Groningen: W.E.J. Tjeenk Willink 1974.

Willink 1998

W.E.J. Tjeenk Willink, *De kinderrechter 75 jaar. Reden tot vreugde!?* Deventer: Kluwer 1998.

Parlementaire stukken

Kamerstukken I 2015/16, nr. 37, item 3.

Kamerstukken I 2015/16, nr. 38, item 13.

Kamerstukken II 1919/20, 409, nr. 3.

Kamerstukken II juni 1984, 23 003, TK 79-5439.

Kamerstukken II 1989/90, 21 327, nr. 3.

Kamerstukken II 1990/91, 21 818 nrs. 1-2.

Kamerstukken II 1992/ 93, 22 855 (R1451), nr. 3.

Kamerstukken II 1992/93, 23 003, nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 31 015, nr. 3.

Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3.

Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3.

Kamerstukken II 2013/14, 33 684, A (*Stb.* 2014,105).

Kamerstukken II 2014/15, 34 059, nr. 3.

Kamerstukken II 2014/15, 34059, nr. 6.

Interviews

Kinderrechter Rechtbank Den Haag, 24 mei 2018 te Den Haag.

Kinderrechter Rechtbank Den Haag, 29 mei 2018 te Den Haag.

Kinderechter Rechtbank Rotterdam, 31 mei 2018 te Rotterdam.

Kinderrechter Rechtbank Rotterdam, 7 juni 2018 te Rotterdam.

Online geraadpleegde bronnen

http://homicide.northwestern.edu/docs_fk/homicide/laws/ill_juvenile_court_act_1899.pdf

Laatst geraadpleegd op: 12 juni 2018.

<https://www.internetconsultatie.nl/kei/details>

Laatst geraadpleegd op: 12 juni 2018.

<http://indicators.ohchr.org>

Laatst geraadpleegd op: 12 juni 2018.

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/17/minder-jongeren-onder-toezicht-meer-onder-voogdij>

Laatst geraadpleegd op: 12 juni 2018.

<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/jaarplan-van-de-Rechtspraak-2017.pdf>

Laatst geraadpleegd op: 22 juni 2018.

https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Rechtbank-Rotterdam-gaat-huiselijk-geweld-anders-aanpakken.aspx?pk_campaign=rssfeed&pk_medium=rssfeed&pk_keyword=Alle-landelijke-actualiteiten

Laatst geraadpleegd op: 26 juni 2018.

Jurisprudentielijst

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 26 november 2002, appl. nr. 33218/96 m.nt. M.R. Bruning (*E. en de anderen/Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 3 oktober 2017, appl. nr. 23022/13 m.nt. M.R. Bruning (*D.M.D./Roemenië*).

Hoge Raad

HR 29 september 1909, TKw deel 4, pagina 15 e.v.

HR 20 april 2018, ELCI:NL:HR:2018:650.

Rechtbank

Rb. Utrecht 29 oktober 2007, *LJN* BK5332.

Bijlage I

Interview kinderrechter, rechtbank Den Haag d.d. 24 mei 2017

In verband met de privacy van de kinderen, de ouders en de kinderrechter is het interview niet formeel aangehecht aan dit afstudeeronderzoek. Het interview is ter beoordeling van dit onderzoek wel overlegd aan mijn scriptiebegeleider en de tweede lezer.

Bijlage II

Interview kinderrechter, rechtbank Den Haag d.d. 29 mei 2017

In verband met de privacy van de kinderen, de ouders en de kinderrechter is het interview niet formeel aangehecht aan dit afstudeeronderzoek. Het interview is ter beoordeling van dit onderzoek wel overlegd aan mijn scriptiebegeleider en de tweede lezer.

Bijlage III

Interview kinderrechter, rechtbank Rotterdam d.d. 31 mei 2017

In verband met de privacy van de kinderen, de ouders en de kinderrechter is het interview niet formeel aangehecht aan dit afstudeeronderzoek. Het interview is ter beoordeling van dit onderzoek wel overlegd aan mijn scriptiebegeleider en de tweede lezer.

Bijlage IV

Interview kinderrechter, rechtbank Rotterdam d.d. 7 juni 2017

In verband met de privacy van de kinderen, de ouders en de kinderrechter is het interview niet formeel aangehecht aan dit afstudeeronderzoek. Het interview is ter beoordeling van dit onderzoek wel overlegd aan mijn scriptiebegeleider en de tweede lezer.