

Justitiële verkenningen

jrg. 28, nr. 9, december 2002

Kinderbescherming

Voorwoord

Er is de laatste tijd veel kritiek te horen op de kindbescherming. Instanties als de Raad voor de Kinderbescherming en de Bureaus voor Jeugdzorg lijken het 'nooit' goed te doen, zoals afgelopen jaar nog in de zaak-Rijkers en de tragedie in Roermond, waarbij zes kinderen uit een gezin omkwamen bij een brand die door hun vader was gesticht. Een bekende klacht van deze instanties luidt dat zij met het huidige arsenaal aan kindbeschermingsmaatregelen niet uit de voeten kunnen.

Ondertoezichtstelling (ots) en ontheffing uit de ouderlijke macht zouden te 'zware' maatregelen zijn, die pas kunnen worden ingezet als het helemaal mis is in een gezin.

Er ontstaat vaak een patstelling als er weliswaar signalen zijn die wijzen op problemen bij kinderen, maar de ouders aangeboden vrijwillige hulp weigeren. De invoering van een lichtere dwangmaatregel zou in dit soort situaties soelaas kunnen bieden, zo menen sommigen. Daartegenover stellen anderen (onder meer de Nederlandse Gezinsraad) dat het huidige instrumentarium voldoende mogelijkheden biedt, maar dat men minder terughoudend zou moeten zijn met het uitspreken van een ondertoezichtstelling. Een soortgelijke redenering kan worden gevolgd ten aanzien van de bevoegdheden van gezinsvoogden. Zij kunnen de ouders een schriftelijke aanwijzing geven om iets te doen of na te laten in de verzorging en opvoeding van het kind, maar in de praktijk maken zij daar vrijwel geen gebruik van omdat ze dit onverenigbaar vinden met hun rol van hulpverlener.

Een ander knelpunt is de vaak gebrekkige communicatie tussen verschillende instanties. Hoewel de centrale positie van de Bureaus Jeugdzorg dit probleem enigszins lijkt te hebben verminderd bleek ook in Roermond weer dat instanties belangrijke informatie niet hadden uitgewisseld en dat ze langs elkaar heen werkten. Tegelijkertijd voorziet het ontwerp van de Wet op de Jeugdzorg in versterking van de versterking van de zogeheten voorliggende voorzieningen als algemeen maatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk, de politie en de jeugdgezondheidszorg. De bedoeling hiervan is hulp laagdrempeliger te maken, problemen vroegtijdig te signaleren en de instroom in de justitiële jeugdzorg te beperken. Een ongewenst neveneffect zou echter kunnen zijn dat de coördinatieproblemen juist weer toenemen.

Afgezien van op zich nuttige discussies over de structuur en organisatie van de vrijwillige jeugdzorg en de kindbescherming is het wenselijk ook aandacht te besteden aan veel fundamentele vragen. Zou in Nederland niet veel ondubbelzinniger moeten worden gekozen voor de bescherming van het kind, ook al zou dit een aantasting betekenen van het ouderlijk gezag? En zou er niet nog veel meer moeten worden gedaan aan de instroomproblematiek, de preventie dus? Waar kunnen ouders met vragen over opvoeding eigenlijk terecht zonder dat zij meteen als een 'probleemgeval' worden bestempeld? Biedt de samenleving ouders wel genoeg steun bij hun opvoedkundige taken? In dit themanummer wordt getracht met artikelen uit (internationaal-)juridische, (rechts)filosofische, sociologische, historische, pedagogische en bestuurlijke hoek antwoord te geven op deze vragen.

P.H.M. Deijkers geeft in haar bijdrage een overzicht van de huidige discussie over de wenselijkheid het huidige stelsel van kindbeschermingsmaatregelen al dan niet uit te breiden met een lichte, preventieve maatregel. Deze zou naast de huidige ondertoezichtstelling en ontheffing uit de ouderlijke macht door de rechter kunnen worden opgelegd. De auteur constateert dat tegenwoordig veel eisen worden gesteld aan de opvoedingscapaciteiten van ouders; de overheid heeft de taak ouders daarbij zo nodig te helpen, alleen dan kan een ingrijpen van hogerhand via een maatregel ook gelegitimeerd zijn. De nieuwe wet op de Jeugdzorg moet het probleem ondervangen dat hulp nu vaak pas in een veel te laat stadium komt. De wet voorziet ondermeer in een laagdrempelig aanbod van lichte vormen van opvoedingsondersteuning. Voorts beklemtoont de auteur het belang van een goede motivering door de rechter bij het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel. Hierbij is niet alleen de rechtszekerheid van ouders en kinderen in het geding. Duidelijkheid over de reden van een maatregel en het doel dat deze dient, zal de effectiviteit van een maatregel bevorderen.

B. Kruithof beschrijft vervolgens beknopt de geschiedenis van het wettelijke stelsel van kinderbescherming vanaf de negentiende eeuw. De eerste kindervetten werden in 1905 van kracht en zijn dat – weliswaar aangepast – nog steeds. In 1920 kwamen er speciale kinderrechters die zich zowel met jeugdige misdadigers als met verwaarloosde of mishandelde kinderen bezig hielden. Uit die tijd dateert het nog steeds belangrijke instrument van de ondertoezichtstelling (ots), de benoeming door de rechter van een gezinsvoogd. Op dit moment wordt voor twintigduizend kinderen per jaar een ots uitgesproken. De populariteit van de maatregel is sterk afhankelijk van het algemene strafklimaat. In de jaren zeventig bijvoorbeeld werd ots weinig uitgesproken, terwijl in de jaren negentig de roep om meer discipline het aantal ots-opleggingen weer omhoog stuwde.

In de bijdrage van J.C.J. Boutellier staat de stelling centraal dat de jeugdzorg zich veel meer moet richten op het voorkomen dat behoefte aan kinderbescherming ontstaat. In Nederland is de minister van justitie verantwoordelijk voor de kinderbescherming; de minister van VWS bekommert zich om de jeugdzorg. Volgens de auteur werken deze twee benaderingen van de jeugdproblematiek tegenstrijdigheden in de hand. De verschillen in uitgangspunten komen tot uiting in een aantal tegenstellingen: vraaggerichte versus probleemgerelateerde interventies, bescherming van het kind versus bescherming van de maatschappij en vrijwilligheid versus gedwongen meewerken aan door de rechter opgelegde maatregelen. In de praktijk kunnen deze tegenstellingen samenwerking bemoeilijken en een obstakel vormen voor een effectieve organisatie van de jeugdzorg. Deze obstakels kunnen worden overwonnen als de jeugdzorg zich primair laat leiden door de intenties van de kinderbescherming teneinde haar interventies te voorkomen.

T. van Yperen komt met een institutionele benadering van het thema. De auteur werpt de vraag op wat de huidige hervorming van de jeugdzorg in Nederland betekent voor de ontwikkeling van kinderbeschermingsvoorzieningen en de preventie van jeugdcriminaliteit. Enerzijds garandeert een stelselhervorming niet dat de inhoudelijke kwaliteit van preventie en zorg ook verbetert. Anderzijds is het de vraag of de invoering van nieuwe kinderbeschermingsmaatregelen te verdedigen valt als het stelsel zelf nog in een veranderingsproces zit en nog niet op orde is. Nieuwe kinderbeschermingsmaatregelen kunnen nooit een oplossing vormen voor een inefficiënte organisatie en werkwijze.

J. Hermanns belicht de praktijk van de kinderbescherming met een beschouwing over de gezinsvoogd, die een cruciale rol speelt bij de uitvoering van een ondertoezichtstelling (ots). De auteur gaat na aan welke eisen effectieve gezinsondersteuning zou moeten voldoen aan de hand van zeven uitgangspunten: het gebruik van bewijsgerelateerde en gestandaardiseerde methodieken, evenwicht tussen de ernst van het probleem en de inzet van personele en financiële middelen, vraaggericht werken, gerichtheid op *empowerment*: ouders, kinderen moeten weer greep krijgen op hun eigen leven, een variëteit aan hulpstrategieën, doelgerichtheid en gerichtheid op het activeren van formele en informele sociale netwerken. Toepassing van deze principes betekent dat veranderingen in zowel de organisatie als de werkwijze van de gezinsvoogdij onontkoombaar zijn. De auteur betoogt dat effectieve en kortdurende hulp voor ouders, kinderen en jongeren een bereikbaar doel is, zonder aantasting van de toezichhoudende rol van de gezinsvoogd en zonder extreem hogere kosten. De logische consequentie hiervan is dat recent bepleite nieuwe vormen van gedwongen hulp niet nodig zijn.

S. Meuwese houdt in zijn bijdrage het ontwerp van de Wet op de Jeugdzorg kritisch tegen het licht en gaat na of deze nieuwe wet in overeenstemming is met de bepalingen van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VRK). De auteur stelt dat de Nederlandse interpretatie van het verdrag en de (vage) formulering van bepaalde artikelen uit deze nieuwe wet bedoeld zijn om minderjarigen zonder verblijfsvergunning uit te sluiten van jeugdzorgvoorzieningen. Vervolgens voert hij argumenten aan voor de stelling dat de Nederlandse opstelling een schending oplevert van zowel het VRK als de Haagse conventie over kinderbescherming (1961). Daarnaast valt uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens af te leiden binnen welke grenzen kinderbeschermingsinstanties dienen te opereren. Twee Britse casussen worden geanalyseerd en vergeleken met het gezinsdrama in Roermond in juli 2002. De auteur stelt de vraag of het falen van de hulpverlening te wijten is aan een gebrekkige organisatie of aan een tekort aan professionaliteit bij hulpverleners. Voortbordurend op dit laatste aspect constateert hij dat de nieuwe Wet op de Jeugdzorg – gemeten aan de criteria van het VRK - te weinig juridische garanties biedt voor professionaliteitsverbetering.

B. van Roermund problematiseert in zijn artikel het veronderstelde recht van ouders om hun eigen kinderen op te voeden door te beargumenteren dat ouders allereerst de *plicht* hebben hun kind groot te brengen. Als ouders tekortschieten volgt niet alsnog een 'recht' om hun kind op te voeden tegenover diegenen die deze taak overnemen. De auteur doet twee onconventionele – 'wilde'- voorstellen die zijns inziens ertoe zouden kunnen bijdragen de justitiële jeugdbescherming minder nodig te maken en – als ze toch nodig is – effectiever. Ten eerste zou een verantwoordelijke opstelling van ouders kunnen worden bevorderd door de kinderbijslag niet langer te verstrekken voor het *verwekken*, maar voor het *grootbrengen* van kinderen. Deze zou dan pas op een later moment worden uitgekeerd, bijvoorbeeld in het tiende levensjaar, en het zou dan ook om een hoger periodiek bedrag gaan. Op het vermogen dat aan kinderbijslag gedurende de jaren is opgespaard is verhaal mogelijk wanneer een kind moedwillig schade aanricht of derden letsel toebrengt. Zo krijgen ouders groot belang bij toezicht en het voorkomen van crimineel gedrag. Het tweede voorstel betreft de positie van de gezinsvoogdij. Volgens de auteur zou een groot deel van de taken van gezinsvoogden kunnen worden overgeheveld naar scholen, die daarvoor dan wel extra middelen en bevoegdheden moeten krijgen.

A. van Dantzig ten slotte benoemt en bekritiseert in zijn artikel de onuitgesproken vooronderstellingen in het debat over een hervorming van het stelsel van kindbeschermingsmaatregelen. Behoeftes aan hulp bij de opvoeding van kinderen wordt nog altijd gezien als een bewijs van onvermogen van de ouders, en dat terwijl iedereen weet dat opvoeden niet gemakkelijk is. Als het gaat om de lichamelijke gezondheid van hun kinderen aarzelen ouders geen moment om deskundige hulp in te schakelen. De auteur zet ook vraagtekens bij de nadruk op privacy-bescherming van ouders en kinderen. In zijn ogen is de verhouding tussen gezin en gemeenschap scheef gegroeid. Ouders staan tegenwoordig meer alleen in hun verantwoordelijkheid voor de opvoeding dan enkele decennia geleden, toen opvoedingsproblemen vaak binnen de eigen gemeenschap, zuil, kerk of familie werden besproken. De auteur is zelf betrokken bij een proefproject in Amsterdam, waarbij alle ouders van opgroeiende kinderen in een bepaalde wijk worden geïnformeerd over de mogelijkheden om advies en ondersteuning te krijgen bij de opvoeding. De initiatiefnemers willen hiermee bereiken dat opvoedingsondersteuning net zo normaal wordt als een gang naar de huisarts of het consultatiebureau.

Graag wil de redactie van *Justitiële verkenningen* Els Deijkers, werkzaam bij de Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie van het ministerie van Justitie, hartelijk danken voor haar inzet bij de totstandkoming van dit themanummer. Zij kwam met het idee en de meeste auteurs werden door haar uitgenodigd. Ook schreef zij het inleidende artikel.