

## 1. Inleidend

Geachte dames en heren, beste Leidse alumni,

Het is me een waar genoegen om vanavond voor u een Cleveringa-lezing te mogen verzorgen. Professor Cleveringa, die tijdens de Tweede Wereldoorlog op uw alma mater opkwam voor zijn joodse collega prof. Meijer en daarmee voor de onderdrukten in de samenleving, hoe gevaarlijk ook, toonde moed door aandacht te vragen voor deze zeer kwetsbare groep. Vanavond wil ik aandacht vragen voor een kwetsbare groep in onze huidige samenleving, namelijk voor kinderen die jeugdhulp nodig hebben. Dat betekent dat zij opgroei- of gedragsproblemen hebben, of dat hun ouders of verzorgers opvoedproblemen hebben of andere problemen die er toe leiden dat opvoeden niet of in elk geval niet gemakkelijk gaat. Ik zal er in deze lezing voor pleiten dat ook voor het beschermen van sommige van deze kinderen soms veel moed nodig is. Moed om samen te werken en verantwoordelijkheid te nemen, moed om op te komen voor een kind in nood, moed om soms zelfs in strijd met de wet of bedoelingen daarvan te handelen om deze kwetsbare kinderen voldoende te beschermen. Maar laat ik niet op de zaken vooruit lopen.

Nederlandse kinderen behoren tot de gelukkigste kinderen van de wereld, zo blijkt opnieuw uit onderzoek van Unicef uit 2013 (Report Card 11, onderzoek naar welzijn van kinderen in rijke landen). Nederland scoort het beste van alle landen op het gebied van materieel welzijn, onderwijs en gedrag. Ons land neemt de vierde plaats in waar het gaat om huisvesting en een vijfde plek wat betreft gezondheid en veiligheid. Met een gemiddelde van 2,4 over de 5 onderzoeksgebieden blijft Nederland nummer 2 Noorwegen (gemiddelde 4,6) ruim voor. In 2007 stond Nederland ook bovenaan de lijst van dit onderzoek en waren Nederlandse kinderen ook al de gelukkigste kinderen van de wereld volgens Unicef.

Toch gaat het niet met alle kinderen in Nederland goed. Naar schatting heeft zo'n 5 tot 10 % van hen problemen die om professionele hulp vragen, en soms is sprake van multi problematiek. Deze kinderen hebben met hun ouders of verzorgers hulp en bescherming nodig bij opvoed- en opgroei problemen. Ongeveer 350.000 kinderen en jongeren ontvingen in 2012 een vorm van jeugdzorg of zorg; dat noemen we sinds 1 januari 2015 'jeugdhulp', vaak in een vrijwillig kader waarbij ouders of jongeren zelf om deze vormen van hulp vroegen. In het eerste half jaar van 2015 ontvingen al 270.000 jongeren jeugdhulp, meestal in de vorm van ambulante jeugdhulp (204.000). Het aantal jongeren dat gebruik maakt van jeugdhulp, lijkt derhalve nog steeds te stijgen, ondanks de bedoeling van de wetgever om dit cijfer juist te laten dalen, waarover straks meer. Bijna 32.000 jongeren kregen jeugdhulp met verblijf, wat betekent dat zij niet meer thuis werden opgevoed, maar in een tehuis of pleegzorg. 17.000 jongeren werden in een pleeggezin opgenomen en 2.765 jongeren werden opgenomen in gezinsgerichte opvang (gezinshuizen). Dat is goed nieuws,

want in de laatste jaren zijn steeds meer kinderen en jongeren in een gezinsvervangende omgeving in plaats van in een tehuis opgevangen en dit komt tegemoet aan het VN-Kinderrechtenverdrag en de mondiale Richtlijnen voor Kinderen in Alternatieve Zorg, die voorschrijven dat kinderen die uit huis worden geplaatst, in beginsel recht hebben op een gezinsvervangende omgeving. Toch verblijven er in Nederland nog zo'n 12.000 kinderen en jongeren in de residentiële zorg.

Voor sommige kinderen is hulp in een vrijwillig kader niet (meer) haalbaar en spreekt de kinderrechter een maatregel van kinderbescherming uit. Dit houdt in dat het kind en zijn of haar ouders of verzorgers hulp moeten accepteren. Meestal wordt een maatregel van ondertoezichtstelling uitgesproken. Rond 2010 waren zo'n 33.000 minderjarigen onder toezicht gesteld; nog nooit in de geschiedenis kregen relatief zoveel minderjarigen te maken met een maatregel van kinderbescherming, dus met verplichte zorg in een gedwongen kader. In 2014 stonden 25.395 kinderen onder toezicht; een daling van bijna elf procent ten opzichte van het jaar daarvoor. Sinds 2010 is er zelfs sprake van een daling van 20 procent. Dat houdt in dat de pendule langzaam is verschoven van snel ingrijpen in het gezinsleven naar meer terughoudendheid als het gaat om bemoeienis met het gezinsleven van ouders en kinderen.

Per 1 januari 2015 zijn voor kinderen die met hulpverlening in vrijwillig of gedwongen kader te maken krijgen, twee belangrijke wetsherzieningen doorgevoerd. Het zal u in de media niet zijn ontgaan dat met de inwerkingtreding van de Jeugdwet op die datum gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor alle vormen van jeugdhulp aan kinderen en gezinnen. De wetsherziening kinderbeschermingsmaatregelen, die op dezelfde datum in werking is getreden, heeft delen van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek gewijzigd en heeft verschillende grote wijzigingen ingevoerd ten aanzien van de maatregelen van kinderbescherming. De beide wetswijzigingen hebben een verschillend wetgevingstraject doorlopen en hebben verschillende doelstellingen. Dit heeft tot gevolg dat voor situaties waarin kinderen met mogelijke gedwongen vormen van zorg te maken krijgen, met mogelijke maatregelen van kinderbescherming, niet altijd duidelijk is welke koers moet worden gevaren en dat kan betekenen dat een kind in nood onvoldoende kan worden beschermd. Ik zal dit toelichten door eerst de beide wetsherzieningen kort te bespreken, en vervolgens aan de hand van een tweetal situaties die tot dramatische incidenten hebben geleid, illustreren waarom het belangrijk is om meer duidelijkheid te hebben over de te varen koers bij kinderbescherming.

## **2. Herziening kinderbescherming**

De herziening van de maatregelen van kinderbescherming kent een lang traject. Al in het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw (in 2001) maakte de staatssecretaris van Justitie duidelijk dat er zou

worden gekeken naar de wenselijkheid van een herziening van de maatregelen van kindbescherming op basis van de gesignaleerde knelpunten. Uit verschillende juridische onderzoeken was namelijk gebleken dat de relevante wetgeving op onderdelen knelpunten opleverde. Dat had onder meer te maken met een stelsel van maatregelen die in belangrijke mate waren gericht op het gedrag en de capaciteiten van ouders, en niet zozeer primair het belang van het kind centraal stelde. Daardoor gebeurde het regelmatig dat pleegkinderen die vanaf zeer jonge leeftijd in pleeggezinnen werden opgevangen en van wie duidelijk was dat hun toekomstperspectief in het pleeggezin lag, daar met een maatregel van ondertoezichtstelling in combinatie met een machtiging uithuisplaatsing waren geplaatst. Deze maatregel is oorspronkelijk door de wetgever bedoeld als tijdelijke maatregel om gezinnen intact te houden, en kon daarom telkens maximaal een jaar duren, waarna een verlenging door de kinderrechter nodig was. De zwaardere maatregelen uit ons stelsel, namelijk de ontheffing van en de ontzetting uit het gezag, meer permanente maatregelen die in beginsel tot aan de meerderjarigheid van een kind konden voortduren, tenzij om herstel in het gezag werd verzocht, werden maar heel weinig gebruikt voor dergelijke situaties. Door de wetgever waren de gezagsbeëindigende maatregelen juist wel hiervoor bedoeld; zij konden er namelijk toe leiden dat de feitelijke werkelijkheid (het kind wordt grootgebracht in het pleeggezin) en de juridische werkelijkheid gelijk werden getrokken. Het gezag van ouders kon met een maatregel van ontheffing of ontzetting immers worden ontnomen, zodat de voogdij over het kind kon worden uitgeoefend door Bureau Jeugdzorg of, vaak op de wat langere termijn, door de pleegouders zelf. Maar de rechtsgrond die bepaalde dat ouders 'ongeschikt of onmachtig' moesten zijn ten aanzien van de verzorging en opvoeding van hun kind, paste slecht in situaties waarin het ouders beter ging dan tijdens de oorspronkelijke uithuisplaatsing van hun kind, terwijl het kind inmiddels goed was gesetteld en veilig was gehecht in het pleeggezin. Want het verschil voor ouders tussen het gedogen van dergelijke uithuisplaatsingen terwijl zij nog het ouderlijk gezag behielden, en het verliezen van het ouderlijk gezag omdat zij 'ongeschikt of onmachtig waren', was groot. In de rechtspraak werd daarom nog extra terughoudend omgegaan met het uitspreken van een maatregel van ontheffing of ontzetting, ook als duidelijk was dat het toekomstperspectief van het kind in het pleeggezin was.

Geïnspireerd door bevindingen vanuit de pedagogiek over het belang van veilige gehechtheid van kinderen en de schade die een scheiding van een kind dat veilig gehecht is aan verzorgers met zich brengt, adviseerde de werkgroep Wetgeving de wetgever in 2006 op verzoek dat de maatregelen van kindbescherming meer vanuit het perspectief van het kind moesten worden benaderd. Dat betekende dat de rechtsgronden voor de maatregelen van kindbescherming anders moesten worden geformuleerd, waarbij het belang van het kind centraal stond. Geadviseerd werd om rechtsgronden in te voeren waarbij voor beide maatregelen een zogenaamde spiegelbepaling gold: als de ouders nog in staat waren om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding van kind te dragen, zou een maatregel van ondertoezichtstelling moeten worden uitgesproken, waarbij

ouders het gezag behielden. Als de ouders niet in staat waren om binnen een voor het kind aanvaardbare termijn de verzorging en opvoeding van het kind te dragen, zou een gezagsbeëindigende maatregel moeten worden uitgesproken. In deze rechtsgronden is niet alleen een duidelijker onderscheid tussen de beide maatregelen te vinden, maar is ook een criterium opgenomen die de ontwikkeling van het kind centraal stelt: *'de gelet op de persoon en ontwikkeling van het kind aanvaardbaar te achten termijn'*. Dat kan betekenen dat voor jonge kinderen sneller duidelijkheid moet zijn over hun toekomstperspectief door sneller een gezagsbeëindiging uit te spreken, dan voor oudere kinderen.

Dit voorstel is overgenomen door de wetgever en is nu terug te vinden in de huidige regeling van boek 1 van ons Burgerlijk Wetboek. In 2009 is het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden, maar pas op 1 januari 2015 heeft dit tot een wetwijziging geleid, nadat het op 11 maart 2014 door de Eerste Kamer was aangeboden. Er is derhalve gekozen voor een kindgerichte formulering voor de gronden van de maatregelen van kindbescherming, waardoor het eenvoudiger wordt om te kiezen voor de maatregel die het meest aansluit bij de omstandigheden waarin het kind zich bevindt. Ook de positie van pleegouders bij een maatregel van ondertoezichtstelling is versterkt. Het belang van het kind is centraler komen te staan in de relevante wetgeving en dit kan betekenen dat dit voorgaat op de rechten van ouders. Steviger doorpakken in situaties waarin het kind daarbij gebaat is, bijvoorbeeld door een gezagsbeëindiging uit te spreken, wordt mogelijk. Daarmee lijkt deze wetsherziening als doelstelling niet alleen te hebben om meer vanuit het belang van het kind te handelen en te beslissen, maar ook om sneller zwaarder in te grijpen in de rechten van ouders om zo het belang van het kind, waaronder zijn of haar veiligheid, te dienen.

Het is belangrijk om bij deze ontwikkeling ook oog te hebben voor de verschillende dramatische incidenten in de jeugdzorg die in dat decennium voorbij waren gekomen; Savanna die ondanks een maatregel van ondertoezichtstelling was vermoord door haar moeder en stiefvader, Rochelle Rijkers en het gezinsdrama in Roermond. Deze incidenten versterkten het gevoel dat meer aandacht nodig was voor de veiligheid van kinderen en dat in voor het kind bedreigende situaties sneller moest worden doorgepakt. De nieuwe wet lijkt uit te gaan van het sneller overnemen van de regie van ouders als dit voor de bescherming van het kind noodzakelijk is

### **3. Herziening jeugdzorg**

Terwijl de herziening van de kindbeschermingsmaatregelen al enige jaren in volle gang was, werd in 2013 een parallel wetstraject gestart waarmee het stelsel van jeugdzorg ingrijpend werd veranderd. Op 28 juni 2013 werd het wetsvoorstel Jeugdwet aan de Tweede Kamer aangeboden, en op 18 februari 2014 werd deze Jeugdwet al door de Eerste Kamer aangenomen, waarna de wet per 1 januari 2015 in werking trad. Een zeer kort

wetgevingstraject dus en ook zeer anders dan het wetstraject van de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen, dat er op gericht was om deze wet al in 2014 in werking te laten treden, maar dat dus uiteindelijk een jaar vertraging opliep vanwege de Jeugdwet en het belang om beide wetten tegelijk in werking te laten treden. Daarbij betekende de Jeugdwet opnieuw wijzigingen voor de herziening van de kinderbeschermingsmaatregelen.

Wat was nu de aanleiding voor de Jeugdwet en de stelselherziening van de jeugdzorg, ook wel de transitie en transformatie van de jeugdzorg genoemd? De aanleiding was te vinden in verschillende rapporten die in de jaren daarvoor verschenen, met als belangrijke tekortkomingen van het jeugdstelsel, dat toen was geregeld in de Wet op de Jeugdzorg, dat samenwerking rond gezinnen en kinderen tekort schoot, financiële prikkels dure gespecialiseerde zorg in de hand werkten en afwijkend gedrag onnodig werd gemedicaliseerd. Het bestaande jeugdstelsel kende niet één toegang tot alle vormen van jeugdzorg; vrijwillige zorg, provinciale geïndiceerde jeugdzorg via Bureau Jeugdzorg, en de zorg voor jeugdigen met licht verstandelijke beperkingen en de jeugd-GGZ hadden eigen ingangen en kenden eigen financieringssystemen.

Ook de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning, die was ingesteld vanwege de zorg over het functioneren van de jeugdzorg, concludeerde in mei 2010 dat er één financieringsstroom zou moeten komen voor alle vormen van jeugdzorg en zorg. Daarbij gaf deze werkgroep, en gaven ook andere beleidsmakers in rapporten over het functioneren van de jeugdzorg aan dat het uitgangspunt bij jeugdzorg zou moeten worden de eigen kracht van gezinnen en hun omgeving en laagdrempelige ondersteuning in de buurt bij opgroei- en opvoedproblemen. Door preventief dichtbij de gezinnen hulp te bieden en daarbij als uitgangspunt de eigen verantwoordelijkheid van gezinnen en hun netwerk te nemen, zouden zwaardere vormen van hulp kunnen worden voorkomen. Hiermee zou een dam kunnen worden opgeworpen tegen de enorme toename van het aantal kinderen en gezinnen dat gebruik maakte van jeugdzorg.

De Jeugdwet heeft aldus als doelstelling om de eigen kracht van kinderen en gezinnen en het zorgend en probleemoplossend vermogen van het gezin en diens sociale omgeving te versterken. Daarbij wordt met de Jeugdwet beoogd om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken en te demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Dat moet worden bereikt door het opvoedkundig klimaat te versterken en eerder de juiste hulp te bieden, zodat het beroep op dure gespecialiseerde zorg wordt verminderd.

Om dit te bereiken, zijn de gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor alle vormen van opvoed- en opgroeihulp. Met de decentralisatie van alle vormen van jeugdzorg, dat in de Jeugdwet voortaan jeugdhulp heet, krijgt één bestuurslaag de regie over het gehele stelsel met één integraal financieringssysteem. Hierdoor zouden gemeenten integrale, effectievere hulp moeten kunnen bieden aan kinderen en gezinnen en kan specialistische en gedwongen zorg worden verminderd. Het zal u in de media niet zijn ontgaan dat de gemeenten per 1

januari 2015 verantwoordelijk zijn geworden voor alle vormen van jeugdhulp: de vrijwillige jeugdhulp, de gedwongen jeugdhulp via maatregelen van kinderscherming, de gesloten jeugdzorg, de jeugd-ggz, de zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking, de begeleiding en persoonlijke verzorging van jeugdigen met problemen en jeugdreclassering. Daarbij zijn de Bureaus Jeugdzorg, die verantwoordelijk waren voor de toegang van geïndiceerde jeugdzorg, verdwenen. Kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden nu uitgevoerd door zogenaamde Gecertificeerde Instellingen; de Bureaus Jeugdzorg zijn omgevormd tot een GI en hebben nu namen zoals 'de Jeugdbeschermers'.

Vanuit de jeugd-ggz is tijdens de parlementaire behandeling van de Jeugdwet zeer veel protest geweest vanuit de kinder- en jeugdpsychiatrie. Het zou volgens vele kinder- en jeugdpsychiaters niet wenselijk zijn om een knip te zetten tussen psychische en somatische zorg voor jeugdigen, omdat beide soorten klachten sterk kunnen samenhangen. Door bijna 100.000 mensen is in 2014 een petitie ondertekend om dit te voorkomen. Deze lobby heeft niet kunnen voorkomen dat de jeugd-ggz in de Jeugdwet onder de verantwoordelijkheid van gemeenten is komen te vallen.

De decentralisatie van jeugdzorg naar gemeentelijk niveau wordt aangeduid met de term transitie van jeugdzorg. Daarbij gaat het tevens om een transformatie van jeugdzorg: meer gericht op de eigen verantwoordelijkheid van kinderen en gezinnen in plaats van de regie bij de opvoeding over nemen. Hiermee heeft de gemeente er een zeer belangrijke en veelomvattende taak bijgekregen. De gemeenten hebben inmiddels veel op hun bordje: zij zijn sinds 1 januari 2015 ook verantwoordelijk voor voorzieningen op het terrein van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Sinds 1 januari 2015 is werk en inkomen (Participatiewet) eveneens gedecentraliseerd en verder hebben gemeenten nu te maken met invoering van een nieuw stelsel van passend onderwijs. Behalve al deze extra taken voor gemeenten, moeten zij de jeugdzorg met minder financiële middelen gaan uitvoeren; de decentralisatie is gepaard gegaan met flinke bezuinigingen voor de gemeenten. Er is dan ook herhaaldelijk op gewezen dat dit geen eerlijke start betekent voor de implementatie van de Jeugdwet, die eerder een extra financiële investering had verdiend voordat bezuinigd zou kunnen worden.

In de loop van 2015 zijn inmiddels verschillende resultaten gepresenteerd over de implementatie van de Jeugdwet en de werking van het nieuwe jeugdzorgstelsel. Verschillende organen monitoren hoe de implementatie van de Jeugdwet verloopt. Inmiddels zijn er verschillende rapporten verschenen van onder meer de VNG, de Transitie Autoriteit Jeugd en de Kinderombudsman en is al driemaal de Monitor Transitie Jeugd verschenen.

Over de Jeugdwet en de implementatie daarvan valt nog zeer veel te vertellen, maar dat voert hier te ver. Duidelijk is in elk geval dat er nog hard wordt gewerkt om de toegang tot jeugdhulp te optimaliseren, dat er veel zorgen en vragen zijn over privacy bij de

gegevensuitwisseling tussen betrokken instanties, en dat er wachtlijsten zijn voor jeugdhulp. De Kinderombudsman trok begin deze maand aan de bel met zijn bevinding dat gemeenten soms het kindbelang ondergeschikt maken aan financieel of organisatorisch belang. Zo hebben gemeenten ouders geprobeerd te overtuigen van de noodzaak dat andere, goedkopere hulp passender was voor hun kind. De monitor Transitie Jeugd deel drie liet deze maand weten dat vermogende ouders zelf jeugd-ggz betalen omdat zij wachtlijsten willen voorkomen en hun persoonsgegevens veilig willen stellen. Verschillende rapporten wijzen er tevens op dat er risico's zijn dat toegangsteams jeugdhulp, meestal door gemeenten georganiseerd als wijkteams, te weinig professionaliteit in huis hebben om goed in te schatten wanneer moet worden doorgepakkt en de eigen verantwoordelijkheid van het gezin en zijn netwerk zou moeten omslaan om de veiligheid van het kind voorop te stellen en voldoende te bewaken. Zowel de Transitieautoriteit Jeugd als de Kinderombudsman hebben gewezen op het risico en de zorgen over de onderdiagnose van toegangsteams.

#### **4. Spanning tussen Jeugdwet en herziene kinderbeschermingsmaatregelen**

Het zal u inmiddels duidelijk zijn dat de jeugdbeschermingswereld in de afgelopen jaren behoorlijk op zijn kop heeft gestaan; zoveel wijzigingen tegelijk in zo'n korte tijd, instellingen die zich moesten herinrichten en een ander takenpakket kregen, gemeenten die een zeer ingewikkelde nieuwe grote taak erbij hebben gekregen, en bezuinigingen alom. Dat vraagt om problemen, zou je denken. Professionals en verantwoordelijke instanties werken ondertussen keihard om dit alles in goede banen te leiden en kinderen en gezinnen niet de dupe te laten worden. Dat er nog werk aan de winkel is, blijkt scherp uit de verschillende rapporten over de implementatie van de Jeugdwet.

Maar deze ingrijpende stelselwijziging is wat mij betreft extra gecompliceerd, omdat de beide wetswijzigingen verschillende doelstellingen voor ogen staan en de beide wetstrajecten vanuit verschillende uitgangspunten zijn doorlopen. Zoals duidelijk is geworden, is een belangrijk uitgangspunt van de Jeugdwet dat gezinnen zoveel mogelijk eigen regie behouden en in hun eigen sociale netwerk naar oplossingen zoeken voor opvoed- en opgroei problemen. Dit impliceert ook het streven naar minder maatregelen van kinderbescherming, door sneller preventief hulp te bieden. De wetsherziening kinderbeschermingsmaatregelen lijkt juist uit te gaan van het sneller overnemen van de regie van ouders als dit voor de bescherming van het kind noodzakelijk is. Het belang van het kind en zijn of haar veiligheid staat voorop, en dat kan betekenen dat de rechten van ouders op de tweede rang komen. We hebben al gezien dat de laatste twee jaar in korte tijd sprake is van een sterke afname van het aantal kinderbeschermingsmaatregelen, doordat er veel minder ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen worden uitgesproken door de kinderrechter. Een nobel streven, maar laten we hiermee niet sommige kinderen in de kou staan?



Ik wil dit toelichten aan de hand van twee recente rapporten van de Inspectie Jeugdzorg, die samen met andere Inspecties als Samenwerkend Toezicht Jeugd in april en september 2015 die zijn uitgebracht naar aanleiding van calamiteiten waarbij kinderen en jongeren zijn overleden.

#### *Casus Daniëlla*

Het eerste rapport van de Inspecties over Gezinnen met geringe sociale redzaamheid is uitgebracht in april 2015 en is voorbereid naar aanleiding van de calamiteit Daniëlla uit Groningen. Wellicht heeft u over deze zaak in de medio gehoord; het ging om een meisje Daniëlla met verstandelijke beperkingen dat tijdens haar jeugd langdurig in een zorginstelling woonde, maar toen zij achttien jaar werd en dus volgens de wet volwassen was, weer bij haar moeder en stiefvader thuis kwam wonen. Zij werd als jong-volwassene door haar stiefvader om het leven gebracht; op 20 juli 2013 is zij op twintigjarige leeftijd door haar stiefvader vermoord. Haar stiefvader werd veroordeeld tot achttien jaar gevangenisstraf plus TBS; haar moeder is wegens (passieve) medeplichtigheid veroordeeld tot een gevangenisstraf van acht jaar. De vraag is hoe dit, ondanks alle zorg die binnen dit gezin was ingezet gedurende zo'n twintig jaar, heeft kunnen gebeuren. Hoe kan het dat alle professionals die betrokken waren bij dit gezin Daniëlla niet hebben kunnen beschermen?

De Inspecties hebben naar aanleiding van deze zaak een levensloop reconstructie gemaakt, waarbij een overzicht wordt gegeven van alle instellingen en professionals die bij het gezin betrokken waren. Daaruit blijkt dat op een bepaald moment, in 2002, maar liefst 27 instellingen betrokken waren bij dit gezin, waarin behalve Daniëlla ook haar twee broers opgroeiden. Ook blijkt dat uit het informele netwerk van het gezin tussen 2002 en 2013 driemaal een melding kindermishandeling werd gedaan. Het is opvallend dat deze meldingen niet kwamen van de professionals, maar juist uit de directe omgeving van het gezin. Er is nooit een onderzoek gestart door de Raad voor de Kinderbescherming naar de noodzaak van een maatregel van kinderscherming. De kinderen uit het gezin hadden chronische, meervoudige problematiek. Toch werd er geen onafhankelijke belangenbehartiger of wettelijk vertegenwoordiger geregeld toen Daniëlla achttien jaar oud werd en zij bij haar licht verstandelijk gehandicapte moeder en haar partner ging wonen. Het gezin kon duidelijk als 'zorgmijdend' worden bestempeld: telkens als het risico dreigde van hulpverlening in het gedwongen kader, wist moeder professionals te overtuigen dat zij hulp in vrijwillig kader zou accepteren. Uit het Inspectierapport blijkt een schrijnend gebrek aan samenwerking tussen professionals in al die jaren. De veiligheid van de kinderen stond bij niemand voorop en geen enkele professional besloot de regie te gaan voeren en de eindverantwoordelijkheid over de veiligheid van de kinderen naar zich toe te trekken.

De Inspectie komt tot schrikbarende conclusies: de gezamenlijke zorg en ondersteuning aan dit gezin is onvoldoende passend geweest, de vele problemen gedurende de hele levensloop zijn niet effectief en in samenhang opgepakt en op de signalen van onveiligheid voor de



kinderen is onvoldoende gehandeld door de betrokken organisaties. Daniëlla heeft de situatie thuis niet overleefd; geïnteresseerden verwijs ik naar de documentaire van Brandpunt (2 februari 2014) over deze zaak. Als verbeterpunt benoemen de Inspecties onder meer dat er meer nodig is dan het regelen van zorg aan deze gezinnen via wijkteams. Bij complexe problematiek van kinderen en ouders is meer deskundigheid en samenwerking nodig. Dat betekent wat mij betreft ook sneller doorpakken door hulpverlening in een gedwongen kader te starten waar dat nodig is.

### *Casus Ferdiyan*

Het tweede inspectierapport uit september 2015 is gestart naar aanleiding van een ernstige calamiteit die zich eind 2014 in Amsterdam heeft voorgedaan waarbij een tienjarig kind is overleden. Het ging om een jongetje, Ferdiyan, dat op straat door zijn vader is doodgeschoten. De burgemeester van Amsterdam heeft de samenwerkende inspecties gevraagd om onderzoek te doen naar de wijze waarop voorafgaand aan deze calamiteit betrokken partijen met elkaar zorg en ondersteuning aan het gezin hebben geboden en wat dit heeft betekend voor de veiligheid van de kinderen. De inspecties hebben bij dit onderzoek ook drie andere calamiteiten die zich bij gezinnen in Amsterdam hebben voorgedaan, betrokken. Ook in deze gezinnen leidde de problematiek van ouders tot veiligheidsrisico's voor de kinderen. In één geval is ook een kind overleden, in één geval was sprake van ernstige mishandeling en in één geval verbleven jonge kinderen in een vermoedelijk zeer onveilige situatie. Uit het onderzoek bleek dat alle vier de gezinnen problemen op meerdere leefgebieden had: op het gebied van financiën, huisvesting, werk en inkomen en gezondheid. Daarnaast was sprake van problematiek bij één of beide ouders in het gezin, zoals een verstandelijke beperking, psychiatrische problemen, crimineel gedrag of een verslaving. Deze problemen leverden risico's op voor de veiligheid van de kinderen.

Vanaf het moment dat de gezinnen in beeld kwamen was sprake van vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling, en bestonden er zorgen over de opvoedkundige capaciteiten en de mogelijke pedagogische verwaarlozing van de kinderen. Bij de meeste casussen was volwassenzorg betrokken bij één van de ouders, en in de casussen kwam er geen tot zeer beperkte zorg voor de kinderen in de thuissituatie tot stand. De hulp die startte, was in het vrijwillige kader; in geen van de situaties heeft een melding van een vermoeden van kindermishandeling geleid tot de inzet van hulp in gedwongen kader. Er was duidelijk sprake van zorgmijndend gedrag van ouders; er werd ofwel helemaal geen hulp geaccepteerd, of alleen de hulp waar de ouders zelf direct voordeel van zagen (zoals begeleiding om financieel zelfstandig te worden). Op veel momenten hebben er crisissen plaatsgevonden in de gezinnen die aanleiding gaven voor professionals (zoals politie, ziekenhuis en MEE) en het sociale netwerk om een melding te doen. In Amsterdam bleken bij vier verschillende organisaties en meldpunten meldingen te kunnen worden gedaan. Over alle gezinnen zijn meerdere meldingen gedaan; in één casus zijn er sinds de vorming van het gezin zelfs zeven meldingen gedaan na een crisissituatie. In totaal zijn in de vier

casussen 18 meldingen aangetroffen. Er zijn nooit meldingen gedaan door de professionals die zorg of begeleiding boden aan de ouders vanwege hun problematiek. Deze bevinding komt overeen met het eerder besproken Inspectierapport over Daniëlla.

Uit het Inspectieonderzoek blijkt dat verschillende vormen van huiselijk geweld niet als kindermishandeling werden bestempeld. Onderzoek naar aanleiding van meldingen liep op niets uit; er werden geen of nauwelijks kindsignalen van kindermishandeling gevonden en er was nauwelijks informatie over de veiligheid van de kinderen in de thuissituatie. De informatie die ouders gaven, te weten dat hun verslaving onder controle was of dat zij vrijwillig meewerkten aan hulpverlening, werd zwaar gewogen en zo konden deze zorgmijdende, vaak manipulatieve ouders een heel ander beeld schetsen van de situatie thuis.

De Inspecties concluderen dat het bij zorgmijdende gezinnen extra belangrijk is dat de betrokken professionals bij ouders en kinderen alert en proactief zijn als het gaat om de veiligheid van kinderen. De gezinnen in de vier casussen werden steeds na een crisissituatie te snel losgelaten en achteraf werd niet gecontroleerd of de gezinnen zich aan de afspraken hielden. De Inspecties vinden het zorgelijk, zo laten zij in het rapport weten, dat voor deze gezinnen geen hulp in gedwongen kader is ingezet, met andere woorden, dat niet is doorgepakt. Zij stellen dat ook onder de nieuwe wetgeving het risico bestaat dat kwetsbare gezinnen die in meer of mindere mate zorgmijdend zijn, te lang hulp in het vrijwillige kader wordt aangeboden, met tussenliggende perioden waarin hulp wordt aangehouden. Zo blijven kinderen in deze situaties in de kou staan en zijn zij onvoldoende veilig.

## **5. Balans tussen gezinsleven zonder overheidsbemoediging en veiligheid kind voorop**

Wat in de beide rapporten opvalt, is niet alleen dat zorgmeldingen en meldingen van vermoedens van kindermishandeling slechts of bijna alleen uit de eigen omgeving van de kinderen kwamen, en niet uit de omgeving van de professionals die met de gezinnen werkten, maar ook dat het zorgmijdende gezinnen blijkbaar lukt om buiten de jeugdbescherming te blijven en niet met hulpverlening in gedwongen kader te maken te krijgen. Met een hoog *'keeping up appearances'* gehalte en manipulatieve manieren om met hulpverleners om te gaan lukte het deze ouders om veel hulpverleners buiten de deur te houden, terwijl kinderen thuis bepaald niet veilig waren. Verder was de hulp gericht op de volwassenen, de ouders, en was de hulp onvoldoende gericht op de kinderen uit deze gezinnen. Wat betekent dit nu als wij de uitgangspunten van de nieuwe Jeugdwet en de herziene regeling ten aanzien van de maatregelen van kinderschermingsmaatregelen opnieuw onder de loep nemen?

Met de nieuwe Jeugdwet is de roep om ouders zelf verantwoordelijk te houden en met hun eigen netwerk oplossingen voor de problemen te zoeken, vergroot. Er zal dus in de praktijk

waarschijnlijk nog langer worden gewacht voordat van doorpakken sprake is en de kinderrechter om een maatregel van kinderbescherming zal worden verzocht. Dit brengt als extra voordeel met zich mee dat vrijwillige hulp in de thuissituatie voor gemeenten veel goedkoper is dan hulp in een gedwongen kader met een maatregel van kinderbescherming. Dit uitgangspunt om zeer terughoudend om te gaan met gedwongen hulpverlening om kinderen te beschermen, past in situaties waarin ouders vol goede wil zijn, veelal zelf aan de bel trekken dat hulp nodig is en bereid zijn om mee te werken aan de benodigde hulpverlening. Maar dit uitgangspunt werkt niet voor de eerder genoemde zorgmijdende ouders die nu juist geen bemoeienis van anderen willen met hun gezinssituatie. Voor kinderen van deze ouders is het nu juist zaak dat een professional durft door te pakken zodat de situatie wordt voorgelegd aan de kinderrechter, die hulpverlening in gedwongen kader kan opleggen. Zodoende kunnen ouders niet langer zorg mijden, omdat een jeugdbeschermer in dienst van een gecertificeerde instelling dan volgens de wet verplicht is om het kind te beschermen en zijn belangen te bewaken. Dat neemt natuurlijk niet weg dat ook dan nog zeer ernstige incidenten kunnen plaatsvinden; denk aan de peuter Savanna die in 2003 door haar moeder en stiefvader om het leven werd gebracht, terwijl zij door de kinderrechter onder toezicht was gesteld en door een jeugdbeschermer werd begeleid. Maar een gedwongen hulpverleningskader betekent in elk geval dat de overheid er alles aan heeft gedaan om de veiligheid van een kind te bewaken.

## 6. Ten slotte

Met deze lezing heb ik getracht u vanuit de nieuwe Jeugdwet en de herziening van de maatregelen van kinderbescherming inzicht te geven in de moeilijke dagelijkse praktijk waarin kinderen en ouders professionele hulp ontvangen, maar tegelijk kinderen ook beschermd moeten worden tegen onveilige situaties thuis. Natuurlijk wil elk kind het liefst thuis blijven, zelfs als daar vreselijke dingen gebeuren, en heeft elk kind recht op een ongestoord gezinsleven. Maar ook heeft elk kind recht op bescherming tegen kindermishandeling.

Hoe we in onze samenleving de balans zien tussen overheidsbemoeienis en eigen regie van gezinnen, verandert in de tijd. Wij komen uit een tijd waarin relatief snel tot hulpverlening in gedwongen kader werd beslist, en zijn nu een periode ingestapt waarin juist zo veel en zo lang mogelijk wordt geprobeerd om vanuit de thuissituatie in vrijwillig kader de benodigde hulp te realiseren. Dat dit niet in alle situaties heilzaam is, moge duidelijk zijn geworden uit de beide rapporten van de samenwerkende inspecties. Ik hoop dan ook dat daar waar de risico's voor kinderen thuis groot zijn, professionals en anderen die op de hoogte zijn van onveilige gezinssituaties aan de bel durven te trekken en niet loslaten totdat dit leidt tot actie in de vorm van doorpakken. Daarbij moeten maatregelen van kinderbescherming voldoende gebruikt blijven worden om kinderen te beschermen tegen onveilige situaties bij ouders die zorg mijden. Hiermee doen wij recht aan de boodschap die prof. Cleveringa

zoveel jaren geleden uitstraalde: opkomen voor de kwetsbaren in de samenleving, vooral als zij dat zelf niet kunnen, en je nek uit durven steken, in dit geval voor kinderen die thuis niet veilig of niet veilig genoeg zijn.

Ik dank u voor uw aandacht.

Prof.mr.drs. Mariëlle R. Bruning