

Artikel

Hoe zal het perspectiefbesluit volwassen worden?

Mr. D. van der Leij en mr. S.I.L.V. Goei*

Op 18 december 2020 verscheen het adviesrapport van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ): ‘Het perspectiefbesluit in de jeugdbescherming’.¹ Het onderwerp is ruim twee jaar later nog volop in beweging. In dit artikel wordt de huidige stand van zaken opgemaakt vanuit het perspectief van de gecertificeerde instelling² (hierna: GI).

26

Wat is een perspectiefbesluit?

Allereerst een korte uitleg van wat het perspectiefbesluit is. Met een ondertoezichtstelling (hierna: OTS) en een machtiging tot uithuisplaatsing (hierna: MUHP) heeft een GI de wettelijke opdracht om te werken aan de doelstelling dat een kind weer thuis kan wonen. Daartoe kan de GI (zo veel mogelijk samen met het gezin) onder andere besluiten welke jeugdhulp moet worden ingezet.³ Als de GI tijdens de uitvoering van de OTS en MUHP tot de conclusie komt dat het opvoedperspectief niet langer thuis ligt en er niet langer hulpverlening wordt ingezet hiertoe, neemt de GI een zogenaamd perspectiefbesluit. Het perspectiefbesluit betreft een pedagogisch besluit, ingegeven door afwegingen rond de ontwikkeling(s)behoefte(n) van het kind enerzijds en de opvoedings(on)mogelijkheden van de ouder(s) anderzijds. Het komen tot het perspectiefbesluit vloeit voort

uit de wettelijke opdracht van de GI bij OTS en MUHP om te werken aan mogelijkheden voor terugplaatsing in combinatie met de taken en bevoegdheden van de GI om te bepalen welke jeugdhulp wordt ingezet (en dus ook welke jeugdhulp niet meer wordt ingezet). Ook stuurt de huidige wet erop aan dat er met twee jaar OTS en MUHP wordt stilgestaan bij de vraag of de OTS nog de juiste maatregel is.⁴ Er bestaat rondom het perspectiefbesluit echter geen expliciet wettelijk kader.

Het gebrek aan eenduidigheid blijkt al uit het feit dat voor het perspectiefbesluit door de GI's verschillende namen worden gebruikt. De meest gangbare term, ook buiten de GI's, is ‘perspectiefbesluit’. Maar ook ‘*pedagogisch opvoedbesluit*’ wordt gebruikt om vanuit gedragsdeskundigperspectief het pedagogische karakter van het besluit te benadrukken. Verder wordt ook de term ‘*opvoedvisie*’ gebruikt, omdat het woord ‘besluit’ als te juridisch wordt gezien en verwarring kan veroorzaken met het ‘bestuursrechtelijke besluit’, maar ook omdat kan worden gesteld dat het perspectiefbesluit feitelijk neerkomt op de visie van GI. Het is de rechter die uiteindelijk dient te besluiten waar het kind zal opgroeien. Bij alle GI's is het perspectiefbesluit echter een ‘kernbesluit’⁵ waarin wordt bepaald dat het volgens de GI in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk is dat het elders opgroeit dan thuis.

* Mr. D. van der Leij is beleidsadviseur bij jeugdzorg Nederland. Mr. S.I.L.V. Goei is senior jurist bij Jeugdbescherming west.

1 Adviesrapport Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Het perspectiefbesluit in de jeugdbescherming*, 2020.

2 Gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, zoals bedoeld in art. 1 van de Jeugdwet.

3 Art. 3.5. Jeugdwet.

4 Art. 1:265j lid 3 BW.

5 Kernbesluiten zijn besluiten van de GI die dragend of bepalend zijn voor de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel. Voorbeelden van andere kernbesluiten zijn onder meer: het besluit om wel of niet over te gaan tot verlenging van de maatregelen, tot uithuisplaatsing, tot een schriftelijke aanwijzing etc. Kernbesluiten worden in het team van de jeugdbeschermer en multidisciplinair, met advies van de gedragswetenschapper, genomen.

Verschil tussen perspectiefbesluit en de gezagsbeëindigende maatregel

Een perspectiefbesluit is voor de GI een ánder kernbesluit dan het besluit om een verzoek tot onderzoek naar gezagsbeëindiging bij de Raad voor de kindbescherming (hierna: RvdK) in te dienen. Bij een perspectiefbesluit stelt de GI op inhoudelijke gronden dat het in het belang van de verzorging en opvoeding van het kind noodzakelijk is dat het elders opgroeit dan waar het hoofdverblijf heeft. Ouders zouden in die situatie het gezag kunnen behouden. Bij een besluit om een verzoek tot onderzoek (hierna: VTO) naar een gezagsbeëindiging gaat het echter ook over de vraag wie het kind wettelijk zou moeten vertegenwoordigen.⁶

Omdat sprake is van twee verschillende kernbesluiten zijn er – afhankelijk van de situatie – verschillende scenario's mogelijk om het wonen van het kind anders dan bij de gezaghebbende ouders, juridisch vorm te geven. Zo is het mogelijk dat de GI gelijktijdig met het perspectiefbesluit ook een besluit neemt om een VTO gezagsbeëindiging in te dienen bij de RvdK. Een andere optie is dat de GI een perspectiefbesluit neemt, maar een gezagsbeëindiging niet in het belang van het kind wordt geacht. Bijvoorbeeld als het kind (nog) niet op een stabiele plek woont, of als het kind veel waarde hecht aan het door ouders behouden van het gezag (of andersom), of als er een goede verstandhouding is tussen alle betrokkenen en men dit niet op het spel wil zetten door het gezag te beëindigen.

Uit deze voorbeelden blijkt dat het aanvragen van een gezagsbeëindiging in de praktijk niet altijd passend of nodig is. Ook uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt dat terughoudendheid ten aanzien van de gezagsbeëindiging vereist is. Daar waar onze wetgever ervan uitgaat dat het gezag beëindigd kan worden als de ouders niet binnen een aanvaardbare termijn in staat zijn de verzorging en opvoeding van het kind op zich te nemen,⁷ hanteert het EHRM een strengere toets bij een verzoek tot gezagsbeëindigende maatregel dan de Nederlandse wet bepaalt.⁸

6 Na een gezagsbeëindiging kunnen de ouders geen beslissingen meer nemen over bijvoorbeeld een medische behandeling, de schoolkeuze of het aanvragen van een paspoort.

7 Art. 1:266 BW.

8 Het EHRM is van oordeel dat slechts sprake kan zijn van beëindiging van het ouderlijk gezag in uitzonderlijke situaties en op het moment dat gebleken is dat voortzetting van de familieband schadelijk is voor het kind. Het is niet voldoende om te laten zien dat het kind elders in een meer passende opvoedomgeving kan opgroeien. Zie EHRM 6 oktober 2015, N.P./Moldavië, 58455/13, rechtsoverweging 65 en 66. In latere jurisprudentie van het EHRM (waaronder EHRM 30 november 2017, Strand Lobben/Noorwegen, nr. 37283/13) wordt deze lijn bevestigd. Hierbij wordt nog eens benadrukt dat de rechter een belangenafweging dient te maken tussen de belangen van het kind en de belangen van de ouder(s). Zie ook Hoge Raad 22 januari 2022, ECLI:NL:HR:2021:108 en gerechtshof 's-Hertogenbosch 13 januari 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:76.

Gelet hierop, is de verwachting dat een GI vaker een perspectiefbesluit zal nemen zonder dat een gezagsbeëindiging bij de RvdK noodzakelijk is of – gelet op de jurisprudentie – haalbaar is. Dit is een extra reden om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen van de RSJ ten aanzien van het perspectiefbesluit (zie hierna) worden overgenomen.

In het hiernavolgende zal vanuit het gezichtspunt van de GI worden geïllustreerd wat de stand van zaken is van de juridische ontwikkelingen rond het perspectiefbesluit.

Aanbevelingen RSJ-rapport

De RSJ heeft drie aanbevelingen gedaan over de totstandkoming en de toetsing van het perspectiefbesluit:

1. Realiseer een rechtspositieregeling voor ouders en kind.
2. Leg wettelijk vast dat het perspectiefbesluit binnen drie maanden ter toetsing wordt voorgelegd aan de kinderrechter.
3. Voorzie het perspectiefbesluit van een motivering, waarbij de belangen van ouders en kind zorgvuldig zijn afgewogen. Waarborg in de procedure het recht van de ouders en het kind om gehoord te worden.

Voor de eerste twee aanbevelingen is een wetswijziging noodzakelijk voor verankering van het perspectiefbesluit en passende rechtsbescherming daartegen. Hierover is in de Tweede Kamer ook een motie aangenomen.⁹ De Minister voor Rechtsbescherming heeft aangegeven dit te gaan onderzoeken.¹⁰ Vanuit de GI's bestaat het volgende idee over een mogelijke wetswijziging.

Mogelijke wetswijziging: de OTS-plus

Ten aanzien van een mogelijke wettelijke regeling is eerder in de literatuur geopperd om de beginselen van algemeen bestuur van toepassing te laten zijn op het perspectiefbesluit.¹¹ De grote belangen van het gezin bij het perspectiefbesluit vragen echter volgens ons om een uitdrukkelijke plek in het civiele stelsel die passend is bij de bedoeling van kindbescherming.

De problematiek rond het perspectiefbesluit heeft namelijk zichtbaar gemaakt dat er situaties zijn waar de GI om inhoudelijke redenen stopt met het werken aan het primaire doel van de OTS,¹² maar de OTS tegelijkertijd

9 Kamerstukken II 2021/22, 31839, nr. 894.

10 Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 913.

11 B. Laterveer, "De opvoedbeslissing", Tijdschrift voor familie- en jeugdrecht (FJR) 2020/41.

12 Zorgen dat aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouders of ouder hulp en steun wordt geboden opdat de concrete bedreigingen in de ontwikkeling van de minderjarige binnen de duur van de OTS worden weggenomen. De inspanningen van de GI zijn er daarbij op gericht de ouders

nog wel nodig kan zijn om toezicht te houden op de minderjarige, onderzoek te doen naar de meest passende gezagssituatie en/of continuïteit voor de minderjarige te waarborgen. Deze doelen van de OTS zouden een nieuwe en andere wettelijke grond voor een OTS kunnen vormen. Dit zou vorm kunnen krijgen door de kinderrecht de mogelijkheid te geven om op verzoek van de GI de gronden van de OTS te veranderen, zodat de koers en de doelen hiervan (werken aan terugplaatsing) worden gewijzigd. Deze constructie – of tussenmaatregel – noemen wij de ‘OTS-plus’.

De introductie van een OTS-plus kan verschillende voordelen hebben. Ten eerste zou er sprake zijn van een **directe rechterlijke toets** van de vraag of de GI in voldoende mate heeft gewerkt aan de primaire opdracht van de OTS en of een vervolgfase (onderzoek naar welke gezagssituatie het meest passend is bij de situatie) wel of niet aangewezen is. Dit komt neer op een toets van het perspectiefbesluit en biedt daarmee rechtsbescherming en een rechtspositieregeling voor ouders en kinderen (aanbeveling 1 van de RSJ). Als de rechter daarbij advies wenst van de RvdK, heeft hij op grond van huidige wetgeving reeds de mogelijkheid om te vragen om onderzoek daar waar hij dit nodig acht.¹³ Een eventueel onderzoek van de RvdK wordt daarmee onderdeel van de rechterlijke toets, wat reeds past in het huidige systeem.¹⁴ Een ander scenario dat wel eens wordt geopperd, is om de RvdK standaard een rol te geven in de directe toetsing van het perspectiefbesluit maar naar onze mening leidt dit tot onnodige ketenverlenging. Dit rijmt ook niet met het Toekomstscenario waar het ‘estafette-model’ juist zo veel mogelijk wordt losgelaten. Een goed alternatief is om de keuze bij de rechter te laten in welke gevallen er een onderzoek van de RvdK nodig is en wanneer niet. Ook in de huidige jurisprudentie is zichtbaar dat, afhankelijk van de situatie, de rechter bepaalt in hoeverre een onderzoek van de RvdK noodzakelijk is.¹⁵

Ten tweede kan tegelijkertijd de wettelijke grondslag van de OTS in lijn worden gebracht met de resultaten van het hulpverleningstraject, en andersom, terwijl de GI niet (voortijdig) een besluit hoeft te nemen over de meest haalbare of gewenste gezagssituatie. Het geeft dus meer ruimte om de behoefte van het kind en ouders leidend te laten zijn en **maatwerk** te leveren in welke situaties welke kindbeschermingsmaatregel geboden is. Mocht er iets veranderen in de situatie van het kind waardoor het perspectief nadien mogelijk moet veran-

deren, dan kan de kinderrecht ook verzocht worden om het doel van de OTS ‘terug te veranderen’. Dit doet ook recht aan het uitgangspunt van subsidiariteit in het treffen van kindbeschermingsmaatregelen: de inbreuk op het recht op gezinsleven (art. 8 EVRM) moet zo licht mogelijk zijn.

Ten derde ligt bij de OTS-plus het **procesinitiatief** tot wijziging van de rechtsgrond van de OTS bij de GI. Dit betekent dat de GI via een concreet werkproces kan voldoen aan de termijn van drie maanden om een rechterlijke toets van het perspectiefbesluit aanhangig te maken. Deze termijn is aanbevolen door de RSJ in het adviesrapport (aanbeveling 2), is in de Tweede Kamer toegezegd door de Minister voor Rechtsbescherming¹⁶ en heeft ook al verschijning gemaakt in de jurisprudentie.¹⁷

Een vierde voordeel is dat tegen zo’n beslissing om een OTS-plus uit te spreken **hoger beroep** kan worden opengesteld zodat er in twee feitelijke instanties een rechterlijke toets kan plaatsvinden.

Op 7 september 2022 is de eindevaluatie van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen van WODC/Universiteit Leiden verschenen.¹⁸ In dit rapport is veel aandacht voor het perspectiefbesluit, waaronder de mogelijkheid van een OTS-plus. De onderzoekers geven aan dat zij geen voorstander zijn van een ‘tussenmaatregel’ zoals de OTS-plus.¹⁹ Uit de praktijk van de GI blijkt echter, zoals eerder benoemd, dat er gezinnen zijn waarvoor een gezagsbeëindigende maatregel niet noodzakelijk is, maar waar de OTS en MUHP dat nog wel is. Juist voor deze groep – die alleen maar groter zal worden door de strengere toets van een verzoek tot gezagsbeëindigende maatregel door de rechter – biedt de OTS-plus een oplossing. Het is van belang dat er voor deze gezinnen in de wet wordt voorzien en dat het belang en de noodzaak van een langdurige OTS wettelijk wordt erkend. Binnen het systeem van kindbeschermingswetgeving lijkt de OTS-plus hiervoor een goede oplossing. Het duurt echter vaak geruime tijd voordat nieuwe wetgeving tot stand komt. Bovendien is rechtsbescherming niet alleen het realiseren van een zelfstandige juridische rechtsingang. Rechtsbescherming begint ook eerder, namelijk bij het betrekken van ouders en kinderen bij de besluitvorming. In dat verband hebben de GI’s onderzocht in hoeverre binnen het huidige juridische kader aanbeveling 3 van de RSJ opgevolgd kan worden.

of de ouder zo veel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen te laten dragen (art. 1:262 lid 1 BW).

13 Art. 810 Rv.

14 Gezien de termijn van drie maanden uit het advies van de RSJ, wat de minister reeds heeft toegezegd te zullen betrekken voor een toets door de kinderrecht, leidt dit tot een ongewenste en onnodige ‘pressurecooker’.

15 Een voorbeeld waarin de rechter er niet voor kiest, is de situatie waarin de RvdK al een tweejaarstoets ex art. 1:265j lid 3 BW heeft uitgebracht of als er een uitgebreid NIFP-onderzoek ligt. Zie ook Rb. Den Haag 3 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1148. Daarentegen koos het gerechtshof’s-Hertogenbosch er wel voor om de verdere beslissing aan te houden in afwachting van een onderzoek door de RvdK, zie gerechtshof’s-Hertogenbosch 16 maart 2023, ECLI:NL:GHSE:2023:883.

16 *Handelingen II* 2021/22, nr. 79, item 3, p. 52; *Kamerstukken II* 2022/23, 36096, nr. 10, p. 43.

17 Rb. Noord-Holland 5 september 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8195.

18 M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend stelsel, 2022* (online via www.repository.wodc.nl).

19 M.R. Bruning, K.A.M. van der Zon, D.J.H. Smeets & H.J. van Boven, *Eindevaluatie wet herziening kindbeschermingsmaatregelen. Nieuwe rechtsgronden in een haperend stelsel, 2022* (online via www.repository.wodc.nl), p. 290-291.

Rechtsbescherming in het huidige juridische kader

Aanbeveling 3 van de RSJ strekt kort gezegd tot betere participatie van ouders en het kind bij de totstandkoming van het perspectiefbesluit. Hoewel vanuit de praktijk van de GI's niet wordt herkend dat ouders en kinderen helemaal niet worden betrokken bij de besluitvorming, zijn er verbeteringen mogelijk. De GI kan meer inzichtelijk en uitdrukkelijk maken dat ouders en kinderen betrokken zijn geweest en dat zij een reële kans hebben gehad om, bijvoorbeeld met ondersteuning van een advocaat, te kunnen overdenken wat dit betekent.

De GI's, landelijk verzameld in een juridische werkgroep, hebben een generiek format voor een brief ontwikkeld waarin ouders schriftelijk wordt uitgelegd welke overwegingen er aan het perspectiefbesluit ten grondslag liggen en hoe de mening van het gezin daarin is gewogen. Deze brief kan worden gebruikt nadat ouders en kinderen de kans hebben gekregen daarover in gesprek te gaan met de GI.²⁰ De brief is aldus een schriftelijke neerslag van het gelopen proces met ouders en de inhoud van het perspectiefbesluit, met als doel communicatie met het gezin. Het interne kernbesluit dat de jeugdbeschermer maakt om het perspectiefbesluit in samenspraak met het team te kunnen nemen, kan onderdeel uitmaken van deze brief.²¹ Daarmee krijgt aanbeveling 3 van de RSJ ook gestalte. Over een generiek format voor een kindbrief wordt nog nagedacht.

Daarnaast is het, nu nieuwe wetgeving op zich laat wachten, van belang dat het perspectiefbesluit van de GI ook nu getoetst kan worden door de kinderrechter. In de eerste plaats vanwege de rechtsbescherming die daarvan uitgaat voor het gezin, maar in de tweede plaats ook vanwege de duidelijkheid die ervan uitgaat voor de GI (en de jeugdbeschermer) in welke koers moet worden gevaren bij de uitvoering van de maatregel.

Omdat een wettelijk kader ontbreekt, is de vervolgvraag hoe de toetsing van het perspectiefbesluit binnen het huidige wettelijke systeem kan worden vormgegeven. Een mogelijkheid is om het perspectiefbesluit door de kinderrechter te laten meewegen binnen de context van de verlenging van de (OTS en/of) MUHP, bijvoorbeeld door het perspectiefbesluit mee te nemen in verlengingsverzoeken c.q. aangehouden zittingen rondom de MUHP. Daarnaast kan in het kader van de OTS gebruik worden gemaakt van de geschillenregeling ex artikel 1:262b BW. Ook uit de jurisprudentie blijkt dat hogere en lagere rechters zoekende zijn in de vraag waar in het huidige wettelijke systeem het perspectiefbesluit een (juridische) plek heeft en welke rechtsbescherming daarbij past.²²

20 Uiteraard is het gesprek met pleeg- en gezinshuisouders ook van belang. Zij vallen echter buiten het doel van het format van de brief.

21 Elke GI is autonoom en kan zelf bepalen hoe verbeteringen rond het perspectiefbesluit worden geïmplementeerd.

22 Rb. Rotterdam 26 augustus 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:10485, Conclusie van de Procureur-Generaal 19 maart 2021, ECLI:NL:PHR:2021:283 (2.24), Rb. Oost-Brabant 19 april 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1798.

Wisselende jurisprudentie²³

Een aantal rechtbanken is recentelijk (in het afgelopen jaar) van mening geweest dat de geschillenregeling van artikel 1:262b BW openstaat voor directe toetsing van het perspectiefbesluit door de kinderrechter.²⁴ Echter, het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft in juli 2022 geoordeeld dat het perspectiefbesluit **niet** rechterlijk kan worden getoetst via de geschillenregeling. Toetsing van het perspectiefbesluit komt volgens het hof in het huidige systeem namelijk pas aan de orde bij een verzoek van de RvdK tot gezagsbeëindiging met toetsing in twee feitelijke instanties. De rechtsbescherming van ouders zou bij de geschillenregeling ook in het geding komen door het appelverbod van artikel 807 Rv. Het is volgens het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden vóór de beurt van de rechtbank om in een lopende procedure tot verlenging OTS/MUHP een perspectiefbesluit van de GI te toetsen. De desbetreffende GI die de geschillenregeling actief had ingezet voor rechtsbescherming van het gezin, werd niet-ontvankelijk verklaard. Het hof heeft deze overweging in meerdere navolgende beschikkingen herhaald.²⁵

Anders oordeelde echter de rechtbank Noord-Holland²⁶ in september 2022. De meervoudige kamer oordeelde dat toetsing van het perspectiefbesluit via de procedure van gezagsbeëindiging ouders effectieve noch adequate rechtsbescherming biedt. Er is een grote kans op mosterd na de maaltijd in zo'n geval. De geschillenregeling biedt hier wel rechtsbescherming, maar dient wel binnen een redelijke termijn van drie maanden te worden ingezet, zo overwoog de rechtbank.

Gerechtshof 's-Hertogenbosch ging in december 2022 weer een stap verder en overwoog dat de beperkte rechtsbescherming die artikel 807 Rv biedt door hoger beroep uit te sluiten en doorbreking van dit uitgangspunt afhankelijk te stellen van doorbrekingsgronden, onvoldoende rechtsbescherming biedt. Het hof is van oordeel dat, gelet op het feit dat het perspectiefbesluit diep ingrijpt in het gezinsleven ruime rechtsbescherming dient te worden geboden. Het hof zoekt hierbij aansluiting bij beslissingen in het kader van de OTS en de uithuisplaatsing waarvan wél (gewoon) hoger beroep mogelijk is. Om die reden was het hof van oordeel dat de ouder (zelfs zonder het tijdig en uitdrukkelijk stellen van doorbrekingsgronden) in haar verzoek in hoger beroep ontvankelijk is.²⁷

Overigens zag gerechtshof Den Haag in een uitspraak wel aanleiding om zich binnen het vraagstuk van ver-

23 Jurisprudentie rondom het perspectiefbesluit is verwerkt tot het moment van afronding van dit artikel 21 maart 2023).

24 Rb. Oost-Brabant 19 april 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:1798; Rb. Zeeland West-Brabant 12 mei 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2824; Rb. Oost-Brabant 3 januari 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:261.

25 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:6492; gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 11 oktober 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:8741; gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 20 oktober 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:904, alsook gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 14 juni 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:4835.

26 Rb. Noord-Holland 5 september 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:8195.

27 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 1 december 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:4162.

lenging van de MUHP uit te laten over het perspectief van het kind (terug naar vader).²⁸ Ook rechtbank Overijssel (vallend binnen het ressort van hof Arnhem-Leeuwarden) toetste het perspectief van het kind uitdrukkelijk in het kader van de verlenging van de MUHP omdat de rechtbank van mening was dat de huidige praktijk zich niet leent voor een zwart-witbenadering waarin de wet nu veelal zo wordt uitgelegd dat de RvdK moet worden verzocht onderzoek te doen naar een gezagsbeëindiging als het perspectief elders ligt.²⁹

Rechtbank Den Haag toetst het perspectiefbesluit echter weer uitdrukkelijk binnen de geschillenregeling.³⁰ Interessant ook is dat rechtbank Den Haag een eerste aanwijzing geeft over welke beslissing (niet) kan worden genomen rond het perspectiefbesluit en wat dus concreet in het petitum zou moeten worden verzocht door de GI als verzoeker.³¹ De rechtbank overweegt dat zij voor expliciete bekrachtiging van de opvoedvisie (perspectiefbesluit) – zoals in deze casus door de GI werd verzocht – onvoldoende wettelijke grondslag ziet. De rechtbank spreekt vervolgens uit

‘dat er geen aanleiding bestaat te beslissen dat de gecertificeerde instelling de uitvoering van de OTS op andere wijze dient in te vullen dan de wijze die voortvloeit uit de opvoedvisie (...)’.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de jurisprudentie geen consensus vertoont. Op het moment van schrijven van dit artikel lijkt de koers echter toch te gaan richting rechtsbescherming via de geschillenregeling van artikel 1:262b BW waarbij appel openstaat.³²

Zowel Partners voor Jeugd³³ als de Minister voor Rechtsbescherming³⁴ hebben de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aangeschreven om cassatie in het belang der wet in te stellen inzake de uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 26 juli 2022. De Procureur-Generaal heeft te kennen gegeven cassatie in het belang der wet in te zullen stellen.³⁵ Op 17 maart 2023 is de vordering van de Advocaat-Generaal van de Hoge Raad gepubliceerd.³⁶ Deze strekt tot vernietiging van de beschikking van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 26 juli 2022.³⁷ Naar verwachting zal het dus niet lang meer duren alvorens hierover een oordeel van de Hoge Raad volgt.

28 Gerechtshof Den Haag 7 oktober 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2172.

29 Rb. Overijssel 10 januari 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:169.

30 Rb. Den Haag 3 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1148 en Rb. Den Haag 13 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1571.

31 Rb. Den Haag 13 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:1571.

32 Gerechtshof 's-Hertogenbosch 1 december 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:4162.

33 Samenwerkingsverband waar twee GI's onder vallen: de Jeugd- en Gezinsbeschermers en de William Schrikker Groep Jeugdbescherming & Jeugdreclassering.

34 Kamerstukken II 2022/23, 31839, nr. 913.

35 <https://www.hogeraad.nl/over-ons/bijzondere-taken-hoge-raad-procureur-generaal/cassatie-belang-wet/>.

36 PHR 17 maart 2023, ECLI:NL:PHR:2023:310, zie ook: <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2023/maart/vordering-cassatie-belang-wet-mogelijkheid-toetsing-kinderrechter/>.

37 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 26 juli 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:6492.

Tijdelijke werkwijze

Voor de tussentijd – totdat wetswijziging is gerealiseerd – is er door de GI's met het Ministerie van Justitie & Veiligheid een tijdelijke werkwijze afgesproken om rechtsbescherming bij het perspectiefbesluit vorm te geven. Deze ziet er als volgt uit:

- Als er een perspectiefbesluit wordt genomen door de GI en tegelijkertijd (of niet lang daarna) wordt het besluit genomen dat een onderzoek van de RvdK naar een gezagsbeëindigende maatregel noodzakelijk is, wordt de rechtsbescherming vormgegeven via een onderzoek van de **RvdK**.
- Als er een perspectiefbesluit wordt genomen door de GI maar er wordt geen gezagsbeëindigende maatregel noodzakelijk geacht, dan legt de GI dit zo veel mogelijk **direct** ter toetsing voor aan de kinderrechter via de **geschillenregeling** als de GI werkzaam is in een arrondissement waar de rechtbank de geschillenregeling open heeft gesteld.
- Is dit laatste niet het geval, dan probeert de GI het perspectiefbesluit **indirect** door de rechter te laten toetsen in het kader van een verzoek tot **verlenging van de (OTS en) MUHP**.
- Worden deze beide situaties juridisch niet als mogelijk ingeschat (die kans is groter in het ressort van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden), dan wordt het gezin door de GI geadviseerd om bijstand van een **advocaat** aan te zoeken zodat een advocaat kan inschatten wat er mogelijk is.

In de tijdelijke werkwijze wordt dus de voorkeur gegeven aan de directe toetsing via de geschillenregeling. Ook ouders staat het uiteraard vrij een geschillenregeling aanhangig te maken voor toetsing van het perspectiefbesluit.

Het is begrijpelijk dat er in de huidige tijdelijke situatie voor wordt gekozen om te toetsen via de juridische procedure van de geschillenregeling. Het is immers een duidelijke, bestaande en relatief snelle procedure. Naast deze voordelen kleven er echter ook nadelen aan de procedure van de geschillenregeling. Zo geldt er verplichte procesvertegenwoordiging voor ouders (wat een financiële drempel kan zijn) en is hoger beroep als algemeen juridisch principe uitgesloten.³⁸ Ook lijkt het onwenselijk om een zwaarwegend besluit als het perspectiefbesluit een plek te geven in een vangnetregeling die de geschillenregeling naar zijn aard eigenlijk is.³⁹ Dat doet geen recht aan de impact van het perspectiefbesluit op het gezin en op de wettelijke koers en opdracht van de OTS. Verder is een groot nadeel dat er in het huidige wettelijke systeem voor de kinderrechter een toetsingskader ontbreekt. Dit geeft risico op rechtsongelijkheid, want door de ruimte kan er verschil zitten in hoe actief

38 Hoewel gerechtshof 's-Hertogenbosch dit bij het perspectiefbesluit beschouwd als doorbroken. Gerechtshof 's-Hertogenbosch 1 december 2022, ECLI:NL:GHSHE:2022:4162.

39 Rb. Rotterdam 28 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:7717 en conform dit uitgangspunt HR 25 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:1003.

en inhoudelijk de kinderrechter toetst. Ook is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot de bevoegdheid van de GI om te bepalen welke jeugdhulp (nog) moet worden ingezet.⁴⁰

Gelet op de voor- en nadelen van het voorleggen van het perspectiefbesluit via de geschillenregeling, zien wij deze route als een **noodzakelijke tijdelijke maatregel**. Dit in afwachting van nieuwe wetgeving zoals hiervoor beschreven, bijvoorbeeld in de vorm van de OTS-plus.

Uiteraard is een evident voordeel van de tijdelijke werkwijze dat het perspectiefbesluit door de GI wordt voorgelegd aan de rechter en dat de werkwijze structuur brengt in het proces bij het perspectiefbesluit. Ouders en kinderen hebben hierin een duidelijke en herkenbare rol. Daarnaast dienen de nadelen bij de tijdelijke werkwijze niet uit het oog te worden verloren. Zo kan in deze tijdelijke werkwijze de onwenselijke situatie ontstaan dat een perspectiefbesluit zonder verzoek tot gezagsbeëindiging via de geschillenregeling eerder zal worden getoetst door de rechter dan dat een verzoek tot onderzoek tot gezagsbeëindiging bij de RvdK kan worden opgepakt.⁴¹

Ook kan in de huidige tijdsgeest⁴² niet voorbij worden gegaan aan wat dit voor de jeugdbeschermer betekent. De jeugdbeschermer zal, om rechtsbescherming bij het perspectiefbesluit te bieden, een kernbesluit, een brief aan de ouders (en het kind) én een verzoekschrift aan de rechtbank moeten opstellen. Vervolgens is het per rechtbank en gerechtshof verschillend of en, zo ja, wat mogelijk is qua rechtsingang. Deze tijdelijke werkwijze brengt **veel administratieve belasting en onduidelijkheid** voor de jeugdbeschermer met zich mee. Idealerweise is het juridisch kader van de jeugdbescherming duidelijk, logisch en werkbaar voor jeugdbeschermers. Zij zijn nu eenmaal geen juristen. Helaas is hiervan in de huidige situatie geen sprake en is het voor de jeugdbeschermer alleen maar juridisch complexer geworden. Dat pleit overigens te meer voor het wettelijk verankeren van de OTS-plus. In plaats van een nieuwe zelfstandige rechtsingang te creëren tegen het perspectiefbesluit en jurisdisering te bevestigen, is het wenselijker om de wettelijke opdracht van de jeugdbescherming en rechtsbescherming zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen.

Conclusie

Samenvattend hebben de GI's de aanbevelingen van de RSJ zo veel als mogelijk opgepakt. Hierbij speelt echter ook afhankelijkheid van de rechtspraak en de wetgever. In de gedachtenvorming over een nieuwe wettelijke grond lijkt de constructie van een OTS-plus aan alle nodige voorwaarden te voldoen. Deze past bij de aanbevelingen van de RSJ, de wens van de praktijk om meer maatwerk te kunnen bieden voor gezinnen en de terughoudende lijn in de (EHRM-)jurisprudentie met gezagsbeëindiging. In de tussentijd blijft het zoeken naar een tijdelijke werkvorm waarbij op het moment van schrijven de geschillenregeling de leidende gedachte lijkt te zijn maar waarbij ook de werkbelasting van de jeugdbeschermer niet uit het oog mag worden verloren. De vraag die – alles zo overziend – nu blijft hangen is: hoe zal het perspectiefbesluit tot volwassenheid komen? Snelle duidelijkheid van de Hoge Raad en de wetgever is daarbij zeer gewenst.

40 Art. 3.5. Jeugdwet.

41 Dit sluit niet uit dat de GI er via beleidsvrijheid alsnog voor kan kiezen om het perspectiefbesluit, in afwachting van het onderzoek van de RvdK, aan de kinderrechter voor te leggen. De ouders met gezag hebben deze optie zelf uiteraard ook.

42 <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/sectornieuws/zorg-welzijn/2022/09/jeugdbeschermers-leggen-werk-neer-situatie-is-onho>; <https://nos.nl/artikel/2435793-fnv-eist-400-miljoen-van-kabinet-voor-verlichten-werkdruk-jeugdbescherming>.