



Directie Preventie,
Jeugd en Sanctiebeleid

2167012

Over grenzen!

Internationaal vergelijkende
verkenning van de rol van de
overheid bij de opvoeding en
bescherming van kinderen

Over grenzen!

Internationaal vergelijkende verkenning van de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen

A.W.M. Veldkamp

juli 2001

© 2001, Afdeling Informatie, Voorlichting en Publiciteit
Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
Ministerie van Justitie

ISBN 90-5319-079-1

Ontwerp: Tappan Den Haag

Foto: ANP

Drukwerkbegeleiding: GHS, grafische producties bv Noorden

Druk: oIC Alphen aan den Rijn

Inhoud

	Samenvatting	5
	Summary	11
1	Inleiding	15
2	Opzet en gevolgde werkwijze	19
3	Landenbeschrijving	23
3.1	Nederland	24
3.2	België	30
3.3	Engeland	36
3.4	Ierland	41
3.5	Nieuw-Zeeland	44
3.6	Duitsland	48
4	Algemene bevindingen	57
4.1	Wet- en regelgeving	57
4.2	De organisatie en positie van de jeugdbescherming	59
4.3	(Pedagogische) criteria	62
4.4	De positie van het kind, het gezin en de ouders	64
5	Conclusies en aanbevelingen	71
5.1	Conclusies	71
5.2	Samenvatting	77
5.3	Aanbevelingen voor verder onderzoek	79
	Geraadpleegde literatuur	91
	Bijlage	97
	PJS-Publicaties	99

Samenvatting

In opdracht van het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Justitie is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de rol die de overheid in een vijftal andere westerse landen vervult bij de opvoeding en de bescherming van kinderen. Deze andere westerse landen zijn België, Engeland, Ierland, Nieuw-Zeeland en Duitsland. Voor deze landen is gekozen vanwege de ontwikkelingen die aldaar vrij recent zijn doorgemaakt en de consequenties die deze hebben gehad voor de rol van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen. Aangenomen werd dat een onderzoek naar deze ontwikkelingen en consequenties ook voor Nederland aanknopingspunten zou kunnen opleveren voor veranderingen en verbeteringen, dan wel een aanzet zouden kunnen geven voor verder onderzoek.

Het verkennend onderzoek is uitgevoerd door bestudering van literatuur, wet- en regelgeving en daaraan gerelateerde documenten. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de wettelijke grondslag en uitgangspunten voor en de reikwijdte van overheidsbemoeienis bij de opvoeding en bescherming van kinderen. Verder is in de verkenning aandacht besteed aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor en de organisatie van de maatschappelijke zorg voor kind en gezin. Daarnaast is gezocht naar (pedagogische) criteria die in de betreffende landen voor overheidsinterventie worden gehanteerd. Niet in de laatste plaats is de positie bestudeerd die de ouders, het kind en de jeugdige wordt toegerekend in de verhouding tot de interveniërende overheid. De uitkomsten die de verkenning van deze thema's in de betreffende landen heeft opgeleverd, zijn vervolgens en gericht op dezelfde thema's vergeleken met de situatie in Nederland.

Het verkennend onderzoek heeft een aantal kenmerkende verschillen met Nederland aan het licht gebracht. Als eerste is opgevallen dat in alle verkende landen nieuwe wetgeving tot stand is gebracht, waarin een geheel andere rol aan de overheid wordt toebedeeld dan voorheen het geval was. Deze wetgeving is mede tot stand gekomen onder invloed van maatschappelijke kritiek op het functioneren van de jeugdbescherming en op de beperkte effecten die met het gebruik van repressieve middelen door haar voor kinderen werden bereikt. Daarnaast hebben nieuwe inzichten en veranderde opvattingen over de bescherming van kinderen bijgedragen aan de vervanging van de oude wetgeving. Ook de inwerkingtreding van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind is daarop van invloed geweest, vanwege de verplichtingen die, als gevolg daarvan, voor de overheid zijn ontstaan.

In vergelijking met de verkende landen beschikt Nederland over wetgeving die aan het begin van de vorige eeuw tot stand is gebracht. De, met die in de verkende landen vergelijkbare, maatschappelijke kritiek op het functioneren van de jeugdbescherming heeft in ons land nog niet tot een fundamentele herziening van de wetgeving en de daarin verankerde repressieve maatregelen geleid.

Behalve dat de wetgeving in de verkende landen van recentere datum is, ligt daaraan bovendien een gewijzigde opvatting ten grondslag over de bijzondere verantwoordelijkheid die de overheid heeft ten aanzien van de opvoeding en bescherming van kinderen. In deze opvatting wordt ervan uitgegaan dat het de plicht van de overheid is kinderen te behoeden voor onnodig leed en vermijdbare schade. Voorheen ontstond in de verkende landen voor de overheid pas een verplichting tot repressieve interventie, wanneer duidelijk was dat de gezondheid en de ontwikkeling van het kind ernstig te lijden

hadden onder de opvoedingsomstandigheden waarin het verkeerde. In Nederland geldt nog steeds als uitgangspunt voor overheidsinterventie dat er sprake moet zijn van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind, als gevolg van een gebrek in de wijze waarop de ouders het ouderlijk gezag uitoefenen. Bovendien mogen er geen andere middelen meer beschikbaar zijn om de bedreiging zonder overheidsinterventie af te wenden.

De veranderde opvatting in de verkende landen over de rol die de overheid ten aanzien van de opvoeding en bescherming van kinderen heeft te vervullen, heeft geleid tot veranderingen van de aard van de overheidsbemoeienis en van de middelen die zij daarbij tot haar beschikking heeft. De nadruk is verlegd van repressie naar preventie en van ingrijpen in de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders naar het bieden van vroegtijdige hulp en ondersteuning bij de opvoeding. In de vijf verkende landen hebben de ouders (en kinderen) een wettelijk recht op hulp en heeft de overheid de plicht deze gevraagd en ongevraagd te bieden en te waarborgen. De ouders worden weliswaar gezien als de eerstverantwoordelijken voor het welzijn van hun kinderen, maar zij moeten daarbij als vanzelfsprekend kunnen rekenen op maatschappelijk zorg in het geval zij deze zware verantwoordelijkheid niet geheel op eigen kracht kunnen dragen. De opvoeding van kinderen wordt in de verkende landen beschouwd als een aangelegenheid waarvoor de samenleving c.q. de overheid, naast en samen met de ouders, medeverantwoordelijk is.

Vergelijken we deze opvatting met de in Nederland geldende, dan moet worden geconstateerd dat de opvoeding van kinderen in ons land vooral wordt beschouwd als een privé-aangelegenheid van de ouders en beslist niet als een zaak waarvoor de overheid een directe medeverantwoordelijkheid draagt. Dit heeft tot gevolg dat de overheid zich uiterst terughoudend opstelt ten aanzien van de opvoeding van kinderen en zich daarmee slechts inlaat, wanneer de opvoedingsomstandigheden een ernstige bedreiging vormen voor de ontwikkeling van het kind. In dat geval heeft zij uitsluitend repressieve middelen tot haar beschikking om de bedreiging voor het kind af te wenden. In Nederland bestaat voor de ouders (en kinderen) geen wettelijk recht op hulp en voor de overheid dientengevolge ook geen plicht tot helpen.

Een tweede opmerkelijk verschil dat uit de vergelijking van Nederland met de verkende landen naar voren is gekomen, betreft de wettelijke regeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de organisatie van de maatschappelijke zorg voor kind en gezin. In elk van de vijf verkende landen zijn de verschillende vormen van maatschappelijke zorg in hetzelfde wettelijke kader ondergebracht. Tussen de verschillende vormen van maatschappelijke zorg zijn inhoudelijke dwarsverbanden aangebracht en ook de overgangen van de ene naar de andere vorm van zorg zijn wettelijk vastgelegd. In alle gevallen berust de verantwoordelijkheid voor de organisatie en coördinatie van deze maatschappelijke zorg bij één overheidsinstelling. Voor de overheidsinstellingen, die zelf – zowel op vrijwillige basis als in het kader van een rechterlijke maatregel – uiteenlopende vormen van preventieve en curatieve hulp kunnen bieden, en voor de particuliere sector bestaan wettelijke regels die tot wederkerige samenwerking verplichten.

In Nederland zijn de verschillende vormen van maatschappelijke zorg voor kind en gezin in afzonderlijke wettelijke kaders ondergebracht. Daartussen bestaan geen inhoudelijke dwarsverbanden en

ook de overgangen tussen de verschillende vormen van zorg zijn niet wettelijk geregeld. Zo is er sprake van een strikte scheiding tussen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming, en binnen de laatste sector bovendien van een scheiding tussen jeugdbescherming vanwege de overheid en de particuliere jeugdbescherming. Voorts kent ons land geen wettelijke bepalingen die instellingen tot samenwerking verplichten.

Opnieuw treedt een opvallend verschil aan de dag tussen Nederland en de verkende landen wanneer de (pedagogische) criteria voor overheidsinterventie in ogenschouw worden genomen. In de verkende landen ligt de nadruk op het voorkomen voor kinderen van onnodig leed en vermijdbare schade. Dit criterium maakt de drempel voor overheidsbemoeienis weliswaar laag, doch deze bemoeienis heeft niet tot doel te treden in de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders. Integendeel. De preventieve rol die de overheid is toebedeeld, heeft juist tot doel vroegtijdig hulp en steun te bieden, zodat de ouders hun opvoedingsverantwoordelijkheid beter kunnen dragen. Hiermee wordt niet alleen leed en schade voor het kind voorkomen en opvoedingsnood van ouders gelenigd. Ook kan hiermee worden voorkomen dat de overheid, indien deze afwachtend zou blijven, in een later stadium de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders zou moeten overnemen en het kind uit huis zou moeten plaatsen.

In Nederland geldt nog steeds een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind als enig criterium voor overheidsinterventie in de opvoedingsomstandigheden van kinderen. Deze bedreiging dient bovendien in verband te kunnen worden gebracht met een onjuiste of gebrekkige uitoefening van het ouderlijk gezag. Tevens mogen er geen andere middelen tot afwendings van de bedreiging meer resten. De drempel voor overheidsbemoeienis is in ons land aanzienlijk hoger dan in de verkende landen, hetgeen het risico tot gevolg heeft dat kinderen een aanmerkelijk grotere kans lopen reeds veel leed en schade te hebben moeten ondervinden, alvorens zij in bescherming worden genomen.

Een laatste opmerkelijk verschil met Nederland betreft de positie die de ouders (en het kind) wordt toegekend tegenover de interveniërende overheid. In de vijf verkende landen hebben de ouders (en het kind), vanwege hun wettelijk recht op hulp, een belangrijke stem en in sommige gevallen zelfs instemmingsrecht bij het bepalen van die hulp. Pas indien daarover geen overeenstemming kan worden bereikt, terwijl het uitblijven van hulp nadelige consequenties voor het welzijn van het kind tot gevolg heeft, kan hulpverlening worden opgelegd. In alle landen wordt grote waarde toegekend aan de inbreng en de blijvende betrokkenheid van de ouders bij het hulpverleningsproces. Dit vanwege de vaststelling dat, ongeacht de omstandigheden, de ouders altijd een onvervangbare betekenis voor het kind hebben en een eveneens onvervangbare bijdrage leveren aan zijn ontwikkelingsproces. De betekenis die aan de ouders wordt toegekend, heeft tot gevolg dat plannen die tot een verbetering van de omstandigheden van het kind moeten leiden, altijd in samenspraak met de ouders tot stand moeten worden gebracht en uitgevoerd. Hun positie is wettelijk verankerd en in sommige landen schrijft de wetgeving tevens en gedetailleerd voor hoe aan deze positie van de ouders vorm moet worden gegeven.

Ook in Nederland hebben de ouders een redelijk sterke positie, doch deze is eerder formeel-juridisch van aard dan inhoudelijk. Het staat de ouders vrij hulp te vragen bij een voorziening van jeugdhulp-

verlening. Het is echter de voorziening die bepaalt of en welke hulp wordt aangeboden. De ouders die met de jeugdbescherming in aanraking komen, worden wel betrokken bij het onderzoek en het opstellen van hulpverleningsplannen, doch hun inbreng is van geringe betekenis. Zij hebben geen directe invloed op het hulpverleningsaanbod en geen instemmingsrecht. Wel hebben zij recht op inzage in rapportage en dossier en kunnen zij de afgifte van rapportage verlangen. Eveneens kunnen zij zich beroepen op beklagregelingen, wanneer zij zich niet kunnen verenigen met genomen beslissingen.

Op basis van het verkennend onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat Nederland geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkelingen die zich in de verkende landen hebben voorgedaan. Ook de consequenties die deze hebben gehad voor de rol van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen, zijn aan Nederland voorbijgegaan. Gezien de discussies die reeds geruime tijd in Nederland gaande zijn over ingrijpende hervormingen van de jeugdzorg, verdient het aanbeveling de vastgestelde verschillen hierbij te betrekken. Daarnaast is het van belang verder onderzoek te verrichten in de verkende landen naar de feitelijke doorwerking en de praktische toepassing van de nieuwe grondslag en uitgangspunten voor overheidsinterventie. In het laatste hoofdstuk van dit rapport worden per verkend land aanbevelingen voor verder onderzoek gedaan.

Summary

An exploratory survey into the role of the government of five other Western nations in raising and protecting children was conducted at the request of the Directorate-General for Prevention, Youth and Sanctions of the Ministry of Justice. The other Western countries are Belgium, England, Ireland, New Zealand and Germany. These countries were chosen because of recent developments there and the impact they had on the role of the government in child rearing and child protection. It was assumed that an investigation into these advances and their consequences could also offer pointers for the Netherlands with respect to changes and improvements or trigger further research.

The exploratory survey took the form of a study of literature, legislation and related documents. Particular attention was given to the legal basis and starting points for and the scope of state intervention in caring for and protecting children. The exploration also examined administrative responsibility and the organisation of social care for child and family. In addition, the survey also identified the (pedagogic) criteria that apply to state intervention in the countries involved. Last but not least, the study also treated the position attributed to the parents, child and juvenile in relation to the intervening state. The results of exploring these topics in the selected countries were then compared to the Dutch situation, concentrating on the same themes.

When seen in the light of the situation in the Netherlands, the exploratory survey highlighted a number of characteristic differences. The first notable feature was that in all the countries new legislation had been introduced, assigning the state a role entirely different than was previously the case. This legislation was partly realised under the influence of social criticism on the functioning of child protection and the limited effects on children of the repressive measures it exercised. Furthermore, new insights and altered opinions on protecting children contributed to replacing the old legislation, an advance brought about as a result of the International Convention on the Rights of the Child and the obligations and subsequent consequences for governments that this involves.

Compared to the countries studied, the Netherlands still operates legislation drafted at the start of the last century. In the context of social criticism on the functioning of youth protection in the chosen countries, this has not yet in the Netherlands led to a fundamental revision of Dutch legislation and the repressive measures embedded within it.

Apart from the fact that the legislation in the investigated lands is more recent, it is also based on a different view of the special responsibility of the government in raising and protecting children. This opinion assumes that the state has a duty to protect children from unnecessary suffering and preventable damage.

In the past, in the countries surveyed, the state was only obliged to undertake repressive interventions when it was clear that a child's health and development were suffering grave damage because of the conditions in which it was being cared for. In the Netherlands, the starting point for government intervention still holds that the child's development must be seriously threatened by the negligent way in which parents exercise their authority. And, most importantly, state intervention must be the last means available to deflect the threat.

The altered opinion of the selected countries regarding the role played by the state in caring for and protecting children gave rise to changing the nature of state intervention and the tools that it uses in accomplishing this. Emphasis has shifted from repression to prevention and from intervening in parents' responsibility for child raising to offering early help and support in parenting. In the five nations surveyed, the parents (and children) are legally entitled to help and it is the state's duty to provide and assure this assistance, whether requested or not. The parents may be viewed as having initial responsibility for the welfare of their children but they must be able to rely automatically on social back-up if they cannot undertake this grave responsibility on their own. In the countries surveyed, bringing up children is considered something for which parents, society or the state are jointly responsible.

If we compare this standpoint with what applies in the Netherlands, we are forced to reach the conclusion that in Holland child rearing is particularly viewed as a private matter and the responsibility of the parents and decidedly not an area for which the government bears immediate joint responsibility. This results in the state adopting an extremely reserved stance with respect to bringing up children, only intervening when the parenting situation comprises a serious threat to the child's development. In that case, it can only resort to repressive measures in guarding the child from danger. In the Netherlands, parents (and children) have no legal right to aid and as a consequence, the state has no duty to help them.

A second notable difference that surfaced in the comparison of the Netherlands with the surveyed countries regards the legal regulation of administrative responsibility and the organisation of social care for the child and family. In each of the five countries, the various forms of social care were placed in the same legal framework. Connections relating to content exist between the different forms of social care and the transitions from one form to the other are legally laid down. In all cases, responsibility for the organisation and coordination of this social care is in the hands of a single government body. For the government agencies that themselves can offer a variety of types of preventive and curative help – both on a voluntary basis and in the context of a court measure – and for the private sector, legal rules obligating mutual cooperation are in place.

In the Netherlands, the various types of social care for child and family are placed in separate legal frameworks. There is nothing to link them in terms of substance, nor are transitions between the various types of care legally regulated. Hence, strict separation exists between youth care and youth prevention and, within the last sector there is a distinction between state youth protection and private youth protection. Nor does the Netherlands have legal stipulations obligating the bodies to work together.

Another striking difference between the Netherlands and the surveyed countries emerged when the (pedagogic) criteria for state intervention were examined. The countries researched place emphasis on preventing children from unnecessary suffering and avoidable damage. This criterion may create few obstacles to state intervention although such action is not aimed at intervening in the parents' parental responsibility. Quite the opposite. The preventive role assigned to the government targets offering early help and support so that the parents are better able to cope with their responsibilities.

This does not simply prevent damage and suffering for the child but deflects inadequate parenting. It can also help to prevent the government (in the event of tardy action) having to take responsibility from the parents and remove the child from the parental home at a later stage.

In the Netherlands, serious threat to the child's development is still the only criterion for state intervention in parenting. This threat should, moreover, be in line with the incorrect or unlawful exercise of parental authority. Nor should there be any other available means of preventing the threat. The obstacle to state intervention in the Netherlands is considerably higher than in the countries surveyed, with which there is greater danger that children are at a substantially higher risk of having to undergo suffering and damage before being taken into protection.

A last major difference with the Netherlands concerns the position attributed to the parents (and the child) in relation to the intervening government. In the five chosen countries, the parents (and the child) have an important say and in some cases right of approval in determining the aid because of their legal entitlement to help. Only if consent cannot be reached, while the lack of help has negative consequences for the welfare of the child, can assistance be imposed. In all countries enormous value is given to the input and continued involvement of parents in the aid process. This is because of the conclusion that, regardless of the circumstances, the parents will always be of irreplaceable importance for the child and can similarly make an irreplaceable contribution to its development. The position assigned to the parents means that plans intended to improve the child's situation must always be proposed and implemented with the parents' say. Their position is legally embedded and in some countries legislation also goes into great detail on how this position of the parents should be structured.

In the Netherlands, parents also have a relatively strong position although more in formal legal nature terms than content. Parents are free to ask for help with regard to a youth care provision. However, the provision will determine whether help should be offered and if so in what form. Parents involved with youth protection are included in the investigation and in drawing up a help plan although their input carries limited weight. They have no immediate influence on the type of help offered and no right of agreement. However, they are entitled to see the reports and the dossier and may ask for a copy of the reports. They can equally invoke a right to complain if they do not agree with the decisions that have been taken.

Based on the exploratory survey, it can be concluded that the Netherlands has not kept pace with developments introduced in the five selected countries. The consequences of these advances on the role of the state in caring for and protecting children have also passed by the Netherlands. Given the debates on radical reforms to youth care that have been taking place for quite some time in the Netherlands, involving the differences established in these discussions is highly recommended. In addition, it is important to conduct further research in the five countries into the actual effects and practical application of the new basis and departure points for state intervention. The final chapter of this report presents recommendations per country for continued research.

1 Inleiding

De overheid heeft sinds jaar en dag een bijzondere verantwoordelijkheid voor de bescherming van kinderen die in hun gezin onder minder gunstige omstandigheden dreigen op te groeien. Om deze bijzondere verantwoordelijkheid te kunnen nakomen is het onvermijdelijk dat de overheid zich, via de jeugdbescherming, mengt in het privé-leven van de burger en zich begeeft op het terrein van de opvoeding. De interveniërende rol die de overheid op dit terrein vervult, staat geregeld bloot aan kritiek en is vatbaar voor discussie.

Vraagstukken die verband houden met deze gevoelige rol van de overheid en met de wijze waarop zij deze, in het belang van het kind, het beste zou kunnen vervullen, doen zich niet alleen binnen de landsgrenzen voor. Ook in andere landen wordt hiermee geworsteld en poogt men antwoorden te vinden en oplossingen te bedenken om de overheidsverantwoordelijkheid voor de bescherming van kinderen op adequate en zorgvuldige wijze gestalte te geven. Elders ontwikkelde inzichten en oplossingen zouden wellicht ook voor Nederland van betekenis kunnen zijn bij het zoeken naar aanknopingspunten voor verbetering van de (praktijk van de) jeugdbescherming. Tegen die achtergrond heeft het directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties van het ministerie van Justitie opdracht gegeven voor een verkennend onderzoek, waarin de rol die de overheid in Nederland op het terrein van de opvoeding en de bescherming van kinderen vervult, wordt vergeleken met die in een aantal andere westerse landen.

In de verkenning is de aandacht gericht op een vijftal landen: België, Engeland, Ierland, Nieuw-Zeeland en Duitsland. Voor deze landen is gekozen, omdat zij deel uitmaken van de westerse wereld en daardoor in maatschappelijk en cultureel opzicht enigszins met Nederland vergelijkbaar zijn. Van de geselecteerde landen was bovendien bekend dat in de jaren tachtig en negentig nieuwe wetgeving op het terrein van de jeugdbescherming is ingevoerd. De aanwezigheid van vrij recente, moderne wetgeving heeft de vooronderstelling gevoed dat hierin vernieuwende inzichten zouden kunnen worden aangetroffen die mogelijk ook voor Nederland van betekenis zijn.

De verkenning is uitgevoerd aan de hand van literatuur en documenten die inzicht verschaffen in de grondslagen voor overheidsbemoeienis bij de opvoeding en de bescherming van kinderen en de uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd. Nagegaan is welke opvatting in de betreffende landen ten grondslag ligt aan de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen en op welke wijze deze opvatting in wet- en regelgeving tot uitdrukking is gebracht. Daarbij is tevens gezocht naar de (pedagogische) criteria die door de overheid bij de bescherming van kinderen worden voorgeschreven, zowel voor de beoordeling van de noodzaak tot interventie in de opvoedingsomstandigheden, als voor de uitvoering van opgelegde hulpverlening. Voorts is nagegaan hoe de rol van de overheid zich verhoudt tot de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders, alsmede tot de rechten van het kind.

Hierna wordt verslag uitgebracht over de resultaten van de verkenning. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 verantwoording afgelegd over de opzet en de gevolgde werkwijze. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de systemen in de verkende landen. Om een vergelijking met Nederland beter mogelijk te maken wordt de landenbeschrijving voorafgegaan door een globale weergave van de situatie in Nederland. De situatie in Nederland en de verkende landen wordt beschreven aan de hand van

een viertal thema's. Als eerste wordt ingegaan op de grondslag en de uitgangspunten van de vigerende wet- en regelgeving. Daarbij wordt tevens aandacht gegeven aan de onderliggende opvatting in het betreffende land, over de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de opvoeding. Vervolgens worden de organisatie van en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke zorg op het terrein van de opvoeding en de bescherming van kinderen besproken. Daarna worden de (pedagogische) criteria beschreven die in de literatuur zijn aangetroffen. De (rechts)positie van het kind en de ouders vormt het laatste thema dat in de landenbeschrijving aan de orde komt. De belangrijkste kenmerken worden per land in een samenvatting weergegeven.

De landenbeschrijving wordt gevolgd door hoofdstuk 4, waarin de rol van de Nederlandse overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen wordt vergeleken met die in de vijf verkende landen. In dit hoofdstuk worden de meest kenmerkende verschillen beschreven die uit het verkennend onderzoek naar boven zijn gekomen. Dit geschiedt aan de hand van dezelfde thema's die de leidraad voor de landenbeschrijving zijn geweest.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies die uit het verkennend onderzoek kunnen worden getrokken. Deze hebben betrekking op de verschillen in opvatting over en uitgangspunten voor overheidsbemoeienis bij de opvoeding en bescherming van kinderen en op de wijze waarop de maatschappelijke zorg voor kinderen van overheidswege is georganiseerd. In het hoofdstuk worden per onderzocht land tevens aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek, zo daartoe in een later stadium mocht worden besloten.

2 Opzet en gevolgde werkwijze

De verkenning van de rol die de overheid in de vijf verkende landen vervult op het terrein van de opvoeding en bescherming van kinderen, had tot doel na te gaan of deze aanknopingspunten kan opleveren voor de verbetering van de (praktijk van de) jeugdbescherming in Nederland. Voor de opzet van het onderzoek betekende dit dat niet is gekozen voor het maken van een wetenschappelijke rechtsvergelijking tussen de verschillende landen. In plaats daarvan werd besloten een vergelijkend onderzoek uit te voeren aan de hand van een bestudering van literatuur en documenten die inzicht zouden kunnen verschaffen over de jeugdbescherming in de diverse landen, zoals handboeken, protocollen en richtlijnen en eventuele evaluatieonderzoeken. Aangenomen werd dat dergelijke documenten voldoende informatie zouden bevatten over de opvattingen over en de grondslagen en uitgangspunten voor overheidsbemoeienis bij de opvoeding en de bescherming van kinderen en dat uit het materiaal de in gebruik zijnde (pedagogische) criteria zouden zijn af te leiden. Eveneens werd aangenomen dat deze documenten ruimschoots voorhanden zouden zijn en vrij eenvoudig zouden kunnen worden verkregen. Deze twee aannames zijn in het vooronderzoek echter niet (volledig) bewaarheid.

Al vrij snel werd duidelijk dat de documenten die voor het verkennend onderzoek van belang werden geacht, niet zo eenvoudig te verkrijgen waren als aanvankelijk werd gedacht. Ook het begrip '(pedagogisch) criterium' bleek te algemeen en te vaag om concrete informatie over het gebruik ervan te kunnen opleveren. Weliswaar bleek er een zee van informatie te bestaan, die werd aangeboden in de vorm van titels van documenten die alle betrekking leken te hebben op jeugdbescherming en pedagogiek. Enkel uit de titels van deze documenten kon echter de relevantie voor het onderzoek niet worden afgeleid. De beoordeling op afstand van de geschiktheid van het materiaal bleek uiterst tijdrovend, inefficiënt en weinig vruchtbaar. Om die reden werd besloten tot een directe benadering van buitenlandse organisaties.

Ook bij het benaderen van deze organisaties speelde de vaagheid van het begrip 'pedagogisch criterium' het verkennend onderzoek parten. Het begrip werd door de buitenlandse organisaties niet zonder meer herkend. Vaak werd om die reden telkens doorverwezen naar anderen van wie werd aangenomen dat deze beter zouden zijn geïnformeerd. Daarnaast werd herhaaldelijk om een nadere omschrijving van het begrip gevraagd. Gepoogd is de vraagstelling zodanig te omschrijven en te verduidelijken dat de geraadpleegde buitenlandse contactpersonen het doel van het verkennend onderzoek zouden begrijpen, zodat de verlangde informatie zou kunnen worden geleverd. Daarbij moest ervoor worden gewaakt de vraagstelling niet zodanig te concretiseren, dat daarin de antwoorden reeds lagen besloten. Het verkennend onderzoek was immers gericht op het verwerven van nieuwe inzichten over de rol en betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen en het gebruik in de betreffende landen van eventuele andere (pedagogische) criteria dan hier te lande. Ondanks de nadere precisering van de vraagstelling bleven relevante documenten veelal uit. Daarbij moest tevens worden vastgesteld dat de grote verschillen in wet- en regelgeving en in de organisatie van de jeugdbescherming in Nederland met die in de verkende landen een heldere vraagstelling aan de buitenlandse contactpersonen in hoge mate bemoeilijkten. Deze verschillen komen in dit rapport nog uitgebreid aan de orde.

Ondanks de moeilijkheden die zich bij het vergaren van relevant onderzoeksmateriaal hebben voorgedaan, is er een hoeveelheid documenten en publicaties beschikbaar gekomen over de rol van de overheid in de verschillende landen op het terrein van de opvoeding en de bescherming van kinderen. Het betreft in de regel officiële overheidsdocumenten over wet- en regelgeving, maar ook die welke richtlijnen bevatten voor het handelen in de praktijk.

In samenspraak met de begeleidingscommissie is besloten de beschikbare literatuur te bestuderen op de opvattingen over de rol van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen, op de uitwerking van deze opvatting in (pedagogische) criteria zoals neergelegd in wet- en regelgeving, als ook op de relatie tussen de rol van de overheid, de rechten en verantwoordelijkheden van de ouders en de rechten van het kind. Daarnaast werden ook andere opmerkelijke bevindingen, die voor Nederland van betekenis zouden kunnen zijn, in het verkennend onderzoek meegenomen. Het betreft met name bevindingen die betrekking hebben op de organisatie van de jeugdbescherming in de verkende landen en op de verhouding aldaar tussen de overheid en de particuliere sector. Deze en eerder genoemde aspecten worden in het rapport per land beschreven en met de situatie in Nederland vergeleken. Op basis van de vergelijking worden vervolgens conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd voor een eventueel vervolgonderzoek.

Tijdens het verkennend onderzoek heeft diverse malen overleg plaatsgevonden met de begeleidingscommissie die voor dit doel door het ministerie van Justitie werd ingesteld. De leden van de begeleidingscommissie staan vermeld in de bijlage bij dit rapport.

3 Landenbeschrijving

In deze landenbeschrijving worden per onderzocht land de resultaten besproken die het verkennend onderzoek heeft opgeleverd. Om een vergelijking te vergemakkelijken wordt allereerst de situatie in Nederland globaal beschreven. Daarbij doet zich direct de moeilijkheid voor dat de overheidsbemoeienis bij de opvoeding en de bescherming van kinderen in Nederland in vergelijking met de verkende landen op andere uitgangspunten is gebaseerd, wettelijk anders is verankerd en ook anders is georganiseerd. In Nederland is de jeugdbescherming, als representant van de overheid, terughoudend in de directe inmenging in opvoedingssituaties. De jeugdbescherming kan zich pas mengen in opvoedingsaangelegenheden in het geval van een vermoeden dat de gezondheid of de ontwikkeling van een kind ernstig wordt bedreigd. Verder wordt in ons land een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de vrijwillige jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Voor elke van deze beide sectoren van de jeugdzorg geldt afzonderlijke wet- en regelgeving en de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming vormen ook min of meer gescheiden systemen. De vrijwillige hulpverlening is het domein van de particuliere sector; de jeugdbescherming overwegend het domein van de overheid. Zoals hierna nog zal blijken, wijken de verkende landen op deze punten sterk af van de Nederlandse situatie. In deze landen is de drempel voor overheidsbemoeienis met de opvoeding aanzienlijk lager en deze bemoeienis kan bovendien meerdere gedaanten aannemen dan het louter repressieve overheidsoptreden zoals wij dat in Nederland kennen. Voorts geldt in de verkende landen een en hetzelfde wettelijk kader, zowel voor hulpverlening bij de opvoeding van kinderen op basis van vrijwilligheid, als voor hulpverlening die door de rechter kan worden opgelegd. Ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie en uitvoering van de beide soorten hulpverlening is anders geregeld. Deze berust in de verkende landen bij overheidsorganisaties, waarbij sprake is van een verplichte, wederkerige samenwerking met de particuliere sector.

De verschillen tussen de Nederlandse situatie en die in de verkende landen komen ook tot uitdrukking in de manier waarop de landen worden beschreven. De jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening in Nederland kunnen als op zich zelf staande systemen worden beschreven. Een daarmee vergelijkbare beschrijving kan van de overige landen niet worden gemaakt. De jeugdbescherming en de jeugdhulpverlening hangen daar zeer nauw met elkaar samen en maken deel uit van hetzelfde systeem. De jeugdbescherming kan daaruit niet zonder meer worden losgeweekt en niet als aparte grootheid worden beschreven zonder dat systeem geweld aan te doen. Dit betekent dat de jeugdbescherming in de verkende landen moet worden gezien en beschreven als een onderdeel van een samenhangend stelsel van jeugdzorgvoorzieningen.

De landenbeschrijving geschiedt aan de hand van een vast stramien. Zo wordt allereerst aandacht besteed aan de wet- en regelgeving die van toepassing is en aan de opvatting over de rol van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen die hieraan ten grondslag ligt. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor en de organisatie van de jeugdbescherming. Voor zover deze zijn aangetroffen wordt daarnaast melding gemaakt van criteria die in de praktijk van de jeugdbescherming (behoren te) worden toegepast. Tevens wordt ingegaan op de (rechts)positie van het kind en de ouders in relatie tot de rol van de overheid. De belangrijkste kenmerken worden vervolgens per land in een samenvatting weergegeven.

Aangezien de aard, omvang en mate van gedetailleerdheid van het bestudeerde materiaal niet voor alle onderzochte landen gelijk was, leidt dit tot dienovereenkomstige verschillen in de beschrijving van de landen. Deze verschillen hebben overigens niet tot gevolg gehad dat op hoofdlijnen geen goede vergelijking mogelijk was.

3.1 Nederland

1 Wet- en regelgeving

Het jeugdbeschermingsrecht is opgenomen in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Het wetboek bevat onder meer bepalingen over het ouderlijk gezag en, in relatie daarmee, over de maatregelen van kinderscherming, die op initiatief van de overheid, ouders en verzorgers door de rechter kunnen worden uitgesproken. Een maatregel van kinderscherming kan door de rechter worden uitgesproken, indien aannemelijk wordt gemaakt dat aan de daarvoor in de wet opgenomen gronden wordt voldaan. De wet noemt verschillende maatregelen van kinderscherming. Zo zijn er de maatregelen van ontheffing en ontzetting, die in 1905 zijn ingevoerd bij de Kinderwetten van 1901. Deze maatregelen hebben tot gevolg dat het ouderlijk gezag door de rechterlijke uitspraak volledig wordt ontnomen, waarbij soms de instemming van de ouder(s) is vereist. Behalve dit formeel-juridische gevolg brengen deze maatregelen met zich mee dat de feitelijke verzorging en opvoeding van het kind buiten het ouderlijk gezin plaatsvinden, door anderen dan de eigen ouder(s). In het algemeen wordt na het uitspreken van de maatregel een voogdij-instelling met het gezag over het kind belast. De rechter kan echter ook een natuurlijk persoon tot voogd benoemen.

De maatregelen van ontheffing en ontzetting zijn ingevoerd vanwege een destijds gevoelde maatschappelijke behoefte om enerzijds kinderen te kunnen beschermen tegen mishandeling en verwaarlozing door hun ouders, anderzijds om de samenleving te kunnen beschermen tegen de gevolgen van gebrekkige of verkeerde opvoeding, zoals de ontwikkeling bij kinderen van crimineel of ander onmaatschappelijk gedrag. Door de ouders het gezag over hun kinderen te ontnemen en de (her)opvoeding van de kinderen buiten het ouderlijk gezin te laten plaatsvinden, zo was de opvatting, zouden zowel het gevaar voor het kind als dat voor de samenleving kunnen worden gekeerd (Van Montfoort, 1993; 1994).

Behalve de ontheffing en ontzetting kent de wet de maatregel van (voorlopige) ondertoezichtstelling. Deze maatregel is in 1922 ingevoerd bij de Wet op de Ondertoezichtstelling van 1921 en is laatstelijk gewijzigd in 1995. Bij toepassing van de maatregel van ondertoezichtstelling blijft het ouderlijk gezag weliswaar in stand, doch de uitoefening ervan kan worden beperkt door middel van aanwijzingen door de gezinsvoogdij-instelling, die bij het uitspreken van de maatregel door de rechter wordt benoemd. Een kind dat onder toezicht is gesteld, kan in het kader van deze maatregel bovendien met machtiging van de kinderrechter uit huis worden geplaatst. De maatregel van ondertoezichtstelling heeft tot doel de bedreiging af te wenden van de zedelijke of geestelijke belangen of van de gezondheid van het kind, indien mogelijk door middel van herstel van de pedagogische (gezags)relatie van de ouder(s) met het kind. De voor dat doel benoemde gezinsvoogdij-instelling is bevoegd tot het

geven van schriftelijke aanwijzingen met betrekking tot de verzorging en opvoeding. De met het gezag belaste ouder(s) en de minderjarige zijn verplicht deze aanwijzingen op te volgen.

De maatregel van ondertoezichtstelling is in 1922 ingevoerd om in te kunnen grijpen in opvoedingssituaties die weliswaar zorgwekkend waren, maar niet dusdanig ernstig waren ontwricht dat een ontheffing of ontzetting moest worden overwogen. Aan de maatregel ligt de opvatting ten grondslag dat door de toevoeging van een gezagsfiguur aan de ouders het gevaar voor de morele ontwikkeling van het kind zou kunnen worden afgewend. Hierdoor zouden verdergaande maatregelen kunnen worden voorkomen en zou tevens de eenheid van het gezin kunnen worden behouden (Slagter, 1972).

De maatregel van ondertoezichtstelling kan worden gevolgd door een ontheffing of ontzetting van de ouders van het ouderlijk gezag. Een ontheffing is mogelijk, indien gegronde vrees bestaat dat de ondertoezichtstelling onvoldoende is om de dreiging voor de minderjarige af te wenden. Een ontzetting kan volgen, indien de aanwijzingen van de gezinsvoogd in ernstige mate worden veronachtzaamd.

Een andere maatregel van kinderscherming in ons recht is de maatregel van voorlopige voogdij. Deze is in 1997 ingevoerd ter vervanging van de tot dan toe geldende voorlopige maatregelen 'toevertrouwing' en 'schorsing'. De maatregel van voorlopige voogdij kan worden uitgesproken, wanneer er geen gezag over een minderjarige wordt uitgeoefend en een voorlopige gezagsvoorziening dringend en onverwijld noodzakelijk is ter voorkoming van ernstig gevaar voor de zedelijke of geestelijke belangen of voor de gezondheid van de minderjarige. In die omstandigheid belast de rechter een voogdij-instelling met de voorlopige voogdij, die in plaats van de ouders de belangen van de minderjarige behartigt. De maatregel van voorlopige voogdij kan ook worden uitgesproken in situaties waarin de ouders het ouderlijk gezag uitoefenen op een wijze die ingrijpen dringend en onverwijld noodzakelijk maken. In dat geval is het gevolg van de maatregel dat de ouders worden geschorst in de uitoefening van het ouderlijk gezag en dat de behartiging van de belangen van de minderjarige aan een voogdij-instelling wordt opgedragen. Vrijwel altijd gaat deze maatregel gepaard met een uithuisplaatsing van het kind.

Hoewel het geen maatregel van kinderscherming betreft, kan ten slotte nog melding worden gemaakt van het bestaan van de rechtsfiguur 'tijdelijke voogdij'. De rechter kan onder meer een tijdelijk voogd benoemen, wanneer een ouder of voogd tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert het gezag over het kind uit te oefenen. Dit kan ook, indien het bestaan of de verblijfplaats van de ouder of voogd onbekend is, of wanneer de voogd in gebreke blijft het gezag uit te oefenen. De tijdelijk voogd kan op eigen verzoek of op verzoek van degene die hij vervangt, door de rechter worden ontslagen, indien de omstandigheden zijn komen te vervallen die de aanleiding zijn geweest voor zijn benoeming. Het ontslag kan door de rechter worden geweigerd, als er gegronde vrees bestaat dat anders de belangen van de kinderen zouden worden verwaarloosd.

In het jeugdbeschermingsrecht geldt als uitgangspunt dat de overheid zich terughoudend dient op te stellen waar het de inmenging in de uitoefening van het ouderlijk gezag en de opvoedingsvrijheid van de ouders betreft (Doek en Vlaardingerbroek, 1993). In het algemeen gesproken is de overheid pas

gelegitimeerd zich met de opvoedingsomstandigheden van kinderen in te laten, wanneer er sprake is van een vermoeden dat het fundamentele recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid ernstig wordt bedreigd en deze bedreiging niet zonder overheidsinterventie kan worden afgewend.

Behalve het jeugdbeschermingsrecht kent Nederland jeugdhulpverleningsrecht, neergelegd in de Wet op de Jeugdhulpverlening van 1989. Deze wet ziet toe op de organisatie, de financiering, de planning en de uitvoering van de vrijwillige jeugdhulpverlening door de particuliere sector en regelt voorts de verhouding tussen de jeugdhulpverlening, de particuliere jeugdbescherming (voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen) en de inrichtingen voor justitiële kinderscherming (Van Unen, 1995; 1996). Jeugdhulpverlening omvat alle activiteiten gericht op het voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die de ontwikkeling van jeugdigen naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden. Met vrijwillig wordt bedoeld dat jeugdigen en/of ouders geacht worden zelf hulp te vragen en ook vrij zijn een hulpaanbod al dan niet te aanvaarden. De vrijwillige jeugdhulpverlening bestaat uit particuliere instellingen, die geheel of gedeeltelijk door de overheid worden gefinancierd en die over een grote mate van autonomie beschikken.

De Wet op de Jeugdhulpverlening bevat bepalingen die betrekking hebben op de organisatorische samenhang tussen de jeugdhulpverlening en de particuliere jeugdbescherming. Zo schrijft de wet voor dat voorzieningen van pleegzorg of van (semi)residentiële hulpverlening, op verzoek van degene die voor de plaatsing verantwoordelijk is, hulp dient te verlenen aan een jeugdige ten aanzien van wie een maatregel van kinderscherming is getroffen (Doek en Vlaardingerbroek, 1993). Niettemin vormen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming in juridisch inhoudelijk opzicht gescheiden circuits, waartussen geen vloeiende juridische verbindingen bestaan (Van Unen, 1995). Met uitzondering van de bepaling over voortgezette hulpverlening aan jongvolwassenen bevat de Wet op de Jeugdhulpverlening bijvoorbeeld geen voorschriften, richtlijnen of criteria voor de overgang van de jeugdhulpverlening naar de jeugdbescherming of andersom.

2 De organisatie van de jeugdbescherming

De jeugdbescherming in Nederland valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en bestaat deels uit overheidsorganisaties en deels uit particuliere organisaties.

De Raad voor de Kinderbescherming is de belangrijkste overheidsorganisatie op het terrein van de jeugdbescherming. De Raad heeft een veelheid van wettelijke taken, die verband houden met (de wijze van uitoefening van) het gezag over minderjarigen of andere juridische situaties waarbij het belang van een minderjarige in het geding is. De Raad heeft drie kerntaken:

- **Bescherming**

Deze taak omvat de uitoefening van de wettelijke bevoegdheid tot het instellen van onderzoeken naar de gezins- en opvoedingsomstandigheden van kinderen, teneinde te kunnen beoordelen of een maatregel van kinderscherming noodzakelijk is. De Raad kan deze bevoegdheid op verzoek

of eigener beweging uitoefenen, indien er sprake is van een vermoeden van een ernstige bedreiging van het fundamentele recht van het kind op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid en deze bedreiging niet zonder overheidsinterventie kan worden afgewend. Een onderzoek kan uitmonden in een verzoek aan de rechter tot het uitspreken van een maatregel van kindbescherming.

- **(Echt)scheiding en omgang**

Deze taak heeft betrekking op kwesties van ouderlijk gezag en omgang na (echt)scheiding. De rechterlijke macht kan de Raad verzoeken een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden van kinderen en advies uit te brengen omtrent de regeling van het ouderlijk gezag en de omgang van het kind met de niet-verzorgende ouder na de (echt)scheiding.

- **Strafrechtelijke minderjarigen**

De derde kerntaak omvat een reeks van activiteiten met betrekking tot minderjarigen die met het strafrecht in aanraking komen. De Raad vervult een voorlichtende en adviserende functie ten behoeve van het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur, met het oog op een pedagogisch verantwoorde reactie vanuit de overheid op strafbaar gedrag van jeugdigen. Tevens is de Raad verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen en treedt hij op als regisseur in strafzaken tegen minderjarigen.

De particuliere jeugdbescherming bestaat uit de instellingen voor (gezins)voogdij. Deze instellingen kunnen door de rechter worden belast met de uitvoering van de maatregelen van kindbescherming. De instellingen geven daarnaast uitvoering aan de jeugdreclassering. In het geval van een ontheffing of ontzetting wordt het ouderlijk gezag in de vorm van voogdij aan de instelling overgedragen. De voogdij-instelling verkrijgt daarmee de juridische verantwoordelijkheid voor de verdere verzorging en opvoeding van de minderjarige. Spreekt de rechter op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming een maatregel van ondertoezichtstelling uit, dan wordt een instelling voor gezinsvoogdij met de uitvoering van de maatregel belast. Deze uitvoering behelst onder meer het bieden van steun aan ouders en minderjarige tijdens het opvoedingsproces, het geven van aanwijzingen en het nemen van beslissingen aangaande de opvoeding en verzorging van de minderjarige.

De scheiding tussen de particuliere tak en de overheidstak van de jeugdbescherming is gebaseerd op de opvatting dat de overheid zich weliswaar met rechtshandhaving, maar niet direct met de opvoeding van kinderen moet bezighouden. Directe bemoeienis met de opvoeding van kinderen wordt om die reden bij voorkeur en al van oudsher beschouwd als het werkterrein van particuliere organisaties (Van Montfoort, 1993; 1994). De overheid rekent het tot haar verantwoordelijkheid te voorzien in de (financiële) randvoorwaarden voor de instandhouding van deze organisaties.

Het verdient overigens vermelding dat in Nederland momenteel de veelomvattende operatie 'Regie in de Jeugdzorg' gaande is. Deze heeft onder meer tot doel de toegang tot de jeugdzorg te verbeteren, de hulpverlening beter te stroomlijnen, het aanbod van hulp beter af te stemmen op de vraag en de samenwerking en afstemming tussen de jeugdhulpverlening, de jeugd(geestelijke)gezondheidszorg en de jeugdbescherming te vergroten.

3 (Pedagogische) criteria

De criteria voor overheidsinterventie in de opvoedingsomstandigheden van kinderen zijn niet eenduidig.

In het geval van een ontheffing spreekt de wet van de onmacht of ongeschiktheid van de ouder tot nakoming van de verplichting tot verzorging van het kind, terwijl het belang van het kind zich bovendien niet tegen een ontheffing mag verzetten. De wet geeft verder geen aanwijzingen over de inhoud van de begrippen 'onmacht' en 'ongeschiktheid', noch over het begrip 'belang van het kind'.

Bij een ontzetting moet er sprake zijn van verwijtbaar gedrag van de ouder. Het betreft gedrag dat in verband moet kunnen worden gebracht met een min of meer opzettelijke onjuiste uitoefening van het ouderlijk gezag. Daarbij noemt de wet 'slecht levensgedrag', 'misbruik van gezag', 'grove verwaarlozing van de verplichting tot verzorging en opvoeding van het kind' en een 'strafrechtelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf van twee jaar of meer wegens een met of tegen de minderjarige gepleegd delict'. Een ontzetting kan bovendien alleen worden uitgesproken indien deze maatregel, naar het oordeel van de rechtbank, in het belang van het kind noodzakelijk is. Met uitzondering van de genoemde strafrechtelijke veroordeling geeft de wet ook hier geen nadere uitleg van de begrippen die als grond voor het uitspreken van de maatregel gelden.

Een (voorlopige) ondertoezichtstelling kan worden uitgesproken, indien een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd en andere middelen ter afwendings van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen. Deze grond is weliswaar ruim, maar biedt meer houvast, zeker wanneer deze in verband wordt gebracht met de omschrijving die de wet geeft van verzorging en opvoeding in het kader van de uitoefening van het ouderlijk gezag. Daarover zegt de wet dat onder opvoeding en verzorging in ieder geval wordt verstaan: "de zorg en verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid". De maatregel kan pas worden opgelegd, nadat is komen vast te staan dat de afwendings van de bedreiging van de gezondheid en de ontwikkeling van het kind niet zonder overheidsinterventie kunnen worden gerealiseerd.

Voor het uitspreken van een maatregel van voorlopige voogdij moet er sprake zijn van een situatie waarin het gezag over het kind ontbreekt of niet wordt uitgeoefend, dan wel van omstandigheden die een maatregel van ontzetting zouden rechtvaardigen. In het eerste geval is het criterium een juridisch gezagsvacuüm, dat gepaard gaat met het risico van ernstig gevaar voor de zedelijke of geestelijke belangen of voor de gezondheid van de minderjarige. In het tweede geval moet er sprake zijn van verwijtbaar gedrag van de ouders, in de betekenis van een min of meer opzettelijk onjuist uitoefenen van het ouderlijk gezag, zoals tot uitdrukking wordt gebracht in de gronden voor de maatregel van ontzetting.

De tijdelijke voogdij, ten slotte, kan worden uitgesproken, wanneer een ouder of voogd tijdelijk in de onmogelijkheid verkeert het gezag over het kind uit te oefenen, wanneer het bestaan of de verblijfplaats van de ouder of voogd onbekend is of wanneer de voogd in gebreke blijft het gezag uit te oefenen.

nen. In alle gevallen is een juridisch gezagsvacuüm de omstandigheid die aanleiding kan geven tot de benoeming van een tijdelijk voogd.

4 De positie van het kind en de ouders

Ouders die in Nederland met de jeugdbescherming te maken kunnen krijgen, hebben een redelijk sterke rechtspositie. In de eerste plaats is de drempel voor overheidsbemoeienis vrij hoog. Om als ouders met de jeugdbescherming in aanraking te komen moet er sprake zijn van een voor het kind ernstig bedreigende situatie die in verband moet kunnen worden gebracht met de wijze waarop het ouderlijk gezag wordt uitgeoefend. Voorts moeten er geen middelen meer resten om die bedreiging zonder overheidsinterventie af te wenden. Daar staat tegenover dat de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden kan instellen zonder de instemming van de ouders. Tijdens dit onderzoek wordt er overigens wel steeds naar gestreefd de medewerking van de ouders en de minderjarigen te verkrijgen en te behouden en ook worden zij betrokken bij het zoeken naar oplossingen. Indien geen overeenstemming over de oplossingsrichting wordt bereikt, kan de Raad voor de Kinderbescherming, ondanks de weigering van de ouders tot medewerking, de rechter om een maatregel van kindbescherming verzoeken.

Ook na het uitspreken van de maatregel wordt steeds overleg en samenwerking met de ouders en de minderjarigen gezocht. Voor zover mogelijk wordt (een minimale) betrokkenheid van de ouders bij de verdere opvoeding van het kind nagestreefd, onder meer door hun instemming te verkrijgen met het op te stellen hulpverleningsplan. Indien de ouders met betrekking tot de verzorging en opvoeding een schriftelijke aanwijzing krijgen waarmee zij zich niet kunnen verenigen, staan hen juridische middelen ten dienste om hiertegen bezwaar te maken. De jeugdbescherming kent verder beklagregelingen, op grond waarvan de ouders zich kunnen beklagen over zowel de persoonlijke bejegening door jeugdbeschermers als over toepassingen van vastgesteld beleid. Voorts hebben de ouders inzage in rapporten en dossiers en kunnen zij hiervan afschriften ontvangen.

Over de (rechts)positie van het kind is weinig vastgelegd. Vanaf de leeftijd van twaalf jaar hebben kinderen het recht om te worden gehoord aangaande beslissingen die hen betreffen, tenzij de rechter is gebleken dat de minderjarige niet in staat is tot een redelijke waardering van zijn belangen. Ook hebben kinderen vanaf zestien jaar een zelfstandig recht op inzage in en afgifte van rapportage. Kinderen beneden deze leeftijd hebben recht op informatie, mits deze informatie wordt gegeven op een wijze die past bij de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de jeugdige en de aard van de informatie zich daarvoor leent.

5 Samenvatting

In Nederland zijn de rol en betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding van kinderen terughoudend en beperkt. De ouders worden beschouwd als de eerstverantwoordelijken voor de opvoeding en verzorging van het kind. Zij hebben een grote mate van vrijheid om deze verantwoordelijkheid naar eigen inzicht vorm te geven. Dit uitgangspunt is in de wet verankerd in de bepalingen over het ouderlijk gezag, dat het recht en tevens de plicht van de ouders omvat tot verzorging en opvoeding van hun

kinderen. De wet geeft aan dat de uitoefening van het ouderlijk gezag dient te zijn gericht op het welzijn van het kind en de bevordering van diens persoonlijkheidsontwikkeling.

Bij de uitoefening van het ouderlijk gezag (de opvoeding en verzorging van het kind) kunnen de ouders een beroep doen op particuliere hulpverleningsinstellingen. De rol van de overheid ten aanzien van deze voorzieningen is beperkt tot het stellen van een wettelijk kader en de financiering. De hulp wordt verleend op vrijwillige basis. Dit wil zeggen dat de ouders zelf het initiatief dienen te nemen tot het vragen van hulp en ook vrij zijn een hulpverleningsaanbod te aanvaarden of af te wijzen. In Nederland is geen recht op hulp bij de opvoeding geformuleerd en er bestaat voor de voorzieningen ook geen wettelijke verplichting tot het bieden van hulp. Evenmin zijn er wettelijke bepalingen die toezien op de overgang van vrijwillige naar opgelegde hulpverlening, indien de omstandigheden van het kind daar om vragen. Het initiatief tot het inschakelen van de jeugdbescherming wordt overgelaten aan de individuele verantwoordelijkheid van de hulpverlener uit de vrijwillige sector of aan de verantwoordelijkheid van de organisatie met wie de hulpverlener een dienstverband heeft.

De overheid acht zich pas gelegitimeerd tot directe inmenging in de opvoedingsomstandigheden van het kind en de opvoedingsautonomie van de ouders, indien er sterke aanwijzingen zijn dat er sprake is van gebrekkige of onjuiste uitoefening van het ouderlijk gezag die een ernstige bedreiging voor de ontwikkeling van het kind oplevert. Deze sterke aanwijzingen moeten dan wel eerst ter kennis van de jeugdbescherming worden gebracht. De bemoeienis van de overheid beperkt zich in eerste instantie tot de beantwoording van de vraag of een aangetroffen ernstige bedreiging voor de ontwikkeling van het kind zonder verdere overheidsinterventie kan worden afgewend. Indien blijkt dat de ouders bereid zijn hulp op vrijwillige basis te accepteren, wordt van verdere overheidsbemoeienis afgezien. Blijkt hiervan niet, dan kan de rechter worden verzocht een maatregel van kinderscherming uit te spreken. Een kinderschermingsmaatregel heeft de ontneming of beperking van het ouderlijk gezag door middel van een aanwijzing tot gevolg en gaat dus gepaard met de volledige of gedeeltelijke overname van de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders.

In de organisatie van de jeugdzorg bestaat juridisch inhoudelijk gezien een strikte scheiding tussen de vrijwillige (jeugdhulpverlening) en opgelegde hulpverlening (jeugdbescherming). Binnen de jeugdbescherming wordt opnieuw een scheiding aangetroffen tussen de overheid, die bevoegd is tot het verrichten van onderzoek naar de noodzaak van een maatregel van kinderscherming, en de particuliere jeugdbescherming die met de uitvoering van de opgelegde hulpverlening is belast.

3.2 België

1 Wet- en regelgeving

De jeugdbescherming in België strekt zich uit over drie bevoegdheidsterreinen (Senaeve en Peeters, 1994):

- een federale bevoegdheid, welke wordt uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en die is neergelegd in de Wet op de Kinderbescherming van 1912 en de Wet op de Jeugdbescherming van 1965, laatstelijk gewijzigd in 1994.

- een bevoegdheid van de Vlaamse gemeenschap, die wordt uitgeoefend onder verantwoordelijkheid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, neergelegd in de Decreten inzake Bijzondere Jeugdbijstand (decreet van 27 juni 1985 en het aanvullend decreet van 28 maart 1990).
- een bevoegdheid van de Franse gemeenschap, die wordt uitgeoefend door het ministerie voor de Franse Gemeenschap onder de benaming 'La Protection de la Jeunesse'.

Opgemerkt dient te worden dat nieuwe federale wetgeving in voorbereiding is ter vervanging van de Wet op de Jeugdbescherming uit 1965, waarin onder meer aandacht wordt gegeven aan de rechten van het kind, zoals neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het kind, dat ook door België is getekend en geratificeerd (Bosmans en Roose, 1997).

In het verkennend onderzoek is uitsluitend gekeken naar de jeugdbescherming in Vlaanderen. De recente staatshervorming in België heeft het namelijk mogelijk gemaakt dat de Vlaamse gemeenschap een eigen jeugdbeschermingsbeleid heeft kunnen ontwikkelen. Dit beleid is neergelegd in bovengenoemde decreten. Deze decreten zijn formeel juridisch ondergeschikt aan de federale wetgeving op het terrein van de kinder- en jeugdbescherming. Zonder daarmee echter in strijd te komen zijn in de decreten verbeteringen en modernisering in de jeugdzorg doorgevoerd, waarmee voortgelopen wordt op de aanstaande nieuwe federale Wet op de Jeugdbescherming.¹

In de eerste plaats is de term 'jeugdbescherming' vervangen door 'jeugdbijstand'. Dit is niet enkel een kwestie van semantiek. Met de invoering van de nieuwe term heeft men het emancipatorisch denken over jongeren beter tot uitdrukking willen laten komen (Bosmans en De Clercq, 1998).

Een tweede hervorming betreft de invoering van de 'comités voor bijzondere jeugdzorg'. Het zijn organisaties voor vrijwillig aanvaarde hulpverlening bij problematische opvoedingssituaties. De comités zijn autonoom ten opzichte van de gerechtelijke overheden.

Voorts is in de regelgeving tot uitdrukking gebracht dat bij gelijkblijvend effect de voorkeur wordt gegeven aan de toepassing van de minst ingrijpende pedagogische maatregel die de decreten bevatten. Let wel, de minst ingrijpende maatregel verdient uitsluitend de voorkeur boven een verdergaande maatregel, indien daarmee hetzelfde kan worden bereikt.

Op grond van het vastgestelde beleid zijn de activiteiten van de Bijzondere Jeugdbijstand vooral gezinsondersteunend en slechts bij uitzondering gezinsvervangend. Dit beleid is gebaseerd op de opvatting dat plaatsingen van minderjarigen buiten het gezin uitzondering dienen te zijn. In de decreten wordt uitdrukkelijk de primaire verantwoordelijkheid van de ouders erkend voor de opvoeding van het kind en zijn ontwikkeling tot een volwaardig lid van de samenleving. Deze erkenning heeft geleid tot het vereiste dat de Bijzondere Jeugdbijstand gezinsgericht moet zijn. Daarbij wordt uitgegaan van het gegeven dat de zwakke maatschappelijke positie van sommige gezinnen op materieel, economisch en sociaal-cultureel vlak er de oorzaak van is dat kinderen het maatschappelijk levens- en opvoedingspeil van welzijn op deze terreinen van het samenlevingsgebeuren niet kunnen verwerven.²

1] Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1990; 1994; 1997).

2] Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1994).

Minderjarigen beneden de leeftijd van veertien jaar hebben het recht gehoord te worden, wanneer zij betrokken zijn bij een probleemsituatie waarvoor een oplossing wordt gezocht. Vanaf de leeftijd van veertien jaar is bovendien hun instemming vereist met het hulpaanbod (Bosmans en Roose, 1997). Jongeren kunnen hun recht op hulp doen gelden of hun weigering daarvan kenbaar maken aan de bij decreet ingestelde bemiddelingscommissies. De bemiddelingscommissie heeft onder bepaalde omstandigheden de bevoegdheid een problematische opvoedingssituatie voor te leggen aan het parket, wanneer in haar ogen een afdwingbare pedagogische maatregel is geïndiceerd.

De decreten inzake Bijzondere Jeugdbijstand kennen een gedifferentieerd pakket van afdwingbare pedagogische maatregelen die door de jeugdrechtbank kunnen worden opgelegd (Sanaeve en Peeters, 1994):

- het verstrekken van een pedagogische richtlijn aan de personen die over de minderjarige het ouderlijk gezag uitoefenen of de minderjarige onder hun bewaring hebben.
- de minderjarige onder toezicht stellen van de sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbank.
- bevelen van gezinsbegeleiding.
- de minderjarige een opvoedend project opleggen.
- de minderjarige, samen met de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen of de minderjarige onder hun bewaring hebben, toevertrouwen aan een opvoedend project dat gericht is op een specifieke doelgroep of op een bijzondere probleemsituatie.
- de minderjarige opdragen een dagcentrum te bezoeken, in combinatie met geïntegreerde gezinsbehandling, in het geval van een ontwrichte gezinssituatie die hersteld kan worden.
- de minderjarige onder begeleiding zelfstandig laten wonen, mits de minderjarige de leeftijd van zeventien jaar heeft bereikt en over voldoende inkomsten beschikt.
- de minderjarige onder permanent toezicht op kamers laten wonen in combinatie van een zelfstandigheidstraining, mits de leeftijd van zeventien jaar is bereikt.
- de minderjarige onder begeleiding stellen van een opvang- en oriëntatiecentrum.
- de minderjarige onder de begeleiding stellen van een observatiecentrum.

Voor alle afdwingbare pedagogische maatregelen is er in het decreet een tijdsperiode opgenomen waarbinnen de hulpverlening normaal gesproken haar doelstellingen, die in een hulpverleningsprogramma zijn opgenomen, moet hebben bereikt. Met het stellen van deze termijnen wordt niet alleen de rechtszekerheid van de betrokkenen verhoogd, maar bovenal het pedagogisch klimaat niet geschaad door onzekere tijdslimieten.

Naast de afdwingbare pedagogische maatregelen bestaan er vier plaatsingsmaatregelen:

- de minderjarige toevertrouwen aan een betrouwbaar persoon of gezin
- de minderjarige toevertrouwen aan een geschikte open inrichting
- de minderjarige toevertrouwen aan een gesloten gemeenschapsinstelling
- de minderjarige toevertrouwen aan een psychiatrische inrichting

Ook de plaatsingsmaatregelen zijn aan tijdslimieten en leeftijdsgrenzen gebonden.

Verder bestaan er specifieke maatregelen ten aanzien van de ouders. Zo kan de jeugdrechtbank een derde persoon aanwijzen om de sociale uitkeringen te innen en aan te wenden voor het kind, wanneer blijkt dat dit kind wordt grootgebracht in erbarmelijke omstandigheden op het gebied van voeding, huisvesting en hygiëne en wanneer wordt vastgesteld dat het bedrag van de uitkering niet in zijn belang wordt gebruikt. Ook kunnen ouders geheel of gedeeltelijk uit het ouderlijk gezag worden ontzet, wanneer de gezondheid, de veiligheid en de zedelijkheid van het kind in gevaar zijn.

Ten slotte zijn er maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. Vlaanderen kent geen jeugdstrafrecht. Dit betekent dat een jeugdige zich op grond van zijn minderjarigheid niet schuldig kan maken aan strafbare feiten (Senaeve en Peeters, 1994). Aan een minderjarige die een als misdrijf omschreven feit heeft gepleegd, kan de jeugdrechtbank maatregelen van bewaring, behoeding en opvoeding opleggen.

2 De organisatie van de jeugdbescherming

De Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen is onderverdeeld in de afdeling Bijzondere Jeugdbijstand en de afdeling Gemeenschapsinstellingen voor Bijzondere Jeugdbijstand. Deze afdelingen behoren tot de Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, een onderdeel van het Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.³ De afdeling Bijzondere Jeugdbijstand organiseert:

- de comités voor Bijzondere Jeugdzorg
- de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken
- de bemiddelingscommissies
- de erkenning en subsidiëring van particuliere erkende voorzieningen
- de vrijwillige hulpverlening

De afdeling Gemeenschapsinstellingen voor Bijzondere Jeugdbijstand organiseert de door de Vlaamse Gemeenschap ingerichte residentiële instellingen, waar jongeren in het kader van gedwongen hulpverlening geplaatst worden door een jeugdrechter van een jeugdrechtbank in Vlaanderen of het Brussels gewest.

De comités voor Bijzondere Jeugdzorg worden samengesteld uit vertegenwoordigers van jeugdorganisaties of diensten die zich actief inzetten voor jongeren en/of hun gezinnen. Het comité heeft tot taak de algemene preventie uit te bouwen op het terrein van de jeugdwelzijnsproblematiek in ruime zin. Het comité dient zich daartoe op de hoogte te stellen van de probleemconcentraties in de regio en deze ter kennis te brengen van organisaties en de overheid, met het oog op het nemen van initiatieven om deze toestanden te voorkomen en te bestrijden.

Verder is het comité belast met de organisatie van de individuele hulpverlening voor kinderen, jongeren en hun ouders. Ter uitvoering van de laatste taak is het Bureau voor Bijzondere Jeugdbijstand in het leven geroepen. Het bureau geeft concreet vorm aan de dienst- en hulpverlening in problematische opvoedingssituaties. Deze hulp wordt georganiseerd via de beschikbare voorzieningen van

3] Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1994).

jeugdzorg of via de eigen sociale dienst. Deze dienst werkt de hulpverleningsprogramma's uit en is ervoor verantwoordelijk dat deze worden uitgevoerd. Bij de uitvoering wordt nauw samengewerkt met andere diensten en voorzieningen. Het bureau fungeert daarnaast als aanspreekpunt voor de parketmagistraten belast met jeugdzaken. Op hun verzoek worden garanties gegeven dat daadwerkelijke bijstand en hulp worden aangeboden aan minderjarigen en hun ouders. Het bureau is verplicht de parketmagistraten mee te delen of de hulpverlening effectief werd aangevangen, nog wordt voortgezet dan wel werd beëindigd.

Een tweede instantie van de Vlaamse jeugdbijstand is de Bemiddelingscommissie voor Bijzondere Jeugdbijstand. De commissie treedt op als verzoeningsinstantie, indien de vrijwillige hulpverlening dreigt vast te lopen. Het is uitdrukkelijk geen beroepsinstantie, maar een orgaan dat vrijwillige hulpverlening mogelijk moet maken door bemiddeling. De commissie heeft tot taak de kansen op vrijwillige dienst- en hulpverlening te maximaliseren en deze dienst- en hulpverlening voor minderjarigen te waarborgen. Verder heeft de commissie tot taak oplossingsvoorstellen uit te werken ten aanzien van minderjarigen en hun ouders die door de parketmagistraten zijn doorverwezen. De commissie heeft de bevoegdheid te adviseren tot een afdwingbare pedagogische maatregel, echter uitsluitend voor die gevallen waar door overleg en overreding geen minnelijke schikking kon worden bereikt en het in het belang van de minderjarige erg raadzaam is een dergelijke maatregel te treffen. Het advies moet door de commissie worden gemotiveerd. De bemiddelingscommissie kan worden ingeschakeld door:

- de minderjarige en/of zijn ouders, vanwege weigering van hun hulpvraag of als een van de betrokken partijen niet instemt met de hulpverlening.
- het comité voor bijzondere jeugdbijstand, als het door het bureau voorgestelde hulpaanbod door de minderjarige of zijn ouders wordt geweigerd.
- door de ouders bij ernstige relationele conflicten met hun kinderen.
- door magistraten, belast met jeugdzaken, met uitzondering van jeugdrechters.
- door andere hulpverleners die werkzaam zijn in de erkende voorzieningen.

Ten slotte kent Vlaanderen de gerechtelijke jeugdbijstand, de zogenaamde gedwongen hulpverlening. Op vordering van het Openbaar Ministerie kan de jeugdrechtbank drie soorten maatregelen treffen ⁴:

- 1 maatregelen bij problematisch opvoedingssituaties
- 2 maatregelen ten aanzien van de ouders
- 3 maatregelen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd

De bewaking van de uitvoering van de maatregelen is opgedragen aan de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken. De sociale diensten stellen hulpverleningsprogramma's op en houden toezicht op de fasering en het verloop ervan. Zij zien erop toe dat de pedagogische maatregelen die door de jeugdrechtbank worden opgelegd, planmatig en binnen de opgelegde termijn kunnen worden uitgevoerd. De sociale diensten zorgen voor de coördinatie tussen de externe diensten die bij de uitvoering van het hulpverleningsprogramma zijn betrokken. Zij hebben een taak van ondersteuning, motivering, informatie, bemiddeling en kwaliteitsbewaking (Smets en Cappelaere, 1995).

4] Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1997).

3 (Pedagogische) criteria

In de Wet op de Jeugdbescherming van 1965 werd als criterium voor overheidsinterventie het begrip 'kind in gevaar' gebruikt. Vanwege de vaagheid van dit begrip is dit inmiddels vervangen door 'problematistische opvoedingssituatie'. Hiermee wordt bedoeld: "een opvoedingssituatie waarin de ontplooiingskansen van het kind op affectief, moreel, intellectueel of op sociaal gebied ernstig in het gedrang komen."

Indien een opvoedingssituatie aan dit criterium voldoet, is de overheid gelegitimeerd daarin te interveniëren zonder dat van gedwongen hulpverlening wordt gesproken. Voor het opleggen van hulp in het kader van een maatregel geldt als voorwaarde dat over de te verlenen hulp met de direct betrokkenen, ook na bemiddeling, geen overeenstemming kan worden bereikt, terwijl een afdwingbare pedagogische maatregel dringend in het belang van het kind is. Daarnaast kan een maatregel worden opgelegd wanneer de veiligheid, de gezondheid en de zedelijkheid van het kind in gevaar zijn (Senaeve en Peeters, 1994).

4 De positie van het kind en de ouders

In Vlaanderen is zowel voor het kind als de ouders een recht op hulp geformuleerd. Bij weigering van een hulpvraag door een hulpverleningsinstantie kan een beroep worden gedaan op de Bemiddelingscommissie voor Bijzondere Jeugdbijstand. Deze commissie dient de hulpverlening ten aanzien van de minderjarige te waarborgen.

Ongeacht de aard van de problemen wordt door de instanties van Bijzondere Jeugdbijstand in eerste instantie geïnvesteerd in het bereiken van overeenstemming over het hulpaanbod. Hulp op vrijwillige basis verdient de voorkeur boven opgelegde hulp, mits daarmee een gelijk resultaat voor het kind wordt bereikt. De ouders en de kinderen worden uitdrukkelijk betrokken bij het zoeken naar oplossingen. Ouders én kinderen vanaf de leeftijd van veertien jaar dienen in te stemmen met de hulpverlening. Jongere kinderen worden daarover gehoord.

Hulpverlening die in het kader van een variëteit aan maatregelen kan word opgelegd is aan termijnen gebonden. Bij tussentijdse bijstellingen worden de minderjarigen en hun ouders actief betrokken.

5 Samenvatting

De rol van de overheid bij de opvoeding van kinderen is in België (Vlaanderen) veelomvattend en zowel voorwaardenscheppend als hulpverlenend van aard. Deze rol wordt sterk bepaald door de betekenis die wordt toegekend aan de verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van het kind en aan het belang voor het kind om te kunnen opgroeien in zijn eigen gezin. Behalve dat erkent de overheid dat maatschappelijke omstandigheden er de oorzaak van kunnen zijn dat ouders er niet of onvoldoende in slagen hun opvoedingsverantwoordelijkheid inhoud te geven, met alle nadelige gevolgen voor de ontwikkeling en het welzijn van het kind van dien. Vandaar dat de rol van de overheid niet pas aanvangt op het moment dat de ontwikkeling van het kind schade heeft opgelopen,

maar in een veel vroeger stadium. Ouders, kinderen en jeugdigen hebben recht op hulp bij de opvoeding. Dit recht wordt op velerlei manieren vorm gegeven door het aanbieden van uiteenlopende preventieve en ondersteunende diensten, gericht op de versterking van de opvoedkundige rol van de ouders en het gezin als geheel. De ouders en de jeugdige hebben een belangrijke stem bij het bepalen van de aard, vorm en duur van de hulpverlening en zij dienen uiteindelijk met het hulpaanbod in te stemmen. Indien een noodzakelijk geacht hulpaanbod niet wordt geaccepteerd, omdat er een verschil van inzicht bestaat tussen de aanbieders van hulp en de hulpbehoevenden, kan een beroep worden gedaan op een bemiddelingsinstantie. Deze onderneemt serieuze pogingen om overeenstemming tussen vraag en aanbod te bereiken. Pas wanneer dit niet lukt, terwijl het uitblijven van hulp in de gegeven situatie nadelig is voor het welzijn van het kind, kan een beroep op de rechter worden gedaan om de noodzakelijk geachte hulp op te leggen.

De afdwingbare pedagogische maatregelen waarover België beschikt, zijn veelvormig en kunnen op maat worden toegepast. Alle opgelegde maatregelen worden uitgevoerd overeenkomstig een hulpverleningsplan, dat in samenspraak met de ouders en jeugdige tot stand wordt gebracht, over de uitvoering waarvan verantwoording moet worden afgelegd. De maatregelen zijn aan tijdslimieten gebonden.

Op het terrein van de jeugdzorg zijn in België zowel overheidsinstellingen als particuliere instellingen werkzaam. Daarbij is geen sprake van een strikte scheiding, maar van onderlinge samenhang en samenwerking. Het is de overheid die de hulpverlening aan het kind en gezin moet waarborgen, maar die daarvoor een verplichtend beroep kan doen op de particuliere sector. De jeugdbescherming verleent zowel diensten op basis van vrijwilligheid als in een gedwongen kader. Dit laatste uitsluitend na tussenkomst van de rechter en binnen het kader dat de rechter daarvoor aangeeft.

3.3 Engeland

1 Wet- en regelgeving

In Engeland is in 1989 de *Children Act* ingevoerd.⁵ In de wet staat het welzijn van het kind centraal, waarbij wordt gestreefd naar een voor het kind gezond evenwicht tussen enerzijds het recht van het kind op bescherming en anderzijds het recht van het kind en zijn ouders op een eigen gezinsleven (Franklin, 1995). De wet is tot stand gekomen als reactie op een geschiedenis van de kindbescherming, waarin de drang om kinderen te beschermen en de drang om gezinnen bij elkaar te houden om voorrang vochten en beurtelings voorrang kregen. Deze geschiedenis heeft geleerd dat, met het té eenzijdig benadrukken van het één dan wel het andere, onvoldoende recht wordt gedaan aan wat kinderen in totaliteit nodig hebben om op een redelijk gezonde manier de volwassenheid te bereiken (Gough, 1993). Vandaar dat met de invoering van de *Children Act* een basis wordt gelegd voor een praktijk, waarin het welzijn van het kind wordt nagestreefd door de onvervangbare inbreng en bijdrage van de ouders te koppelen aan de professionele zorg en ondersteuning van maatschappelijke voorzieningen.⁶

5] Home Office (1989).

6] Home Office, Department of Health, Department of Education and Science (1991).

De *Children Act* is omvangrijk en vrij gedetailleerd. Bovendien is de wet uitgewerkt in andere documenten, die hebben gediend bij de implementatie van de wet en voor de verbreiding van de opvattingen.

gen die aan de wet ten grondslag liggen.⁷ Deze documenten kunnen worden gezien als richtsnoeren voor het handelen in de praktijk, maar sporen tevens aan tot het anders denken over de functie van de kindbescherming in het maatschappelijk bestel. De wet ziet niet alleen toe op de bescherming van kinderen door de jeugdbescherming, maar richt zich tot alle sectoren van jeugdzorg en legt daartussen verbindingen. Er is aandacht voor zowel preventie als bescherming, voor zowel hulpverlening aan kind en gezin op vrijwillige basis, als voor gedwongen interventie indien de omstandigheden van het kind dat vereisen.

Kenmerkend voor de wet is het streven naar samenwerking in ieder stadium van bemoeienis met kinderen en gezinnen.⁸ De samenwerking met ouders wordt gezien als een belangrijke voorwaarde om het welzijn van kinderen te optimaliseren. Met samenwerking wordt niet alleen bedoeld het informeren van en het overleggen met ouders. Onder samenwerking wordt 'partnership' verstaan, hetgeen in dit verband betekent dat de ouders op basis van gelijkwaardigheid worden betrokken bij het zoeken naar oplossingen, dat hun inbreng als onmisbaar en dus noodzakelijk wordt beschouwd en dat zij uitdrukkelijk meebeslissen over de toekomst van hun kinderen. Behalve samenwerking met de ouders in de betekenis van 'partnership', geeft de wet sturing aan de samenwerking tussen professionals, instellingen en instanties.

De wet geeft richtlijnen voor het (tijdig) inschakelen van de jeugdbescherming, het instellen van onderzoeken naar de opvoedingsomstandigheden van kinderen en voor het besluitvormingsproces dat daarop dient te volgen. Daarbij is uitgangspunt dat geen overheidsinterventie plaatsvindt met gebruikmaking van rechterlijke maatregelen, wanneer in samenwerking met de ouders een oplossing kan worden gevonden, waarmee voldoende wordt tegemoet gekomen aan datgene wat het kind in zijn omstandigheden nodig heeft (Colton en Hellinckx, 1993). Het bereiken van een overeenkomst met de ouders over het hulpverleningstraject hoeft overigens niet te betekenen dat een maatregel daarvan geen onderdeel zou kunnen uitmaken. Het recht van het kind en de ouders op hulp bij de opvoeding kan zelfs een bepaalde maatregel vergen.

De Children Act kent een grote variëteit aan maatregelen die door de rechter kunnen worden uitgesproken (Hamilton en Standley, 1995). Deze maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op de fase van het onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden van kinderen als op de fase van hulpverlening die daarop volgt. De maatregelen variëren van materiële ondersteuning en opvoedingsondersteuning, gezinsbegeleiding en ondertoezichtstelling tot uithuisplaatsing van kinderen. De wet bevat tevens voorlopige maatregelen in het geval van een noodsituatie voor het kind. De maatregelen zijn aan termijnen gebonden en kunnen tussentijds worden herzien of bijgesteld, maar ook worden verlengd of worden vervangen door een andere maatregel.

7] Department of Health (1995); Home Office (1991).

8] Department of Health (1995).

9] Home Office (1989).

Een kernbegrip in de wet is de ouderlijke verantwoordelijkheid die wordt omschreven als het geheel van rechten, plichten, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en gezag dat ouders toekomt om het welzijn, de gezondheid en de ontwikkeling van het kind te bevorderen.⁹ Opmerkelijk is dat eenieder die op enig moment in het leven van het kind een substantiële bijdrage levert aan de verzorging en opvoeding van het kind, op dat moment ouderlijke verantwoordelijkheid heeft en diens gevolge ten opzichte van het kind heeft te handelen overeenkomstig de rechten en plichten die onder normale

omstandigheden de ouders toekomen, én zonder dat dit gepaard gaat met een overname of beperking van de formele verantwoordelijkheid van de ouders (Franklin, 1995).

De Children Act bevat voorts bepalingen, richtlijnen en voorschriften voor uiteenlopende voorzieningen van jeugdzorg met inbegrip van de vrijwillige hulpverlening.

2 De organisatie van de jeugdbescherming

De Children Act is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van het Department of Health. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de nationaal geldende wet berust bij het plaatselijk gezag (*local authorities*). De *local authorities* zijn verantwoordelijk voor het algemene welzijn, de gezondheidszorg en de hulpverlening, met inbegrip van de jeugdbescherming. Op het terrein van de jeugdbescherming zijn regionale comités ingesteld, de zogenaamde Area Child Protection Committees. Deze kunnen binnen het kader van de wet beleid formuleren en vaststellen en regionaal geldende richtlijnen uitvaardigen met betrekking tot de uitvoering van de wet (Colton en Hellinckx, 1993).

Naast het bieden van ondersteunende zorg aan gezinnen hebben de lokale autoriteiten de wettelijke plicht tot het instellen van onderzoeken naar de opvoedingsomstandigheden van kinderen bij vermoeden van zorg (Bannister en Print, 1990). Daarbij moet worden gedacht aan situaties die aanleiding geven tot het vermoeden dat een kind vermijdbare schade lijdt of onnodig leed te verduren heeft. Een vermoeden van zorg kan door eenieder worden gemeld. Engeland kent geen meldplicht bij vermoedens van kindermishandeling, seksueel misbruik of verwaarlozing van kinderen. Niettemin geeft de Children Act niet-vrijblijvende richtlijnen voor het inschakelen van de *local authorities* bij een vermoeden van zorg. Deze richtlijnen zijn gespecificeerd naar en toegespitst op verschillende beroepsgroepen, instellingen en instanties. Zo zijn er richtlijnen voor de politie, het maatschappelijk werk, de gezondheidsdiensten, het onderwijs, de verslavingszorg, de kinderopvang, enzovoort.¹⁰ De onderzoeken die naar aanleiding van de meldingen moeten worden ingesteld, worden uitgevoerd door de Social Services Departments.

Indien het onderzoek gegronde reden tot zorg oplevert over het welzijn van het kind, dient een *child protection conference* te worden georganiseerd. Deze conferentie heeft tot doel om met de ouders en, afhankelijk van de leeftijd, met de kinderen op basis van gelijkwaardigheid oplossingsrichtingen te bespreken en daarover overeenstemming te bereiken. Ouders en kinderen kunnen zich ieder afzonderlijk door een vertrouwenspersoon laten bijstaan. Ook anderen kunnen bij de *child protection conference* aanwezig zijn. Daarbij moet met name worden gedacht aan degene die het vermoeden van zorg heeft gemeld, voor zover deze professioneel bij kind of gezin betrokken is, maar ook aan vertegenwoordigers van hulpverleningsinstellingen die reeds contact met het gezin hebben of dit hebben gehad. Eveneens kunnen vertegenwoordigers van instellingen aanwezig zijn die van belang zijn voor het bedenken van oplossingen en die een aandeel kunnen leveren in de uitvoering van het op te stellen hulpverleningsplan.¹¹

10] Home Office (1989); Home Office, Department of Health, Department of Education and Science (1991).

11] Department of Health (1995).

Het organiseren van een *child protection conference* is wettelijk verplicht. De wijze waarop de bijeenkomst moet worden georganiseerd en de manier waarop het besluitvormingsproces moet verlopen, is

gedetailleerd beschreven. Dit om te voorkomen dat de conferentie een inhoudsloze formaliteit wordt en om te waarborgen dat de samenwerking met de ouders werkelijk de betekenis van 'partnership' krijgt.

Op basis van de besluitvorming die in de *child protection conference* heeft plaatsgevonden, organiseert en coördineert het verantwoordelijke Social Services Department de hulpverlening waartoe is besloten. Bij de uitvoering van het hulpverleningsplan kunnen alle denkbare zorgvoorzieningen worden ingeschakeld. De vorderingen van de hulpverlening moeten tussentijds worden geëvalueerd en het plan moet op basis van de evaluatie zonodig worden bijgesteld. Ook dit geschiedt in samenwerking met de ouders en zo mogelijk de kinderen en in samenspraak met alle instellingen en professionals die bij de hulpverlening aan kind en gezin zijn betrokken.

Het kan voorkomen dat de *child protection conference* niet kán plaatsvinden, omdat de ouders daaraan niet wensen deel te nemen of daartoe niet in staat zijn. Eveneens is het mogelijk dat de *child protection conference* niet leidt tot overeenstemming met de ouders over de te vervolgen weg. In beide gevallen kunnen de *local authorities* de rechter verzoeken tot het nemen van de maatregelen om de noodzakelijk geachte hulpverlening aan het kind (en zijn gezin) mogelijk te maken. Indien de rechter een maatregel uitspreekt, zijn de *local authorities* verantwoordelijk voor de uitvoering. Dit houdt in dat de hulpverlening wordt georganiseerd en gecoördineerd, met inschakeling van de voorzieningen die daarbij nuttige diensten kunnen vervullen. Ook tijdens de periode dat een maatregel van kracht is, wordt gestreefd naar 'partnership' met de ouders.

3 (Pedagogische) criteria

De Children Act hanteert als criterium voor ongevraagde bemoeienis met de opvoedingsomstandigheden van het kind: "een redelijke grond tot het vermoeden dat een kind in de omstandigheden waarin het zich bevindt, (mogelijk) te lijden heeft, met de aanmerkelijke kans op vermijdbare schade, waartegen het kind dient te worden beschermd" (Owen en Pritchard, 1993; Franklin, 1995).

Een melding die aan dit criterium voldoet, móet worden onderzocht om de situatie van het kind te kunnen beoordelen en te kunnen vaststellen of het kind bescherming behoeft. Het onderzoek leidt niet automatisch tot voortgaande bemoeienis met de opvoedingsomstandigheden.

Naar aanleiding van de *child protection conference* kan het beschermen van een kind en het opleggen van hulpverlening plaatsvinden door middel van een passende rechterlijke maatregel op basis van overeenstemming met de ouders. In dat geval is tijdens de conferentie met instemming van de ouders vastgesteld dat hulpverlening louter op vrijwillige basis niet toereikend is om tegemoet te komen aan de hulpbehoeften van het kind en/of het gezin. Een passende rechterlijke maatregel kan eveneens worden gevraagd, indien tijdens de *child protection conference* met de ouders geen overeenstemming over een oplossingsrichting kon worden bereikt en het kind niet anders kan worden beschermd of geholpen dan met gebruikmaking van een passende rechterlijke maatregel. Ten slotte kan een maatregel worden gevraagd, indien de ouders niet aan de *child protection conference* konden of wilden deelnemen en een maatregel noodzakelijk lijkt om het recht van het kind op hulp tot verbetering van zijn omstandigheden te kunnen effectueren.

4 De positie van het kind en de ouders

In Engeland wordt uitgegaan van het recht van het kind om te worden betrokken bij beslissingen die van invloed zijn op zijn leven (Franklin, 1995; Freeman, 1996). Dit betekent dat het kind in de gelegenheid moeten worden gesteld zijn wensen en verwachtingen te uiten met betrekking tot zijn toekomst. Het belang dat wordt gehecht aan de betrokkenheid van het kind bij beslissingen over zijn eigen leven en toekomst is groot. Zo mogelijk zijn kinderen aanwezig bij de *child protection conference*. Bij aanwezigheid van kinderen tijdens de *child protection conference* dienen zij in de gelegenheid te worden gesteld een inbreng te hebben. Daarbij kunnen zij rekenen op hulp en ondersteuning bij het verwoorden van hun mening en zij kunnen zich door een vertrouwenspersoon laten bijstaan.

Ook de positie van de ouders is stevig in de wet gefundeerd, zonder dat dit overigens ten koste gaat van de positie van het kind. Het welzijn van het kind staat op de eerste plaats. De ouders worden gezien en behandeld als degenen die van groot belang zijn bij het zoeken naar oplossingen voor de problemen van het kind en het gezin. Om die reden bestaat de verplichting tot het organiseren van een *child protection conference* en geeft de wet voorschriften voor de voorbereiding van de ouders op en hun deelname aan de conferentie.

5 Samenvatting

In Engeland is de jeugdbescherming, in brede zin, gericht op de bevordering van het welzijn van het kind op elk gebied en in ieder stadium van zijn ontwikkeling. Daarbij wordt voortdurend gestreefd naar een combinatie van de bijdrage die de ouders kunnen leveren aan het welzijn van het kind en de bijdragen die vanuit maatschappelijke voorzieningen aanvullend moeten worden geleverd om de gezins- en opvoedingsomstandigheden te optimaliseren. De rol van de overheid bij de opvoeding van kinderen beperkt zich als gevolg van deze opstelling niet tot het plegen van interventies op het moment dat het welzijn en de ontwikkeling van het kind gevaar lopen. De overheid ziet het juist als haar plicht het kind te behoeden voor vermijdbare schade, door zich het belang van het kind en zijn gezin in een zo vroeg mogelijk stadium aan te trekken.

Het belangrijkste sleutelbegrip in het Engelse stelsel is 'partnership'. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de bevordering van het welzijn van het kind is gebaat bij een nauwe samenwerking tussen allen die bij de opvoeding en ontwikkeling van het kind zijn betrokken. Het is bovendien een erkenning van het gegeven dat de opvoeding en bevordering van de ontwikkeling van het kind niet alleen de verantwoordelijkheid van de ouders zijn, maar van de samenleving als geheel. Het begrip 'partnership' komt op verschillende manieren tot uitdrukking. In de eerste plaats in de wijze waarop de samenwerking met de ouders moet worden gezocht en de waarde die aan hun inbreng in de besluitvorming bij de totstandkoming van een hulpaanbod wordt toegekend. Verder in de allerm minst vrijblijvende manier waarop de samenhang en samenwerking zijn geregeld tussen alle mogelijke personen, instellingen en instanties die bij kind en gezin betrokken zijn. Deze samenwerking is voorgescreven in alle stadia van bemoeienis met kind en gezin, ongeacht of het hulpverlening op vrijwillige basis betreft of die in een opgelegd kader. De samenwerking heeft tot doel de krachten te bundelen en de kwaliteit van de hulpverlening aan kind en gezin te optimaliseren.

De verantwoordelijkheid voor de zorg voor kind en gezin is op plaatselijk niveau georganiseerd. Zowel overheidsinstellingen als particuliere instellingen zijn bij de verlening van hulp betrokken. De hulp kan zowel op vrijwillige basis worden geboden als worden opgelegd. In het laatste geval gebeurt dit na tussenkomst van de rechter, die een gevarieerd pakket aan maatregelen tot zijn beschikking heeft. Ook bij de uitvoering van maatregelhulp zijn de ouders actief betrokken en kunnen alle denkbare voorzieningen verplichtend worden ingeschakeld.

3.4 Ierland

1 Wet- en regelgeving

De jeugdbescherming in Ierland is geregeld in de Child Care Act uit 1991.¹² De wet regelt allerlei zaken op het brede terrein van de bevordering van het welzijn van kinderen, zowel preventief als curatief, op basis van vrijwilligheid alsook na tussenkomst van de rechter.

In de wet staat het welzijn van het kind uitdrukkelijk op de eerste plaats. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn om het welzijn van hun kinderen te bevorderen, maar dat zij en het kind daarbij mogen rekenen op hulp en steun van overheidswege om het gestelde doel te bereiken. De erkenning van de belangrijke rol van de ouders als eerstverantwoordelijken voor het welzijn van het kind en van het gezin als de eerst aangewezen plaats waar het kind zijn ontwikkeling moet kunnen doormaken, schept verplichtingen voor de overheid teneinde te waarborgen dat deze beginselen geen loze woorden zijn (Colton en Hellinckx, 1993).

In de wet is een speciale plaats ingeruimd voor de bescherming van kinderen in noodsituaties. In deze sectie van de wet wordt een uitdrukkelijke rol weggelegd voor de politie bij de bescherming van kinderen en wordt de samenwerking tussen de politie en de jeugdbescherming geregeld. Verder komen daarin de maatregelen aan de orde die door de rechter kunnen worden uitgesproken ter directe bescherming van het kind.

De wet maakt onderscheid tussen de bescherming van het kind tegen gevaar en het bieden van zorg aan het kind en zijn gezin op grond van gebrekkige opvoedingsomstandigheden. Het bieden van zorg kan op basis van vrijwilligheid, doch zonodig kan de rechter specifieke maatregelen gelasten ter waarborging van deze zorg, zoals opvoedingsondersteuning, gezinsbegeleiding en ondertoezichtstelling. Daarnaast kan de rechter maatregelen nemen die een tijdelijke of permanente overname van de zorg voor het kind van de ouders tot gevolg hebben. Alle maatregelen zijn aan termijnen gebonden, maar kunnen noodzakelijkerwijs worden bijgesteld, verlengd of vervangen. Het is wettelijk verplicht de opgelegde hulpverlening op doelstelling en behaalde effecten te evalueren.

Voorts bevat de wet bepalingen over en ten behoeve van residentiële en semi-residentiële voorzieningen voor kinderen (Colton en Hellinckx, 1993).

¹² Department of Health (1991).

2 De organisatie van de jeugdbescherming

Overeenkomstig de Child Care Act is het de taak van de regionaal georganiseerde Health Board om het welzijn te bevorderen van kinderen die geen adequate zorg en bescherming genieten. De Health Board is een overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor gemeenschapsvoorzieningen op het gebied van het algemeen welzijn, de hulpverlening en de jeugd- en gezondheidszorg, zowel van preventieve als curatieve aard, met inbegrip van de jeugdbescherming.¹³

In het kader van de Child Care Act heeft de Health Board op het terrein van jeugdbescherming onder meer tot taak alle noodzakelijke stappen te ondernemen om in contact te komen met de kinderen die geen adequate zorg en bescherming krijgen. De Health Board kan door eenieder op een zorgwekkende opvoedingssituatie worden geattendeerd. Voor uiteenlopende beroepsgroepen, instellingen en instanties op het gebied van welzijn, onderwijs en gezondheidszorg bestaan niet vrijblijvende richtlijnen voor het handelen bij vermoedens van kindermishandeling, seksueel misbruik of verwaarlozing van kinderen.¹⁴ Handelen overeenkomstig deze richtlijnen leidt automatisch tot het inschakelen van de Health Board, indien het gevaar voor het kind niet vroegtijdig door anderen kan worden afgewend (Ferguson en McNamara, 1996; Burke, 1996). De Board is na ontvangst van een melding bevoegd de opvoedingsomstandigheden van kinderen te onderzoeken. Indien problemen worden aangetroffen, is hij verantwoordelijk voor het doen van een hulpaanbod. Uitgangspunt is dat eventuele hulpverlening zoveel mogelijk plaatsvindt in overleg met en met instemming van het kind en zijn ouders, althans voor zover dit niet ten koste gaat van het welzijn of de bescherming van het kind (Ferguson en McNamara, 1996).

De Health Board is verantwoordelijk voor het opstellen van een hulpverleningsplan. Bij de uitvoering daarvan kan hij andere instellingen inschakelen, die verplicht zijn hun medewerking te verlenen. De Board coördineert de hulpverlening, evalueert deze geregeld en bewaakt de kwaliteit (Colton en Hellinckx, 1993).

Indien hulp voor kind en gezin is geïndiceerd, doch de ouders zijn niet bereid of in staat medewerking te verlenen bij de realisatie van de hulpverlening, dan is de Health Board bevoegd de rechter om een maatregel te vragen die is afgestemd op de specifieke omstandigheden van kind en gezin. Tijdens de procedure kunnen de ouders zowel als het kind zich laten bijstaan.

In situaties waarin acuut gevaar dreigt of aanwezig is voor de gezondheid of het welzijn van het kind, is iedere politiefunctionaris bevoegd het kind onder zijn hoede te nemen en in veiligheid te brengen.¹⁵ De politiefunctionaris mag daarbij zonder bevel tot binnentreding iedere plaats betreden waar het kind zich bevindt. Nadat het kind door de politie in veiligheid is gebracht, wordt de verantwoordelijkheid voor het verdere vervolg direct overgedragen aan de Health Board.¹⁶ De Board is verplicht alle noodzakelijke stappen te ondernemen om de veiligheid van het kind te waarborgen en hulpverlening voor kind en gezin op gang te brengen.

13] South Eastern Health Board (1993).

14] Department of Health (1987).

15] Department of Health (1991).

16] Department of Health (1995).

3 (Pedagogische) criteria

Overeenkomstig de Child Care Act kan de Health Board zich actief mengen in de opvoedingssituatie van het kind indien:

- het kind fysiek mishandeld is of nog steeds fysiek mishandeld wordt.
- het kind niet goed werd of wordt behandeld, verwaarloosd of seksueel misbruikt.
- de gezondheid, de ontwikkeling of het welzijn van het kind werd of wordt geschaad of verwaarloosd, terwijl dit kon of kan worden vermeden.
- de aanmerkelijke kans bestaat dat de gezondheid, de ontwikkeling of het welzijn van het kind geschaad of verwaarloosd zal worden, terwijl dit kan worden voorkomen.

4 De positie van het kind en de ouders

In de Child Care Act wordt het belang van het kind genoemd als de eerste en belangrijkste overweging. Het kind heeft recht op bescherming, zorg en hulp en het recht om in gezinsverband op te groeien, bij voorkeur onder de zorg en verantwoordelijkheid van zijn eigen ouders (Hamilton en Standley, 1995). Op basis van deze beginselen kunnen ouders bij de overheid aanspraak maken op hulp bij de vervulling van hun opvoedingsverantwoordelijkheid en heeft de overheid de verplichting deze hulp te bieden (Ferguson en McNamara, 1996).

Bij het zoeken naar oplossingen dient rekening te worden gehouden met de inbreng van het kind en zijn ouders. Behoudens in situaties van acuut gevaar kan geen rechterlijke maatregel worden gevraagd dan nadat gepoogd is met de ouders overeenstemming te bereiken over hulpverlening op basis van vrijwilligheid. Een rechterlijke maatregel kan niet worden gevraagd, indien voor het kind hetzelfde resultaat ook zonder maatregel kan worden bereikt.

Overigens wordt momenteel in Ierland geijverd voor de invoering van een *child protection conference* op wettelijke basis, naar Engels model.

5 Samenvatting

De rol van de overheid bij de opvoeding van kinderen is in Ierland ruim en veelzijdig. Deze is gebaseerd op de opvatting dat de bevordering van het welzijn van kinderen een maatschappelijke verantwoordelijkheid is, die samen met de ouders moet worden gedragen. Ierland erkent dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de bevordering van het welzijn van het kind en dat het opgroeien van het kind in het eigen gezin de voorkeur verdient. Deze erkenning gebiedt de overheid tot het bieden van hulp en steun aan ouders en kind om deze uitgangspunten te realiseren. Ouders en kind hebben dan ook recht op hulp bij de opvoeding en de overheid heeft de plicht deze hulp te waarborgen. Pas wanneer na overleg met de ouders blijkt dat de noodzakelijke hulp niet met hun instemming kan worden gerealiseerd, kan de rechter worden verzocht de geïndiceerde hulp op te leggen. De rechter heeft hiervoor een gevarieerd maatregelenpakket tot zijn beschikking, dat toegesneden op de indi-

viduele situatie kan worden toegepast. Ook na het uitspreken van een maatregel blijft de inbreng van de ouders van grote betekenis.

De organisatie van en de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, met inbegrip van de jeugdbescherming, is een aangelegenheid van de overheid. Overheidsinstellingen kunnen de dienstverlening aan kind en gezin zelf verzorgen, al dan niet op basis van vrijwilligheid, maar daarbij tevens gebruik maken van particuliere instellingen, die verplicht zijn tot medewerking. De samenhang en samenwerking tussen instellingen en organisaties die bij kind en gezin zijn betrokken, is wettelijk geregeld. Er bestaan niet vrijblijvende richtlijnen voor het inschakelen van de jeugdbescherming bij vermoeden van kindermishandeling, seksueel misbruik of ernstige verwaarlozing van kinderen. De politie beschikt over een speciale wettelijke bevoegdheid om kinderen in veiligheid te kunnen brengen. Tussen de politie en de Health Board bestaat een wederkerige, verplichtende samenwerking.

3.5 Nieuw-Zeeland

1 Wet- en regelgeving

De jeugdbescherming in Nieuw-Zeeland is geregeld in de Children, Young Persons and their Families Act uit 1989,¹⁷ laatstelijk gewijzigd en aangevuld door de Children, Young Persons and their Families Amendment Act in 1994 (Doolan en Dip, 1994). De wet is tot stand gekomen na een langdurige periode van felle kritiek op de jeugdbescherming. Deze kritiek was voornamelijk afkomstig van de Maori's, de oorspronkelijke bevolking van Nieuw-Zeeland, die de bestaande kinderbeschermingspraktijk als racistisch bestempelden en in strijd met hun cultuur en familietradities. Daarnaast was er de kritiek dat de kinderen die op jeugdbescherming waren aangewezen, 'ronddobberden' en veelvuldig werden blootgesteld aan frequente wisselingen van verblijfplaats en opvoeders. Voorts bleek de wijze waarop door de jeugdbescherming met kindermishandeling werd omgegaan, inconsequent te zijn en weinig effectief met betrekking tot de verbetering van de omstandigheden en de veiligheid van mishandelde en misbruikte kinderen (Doolan en Dip, 1994).

Op basis van de gerezen kritiek en de opgedane ervaringen in de praktijk is geconcludeerd dat het aantasten of overnemen door de overheid van de verantwoordelijkheid van de ouders en de familie van het kind een groot risico van langdurige onzekerheid voor het kind met zich meebrengt. Deze vaststelling heeft geleid tot een zeer fundamentele herziening van de jeugdbescherming en een totaal andere benadering van kinderbeschermingsvraagstukken dan voorheen (Freeman, 1996). De nieuwe inzichten zijn neergelegd in eerder genoemde wet.

17] Children and Young Persons Service (1995).

18] Onder 'familie' dient in dit verband zowel het gezin (ouders en kinderen) als de familie in breder verband te worden verstaan.

De wet die thans in Nieuw-Zeeland van kracht is, erkent enerzijds de verplichting van de overheid tot het beschermen van kinderen wanneer de eigen familie¹⁸ dat nalaat, doch erkent anderzijds dat de mogelijkheden van de overheid slechts beperkt zijn om kinderen werkelijke bescherming te bieden en betere perspectieven voor de langere termijn. In de wet is sprake van een totaal andere benadering dan onder het oude wetsregime. Was het onder de vorige wetgeving zo dat de overheid de hulpverleningsplannen maakte en het initiatief om daartegen bezwaar te maken of om herziening ervan te vragen bij de familie lag, in de huidige situatie is het de jeugdbescherming die de familie in staat stelt de

toekomstplannen voor het kind te maken en ligt het initiatief tot het herzien van deze plannen bij onafhankelijke belangenbehartigers voor het kind.

Het belangrijkste instrument in de wet is de zogenaamde Family Group Conference (Doolan en Dip, 1994). Het betreft een prejudiciële familieconferentie, georganiseerd door de jeugdbescherming in iedere situatie waarin de omstandigheden van het kind bijzondere zorg en bescherming behoeven. In de wet is bepaald wie het recht hebben om te worden geconsulteerd en wie aan de conferentie mogen deelnemen. Verder laat de wet de deelnemers aan iedere Family Group Conference vrij in het bepalen van het besluitvormingsproces en de uitkomst ervan.

Wanneer de Family Group Conference leidt tot uitkomsten waarmee voldoende wordt tegemoet gekomen aan de zorg en bescherming die het kind behoeft, wordt de situatie niet aan de rechter voorgelegd. De overheid is dan wel verplicht medewerking te verlenen bij de uitvoering van de hulpverleningsplannen die door de Family Group Conference zijn opgesteld. Deze medewerking kan worden geboden in de vorm van diensten of door het ter beschikking stellen van middelen. Slechts wanneer de Family Group Conference niet tot bevredigende uitkomsten leidt, is de overheid gelegitimeerd ten behoeve van het kind beschermende maatregelen te bevorderen door de tussenkomst van de rechter in te roepen. In de gevallen waarin de rechter een maatregel uitspreekt, is de overheid verantwoordelijk voor de uitvoering ervan.

2 De organisatie van de jeugdbescherming

De uitvoering van de Children, Young Persons and their Families Act is opgedragen aan de Children and Young Persons Service. Het betreft een overheidsorganisatie die ressorteert onder het Department of Social Welfare. Deze overheidsorganisatie wordt in de regel niet rechtstreeks om bemoeienis gevraagd. In de wet wordt aangegeven op welke wijze meldingen ter kennis van de organisatie kunnen worden gebracht.

In eerste instantie kan eenieder die van mening is dat een kind of jongere werd of nog steeds wordt blootgesteld aan geweld, mishandeling, misbruik, verwaarlozing of achterstelling, hiervan melding maken bij een maatschappelijk werker of politiefunctionaris.¹⁹ De melder die te goeder trouw voor het kind in actie komt, wordt bij wet beschermd. De maatschappelijk werker of politiefunctionaris bij wie de melding wordt gedaan, is gehouden op zo kort mogelijke termijn dát onderzoek te (laten) verrichten dat op basis van de melding wenselijk of noodzakelijk is. Zo snel als mogelijk is, moet het Care and Protection Resource Panel van de aanvang van het onderzoek op de hoogte gesteld en geconsulteerd worden. Het Care and Protection Resource Panel maakt deel uit van de Children and Young Persons Service. Indien uit het onderzoek blijkt dat de melding gegrond is, stelt de maatschappelijk werker of politiefunctionaris de Children and Young Persons Service daarvan in kennis. Deze is vervolgens wettelijk verplicht een Family Group Conference te organiseren. De Family Group Conference wordt eveneens georganiseerd, wanneer de familierechter (The Family Court) van oordeel is dat een kind hulp en bescherming nodig heeft en deze kan op dezelfde gronden plaatsvinden, wanneer de Children and Young Persons Service door aan andere (hulpverlenings)instelling daarom wordt verzocht.

¹⁹ Children and Young Persons Service (1995).

De Service is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de conferentie. De wet geeft voorschriften voor de wijze waarop dit moet geschieden, wie mogen deelnemen, hoe de deelnemers moeten worden voorbereid, enzovoort. De vertegenwoordiger van de jeugdbescherming neemt niet deel aan de beraadslagingen, op grond van het uitgangspunt dat het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de familie is om plannen te maken voor de toekomst van het kind en daarover beslissingen te nemen. De vertegenwoordiger van de Children and Young Persons Service toetst wel of de uitkomsten van de conferentie voldoende tegemoet komen aan de zorg- en beschermingsbehoefte van het kind. De Service voorziet tevens in de hulpverlening aan kind en gezin die de Family Group Conference noodzakelijk vindt of stelt daarvoor anderszins middelen beschikbaar. Tevens wordt de uitvoering van de hulpverlening geëvalueerd en kunnen de plannen, eveneens door middel van het organiseren van een Family Group Conference, worden herzien.

3 (Pedagogische) criteria

Het centrale criterium voor overheidsbemoeienis met de opvoeding is de omstandigheid dat een kind of jongere adequate zorg en bescherming moet ontberen. In de wet wordt een nadere omschrijving gegeven van de omstandigheden waarin sprake is van het ontberen van adequate zorg en bescherming. Deze omstandigheden zijn ²⁰:

- wanneer een kind of jongere fysiek, emotioneel of seksueel geweld wordt aangedaan, slecht wordt behandeld, misbruikt of ernstig achtergesteld, dan wel in omstandigheden verkeert die zulks aanmerkelijk maken.
- wanneer de ontwikkeling van een kind of jongere of zijn fysieke, psychische of emotionele welbevinden wordt geschaad of verwaarloosd, dan wel in omstandigheden verkeert die zulks aanmerkelijk maken en het vermoeden bestaat dat de schade of de verwaarlozing vermijdbaar is.
- in het geval van het bestaan van ernstige conflicten tussen het kind of de jongere en diens ouders of verzorgers en het gevaar bestaat dat het voortbestaan van deze conflicten het fysieke, psychische of emotionele welbevinden van het kind of de jongere ernstig zal schaden.
- het kind of de jongere zich gedraagt of heeft gedragen op een wijze die schadelijk is voor het fysieke, psychische of emotionele welbevinden van het kind of de jongere, dan wel van anderen, terwijl de ouders of verzorgers onwillig of onmachtig zijn dit gedrag te corrigeren.
- in het geval dat een kind ouder dan tien jaar en jonger dan veertien jaar strafbare feiten heeft gepleegd die qua aantal, ernst en omvang reden geven tot ernstige zorg voor het welbevinden van het kind.
- in het geval waarin ouders of verzorgers onwillig of onmachtig zijn voor het kind of de jongere te zorgen.
- in het geval waarin de ouders of verzorgers het kind of de jongere onverzorgd hebben achtergelaten.
- in het geval van ernstige conflicten tussen een ouder en verzorger die met de zorg voor het kind of de jongere is belast en een andere ouder of verzorger, waarbij de conflicten een omvang aannemen die doen vrezen dat het voortbestaan ervan het fysieke, psychische en emotionele welbevinden van het kind of de jongere ernstig zal schaden

²⁰ Children and Young Persons Service (1995).

- in het geval waarin het vermogen van het kind of de jongere om een belangrijke psychologische binding aan te gaan met de persoon of personen die de zorg over hem hebben ernstig wordt geschaad, als gevolg van herhaaldelijke toevertrouwing van het kind of de jongere aan de zorg van derden, met het opzettelijk oogmerk het kind of de jongere gescheiden te houden van zijn ouders.

Uit de wet blijkt voorts dat de overheidsbemoeienis kan worden gecontinueerd tot het moment waarop er een einde is gekomen aan bovengenoemde omstandigheden. Indien de uitkomsten van de Family Group Conference ontoereikend blijken te zijn om deze omstandigheden te wijzigen, is dit een grond voor het inschakelen van de rechter met het oogmerk een maatregel van kindbescherming te verkrijgen.

4 De positie van het kind en de ouders

De bevordering van het welzijn van het kind, in de ruime betekenis van het woord, vormt in de jeugdbescherming de eerste en belangrijkste overweging en is tevens de leidraad voor het handelen. Het kind heeft recht op zorg, bescherming en hulp. Het heeft tevens het recht op te groeien in familieverband, bij voorkeur bij de eigen ouders (Freeman, 1996). De ouders hebben aanspraak op hulp van de overheid om in staat gesteld te worden dit recht van het kind gestalte te geven. Voor het vinden van oplossingen, die adequate zorg en bescherming van het kind of de jongere moeten inhouden, worden de ouders primair door de overheid in staat gesteld zelf plannen op te stellen en maatregelen te nemen. Zij kunnen daarbij de hulp inroepen van familieleden of andere belangrijke volwassenen die bij het vinden en realiseren van oplossingen kunnen assisteren (Doolan en Dip, 1994).

Pas nadat is gebleken dat de Family Group Conference geen acceptabele en toereikende oplossingen heeft opgeleverd en ook niet zal opleveren, wordt de verantwoordelijkheid voor de zorg en bescherming van het kind door de overheid overgenomen en kan de rechter worden ingeschakeld voor het treffen van passende maatregelen. Ook nadien blijft het streven gericht op de instandhouding en versterking van de natuurlijke familiebanden tussen het kind en zijn ouders en familie.

5 Samenvatting

In Nieuw-Zeeland is de rol en betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding van kinderen primair voorwaardenscheppend en gezinsondersteunend. Uitgangspunt is dat het kind recht heeft op opvoeding en ontwikkeling binnen zijn eigen gezin en familie. De overheid heeft de plicht kinderen te beschermen en hun opvoeding en ontwikkeling te waarborgen, indien de ouders of familie dit nalaten. De vooruitzichten die de overheid deze kinderen te bieden heeft, zijn echter relatief. De erkenning van het belang dat het kind heeft bij het opgroeien binnen zijn eigen gezin en familie en van de gebrekkige alternatieven die de overheid het kind in het andere geval kan bieden, heeft geleid tot een gewijzigde benadering van gezins- en opvoedingsproblemen door de jeugdbescherming.

De overheid, in casu de jeugdbescherming, trekt niet de verantwoordelijkheid aan zich om oplossingen te bedenken voor kinderen die in moeilijke omstandigheden opgroeien, maar schept in eerste instantie de voorwaarden om de familie in staat te stellen deze oplossingen zelf te bedenken. Dit

geschiedt in het kader van een Family Group Conference, die de jeugdbescherming verplicht is te organiseren, wanneer gebleken is van een situatie waarin het een kind of jeugdige aan adequate zorg en bescherming ontbreekt. De overheid rekent het tot haar primaire taak de tijdens de Family Group Conference gevonden oplossingen op toereikendheid te toetsen en vervolgens de diensten of eventuele andere middelen ter beschikking te stellen die nodig zijn voor de realisering van de oplossingen. Zodoende wordt bereikt dat de ouders beter worden toegerust om hun primaire verantwoordelijkheid voor het kind te dragen, waardoor verdere directe overheidsbemoeienis met de opvoeding van kinderen overbodig wordt. De jeugdbescherming is pas gelegitimeerd zich direct met de verantwoordelijkheid voor de verdere opvoeding en ontwikkeling van het kind in te laten op het moment dat de ouders en/of de familie er niet in kunnen slagen toereikende oplossingen te bedenken of te realiseren. Het is de rechter die in dat geval de aard, vorm en duur van de opgelegde hulpverlening bepaalt en de jeugdbescherming die uitvoering van de rechterlijke beslissing opgedragen krijgt. Ook tijdens de uitvoering van de maatregel zijn de inspanningen gericht op het behoud en de versterking van de familiebanden van het kind met zijn ouders.

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van de jeugdbescherming berust bij de overheid. De jeugdbescherming verleent zelf diensten ter ondersteuning van de ouders, zowel in een vrijwillig als opgelegd kader, maar kan daarbij ook een beroep doen op organisaties uit de particuliere sector, die tot medewerking verplicht zijn. De organisatie van de Family Group Conference is een overheidstaak, evenals het inschakelen van de rechter indien een kinderschermingsmaatregel is vereist om adequate zorg en bescherming te kunnen waarborgen. Bij de uitvoering van de maatregel kan de jeugdbescherming opnieuw particuliere instellingen betrekken, die ook dan verplicht zijn tot medewerking.

3.6 Duitsland

1 Wet- en regelgeving

In Duitsland is de dienstverlening aan kinderen en jeugdigen neergelegd in de Kinder- und Jugendhilfegesetz, die sinds 1991 in de gehele Bondsrepubliek van kracht is. De wet, die is opgenomen in het Sozialgesetzbuch, regelt de dienstverlening aan kinderen, jeugdigen en jongvolwassenen en omvat zowel activiteiten op het terrein van jeugdwelzijn, jeugdhulpverlening als jeugdbescherming. Het gaat daarbij om zowel de diensten die door de particuliere instellingen worden verleend als die door organisaties van de overheid. De wet heeft betrekking op uiteenlopende vormen van dienstverlening ten behoeve van kinderen, jeugdigen en jongvolwassenen, alsook op het terrein van gezins- en opvoedingsondersteuning, begeleiding en verzorging van jeugdigen, opvoedingsadvisering, enzovoort. Voorts bevat de wet bepalingen omtrent de pleegzorg, ambulante en (semi)residentiële voorzieningen en daginrichtingen. Verder over de opvang, verzorging en begeleiding van kinderen en jeugdigen in noodsituaties en over de voorlopige maatregelen ter bescherming van kinderen en jeugdigen. Ook de samenhang en de wederkerige samenwerking tussen de particuliere instellingen en de overheidssector zijn in de wet geregeld (Van Unen, 1995; 1996).

De Kinder- und Jugendhilfegesetz is ingevoerd ter vervanging van de Jugendwohlfahrtgesetz. In laatstgenoemde wet lag de nadruk sterk op repressie en ingrijpen door de staat in het gezinsleven en de opvoedingsomstandigheden van kinderen, echter pas op het moment dat het kind ernstig werd verwaarloosd, of wanneer zijn ontwikkeling reeds ernstige schade had opgelopen. De vervanging van de Jugendwohlfahrtgesetz hield verband met sterk gewijzigde opvattingen in de praktijk van de jeugdzorg. Daarin was de nadruk in de loop der tijd steeds meer komen te liggen op het vroegtijdig ondersteunen van het gezin ter bevordering van de ontwikkeling van kinderen en jeugdigen, uitdrukkelijk met het doel ontwikkelingsschade te voorkomen. Met andere woorden, wet en praktijk sloten niet meer op elkaar aan (Colton en Hellinckx, 1993).

De Kinder- und Jugendhilfegesetz is van toepassing op alle kinderen, jeugdigen en hun ouders. Verder zijn alle instellingen, organisaties, inrichtingen, instanties en personen die werkzaam zijn in of betrokken worden bij de dienstverlening aan kinderen, jeugdigen en hun gezinnen, in beginsel aan de regelgeving gebonden. Daarbij is het niet van belang of deze al dan niet door de overheid worden gefinancierd.

In de Kinder- und Jugendhilfegesetz neemt de eerste verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van hun kinderen een centrale plaats in. Het recht en tevens de plicht van de ouders tot opvoeding van hun kind is in de Duitse Grondwet opgenomen (Bassenge en Diederichsen, 1996). De erkenning en eerbiediging van dit grondrecht van de ouders is in de Kinder- und Jugendhilfegesetz terug te vinden in de vorm van een wettelijk recht van de ouders op hulp bij de opvoeding en het recht van de alleenstaande ouder op advies en ondersteuning. Met de formulering van deze rechten heeft de Duitse wetgever in de eerste plaats de versterking van de positie van de ouders als eerst verantwoordelijke opvoeders op het oog en daarmee indirect de rechten van kinderen en jeugdigen. De opneming in de wet van het recht op hulp bij de opvoeding en het recht op advies en ondersteuning schept verplichtingen voor de overheid om kinderen, jeugdigen en hun ouders in een zo vroeg mogelijk stadium te helpen (Scherr, 1998). In plaats van met interveniëren te wachten tot de schade aan de ontwikkeling van het kind of de jeugdige zich heeft voltrokken, ligt het accent op preventieve dienstverlening (Colton en Hellinckx, 1993).

Hoewel in de Kinder- und Jugendhilfegesetz de nadruk ligt op preventieve en vroegtijdige interventie door het aanbieden van passende hulp aan ouders en kinderen door zowel particuliere instellingen als overheidsinstellingen, kent ook Duitsland rechterlijke maatregelen op grond waarvan hulp kan worden opgelegd. Deze maatregelen zijn niet opgenomen in de Kinder- und Jugendhilfegesetz, maar in het Bürgerliches Gesetzbuch (Bassenge en Diederichsen, 1996). Uitzondering hierop vormen de voorlopige maatregelen. Op grond van de Kinder- und Jugendhilfegesetz heeft het Jugendamt de bevoegdheid voorlopige maatregelen te nemen, indien er een dringend gevaar dreigt voor het kind of de jeugdige. Indien het Jugendamt overgaat tot het treffen van voorlopige maatregelen, is het verplicht de rechter direct in te schakelen.

Het Duitse Burgerlijk Wetboek biedt de rechter de mogelijkheid passende en noodzakelijke maatregelen te nemen ter afwending van een voor het kind of de jeugdige schadelijke bedreiging. De rechter bepaalt in een concrete situatie welke de passende en noodzakelijke maatregelen zijn. Deze kunnen

onder meer beperkingen inhouden van de bevoegdheden van de ouders, gehele of gedeeltelijke onttrekking aan de ouder van het zorgrecht over het kind of de jeugdige, de scheiding van het kind of de jeugdige van zijn ouders, de vervanging van een verklaring van de ouders, of het onttrekken aan de ouder van de zorg over het vermogen. De rechter kan ook maatregelen treffen die tegen derden werken (Münder, 1999).

2 De organisatie van de jeugdbescherming

In verband met de bestuurlijke structuur van de Bondsrepubliek Duitsland is de jeugdbescherming (jeugdzorg) in dit land op vier niveaus georganiseerd: op federaal, deelstatelijk, regionaal en plaatselijk niveau. Waar het gaat om de directe dienstverlening aan kinderen, jeugdigen en ouders, is vooral de organisatie op plaatselijk niveau van belang.

Op plaatselijk niveau berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Kinder- und Jugendhilfegesetz bij het Jugendamt. Het Jugendamt is een overheidsorganisatie op gemeentelijk niveau, die bestaat uit een bureau en een jeugdhulpcommissie. In de wet zijn de diensten opgenomen waarvoor het Jugendamt op het terrein van de jeugdhulpverlening verantwoordelijk is. Op grond van de Kinder- und Jugendhilfegesetz moet de dienstverlening er met name op zijn gericht dat:

- de individuele en sociale ontwikkeling van jonge mensen worden bevorderd en negatieve invloeden op deze ontwikkeling worden voorkomen of opgeheven.
- ouders en andere opvoeders bij de opvoeding van kinderen en jeugdigen worden geadviseerd en ondersteund.
- kinderen en jeugdigen tegen gevaren worden beschermd.
- wordt bijgedragen aan het scheppen en behouden van positieve levensomstandigheden voor jonge mensen en hun gezinnen.
- een jeugd- en gezinsvriendelijke samenleving wordt geschapen en behouden.

De dienstverlening waarvoor het Jugendamt verantwoordelijk is, omvat een veelheid van werksoorten, die voor een deel door de particuliere instellingen en overheidsinstellingen tezamen worden uitgevoerd. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan (jeugd)maatschappelijk werk, opvoedingsondersteunende jeugdbescherming, hulpverlening aan jongvolwassenen en gezinsondersteuning. In het belang van jeugdigen en hun gezin heeft het Jugendamt een verplichting tot samenwerking met erkende instellingen uit de particuliere sector. Diensten die door deze instellingen kunnen worden verleend, hebben de voorkeur boven soortgelijke diensten van overheidswege. Het Jugendamt is verplicht zelf te handelen, wanneer de jeugdige en/of zijn ouders/verzorgers het beschikbare aanbod niet wensen te benutten, of wanneer de particuliere instellingen de noodzakelijke dienstverlening niet ter hand nemen. Daarnaast heeft het Jugendamt specifieke taken, die in beginsel tot het publieke domein behoren, zoals de overname van de zorg voor en de uithuisplaatsing van kinderen en jeugdigen, alsmede diverse vormen van formele en ambtshalve belangenbehartiging ten behoeve van kinderen en jeugdigen, onder meer in het kader van de uitvoering van maatregelen die door de rechter zijn getroffen.

De Kinder- und Jugendhilfegesetz verplicht tot samenwerking van het Jugendamt met andere instanties en inrichtingen die werkzaam zijn op het terrein van kinderen, jeugdigen en hun gezinnen. Deze verplichte samenwerking betreft onder meer die met het onderwijs, de (openbare) gezondheidsdiensten, de arbeidsvoorziening, sociale diensten en de politie (Van Unen, 1995; 1996).

3 (Pedagogische) criteria

Het belangrijkste criterium voor betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding van kinderen is het recht van de ouders op hulp bij de opvoeding. Dit recht heeft tot gevolg dat de overheid verplicht is in een vroegtijdig stadium vormen van preventieve dienstverlening aan te reiken, met het doel de ouders te adviseren, te ondersteunen en te helpen bij de uitoefening van hun grondwettelijke recht. Een daarmee samenhangend doel is het voorkomen van verwaarlozing van en ontwikkelingsschade voor het kind (Colton en Hellinckx, 1993).

Rechterlijke aantasting van het grondrecht van de ouders om de zorg en de opvoeding van hun kind naar eigen inzicht en in vrijheid vorm te geven is mogelijk, indien het lichamelijk, geestelijk of psychisch welzijn van het kind of de jeugdige gevaar loopt als gevolg van:

- oneigenlijke uitoefening van het ouderlijk zorgrecht
- verwaarlozing van het kind of de jeugdige
- niet verwijtbaar tekortschieten van de ouders
- het gedrag van derden

Alvorens tot de aantasting van het grondrecht te kunnen overgaan, dient de rechter vast te stellen of en in welke mate de ouders in staat en bereid zijn een bijdrage te leveren tot het ongedaan maken of verminderen van de schadelijke bedreiging voor het kind of de jeugdige. Eerst wanneer blijkt dat de ouders hiertoe niet in staat of bereid zijn, kunnen maatregelen worden getroffen (Bassenge en Diederichsen, 1996).

Het Burgerlijk Wetboek zelf geeft geen nadere aanwijzingen over de inhoud van de rechtsgronden die tot rechterlijke maatregelen aanleiding kunnen geven. De betekenis van de wettelijke gronden voor het nemen van rechterlijke maatregelen is in de loop der tijd in de rechtspraak nader geconcretiseerd. Hierna worden per grond enkele uitwerkingen genoemd, zoals die in de rechtspraak tot stand zijn gekomen (Münder, 1999).

Oneigenlijke uitoefening van het ouderlijk zorgrecht:

- misbruik van het ouderlijk zorgrecht om het kind schade te berokkenen
- verstikkende, inperkende opvoeding (overprotectie) door een alleenstaande moeder
- zelfmoordpoging van de ouder, vergezeld van een poging het kind te doden
- seksueel misbruik en seksuele exploitatie van het kind
- lichamelijke mishandeling
- disproportionele tuchtiging in relatie tot de leeftijd en het stadium van ontwikkeling van het kind

- het dulden door een ouder van lichamelijke mishandeling van het kind door de andere ouder of een derde
- het onthouden aan het kind van inenting, therapie, medicamenten, ziekenhuisopname en bloedtransfusie
- het negeren van medische adviezen en voedingsadviezen ten aanzien van het kind
- het aanzetten van het kind door de ouder tot bedelen of andere strafbare handelingen
- het uitsluiten van de arbeidskracht van het kind
- het onthouden van onderwijs aan het kind en veelvuldig schoolverzuim
- onnodige bruuske wisseling in de opvoeding, waardoor bij het kind verwarring, gewetensnood en zware psychische ontsteltenis veroorzaakt wordt
- hysterische woede-uitbarstingen van de ouder in het bijzijn van het kind
- het verwijderen door de ouder van het kind uit de ouderlijke woning zonder voor ander onderdak te hebben gezorgd
- verhindering door de ouder van briefwisseling en omgang met broers en zusjes

Verwaarlozing van het kind of de jeugdige:

- met betrekking tot woonsituatie, voeding of zorg
- het gevaar voor bindingszwakte bij het kind als gevolg van frequente wisselingen in het verblijf van het kind
- de weigering van een drugsverslaafde moeder zich in een kliniek te laten behandelen
- het passief nalaten van elke medische behandeling van het kind
- het ondanks gestelde indicatie weigeren van medewerking aan de onderbrenging van het kind in een inrichting
- het dulden door de ouder van het rondzwerven van het kind
- ontbrekend toezicht op het kind, ook op regelmatig schoolbezoek
- het dulden van een ongunstige invloed op het kind door derden

Niet verwijtbaar tekortschieten van de ouders:

- het dulden door de ene ouder van oneigenlijk gebruik van het ouderlijk zorgrecht door de andere ouder
- alcoholverslaving van de ouder die de inkomsten voor het kind niet voor diens levensonderhoud aanwendt
- heroïneverslaving van de ouder
- het onvermogen van de ouder om emotionele bindingen met het kind aan te gaan
- onverschilligheid van de ouder ten opzichte van het kind
- lichamelijke of verstandelijke handicap van de ouder die het vermogen tot opvoeden van het kind ernstig beperkt
- uit godsdienstige overtuiging van de ouders voortvloeiend gevaar voor het kind
- uithuwelijking van het kind door de ouders

Het gedrag van derden:

- verdenking van seksueel misbruik van het kind door de levenspartner van de ouder
- vernederende en buitensporige opvoedingsmaatregelen door de stiefouder
- het blootstellen van het kind aan een besmettelijke ziekte
- de omgang van het kind met drugsverslaafden
- het staan onder invloed van een souterneur

De rechterlijke maatregel die strekt tot de scheiding van het kind van het ouderlijk gezin is slechts toelaatbaar, als het gevaar voor het kind of de jeugdige niet op andere wijze, ook niet door de hulp van openbare diensten, kan worden afgewend. Onder hulp van openbare diensten dient in dit verband eveneens te worden verstaan het bieden van praktische hulp ter ondersteuning en ontlasting van de ouders. Indien sprake is van een verstandelijke handicap van de ouder(s), dient een gezamenlijke opname van ouder en kind serieus in overweging te worden genomen, alvorens tot een scheiding van het kind van zijn ouder(s) kan worden besloten (Bassenge en Diederichsen, 1996).

De rechterlijke maatregel tot de volledige onttrekking aan de ouder van het ouderlijk zorgrecht komt pas in aanmerking, als andere maatregelen zonder resultaat zijn gebleven, of wanneer aannemelijk is dat deze onvoldoende zijn om het gevaar voor het kind of de jeugdige af te wenden. Volledige onttrekking van het ouderlijk zorgrecht ter wille van adoptie is pas toelaatbaar, wanneer terugkeer van het kind in het gezin niet meer te verwachten is zonder het duurzaam in gevaar te brengen (Hamilton en Standley, 1995).

4 De positie van het kind en de ouders

Ingevolge de Kinder- und Jugendhilfegesetz heeft het kind, de jeugdige en de jongvolwassene recht op opvoeding gericht op de bevordering van zijn ontwikkeling tot een verantwoordelijke en maatschappelijk bekwame persoonlijkheid. In de Duitse Grondwet is bepaald dat de ouders het recht en de plicht hebben het kind op te voeden en te verzorgen. De staat heeft de verplichting het grondrecht van de ouders te beschermen, doch tevens te bewaken dat de ouders het grondrecht tot verzorging en opvoeding van hun kind zodanig uitoefenen dat het recht van het kind op opvoeding en bevordering van zijn ontwikkeling in voldoende mate wordt geëffectueerd. De erkenning van het grondrecht van de ouders, alsmede van het belang dat het kind, de jeugdige en de jongvolwassene heeft bij opvoeding en de bevordering van zijn ontwikkeling, schept voor de staat de verplichting de ouders daarbij passende hulp te bieden. De ouders hebben dan ook een recht op hulp bij de opvoeding, die in velerlei vormen van dienstverlening kan worden geboden. Het kind of de jeugdige heeft geen zelfstandig recht op dienstverlening. Een dergelijk zelfstandig recht zou indruisen tegen het uitgangspunt dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding en de bevordering van de ontwikkeling van hun kind. Dienstverlening aan het kind of de jeugdige is, in beginsel, dan ook niet mogelijk zonder toestemming van de ouders. Dienstverlening aan het kind of de jeugdige zonder toestemming van de ouders is wel mogelijk, indien de ouders als gevolg van een rechterlijke uitspraak het ouderlijk zorgrecht niet langer uitoefenen.

Het recht van de ouders op hulp bij de opvoeding schept voor de overheid de verplichting deze hulp te bieden. Daarbij hebben de ouders het recht te kiezen tussen de diensten van de verschillende instellingen die bij de uitvoering zijn betrokken en zij dienen over de verschillende mogelijkheden te worden voorgelicht en geadviseerd. De dienstverlening waaruit de ouders kunnen kiezen, is inhoudelijk gelijkwaardig en het aanbod wordt bepaald door de behoefte aan of noodzaak van hulp in het individuele geval. De ouders kunnen dus niet kiezen uit de verschillende soorten van dienstverlening, maar uit de aanbieders van de gewenste of noodzakelijke, gelijksoortige dienstverlening. Wel hebben zij het recht hun wensen kenbaar te maken met betrekking tot de vormgeving van de hulp. Aan deze wensen moet in principe worden tegemoet gekomen, tenzij dit aanleiding geeft tot buitensporige extra kosten (Van Unen, 1995; 1996).

De ouders en de jeugdige moeten bij hun besluit tot het aanvaarden van hulp bij de opvoeding en bij een noodzakelijke verandering van de aard en de omvang van de hulp worden geadviseerd. Verder moeten de ouders en de jeugdige worden betrokken bij de opstelling van het hulpverleningsplan. Deze regel maakt een uitzondering voor ouders die als gevolg van een rechterlijke uitspraak het ouderlijk zorgrecht niet meer uitoefenen.

Indien de hulpverlening bij de opvoeding inhoudt dat het kind of de jeugdige buiten het ouderlijk gezin moet verblijven, worden de ouders betrokken bij de keuze van de plaats waar het kind zal verblijven.

Op grond van de Kinder- und Jugendhilfegesetz moeten kinderen en jeugdigen overeenkomstig hun ontwikkelingsniveau worden betrokken bij alle besluiten van de overheid die op hen betrekking hebben. Bij de besluitvorming dient rekening te worden gehouden met de groeiende behoefte en bekwaamheid van de jeugdige tot zelfstandig en verantwoordelijk handelen. Kinderen en jeugdigen hebben recht op informatie met betrekking tot hun rechten in juridische procedures die hen aanbelangen.

Kinderen en jeugdigen hebben het recht zich tot het Jugendamt te wenden met betrekking tot alle aangelegenheden betreffende de opvoeding en ontwikkeling. Het Jugendamt is verplicht het kind met raad bij te staan. In het geval van een nood- of conflictsituatie waarin het kind of de jeugdige zich bevindt, kan het Jugendamt adviseren zonder dat de ouders hiervan in kennis worden gesteld (Van Unen, 1995).

Het Jugendamt is verplicht de zorg voor het kind of de jeugdige op zich te nemen, indien het kind of de jeugdige hierom verzoekt. In dat geval dient het kind of de jeugdige direct de gelegenheid te worden geboden een vertrouwenspersoon naar keuze in te schakelen. Voor de duur van de voorlopige maatregelen is het Jugendamt verantwoordelijk voor het welzijn van de jeugdige en dient het de jeugdige te adviseren en hem te wijzen op mogelijkheden tot het verkrijgen van hulp en ondersteuning. Het Jugendamt is verplicht het kind bij te staan in juridische procedures. De rechter kan daarnaast een ander benoemen die het kind of de jeugdige van juridische bijstand voorziet en deze juridisch vertegenwoordigt (Bassenge en Diederichsen, 1996).

5 Samenvatting

Met de inwerkingtreding van de Kinder- und Jugendhilfegesetz is de rol en betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding van kinderen in Duitsland ingrijpend gewijzigd. Het accent van de betrokkenheid is verschoven van repressief naar preventief optreden. Daarbij is aangesloten bij het grondwettelijk recht en tevens de plicht van de ouders tot opvoeding van het kind en tot bevordering van diens persoonlijkheidsontwikkeling. Anders dan voorheen houdt de eerbiediging van dit grondrecht niet langer in dat de overheid zich pas tot interventie gerechtigd mag achten op het moment dat het kind reeds ernstig verwaarloosd is of ernstige schade aan zijn ontwikkeling heeft opgelopen. In de huidige wet houdt eerbiediging van het grondrecht van de ouders in dat de overheid verplicht is de ouders hulp en ondersteuning te bieden bij de uitoefening van dit grondwettelijk recht, zonder het daarmee aan te tasten. In de wet is het recht van de ouders op hulp bij de opvoeding vastgelegd. De overheid is verplicht uiteenlopende vormen van dienstverlening aan te bieden. De ouders hebben het recht te kiezen uit de aanbieders van gelijkwaardige vormen van dienstverlening. Bij de opstelling en eventuele bijstelling van het hulpverleningsplan hebben zij en de jeugdige medebeslissingsrecht.

Kinderen en jeugdigen hebben geen zelfstandig recht op dienstverlening. Voor het verlenen van diensten aan kinderen en jeugdigen is de toestemming van de ouders vereist. Op deze regel kan een uitzondering worden gemaakt in het geval van een noodsituatie. In dat geval is de jeugdbescherming bevoegd voorlopige maatregelen te nemen, die onder meer een overname van de zorg voor en de uithuisplaatsing van het kind of de jeugdige kunnen inhouden. De jeugdbescherming is verplicht de jeugdige onder haar hoede te nemen, indien deze daarom vraagt.

Gedwongen hulpverlening komt pas aan de orde, indien aan de daarvoor gestelde wettelijke gronden wordt voldaan, terwijl bovendien tegenover de rechter aangetoond moet worden dat het gewenste resultaat niet met de inzet van andere, minder ingrijpende middelen kan worden bereikt.

De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, met inbegrip van de jeugdbescherming, berust bij de (gemeentelijke) overheid. Deze kan de dienstverlening zelf ter hand nemen of daarvoor particuliere instellingen inschakelen. De jeugdbescherming is belast met de uitvoering van rechterlijke maatregelen, maar kan daarbij eveneens een beroep doen op particuliere instellingen.

4 Algemene bevindingen

Tijdens het verkennend onderzoek is een aantal opmerkelijke verschillen geconstateerd tussen Nederland en de verkende landen in de opvatting over de rol die de overheid dient te vervullen bij de opvoeding en de bescherming van kinderen. Deze verschillen in opvatting hebben niet alleen een uitwerking gekregen in de wet- en regelgeving. Uit de verkenning is naar voren gekomen dat deze tevens hebben geleid tot vergaande consequenties voor de praktijk van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming in die landen. Dit geldt zowel voor de doelstelling van jeugdzorg en de benadering van opvoedingsvraagstukken, als voor de positie en bejegening van ouders, kinderen en jeugdigen. Daarnaast zijn ook aanmerkelijke verschillen waargenomen in de manier waarop de jeugdzorg, met inbegrip van de jeugdbescherming, in de verkende landen is georganiseerd. Deze verschillen worden hierna besproken aan de hand van dezelfde thema's die als de leidraad voor de landenbeschrijvingen hebben gediend.

Als eerste wordt ingegaan op enkele fundamentele verschillen die naar voren zijn gekomen uit de vergelijking van de wet- en regelgeving in de verkende landen en Nederland. Voorts worden de verschillen met Nederland besproken die betrekking hebben op de organisatie van de jeugdbescherming. Daarna wordt een vergelijking gemaakt tussen de criteria voor overheidshandelen die in de verkende landen zijn aangetroffen met die welke in Nederland worden gehanteerd. Als laatste wordt ingegaan op de positie van het kind en de ouders en de betekenis die aan het gezin wordt toegekend.

4.1 Wet- en regelgeving

In het verkennend onderzoek is de wet- en regelgeving van Nederland vergeleken met die van vijf westerse landen: België, Engeland, Ierland, Nieuw-Zeeland en Duitsland. Deze vijf landen worden hierna verder aangeduid als 'de verkende landen'.

Elk van de vijf verkende landen beschikt over vrij recente, specifieke wetgeving op het terrein van de jeugdzorg in ruime zin. De betreffende wetten zijn eind jaren tachtig en begin jaren negentig in de onderscheiden landen van kracht geworden. In de vijf landen heeft deze wetgeving niet enkel betrekking op de bevoegdheden van de overheid om zich onder bepaalde omstandigheden direct met de opvoeding van kinderen in te laten en ook niet alleen op de juridische (dwang)middelen die de overheid tot haar beschikking heeft om in gezinnen te kunnen interveniëren. In elk van de verkende landen is wetgeving aangetroffen waarin de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ruimer worden opgevat. Interventie bestaat uit elementen van jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en omvat zowel preventieve en curatieve als repressieve activiteiten. Deze activiteiten worden bij voorkeur vroegtijdig en op basis van instemming van en samenwerking met de ouders en jeugdigen ontplooid. Daarnaast kunnen vormen van hulpverlening eveneens door de rechter worden opgelegd, indien de omstandigheden dat noodzakelijk maken en mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. In de wetgeving is de volgorde van de stappen aangegeven die door de overheid moet worden gevolgd, alvorens uiteindelijk tot directe interventie in de opvoedingsomstandigheden en opvoedingsvrijheid van de ouders te kunnen overgegaan. Elk van de stappen is met procedurele en rechtswaarborgen omgeven. In de volgorde van stappen is de overgang van vrijwillige naar opgelegde vormen van hulpverlening duidelijk gemarkeerd, terwijl tevens de voorwaarden worden benoemd waaraan moet zijn voldaan om de overgang te kunnen of te moeten maken.

Anders is dit geregeld in onze nationale wetgeving. In tegenstelling tot de verkende landen zijn de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming in Nederland niet binnen één wettelijk kader geregeld, maar afzonderlijk. De Wet op de Jeugdhulpverlening handelt voornamelijk over de organisatie, financiering, planning en uitvoering van de vrijwillige hulpverlening door de particuliere sector en regelt verder de organisatorische samenhang tussen de jeugdhulpverlening en de particuliere jeugdbescherming. Los daarvan zijn in het Burgerlijk Wetboek de taken en bevoegdheden van de jeugdbescherming geregeld. Tevens zijn in het Burgerlijk Wetboek de maatregelen van kinderscherming te vinden, waarmee van overheidswege een inbreuk kan worden gemaakt op het ouderlijk gezag. Anders dan in de verkende landen zijn er in de (afzonderlijke) wetgeving geen inhoudelijke bepalingen opgenomen die de overgang van de vrijwillige naar de opgelegde hulpverlening regelen of andersom. Uit de grond voor de maatregel van ondertoezichtstelling kan overigens wel worden afgeleid dat deze maatregel geen toepassing kan vinden, indien er nog andere middelen dan overheidsinterventie resten om de bedreiging voor het kind af te wenden. In de Nederlandse wetgeving zijn echter geen bepalingen aangekomen die moeten waarborgen dat de nog resterende middelen ook werkelijk worden benut. De wetgeving bevat evenmin bepalingen die voor de vrijwillige hulpverlening verplichtingen in het leven roepen tot het aanwenden van deze resterende middelen. Met andere woorden: het ontbreekt aan wettelijke inhoudelijke dwarsverbanden tussen de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming.

Uit de afzonderlijke wetgeving blijkt dat ook. De jeugdhulpverlening is overwegend een aangelegenheid van de particuliere sector, met een grote mate van autonomie en een te verwaarlozen inhoudelijke sturing vanuit de overheid. De Inspectie Jeugdhulpverlening houdt enkel toezicht op de taakuitoefening door de voorzieningen, onder meer door achteraf te toetsen of de instellingen voldoende kwaliteitswaarborgen creëren en of zij de voorgeschreven procedures en criteria naleven. De jeugdbescherming is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel overheidsinstellingen als particuliere instellingen, met een beperkte autonomie en vrij strakke juridische kaders waarbinnen gewerkt moet worden. Aan deze onderverdeling ligt de opvatting ten grondslag dat het niet tot de verantwoordelijkheid van de overheid behoort zich direct met de opvoeding van kinderen bezig te houden. Hulp bij de opvoeding van kinderen, ongeacht of deze in een vrijwillig of gedwongen kader wordt geboden, wordt primair beschouwd als een aangelegenheid van de particuliere sector. De overheid vervult ten behoeve van deze sector een voorwaardenscheppende rol.

In de bestudeerde buitenlandse wetgeving komt de opvatting tot uitdrukking dat de zorg voor het welzijn van kinderen en jeugdigen niet alleen een zaak is van de ouders, maar wordt beschouwd als een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat gezamenlijke inspanningen moeten worden geleverd door eenieder die (beroepshalve) met het kind en zijn gezin in aanraking komt. De wetgeving bevat niet alleen bepalingen omtrent bestuurlijke en organisatorische aspecten van jeugdzorg en over formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar is ook vrij inhoudelijk van aard, zoals hierna nog zal blijken.

Vastgesteld kan worden dat de wetgeving die in de vijf onderzochte landen van kracht is, sterke overeenkomsten vertoont met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Belangrijke uitgangspunten en bepalingen uit het Verdrag worden herkenbaar in de wetgeving tot uitdrukking gebracht en vertaald in aanwijzingen, verantwoordelijkheden en verplichtingen ten opzichte van het

kind en zijn gezin, voor zowel de overheid als de voorzieningen van jeugdzorg in de brede betekenis van het woord, alsook voor anderen. In elk van de landen worden de ouders expliciet erkend als de eerstverantwoordelijken voor de opvoeding en de bevordering van de ontwikkeling van het kind. Eveneens wordt expliciet tot uitdrukking gebracht dat het eigen gezin wordt beschouwd als de plaats waar het kind bij voorkeur dient op te groeien. De erkenning van de positie van de ouders en de betekenis die voor het kind aan het eigen gezin wordt toegekend, hebben in de onderzochte landen geleid tot een wettelijk recht van ouders (en kinderen) op hulp bij de opvoeding; een recht dat voor de overheid de verplichting in het leven roept deze hulp te bieden en te waarborgen. De hulpverlening bij de opvoeding waartoe de overheid zich heeft verplicht, is primair gericht op de versterking van de positie van de ouders, zonder de aantasting van hun opvoedingsautonomie.

In tegenstelling tot de verkende landen blijkt uit de Nederlandse wetgeving dat de verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de bevordering van de ontwikkeling van het kind voornamelijk wordt beschouwd als een (privé-)aangelegenheid van de ouders en niet direct als een maatschappelijke (mede)verantwoordelijkheid. De ouders hebben een wettelijke verplichting tot verzorging en opvoeding van het kind en beschikken over een grote mate van vrijheid om deze verplichting naar eigen inzicht vorm te geven. Indien de ouders dat wensen, staat het hen vrij een beroep te doen op maatschappelijke voorzieningen die hen bij de opvoeding zouden kunnen helpen en ondersteunen. Anders dan in de verkende landen is er in Nederland geen wettelijk recht op hulp geformuleerd, net zo min als een verplichting tot helpen. De Nederlandse overheid stelt zich terughoudend op waar het de inmenging in opvoedingsaangelegenheden betreft. Zij acht zich hiertoe pas gelegitimeerd, indien er sterke aanwijzingen zijn dat de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd als gevolg van gebreken in de wijze waarop de ouders het ouderlijk gezag uitoefenen, terwijl er bovendien geen andere middelen meer beschikbaar moeten zijn om deze bedreiging zonder overheidsinterventie af te wenden. Indien tot overheidsinterventie wordt overgegaan, geschiedt dit in de vorm van een maatregel van kindbescherming, die een volledige overname of beperking van de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders tot gevolg heeft.

4.2 De organisatie en positie van de jeugdbescherming

In de verkende landen vormt de jeugdbescherming een onderdeel van een samenhangend stelsel van jeugdzorg, hetgeen niet zonder betekenis is voor de wijze waarop de jeugdbescherming is georganiseerd. De organisatie van de jeugdbescherming is in alle verkende landen wettelijk verankerd in speciale wetten, waarin tevens inhoudelijke uitgangspunten en aspecten, alsmede bevoegdheden, verantwoordelijkheden, werkprocessen en (juridische) procedures zijn vastgelegd. In sommige landen, zoals in Engeland, Ierland en Nieuw-Zeeland, bevatten deze wetten ook niet-vrijblijvende richtlijnen voor professionals buiten de jeugdbescherming in enge zin, over hoe te handelen in het geval van vermoedens van kindermishandeling, seksueel misbruik of verwaarlozing van kinderen. In deze landen wordt de handelingsvrijheid van individuele functionarissen en hulpverleningsinstellingen door deze richtlijnen begrensd. Verder worden daarin momenten en vormen van overleg voorgeschreven tussen professionals van verschillende disciplines en instellingen, alsmede procedures voor overleg met kinderen en ouders, het doel van dergelijk overleg, de manier waarop dit overleg dient plaats te vinden en de kwaliteit waaraan het moet voldoen.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming in ruime zin is in de onderzochte landen verschillend geregeld, doch ligt overal in één hand. In Engeland en Duitsland zijn de gemeentelijke autoriteiten verantwoordelijk voor de uitvoering van de nationaal geldende wetgeving. In België (Vlaanderen), Nieuw-Zeeland en Ierland is de centrale overheid verantwoordelijk, maar deze verantwoordelijkheid is gedelegeerd aan regionaal werkende overheidsorganisaties.

In alle verkende landen zijn overheidsinstellingen de centrale knooppunten van waaruit de uitvoering van de maatschappelijke zorg voor jeugdigen, met inbegrip van de jeugdbescherming, wordt georganiseerd en gecoördineerd. Deze overheidsinstellingen houden zich zelf bezig met dienstverlening op het terrein van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming en bieden zowel hulp op basis van vrijwilligheid of, na tussenkomst van de rechter, in het kader van een maatregel van kinderscherming. Bij de uitvoering kunnen zij particuliere hulpverleningsinstellingen betrekken, die geheel, gedeeltelijk of in het geheel niet van overheidswege worden gefinancierd. Deze instellingen zijn op basis van de geldende wetgeving verplicht hun medewerking te verlenen. In de meeste landen wordt de keuze van de dienstverlenende voorziening in overleg met de ouders gemaakt. In Duitsland hebben de ouders en de jeugdige een keuzerecht voor wat betreft de aanbieders van gelijksoortige dienstverlening.

In Nederland is de organisatie en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming anders geregeld dan in de verkende landen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening berust bij de provincies en de drie grote steden; die voor de jeugdbescherming bij de centrale overheid. De jeugdhulpverlening is opgebouwd uit een verscheidenheid aan particuliere, autonome hulpverleningsorganisaties. De jeugdbescherming bestaat uit een landelijk werkende overheidsorganisatie met regionale vestigingen, de Raad voor de Kinderbescherming, die onder meer belast is met het verrichten van onderzoeken naar de noodzaak van maatregelen van kinderscherming. Daarnaast maken provinciaal en enkele landelijk georganiseerde, particuliere instellingen voor (gezins)voogdij deel uit van de jeugdbescherming. Deze instellingen nemen de uitvoering van maatregelen van kinderscherming en de jeugdreclassering voor hun rekening. De instellingen voor (gezins)voogdij kunnen bij de uitvoering van maatregelen voorzieningen van jeugdhulpverlening betrekken, maar deze zijn wettelijk niet tot medewerking verplicht.

In tegenstelling tot de verkende landen treffen we in ons land een strikte organisatorische scheiding aan tussen overheid en particulier initiatief en een inhoudelijke scheiding tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening. Anders dan in de andere landen houden overheidsinstellingen zich niet bezig met dienstverlening op het terrein van de opvoeding van kinderen, noch op basis van vrijwilligheid, noch in een gedwongen kader. De dienstverlening op het terrein van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming is aan particuliere instellingen voorbehouden. Hulpbehoevenden zijn vrij in het maken van een keuze tussen de aanbieders van dienstverlening op vrijwillige basis. Het zijn echter de instellingen die beslissen of op de vraag wordt ingegaan, terwijl in de verkende landen een recht op hulp en een verplichting tot helpen bestaat. De Nederlandse overheid is weliswaar de belangrijkste financier van de meeste particuliere hulpverleningsinstellingen, maar laat deze een grote mate van beleidsvrijheid. Diezelfde vrijheid treffen we aan waar het gaat over de vraag op welk moment en op basis waarvan de jeugdbescherming moet worden ingeschakeld. In vergelijking met de verkende landen bestaan daarvoor in ons land geen bindende richtlijnen en wij kennen evenmin een verplichtende samenwerkingsrelatie tussen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming.

Kijken we in de verkende landen naar de positie van de jeugdbescherming in de jeugdzorg, dan valt op dat er in de wet vloeiende en vanzelfsprekende overgangen zijn vastgelegd van hulpverlening naar bescherming en andersom. Dat deze overgangen in de wet zijn vastgelegd, betekent overigens niet dat er lichtvaardig naar het middel van gedwongen hulpverlening kan worden gegrepen. Integendeel. De wetgeving biedt waarborgen om zulks te voorkomen. De vrijwillige dienstverlening, van overheidswege of van particuliere zijde, is verplicht zich alle mogelijke inspanningen te getroosten om met de ouders en jeugdigen overeenstemming te bereiken over het hulpverleningsaanbod. Daarbij dient te worden uitgegaan van de hulpbehoeften van kind en gezin. Pas wanneer geen overeenstemming over een aanbod kan worden bereikt, terwijl het uitblijven van hulp naar verwachting tot nadelige gevolgen leidt voor het welzijn van het kind, kan worden overgegaan tot het inschakelen van de rechter. Indien de rechter tot maatregelen besluit, kunnen de instellingen voor jeugdhulpverlening bij de uitvoering worden betrokken, die in dat geval ook verplicht zijn tot medewerking.

Dat er in de wet overgangen zijn vastgelegd van hulpverlening naar bescherming en andersom, houdt verband met de opvattingen die in de verkende landen bestaan over de rol en verantwoordelijkheid van de samenleving met betrekking tot de opvoeding van kinderen. De verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen wordt niet gerekend tot het exclusieve domein van de ouders. De bevordering en bewaking van het welzijn van kinderen wordt beschouwd als een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming ontleen hun bestaansrecht aan deze verantwoordelijkheid en zijn gericht op hetzelfde doel: de bevordering van het welzijn van het kind, zoveel mogelijk in samenwerking met en zo min mogelijk in plaats van de ouders. Indien de ouders geen gebruik wensen of kunnen maken van hun recht op hulp bij de opvoeding, terwijl die hulp wel nodig is, wordt het als vanzelfsprekend beschouwd dat maatschappelijke voorzieningen zich om het welzijn van het kind bekommeren. Het begrip 'gedwongen hulpverlening' heeft in dat verband niet de klank van 'tegen de ouders gericht repressief optreden', maar van het veiligstellen en bevorderen van het welzijn van het kind of de jeugdige. In de verkende landen bestaat de gedwongen hulpverlening bovendien uit een grote variëteit aan maatregelen die, toegesneden op de individuele situatie van kind en gezin, kunnen worden toegepast en die de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders zoveel mogelijk in tact laten.

In tegenstelling tot de verkende landen zijn de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming in Nederland, juridisch inhoudelijk gezien, gescheiden grootheden met elk een eigen doelstelling en verantwoordelijkheid. In de jeugdhulpverlening ligt het accent op de verlening van hulp op basis van vrijwilligheid en op de eigen verantwoordelijkheid van ouders en jeugdigen voor het vragen van deze hulp, indien daaraan bij hen behoefte bestaat. In de jeugdbescherming ligt de nadruk op dwang en op overname of beperking van de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouder, eerst nadat de mogelijkheden van vrijwillige hulpverlening zijn uitgeput. Tussen de beide sectoren bestaan over en weer geen vloeiende inhoudelijke overgangen. In Nederland wordt de jeugdbescherming gezien als het sluitstuk van de jeugdzorg, waarop pas een beroep kan worden gedaan als alle andere middelen hebben gefaald of naar verwachting zullen falen. De legitimatie voor overheidsinterventie ligt in een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind, die bovendien in verband moet kunnen worden gebracht met een onjuiste of gebrekkige uitoefening van het ouderlijk gezag. In de verkende landen is de jeugdbescherming niet het sluitstuk van de jeugdzorg, maar een onderdeel van een samenhangend stelsel van jeugdzorgvoorzieningen, dat op ieder moment en in uiteenlopende vormen kan

worden ingezet wanneer het welzijn van het kind dit vergt. De legitimatie voor overheidsbemoeienis is gelegen in een geformaliseerde medeverantwoordelijkheid van de overheid voor de bevordering van het welzijn van kinderen, die tot uitdrukking is gebracht in een recht op hulp en een plicht tot helpen.

4.3 (Pedagogische) criteria

Op basis van de bestudeerde wetgeving uit de verkende landen is het in de eerste plaats van belang een onderscheid te maken tussen de criteria die in het algemeen gelden voor van overheidswege te verstrekken hulp en ondersteuning bij de opvoeding van kinderen en de specifieke criteria voor gedwongen overheidsinterventie. Dit onderscheid is met name van belang, omdat de overheid in de vijf verkende landen zich wettelijk heeft verplicht tot het vervullen van een actieve, preventieve rol op het gebied van hulp en ondersteuning voor de ouders bij de opvoeding van hun kinderen. Deze verplichting vloeit voort uit een wettelijk recht op hulp bij de opvoeding dat in deze landen aan de ouders (en het kind) is toegekend. De toekenning van dit recht op hulp heeft tot gevolg dat de drempel voor betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding van kinderen per definitie laag is. Het wettelijk recht op hulp bij de opvoeding vormt op zichzelf al een geldig criterium voor overheidsbemoeienis, vanwege de inspanningsverplichtingen die hieruit voor de overheid ontstaan. Uit het verkennend onderzoek is gebleken dat de rechthebbende op eigen initiatief aanspraak kan maken op hulp, maar dat het tevens mogelijk is en nodig kan zijn deze hulp ongevraagd vanuit de overheid aan te reiken. Ook hiervoor bestaan criteria. Deze criteria zijn in de vijf verkende landen niet in precies dezelfde bewoordingen gesteld, maar de formuleringen vertonen wel grote gelijkenis.

In Vlaanderen kan de overheid het initiatief nemen tot het aanbieden van hulp, wanneer sprake is van een opvoedingssituatie waarin de ontplooiingskansen van het kind op affectief, moreel, intellectueel of sociaal gebied ernstig in het gedrang komen. In Engeland kan dit op grond van een redelijke grond voor vermoeden dat een kind opgroeit in omstandigheden die kans geven op aanmerkelijke schade die op zichzelf vermeden kan worden. In Ierland is vroegtijdige overheidsbemoeienis eveneens mogelijk wanneer daarmee schade aan de gezondheid, de ontwikkeling of het welzijn van het kind kan worden voorkomen. De criteria die hiervoor in Nieuw-Zeeland worden gehanteerd, worden in de wet gedetailleerd beschreven en hebben alle betrekking op de voorkoming of beperking van schade die het kind onder invloed van zijn leef- of opvoedingsomstandigheden zou kunnen oplopen. In Duitsland ten slotte is de overheid gelegitimeerd tot het aanbieden van hulp, wanneer uit de gezins- en opvoedingsomstandigheden blijkt dat de ouders hulp en ondersteuning bij de opvoeding kunnen gebruiken ter bevordering van het welzijn van het kind.

Het recht op hulp van ouders en kind en de verplichting van de overheid tot het vroegtijdig en adequaat bieden van hulp aan de ouders bij de opvoeding van hun kinderen zijn gericht op het beperken van de repressieve rol die de overheid uiteindelijk heeft te vervullen, indien de opvoedingsomstandigheden binnen het gezin niet ten gunste van het kind kunnen worden beïnvloed.

In tegenstelling tot de verkende landen bestaat er in Nederland voor ouders en kinderen geen wettelijk recht op hulp en ondersteuning bij de opvoeding. Dientengevolge bestaat voor de overheid even-

min een verplichting deze hulp en ondersteuning te geven, wanneer daar om zou worden verzocht, laat staan dat zij verplicht zou zijn deze hulp ongevraagd aan te bieden. In ons land wordt dat ook niet tot de directe verantwoordelijkheid van de overheid gerekend. In plaats daarvan heeft zij een facilitaire en voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid ten gunste van de particuliere sector, zodat deze preventieve en opvoedingsondersteunende activiteiten kan ontplooiën. Dit betekent dat de drempel voor directe overheidsbemoeienis bij de opvoeding van kinderen vrij hoog is. In Nederland is de overheid pas gerechtigd zich met de opvoedingsomstandigheden van kinderen in te laten, wanneer het gegronde vermoeden bestaat dat deze omstandigheden de gezondheid en/of de ontwikkeling van het kind ernstig zullen schaden of reeds ernstig hebben geschaad. In de verkende landen daarentegen heeft de overheid zich verplicht tot het vroegtijdig aanbieden van hulp en ondersteuning bij de opvoeding, zowel ter voorkoming van schade aan de ontwikkeling van het kind, als ter voorkoming van ingrijpende overheidsinterventie, die, bij het uitblijven van vroegtijdige hulp en ondersteuning, anders op langere termijn noodzakelijk zou kunnen worden.

De specifieke criteria die in de verkende landen zijn geformuleerd voor het opleggen van hulp bij de opvoeding van kinderen, kunnen niet los worden gezien van het recht van ouders en kinderen op hulp en de verplichting van de overheid tot het bieden van hulp en ondersteuning bij de opvoeding. Met uitzondering van situaties die een acuut gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van het kind opleveren, kan door de rechter geen hulp worden opgelegd, indien niet of onvoldoende kan worden aangetoond dat de overheid haar wettelijke verplichtingen tot het bieden van hulp en ondersteuning aan kind en gezin in toereikende mate is nagekomen. Het ontbreken van overeenstemming met de ouders en het kind of de jeugdige over de te verlenen hulp, in situaties waarin hulp voor kind en gezin als noodzakelijk wordt geoordeeld, is dan ook het belangrijkste criterium voor gedwongen overheidsinterventie. In de onderzochte landen kan niet lichtvaardig naar dit middel worden uitgeweken. Aangetoond dient te worden dat van meet af aan alles in het werk is gesteld om met de ouders, het kind of de jeugdige overeenstemming te bereiken over de oplossingsrichting en de aard, vorm en duur van de hulpverlening. Eerst wanneer is gebleken dat deze overeenstemming niet kan worden bereikt, terwijl hulpverlening noodzakelijk is om schade aan de ontwikkeling van het kind te voorkomen of te beperken, kunnen uiteenlopende vormen van hulpverlening worden opgelegd.

In Nederland zijn de criteria voor directe overheidsinterventie in opvoedingssituaties, ter bescherming van het kind, neergelegd in de gronden die de wetgever heeft geformuleerd voor de toepassing van de maatregelen van kindbescherming. Deze gronden gaan uit van het beginsel dat de Nederlandse overheid geen directe verantwoordelijkheid heeft voor de opvoeding van kinderen. De primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de bevordering van de ontwikkeling van het kind berust bij de ouders, met inbegrip van hun verantwoordelijkheid tot het vragen van hulp op basis van vrijwilligheid. De verantwoordelijkheid voor de hulpverlening bij de opvoeding van kinderen wordt in eerste instantie toegekend aan de particuliere sector, ten behoeve waarvan de overheid een voorwaardenscheppende functie vervult. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de ouders op basis van vrijwilligheid een beroep op de particuliere sector kunnen doen. Eerst wanneer blijkt dat de gezondheid of de ontwikkeling van kinderen ernstig (dreigen) te lijden (te) hebben onder de wijze waarop de ouders het ouderlijk gezag uitoefenen, is de overheid gerechtigd tot het maken van inbreuken op het ouderlijk gezag. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen, of de ouders (in voldoende mate)

gebruik hebben gemaakt van de hulpverleningsmogelijkheden die de particuliere sector te bieden heeft en tevens of deze mogelijkheden voldoende uitkomst hebben geboden of kunnen bieden om de bedreiging voor de gezondheid of ontwikkeling van het kind af te wenden. Anders dan in de verkende landen hoeft de Nederlandse overheid tegenover de rechter niet aan te tonen dat zij haar verplichtingen tot het bieden van hulp en ondersteuning bij de opvoeding in toereikende mate is nagekomen. De Nederlandse overheid heeft zich daartoe niet verplicht en over een niet bestaande verplichting hoeft geen verantwoording te worden afgelegd. Volstaan kan worden met het aannemelijk maken tegenover de rechter dat de ouders niet bereid of in staat zijn tot het aanvaarden van hulp op vrijwillige basis, of dat de mogelijkheden van de vrijwillige hulpverlening zijn uitgeput of niet toereikend zijn (gebleken).

4.4 De positie van het kind, het gezin en de ouders

In de wetgeving in de verkende landen wordt expliciet aandacht besteed aan de positie van het kind, aan het belang dat het kind heeft bij het opgroeien in gezins- en familieverband en aan het belang van samenwerking met de ouders. De opvattingen die aan de wetgeving ten grondslag liggen, hebben geleid tot consequenties voor de rol van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen en voor de wijze waarop deze rol in de praktijk behoort te worden vervuld.

1 De positie van het kind

In de bestudeerde wetgeving staat de zorg voor het welzijn en welbevinden van het kind zeer duidelijk op de eerste plaats. Deze zorg dient behalve door de ouders voortdurend te worden opgebracht door allen die beroepsmatig met het kind en/of zijn gezin te maken hebben. Deze zorg reikt ook verder dan het bieden van hulp en bescherming aan het kind pas op het moment dat zijn gezondheid of ontwikkeling (ernstig) worden bedreigd. De meeste wetgeving bevat bepalingen over vroegtijdige, niet-vrijblijvende preventieve zorg, hulpverlening en interventie, al dan niet op basis van vrijwilligheid, om te voorkomen dat het kind onnodig leed ondervindt of vermijdbare schade aan zijn gezondheid of ontwikkeling lijdt. Met andere woorden: de zorg en verantwoordelijkheid van de overheid beginnen niet pas op het moment dat er schade voor het kind dreigt te ontstaan of reeds is ontstaan als gevolg van het disfunctioneren van het ouderlijk gezag. Deze zorg en verantwoordelijkheid bestaan per definitie, vanuit de opvatting dat het in de eerste plaats om kwetsbare en afhankelijke kinderen gaat, die er op moeten kunnen vertrouwen dat de overheid zich inzet om vermijdbare schade aan hun welzijn of ontwikkeling te voorkomen. In de tweede plaats bestaan deze zorg en verantwoordelijkheid op grond van de erkenning dat ouders niet altijd voldoende zijn toegerust om hun ouderlijke verantwoordelijkheid ten opzichte van het kind geheel op eigen kracht en volledig naar eigen inzicht waar te maken en als gevolg daarvan het kind onbedoeld schade kunnen berokkenen.

De zorg en verantwoordelijkheid die van overheidswege dienen te worden opgebracht, zijn primair gericht op het voorkomen van vermijdbare schade aan het welzijn of de ontwikkeling van het kind en op het effectueren van zijn rechten. Daarbij ligt het accent niet op het ingrijpen in het gezag of de inmenging in de opvoedingsvrijheid van de ouders, maar op het vroegtijdig bieden van hulp aan het kind en zijn ouders. Zodoende wordt niet alleen het belang van het kind in een zo vroeg mogelijk sta-

dium gediend, maar wordt tevens voorkomen dat de overheid zich in een later stadium ingrijpend met de opvoedingsomstandigheden van het kind moet inlaten dan wenselijk of noodzakelijk zou zijn geweest. Het betekent bovendien dat recht wordt gedaan aan het uitgangspunt dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding en de bevordering van de ontwikkeling van het kind en dat zij daarbij mogen rekenen op hulp en ondersteuning vanuit de samenleving.

De legitimatie voor vroegtijdige overheidsbemoeienis is gebaseerd op de erkenning van het zelfstandige recht van het kind op opvoeding en een gezonde ontwikkeling, bij voorkeur in een gezinsomgeving en het liefst bij zijn eigen ouders. Aan de actieve en vroegtijdige zorg en verantwoordelijkheid van overheidswege ligt de gedachte ten grondslag dat de mate waarin het recht van het kind op opvoeding en een gezonde ontwikkeling wordt geëffectueerd, niet enkel afhankelijk mag zijn van de mate van opvoedkundig vermogen waarover de ouders beschikken. Het bieden van gelijke en optimale ontwikkelingskansen aan ieder kind schept voor de samenleving c.q. de overheid de verplichting hulp te bieden, wanneer het zich laat aanzien dat het opvoedkundig vermogen van de ouders ontoereikend is om het recht van het kind in voldoende mate gestalte te geven. Het belang dat het kind heeft bij opvoeding en een gezonde ontwikkeling gebiedt dat de overheid van meet af aan, naast en in samenwerking met de ouders, medeverantwoordelijkheid draagt voor het scheppen van de voorwaarden en omstandigheden die daarvoor nodig zijn. Dit dient niet te geschieden vanuit een moraliserende, corrigerende of bestraffende houding ten opzichte van de ouders, maar te zijn gebaseerd op een hulpvaardige, respectvolle en steunbiedende attitude jegens het kind en de ouders.

In Nederland is de rol van de overheid bij de opvoeding van kinderen gebaseerd op hetzelfde gezichtspunt, dat – in vergelijking met de verkende landen – echter een totaal andere uitwerking heeft gekregen. Evenals in de verkende landen wordt ook in Nederland het uitgangspunt onderschreven dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding en de bevordering van de ontwikkeling van het kind. Deze verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de wettelijke verplichting van de ouders tot verzorging en opvoeding van hun kinderen. Daarbij wordt er in Nederland van uitgegaan dat de ouders deze verplichting zullen nakomen, overeenkomstig het doel van opvoeding, zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek. Uit respect voor de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders en in het vertrouwen dat zij hun wettelijke verplichtingen jegens het kind zullen nakomen, wordt het niet tot de taak van de Nederlandse overheid gerekend zich (vroegtijdig) in opvoedingsaangelegenheden te mengen. Tegen die achtergrond wordt het evenmin als haar taak beschouwd zélf hulp en ondersteuning bij de opvoeding te bieden. De verantwoordelijkheid van de overheid voor het welzijn van kinderen komt tot uitdrukking in het scheppen van randvoorwaarden ten gunste van particuliere voorzieningen van jeugdzorg. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de ouders of jeugdigen die daaraan behoefte hebben, op eigen initiatief en op basis van vrijwilligheid gebruik van deze voorzieningen kunnen maken. Directie overheidsinterventie in de opvoedingsomstandigheden van kinderen is pas geoorloofd op grond van een bij de overheid geuit vermoeden dat de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd als gevolg van gebreken in de uitoefening van het ouderlijk gezag en er geen andere middelen resten om de bedreiging voor het kind zonder overheidsinterventie af te wenden.

In de verkende landen is de al dan niet correcte uitoefening van de formele ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid niet het leidende beginsel voor de bepaling van de rol van de overheid bij de

opvoeding en de bescherming van kinderen. In plaats daarvan staat het zelfstandig recht van ieder kind op opvoeding en een gezonde ontwikkeling voorop. Erkend wordt dat de effectuering van dit recht primair tot de verantwoordelijkheid van de ouders moet worden gerekend, doch dat de mate van effectuering niet enkel daarvan afhankelijk mag zijn. Anders dan in Nederland gaat de overheid er in de verkende landen niet zonder meer van uit dat de ouders hun verplichtingen jegens het kind zullen nakomen, tenzij het tegendeel blijkt. Evenmin gaat zij ervan uit dat de ouders en jeugdigen die hulp bij de opvoeding kunnen gebruiken, daar altijd zelf om zullen vragen. In plaats daarvan wordt erkend dat niet alle ouders voldoende zijn toegerust om de opvoedingsverantwoordelijkheid jegens hun kinderen volledig te dragen. Aangezien (de effectuering van) het recht van ieder kind op opvoeding en een gezonde ontwikkeling het belangrijkste uitgangspunt vormt, wordt het in de verkende landen wel als een taak voor de overheid gezien de ouders in een zo vroeg mogelijk stadium alle mogelijke vormen van hulp en ondersteuning bij de opvoeding te bieden. Deze hulp en ondersteuning hebben tot doel de ouders beter in staat te stellen hun opvoedingsverantwoordelijkheid gestalte te geven, zodat onnodig leed en vermijdbare schade voor het kind kan worden voorkomen en verdergaande overheidsinterventie in de gezins- en opvoedingsomstandigheden achterwege kan blijven.

2 De positie van het gezin

Een tweede opmerkelijk aspect dat in de buitenlandse wet- en regelgeving werd aangetroffen en dat nauw verband houdt met het eerste, betreft de betekenis die expliciet wordt toegekend aan het gezin. Het gezin heeft niet in de eerste plaats de betekenis van 'hoeksteen van de samenleving', maar van de in aanleg meest geschikte plaats waar het kind zijn opvoeding moet kunnen krijgen en zijn ontwikkeling moet kunnen doormaken. De vroegtijdige maatschappelijke zorg en verantwoordelijkheid, waarover al eerder werd gesproken, is dan ook niet primair gericht op de bescherming van 'de hoeksteen van de samenleving' vanwege het maatschappelijk belang dat daarmee is gemoeid, maar op het behoud voor het individuele kind van zijn gezin als de favoriete plaats van opgroeien. De legitimatie voor het vroegtijdig betreden door de overheid van het privé-domein 'gezin' en voor haar inmenging in opvoedingsaangelegenheden vloeit hieruit voort. Een samenleving die erkent dat het gezin voor het kind de in aanleg meest aangewezen plaats is om op te groeien, draagt medeverantwoordelijkheid voor het scheppen van die gezinsomstandigheden die het mogelijk maken dat het kind ook werkelijk op een verantwoorde wijze in zijn gezin kan opgroeien. In een dergelijke samenleving, zo is de redenering, moeten ouders die er niet in slagen deze omstandigheden op eigen kracht te creëren, er als vanzelfsprekend op kunnen rekenen dat de samenleving i.c. de overheid te hulp schiet. Dat de bevordering van een gezond opvoedings- en gezinsklimaat uiteindelijk ook de samenleving ten goede komt, is evident, doch niet de eerste en belangrijkste doelstelling.

Een tweede aangetroffen argument voor het nastreven van het behoud van het gezin voor het kind is de erkenning van de beperkte mogelijkheden van de overheid om het gemis voor het kind van het eigen gezinsleven en de schade die daaruit voor het kind voortvloeit te compenseren, wanneer in een laat stadium tot uithuisplaatsing moet worden besloten. Met andere woorden: beter vroegtijdige inmenging in het gezinsleven, zodat het gezin voor het kind, wellicht met enig risico, behouden kan blijven, dan uit respect voor het gezinsleven te lang te wachten en het kind vervolgens een gebrekkelijk alternatief te bieden.

Overigens werd vastgesteld dat het behoud van het gezin in de verkende landen niet tot elke prijs wordt nagestreefd. Het behoud van het gezin voor het kind is geen doel op zich. Het recht van het kind op opvoeding en een gezonde ontwikkeling komt op de eerste plaats, waar mogelijk en verantwoord binnen het eigen gezin en bij de eigen ouders. Indien het verblijf in het eigen gezin onaanvaardbare risico's oplevert voor de veiligheid, gezondheid of ontwikkeling van het kind, kan in de verkende landen eveneens tot uithuisplaatsing van het kind worden besloten. In dat geval verdient plaatsing van het kind in een gezinsomgeving de voorkeur boven plaatsing in een residentiële voorziening.

Ook in Nederland wordt veel waarde gehecht aan het gezin als de plaats waar het kind bij voorkeur en onder de verantwoordelijkheid van de ouders zijn ontwikkeling moet kunnen doormaken. Veel sterker echter dan in de verkende landen worden in Nederland het gezinsleven en de opvoeding van kinderen die daarbinnen plaatsvindt, gezien als privé-aangelegenheden van de burger, waarvan de overheid zich verre dient te houden en waarin zij zich pas in laatste instantie mag mengen. Het streven van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming is weliswaar gericht op het voorkomen van een uithuisplaatsing van kinderen, dan wel deze zo kort mogelijk te laten duren wanneer een uithuisplaatsing onvermijdelijk is. Bij dit streven lijkt echter een groter gewicht te worden toegekend aan het recht van de ouders om hun kind in vrijheid op te voeden, dan aan het zelfstandig recht van het kind op opvoeding. De waarde die in Nederland aan het gezin wordt toegekend als favoriete plaats van opgroeien, heeft, anders dan in de verkende landen, niet tot gevolg dat de overheid een actieve en niet-vrijblijvende rol vervult op preventief gebied. Het ontbreekt in ons land aan wettelijk gefundeerde mogelijkheden tot vroegtijdige, preventieve interventie, van overheidswege of anderszins, gericht op het behoud voor het kind van zijn eigen gezin als favoriete plaats van opgroeien. Anders dan in de meeste verkende landen bestaan er in ons land evenmin dwingende voorschriften voor de particuliere sector tot het inschakelen van de jeugdbescherming op het moment dat van zorgwekkende opvoedingsomstandigheden is gebleken, die niet met de inzet van vrijwillige hulpverlening in gunstige zin kunnen worden beïnvloed. Uit het verkennend onderzoek is niet gebleken dat de erkenning van de gebrekkigheid van het alternatief dat de jeugdbescherming het kind in het geval van een uithuisplaatsing te bieden heeft, in Nederland een rol heeft gespeeld. In de verkende landen daarentegen vormde deze erkenning een van de belangrijkste argumenten voor een herziening van de wet- en regelgeving en de schepping van wettelijk gefundeerde preventieve overheidsbemoedienissen.

3 De positie van de ouders

Naast de centrale plaats die in de betreffende wetgeving aan het kind wordt toegekend en het belang dat aan het behoud voor het kind van het eigen gezin wordt toegeschreven, is opvallend dat grote betekenis en waarde wordt gehecht aan de betrokkenheid en actieve inbreng van de ouders. In de meeste landen wordt het uitgangspunt dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind, daarmee niet alleen erkend, maar expliciet benoemd en vertaald in niet-vrijblijvende richtlijnen voor de praktijk. Deze richtlijnen zijn in de verschillende onderzochte landen qua uitwerking niet gelijk, maar in de kern komen zij wel op hetzelfde neer. In alle gevallen houden de richtlijnen verplichtingen in om de ouders de helpende hand te bieden bij de opvoeding van hun kinderen. Deze verplichtingen ontstaan wanneer gesignaleerd wordt dat de ouders niet of

onvoldoende in staat zijn hun ouderlijke verantwoordelijkheid te dragen en er, als gevolg daarvan, voor het kind risico's dreigen te ontstaan. De inspanningen van de voorzieningen van jeugdzorg, met inbegrip van de jeugdbescherming, dienen primair te zijn gericht op de afwending van de risico's voor het welzijn en de ontwikkeling van het kind. Dit dient in de eerste plaats te gebeuren door het opvoedkundig en beschermend vermogen van de ouders te versterken en niet door het overnemen van de opvoedingsverantwoordelijkheid. Op die manier wordt invulling gegeven aan de verplichting van de overheid om de ouders passende bijstand te verlenen bij de vervulling van hun verantwoordelijkheden jegens het kind. In de meeste onderzochte landen is daarbij voor de ouders een belangrijke en in de wet verankerde plaats ingeruimd om direct invloed te kunnen uitoefenen op de beantwoording van de vraag hoe de helpende hand er uit moet zien en wat deze geacht wordt te doen.

Bij het zoeken naar oplossingen zijn de behoeften van het kind (en zijn gezin) waarin moet worden voorzien, richtinggevend en uiteindelijk bepalend voor de soort, de mate en de duur van de hulp die moet worden geboden. Aan de bereidheid van de ouders om mee te werken wordt veel belang gehecht, maar het is uiteindelijk geen doorslaggevende factor bij de beantwoording van de vraag of al dan niet beschermende maatregelen voor het kind genomen moeten worden. Gehele of gedeeltelijke overname van overheidswege van de ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid kan plaatsvinden, wanneer moet worden vastgesteld dat het opvoedkundig en beschermend vermogen van de ouders ontoereikend is, of, ondanks pogingen daartoe, niet op het voor het welzijn en de ontwikkeling van het kind vereiste peil kan worden gebracht. Dat is ook het geval, wanneer de veiligheid van het kind direct in gevaar is. Ook indien het nemen van beschermende maatregelen noodzakelijk lijkt, of wanneer deze om redenen van urgentie ter beveiliging van het kind reeds zijn genomen, blijven de ouders actief betrokken bij het vaststellen en de uitvoering van het hulpverleningsplan. Ditzelfde geldt wanneer hulpverleningsplannen moeten worden herzien of bijgesteld.

De kerngedachte die aan het actief betrekken van de ouders ten grondslag ligt, is dat de ouders een onvervangbare positie hebben ten opzichte van het kind. Vanuit die positie zijn en blijven zij belangrijke en onmisbare informatiebronnen voor degenen die hulp bieden. Voorts wordt uitgegaan van een gedeelde, complementaire verantwoordelijkheid van de ouders en de hulpverleners, zonder dewelke het alternatief dat de overheid het kind te bieden heeft als ontoereikend moet worden beschouwd.

Ook in Nederland wordt het belangrijk gevonden om met de ouders en jeugdige samen te werken en hen te betrekken bij het zoeken naar oplossingen. Toch weegt hun stem aanzienlijk minder zwaar. Zolang er sprake is van hulpverlening op vrijwillige basis, staat het de ouders en jeugdige vrij een hulpverleningsaanbod te accepteren of te verwerpen. Indien geen overeenstemming tussen de ouders of jeugdige en de aanbieders van diensten wordt bereikt, is er geen daartoe aangewezen instantie die bemiddelend kan optreden. In dat geval blijven de hulpbehoevenden van verdere hulp verstoken en kunnen zij een andere instelling om hulp verzoeken. In het geval waarin door de rechter een kindbeschermingsmaatregel is uitgesproken, hebben de ouders geen instemmingsrecht. Er wordt weliswaar gestreefd naar samenwerking, doch de beslissingsbevoegdheid berust bij de jeugdbescherminginstelling die met de uitvoering van de maatregel is belast.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Alle verkende landen beschikken over wetgeving van vrij recente datum, in ieder geval van recentere datum dan de Nederlandse. De betreffende wetgeving stamt uit de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw, terwijl de wetgeving in Nederland dateert uit het begin van de twintigste eeuw (Kinderwetten van 1901 en de Wet op de Ondertoezichtstelling van 1921). Weliswaar is de wetgeving met betrekking tot de ondertoezichtstelling in 1995, bij de Wet tot herziening van de maatregel van ondertoezichtstelling, op een aantal punten ingrijpend gewijzigd. Zo is de kinderrechter niet langer verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel, maar de gezinsvoogdij-instelling en is de formele rechtspositie van minderjarigen en ouders verstevigd. De grondslag en het doel van de maatregel van ondertoezichtstelling zijn echter nagenoeg gelijk gebleven aan die uit 1921.

De nieuwe wetgeving in de verkende landen is mede tot stand gekomen naar aanleiding van de kritiek op het functioneren van de jeugdbescherming, die zowel uit de samenleving als uit de jeugdzorg-praktijk zélf afkomstig was. Deze kritiek had enerzijds betrekking op een té afwachende rol van de overheid, waar het de bescherming van kinderen betrof, anderzijds op het repressieve karakter van de middelen waarvan de jeugdbescherming zich uiteindelijk, in het geval van interventie, moest bedienen. Verder was er kritiek op de beperkte effecten die met het repressief optreden voor kinderen werden bereikt en op de gebrekkige alternatieven die de jeugdbescherming het kind na interventie te bieden had. Naast de gehoorde kritiek hebben veranderde opvattingen en nieuwe inzichten bijgedragen aan de totstandkoming van de wetgeving. Zo heeft in de loop der tijd in de verkende landen de mening postgevat dat de rol die de overheid bij de opvoeding van kinderen behoort te vervullen, eerder gericht moet zijn op preventie dan op repressie en veeleer ondersteunend moet zijn dan bevoogdend. In plaats van te wachten met ingrijpen tot het moment waarop het kind reeds aantoonbare opvoedings- en ontwikkelingsschade heeft geleden, is het accent komen te liggen op het voorkomen van onnodig leed en vermijdbare schade voor het kind en op het voorkomen en lenigen van opvoedingsnood voor zijn ouders. Daarbij is het eerste doel de versterking van de ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid door het vroegtijdig bieden van hulp en ondersteuning bij de opvoeding. Dit op grond van de erkenning dat de maatschappij c.q. de overheid naast en samen met de ouders medeverantwoordelijk is voor het welzijn van kinderen, vanwege de kwetsbare en afhankelijke positie die zij in de samenleving innemen. Een dergelijke benadering van opvoedingsvraagstukken leek bovendien beter aan te sluiten bij het recht van het kind op opvoeding, dat bij voorkeur in het eigen gezin en onder de verantwoordelijkheid van zijn eigen ouders dient te worden geëffectueerd, en de uit dit recht voortvloeiende verplichting van de staat om hiervoor de benodigde randvoorwaarden te scheppen.

In tegenstelling tot de wetgeving in de verkende landen is de Nederlandse nog steeds gebaseerd op de opvatting over overheidsbemoeienis bij de opvoeding van kinderen die gold ten tijde van de invoering van de maatregelen van kinderbescherming. Het uitgangspunt daarbij is géén overheidsinterventie, tenzij er sprake is van een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind als gevolg van onjuiste of gebrekkige uitoefening van het ouderlijk gezag en uitsluitend in het geval waarin deze bedreiging niet zonder overheidsinterventie kan worden afgewend. Zo overheidsinterventie noodzakelijk blijkt te zijn, gaat deze gepaard met een overname of beperking van de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders en in een aantal gevallen met de (tijdelijke) uithuisplaatsing van het kind.

De kritiek op het functioneren van de jeugdbescherming, die ook in Nederland vanuit de samenleving kon en nog steeds kan worden gehoord en die vergelijkbaar is met die welke in de verkende landen heeft geklonken, heeft in ons land tot op heden niet geleid tot een andere opvatting over de rol en de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de opvoeding van kinderen, laat staan tot andere wetgeving op dit terrein. Deze kritiek heeft enkel geleid tot een versteviging van de formele rechtspositie voor de ouders die met de jeugdbescherming te maken krijgen, doch niet tot een wezenlijk andere inhoudelijke waardering van hun positie en inbreng. Evenmin heeft deze kritiek geleid tot een heroverweging van de bestaande wettelijke, repressieve, maatregelen, noch tot de invoering van nieuwe wettelijke maatregelen voor vroegtijdige en niet-vrijblijvende, preventieve interventie in gezins- en opvoedingsomstandigheden, waarmee onnodige schade aan de gezondheid of ontwikkeling van kinderen zou kunnen worden voorkomen.

Het verkennend onderzoek rechtvaardigt de conclusie dat de opvatting over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van de opvoeding van kinderen die aan de wetgeving in de verkende landen ten grondslag ligt, eigentijds, ruimer en milder is dan die in ons land. Eigentijds, omdat daarin rekening wordt gehouden met gewijzigde maatschappelijke opvattingen over de rechten en de bescherming van kinderen en met nieuwe inzichten omtrent de benadering van opvoedingsvraagstukken. Ruimer, omdat daarin tot uitdrukking komt dat de overheid primair een actieve, ondersteunende en op preventie gerichte rol heeft te vervullen ter voorkoming van leed en schade, in plaats van enkel een afwachter, terughoudende en repressieve rol op het moment dat de schade reeds is ontstaan. Milder, omdat de legitimatie voor overheidsbemoeienis niet is gelegen in gebrekkige of falende uitoefening van het ouderlijk gezag. Deze is gebaseerd op de erkenning dat niet alle ouders, als vanzelfsprekend, de zware verantwoordelijkheid kunnen dragen die de opvoeding van kinderen voor hen meebrengt, alsmede op een uit deze erkenning voortvloeiende maatschappelijke medeverantwoordelijkheid voor het welzijn van kinderen.

Door vroegtijdige, preventieve (overheids)interventie wettelijk mogelijk te maken is de verwachting gerechtvaardigd dat de kansen dat kinderen onnodig leed en vermijdbare schade aan hun ontwikkeling oplopen, aanmerkelijk worden verkleind en dat de periode waarin zij onverhoopt in kommervolle opvoedingsomstandigheden moeten verkeren, aanzienlijk wordt verkort. Eveneens mag worden aangenomen dat de invoering van deze preventieve maatregelen, die tot doel hebben de opvoedingsvaardigheden van ouders te versterken en zo hun opvoedingsautonomie te vergroten, bijdragen aan het voorkomen van uithuisplaatsingen, waardoor het eigen gezin voor het kind als favoriete plaats voor zijn opgroeien behouden kan blijven.

In Nederland overheerst van oudsher de opvatting dat de feitelijke opvoeding van kinderen geen overheidstaak behoort te zijn, vanwege de ernstige inbreuk op de rechten en de opvoedingsvrijheid van de ouders die daarmee gepaard gaat. Tegen die achtergrond kan de terughoudende en afwachterende rol van de Nederlandse overheid ten aanzien van de opvoeding van kinderen worden verklaard. Vanuit diezelfde achtergrond zou eveneens kunnen worden begrepen waarom wettelijke maatregelen met een preventief karakter, die vroegtijdige, niet-vrijblijvende (overheids)interventie mogelijk zouden kunnen maken, tot op heden niet zijn ingevoerd. De vraag doet zich echter voor of met de invoering van wettelijk gefundeerde preventieve maatregelen afbreuk wordt gedaan aan de

in Nederland overheersende opvatting dat de overheid zich niet met de feitelijke opvoeding van kinderen dient bezig te houden. Op grond van het verkennend onderzoek moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Evenals in Nederland geldt ook in de vijf verkende landen het uitgangspunt dat de overheid zich bij de toepassing van preventieve maatregelen niet bezighoudt met de feitelijke opvoeding van kinderen. De maatregelen hebben juist tot doel te voorkomen dat kinderen in omstandigheden komen te verkeren die overheidsinterventie, in de vorm van een overname van de ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid, noodzakelijk maken. De preventieve maatregelen zijn uitdrukkelijk niet bedoeld om de ouders een manier van opvoeden op te leggen, maar om hen te helpen en te ondersteunen bij de uitoefening van hun opvoedingsverantwoordelijkheid.

De aangetroffen wetgeving in de verkende landen heeft niet alleen betrekking op de rol van de jeugdbescherming als de instantie die met juridische middelen en louter repressief in de opvoedingsomstandigheden van kinderen intervenueert. De wetgeving biedt een raamwerk voor en geeft sturing aan een brede maatschappelijke zorg voor jeugdigen en hun gezinnen in een ruime betekenis van het woord. Deze maatschappelijke zorg wordt in uiteenlopende vormen geboden, zowel preventief en curatief als repressief en zowel binnen vrijwillige als opgelegde kaders. De wetgeving schept handelingsvoorschriften en (gemeenschappelijke) inspanningsverplichtingen voor degenen die bij de zorg aan kind en gezin zijn betrokken. In de bestudeerde buitenlandse wetgeving is een recht op hulp bij de opvoeding geformuleerd en een verplichting voor de overheid deze hulp te organiseren, te coördineren en te waarborgen. Het recht op hulp en de verplichting tot helpen zijn gebaseerd op de opvatting dat niet alleen de ouders verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van kinderen, maar ook de samenleving. In deze opvatting wordt ervan uitgegaan dat kinderen recht hebben op opvoeding, zodat zij zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige, zelfstandige en verantwoordelijke burgers. De ouders zijn als eersten verantwoordelijk voor de effectivering van dit recht, doch zowel kinderen als ouders moeten daarbij kunnen rekenen op ondersteunende maatschappelijke zorg, die gevraagd of ongevraagd kan worden geboden, wanneer de gezins- of opvoedingsomstandigheden daartoe aanleiding geven. Een weigering door de ouders (of jeugdige) van een aanbod tot hulp en ondersteuning verplicht tot het zetten van verdergaande stappen, indien het kind schade dreigt te ondervinden als gevolg van het uitblijven van deze hulp en steun.

In Nederland geldt afzonderlijke wetgeving voor jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, zonder dat er inhoudelijke dwarsverbanden worden gelegd en zonder dat er op de wet gebaseerde inspanningsverplichtingen jegens de jeugdigen en hun ouders ontstaan. De jeugdhulpverlening gaat uit van eigen initiatief en vrijwillige medewerking van hulpvragers. De jeugdbescherming is gericht op bijsturing van reeds vastgelopen opvoedingssituaties, door middel van interventies in de uitoefening van het ouderlijk gezag. Er bestaat voor ouders, noch voor kinderen en jeugdigen een wettelijk recht op hulp en voor de overheid en de voorzieningen van jeugdzorg evenmin een wettelijke plicht tot het bieden van hulp. De wetgeving kent nauwelijks inhoudelijke sturing en geeft geen blijk van enige overheidsverantwoordelijkheid tot het waarborgen van hulp aan kind en gezin.

Uit het verkennend onderzoek blijkt dat de organisatie van de jeugdzorg in de betreffende landen meer samenhang vertoont dan in ons land. Er is sprake van gerichte sturing van de zorg vanuit de overheid en van een voorgeschreven, niet-vrijblijvende samenwerking van de overheidssector en par-

ticuliere sector en van gemeenschappelijke inspanningen van deze sectoren gericht op hetzelfde doel: de bevordering van het welzijn van het kind. Daarbij geldt als uitgangspunt dat kinderen gelijke ontwikkelingskansen dienen te krijgen en daarvoor niet enkel afhankelijk mogen zijn van de mogelijkheden die hun ouders te bieden hebben. Indien de ontwikkelingskansen van het kind in het gedrang dreigen te komen en de ouders willen of kunnen geen gebruik maken van hun recht op hulp, kan dit tot gevolg hebben dat het recht van ouders op non-interventie moet wijken voor het recht van het kind op interventie.

Evenals in Nederland wordt in de verkende landen de voorkeur gegeven aan hulpverlening op vrijwillige basis boven opgelegde hulpverlening, althans wanneer daarmee voor het kind hetzelfde kan worden bereikt. Deze overeenkomende voorkeur laat onverlet dat niettemin moet worden geconcludeerd dat de samenhang binnen de jeugdzorg in de verkende landen, in vergelijking met Nederland, betere garanties lijkt te bieden dat vrijwilligheid niet ontaard in vrijblijvendheid en dat kinderen en ouders voor wie hulpverlening noodzakelijk wordt geacht, deze hulp ook krijgen. In de eerste plaats kan er een hulpaanbod worden gedaan zonder dat daarom is gevraagd. Daarbij is het streven gericht op het bereiken van overeenstemming met de ouders over de aanvaarding van het aanbod. Weigering van het aanbod door de ouders ontslaat de aanbieder van de hulp echter niet van zijn verplichting om ten behoeve van het kind verdere stappen te ondernemen, indien het uitblijven van hulp naar verwachting tot nadelige consequenties leidt voor het kind. Geïndiceerde hulp kan echter pas door de rechter worden opgelegd, indien aannemelijk wordt gemaakt dat de overheid haar verplichtingen tot het bieden van hulp en ondersteuning aan de ouders bij de opvoeding van de kinderen in toereikende mate en op basis van vrijwilligheid is nagekomen, of wanneer over het hulpverleningsaanbod met de ouders geen overeenstemming kon worden bereikt.

Het belangrijkste criterium voor overheidsbemoeienis bij de opvoeding van kinderen in de verkende landen is het voorkomen van onnodig leed en van vermijdbare schade aan de ontwikkeling van het kind. Daarnaast, en gericht op deze doelstelling, kan het recht van de ouders, het kind of de jeugdige op hulp en ondersteuning bij de opvoeding als criterium voor vroegtijdige, preventieve overheidsinterventie worden aangemerkt. Genoemde criteria worden in de verkende landen verschillend onder woorden gebracht, maar vertonen grote gelijkenis. Behalve de criteria voor preventief optreden wordt gevaar voor de veiligheid van het kind gehanteerd als criterium voor het directe ingrijpen door de overheid in de gezins- en opvoedingsomstandigheden, ter beveiliging van het kind.

In Nederland geldt als criterium voor directe overheidinterventie in de opvoedingsomstandigheden een ernstige bedreiging van de ontwikkeling van het kind als gevolg van gebreken in de uitoefening van het ouderlijk gezag, terwijl er bovendien geen andere middelen meer mogen resten om deze bedreiging af te wenden.

Opnieuw moet de conclusie worden getrokken dat de drempel voor betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding van kinderen in de verkende landen lager is dan in ons land. Dit houdt uiteraard verband met de preventieve doelstellingen die de overheid in de verkende landen daarbij voor ogen staan: het voorkomen van onnodig leed en van vermijdbare schade voor het kind en het behoud voor het kind van het gezin als favoriete plaats van opgroeien. Tevens houdt dit verband met de

erkenning van het gegeven dat het niet vanzelfsprekend is dat alle ouders voldoende zijn toegerust om hun opvoedingsverantwoordelijkheid jegens het kind volledig op eigen kracht en naar eigen inzicht te realiseren.

Het verschil in de hoogte van de drempels voor overheidsbemoeienis bij de opvoeding van kinderen in Nederland en de verkende landen is in belangrijke mate terug te voeren op verschillen in gekozen uitgangspunten en doelstellingen voor het omgaan met opvoedingsvraagstukken. In de verkende landen gelden de rechten van het kind als belangrijkste uitgangspunt, die, behalve voor de ouders, voor de overheid zelfstandige verplichtingen scheppen tot het bevorderen van de opvoeding, ontwikkeling en gezondheid van het kind en tot het beschermen van het kind tegen iedere vorm van geweld, misbruik en verwaarlozing. In Nederland geldt als belangrijkste uitgangspunt het recht van de ouders om hun kinderen, zonder inmenging van de overheid, in vrijheid en naar eigen inzicht op te voeden.

In de verkende landen worden opvoedingsvraagstukken primair benaderd vanuit de hulpbehoeften van het kind en zijn ouders: wat hebben kind en ouders nodig, vanuit de daartoe door de samenleving ingestelde voorzieningen, om de risico's van schade voor het kind weg te nemen of tot een minimum te beperken? In Nederland worden deze vraagstukken vooral vanuit juridisch perspectief benaderd: zijn de risico's van schade voor het kind terug te voeren op gebreken in de uitoefening van het ouderlijk gezag en zijn deze risico's ernstig genoeg om een inbreuk op dat gezag te rechtvaardigen? De benadering vanuit een gebleken behoefte aan hulp, zoals in de verkende landen, leidt in eerste instantie per definitie tot het van overheidswege bieden van passende aanvullende zorg aan kind en ouders, zonder dat de ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid daarvoor behoeft te worden aangetast. De juridische benadering, zoals in Nederland, kan tot verschillende uitkomsten leiden. Zo wordt van verdere overheidsbemoeienis afgezien, indien de risico's voor het kind niet zijn terug te voeren op gebreken in de uitoefening van het ouderlijk gezag en ook wanneer deze risico's onvoldoende ernstig zijn om een inbreuk op het ouderlijk gezag te rechtvaardigen. Indien er wel sprake is van voldoende ernstige risico's als gevolg van gebrekkige uitoefening van het ouderlijk gezag, dan heeft de overheidsbemoeienis een ingreep in het ouderlijk gezag tot gevolg. Het antwoord op de vraag of overheidsbemoeienis gerechtvaardigd is, is in deze benadering de uitkomst van een juridische afweging, die in het ene geval geen enkel kader en in het andere geval alleen een juridisch kader schept, waarbinnen opgelegde hulp, met gebruikmaking van de voorzieningen van jeugdhulpverlening, moet zien te worden gerealiseerd. Geen van de beide uitkomsten van de juridische afweging biedt echter enige garantie dat de passende, aanvullende zorg die kind en ouders nodig hebben, ook werkelijk wordt geboden.

In de verkende landen is een recht op hulp bij de opvoeding in de wet vastgelegd. Met uitzondering van Duitsland hebben zowel het kind als de ouders recht op deze hulp. In Duitsland hebben alleen de ouders recht op hulp bij de opvoeding. Het recht op hulp schept voor de overheid een verplichting deze hulp te bieden en te waarborgen.

Het formuleren van een recht op hulp impliceert dat ouders (en kind) als (potentiële) hulpbehoevenden worden gezien en benaderd en niet als falende opvoeders, die hun wettelijke verplichtingen

jegens het kind niet of in onvoldoende mate nakomen. Dit betekent dat zij niet worden beoordeeld op mogelijke tekortkomingen jegens het kind, maar dat wordt nagegaan of zij hulp en steun bij de opvoeding nodig hebben, en zo ja, op welke wijze die kunnen worden geboden. Deze andere positie ten opzichte van de interveniërende overheid komt onder meer tot uitdrukking in de belangrijke stem die de ouders (en jeugdige) is toegekend bij het bepalen van de soort en de duur van de hulp. De positie van de ouders en jeugdige is niet in alle landen hetzelfde en ook niet overal even sterk. Met name in Engeland en Nieuw-Zeeland is deze positie wettelijk stevig verankerd en wordt vrij gedetailleerd voorgeschreven hoe de ouders bij het besluitvormingsproces moeten worden betrokken en wat daarin hun positie is. In de andere landen is het streven gericht op het bereiken van overeenstemming met de ouders en jeugdige over de hulpverlening. Ook dit is wettelijk geformuleerd, maar daarbij wordt niet gedetailleerd aangegeven hoe de ouders en jeugdige bij het besluitvormingsproces moeten worden betrokken.

In alle verkende landen worden de ouders gezien als gelijkwaardige gesprekspartners, die een onmisbare en onvervangbare bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het kind. Vanuit deze erkenning worden zij beschouwd als degenen die een belangrijke stem dienen te hebben bij het opstellen en uitvoeren van plannen betreffende de toekomst van hun kinderen. De toekenning van deze belangrijke plaats aan de ouders vergt van hulpverleners een houding van samenwerking, in de betekenis van partnerschap. Deze samenwerking is gericht op het combineren van de unieke en onvervangbare bijdrage die de ouders leveren ten behoeve van de ontwikkeling van het kind, met de noodzakelijk geachte professionele inbreng vanuit de hulpverlening. De inspanningen van de jeugdzorg, met inbegrip van de jeugdbescherming, zijn vanuit deze optiek gericht op het behoud en de verdere versterking van de ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid en op het aanvullen van de zorg die het kind nodig heeft.

In Nederland is de formeel-juridische positie van de ouders (en jeugdige) die met de interveniërende overheid te maken krijgen, vrij sterk, terwijl hun inhoudelijke positie dat niet is. De ouders (en jeugdige) moeten weliswaar betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen voor opvoedingsvraagstukken en bij het opstellen van hulpverleningsplannen, maar zij hebben daarbij niet de positie van gelijkwaardige gesprekspartner en ook geen instemmingsrecht. Wel hebben zij recht op inzage in en afgifte van rapportage, kunnen zij zich beroepen op beklagregelingen en bezwaar maken tegen genomen beslissingen.

Uit het verkennend onderzoek komt naar voren dat de positie van de ouders (en jeugdige) in de betreffende landen inhoudelijk sterker en formeel-juridisch niet zwakker is dan die in Nederland. De ouders moeten, op grond van de wet, niet alleen uitdrukkelijk worden betrokken bij het maken en uitvoeren van de toekomstplannen voor hun kinderen. Zij worden beschouwd als gelijkwaardige partners, die in alle gevallen onmisbaar zijn voor het hulpverleningsproces. De hulpverlening aan kind en gezin gaat slechts bij hoge uitzondering en onder strikte voorwaarden gepaard met een gehele of gedeeltelijke overname van de opvoedingsverantwoordelijkheid. De inspanningen zijn primair gericht op het behoud en de versterking van de positie van de ouders als opvoeders.

5.2 Samenvatting

Zowel in Nederland als in de verkende landen vormt het respect voor de primaire opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders het vertrekpunt van waaruit de rol en verantwoordelijkheid van de overheid in relatie tot de opvoeding van kinderen zijn opgebouwd. In Nederland komt dit respect tot uitdrukking in een terughoudende opstelling van de overheid voor zover het de directe inmenging in opvoedingsaangelegenheden betreft. De opvoeding van kinderen wordt in eerste instantie beschouwd als het domein van de ouders. Dit domein mag pas worden betreden, wanneer er sprake is van een vermoeden dat de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd. In dat geval beschikt de overheid over repressieve middelen die zij kan inzetten met het doel de vastgestelde bedreiging af te wenden. Naast deze repressieve rol vervult de overheid een voorwaardenscheppende functie ten gunste van de particuliere jeugdzorg. De ouders kunnen op basis van vrijwilligheid van deze voorzieningen gebruik maken, indien er behoefte bestaat aan hulp bij de opvoeding.

In de verkende landen heeft het respect voor de ouderlijke opvoedingsverantwoordelijkheid geleid tot een geheel andere opvatting over de rol en verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot de opvoeding van kinderen. In deze landen beschouwt de overheid het als haar plicht de ouders te helpen en te ondersteunen bij de vervulling van hun opvoedingstaken, op ieder moment waarop de omstandigheden van het kind dat wenselijk of noodzakelijk maken en in de vorm waaraan behoefte blijkt te bestaan. De vroegtijdige overheidsinterventie is gericht op het voorkomen van onnodig leed en van vermijdbare schade voor het kind en op het behoud van het eigen gezin als de plaats waar het kind bij voorkeur zijn ontwikkeling dient door te maken. De vroegtijdige, preventieve interventie heeft niet tot doel de plaats van de ouders in te nemen, noch om de opvoedingsvrijheid van de ouders aan te tasten. De activiteiten, die in velerlei vormen en in elk stadium van de ontwikkeling van het kind kunnen worden ontplooid, zijn juist gericht op het behoud en de versterking van de opvoedingsautonomie van de ouders en de vergroting van hun opvoedingsvaardigheden. Met deze preventieve activiteiten wordt in de eerste plaats getracht te voorkomen dat kinderen ontwikkelingsschade oplopen en voorts om te voorkomen dat de overheid, in het belang van het kind, op enig moment wordt genoodzaakt de verantwoordelijkheid voor de opvoeding geheel of gedeeltelijk van de ouders over te nemen.

De opvatting die in de verkende landen wordt onderschreven, heeft vergaande consequenties gehad voor de organisatie van de jeugdzorg. De verschillende onderdelen van de jeugdzorg vertonen in deze landen grote samenhang en zijn alle gericht op het realiseren van de doelstelling die in de opvatting tot uitdrukking komt. Het bevorderen van het welzijn van het kind, in een ruime betekenis van het woord, naast en in samenwerking met de ouders, wordt beschouwd als een maatschappelijke verantwoordelijkheid, die verplichtingen schept jegens het kind en zijn gezin. Deze verplichtingen zijn wettelijk vastgelegd en uitgewerkt in niet-vrijblijvende richtlijnen voor de praktijk.

In vergelijking met de verkende landen is de jeugdzorg in Nederland meer versnipperd en aanzienlijk vrijblijvender. Er bestaan geen vanzelfsprekende inhoudelijke dwarsverbanden tussen de verschillende onderdelen van de jeugdzorg. Daarnaast ontbreekt het aan richtlijnen voor professionals tot het verplicht zetten van stappen in het geval van (vermoedens van) kindermishandeling, seksueel mis-

bruik of andere zorgwekkende opvoedingsomstandigheden van kinderen. Ook op het gebied van preventie ontbreekt het aan wettelijke, niet-vrijblijvende preventieve maatregelen.

Uit het verkenend onderzoek zijn enkele belangrijke verschillen met de Nederlandse situatie naar voren gekomen, die een nadere bestudering en doordenking op toepasbaarheid in Nederland verdienen.

Als eerste is opgevallen dat de overheden in de verkende landen een bijzondere verantwoordelijkheid aan de dag leggen voor het welzijn van (individuele) kinderen. Zij stellen zich daarbij ten doel kinderen te vrijwaren van onnodig leed en vermijdbare schade aan hun ontwikkeling. Om dit doel te bereiken is wetgeving tot stand gebracht, waarin de nadruk ligt op de ontplooiing van een variëteit aan preventieve activiteiten in de richting van het kind en zijn ouders, op het moment dat de gezins- of opvoedingsomstandigheden aanleiding geven tot zorg. Deze activiteiten zijn primair gericht op de bescherming van kinderen door het lenigen van opvoedingsnood. De rechten van het kind vormen daarbij het vertrekpunt, met inbegrip van het recht op opvoeding, dat bij voorkeur in het eigen gezin en onder de verantwoordelijkheid van de eigen ouders gestalte moet krijgen. Om dit recht te realiseren worden onder meer hulp en ondersteuning geleverd om de opvoedingsvaardigheden van de ouders te vergroten en het zelfstandig opvoederschap te helpen bevorderen. In de betreffende landen is een wettelijk recht op hulp en ondersteuning bij de opvoeding geformuleerd, waaruit voor de overheid en de door haar ingestelde voorzieningen een verplichting tot helpen voortvloeit. Deze verplichting tot helpen dient gevraagd en ongevraagd te worden nagekomen. De ouders (en de jeugdige) hebben een belangrijke inbreng bij de totstandkoming van hulpverleningsplannen en zij dienen daarmee in te stemmen. Behalve preventieve maatregelen bevat de wetgeving in de verkende landen ook uiteenlopende maatregelen om op de situatie van het kind toegesneden hulp te kunnen opleggen. Deze maatregelen kunnen op verzoek van de overheid door de rechter worden uitgesproken, wanneer met de ouders geen overeenstemming over een noodzakelijk geacht hulpaanbod kan worden bereikt, of wanneer de beveiliging van het kind dit vereist.

Een tweede opvallend verschil met Nederland betreft de organisatie van de jeugdzorg, met inbegrip van de jeugdbescherming. De voorzieningen van jeugdzorg vallen onder de directe verantwoordelijkheid van de overheid en vormen een samenhangend geheel. Zowel overheidsorganisaties als particuliere voorzieningen zijn op dit terrein actief. Tussen de verschillende sectoren van jeugdzorg bestaan dwarsverbanden en vloeiende overgangen, die wederkerige samenwerking moeten garanderen, zowel in het kader van vrijwillige als opgelegde hulpverlening.

Het verkennend onderzoek en de verschillen met ons die daaruit naar voren zijn gekomen, rechtvaardigen de conclusie dat Nederland geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkelingen die zich in de verkende landen hebben voorgedaan, waar het de rol betreft van de overheid bij de opvoeding en de bescherming van kinderen. Het is zeer de moeite waard de afwijkende gezichtspunten en opvattingen die in de verkende landen zijn aangetroffen en die aldaar tot ingrijpende veranderingen van de maatschappelijke zorg voor kinderen en gezinnen hebben geleid, in Nederland ter discussie te stellen. Dit met het oogmerk om, in navolging van de verkende landen, te bezien of soortgelijke veranderingen ook in Nederland kunnen worden doorgevoerd tot verbetering van de maatschappelijke zorg

aan kinderen en gezinnen. Wellicht kunnen de uitkomsten van dit onderzoek eveneens worden betrokken bij de discussies, die reeds geruime tijd gaande zijn, omtrent de ingrijpende hervormingen van de jeugdzorg. Zulks mede tegen de achtergrond van de Europese eenwording, die zich op termijn mogelijk op dit terrein gaat voltrekken.

Los hiervan is het van belang na te gaan hoe de afwijkende inzichten in de verkende landen in de praktijk zijn doorgevoerd en of de veranderingen die daarvan het gevolg zijn geweest, voor kinderen en ouders ook tot betere resultaten en vooruitzichten hebben geleid of naar verwachting zullen leiden.

5.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het verkennend onderzoek is uitgevoerd aan de hand van literatuur en documenten. Het onderzoek geeft derhalve geen beeld van de feitelijke praktijk, zodat daarover geen uitspraken kunnen worden gedaan. Om de praktische betekenis van de andere opvattingen en uitgangspunten die in de verkende landen aan de wet- en regelgeving ten grondslag liggen voor Nederland te kunnen beoordelen, is onderzoek naar die praktijk vereist. Hierna worden per land aanbevelingen gedaan met betrekking tot onderwerpen die voor nadere bestudering in de praktijk in aanmerking komen.

1 België

Afdwingbare pedagogische maatregelen

In Vlaanderen bestaat een gedifferentieerd pakket van afdwingbare pedagogische maatregelen, die, al naar gelang de omstandigheden van het kind of de jeugdige, in de een of andere vorm door de jeugdrechtbank kunnen worden opgelegd. In elke afzonderlijke maatregel ligt een verschillend pedagogisch doel besloten.

Het is interessant om in de praktijk na te gaan hoe de verschillende maatregelen toepassing vinden. Van welke omstandigheden moet er sprake zijn om een bepaalde maatregel te kunnen opleggen? Op grond van welke (pedagogische) criteria wordt bepaald welke maatregel voor toepassing in aanmerking komt? Hoe en met welke middelen worden deze maatregelen in de praktijk uitgevoerd en wie zijn daarbij betrokken? Worden de pedagogische doelstellingen die in de maatregelen besloten liggen, gehaald? Zo niet, welke consequenties worden daaraan verbonden?

De toepassing van deze maatregelen gaat weliswaar gepaard met een inbreuk op de vrijheid van de ouders en/of de jeugdige, doch deze inbreuk heeft niet de betekenis van gezagsontneming of -beperking, zoals bij de Nederlandse maatregelen van kindbescherming het geval is.

Onderzocht zou kunnen worden hoe de inbreuk op hun vrijheid door de ouders en/of jeugdige wordt ervaren. Wordt deze ervaren als helpend en ondersteunend of toch als bevoogdend? Heeft het verplichtende karakter van de maatregelen nadelige consequenties voor de hulpverleningsrelatie en zo ja, welke? Tot welke effecten en resultaten heeft de invoering van de maatregelen geleid?

Bemiddelingscommissie voor Bijzondere Bijstand

Vlaanderen kent de Bemiddelingscommissie voor Bijzondere Bijstand. Deze verzoeningsinstantie kan door verschillende personen en instanties worden ingeschakeld met het doel, door bemiddeling, hulpverlening op vrijwillige basis tot stand te brengen of weer mogelijk te maken. De commissie heeft tevens de bevoegdheid te adviseren tot een afdwingbare pedagogische maatregel. Nederland kent een dergelijke verzoeningsinstantie niet.

Onderzoek zou kunnen worden verricht naar de feitelijke werking van de bemiddelingscommissie. Hoe verloopt de procedure en hoe het bemiddelingsproces? Op welke wijze worden de ouders, het kind of de jeugdige bij de bemiddeling betrokken? Is de bevoegdheid te adviseren tot een afdwingbare pedagogische maatregel van nadelige invloed op de verhouding van de commissie tot de ouders en de jeugdige? Wanneer besluit de commissie tot uitoefening van haar bevoegdheid? Tot welke resultaten heeft de invoering van de commissie geleid?

Positie en rol van de sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken

De sociale diensten van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbanken zijn belast met de bewaking van de uitvoering van de maatregelen die door de jeugdrechtbank worden opgelegd. De sociale diensten stellen hulpverleningsprogramma's op, coördineren de hulpverlening die door externe diensten wordt uitgevoerd en houden toezicht op de uitvoering van het hulpverleningsprogramma. Nederland kent geen instelling of instantie die over vergelijkbare taken en bevoegdheden beschikt.

Verder onderzoek kan worden verricht naar positie en de praktische betekenis van de sociale diensten voor de effectivering van de maatregelen die door de jeugdrechtbank worden opgelegd. Hoe en op basis waarvan wordt de inhoud van de hulpverleningsprogramma's samengesteld? Welke invloed hebben de ouders, het kind en de jeugdige op de totstandkoming van deze programma's? Hoe wordt vorm gegeven aan de samenwerking met externe diensten? In welke verhouding staat de sociale dienst tot de externe diensten? Welke concrete bevoegdheden kan de sociale dienst uitoefenen ten opzichte van de externe diensten en hoe gebeurt dat in de praktijk? Wie legt verantwoording af over de verleende diensten en hoe gebeurt dit? Staan er sancties op het niet nakomen van de hulpverleningsverplichtingen die in het plan zijn vastgelegd en op het overschrijden van daarin genoemde termijnen en zo ja, welke sancties en wie past die toe?

Recht op hulp bij de opvoeding

In Vlaanderen hebben ouders en kinderen een wettelijk recht op hulp bij de opvoeding. Deze hulp is vroegtijdig en primair preventief van aard. Nederland kent een dergelijk recht op hulp niet.

Onderzocht zou kunnen worden in welke mate ouders en jeugdigen gebruik maken van het wettelijk recht op hulp en tevens of de invoering van dit recht en de ontplooiing van vroegtijdige, preventieve activiteiten van invloed is op het aantal opgelegde maatregelen en uithuisplaatsingen.

2 Engeland

Het begrip 'partnership'

In Engeland wordt grote waarde gehecht aan een nauwe samenwerking van de jeugdbescherming met de ouders op basis van gelijkwaardigheid. Deze samenwerking wordt 'partnership' genoemd. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het maken en uitvoeren van toekomstplannen voor de kinderen die onder de aandacht van de jeugdbescherming worden gebracht, een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is van de ouders en de jeugdbescherming. Door het aangaan van een 'partnership' met de ouders wordt verondersteld dat voor kinderen betere vooruitzichten kunnen worden gecreëerd, dan zonder die samenwerking het geval zou zijn.

Onderzocht kan worden op welke wijze in de praktijk concreet invulling wordt gegeven aan het begrip 'partnership' met de ouders. Nagegaan kan worden welke ervaringen inmiddels zijn opgedaan met deze vorm van samenwerking met de ouders. Tevens kan worden onderzocht of hiermee inderdaad betere resultaten voor kinderen worden bereikt.

Child protection conference

De Engelse wet verplicht tot het organiseren van een *child protection conference*, indien een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden een gegronde reden tot zorg oplevert voor het welzijn van het kind. Ouders, kinderen en hulpverleners worden voor de *conference* uitgenodigd om de zorgen over de kinderen te bespreken en oplossingsrichtingen te zoeken. De wet geeft gedetailleerd weer hoe ouders en kinderen moeten worden voorbereid op de *conference* en wat hun positie en inbreng is. In Nederland bestaat een dergelijke geformaliseerde overlegvorm met de ouders niet.

In de praktijk zou kunnen worden onderzocht of de wettelijke voorschriften met betrekking tot de child protection conference voldoende worden nageleefd en hoe dat gebeurt. Daarnaast kan worden nagegaan wat de meerwaarde van deze overlegvorm is voor de praktijk van de jeugdbescherming. Zijn de ouders en kinderen bereid en in staat deel te nemen? Wat is hun inbreng? Wordt er voldoende rekening gehouden met hun inbreng? Hoe vaak weigeren ouders om deel te nemen of maken zij geen gebruik van de uitnodiging? Hoe verloopt het besluitvormingsproces? Wat gebeurt er, indien de ouders bij afwezigheid niet aan het besluitvormingsproces hebben deelgenomen?

Richtlijnen voor het melden

In Engeland bestaan voor uiteenlopende beroepsgroepen niet-vrijblijvende richtlijnen voor het melden bij de *local authorities* van zorgwekkende omstandigheden van kinderen. Hiermee wordt de vroegtijdige opsporing beoogd van kinderen die onder hun opvoedingsomstandigheden te lijden hebben en hulp nodig hebben. Nederland kent zulke richtlijnen niet.

Het is van belang te onderzoeken of de invoering van deze richtlijnen inderdaad heeft geleid tot het vroegtijdiger signaleren van kinderen die onder moeilijke omstandigheden moeten opgroeien. Voorts is het belangrijk na te gaan of de richtlijnen in de praktijk worden nageleefd en hoe dat in zijn werk gaat. Welke concrete omstandigheden worden aangemerkt als zorgwekkend? Wie maakt melding bij de local authorities; is dat de individuele beroepskracht of de organisatie bij wie deze in dienst is?

Levert het naleven van de richtlijnen problemen op met betrekking tot het beroepsgeheim? Worden de ouders van het voornemen tot melden in kennis gesteld en zo ja, door wie? Hoeveel tijd verstrijkt er tussen het aannemen van de melding door de local authorities en de start van het onderzoek?

Onderzoek naar aanleiding van de melding

Na ontvangst van de melding van een vermoeden van zorg stelt het Social Services Department een onderzoek in.

Om een vergelijking met een onderzoek door het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling of de Raad voor de Kinderbescherming te kunnen maken is het interessant na te gaan hoe een onderzoek door de local authorities in de praktijk verloopt. Wat is het uitgangspunt voor een onderzoek? Vindt het plaats aan de hand van een vast stramien? Wie worden er bij het onderzoek betrokken? Waar vindt het plaats? Wie zijn de onderzoekers? Welke rol spelen informanten? Hoe geschiedt de uitwisseling van vertrouwelijke informatie? Heeft de onderzoeker bijzondere bevoegdheden? Hoe verloopt de besluitvorming, nadat het onderzoek is voltooid en wie is daarvoor verantwoordelijk?

Partnership met andere voorzieningen

Behalve tot het aangaan van een 'partnership' met de ouders zijn de jeugdbescherming en de overige voorzieningen van jeugdzorg verplicht als gelijkwaardige partners met elkaar samen te werken bij de uitvoering van het hulpverleningsplan. In Nederland wordt weliswaar naar samenwerking gestreefd, doch de instellingen zijn daarbij autonoom. Een verplichting tot samenwerking kent ons land niet.

Vanwege het verschil met Nederland is het belangwekkend te onderzoeken hoe het partnership van de jeugdbescherming met de overige voorzieningen van jeugdzorg in de praktijk wordt gebracht. Komt men in overleg tot een hulpverleningsplan en een taakverdeling? Wie is eindverantwoordelijk voor de werkelijke uitvoering of is men gezamenlijk verantwoordelijk? Bij wie berust de coördinatie en bewaking van de uitvoering? Wat gebeurt er indien het plan tussentijds bijstelling behoeft? Wie beslist over de beëindiging van de hulpverlening of over het nemen van eventuele verdergaande stappen, indien met de hulpverlening niet het gewenste resultaat wordt bereikt? Leidt de verplichtende samenwerking tot aantoonbare betere resultaten voor kind en gezin?

Rechterlijke maatregelen

Evenals Nederland kent ook de Engelse wet maatregelen van kinderscherming, waarvoor de tussenkomst van de rechter is vereist. Het Engelse maatregelenpakket is echter uitgebreider en gevaarlijker dan het Nederlandse, waardoor deze maatregelen kunnen worden toegesneden op de specifieke individuele omstandigheden en behoeften van het kind.

Onderzocht zou kunnen worden op grond van welke concrete omstandigheden de verschillende maatregelen in de praktijk worden toegepast. Van belang is te weten welke (pedagogische) criteria daarbij worden gehanteerd. Verder kan worden onderzocht wat de verschillende rechterlijke maatregelen precies inhouden, welke consequenties deze hebben voor de ouders, het kind en de jeugdige. Tevens kan worden nagegaan wanneer en op welke concrete gronden een opgelegde maatregel kan

worden verlengd, omgezet of beëindigd en of over de uitvoering van de maatregel tussentijds of achteraf verantwoording dient te worden afgelegd aan de rechter.

In Engeland is het mogelijk om ten behoeve van het kind rechterlijke maatregelen te vragen met volledige instemming en bereidheid tot medewerking van de ouders. In Nederland zal een verzoek tot het uitspreken van een maatregel van kinderscherming achterwege blijven of niet door de rechter worden gehonoreerd, indien de ouders bereid zijn tot medewerking aan de hulpverlening.

Het is interessant om in de praktijk te onderzoeken in welke situaties een rechterlijke maatregel wordt gevraagd, ondanks de instemming en bereidheid tot medewerking van de ouders. Wat is in die gevallen de meerwaarde van een rechterlijke maatregel? Over wat voor maatregelen gaat het dan? Wat is de aard, het doel en de inhoud van deze maatregelen? Wat zijn de consequenties voor de ouders?

Preventieve overheidsbemoeienis

In Engeland is de overheidsbemoeienis ten aanzien van de opvoeding erop gericht kinderen te vrijwaren van onnodig leed en vermijdbare schade, onder meer door de inzet van uiteenlopende vormen van preventieve hulp en ondersteuning. Met de vervulling van een actieve preventieve rol wordt tevens gestreefd naar het voorkomen van uithuisplaatsingen van kinderen.

Onderzocht zou kunnen worden of de laagdrempelige en vroegtijdige overheidsbemoeienis ten aanzien van de opvoeding inmiddels effect heeft gehad op het aantal opgelegde maatregelen en uithuisplaatsingen. Zo ja, welk effect. Zo neen, is daarvoor een verklaring te geven.

3 Ierland

Richtlijnen voor het melden

Ierland kent voor uiteenlopende voorzieningen en instellingen niet-vrijblijvende richtlijnen voor het melden van kindermishandeling, seksueel misbruik en verwaarlozing van kinderen. Deze richtlijnen zijn bedoeld om kinderen die onder dergelijke omstandigheden opgroeien, tijdig te kunnen opsporen, zodat hen bescherming en hulp kan worden geboden. In Nederland bestaan zulke richtlijnen niet.

Het verdient aanbeveling te onderzoeken of met de invoering van deze richtlijnen werkelijk wordt bereikt dat situaties van kindermishandeling, seksueel misbruik en verwaarlozing van kinderen eerder wordenesignaleerd en ter kennis worden gebracht van de overheidsinstelling die voor de bescherming van kinderen in het leven is geroepen. Daarvoor is het van belang na te gaan, of de richtlijnen in de praktijk worden nageleefd en hoe dat in zijn werk gaat. Voor wie gelden de richtlijnen? Staan er sancties op het niet naleven van de richtlijnen en zo ja, welke? Wie is verantwoordelijk voor het doen van meldingen bij de Health Board; is dat de individuele beroepskracht of de organisatie bij wie deze in dienst is? Levert het naleven van de richtlijnen problemen op met betrekking tot het beroepsgeheim? Worden de ouders tevoren van het voornemen tot melden in kennis gesteld en zo ja, door wie? Hoeveel tijd verstrijkt er tussen het aannemen van de melding door de local authorities en de start van het onderzoek?

Bevoegdheden politie

De Ierse politie is op grond van de wet bevoegd direct handelend op te treden ter bescherming en beveiliging van kinderen in acute noodsituaties. De afstemming en samenwerking tussen de politie en de Health Board is landelijk geregeld en schriftelijk vastgelegd. De Nederlandse politie beschikt niet over een specifieke wettelijke bevoegdheid tot beschermend optreden ten behoeve van kinderen in acute noodsituaties. Op grond van de Politiewet (art. 2) heeft de politie wel tot taak hulp te verlenen aan hen die deze behoeven. Er bestaan in Nederland geen landelijke, eenduidige samenwerkingsafspraken tussen de politie en de Raad voor de Kinderbescherming of het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling.

Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de speciale bevoegdheid van de politie bijdraagt aan het signaleren en feitelijk beschermen van kinderen in noodsituaties. Hoe vaak wordt van de bevoegdheid gebruik gemaakt? Wat wordt onder een noodsituatie verstaan? Zijn daarvoor criteria geformuleerd? Wordt in de opleiding van politiefunctionarissen aandacht besteed aan deze bevoegdheid? Verder is het van belang te bezien welke de afspraken zijn die gelden voor de afstemming en samenwerking tussen de politie en de Health Board. Hoe snel wordt de Health Board van een aangetroffen noodsituatie in kennis gesteld? Welke verplichtingen ontstaan er op dat moment voor de Health Board? Worden de afspraken in de praktijk nagekomen?

Geen adequate zorg en bescherming

Overeenkomstig de wet is het de taak van de Health Board het welzijn te bevorderen van kinderen die geen adequate zorg en bescherming genieten. Verder heeft de Board tot taak alle noodzakelijke stappen te ondernemen om in contact met deze kinderen te komen. Het betreft in beide gevallen abstracte, ruime en rekbare taakomschrijvingen.

In de praktijk kan worden onderzocht welke concrete omstandigheden voor de Health Board aanleiding kunnen zijn om te spreken van 'geen adequate zorg en bescherming'. Voorts is het van belang te onderzoeken wat met 'alle noodzakelijke stappen' wordt bedoeld. Daarbij zou kunnen worden nagegaan of de wettelijke taakstelling tot het ondernemen van deze noodzakelijke stappen inmiddels in de praktijk heeft geleid tot (verplichtende) samenwerkingsafspraken voor instellingen en beroepsgroepen. Zo deze bestaan, dan kan tevens worden bezien wat voor concrete afspraken het betreft en of deze ook werkelijk worden nagekomen.

Opvoedingsondersteuning

In Ierland bestaat voor ouders en kinderen een recht op hulp. Tegen die achtergrond kunnen aan de ouders verschillende vormen van opvoedingsondersteuning worden aangeboden.

Nagegaan zou kunnen worden welke vormen van opvoedingsondersteuning voorhanden zijn. Voorts of er criteria bestaan en worden gehanteerd voor het beantwoorden van de vraag welke vorm van ondersteuning in de gegeven omstandigheden het beste en met de meeste kans op succes kan worden ingezet.

Maatregelen van kindbescherming

De Ierse wet bevat uiteenlopende maatregelen van kindbescherming die, op verzoek van de Health Board, door de rechter kunnen worden uitgesproken. De variëteit aan maatregelen maakt het mogelijk de toepassing ervan af te stemmen op de omstandigheden en behoeften van het individuele kind en gezin.

In een praktijkonderzoek zou kunnen worden nagegaan op grond van welke concrete omstandigheden de verschillende maatregelen in de praktijk worden toegepast. Voorts is het belangrijk te weten te komen welke (pedagogische) criteria daarbij worden gehanteerd. Voorts zou kunnen worden onderzocht wat de strekking van de verschillende rechterlijke maatregelen is en wat de consequenties daarvan zijn voor de ouders, het kind en de jeugdige. Ook zou daarbij de vraag kunnen worden betrokken wanneer en op welke concrete gronden een opgelegde maatregel kan worden verlengd, omgezet of beëindigd en of over de uitvoering van de maatregel tussentijds of achteraf verantwoording dient te worden afgelegd aan de rechter.

Preventieve overheidsbemoeienis

Ook de Ierse overheid heeft zich tot taak gesteld preventieve activiteiten te ontplooiën om te voorkomen dat kinderen in hun ontwikkeling worden geschaad en tevens om het eigen gezin voor het kind als plaats van opgroeien te behouden.

Onderzocht zou kunnen worden of de laagdrempelige en vroegtijdige overheidsbemoeienis ten aanzien van de opvoeding inmiddels effect heeft gehad op het aantal opgelegde maatregelen en uithuisplaatsingen. Zo ja, welk effect. Zo neen, is daarvoor een verklaring te geven.

4 Nieuw-Zeeland

Family Group Conference

In Nieuw-Zeeland wordt de Family Group Conference gezien als het belangrijkste instrument dat de overheid tot haar beschikking heeft om kinderen te beschermen. Het instrument houdt in dat de overheid de faciliteiten beschikbaar stelt om de direct betrokkenen in staat te stellen zélf oplossingen en plannen te bedenken, waarmee voldoende wordt tegemoet gekomen aan de bijzondere zorg en bescherming die het kind behoeft. Vervolgens stelt de overheid diensten en andere middelen ter beschikking om de uitvoering van de plannen mogelijk te maken. De wet verplicht tot het houden van een Family Group Conference, wanneer de omstandigheden van het kind bijzondere zorg en bescherming nodig hebben. Dit geschiedt nadat een onderzoek, dat naar aanleiding van een melding over zorgwekkende omstandigheden is ingesteld, heeft uitgewezen dat er reden is tot zorg. Deze benadering verschilt wezenlijk van die in ons land.

Het is belangwekkend in de praktijk onderzoek te doen naar de Family Group Conference en naar de concrete resultaten ervan. Allereerst zou kunnen worden nagegaan door wie en hoe de meldingen worden gedaan bij de instanties die tot het (doen) instellen van onderzoek bevoegd zijn (het maatschappelijk werk en de politie). Voorts kan worden onderzocht hoe het onderzoek feitelijk wordt verricht. Wie doet dat? Gebeurt het onderzoek volgens een vast stramien? Wie worden daarbij

betrokken? Wat is de rol en positie van informanten? Wordt tijdens het onderzoek ook niet-vrijblijvende hulp aangeboden? Op grond van welke concrete omstandigheden wordt besloten de situatie voor te dragen voor een Family Group Conference. Bestaan hiervoor vaste richtlijnen en zo ja, wordt hiernaar gehandeld.

Als derde aspect zou het feitelijke verloop van de conferentie en het besluitvormingsproces in de praktijk kunnen worden onderzocht. Hoe en op basis waarvan wordt het probleem gedefinieerd dat in het kader van de conferentie tot een oplossing moet worden gebracht? Wat wordt van de deelnemers aan de conferentie verwacht? Kunnen zij zich tijdens de conferentie beroepen op steun en advies van buitenstaanders? Hoe worden zij geacht tot besluiten te komen? Waar moeten deze besluiten aan voldoen en hoe moeten deze worden geformuleerd?

Verder is het van belang te weten te komen hoe de uitkomsten van de Family Group Conference door de jeugdbescherming worden getoetst op toereikendheid. Wat zijn de criteria die daarbij worden gehanteerd? Wie is verantwoordelijk voor de eindbeslissing? Is tegen deze beslissing beroep mogelijk?

Indien in de Family Group Conference oplossingen zijn gevonden waarmee in toereikende mate kan worden voorzien in de behoefte van het kind aan bijzondere zorg en bescherming, dan zijn deze oplossingen in beginsel richtinggevend voor het vervolg. De verantwoordelijkheid van de overheid blijft beperkt tot het beschikbaar stellen van de diensten en middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de opgestelde plannen.

Onderzocht zou kunnen worden hoe de feitelijke uitvoering van de plannen in de praktijk vorm krijgt. Wie worden daarbij betrokken? Wie ziet toe op de naleving van de gemaakte afspraken? Ditzelfde geldt voor de nazorg. Wie is ervoor verantwoordelijk om te controleren of werkelijk is voorzien in de bijzondere zorg en de bescherming die het kind behoeft? Staan er sancties op het niet nakomen van de gemaakte afspraken en zo ja, welke?

Beschermende maatregelen

De jeugdbescherming kan de rechter verzoeken tot het treffen van beschermende maatregelen, indien de Family Group Conference niet tot voor het kind aanvaardbare resultaten leidt.

In de praktijk zou kunnen worden onderzocht in welke gevallen en op grond van welke criteria een toevlucht tot beschermende maatregelen noodzakelijk wordt geacht. Voorts wat de inhoud en de doelstellingen van de beschermende maatregelen zijn, welke middelen de jeugdbescherming tot haar beschikking heeft om de omstandigheden van het kind te verbeteren en wat de consequenties van de maatregelen zijn voor het kind en zijn gezin.

Resultaten

Met de invoering van de Family Group Conference is tegemoetgekomen aan de maatschappelijke kritiek op het functioneren van de jeugdbescherming en de relatieve resultaten die door haar, in het belang van het kind, werden bereikt. Aangenomen is dat met de realisering van de plannen, die door

de direct betrokkenen zélf zijn opgesteld, en met de terbeschikkingstelling van diensten en andere middelen die daarvoor nodig zijn, betere resultaten voor de kinderen om wie het gaat, zouden kunnen worden bereikt.

In de praktijk zou kunnen worden onderzocht, of de invoering van de Family Group Conference inderdaad van invloed is (geweest) op het aantal opgelegde maatregelen en uithuisplaatsingen en tot een vermindering heeft geleid van de maatschappelijke kritiek op het functioneren van de jeugdbescherming.

5 Duitsland

Het Jugendamt

Het Jugendamt is een overheidsinstelling die een veelheid van taken op het terrein van de jeugdzorg vervult, die in Nederland, strikt gescheiden, door meerdere overheidsorganisaties en particuliere organisaties worden uitgevoerd vanwege de spanning die een combinatie van taken zou oproepen.

Tegen deze achtergrond is het van belang te onderzoeken of de in Nederland veronderstelde spanning, als gevolg van een combinatie van vrijwillige en opgelegde hulpverlening en van onderzoeks- en hulpverleningstaken, ook in de Duitse praktijk wordt gevoeld. Hoe heeft het Jugendamt de uitvoering van de verschillende taken georganiseerd? Hoe wordt de bemoeienis van het Jugendamt door de direct betrokkenen in de praktijk ervaren? Welke voordelen ondervinden hulpbehoevenden van de combinatie van taken? Levert deze combinatie van taken tijdswinst op?

Samenhang en samenwerking tussen het Jugendamt en de particuliere sector

Het Jugendamt kan, zowel in een vrijwillig als opgelegd kader, zelf hulpverlenende activiteiten ontplooiën. Het kan daarvoor echter ook een beroep doen op instellingen die deel uit maken van de particuliere sector, die in dat geval verplicht zijn hun medewerking te verlenen.

Onderzocht zou kunnen worden hoe de samenwerking in de praktijk verloopt. Hoe vaak verleent het Jugendamt zelf hulp en voor hoe lang en hoe vaak doet het een beroep op instellingen uit de particuliere sector? Zijn deze instellingen (gemakkelijk) bereid opgelegde hulpverlening te bieden? Heeft het Jugendamt in dat geval aansturende of controlerende bevoegdheden? Hoe wordt de samenwerking in de praktijk ervaren? Leidt de verplichte samenwerking tot betere resultaten voor kind en gezin?

Instemmingsrecht van de ouders

In Duitsland hebben de ouders instemmingsrecht met betrekking tot de soort hulpverlening die hun wordt aangeboden en de instelling die deze hulpverlening uitvoert.

In de praktijk zou kunnen worden nagegaan in hoeverre dit instemmingsrecht functioneert. Is er voldoende aanbod van hulp? Zijn er feitelijk voldoende keuzemogelijkheden? Hebben de ouders de beschikking over een beroepsmogelijkheid, indien hun instemmingsrecht wordt geschonden?

Recht op hulp en ondersteuning bij de opvoeding

De ouders hebben in Duitsland een wettelijk recht op hulp en ondersteuning bij de opvoeding van hun kinderen en de overheid is verplicht deze hulp te bieden.

Nagegaan zou kunnen worden of de ouders op de hoogte zijn van hun recht op hulp en of zij zich vrij voelen daarop een beroep te doen. Verder is het van belang te weten te komen, hoe en door wie de ouders worden benaderd met een ongevraagd aanbod van hulp, indien daarvoor aanleiding blijkt te bestaan, hoe zij daarop reageren en of zij daarvoor toegankelijk zijn. Tevens zou kunnen worden onderzocht of de invoering van het recht op hulp van invloed is geweest op het aantal opgelegde maatregelen en uithuisplaatsingen.

Geraadpleegde literatuur

- Bannister, A. *The 'Child-Centred Philosophy' in Dealing with Child Sexual Abuse*. London, NSPCC, 1988.
- Bannister, A., en B. Print. *A Model For Assessment Interviews in Suspected Cases of Child Sexual Abuse*. London, NSPCC, 1990.
- Bassenge, P, U. Diederichsen e.a. *Palandt Bürgerliches Gesetzbuch*. Band 7, Becksche Kurz Kommentare. München, 1996.
- Bosmans, J., en R. Roose (red.). *Tussen hulpverlening en recht. Jongerenrechten in de bijzondere jeugdbijstand*. Apeldoorn, Garant Leuven, 1997.
- Centrum voor Politieke, Economische en Sociale Studies. *Ontwerpnota opties en voorstellen voor een nieuw jeugdrecht*. Brussel, 1998.
- Bosmans, J., L. De Clercq e.a. *Protocol Jongerenrechten in de jeugdbijstand*. Brussel, Verbond van Voorzieningen voor Jeugd- en Gehandicaptenzorg, 1998.
- Burke, E. *Another Brick from the Wall. The case for the Introduction of Mandatory Reporting of Child Abuse and Neglect in Ireland*. Dublin, ISPCC, 1996.
- Children and Young Persons Service. *Consolidated Children, Young Persons and Their Families Act, 1989*. Revised Edition. Wellington, Corporate Legal Services, 1995.
- Colton, M.J., en W. Hellinckx. *Child Care in the European Community*. Aldershot, Arena Publishers, 1993.
- Council of Europe. *Criminological Aspects of the Ill-treatment of Children in the Family*. Strasbourg, European Committee on Crime Problems, 1981.
- Council of Europe. *Recommendation on Parental Responsibilities*. Strasbourg, 1984.
- Council of Europe. *Violence in the Family*. Strasbourg, 1986.
- Dalgleish, L.I. *Assessment of Perceived Risk in Child Protection*. Leicester, NSPCC, 1990.
- Department of Health, Social Services Inspectorate. *The Challenge of Partnership in Child Protection: Practice Guide*. London, HMSO, 1995.
- Department of Health, Studies in Child Protection. *Child Protection Messages from Research*. London, HMSO, 1995.
- Department of Health. *Child Care Act 1991*. Dublin, The Stationery Office, 1991.

- Department of Health. *Notification of Suspected Cases of Child Abuse between Health Boards and Gardaí*. Dublin, 1995.
- Department of Health. *Child Abuse Guidelines*. Revised edition. Dublin, 1987.
- Department of Health, Family Court Welfare Services. *Support Services in Family Proceedings. Future Organisation of Court Welfare Services*. London, 1999.
- Department of Justice. *The new Federal Child Support Guidelines*. Ottawa, 1999.
- Doek, J.E., en P. Vlaardingerbroek. *Jeugdrecht en jeugdhulpverleningsrecht*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij, 1993.
- Doolan, M.P., en B.A. Dip. *Family Responsibility in Action. The New Zealand Experience*. Wellington, Children and Young Persons Service, 1994.
- European Commission. *An Overview of Child Maltreatment Prevention Strategies in Europe*. Brussels, 1997.
- European Forum for Child Welfare. *Chronology of the Legal Evolution of Children's Rights 'De l'amour vers le respect'*. Brussels, 1996.
- European Forum for Child Welfare. *European Programme of Action to Promote the Rights and Interests of Children and Young People*. Brussels, 1999.
- Ferguson, H., en T. McNamara (ed.). *Protecting Irish Children, Investigation, Protection and Welfare*. Administration, vol. 4. Dublin, 1996.
- Forder, C. *Legal Establishment of the Parent-Child Relationship: Constitutional Principles*. Forder Maastricht, 1995.
- Franklin, B. *The handbook of Children's Rights. Comparative Policy and Practice*. Routledge London, 1995.
- Freeman, M. *Children's Rights: A Comparative Perspective*. Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996.
- Geudens, H., W. Schelkens en L. Walgrave. *Op zoek naar een herstelrechtelijk jeugdsanctierecht in België*. Katholieke Universiteit Leuven, 1997.
- Gough, D. *Child Abuse Interventions. A review of the research literature*. University of Glasgow, Public Health Research Unit, HMSO London, 1993.

- Hamilton, C., en K. Standley. *Family Law in Europe*. Butterworths London, 1995.
- Home Office. *Children Act*. London, HMSO, 1989.
- Home Office, Department of Health, Department of Education and Science, Welsh Office. *Working Together under the Children Act 1989*. London, HMSO, 1991.
- Home Office. *Preventing Children Offending. A Consultation Document*. London, 1997.
- Home Office, HM Inspectorate of Probation. *Family Court Welfare Work. Report of a Thematic Inspection*. London, 1997.
- Home office. *Youth Justice The statutory principal of preventing offending by children and young people*. London, 1998.
- Home Office. *Family and Child Protection Group's Report 'Family Matters'*. London, 1998.
- Home Office. *Supporting Families: A Consultation Document*. London, 1998.
- Home Office. *Speaking up for Justice*. London, 1998.
- Home Office. *Draft Guidance on Establishing Youth Offending Teams*. London, 1999.
- Home Office. *Interim Report on Youth Offending Teams*. London, Universities of Sheffield and Hull, 1999.
- Home Office. *No More Excuses - A New Approach to Tackling Youth Crime in England and Wales*. London, 1999.
- Home Office. *Tackling Youth Crime*. London, 1999.
- Katz, M.H., B.A. Robert e.a. *Returning Children Home. Clinical Decision Making in Cases of Child Abuse and Neglect*. Boston, American Orthopsychiatric Association Inc., 1996.
- Koens, M.J.C., K. Blankman e.a. *Het hedendaagse personen- en familierecht*. Zwolle, Uitgeverij W.E.J. Tjeenk Willink, 1995.
- Miedema, S., en Van Haaften (red.). *Pedagogiek over de grens. Over internationalisering van de pedagogiek*. Utrecht, Uitgeverij SWP, 1998.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. *Wet betreffende de jeugdbescherming*. Brussel, 1994.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. *Decreet betreffende het bestuurlijk beleid*. Brussel, 1990.

- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. *Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen*. Brussel, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn Bestuur Bijzondere Jeugdbijstand, 1994.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. *Gerechtelijke Jeugdbijstand voor minderjarigen in een problematische opvoedingssituatie*. Brussel, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn Afdeling Bijzondere Jeugdbijstand, 1997.
- Montfoort, A.J. van. 'In onmacht en teleurstelling: over het ontstaan van de justitiële kinderscherming'. In: A. Groen en A.J. van Montfoort (red.). *Kinderen beschermen en jeugd hulpverleners*. Arnhem, Gouda Quint, 1993.
- Montfoort, A.J. van. *Het topje van de ijsberg*. Utrecht, Uitgeverij SWP, 1994.
- Münder, J. e.a. 'Frankfurter Leks- und Praxis-kommentar zum KJHG/SGB VIII'. In: *Gesetzessland*, januari 1999, pp. 360-373.
- Owen, H. en J. Pritchard (ed.). *Good Practice in Child Protection. A Manual for Professionals*. London, Kingsley Publishers, 1993.
- Petrie, S., en A. James. *Partnership with Parents*. Baillière Tindall London, 1997.
- Roelofs, M.A.S. *Cild Abuse: Severity and Risk Factors*. University of Nijmegen, 1989.
- Ruyter, D.J. de. *Met recht ingrijpend*. Uitgave in eigen beheer. Amsterdam, 1993.
- Ruyter D.J. de, en P.A. de Ruyter (red.). *Pedagogische criteria voor het opleggen van hulp, theoretisch en praktisch gezien*. Utrecht, Uitgeverij SWP, 1995.
- Sale, A., en M. Davies. *Child Protection Policies and Practice in Europe*. London, NSPCC, 1990.
- Scherr, A. *Jugendkriminalität, Sicherheitspaniken und präventive Soziale Arbeit*. Bonn, AGJ, 1998.
- Scott, E. 'The family, the statutory worker and the therapist working together for change'. In: *The Australian and New Zealand Journal for Family Therapy* 10 (4), 1989, pp. 219-225.
- Senaee, P. 'Het belang van het kind in het Belgische familierecht'. In: A.P. van der Linden en P. Vlaardingerbroek (red.) *Met het oog op het belang van het kind*. Kluwer Deventer, 1988.
- Senaee, P., en J. Peeters (red.). *De hervorming van het jeugdbeschermingsrecht*. Acco Leuvel, 1994.
- Slagter, S. *Vijftig jaar kinderrecht en ondertoezichtstelling*. Nationale Federatie voor Kinderbescherming en de Stichting voor het Kind, 1972.

- Smets, J., en G. Cappelaere. *De gerechtelijke jeugdbescherming na de Wet van 2 februari 1994*. Panopticon, Kluwer Rechtswetenschappen Brussel, 1995.
- South Eastern Health Board. *Kilkenny Incest Investigation*. Dublin, The Stationery Office, 1993.
- Tilanus, C.P.G. *Jeugdhulpverlening en de overheid*. Utrecht, Uitgeverij SWP, 1994.
- Unen, A.A.W. van. *Nieuwe jeugdwetgeving in Nederland, Engeland en Duitsland*. Amsterdam, Vrije Universiteit, Defence for Children, 1995.
- Unen, A.A.W. van. *De Wet op de jeugdhulpverlening: overheid of particulier initiatief?*. Uitgeverij Lemma Amsterdam, 1996.
- United Nations Expert Group Meeting. *Children in Trouble*. Vienna, 1994.
- Verhellen, E. (red.). *Monitoring Children's Rights*. The Hague, Boston, London. Martinus Nijhoff Publishers, 1996.
- Verhellen, E., en G. Cappelaere. *Principes van het jeugdsanctierecht*. Universiteit Gent, 1997.
- Waterhouse, L. (ed.). *Child Abuse and Child Abusers. Protection and Prevention*. London, Kingsley Publishers, 1993.
- Welzenis, I. van. *Gesloten instellingen binnenstebuiten*. Katholieke Universiteit Leuven, 1997.
- Wybrow, J. *An introduction to the Children Act 1989*. London, Department of Health, HMSO, 1989.

Bijlage

De begeleidingscommissie

Het vooronderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit de volgende personen:

De heer J. Boutellier	Ministerie van Justitie
Mevrouw E. Deijkers	Beleidsmedewerkster Vedio
De heer R. de Jonge	Coördinator beleidszaken Hoofdkantoor Raad voor de Kinderbescherming
Mevrouw J. Lenters	Ministerie van Justitie
De heer M. Rozijn	Ministerie van Justitie
Mevrouw A.A.W. van Unen	Wetenschappelijk onderzoekster

PJS-Publicaties

Tijdschriften

- *Perspectief*, Informatie- en opinieblad voor de jeugdbescherming. Verschijnt acht maal per jaar. ISSN 1388-7289

Boeken

- *Bij nader toezien*, 75 jaar ondertoezichtstelling. Door C. van Nijnatten (red.). December 1997. ISBN 90-5319-050-3.

Praktijkguides

- *Leerstraf Basta*, De methodiekbeschrijving en handleiding voor de aanpak van hardnekkige spijbeelaars. Door C.A.J.M. Zonneveld, J. Metselaar en I.C.M. Tönis (PLATO, Platform Opleiding, Onderwijs en Organisatie). Juli 2000. ISBN 90-5319-070-8.
- *Huiselijk geweld*, Draaiboek voor de aanpak. Door R. Keus en M.S. Kruijff (Tekstbureau Alfa). November 2000. ISBN 90-5319-073-2.
- *Intensieve begeleiding van de harde kern*, Een beschrijving van de aanpak. Door L. Krechtig en A. Menger (Transfergroep Rotterdam). April 2001. ISBN 90-5319-078-3.

Beleidsverkenningen

- *Halt-afdoeningen bij allochtone jeugdigen*. Door T. Eijken en C. Spindler. Februari 2001. ISBN 90-5319-076-7.

Deze gratis publicaties kunnen uitsluitend schriftelijk worden aangevraagd bij:

**Ministerie van Justitie
Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
Afdeling Informatie, Voorlichting en Publiciteit
t.a.v. Conny Beaufort (H 1636)
Postbus 20301
2500 EH Den Haag**

Ministerie van Justitie

Directie Preventie, Jeugd en Sanctiebeleid
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag