

1. Hoe is de cliëntervaring van de pilot gemeten en wat zijn de conclusies die daaruit volgen?
2. De vrijwillige ondersteuning door het Stadsteam kost tijd. Hoe is binnen het Stadsteam, naast het opnemen van expertise, hier ruimte voor gemaakt? Op welke manier is ervoor gezorgd dat de inspanning niet ten koste gaat van andere taken van het Stadsteam?
3. Wordt de aanpak en het resultaat ook binnen de regio en met het Rijk gedeeld?
4. Is het ter beschikking gestelde bedrag voldoende voor de volgende stap van deze pilot?

Antwoorden

Dank aan de VVD/D66 fractie voor deze vragen. De pilotfase was zeer kort, namelijk formeel van 1 mei tot 31 december 2020. In die korte tijd is de pilot Utrecht-West op veel punten even ver gekomen als landelijke pilots die meer dan 2 jaar liepen en aanzienlijk meer financiële ondersteuning kregen. Dat we snel voortgang konden boeken had de volgende oorzaken. 1) De nieuwe werkwijze van Stadsteam Oudewater om zelf meer begeleiding te bieden is een belangrijke voorwaarde voor de pilot. 2) Er was een goede voorbereiding in gesprekken met SVMN en de Raad voor de Kinderbescherming. 3) Wethouder Duindam heeft al langer de samenwerking in de jeugdbeschermingsketen in portefeuille in de regio en is vicevoorzitter van het overleg van wethouders van alle regio's in de provincie Utrecht + Food Valley. 4) Bij Stichting De Thuisbasis Sociaal Werk is expertise ten aanzien van de jeugdbescherming die hierbij kon worden aangewend.

Vraag 1.

In de pilot wordt de cliëntervaring kwalitatief gemeten door evaluatiegesprekken met de gezinsleden. In die gesprekken komt veel waardering voor de inzet van de samenwerkende instanties naar voren en regelmatig ook knelpunten. Deze knelpunten worden in de samenwerkingsbijeenkomsten besproken om tot verbetering te komen.

Vanuit de pilot hebben we UW Ouderplatform en onafhankelijke cliëntondersteuners gevraagd ons te berichten over belemmeringen of onvrede die cliënten ervaren, ook al leidt dat niet tot een formele klacht.

De meeste klachten kwamen voorheen niet bij het Stadsteam of de gemeente, maar bij Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instelling. In de pilot is afgesproken dat deze instanties bijhouden of het aantal klachten stijgt, gelijk blijft of daalt. Dat blijkt echter niet gemakkelijk vast te stellen voor onze regio.

Met genoemde instanties en de regiogemeenten werken we aan een monitor voor alle doelen. Dit vergt echter meer tijd. Voor de gemeenten Montfoort en Oudewater gaat het om kleine aantallen en de andere gemeenten zijn nog bezig met het invoeren van de nieuwe werkwijze.

Vraag 2.

De belangrijkste stap van de hele vernieuwing is het versterken van het lokale team (Stadsteam). Dat is het beleid waar het college eind 2019 met de Raad over heeft gesproken en dat vanaf 2020 is ingezet. Dat is een bescheiden toename in de formatie als geheel, maar vooral een bundeling en een andere manier van werken. De samenwerking in de pilot is in de eerste plaats zorgen dat het gezin met minder instanties na elkaar te maken krijgt. Voorbeeld: na een melding bij Veilig Thuis stelt VT aan het gezin voor om bij het eerste gesprek iemand van het Stadsteam uit te nodigen. Het gezin stemt daarmee in. Na dit gesprek gaat het Stadsteam verder met het gezin. Voorheen deed VT eerst triage, dan maakte VT een rapport, stuurde dat naar het Stadsteam en dan nam het Stadsteam contact op met het gezin. De nieuwe werkwijze gaat sneller en is efficiënter. De samenwerking levert dus ook tijdswinst op, doordat er minder 'gedoe' is tussen instanties. Wel is de werkdruk bij het Stadsteam groot, ook omdat er meer prioriteiten zijn, waaronder grip krijgen op de verwijzingen door de huisartsen en jeugdartsen. Daarom is/wordt er tijdelijk extra capaciteit ingezet, waarbij de gemeente en het Stadsteam volgen of die extra inzet zichtbaar leidt tot vermindering van de kosten van de specialistische jeugdhulp.

Vraag 3.

Jazeker!

De Regio: de pilot is begonnen in Montfoort en Oudewater, maar wordt inmiddels ook ingevoerd in Woerden en Stichtse Vecht. Vanaf 2021 is de naam gewijzigd van 'pilot' naar Bescherming in beweging Utrecht-West. Dit wordt opgenomen in de regionale agenda jeugdhulp Utrecht-West.

Bovenregionaal: er is een vaste uitwisseling met alle regio's in Utrecht en Food Valley. Op 2 juni wordt onze pilot gepresenteerd op een bovenregionaal wethouders-overleg.

Landelijk: de projectleider (Adri van Montfoort) heeft met Prof. Mr. M. Bruning samen een positionpaper geschreven voor de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De landelijke kwartiermaker (W. Helmich) is bij ons op bezoek geweest, net als twee kamerleden van D66 en VVD. We hebben het Rijk laten weten dat Utrecht-West mee wil doen als koploper in de volgende fase van het Toekomstperspectief Kind- en Gezinsbescherming.

Vraag 4.

Voor het hele jaar 2021 is uit de regionale middelen voldoende voor de projectleiding in de huidige vorm. Inmiddels heeft Samen Veilig Midden-Nederland uit eigen middelen een gedragswetenschapper voor 8 uur per week vrijgemaakt. Er is geen geld voor het uitwerken van de nieuwe werkwijze, te weinig tijd voor het opzetten van de monitor en geen geld voor wetenschappelijk onderzoek. Voor deze zaken zoeken we middelen bij het rijk en bij onderzoekfondsen.

Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming; kernelementen van effectieve kind- en gezinsbescherming.

Position paper Mariëlle Bruning en Adri van Montfoort¹

In deze bijdrage gaan wij in op de vraag aan welke kernelementen een goed stelsel van kind- en gezinsbescherming moet voldoen om (de meest) kwetsbare kinderen te beschermen. Daarbij belichten wij het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming dat in het voorjaar van 2021 aan de Tweede Kamer is aangeboden en benoemen wij aandachtspunten daarbij.

1. Wat is kindbescherming?

Kinderbescherming is het uitoefenen van overheidsgezag op de grond dat een minderjarige zodanig opgroeit dat hij ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd.

Kinderbescherming is het toepassen van overheidsgezag

Het uitoefenen van overheidsgezag noemen we in deze omschrijving expliciet, omdat dit het essentiële onderscheid is met de talrijke vormen van preventie, ondersteuning, hulpverlening, zorg en behandeling die gebaseerd zijn op toestemming van de betrokken burgers. ‘Geïnformeerde toestemming’ van de betrokkene is de hoofdregel in alle bemoeienis van instanties en professionals in de hulpverlening. Alleen wanneer een opvoedingssituatie zodanig is dat de ontwikkeling van het kind daardoor ernstig wordt bedreigd, is er een grond voor het aanwenden van het overheidsgezag. Maar ook dan nog is de voorkeur dat de ouders zelf de situatie wijzigen en de bedreigingen opheffen. Als daarbij hulp of zorg die collectief wordt gefinancierd nodig is, dan heeft vrijwillige hulp de voorkeur boven het inzetten van het overheidsgezag.

Wat is de legitimatie voor kindbescherming?

Het beschermen van iedere inwoner tegen geweld en misbruik is een kerntaak van de overheid. Het is algemeen aanvaard dat “het kind op grond van zijn lichamelijke en geestelijke onrijpheid bijzondere bescherming en zorg nodig heeft (...)”² Vanwege deze afhankelijkheid regelt de wet het gezag en de verantwoordelijkheid van de ouders. De totale opvoedingssituatie is breder dan het doen en laten van de ouders. De opvoeding is de resultante van de interactie tussen de ouders en het kind, waarbij de stem van het kind in iedere levensfase van belang is en waarbij de eigen zeggenschap van het kind toeneemt naarmate het kind ouder wordt. Naast de ouders en het kind zijn ook andere personen en omstandigheden onderdeel van de opvoedingssituatie. Wanneer een opvoedingssituatie zodanig is dat het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd, is dit niet per definitie een tekortkoming bij de ouders; het is een geheel van factoren. De legitimatie voor overheidsingrijpen ligt bij de ernstige bedreiging, waarbij de overheid per geval moet onderbouwen waaruit de bedreiging bestaat: wat zijn de factoren bij de ouders, welke problemen zijn er bij het kind, wat zijn de interacties in het gezin, wat zijn factoren in de omgeving van kind en gezin, inclusief praktische factoren in het dagelijks leven.

Verplichte- of gedwongen hulpverlening

In Nederland is er een langlopende discussie over de vraag of kindbescherming ook een vorm van *hulpverlening* is. Om het onderscheid tussen kindbescherming en vrijwillige hulpverlening te benadrukken, worden de medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming bijvoorbeeld raadsonderzoekers genoemd en geen maatschappelijk werkers, zoals ze in de periode van de jaren 1950 tot in de jaren 1980 wel genoemd werden. Een ander voorbeeld is dat de Jeugdwet bepaalt dat

¹ Prof.mr.dr.s. M.R. Bruning is werkzaam als hoogleraar Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden. Mr.dr. A.J. van Montfoort is directeur van de Stichting De Thuisbasis Sociaal Werk en adviseur sociaal domein bij VanMontfoort.

² Preambule Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

de gecertificeerde instelling (GI) geen hulp verleent (artikel 3.2 lid 2). Deze strikte scheiding tussen 'hulpverlening' en 'kinderbescherming' heeft echter grote nadelen. Het doel van kindbescherming is hetzelfde als het doel van de vrijwillige hulpverlening. De medewerkers in de kindbescherming zijn opgeleid als hulpverlener en zij worden tuchtrechtelijk beoordeeld als hulpverlener.³ Het werk van de kindbeschermers rust voor een groot deel op de professionele kennis en vaardigheden van het sociaal werk, de jeugdhulpverlening en de geestelijke gezondheidszorg. De strikte segmentering werkt door in de organisatie en is een van de oorzaken van het grote aantal instanties die ieder een eigen taakomschrijving en een eigen werksoort hebben gekregen. In onze visie is het beter om termen als hulpverlening en sociaal werk wel te gebruiken voor de kindbescherming en daaraan expliciet een term aan toe voegen zoals 'gedwongen' of 'verplichte'.⁴

'Drang' en het probleem van een tussengebied

Er is onvermijdelijk een tussengebied tussen enerzijds de vrijwillige hulpverlening die werkt volgens de regels van toestemming en anderzijds kindbescherming die is gebaseerd op een beperking van het gezag van de ouders en/of van de vrijheid van de jeugdige.

Wanneer een hulpverlener in een vrijwillig kader zaken waarneemt of vermoedt die voor een kind ernstig bedreigend zijn, staat deze beroepskracht voor moeilijke vragen. Wat kan, mag of moet de beroepskracht zelf doen? Wanneer mag of moet de beroepskracht een melding doen en welke informatie mag of moet dan worden doorgegeven? Voor deze vragen is er een wettelijke regeling in de vorm van een meldcode.⁵ Een wettelijke regeling voor het melden is noodzakelijk als opening naar de instanties met bevoegdheden, zodat kinderen kunnen worden beschermd. Tevens is een wettelijke regeling nodig om de rechtspositie van de ouders te beschermen tegen onterecht of onjuist ingrijpen en tenslotte is een wettelijke regeling nodig voor zowel de melder als de meldpost. Vanaf het moment dat de hulpverlener gaat melden, volstaan de regels van de vrijwillige hulpverlening niet meer en zijn er regels nodig voor het inzetten van het overheidsgezag.

De mogelijkheid dat het overheidsgezag kan worden ingezet, werpt onvermijdelijk een schaduw op de vrijwillige hulpverlening. Als een hulpverlener haar verontrusting over de opvoedingssituatie met de ouders bespreekt en daarbij uitlegt dat de bestaande toestand reden is om te melden, dan kan dat leiden tot verandering van het gedrag van de ouders. Die verandering kan voortkomen uit het inzicht dat de huidige situatie schadelijk is voor het kind. Maar de ouders kunnen ook druk ervaren en hun gedrag wijzigen om een melding te voorkomen. Ditzelfde mechanisme kan zich voordoen in ieder stadium van de kindbescherming: voor een melding, een raadsonderzoek, een rekest bij de rechter, een dreigende uithuisplaatsing, een onderzoek naar een verderstreckende maatregel.

Dit is onvermijdelijk en als de verandering leidt tot blijvende verbetering kan dit gezien worden als positief. Uiteindelijk hebben de ouders dan immers zelf verantwoordelijkheid genomen voor het verbeteren van de opvoedingssituatie.

Dit opereren op de grens van de vrijwillige hulpverlening en het inzetten van bevoegdheden is echter per definitie precair. Het risico bestaat dat de betrokkenen de bemoeienis ervaren als dwang, zonder dat er een goede rechtsbescherming is. Ook kan deze schaduw van het recht gaan werken in situaties waar geen daadwerkelijke grond voor overheidsinterventie aanwezig is. Aan de andere kant kunnen de mogelijkheden om op te treden beperkt blijken te zijn in het geval de situatie ernstiger is dan zich liet aanzien.

³ Registratie bij de SKJ is verplicht voor medewerkers van deze instanties en daarmee vallen ze onder het tuchtrecht van de SKJ.

⁴ Hulpverleners en behandelaren die de Wet verplichte GGZ of de Wet zorg en dwang uitvoeren worden ook nog steeds hulpverlener en behandelaar genoemd.

⁵ Besluit van 16 juli 2013, houdende vaststelling van de minimumeisen voor de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, gewijzigd per 1 januari 2019.

Het vergt van de vrijwillige hulpverlening een hoog niveau van professionele oordeelsvorming en van professioneel handelen om in deze gevallen adequaat te handelen. Onder de erkenning dat een overgangsgebied onvermijdelijk is, moet het institutionaliseren van een tussengebied onder de noemer 'drang' sterk worden ontraden.⁶

2. Gezinsbescherming en/of bescherming van kwetsbare personen

Het toekomstscenario gebruikt één noemer voor 'kind- en gezinsbescherming'. Uit de tekst van het scenario valt niet af te leiden wat bedoeld wordt met 'gezin' en wat er dan precies beschermd moet worden. Het scenario noemt twee uitbreidingen voor de Veiligheidsteams buiten de reikwijdte van 'kind-bescherming'.

Ten eerste verwijst het scenario naar andere vormen van huiselijk geweld zoals die thans vallen onder de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. In 2013 is de wettelijke regeling voor de meldcode ingevoerd vanuit het idee dat er zoveel overeenkomsten zijn tussen kindermishandeling en andere vormen van huiselijk geweld dat één regeling gewenst is. In 2015 is dit idee met de vorming van Veilig Thuis doorgezet in één onderdeel van de beschermingsketen. Het toekomstscenario ziet als optie dat dit wordt doorgezet naar de nieuwe Veiligheidsteams waarin ook de functies van de huidige Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling worden opgenomen. Het nieuwe stelsel is dan breder dan kindbescherming.

Ten tweede omvat het scenario de mogelijkheid om in dit stelsel van bescherming de beschermingsmaatregelen meerderjarige mentorschap, bewind en curatele op te nemen.

Het is niet gemakkelijk om één overkoepelende term te vinden die dit geheel van middelen en maatregelen dekt. 'Gezinsbescherming' dekt de lading niet. Het gezin is een essentiële maatschappelijke institutie, zeker voor kinderen. Volgens het verdrag inzake de rechten van het kind doen overheden "alles wat in hun vermogen ligt" om beide ouders in staat te stellen de gezamenlijke verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind (artikel 19 VRK). Het ondersteunen van het gezin is derhalve een essentieel onderdeel in de zorg van de staat voor het kind. Ook is het juist dat veel geweld in afhankelijkheidsrelaties zich afspeelt in de context van een gezin. Toch is het te beschermen belang hier niet het gezin als institutie, maar het individu dat zich in een kwetsbare positie bevindt. Nog daargelaten dat het anno 2021 niet eenvoudig is om vast te stellen welke vormen van samenleving wel en niet vallen onder het begrip 'gezin'. Er bestaat geen wettelijke ondertoezichtstelling van een gezin. Voor wie geïnteresseerd is in de geschiedenis verwijzen we naar het voorstel om gezinnen onder toezicht te stellen door de Staatscommissie Eijssen in 1951. De regering heeft zich destijds tot 1962 beraden over het voorstel om dit in de wet op te nemen. Daarna is het voorstel geruisloos verdwenen.⁷

Onder huiselijk geweld zoals de WMO dit definieert vallen ook vormen van geweld buiten gezinsverband. De beschermingsmaatregelen meerderjarige kunnen evenmin worden teruggebracht tot 'gezin'.

We adviseren kortom te zoeken naar een andere term dan 'gezinsbescherming'. Als alternatief voor de aanduiding huiselijk geweld en kindermishandeling wordt wel 'geweld in afhankelijkheidsrelaties' gebruikt. Die term is misschien lastig in de praktijk in te voeren, maar geeft wel beter de

⁶ We sluiten hiermee aan bij het advies *Intensieve vrijwillige hulp Heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg* van RSJ en RVS, november 2019.

⁷ Zie hiervoor onder meer F. van Wel, *Gezinnen onder toezicht*. De Stichting Volkswoning te Utrecht 1924-1975. Amsterdam: SUA, 1988, p. 63-64.

gemeenschappelijke kenmerken aan. Bij het beschermen van kinderen en bij de beschermingsmaatregelen meerderjarigen gaat het niet altijd om geweld, tenzij die term heel ver wordt opgerekt.

Tegen het woord bescherming kan als bezwaar worden ingebracht dat het de associatie met paternalisme oproept en te weinig benadrukt dat het gaat om het versterken van de eigen kracht van de betrokkenen. Het gebruik van de term bescherming vinden wij wel verdedigbaar. Het gaat in alle gevallen om kwetsbare personen respectievelijk personen die zich in een kwetsbare of afhankelijke positie bevinden en die vanwege die kwetsbaarheid recht op zorg en bescherming hebben. Het risico op over-bescherming en paternalisme moet worden tegengegaan in de werkwijze en door te waarborgen dat de eigen stem van iedere betrokkene een centrale plaats krijgt.

Wij hebben geen kant en klare oplossing voor het vraagstuk van de gemeenschappelijke noemer. Dit is niet alleen een kwestie van een woord en we raden af om dit via een snelle weg op te lossen. Liever geen creatief PR-bureau dat een klinkende naam bedenkt. In plaats daarvan vinden we dat het nog een open vraag moet blijven of kinderbescherming, huiselijk geweld en bescherming van meerderjarigen allemaal onder één noemer moeten worden gebracht en of bepaalde functies – melding, onderzoek, inschakelen hulpverlening, inschakelen rechter, uitvoeren maatregelen – voor al deze vormen van bescherming in één organisatie moeten worden ondergebracht. We begrijpen het belang om de combinatie van de voormalige AMK's en de SHG's in Veilig Thuis niet achteloos terug te draaien. Maar iedere toevoeging maakt de hele operatie ingewikkelder en verbindt de beschermingsorganisatie met meer verschillende ketens die voor het overige niet worden samengevoegd.

In het vervolg van dit document beperken we ons tot het beschermen van minderjarigen, maar we onderschrijven het belang van verdere discussie en uitwerking van de overeenkomsten en de verschillen tussen het beschermen van minderjarigen, de aanpak van huiselijk geweld in brede zin en het beschermen van kwetsbare meerderjarigen.

3. De organisatie van de beschermingsfuncties

Kunnen de beschermingsfuncties van Veilig Thuis, de Raad en de GI in één organisatie?

Het toekomstscenario is opgesteld vanuit de constatering dat de huidige jeugdbeschermingsketen te lang, te langzaam en te complex is.⁸ De kern van het scenario is dat er één organisatie onder één wettelijke en één bestuurlijke regie komt voor de taken en bevoegdheden die thans zijn verdeeld over Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling. Voor de bescherming van kinderen is het geen vraag of dat kan. Dat kan, want dat is de werkelijkheid in vrijwel alle landen van de Europese Unie en in de Angelsaksische landen. Wel is het de vraag waar grenzen getrokken worden. Dat geldt onder meer voor de combinatie met huiselijk geweld. Het geldt ook voor de functies in het jeugdstrafrecht. Wanneer het jeugdstrafrecht primair wordt gezien vanuit het pedagogische doel, dan is het logisch om de taken van de Raad voor de Kinderbescherming en van de gecertificeerde instelling in het kader van het jeugdstrafrecht te zien als onderdeel van de keten van jeugdbescherming. Wanneer echter het jeugdstrafrecht primair wordt gezien als strafrecht voor een bijzondere groep, dan ligt het meer voor de hand om de betreffende functies dicht bij politie, openbaar ministerie en de instanties die het strafrecht uitvoeren te organiseren. Evenals ten aanzien van de vragen over kinderbescherming versus huiselijk geweld vinden wij het belangrijk dat de discussie over civiele kinderbescherming en jeugdstrafrecht gevoerd wordt vanuit de inhoudelijke vragen in plaats van vanuit de organisatorische en institutionele belangen.

⁸ Zie bijvoorbeeld Montfoort, A.J. van, Verhagen, A., Sondorp, E. & Torregrosa, L. (2018). *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Onderzoeksrapport Midden- en West-Brabant*. Woerden: VanMontfoort. Opdracht: 27 gemeenten in Brabant.

Is er een aparte organisatie nodig?

Is er een aparte institutie nodig tussen de reguliere zorginstellingen en de rechter? Recent heeft Theo Doreleijers het volgende voorstel gedaan: “stel uniform gefinancierde, laagdrempelig toegankelijke, multidisciplinaire teams samen waarin gekwalificeerde professionals samenwerken: jeugdbeschermers, jeugdzorg- en jeugd-ggz medewerkers.”⁹ In de Wet verplichte GGZ en de Wet zorg en dwang wordt de rechtsbescherming van alle betrokkenen geborgd door wettelijke voorschriften voor de individuele zorgverleners en de zorgorganisaties, een rol van het openbaar ministerie en in sommige gevallen de burgemeester, en de rechter als de instantie die de beslissingen neemt over het inperken van rechten van burgers.

Hoewel een dergelijke invulling van het stelsel mogelijk is, geven wij voor het beschermen van kinderen de voorkeur aan een aparte institutie tussen de reguliere zorg en de rechter. De functies, positie en bevoegdheden van deze institutie zijn naar ons inzicht moeilijk te combineren met laagdrempelig toegankelijke lokale teams die werken op basis van toestemming van de betrokkenen.

Dat begint al bij de meldpost. De plek waar iedereen vermoedens van kindermishandeling kan melden moet een duidelijk herkenbare organisatie zijn die geen onderdeel is van een zorgorganisatie en die beschikt over capaciteit, kennis en bevoegdheden om adequaat op de meldingen te kunnen reageren. De voorkeur voor een aparte institutie geldt ook voor de functies onderzoek en het in voorkomende gevallen inschakelen van de rechter. Dergelijk onderzoek moet hoe dan ook gedaan worden door deskundigen die niet eerder bij de zorg of de behandeling van kind en gezin betrokken waren. De instantie die onderzoek doet en in voorkomende gevallen de rechter inschakelt moet daarvoor specifieke bevoegdheden hebben, er moeten bijbehorende regelingen zijn voor de rechtsbescherming van alle betrokkenen en deze instantie moet zodanig zijn ingericht en toegerust dat ze de rechter goed kan ondersteunen bij diens onafhankelijke oordeelsvorming en beslissingen.

Het uitvoeren van maatregelen die door de rechter zijn opgelegd zien wij bij voorkeur ook ondergebracht in de beschermingsorganisatie. Bij de stelselwijzigingen van 2015 is het Bureau Jeugdzorg als organisatie met publieke taken opgeheven en is de uitvoering van de maatregelen van kinderbescherming voorgesteld als een taak die door een ‘gewoon’ bedrijf kan worden uitgevoerd, mits dat bedrijf is gecertificeerd. Wij zien dat als een overschatting van de mogelijkheden van de markt en als een onderschatting van de positie en de taak van jeugdbeschermer. De ervaringen in de praktijk van de jeugdbescherming sinds 2015 geven voldoende reden om op deze privatisering terug te komen.¹⁰ Het uitvoeren van maatregelen van kinderbescherming en van jeugdreclassering is het toepassen van het overheidsgezag en moet daarom in het publieke domein worden gepositioneerd.

Gezien het bovenstaande ondersteunen wij de hoofdlijn van het toekomstscenario: de lokale teams worden versterkt en daarmee kan de omvang van de beschermingsinstitutie worden verkleind. De functies betreffende het beschermen van minderjarigen van de huidige organisaties Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling worden ondergebracht in één institutie die aansluit op de lokale teams.

Een publieke organisatie

De beschermingsorganisatie moet een publieke organisatie zijn. Een beschermingsmaatregel is een inbreuk in de rechten van het kind, de ouders of het volwassen individu. Deze inbreuk is gelegitimeerd door de noodzaak van de bescherming, maar aan de procedure en aan de beslissingen over deze ingreep worden in een rechtsstaat hoge eisen gesteld.

⁹ NRC, 20 april 2021.

¹⁰ Zie bijv. *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. IGJ en IJenV, november 2019.

In de eerste plaats moet die ingreep gebaseerd zijn op de wet en op een met rechtswaarborgen omklede procedure. Een van deze rechtswaarborgen is dat ingrijpende beslissingen genomen worden door de onafhankelijke rechter.

Deze waarborgen in de wet en de onafhankelijkheid van de rechter nemen echter niet weg dat de burger vanaf het moment van een melding te maken heeft met het overheidsgezag. De instantie die een melding over een minderjarige ontvangt, zal in veel opzichten werken zoals een hulpverlener in een vrijwillig kader ook werkt. De gesprekken en het onderzoek zijn gericht op samenwerking met alle betrokkenen, op het begrijpen van wat er aan de hand is en op het vinden van oplossingen waarmee geweld stopt en zorgen over de opvoeding en verzorging van minderjarigen worden verminderd en zo mogelijk worden weggenomen. Maar het verschil is dat de hoofdregel van de vrijwillige hulpverlening – geïnformeerde toestemming – niet meer onverkort geldt. De beschermingsinstelling heeft bevoegdheden en het gebruiken van die bevoegdheden kan conflicteren met de wens van een of meer betrokkenen. Hetzelfde geldt voor de functies van onderzoek, het uitwisselen van informatie met diverse instanties, samenwerking met gemeentelijke instanties, politie en justitie en het inschakelen van de rechter. De bevoegdheden van deze instanties hebben gevolgen voor de rechtspositie van de betrokkenen, voordat en nadat de rechter een beslissing neemt. Bovendien is de wijze waarop de beschermingsorganisatie een zaak onderzoekt, interpreteert en beschrijft onvermijdelijk van invloed op de rechter. De beschermingsorganisatie is daarom geen ‘gewoon bedrijf’; het is een publieke organisatie.

Kan het decentraal en kan het een bestuursorgaan zijn?

De beschermingsorganisatie kan decentraal georganiseerd zijn. Dat is het geval in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, de Scandinavische landen, etc. De decentrale overheid kan de gemeente zijn, of de ‘local authority’, of de Kreis. Het uitvoeren van alle beschermingsfuncties vereist schaalgrootte. Het voorstel in het toekomstscenario om deze functies op regionale schaal te organiseren sluit daarbij aan. Gezien de reeds bestaande overdaad aan verschillende regio-indelingen hopen we dat dan wordt aangesloten bij een reeds bestaande regio-indeling.

Een nadeel van een regionale organisatie is evenwel, dat de politieke controle op een regionale organisatie indirect is. Indien wordt gekozen voor een regionale organisatie moet speciale aandacht worden besteed aan de wijze waarop de colleges en de gemeenteraden betrokken zijn en blijven en hoe ze invloed kunnen uitoefenen.

Een publieke organisatie is in Nederland niet hetzelfde als een volledig ambtelijke instantie. Er zijn veel (zelfstandige) bestuursorganen die een vorm van overheidsgezag hebben. Een organisatie die geen onderdeel is van de gemeentelijke bureaucratie kan wellicht gemakkelijker aansluiten bij de gezinnen en de instanties waar het gezin in het dagelijks leven mee te maken heeft. Het kan meer ruimte geven voor de medewerkers van de verschillende professies en dat kan de instantie voor hen aantrekkelijker maken als plaats om te werken. De rechtsbescherming en de politieke controle moeten bij deze keuze uiteraard onverminderd expliciet en robuust gewaarborgd worden.

Wij vinden de keuze voor een overheidsorganisatie of een bestuursorgaan een kwestie van uitwerking.

Wel is het volgens ons noodzakelijk dat het een rechtspersoon of een overheidsorgaan is. Individuele beroepsbeoefenaren zijn verantwoordelijk voor de professionele kwaliteit van hun eigen handelen, maar de verantwoordelijkheid voor het toepassen van de bevoegdheden van deze beschermingsorganisatie kan niet volledig bij een individuele beroepsbeoefenaar liggen. Er is daarom een organisatie nodig met hiërarchie op cruciale beslissingen. Hierbij merken we op dat we de aanduiding ‘team’ die in het scenario wordt gebruikt niet geschikt vinden. Een team is geen overheidsorgaan en geen bestuursorgaan. Eerder zouden we denken aan een aanduiding zoals ‘dienst’.

4. De rol van de rechter

De civiele kinderrechter en conflictoplossing

De huidige rol van de kinderrechter in kinderbeschermingszaken is een minder actieve dan die het in het verleden is geweest. Tot 1995 was de kinderrechter zowel belast met de beslissende als met de uitvoerende rol van kinderbeschermingsmaatregelen; de kinderrechter besliste of een maatregel moest worden uitgesproken, besliste of een verlenging noodzakelijk was en hield wekelijks spreekuur waar conflicten over de uitvoering van de maatregel konden worden voorgelegd. In 1995 is dat door de wetgever bewust (in het licht van art. 6 EVRM) gewijzigd en is de kinderrechter louter een beslisser geworden die op verzoek (van de Raad voor de Kinderbescherming of de uitvoerende organisatie, nu de gecertificeerde instelling) over een maatregel beslist.

In de civiele jeugdbeschermingszaken zijn verschillende soorten conflicten tussen enerzijds ouders en kinderen en anderzijds de Raad voor de Kinderbescherming of een gecertificeerde instelling:

(1) een conflict over *het uitspreken of verlengen* van een maatregel van kinderbescherming. Deze conflicten gaan over de grond en de noodzaak van een OTS, een machtiging uithuisplaatsing of een beëindiging van het ouderlijk gezag.

(2) een conflict over *de uitvoering* van een kinderbeschermingsmaatregel door de GI. In 2015 is de geschillenregeling bij de uitvoering van de maatregel van ondertoezichtstelling in de wet opgenomen waarmee dergelijke conflicten kunnen worden voorgelegd aan de kinderrechter, maar dit betreft een restcategorie waarvoor ook nog rechtsbijstand nodig is, waardoor een procedure voor veel gezinsleden relatief duur is.

Uitvoeringsproblemen in de jeugdbescherming versterken in de huidige praktijk in een aantal gevallen deze conflicten. Kinderrechters spreken zich in hun beslissingen soms uit over de problemen in de uitvoering, bijvoorbeeld over onvoldoende continuïteit en menskracht bij de jeugdbescherming en over het ontbreken van plaatsen door aanbestedingsproblematiek of financiële overwegingen. Zij kunnen echter verzoeken enkel toe- of afwijzen, of voor een kortere duur toewijzen. De vraag waar een kind precies geplaatst wordt als een uithuisplaatsing noodzakelijk is, beslist de uitvoerende macht (de gecertificeerde instelling), bijv. in welk pleeggezin of in welke residentiële instelling.

Op dit moment kan de civiele kinderrechter slechts in beperkte mate een rol als conflictoplosser vervullen. In andere rechtsgebieden, denk bijvoorbeeld aan het familierecht, heeft de rechter in de afgelopen jaren meer mogelijkheden gekregen als conflictoplosser. Aangezien er veel conflicten tussen gezinnen en de Raad voor de Kinderbescherming of de gecertificeerde instelling zijn over zowel de grondslag als de uitvoering van de maatregelen van kinderbescherming, pleiten wij ervoor om de rol van de civiele kinderrechter en de mogelijkheden van conflictoplossing daarbij te versterken.¹¹

De taken van de Raad voor de Kinderbescherming

Met het verdwijnen van de regierol van de kinderrechter bij maatregelen van kinderbescherming heeft de Raad voor de Kinderbescherming meer controlerende taken gekregen ten aanzien van de gecertificeerde instelling. Een beslissing over terugplaatsing van een jeugdige tijdens de looptijd van de machtiging wordt genomen door de GI en getoetst door de Raad. Alleen als het gaat om een terugplaatsing van een kind dat minimaal een jaar in een pleeggezin woonde, moet dit door de kinderrechter worden getoetst. Bij een verlenging van de maatregel van ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing wordt gewerkt met een zogenaamde 'meldbrief': ouders en minderjarigen krijgen een brief van de rechtbank met de vraag of zij door de rechter gehoord willen worden. Als ouders of

¹¹ Zie ook de in 2021 te verschijnen bundel 'De positie van de rechter in het domein van conflictoplossing anno 2021' (A. Terlouw e.a.) met daarin o.m. een bijdrage van M.R. Bruning en I. Pieters, 'De kinderrechter in jeugdbeschermingszaken'.

minderjarigen niet antwoorden op de brief, vindt er geen zitting plaats en wordt de maatregel zonder horen van direct betrokkenen verlengd.

De Raad voor de Kinderbescherming heeft als taak om maatregelverzoeken voor te bereiden als onafhankelijke organisatie, maar sinds 2015 kan ook bijvoorbeeld de gecertificeerde instelling als uitvoerende organisatie verzoeken om een zwaardere maatregel (beëindigen gezag) en kan ook de burgemeester of een ouder verzoeken om een ondertoezichtstelling als de Raad dit niet wil. Zij moeten wel eerst de Raad verzoeken om een verzoek tot een kindbeschermingsmaatregel bij de rechtbank in te dienen; dit kan betekenen dat een verzoek vertraging oploopt. Op kindbeschermingszittingen bij de rechtbank is in veel gevallen zowel een medewerker van de Raad als van de gecertificeerde instelling aanwezig.

De gecertificeerde instelling

De gecertificeerde instelling die een maatregel uitvoert, heeft een ver gaande invloed op het leven van ouders en kinderen. De GI kan een machtiging uithuisplaatsing vragen en binnen de machtiging bepaalt de GI de feitelijke verblijfplaats van de jeugdige. De GI heeft in veel gevallen een grote zeggenschap over contact- en omgangsregelingen tussen een kind en de ouder waar het kind niet woont. De GI bepaalt formeel niet of het gezag van een ouder moet worden beëindigd, maar er is een praktijk ontstaan waarin de GI een 'opvoedbesluit' neemt. Juridisch heeft dat besluit geen kracht voorbij de looptijd van de machtiging, maar voor de ouders en kinderen betekent het dat de kans op terugkeer van het kind drastisch wordt beperkt en doorgaans worden de contacten tussen ouders en kind door de GI vooruitlopend op latere 'bekrachtiging' door de Raad en de rechter alvast tot een minimum teruggebracht.

De GI kan aan een ouder met gezag of een minderjarige een schriftelijke aanwijzing geven waarin is vastgelegd welke instructie zij moeten opvolgen. Dit wordt gebruikt als zij onvoldoende meewerken aan de uitvoering van de maatregel. De aanwijzing moet gericht zijn op het wegnemen van de concrete bedreigingen en de ontwikkeling van de minderjarige. Ouders kunnen bijvoorbeeld niet worden verplicht tot psychologische of psychiatrische hulp voor zichzelf.

Toekomst juridische procedure

Een beschermingsmaatregel moet dus genomen worden door een onafhankelijke rechter die een beslissing moet nemen over inbreuken in het gezag van ouders (en over beschermingsmaatregelen voor meerderjarigen die hun eigen handelingsbekwaamheid beperken). In een nieuw stelsel van kindbescherming is daarbij een grotere, actievere en kritischere rol van de rechter noodzakelijk. In de huidige situatie is de uitvoerende macht te sterk geworden en is er te veel nadruk komen te liggen op de bevoegdheden van de gecertificeerde instelling zonder dat de kinderrechter voldoende inhoudelijk controleert. De controlerende taken van de Raad komen in de praktijk onvoldoende tot hun recht. Een actievere en kritischere kinderrechter die meer mogelijkheden heeft voor conflictoplossing biedt gezinnen meer waarborgen tegen ongelegitimeerde inbreuken in het gezinsleven.

Daarbij zou verder moeten worden verkend of het mogelijk moet worden dat een schriftelijke aanwijzing ook aan anderen dan de ouder met gezag en de minderjarigen (bijvoorbeeld de ouder zonder gezag) wordt gegeven. Wij zijn het op dit punt eens met het toekomstscenario. In dit verband is het interessant dat in Belgisch Vlaanderen de jeugdrechter gerechtelijke maatregelen kan opleggen ter bescherming van het kind die ook aan ouders of aan andere opvoeders zijn gericht. Zo kan de jeugdrechter een pedagogische richtlijn verstrekken aan de ouders of verzorgers van de minderjarige of gezinsbegeleiding bevelen.¹²

¹² J. Put, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge: Die Keure 2015, p. 436-437.

Het recht op een eerlijk proces omvat voorts dat de betrokkenen toegang tot de rechter hebben, verweer kunnen voeren, toegang tot een advocaat hebben en rechten hebben zoals hoger beroep, het recht op contra-expertise, etc.

Bij een plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdhulp krijgt de minderjarige een advocaat toegewezen, maar in alle andere procedures over een maatregel van kindbescherming hoeven ouders en minderjarigen geen advocaat te hebben. Dat laatste is al van oudsher zo, maar is opvallend in vergelijking met andere Europese en Angelsaksische landen waar ouders en minderjarigen in kindbeschermingszaken doorgaans worden bijgestaan door een advocaat, met als argument dat het gaat om een inbreuk op hun gezinsleven en zij daarom recht hebben op *'equality of arms'*: gelijkheid in de procedure tegenover de machtige organisaties die veelal met de kinderrechter in vakjargon spreken. Er is vanuit de wetenschap al vaker gepleit voor rechtsbijstand, in elk geval bij beslissingen over uithuisplaatsing.¹³

Ouders en minderjarigen zouden in kindbeschermingszaken vaker moeten worden bijgestaan door een advocaat en in elk geval is volgens ons rechtsbijstand nodig bij een uithuisplaatsing. Wij ondersteunen dan ook het voorstel uit het toekomstscenario dat rechtsbijstand beschikbaar is voor ouders. En, voegen we daaraan toe: voor minderjarigen.

5. De rol van de burger

Het spreekt voor zich dat de beschermingsorganisatie werkt op basis van gesprekken met alle betrokkenen en dat daarbij het uitgangspunt is dat alle perspectieven tellen. Hoe ziet de moeder het? Hoe ziet de vader het? Hoe ziet het kind het? Wij vinden dat er meer ruimte moet zijn om naast de gezinsleden ook de visie van andere mensen rond het kind te betrekken. Dat zijn familieleden, maar ook anderen: iedereen die het belangrijk vindt dat het goed blijft gaan met dit kind. In ieder individueel geval moet de stem van iedere betrokkene worden gehoord en in de beoordeling en de afhandeling worden betrokken.

De beschermingsfuncties die door of namens de overheid worden ingezet zijn het uiterste middel, het sluitstuk in de maatschappelijke zorg voor kinderen en andere personen in een kwetsbare positie. Het publieke karakter van de beschermingsorganisatie moet daarom ook tot uitdrukking komen in de wijze waarop deze organisatie in de samenleving is ingebed. De formele publieke verankering via de wet, de overheid en de democratisch gekozen politici is noodzakelijk, maar niet voldoende.

De voorganger van de Raad voor de Kinderbescherming werd ooit gevormd door burgers. Tot 1996 hadden burgers nog een belangrijke positie in de vorm van het College van de Raad. Ook de jeugdbeschermingsorganisaties zijn in ons land voortgekomen uit particulier initiatief en zijn in de loop van de tijd geprofessionaliseerd en verstatelijkt. In de huidige tijd wordt veel gepleit voor een actieve rol van de burger in de jeugdhulp. Uiteraard hebben burgers onverminderd een grote rol in de vorm van pleegouderschap. Een kerngedachte van de stelselwijzigingen van 2015 was dat opvoedingsondersteuning een zaak is van de leefwereld en dat de gemeenten kunnen bijdragen aan het versterken van de pedagogische krachten in de gemeenschap. De beschermingsorganisaties Veilig Thuis, de Raad en de GI staan echter verder van de burger en de leefwereld af dan in het verleden. De

¹³ Zie o.m. K.A.M. van der Zon, *Pleegrechten voor kinderen* (diss. Universiteit Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2020, p. 360; M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, p. 270-272 (WODC-onderzoek); M.R. Bruning, 'Versterking van de procedurele positie van de minderjarige in het jeugdbeschermingsrecht – een brug te ver? In: W.H. van Boom e.a. (red.), *Een kwart eeuw Privaatrechtelijke opstellen* (liber amicorum prof.mr. H.J. Snijders), Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 75-90.

burger wordt in grote publiciteitscampagnes opgeroepen om alle vormen van kindermishandeling en huiselijk geweld te signaleren en te melden. Dat is begrijpelijk en is in ernstige en direct gevaarlijke situaties het enige juiste. Maar als burgers standaard gaan melden bij 'verontrusting'¹⁴ over opvoeden en opgroeien schuift de verantwoordelijkheid steeds meer van de burgers naar de overheid en ontstaat gemakkelijk de irreële verwachting dat 'de instanties' het wel kunnen en zullen oplossen.

We onderkennen dat een beroep op de burgers, de leefwereld of de samenleving beperkingen heeft en niet alles kan oplossen. Maar dat kunnen de instanties en de overheid ook niet. Daarom moet er gezocht worden naar vormen van betrokkenheid van burgers, niet alleen als melders van verontrustende situaties, maar ook als kracht om mee te denken over oplossingen. Eerder heeft een van ons al eens voorgesteld om een 'Burgerraad voor de Kinderbescherming' in te stellen in iedere gemeente.¹⁵ Deze gedachte kan op vele manieren worden uitgewerkt. Beschermingsinstantie moeten voortdurend en actief luisteren naar de stem van de direct betrokkenen: de jeugdige, de ouders en pleegouders. Cliëntenorganisaties spannen zich in om de stem van de direct betrokkenen te versterken. De vraag die wij stellen is hoe de stem van de omstanders, de burgers, een plaats kan krijgen.

6. De veranderstrategie

Het toekomstscenario besteedt ruim aandacht aan de vraag hoe de verandering van het huidige stelsel naar de toekomstige inrichting kan plaatsvinden. Voor deze verandering moet volgens het scenario voldoende tijd worden genomen om nog openstaande vragen te beantwoorden. Een belangrijk element in de veranderstrategie is het leren van experimenten in de praktijk. Dit proces van uitwerken en veranderen moet worden georganiseerd, geleid en gefaciliteerd, inclusief tijdelijke financiële middelen. Er kan worden aangesloten bij de ontwikkelingen die in het land reeds gaande zijn, onder meer vanuit de eerdere pilots in het kader van het programma Zorg voor de Jeugd.

Wij onderschrijven deze veranderstrategie en we zien dat als een cruciale succesfactor. De eisen die aan het stelsel gesteld moeten worden kunnen in algemene termen worden beschreven, maar het komt erop aan hoe hoge idealen in de praktijk uitpakken. Nu een blauwdruk maken, een datum bepalen en op die dag alles veranderen zou in deze precaire en fijnmazige praktijk van hulp en recht een onverantwoorde aanpak zijn.

¹⁴ In Vlaanderen wordt de term verontrusting meer gebruikt dan het woord veiligheid bij zorgen over opvoeden en opgroeien. Zie bijvoorbeeld K. de Vos c.s. (red.) 2015. *Verontrusting*. Cahier 4. Brussel: Politeia.

¹⁵ A. van Montfoort, *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger*. Mulock-Houwerlezing, 15 november 2015. Utrecht: NJI, p. 17.