



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Jeugdbeschermingsstelsels: een blik over de grens

Bruning, M.R.; Capelleveen, N.U. van; Onclin, D.; Stegeman, I.; Passchier, R.

Citation

Bruning, M. R., Capelleveen, N. U. van, Onclin, D., Stegeman, I., & Passchier, R. (2023). Jeugdbeschermingsstelsels: een blik over de grens. *Nederlands Juristenblad*, 98(16), 1307-1313. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3673972>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3673972>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Jeugdbeschermingsstelsels: een blik over de grens

Mariëlle Bruning, Nina van Capelleveen, Demi Onclin, Imaani Stegeman & Rosa Passchier¹

Het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de kritiek daarop doen de vraag rijzen hoe de rol van de verzoekende en beslissende instanties in het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel zich ten opzichte van elkaar verhouden in het kader van machtsverhouding tussen burger en overheid, hoe dit mogelijk zal veranderen met het toekomstscenario en hoe dit in andere Europese jeugdbeschermingsstelsels is geregeld. Kan er ten behoeve van de Nederlandse discussie over een effectief jeugdbeschermingsstelsel inspiratie worden opgedaan in de onderzochte landen?

1. Inleiding

Eind 2020 werd de veertienjarige Famke, dochter van gescheiden ouders, door haar eigen vader om het leven gebracht. In de negentien maanden voorafgaand aan het overlijden van Famke waren er, vanwege de ernstige zorgen om haar, elf instanties betrokken bij het gezin. Ook de moeder van Famke had regelmatig haar zorgen gedeeld met verschillende instanties. Desondanks is er, zo blijkt uit het evaluatierapport over deze casus, niet tijdig en daadkrachtig ingegrepen. Een gebrek aan regie in de zorg, lange wachtlijsten, slechte informatiedeling en een gebrek aan institutioneel vertrouwen tussen de instellingen worden als oorzaken hiervoor aangehaald.² Het verhaal van Famke is daarmee een duidelijk voorbeeld dat vragen oproept over een tekortschietend jeugdbeschermingsstelsel.

De zorgen over het huidige systeem van jeugdbescherming in Nederland blijken niet alleen uit de zaak van Famke. In de afgelopen jaren is er vanuit verschillende hoeken veelvuldig kritiek geleverd op het huidige stelsel.³ Daarom is in maart 2021, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, een nieuw scenario voor jeugdbescherming ontwikkeld dat aan de Tweede Kamer is aangeboden: het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.⁴ Dit toekomstscenario, gericht op het vereenvoudigen en verbeteren van het jeugdbeschermingsstelsel, bevat onder andere een samenvoeging van verschillende organisaties uit het huidige stelsel. Deze samenvoeging houdt in dat Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) en de gecertificeerde instellingen die op dit moment verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van maatregelen van jeugdbescherming die door de kinderrechter worden uitgesproken, opgaan in één nieuwe instantie: het Regionaal Veiligheidsteam. Deze voorgestel-

de organisatorische verandering roept bij sommigen kritiek op.⁵ Zo noemt de Raad in zijn reactie op dit plan dat de rechtsbescherming voor ouders en kinderen met betrekking tot het onafhankelijk onderzoek ten behoeve van een verzoekschrift aan de rechter niet is geborgd in het toekomstscenario.⁶ De term 'onafhankelijk' speelt hierbij een belangrijke rol. De Raad is momenteel een losse, onafhankelijke schakel binnen het huidige jeugdbeschermingsstelsel. De Raad heeft een verzoekende taak, wat betekent dat hij primair bevoegd is tot het al dan niet verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel bij de

Auteurs

1. Prof. mr. drs. M.R. Bruning is hoogleraar Jeugdrecht en mr. N.U. van Capelleveen is promovenda Jeugdrecht, beiden aan de Universiteit Leiden. Mr. D.R. Onclin, mr. I.L. Stegeman en mr. R. Passchier zijn alumni van de master Jeugdrecht van de Universiteit Leiden. Deze bijdrage is gebaseerd op de bevindingen uit drie masterscripties van Onclin, Stegeman en Passchier die onder begeleiding van Bruning en Van Capelleveen zijn geschreven. Zie [universiteitleiden.nl/nieuws/2017/02/scripties-jeugdrecht-online](https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2017/02/scripties-jeugdrecht-online).

Noten

2. C.E. Dettmeijer-Vermeulen, *Onmacht. Een onderzoek naar een calamiteit in Amsterdam waarbij een veertienjarig meisje door haar vader is doodgeschoten*, Amsterdam 2021.
3. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd &

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht 2019.

4. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Justitie en Veiligheid & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, 2021. Zie ook E. Lam & W. Helmich, 'Van kind- naar gezinsbescherming: een hele opgave!', in: J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenber (red.), *Honderd jaar kinderrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 79-84.

5. A.A. Asante e.a., *Position papers Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021.

6. Raad voor de Kinderbescherming, *Interne consultatie toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming*, Den Haag 2021.



© Shutterstock

kinderrechter. Daarnaast voorziet de Raad de lijdelijke kinderrechter van onafhankelijk advies, op basis waarvan deze een weloverwogen beslissing kan nemen.

Het toekomstscenario en de kritiek daarop doen de vraag rijzen hoe de rol van de verzoekende en beslissende instanties in het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel zich ten opzichte van elkaar verhouden in het kader van machts-evenwicht tussen burger en overheid, hoe dit mogelijk zal veranderen met het toekomstscenario en hoe dit in andere Europese jeugdbeschermingsstelsels is geregeld. In deze bijdrage wordt hier op ingegaan door eerst kort het huidige Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel en de problemen daarbinnen te beschrijven. Vervolgens worden het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de belangrijkste aandachtspunten in de commentaren die daarop zijn gegeven nader toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de vraag hoe de verzoekende en beslissende instanties in de jeugdbeschermingsstelsels van een zestal andere Europese landen zijn vormgegeven en hoe deze instanties zich tot elkaar verhouden. Hiervoor is gekeken naar de jeugdbeschermingsstelsels van Frankrijk, België (Vlaanderen), Duitsland, Zweden, Noorwegen en Denemarken. Deze Europese landen kunnen immers net als Nederland gekenmerkt worden als *civil law*-systeem, maar geven op verschillende manieren invulling aan het stelsel van jeugdbescherming. Op basis van deze bevindingen wordt ten slotte antwoord gegeven op de vraag of, en zo ja in hoeverre ten behoeve van de Nederlandse discussie over een effectief jeugdbeschermingsstelsel inspiratie kan worden opgedaan in de onderzochte landen en of er aanleiding bestaat om het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel op een andere manier in te richten. De bijdrage richt zich daarmee op het verzoeken van en beslissen tot een jeugdbeschermingsmaatregel in een gedwongen kader; de uitvoering

van jeugdbeschermingsmaatregelen wordt buiten beschouwing gelaten.

2. Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel

Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel bestaat uit een keten van veel verschillende instanties die in een estafettemodel hun bevoegdheden uitoefenen. Veilig Thuis fungeert als een herkenbaar en toegankelijk advies- en meldpunt voor iedereen met zorgen over kindermishandeling en huiselijk geweld.⁷ In 2020 kwamen er in totaal 121.970 adviesvragen en 127.330 meldingen binnen bij Veilig Thuis; het ging hierbij om 63.110 adviesvragen over kindermishandeling en 62.470 meldingen hiervan.⁸ Op basis van een melding kan Veilig Thuis onderzoek verrichten naar vermoedens van kindermishandeling en de noodzaak van een gedwongen jeugdbeschermingsmaat-

De onafhankelijkheid van de Raad ziet mede op het feit dat hij niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van de vrijwillige jeugdhulpverlening

gel. Naar aanleiding van dit onderzoek kan Veilig Thuis al dan niet een Verzoek tot Onderzoek indienen bij de Raad naar de noodzaak tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel. Dit verzoek kan ook worden gedaan door

medewerkers van lokale teams die binnen een gemeente de toegang tot vrijwillige jeugdhulp regelen en inschatten dat gedwongen hulpverlening noodzakelijk is.

De Raad voor de Kinderbescherming is als onafhankelijke, landelijke organisatie binnen de jeugdbescherming onder andere verantwoordelijk voor het nader onderzoeken van de noodzaak tot het treffen van jeugdbeschermingsmaatregelen.⁹ De onafhankelijkheid van de Raad ziet mede op het feit dat hij niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van de vrijwillige jeugdhulpverlening. Hiermee wordt gepoogd te voorkomen dat het verzoekschrift met een bepaalde vooringenomenheid tot stand komt.¹⁰ Het onderzoek van de Raad betreft een multidisciplinair onderzoek naar de gezinssituatie van het kind, waarbij aan het einde van het onderzoek een rapport wordt opgesteld op basis waarvan de Raad mogelijk aan de kinderrechtter verzoekt een jeugdbeschermingsmaatregel uit te spreken.¹¹ De Raad

Hoewel de kinderrechtter niet is gebonden aan het advies van de Raad, kan deze in beginsel het verzoek slechts toe- of afwijzen

is daarmee in beginsel de verzoeker van jeugdbeschermingsmaatregelen. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie een dergelijk verzoek indienen bij de kinderrechtter en kunnen de burgemeester en (pleeg)ouders een verzoek indienen wanneer de Raad hiervan afziet.¹²

De bevoegdheid tot het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel komt toe aan de kinderrechtter. Hierbij maakt de kinderrechtter gebruik van het rapport en het daarop gebaseerde advies van de Raad. De Raad kan verschillende maatregelen verzoeken aan de kinderrechtter, namelijk een (voorlopige) ondertoezichtstelling, al dan niet met een machtiging uithuisplaatsing, of een gezagsbeëindigende maatregel. De kinderrechtter heeft in dit proces sinds 1995 een lijdelijke rol.¹³ Hoewel de kin-

derrechtter niet is gebonden aan het advies van de Raad, kan deze in beginsel het verzoek slechts toe- of afwijzen. Er mag derhalve geen andere maatregel door de kinderrechtter worden opgelegd dan door de Raad is verzocht of bijvoorbeeld een machtiging uithuisplaatsing worden afgegeven voor een voorziening voor pleegzorg als is verzocht om een residentiële (open of gesloten) instelling.¹⁴ Ook kan de kinderrechtter niet bepalen hoe de uitvoering van een maatregel moet worden vormgegeven; zo is het in beginsel niet mogelijk om te bepalen hoe vaak er omgang is tussen een uit huis geplaatst kind en zijn of haar ouder(s). De kinderrechtter kan zodoende maar zeer beperkt sturing geven aan de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen; dit is alleen mogelijk door de ondertoezichtstelling voor een kortere termijn uit te spreken dan verzocht of, wat zeer weinig voorkomt, door een machtiging uithuisplaatsing voor een specifiek pleeggezin af te geven in plaats van een reguliere machtiging uithuisplaatsing.¹⁵ Wanneer een jeugdbeschermingsmaatregel door de kinderrechtter wordt opgelegd, is een gecertificeerde instelling verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregel.¹⁶

3. Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

Ten behoeve van een verbetering van het huidige jeugdbeschermingsstelsel is in maart 2021 het toekomstscenario opgesteld, want, zo wordt in het toekomstscenario geschetst: 'het huidige stelsel is complex en knelt'.¹⁷ De doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen nemen gemiddeld 8,2 maanden in beslag en liggen daarmee ruim boven de maximale normtijd.¹⁸ Daarnaast uiten ouders kritiek op de kwaliteit van het feitenonderzoek dat ten grondslag ligt aan een jeugdbeschermingsmaatregel, zo blijkt onder meer uit het recente reflectietraject van familie- en jeugdrechters.¹⁹ Doordat verschillende instanties zich achtereenvolgens met hetzelfde gezin bemoeien, rijst de vraag of er geen sprake is van onnodige bureaucratie.²⁰ In het toekomstscenario wordt daarbij beschreven dat er op dit moment sprake is van 'veel verschillende (uitvoerings) organisaties die werken met gezinnen. Die hebben allemaal hun eigen taken en bevoegdheden [...]. Complexe gezinscasuïstiek wordt van organisatie naar organisatie doorgegeven'.²¹ Het voorstel uit het toekomstscenario om Veilig Thuis, de Raad en de gecertificeerde instellingen samen te voegen tot één organisatie, het

7. Art. 4.1.1 Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

8. CBS Statline, laatst gewijzigd op 30 april 2021.

9. Art. 3.1 Jeugdwet, art. 1:238 e.v. BW.

10. Kamerstukken II 2008/09, 32015, nr. 3, p. 14 (MvT).

11. *Het Kwaliteitskader van de Raad voor de Kinderbescherming*, Den Haag 2021.

12. Art. 1:255 lid 2 en 3 BW.

13. Wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen, *Stb.* 2014, 130, 131.

14. M.R. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg: Kinderrechters aan zet?', AA 2020, afl. 5, p.

450-453. Zie echter wel art. 1:267a BW.

15. M.R. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg: Kinderrechters aan zet?', AA 2020, afl. 5, p. 450-453; M.R. Bruning en I.J. Pieters, 'De kinderrechtter in jeugdbeschermingszaken', in: M. Dubelaar e.a. (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? – een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in verschillende rechtsgebieden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 153-175; M.R. Bruning e.a., *Eindevaluatie wet herziening kinderbeschermingsmaatregelen*, Den Haag: WODC 2022, p. 228-235.

16. Art. 3.2 lid 1 Jeugdwet.

17. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Justitie en Veiligheid & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, 2021, p. 6.

18. A. van Montfoort e.a., *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Onderzoeksrapport Midden- en West-Brabant*, Woerden 2018. Zie ook Stichting Het Vergeten Kind, "Het is een eenzame, uitzichtloze tijd". *Kinderen over wachttijden in de jeugdzorg*, Utrecht 2021, p. 2.

19. De Rechtspraak, *Recht doen aan kinderen en ouders. Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven*, Den Haag 2023, p. 41.

20. M.R. Bruning, Y.N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht en jeugdhulp*, Den Haag: Sdu 2020, p. 274.

21. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie van Justitie en Veiligheid & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, 2021, p. 6.

Regionaal Veiligheidsteam, moet hier dan ook een uitkomst voor bieden.

Hoewel er na het aanbieden van het toekomstscenario aan de Tweede Kamer positieve reacties op het plan zijn gekomen,²² is er vanuit meerdere hoeken kritiek gegeven op het idee om deze schakels in de jeugdbeschermingsketen samen te voegen, onder meer van de Raad zelf. De Raad stelt dat diens tussenkomst als onafhankelijke, adviserende partij, mede gezien de lijdelijke rol van de kinderrechter, essentieel is en benadrukt hierbij dat de Raad met zijn specialistische kennis de rechterlijke macht van onafhankelijk advies voorziet. Volgens de Raad kan dit onafhankelijke oordeel niet geborgd worden indien de Raad opgaat in het Regionaal Veiligheidsteam, mede doordat het gebrek aan één landelijke organisatie af zou kunnen doen aan uniforme rechtsbescherming.²³

De Raad stelt dat diens tussenkomst als onafhankelijke partij, mede gezien de lijdelijke rol van de kinderrechter, essentieel is

Ook Weijers geeft aan dat de organisatorische verandering wordt voorgesteld zonder een degelijk onderbouwde analyse van de kwaliteit en het werk van de instanties. De voor de hand liggende vragen met betrekking tot de verschillen in expertise en rol van deze organisaties worden volgens hem niet beantwoord. Bovendien wordt er volgens hem volledig voorbijgegaan aan de vraag hoe in het voorgestelde stelsel onafhankelijk onderzoek en advies aan de rechter wordt gegarandeerd.²⁴ De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming doet eveneens de aanbeveling om dit aspect verder uit te werken. Enkele ouders hebben aangegeven de organisatorische verandering als onwenselijk te ervaren, omdat de overheid hiermee als 'één sterk machtsblok' wordt gezien.²⁵ Huijter geeft bovendien aan dat de voorgestelde samenvoeging niet hoeft te leiden tot een efficiënter en beter stelsel. Hij erkent het belang van betere samenwerking tussen de organisaties en dat onnodige overlap in de taken moet worden voorkomen. Daarentegen ontstaat volgens hem, wanneer de schakels opgaan in één organisatie, het risico dat de rollen en de functies van de instanties vervagen. In het belang van een zorgvuldig besluitvormingsproces pleit hij dan ook voor een verbetering van de samenwerking, maar met behoud van ieders rol in het systeem.²⁶

De kritiek op het toekomstscenario raakt daarmee aan de verhouding tussen gezinnen die met een jeugdbeschermingsmaatregel te maken krijgen en de overheid. Gezien het recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven uit artikel 8 EVRM is het ingrijpen in het gezinsleven door middel van jeugdbeschermingsmaatregelen een zwaar middel van de overheid. Aangezien gezinnen die met een jeugdbeschermingsmaatregel te maken krijgen, al snel in een ongelijkwaardige positie verkeren, is het

van belang om de machtsverhouding tussen deze gezinnen en de overheid tot op zekere hoogte in balans te brengen. In het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel wordt deze balans nu gevonden in de onafhankelijke positie van de Raad, waarmee wordt gepoogd een machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.²⁷ Het toekomstscenario en de kritiek daarop doen de vraag rijzen of de onafhankelijke positie van de Raad noodzakelijk is in het licht van het waarborgen van het machtsevenwicht tussen burger en overheid. Voor een nadere reflectie op dit vraagstuk kan worden gekeken naar de inrichting van de jeugdbeschermingsstelsels in andere Europese landen. Ten aanzien van Frankrijk, België (Vlaanderen), Duitsland, Zweden, Noorwegen en Denemarken is dan ook onderzocht hoe in deze landen de rol en positie van de verzoekende en beslissende instanties ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen zijn vormgegeven.

4. De rol van verzoekende instanties in verschillende Europese jeugdbeschermingsstelsels

In tegenstelling tot in Nederland, waar de Raad in beginsel als onafhankelijk onderzoekende en adviserende instantie bevoegd is om bij de beslissende instantie – de kinderrechter – een verzoek tot een gedwongen jeugdbeschermingsmaatregel in te dienen, zijn de verzoekende instanties in de andere bestudeerde Europese landen niet per definitie onafhankelijk.

Vergelijkbaar met Nederland, kennen ook Frankrijk en België (Vlaanderen) een onafhankelijke verzoekende instantie, te weten de openbare aanklager en het parket. Deze verzoekende instanties zijn niet betrokken bij de uitvoering van jeugdhulp in het vrijwillige kader en hebben als taak om te beoordelen of een zaak moet worden doorverwezen naar de beslissende instantie. Een zaak komt over het algemeen niet direct bij de verzoekende instanties terecht. In de meeste gevallen passeert de zaak eerst een meldpunt waar hulpverleners of burgers zich kunnen melden als er zorgen zijn over een kind, vergelijkbaar met Veilig Thuis. Deze meldpunten verzamelen informatie over het kind en voeren een eerste beoordeling van de zaak uit.²⁸ Indien dit meldpunt op basis van de informatie waarover zij beschikt oordeelt dat de zaak moet worden voorgelegd aan de beslissende instantie, verwijst deze de zaak door naar de verzoekende instantie. De verzoekende instantie beoordeelt vervolgens of een jeugdbeschermingsmaatregel noodzakelijk is en is bevoegd de zaak door te verwijzen naar de beslissende instantie. De Franse verzoekende instantie is echter niet de enige die bevoegd is een zaak door te verwijzen naar de beslissende instantie: naast een verwijzing van de verzoekende instantie kan er ook een rechtstreekse verwijzing worden gedaan naar de beslissende instantie door de ouder(s) of verzorger(s).²⁹ Dit in tegenstelling tot de verzoekende instantie in Vlaanderen, waar het parket een vorderingsmonopolie heeft.³⁰

Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel kent daarentegen één centraal orgaan, het *Jugendamt*, dat verantwoordelijk is voor zowel de vrijwillige als gedwongen jeugdhulpverlening. Het *Jugendamt* is niet alleen verantwoordelijk voor algemene opvoedondersteuning in het vrijwillige kader, zij is ook bevoegd tot het indienen van een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel bij de beslissende

instantie.³¹ Nu het Jugendamt verantwoordelijk is op alle vlakken van de jeugdhulpverlening, kan het Jugendamt niet als onafhankelijke verzoeker worden beschouwd.

Ook het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel kent één centrale instantie die verantwoordelijk is voor de gehele jeugdhulpverlening. Deze zogenoemde sociale dienst is verantwoordelijk voor het geven van (opvoed)ondersteuning aan gezinnen, het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een melding van een ontwikkelingsbedreiging, het verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel aan de beslissende instantie en het faciliteren van het gedwongen ondersteuningsaanbod.³² Wanneer de Zweedse sociale dienst van oordeel is dat gedwongen jeugdbescherming noodzakelijk is, doet de sociale dienst een voorstel aan *Socialnämnden*. Formeel gezien is de *Socialnämnden* daarna de onderzoekende en verzoekende instantie. In de praktijk delegeert de *Socialnämnden* de onderzoekstaak echter naar de sociale dienst en wijkt de *Socialnämnden* zelden van het advies van de sociale dienst af.³³

In het Deense jeugdbeschermingsstelsel is evenmin een duidelijke scheiding te zien tussen de vrijwillige en de gedwongen jeugdhulp. Maatschappelijk werkers verlenen hulp in het vrijwillige kader en kunnen bij 'eenvoudige', niet ingrijpende maatregelen (bijvoorbeeld een verplichte ouderschapscursus) zelfstandig een gedwongen maatregel opleggen.³⁴ Voor de overige, meer ingrijpende gedwongen maatregelen kunnen zij direct een verzoek indienen.³⁵ De maatschappelijk werkers hebben daarmee zowel een uitvoerende als een verzoekende rol. Dit komt deels overeen met het Noorse jeugdbeschermingsstelsel, waarin maatschappelijk werkers die hulp in het vrijwillige kader aanbieden tevens de verzoekers van jeugdbeschermingsmaatregelen in het gedwongen kader zijn. Ook de maatschappelijk werkers in Noorwegen hebben daarmee meerdere functies: zij zijn het meldpunt voor zorgen over een

kind, hulpverleners die hulp in het vrijwillige kader uitvoeren en, indien nodig, degenen die een rechtstreeks verzoek tot een gedwongen jeugdbeschermingsmaatregel kunnen indienen bij de beslissende instantie.³⁶

5. De rol van beslissende instanties in verschillende Europese jeugdbeschermingsstelsels

Waar in Nederland een lijdelijke kinderrechter beslist op het verzoek van de Raad tot het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel, loopt het in de zes bestudeerde Europese landen sterk uiteen welke instantie belast is met het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel en welke bevoegdheden deze beslissende instanties kennen.

Allereerst blijkt dat niet in elk jeugdbeschermingsstelsel een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel wordt voorgelegd aan een (gespecialiseerde) rechterlijke beslissende instantie. Net als Nederland, kennen Frankrijk en Vlaanderen een gespecialiseerde jeugdrechter die beslist over een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel.³⁷ Hetzelfde geldt voor Duitsland, waar een gespecialiseerde familierechter het verzoek behandelt.³⁸ In het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel wordt het verzoek ook voorgelegd aan een rechterlijke beslissende instantie. Dit is echter geen gespecialiseerde kinderrechter, maar een algemene administratieve rechtbank.³⁹ Deze administratieve rechtbank is van oorsprong gebaseerd op het traditioneel lekenmodel. Zo bestaat de samenstelling uit één rechter en drie leken, die beslissen over het al dan niet opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel.⁴⁰ Daarentegen kennen twee andere Scandinavische landen, Noorwegen en Denemarken, geen rechterlijke beslissende instantie in het jeugdbeschermingsstelsel. In Noorwegen beslist een op provinciaal niveau geregelde raad – samengesteld uit één jurist, één pedagoog en één leek – of een jeugdbeschermingsmaatre-

22. Zie bijvoorbeeld M.R. Bruning & A.J. van Montfoort, 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming; kernelementen van effectieve kind- en gezinsbescherming', in: A.A. Asante e.a., *Position papers Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021.

23. Raad voor de Kinderbescherming, *Internetconsultatie toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming*, Den Haag 2021, p. 3-5.

24. I. Weijers, 'Dossier Jeugdzorg. Extra miljarden lossen problemen niet op; nieuw plan jeugdbescherming zorgt voor extra problemen', *NJB* 2020/1800, afl. 25, p. 2032.

25. Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Jeugdbescherming in de toekomst. Vier aanbevelingen voor het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*, Den Haag 2021, p. 7 en 16.

26. J. Huijter, 'Position paper ten behoeve van visietafel RSJ 17-05-21', in: A.A. Asante e.a., *Position papers Toekomstscenario*

kind- en gezinsbescherming, Den Haag: Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming 2021, p. 22.

27. *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 14-15.

28. L.A. Merkel-Holguin, J. Fluke & R.D. Krugman, *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*, Cham (Zwitserland): Springer 2019, p. 83; V. Germeijs, 'Het decreet integrale jeugdhulp voor dummies', *Caleidoscoop* 2013/25, nr. 4, p. 17-18.

29. Art. 375 Code Civil.

30. J. Put, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge: die Keure 2015, p. 465-466.

31. Art. 2 Sozialgesetzbuch VIII. Zie in dit kader C. Vink, B. Rijbroek & M. Hooijsma, *Jeugdbescherming. Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020, p. 7.

32. S. Höjer, E. Hultman & M. Larsson, 'What do actors in child protection processes in Sweden know about children's rights to participation and about talking to child-

ren?', *Nordic Social Work Research* 2022, afl. 2, p. 1-14.

33. C. Vink, B. Rijbroek & M. Hooijsma, *Jeugdbescherming. Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020, p. 7.

34. Art. 56 van de Deense Social Services Act. Zie ook C. Vink, B. Rijbroek & M. Hooijsma, *Jeugdbescherming. Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020, p. 27.

35. Art. 74 van de Deense Social Services Act.

36. T. Berg-le Clercq, N. Bosscher & C. Vink, *Jeugdzorg in Europa versie 2.0. Een update en uitbreiding van het rapport uit 2009 over jeugdzorgstelsels in een aantal West-Europese landen*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2012, p. 48-49. Zie ook B.H. Kojan, 'Norwegian Child Welfare Services: A Successful Program for Protecting and Supporting Vulnerable Children and Parents', *Australian Social Work* 2011, afl. 4, p. 446.

37. L.A. Merkel-Holguin, J. Fluke & R.D.

Krugman, *National Systems of Child Protection: Understanding the International Variability and Context for Developing Policy and Practice*, Cham (Zwitserland): Springer 2019, p. 79; art. 47 decreet Integrale Jeugdhulp.

38. H. Kindler, C. Gerber & S. Lillig, 'Discourses, approaches and strategies on errors and mistakes in child protection in Germany', in: K. Biesel e.a. (red.), *Errors and Mistakes in Child Protection. International Discourses, Approaches and Strategies*, Bristol: Bristol University Press 2021, p. 173-191. Dit bevestigen prof. H. Kindler & prof. D. Nüskens in e-mailcontact.

39. C. Vink, B. Rijbroek & M. Hooijsma, *Jeugdbescherming. Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020, p. 41.

40. E. Hultman, T. Forkby & S. Höjer, 'Professionalised, hybrid, and layperson models in Nordic child protection – actors in decision-making in out of home placements', *Nordic Social Work Research* 2020, afl. 3, p. 211.

gel kan worden opgelegd.⁴¹ In Denemarken kan een maatschappelijk werker beslissen tot het opleggen van niet-ingrijpende gedwongen maatregelen, zoals een verplichte ouderschapskursus. In geval van de noodzaak tot het inzetten van een meer ingrijpende maatregel dient een gemeentelijke jeugdbeschermingscommissie hierover een oordeel te vellen.⁴² Deze niet-rechtelijke gemeentelijke commissie bestaat uit een rechter, twee leken en twee pedagogisch-psychologisch geschoolde experts.⁴³

Een ander opmerkelijk onderscheid tussen de verschillende Europese jeugdbeschermingsstelsels betreft de rol van de beslissende instantie in het besluitvormingsproces. Uit de onderzochte landen blijkt dat alleen Zweden net als Nederland een lijdelijke beslisser in het jeugdbeschermingsstelsel kent. Dit houdt in dat de Zweedse administratieve rechtbank slechts een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel kan toe- of afwijzen en niet bijvoorbeeld ambtshalve onderzoekshandelingen kan verrichten.⁴⁴ Anderzijds kennen de beslissende instanties in de overige onderzochte landen juist een actievere rol in het besluitvormingsproces. Zo kan de Duitse familierechter ingeschakeld worden wanneer de-escalatie van de

Uit de onderzochte landen blijkt dat alleen Zweden net als Nederland een lijdelijke beslisser in het jeugdbeschermingsstelsel kent

gezinsproblematiek nog tot de mogelijkheden behoort. Tijdens een dergelijke hoorzitting praat de familierechter met het gezin over eventuele preventieve en vrijwillige steunmaatregelen om hulpverlening in het gedwongen kader te voorkomen. Hierbij kan de rechter onder meer getuigendeskundigen horen en het huis van het gezin bezoeken.⁴⁵ Ook de Franse kinderrechter heeft een actieve rol in de besluitvorming. Zo heeft hij onder meer de bevoegdheid om te bepalen welke jeugdbeschermingsmaatregel wordt opgelegd. Hij kan bovendien een gerechtelijke onderzoeksmaatregel instellen naar de opvoedkundige omstandigheden en kan gezinsoverleggen voeren.⁴⁶ De Vlaamse jeugdrechter kent een vergelijkbare bevoegdheid, waarmee de rechter zelf kan beslissen welke jeugdbeschermingsmaatregel het meest geschikt is. Deze actieve rol van de jeugdrechter is volgens de Vlaamse hoogleraar Put niet in strijd met het recht op een onafhankelijke rechter in de zin van artikel 6 EVRM, omdat uit deze bepaling juist zou volgen dat de rechter over een volledige toetsingsbevoegdheid dient te beschikken.⁴⁷ Opvallend is dat Nederland er in 1995 juist voor koos om de kinderrechter een lijdelijke rol toe te kennen, omdat – zo werd toegelicht in de memorie van toelichting – de ruime bevoegdheden van de kinderrechter niet te verenigen waren met het vereiste van onafhankelijkheid van de rechter zoals dit zou voortvloeien uit artikel 6 EVRM.⁴⁸

Wat betreft de Scandinavische landen, kent ook het Noorse jeugdbeschermingsstelsel een beslissende instantie met een vrij actieve rol in de besluitvorming. De beslissende instantie heeft de bevoegdheid om af te wijken van hetgeen waartoe is verzocht. Daarnaast kan de beslissende instantie zelfstandig experts aanwijzen die onderzoek zullen verrichten teneinde een weloverwogen beslissing te kunnen nemen.⁴⁹ De vraag of het Deense jeugdbeschermingsstelsel een actieve dan wel lijdelijke beslissende instantie kent, is lastig te beantwoorden. Enerzijds heeft de gemeentelijke jeugdbeschermingscommissie niet de bevoegdheid om af te wijken van het verzoek van de maatschappelijk werker.⁵⁰ Anderzijds heeft de Nationale Kamer van Beroep, indien deze betrokkenheid krijgt bij een zaak, een actieve rol in het besluitvormingsproces. De Nationale Kamer van Beroep kan bijvoorbeeld op eigen initiatief een zaak starten wanneer zorgen bestaan over de procedure bij de gemeente.⁵¹

6. Lessons to be learned?

Het gaat anno 2023 onverminderd slecht met de jeugdbescherming in Nederland. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) luidt al vanaf 2019 de noodklok en heeft herhaaldelijk grote zorgen geuit over het stelsel van jeugdbescherming en de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen.⁵² Dit heeft ertoe geleid dat de IGJ in het najaar van 2022 liet weten dat haar toezichthoudende taak op de jeugdbeschermingsketen is uitgeput en dat er niet langer gehandhaafd zal worden als de oorzaak van het niet naleven van wet- en regelgeving in stelselproblematiek ligt.⁵³ Ook hebben de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd en Justitie en Veiligheid bij de verantwoordelijke bewindslieden aangedrongen om direct te starten met een crisisaanpak voor de jeugdbeschermingsketen als verantwoordelijken voor het stelsel van jeugdbescherming. In februari 2023 heeft de IGJ opnieuw signalen over de jeugdbeschermingsketen gepubliceerd, en daarin wordt onder meer aandacht gevraagd voor de druk op de lokale teams vanwege wachtlijsten bij de Raad en de gecertificeerde instellingen.⁵⁴ Verder wordt gesignaleerd dat sommige lokale teams wachtlijsten kennen, ook voor kinderen die in acute onveiligheid verkeren. Het is dan ook de hoogste tijd om serieus werk te maken van een grondige herbezinning op het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel.

Uit ons onderzoek blijkt dat het huidige jeugdbeschermingsstelsel niet de enig mogelijk denkbare variant is om uitdrukking te geven aan een vorm van machts-evenwicht tussen burger en overheid. In omringende landen blijken stelsels te bestaan waar de organisatie die vrijwillige hulp uitvoert, tevens de verzoeker van hulp in een gedwongen kader via jeugdbescherming is, zonder dat hier een onafhankelijke schakel tussen zit zoals de Raad. Dit geeft aanleiding om te reflecteren op een toekomstig stelsel waarin de Raad niet langer een wettelijke requesterende taak heeft als primaire verzoeker van jeugdbeschermingsmaatregelen, maar bijvoorbeeld een louter adviserende rol heeft ten opzichte van de kinderrechter, ofwel als onafhankelijk adviesorgaan, ofwel als onderdeel van een te ontwikkelen Regionaal Veiligheids-team waar de Raad een interne adviserende rol vervult.

Daartegenover staat dat in veruit de meeste onderzochte landen de kinderrechter of een andere beslissende

instantie een actievere rol vervult dan in Nederland, waar de rol van de kinderrechter sinds 1995 beperkt (lijdelijk) is ingevuld. Op basis van de inzichten uit de onderzochte landen is er dan ook aanleiding om te overwegen deze rol te vergroten.⁵⁵ Dit vloeit ook voort uit de feestbundel ter gelegenheid van de viering van honderd jaar kinderrechter in november 2022, met vele bijdragen over de kinderrechter die deze gedachte ondersteunen.⁵⁶ Ook op deze manier zou tegemoet kunnen worden gekomen aan een verbetering van rechtsbescherming zoals die door burgers wordt ervaren en wordt bijgedragen aan machtsverhouding tussen burgers en overheid bij jeugdbeschermingsmaatregelen.⁵⁷ Dit zou voor de toegang tot de jeugdbescherming, maar ook voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen nader verkend moeten worden. Bij deze nadere verkenning van de rol van de kinderrechter – waar tevens toe wordt opgeroepen door de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters – zou in ieder geval de relatie tot de bevoegdheden van andere organisaties uit het jeugdbeschermingsstelsel en mogelijke veranderingen hierin in aanmerking moeten worden genomen.⁵⁸

Een laatste belangrijke reflectie die uit ons onderzoek volgt, bouwt voort op de rol van de kinderrechter in jeugdbeschermingszaken. De door ons bestudeerde Europese landen laten zien dat bij het nemen van beslissingen over gedwongen hulp aan kinderen en gezinnen ook gedacht zou kunnen worden aan een panel of commissie waaraan behalve een kinderrechter ook bijvoorbeeld een gedragsdeskundige deelneemt. Zou de inbreng van een

Zou de inbreng van een dergelijk beslisorgaan met gedragsdeskundige expertise niet ook tot meer draagvlak en aanvaarding bij gezinnen kunnen leiden?

dergelijk beslisorgaan met gedragsdeskundige expertise niet ook tot meer draagvlak en aanvaarding bij gezinnen kunnen leiden?

Hoewel de bevindingen over de onderzochte landen zodoende geen pasklare antwoorden bieden voor de problemen en discussies met betrekking tot (de toekomst van) het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel, kunnen hierin aanknopingspunten voor nadere reflectie en herbezinning worden gevonden, zowel wat betreft de rol van de Raad als die van de kinderrechter. Ook de onlangs ingestelde adviescommissie rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid in het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming zou hier kennis van moeten nemen.⁵⁹ Het bestuderen van jeugdbeschermingsstelsels over de grens draagt daarmee bij aan meer kennis over ons eigen stelsel en levert belangrijke inzichten op over het Nederlandse systeem van jeugdbescherming. •

41. A. Falch-Eriksen & M. Skivenes, 'Right to Protection', in: M. Langford, M. Skivenes & K.H. Sovig (red.), *Children's Rights in Norway. An Implementation Paradox*, Oslo: Universitetsforlaget 2019, p. 120; M. Skivenes & K.H. Sovig, 'Norway. Child welfare decision-making in cases of removals of children', in: K. Burns, T. Pösö & M. Skivenes (red.), *Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems*, New York: Oxford University Press 2016, p. 48; M. Skivenes & Ø. Tefre, 'Errors and mistakes in the Norwegian child protection system', in: K. Biesel e.a. (red.), *Errors and Mistakes in Child Protection. International Discourses, Approaches and Strategies*, Bristol: Bristol University Press 2021, p. 119.

42. Art. 74 van de Deense Social Services Act.

43. S.H. Mørup, 'The principle of effective legal protection in Danish administrative law', in: Z. Szente & K. Lachmayer (red.), *The principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European compa-*

ison, New York: Routledge 2017, p. 99.

44. P. Leviner, 'Child protection under Swedish law – legal duality and uncertainty', *European Journal of Social Work* 2014, afl. 2, p. 214. Prof. L. Ponnert en prof. P. Leviner bevestigen dit in e-mailcontact.

45. Art. 157 FamFG (Duitse Wet inzake de procedure in familie zaken).

46. 'Le rôle du juge des enfants dans le suivi des enfants placés. Entretien avec Thierry Baranger', *Les Cahiers de la Justice* 2018/1, afl. 1, p. 108.

47. J. Put, *Handboek Jeugdbeschermingsrecht*, Brugge: die Keure 2015, p. 430.

48. *Kamerstukken II* 2008/09, 32015, nr. 3, p. 3.

49. Deze informatie is afkomstig uit e-mailcontact met prof. Anna Nylund.

50. Deze informatie is afkomstig uit e-mailcontact met prof. Hanne Hartoft.

51. C. Vink, B. Rijbroek & M. Hooijsma, *Jeugdbescherming. Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut 2020, p. 25-29.

52. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd &

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*, Utrecht 2019; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Voortgangsrapportage kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, Utrecht: 2020; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Landelijk rapport 2021 vervolgtoezicht*, Utrecht 2021. Zie ook Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd & Inspectie Justitie en Veiligheid, *Stand van zaken jeugdbeschermingsketen* 2022; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Toezicht jeugdbeschermingsketen* (brief aan de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), 9 september 2022.

53. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, *Toezicht jeugdbeschermingsketen* (brief aan de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport), 9 september 2022.

54. Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd,

Signalen Jeugdbeschermingsketen, Utrecht februari 2023.

55. Zie voor een soortgelijk pleidooi voor de jeugdstrafrechter op basis van rechtsvergelijkend onderzoek I. Weijers, S. Rap & J. uit Beijerse, 'Geef de jeugdstrafrechter zijn regierol terug in de executiefase', in: J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenber, *Honderd jaar kinderrechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 95-100.

56. G.C.A.M. Ruitenber, 'Een reflectie na honderd jaar kinderrechter', in: J.H. de Graaf & G.C.A.M. Ruitenber, *Honderd jaar kinderrechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 275-283.

57. Zie ook M.J.E. Lenglet, H.J. van Boven & M.R. Bruning, *Perspectieven op rechtsbescherming in de jeugdbescherming*, Leiden: Universiteit Leiden 2023.

58. De Rechtspraak, *Recht doen aan kinderen en ouders. Rapport van de reflectiecommissie familie- en jeugdrechters van de rechtbanken en de gerechtshoven*, Den Haag 2023, p. 85.

59. *Strct.* 2023, 8835.