

# Jeugdbeschermingsstelsels: Een blik over de grens

DUITSLAND



NEDERLAND



ZWEDEN



*Machtsevenwicht tussen burger en  
overheid bij het verzoeken van en beslissen  
tot jeugdbeschermingsmaatregelen in  
Nederland, Duitsland en Zweden*

Masterscriptie Jeugdrecht  
R. Passchier  
Juli 2022



Universiteit  
Leiden

Naam: Rosa Passchier

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Datum: 1 juli 2022

Scriptiebegeleiders: Prof. mr. drs. M.R. Bruning en mr. N.U. van Capelleveen

Aantal woorden: 16.466

Trefwoorden: Jeugdbeschermingsstelsels, toekomstscenario, rechtsvergelijking

## Voorwoord

De eerste keer dat ik tegen haperend jeugdbeschermingsstelsel aanliep, was tijdens een case review dat ik verrichte namens de Openbare Orde en Veiligheid gemeente Groningen. Hier constateerde ik een gebrek aan samenwerking tussen ketenpartners die betrokken waren bij een problematisch gezin in Groningen. Daarnaast vernam ik dat het opleggen van een ondertoezichtstelling niet altijd betekent dat een kind de juiste hulp ontvangt. Zo stond één van de kinderen al een tijd onder toezicht, maar was er telkens geen gezinsvoogd beschikbaar ter uitvoering van de maatregel. Deze gebreken in het jeugdbeschermingsstelsel frustreerden mij enorm. Toen Mariëlle Bruning de mogelijkheid bood om een scriptieonderzoek te schrijven over een eventueel herziend jeugdbeschermingsstelsel, wist ik het zeker: dit wordt mijn scriptieonderwerp. Geen moment heb ik hiervan spijt gehad. Het was ontzettend interessant om de Duitse en Zweedse jeugdbeschermingsstelsels te onderzoeken en erachter te komen dat er veel verschillende manieren bestaan om een stelsel in te richten.

Een scriptie schrijven zonder concreet toetsingskader was een grote uitdaging. De positieve feedback van Mariëlle Bruning en Nina van Capelleveen heeft mij hierin gelukkig erg geholpen. Hiervoor wil ik hen graag bedanken. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de Duitse en Zweedse professionals die de vergaarde kennis over de landen voor mijn scriptie konden bevestigen. Ten slotte waardeer ik enorm de samenwerking in de afgelopen zes maanden met Imaani Stegeman en Demi Onclin. Samen hebben wij een overkoepelende conclusie geschreven met een aantal aanbevelingen voor het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel. Het was erg leerzaam om te discussiëren over de inrichting van de verschillende jeugdbeschermingsstelsels. Ik hoop dat onze bevindingen kunnen bijdragen aan nieuwe ideeën over een toekomstig jeugdbeschermingsstelsel. Eén ding is namelijk zeker. In het belang van alle kinderen in Nederland moet er iets veranderen.

Rosa Passchier

Leiden, juli 2022

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>3</b>
<b>Lijst van afkortingen.....</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1 - Inleiding .....</b>	<b>7</b>
1.1    Introductie van het onderwerp .....	7
1.2    Machtsevenwicht.....	8
1.3    Jeugdbeschermingsstelsels.....	9
1.4    De onderzoeksvraag .....	10
1.5    Opbouw .....	12
1.6    Methode en afbakening .....	12
<b>Hoofdstuk 2 – Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel.....</b>	<b>17</b>
2.1    Inleiding .....	17
2.2    Historische achtergrond .....	17
2.3    De inrichting van het huidige jeugdbeschermingsstelsel.....	20
2.4    Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming.....	27
2.5    Tussenconclusie .....	31
<b>Hoofdstuk 3 – Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel .....</b>	<b>32</b>
3.1    Inleiding .....	32
3.2    De inrichting van het Duitse jeugdbeschermingsstelsel.....	32
3.3    Het waarborgen van machtsevenwicht.....	38
3.4    Tussenconclusie .....	41
<b>Hoofdstuk 4 – Het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel.....</b>	<b>42</b>
4.1    Inleiding .....	42
4.2    De inrichting van het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel.....	42
4.3    Het waarborgen van machtsevenwicht.....	48
4.4    Tussenconclusie .....	50
<b>Hoofdstuk 5 – Het rechtsvergelijkend onderzoek.....</b>	<b>51</b>
5.1    Inleiding .....	51
5.2    Typologieën jeugdbeschermingsstelsels .....	51

5.3	Rechtsvergelijking tussen Nederland, Duitsland en Zweden .....	54
5.4	Alternatieven voor het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel .....	57
5.5	Tussenconclusie .....	60
<b>Hoofdstuk 6 – Conclusie en aanbevelingen .....</b>		<b>61</b>
<b>Literatuurlijst .....</b>		<b>64</b>
<b>Officiële publicaties .....</b>		<b>73</b>
<b>Bijlage 1: Schematisch overzicht .....</b>		<b>74</b>
<b>Bijlage 2: Overkoepelende conclusie .....</b>		<b>75</b>

## Lijst van afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
AMHK	Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
IVRK	Verdrag inzake de Rechten van het Kind
JenV	Justitie en Veiligheid
Jw	Jeugdwet
LVU	Wet betreffende gedwongen jeugdhulp
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SGB VII	Sozialgesetzbuch Achten Buch
SoL	Wet op de sociale voorzieningen
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTO	Verzoek tot onderzoek
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

# Hoofdstuk 1 - Inleiding

## 1.1 Introductie van het onderwerp

Famke. Een veertienjarig meisje dat eind 2020 door haar eigen vader is doodgeschoten in Amsterdam. In de negentien maanden voorafgaand aan het overlijden van Famke waren er, vanwege de ernstige zorgen om haar, elf instanties betrokken bij het gezin. Toch is er niet tijdig en daadkrachtig ingegrepen. Het verhaal van Famke is een duidelijk voorbeeld van de tekortschietende jeugdbescherming. Het gebrek aan regie in de zorg, de lange wachtlijsten, de slechte informatiedeling en het gebrek aan institutioneel vertrouwen tussen de instellingen worden als oorzaken hiervoor aangehaald in de rapporten van de inspecties.<sup>1</sup>

Dat het huidige systeem van jeugdbescherming faalt, blijkt niet alleen uit de zaak van Famke. In de afgelopen jaren is er veelvuldig kritiek geleverd op het huidige stelsel.<sup>2</sup> Daarom is in maart 2021, in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), een nieuw scenario voor jeugdbescherming opgesteld: het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (hierna: toekomstscenario).<sup>3</sup> Dit toekomstscenario bevat onder andere een samenvoeging van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de gecertificeerde instellingen in één instantie: het Regionaal Veiligheidsteam.

De voorgestelde organisatorische verandering roept kritiek op. De RvdK noemt dat de rechtsbescherming voor ouders en minderjarigen met betrekking tot het onafhankelijk onderzoek ten behoeve van een verzoekschrift aan de rechter niet is geborgd in het toekomstscenario.<sup>4</sup> De term *onafhankelijk* speelt hierbij een belangrijke rol. De RvdK is een losse, onafhankelijke schakel binnen de huidige jeugdbescherming en voorziet de rechter van onafhankelijk advies, op basis waarvan deze een weloverwogen beslissing

---

<sup>1</sup> Onderzoeksrapport Onmacht 2021.

<sup>2</sup> Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering 2019.

<sup>3</sup> Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021.

<sup>4</sup> Internetconsultatie toekomstscenario reactie RvdK 2021, p. 3.

kan maken.<sup>5</sup> In de volgende paragraaf zal blijken dat de huidige positie van de RvdK een manier is waarop het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel poogt het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.

## 1.2 Machtsevenwicht

Dit onderzoek richt zich op het machtsevenwicht tussen burger en overheid in het jeugdbeschermingsstelsel. In dit onderzoek wordt met de term ‘machtsevenwicht’ bedoeld dat de machtsverhouding tussen burger en overheid in evenwicht is. Met name in het kader van jeugdbescherming is het van belang om de machtsverhouding tussen de gezinnen en de overheid tot op zekere hoogte gelijk te trekken, omdat de burger door de bevoegdheid van de overheid tot het ingrijpen in het gezinsleven al snel in een onmachtige positie verkeert. Gezien het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven uit artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden (EVRM) is het ingrijpen door middel van jeugdbeschermingsmaatregelen immers een zwaar middel van de overheid.<sup>6</sup> Daarom dient hier terughoudend en zorgvuldig mee om te worden gegaan.<sup>7</sup>

Eén van de manieren om het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen is door de overheidsmacht te verdelen en hierdoor machtsmisbruik en machtsconcentratie tegen te gaan. Op grond van de trias politica van de Franse filosoof Montesquieu dienen daarom de basistaken van de staat te worden verdeeld over verschillende staatsorganen.<sup>8</sup> Volgens de gematigde opvatting van de trias politica gaat het niet zozeer om een strikte machtenscheiding, maar om een machtspreiding. Door het bewerkstelligen van controle en evenwicht tussen de staatsmachten wordt voorkomen dat één van de autoriteiten te veel macht krijgt. Dit wordt ook wel het systeem van checks and balances genoemd.<sup>9</sup> Hierbij kan worden gedacht aan het

---

<sup>5</sup> Raad voor de Kinderbescherming, ‘Over ons’, [kinderbescherming.nl](http://kinderbescherming.nl).

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 14-15. Zie in het kader van artikel 8 EVRM ook: artikel 8 en 18 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK); artikel 7 van Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

<sup>7</sup> Lam 2021, p. 16-17.

<sup>8</sup> Van der Wilk – van Baren 2009, p. 6

<sup>9</sup> De Blois 2016, p. 63.



beperken van de macht van individuele politici en politieke instanties, in combinatie met onafhankelijke controle- en handhavingsorganisaties als instrumenten om misbruik door de overheid tegen te gaan.<sup>10</sup>

In het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel wordt op basis van machtspreiding, onder andere door middel van de onafhankelijke positie van de RvdK, gepoogd een machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.<sup>11</sup> Het toekomstscenario, waarin de RvdK als zodanig opgaat in het Regionaal Veiligheidsteam, doet daarom de vraag rijzen of ook met een andere inrichting van het jeugdbeschermingsstelsel kan worden gepoogd het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.

### **1.3 Jeugdbeschermingsstelsels**

Uit het IVRK volgt de verplichting voor lidstaten om een geïntegreerd en effectief jeugdbeschermingsstelsel te ontwikkelen. Op grond van artikel 19 IVRK dienen lidstaten minderjarigen te beschermen tegen alle vormen van geweld. Deze positieve verplichting is tevens in artikel 3 lid 2 juncto artikel 3 lid 3 IVRK opgenomen, waarin wordt gesteld dat lidstaten minderjarigen verzekeren van de bescherming en de zorg die zij nodig hebben.

Het Kinderrechtencomité van de Verenigde Naties (VN) adviseert lidstaten om een nationaal coördinatiekader inzake geweld tegen minderjarigen te ontwikkelen. Volgens het comité bevat dit kader onder meer: een kinderrechten benadering, een genderdimensie van geweld tegen minderjarigen en primaire preventie.<sup>12</sup> Hoe daadwerkelijk vorm wordt gegeven aan een dergelijk jeugdbeschermingsstelsel wordt aan de lidstaten zelf overgelaten, schrijven Bruning en Doek.<sup>13</sup> De uitgangspunten wat betreft de juridische, institutionele en dienstverleningsinfrastructuren verschillen

---

<sup>10</sup> Da Ros & Taylor, *Revista Direito GV* 2021/17, p. 2.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 14-15

<sup>12</sup> Voor de overige elementen van effectieve jeugdbeschermingsstelsels, zie: UN Committee on the Rights of the Child 2011, par. 72.

<sup>13</sup> Bruning & Doek 2021, p. 4.

immers per land. Hetzelfde geldt voor de culturele gewoontes en professionele competenties.<sup>14</sup>

Naast het VN-Kinderrechtencomité stelt ook UNICEF een aantal aanknopingspunten voor de invulling van een effectief jeugdbeschermingsstelsel. UNICEF hanteert een benadering van jeugdbescherming die ervoor moet zorgen dat minderjarigen worden beschermd in overeenstemming met al hun rechten.<sup>15</sup> Daarbij benoemt UNICEF een aantal cruciale componenten waaraan een effectief jeugdbeschermingsstelsel dient te voldoen, waaronder: een robuust wettelijk en regelgevend kader; effectieve bestuursstructuren, inclusief coördinatie tussen overheidsdepartementen (tussen niveaus van decentralisatie en tussen formele en informele actoren); een continuüm van diensten (zoals preventie en reactie); minimumnormen en toezicht; menselijke, financiële en infrastructurele middelen; en maatschappelijke participatie met respect voor de mening van de minderjarige.<sup>16</sup> Hoewel deze aanknopingspunten enige houvast bieden, benoemt UNICEF echter niet hoe een jeugdbeschermingsstelsel daadwerkelijk ingericht dient te worden.

Gelet op het voorgaande bestaat er geen wettelijk internationaal kader waaraan het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel dient te voldoen. Nu er enkel aanknopingsfactoren voorhanden zijn, kan het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel niet getoetst worden aan een internationaal toetsingskader. Het is daarom leerzaam om naar de jeugdbeschermingsstelsels van andere omliggende Europese landen te kijken. Om die reden maakt deze scriptie gebruik van rechtsvergelijkend onderzoek.

#### **1.4 De onderzoeksvraag**

De kritiek van de RvdK op het toekomstscenario, zoals omschreven in de inleiding, roept een aantal vragen op. Is onafhankelijk onderzoek en advies de enige manier waarop machtsevenwicht kan worden gewaarborgd in het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot

---

<sup>14</sup> UN Committee on the Rights of the Child 2011, par. 71.

<sup>15</sup> UNICEF 2019, p. 3.

<sup>16</sup> Idem, p. 6.

jeugdbeschermingsmaatregelen? En op welke manier pogen andere Europese landen dit machtsevenwicht te waarborgen? Deze scriptie bestudeert hiervoor het Nederlandse, Duitse en Zweedse jeugdbeschermingsstelsel.

De onderzoeksvraag van deze scriptie luidt als volgt:

*Op welke wijzen pogen de jeugdbeschermingsstelsels van Nederland, Duitsland en Zweden het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen en in hoeverre vormt de vergelijking tussen de landen een aanleiding om de inrichting van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel aan te passen, al dan niet zoals voorgesteld in het toekomstscenario?*

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag staan de volgende deelvragen centraal:

1. Hoe zijn het huidige Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel en het voorgestelde stelsel uit het toekomstscenario ingericht, en op welke wijze poogt het huidige stelsel het machtsevenwicht tussen burger en overheid ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen te waarborgen?
2. Hoe is het Duitse jeugdbeschermingsstelsel ingericht en op welke wijze poogt dit stelsel het machtsevenwicht tussen burger en overheid ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen te waarborgen?
3. Hoe is het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel ingericht en op welke wijze poogt dit stelsel het machtsevenwicht tussen burger en overheid ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen te waarborgen?
4. In hoeverre kan de vergelijking tussen de verschillende manieren waarop de jeugdbeschermingsstelsels van Nederland, Duitsland en Zweden pogen het machtsevenwicht tussen overheid en burger te waarborgen leiden tot het oordeel dat het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen op een andere manier kan worden ingericht, al dan niet zoals voorgesteld in het toekomstscenario?

## **1.5 Opbouw**

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag beschrijft hoofdstuk 2 de inrichting van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel, de historische achtergrond en de manier waarop het jeugdbeschermingsstelsel poogt het machtsevenwicht te waarborgen tussen burger en overheid ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen. In dit hoofdstuk komt tevens het toekomstscenario aan bod. Vervolgens onderzoekt hoofdstuk 3 het Duitse jeugdbeschermingsstelsel en hoofdstuk 4 het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel, waarbij in individuele paragrafen het machtsevenwicht aan bod komt. Hoofdstuk 5 geeft daarna een rechtsvergelijking tussen Nederland, Duitsland en Zweden. Hierin wordt geanalyseerd in hoeverre de vergelijking een aanleiding vormt het machtsevenwicht tussen burger en overheid in Nederland op een andere manier te waarborgen ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen. Tot slot geeft hoofdstuk 6 een conclusie met een antwoord op de hoofdvraag.

## **1.6 Methode en afbakening**

### **1.6.1 Onderzoek naar Europese jeugdbeschermingsstelsels**

Deze scriptie maakt deel uit van een onderzoek naar de organisatie van de jeugdbeschermingsstelsels in omliggende Europese landen. In het specifiek richt deze scriptie zich op de landen Duitsland en Zweden. Twee medestudenten, Imaani Stegeman en Demi Onclin, onderzoeken daarnaast respectievelijk Vlaanderen, Frankrijk, Denemarken en Noorwegen. Elke afzonderlijke scriptie bevat als bijlagen een schematisch overzicht en een overkoepelende conclusie.

Het onderzoek sluit bovendien aan bij een parallel onderzoek naar de grond en procedurele aspecten van uithuisplaatsingen in Nederland en omliggende Europese landen door Shania Stukker, Fien Goossens en Gigi van der Erve. Dit onderzoek bestudeert dezelfde landen zodat de onderzoeken gezamenlijk een bijdrage kunnen leveren aan nieuwe inzichten binnen de Nederlandse jeugdbescherming.

### 1.6.2 Verantwoording gekozen landen

Deze scriptie heeft allereerst gekozen voor een vergelijking met Duitsland, omdat er overeenkomsten bestaan tussen het Nederlandse en Duitse jeugdbeschermingsstelsel. Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel kent immers een instantie vergelijkbaar met de RvdK, namelijk het *Jugendämter*. Het Jugendämter heeft echter een breder takenpakket dan de RvdK en is verantwoordelijk voor alles wat met (de ondersteuning van) minderjarigen en gezinnen te maken heeft, zoals kinderopvang, jongerenwerk en opvoedondersteuning.<sup>17</sup> Het Jugendämter werkt daarnaast samen met non-gouvernementele kind- en jeugdzorgorganisaties.<sup>18</sup> Het bredere takenpakket van het Jugendämter maakt dat de professionals een zogenaamd dubbelmandaat hebben en zowel betrokken zijn bij de ondersteuning en begeleiding van een gezin, als bij het besluit om een zaak voor te dragen aan de rechter.<sup>19</sup> Voor deze scriptie is het interessant om te onderzoeken hoe het Jugendämter is georganiseerd, welke rol zij hebben in het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen en op welke manier wordt gepoogd het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.

Ten tweede is het relevant om voor dit onderzoek het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel te onderzoeken, omdat dit land geen gespecialiseerde jeugd- of familierechters kent. In beslissingen omtrent jeugdbeschermingsmaatregelen is de rechtbank daardoor volledig afhankelijk van het onderzoek van de sociale dienst.<sup>20</sup> De sociale dienst is, net zoals in Duitsland, zowel verantwoordelijk voor het bieden van ondersteuning aan het gezin, het doen van onderzoek naar een melding van jeugdbescherming, het indienen van een verzoek tot jeugdbescherming bij de rechter als het faciliteren van het ondersteuningsaanbod. Hierdoor hebben professionals bij de sociale dienst ook een dubbelmandaat.<sup>21</sup> Het is interessant om te onderzoeken hoe de sociale raad is georganiseerd en op welke manier wordt gepoogd het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.

---

<sup>17</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 14. Zie voor een opsomming van verantwoordelijkheden: Witte e.a. 2016, p. 1-2.

<sup>18</sup> Merkel-Holguín, Fluke & Krugman 2019, p. 101.

<sup>19</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 17.

<sup>20</sup> Idem, p. 41.

<sup>21</sup> Idem, p. 35.

Gelet op de beperkte beschikbare informatie over de jeugdbeschermingsstelsels van Duitsland en Zweden zal contact worden gelegd met deskundigen uit de jeugdbeschermingsketen van deze landen.<sup>22</sup> Ten slotte is er bewust niet gekozen voor een rechtsvergelijking met het Verenigd Koninkrijk, omdat dit land een common law systeem kent.

### **1.6.3 Aspecten van rechtsvergelijkend onderzoek**

Voor het verrichten van een rechtsvergelijking tussen verschillende jeugdbeschermingsstelsels is het van belang om een aantal aspecten van rechtsvergelijkend onderzoek in ogenschouw te nemen.

Een rechtsvergelijkend onderzoek kan verschillende doelen hebben. Eén daarvan is het blootleggen van argumenten die in de Nederlandse literatuur niet of nauwelijks voorkomen, maar voor het Nederlandse recht wel van belang kunnen zijn. Daarnaast kan uit een rechtsvergelijkend onderzoek blijken hoe andere keuzes in de praktijk werken, zodat zij een inspiratie kunnen bieden voor het wenselijke recht.<sup>23</sup> In deze scriptie zal het rechtsvergelijkend onderzoek aansluiten bij het tweede doel. De vergelijking met de jeugdbeschermingsstelsels van Duitsland en Zweden leidt weliswaar niet tot inspiratie voor het wenselijke recht, maar wellicht wel tot een wenselijke inrichting van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel.

Voor een rechtsvergelijkend onderzoek is het bovendien relevant om te kijken naar de eventuele uitdagingen van een dergelijk methode. Zo noemt Maurice Adams dat een buitenlands stelsel pas op betekenisvolle wijze bestudeerd kan worden wanneer de context expliciet duidelijk is waarin het recht van een ander land functioneert en betekenis krijgt.<sup>24</sup> Daarnaast stelt John Bell dat het volledige institutionele kader in een land dient te worden begrepen. Denk hierbij aan de organisatie van het rechtssysteem, zijn juridische concepten en de relaties tussen de juridische instellingen. In het eigen nationale systeem is hier immers al stilzwijgende kennis van. Bell benoemt ook dat de

---

<sup>22</sup> De inleiding van de hoofdstukken over de desbetreffende jeugdbeschermingsstelsels beschrijven met welke professionals contact is gelegd.

<sup>23</sup> Verheul 2018, p. 4.

<sup>24</sup> Adams, *TvPr* 2018/55, p. 899.

‘rechtsvergelijker’ een standpunt moet innemen over de vergeleken systemen, maar niet zonder meer de conclusie kan trekken dat één van de beide systemen beter, eerlijker of rechtvaardiger is. Bovendien onderzoekt de rechtsvergelijker volgens Bell geen interne standpunten van professionals.<sup>25</sup>

Ten slotte dient te worden opgemerkt er niet een perfect systeem bestaat. Volgens Connolly en Katz kan een jeugdbeschermingsstelsel slechts effectief zijn indien het aansluit bij de cultureel-maatschappelijke context van een bepaald land.<sup>26</sup> Om die reden kan dus niet vanzelfsprekend worden aangenomen dat de stelsels uit de onderzochte landen ook passend zijn voor Nederland. Een onderzoek naar andere landen kan daarentegen wel degelijk leiden tot nieuwe inzichten voor het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel. Geheel in die lijn wordt in de analyse in hoofdstuk 5 aangesloten bij het model van Connolly en Katz. Zij hanteren een model waarin jeugdbeschermingsstelsels kunnen worden ingedeeld in vier categorieën. Deze categorisering is effectief voor het vergelijken van de stelsels.

#### **1.6.4 Afbakening en beperkingen**

Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel bevat veel interessante onderwerpen om te onderzoeken. Vanwege de omvang van de scriptie dient het onderwerp echter te worden afgebakend.

Deze scriptie hanteert allereerst de term ‘jeugdbeschermingsstelsel’. Een jeugdbeschermingsstelsel bestaat uit een volledig scala aan activiteiten en processen die in een rechtsgebied aanwezig zijn om misbruik en verwaarlozing te voorkomen, te reageren op zorgen en beschuldigingen met betrekking tot misbruik of verwaarlozing van minderjarigen, minderjarigen en gezinnen waar misbruik heeft plaatsgevonden te beschermen en te ondersteunen, en daders te bestraffen van misbruik.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Bell 2011, p. 175-176.

<sup>26</sup> Connolly & Katz, *Child Abuse Review* 2019, p. 386.

<sup>27</sup> Idem, p. 382.

Daarnaast richt de scriptie zich alleen op het gedwongen kader van het jeugdbeschermingsstelsel. Het Nederlandse vrijwillige kader, ook wel de vrijwillige jeugdhulpverlening, zal buiten beschouwing worden gelaten. Deze scriptie richt zich ten slotte alleen op de voorfase van jeugdbeschermingsmaatregelen. Dit houdt in dat het enkel gericht is op het onderzoek van de RvdK wat voorafgaand plaatsvindt aan een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel bij de kinderrechter. De onafhankelijke toetsende taak van de RvdK na twee jaar ondertoezichtstelling met uithuisplaatsing zal geen onderdeel uitmaken van het onderzoek.

Ten slotte dient te worden opgemerkt dat dit onderzoek geen uitspraken doet over de vraag in hoeverre daadwerkelijk sprake is van een machtsevenwicht. Het focust zich enkel op de manier waarop de inrichting van het jeugdbeschermingsstelsel streeft naar een machtsevenwicht tussen burger en overheid. Om deze reden wordt gesproken van 'pogen' tot het waarborgen van het machtsevenwicht tussen burger en overheid.



## Hoofdstuk 2 – Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel

### 2.1 Inleiding

De kritiek van de RvdK over zijn onafhankelijke positie in het toekomstscenario roept een aantal vragen op. Onder meer de vraag wat de gedachte is achter de onafhankelijke positie van de RvdK en op welke wijze dit bijdraagt aan het waarborgen van het machtsevenwicht tussen burger en overheid binnen het jeugdbeschermingsstelsel. Ter beantwoording van deze vragen is het van belang om allereerst de historische achtergrond van het jeugdbeschermingsstelsel te onderzoeken. Daarna beschrijft de derde paragraaf de inrichting van het huidige jeugdbeschermingsstelsel, waarbij een focus ligt op de instanties die verantwoordelijk zijn voor het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen. Hierbij zal worden onderzocht hoe deze instanties pogen het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Vervolgens zet de vierde paragraaf een nieuwe opzet van het jeugdbeschermingsstelsel uiteen, zoals het toekomstscenario dat schetst. De beschrijving van het toekomstscenario is relevant, omdat de kritiek op het toekomstscenario de aanleiding vormt van deze scriptie. Ten slotte geeft de vijfde paragraaf een tussenconclusie.

### 2.2 Historische achtergrond

De eerste maatregelen van jeugdbescherming zijn in het Nederlandse recht ingevoerd in 1905. Het instrumentarium is daarmee al ruim honderd jaar oud. Jeugdbescherming is uiteraard van alle tijden, maar een geïnstitutionaliseerde vorm waarin zij vandaag de dag plaatsvindt, was vroeger niet aan de orde. Zo was de minderjarige in de oudheid slechts 'object' van ouders.<sup>28</sup>

Pas in de negentiende eeuw wijzigde deze visie op de minderjarige cruciaal. In 1874 werd het Kinderwetje van Houten ingevoerd, waardoor de positie van minderjarigen verbeterde. De toenemende aandacht voor de jeugdige als beschermingsobject leidde ertoe dat de zorg van de overheid voor de belangen van de jeugdige zich uitstreekte tot het civiele recht.<sup>29</sup> Een belangrijke initiatiefnemer voor ons huidige

---

<sup>28</sup> Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 259 & p. 265.

<sup>29</sup> Hermans 1984, p. 15.

jeugdbeschermingsrecht was de advocaat Asser, die voor in die tijd (1897) vergaande voorstellen deed omtrent onder meer de ontzetting uit de ouderlijke macht. In datzelfde jaar diende de toenmalige Minister van Justitie Van der Kaay een wetsvoorstel in dat toezag op de invoering van jeugdbeschermingsmaatregelen.<sup>30</sup> Het voorstel ging voor velen niet ver genoeg, waardoor minister Van der Linden een jaar later een nieuw wetsvoorstel presenteerde. Dit wetsvoorstel heeft uiteindelijk in 1905 geleid tot de inwerkingtreding van een wet die de mogelijkheid creëerde om als overheid in te grijpen in de ouderlijke macht, dankzij de invoering van de jeugdbeschermingsmaatregelen 'ontzetting, 'ontheffing' en 'toevertrouwing'.<sup>31</sup> Als gevolg van de inwerkingtreding van het jeugdbeschermingsrecht werden particuliere organisaties (voogdijinstellingen en particuliere inrichtingen) en overheidsinstanties (voogdijraden, tuchtscholen en rijksinrichtingen) opgericht.<sup>32</sup>

De wet opende met de invoering van jeugdbeschermingsmaatregelen de mogelijkheid het ouderlijk gezag te ontnemen. Er moest daarbij zekerheid bestaan dat het gezag in betere handen zou overgaan. Die zekerheid werd uitdrukkelijk niet gezocht bij een overheidsorgaan, maar bij het particulier initiatief.<sup>33</sup> 'Waar ouderliefde te kort schiet, behoren naastenliefde en burgerzin de taak over te nemen', aldus de MvT bij de burgerlijke kindervetwet.<sup>34</sup> In 1905 ontwikkelde zich de voorloper van de RvdK, de Voogdijraad. Dit was een overheidsinstelling die formeel verantwoording diende af te leggen aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV). De Voogdijraad was opgericht als neutraal orgaan tussen overheid en particulier initiatief, en had de taak om de benodigde informatie aan de rechtbank te verschaffen bij het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel. In elke zaak stelde de Voogdijraad standaard een eigen onderzoek in en legde de uitkomsten vast in een rapport. De Voogdijraad en de rechter konden beiden een gezinsvoogd aanstellen bij een ontheffing of ontzetting van het

---

<sup>30</sup> *Kamerstukken II 1896/97*, 201, nr. 1-4.

<sup>31</sup> Dane 2006, p. 33-34.

<sup>32</sup> Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 266.

<sup>33</sup> Doek 1978, p. 11.

<sup>34</sup> Wortman, *FJR* 2006/89.

ouderlijk gezag.<sup>35</sup> De voornaamste taken van de Voogdijraad waren: het voorlichten van en het verzoeken aan de rechter, uitvoerende taken en een toezichthoudende taak.<sup>36</sup>

De hiervoor genoemde jeugdbeschermingsmaatregelen bleken niet voor alle gevallen passend. Om die reden werd in 1921 een tweede maatregel van jeugdbescherming ingevoerd, de ondertoezichtstelling. Daarnaast werd een gespecialiseerde kinderrechter ingevoerd, die beslissingen moest gaan nemen over de eventuele oplegging van jeugdbeschermingsmaatregelen.<sup>37</sup> De kinderrechter behoorde constant op de hoogte te zijn van de minderjarige en het gezin.<sup>38</sup> Als gevolg van de Tweede Wereldoorlog nam het opleggen van jeugdbeschermingsmaatregelen toe, waardoor de noodzaak ontstond tot een omvangrijke reorganisatie van het jeugdbeschermingsstelsel.<sup>39</sup> Uiteindelijk werd in 1956 het jeugdbeschermingsstelsel gereorganiseerd, waarbij de Voogdijraden werden vervangen door de Raden voor de Kinderbescherming.<sup>40</sup>

Decennia gingen voorbij zonder ingrijpende wijzigingen in het jeugdbeschermingsstelsel. Toen in 1995 in Nederland het IVRK in werking trad, werden tegelijkertijd de jeugdbeschermingsmaatregelen onderworpen aan een herziening. De kinderrechter had vóór 1995 een dubbelfunctie, waarbij hij enerzijds minderjarigen onder toezicht stelde en anderzijds verantwoordelijk was voor het toezicht op de uitvoering ervan. Om de rol van de kinderrechter te verduidelijken en diens onafhankelijkheid te verzekeren (in verband met artikel 6 EVRM) veranderde in 1995 de bevoegdheid van de rechter van leidend naar lijdelijk. De kinderrechter kon sindsdien enkel op een verzoek beslissen, waardoor rechtspraak en uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen van elkaar werden gescheiden.<sup>41</sup> De verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van de ondertoezichtstelling berustte voortaan bij de gezinsvoogdijinstelling.<sup>42</sup> Een jaar later zijn de regionale Raden voor de

---

<sup>35</sup> Dane 2006, p. 40-42.

<sup>36</sup> Wortman, *FJR* 2006/89.

<sup>37</sup> Hermans 1984, p. 99.

<sup>38</sup> *Kamerstukken II* 1919/20, 490, nr. 3, p. 4.

<sup>39</sup> Hermans 1984, p. 125.

<sup>40</sup> *Kamerstukken II* 1952/53, 2814, nr. 3, p. 16-17.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 3.

<sup>42</sup> Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 316.

Kinderbescherming vervangen door één landelijke Raad voor de Kinderbescherming. Deze landelijke Raad valt sindsdien onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>43</sup>

Een aantal andere belangrijke wijzigingen hebben in de jaren daarna plaatsgevonden. Zo zijn de gezinsvoogdijinstellingen opgegaan in Bureau Jeugdzorg in 2005 en werd de instantie belast met de uitvoering van de ondertoezichtstelling.<sup>44</sup> Tien jaar later trad de Wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen in werking. De maatregelen 'onthefing' en 'ontzegging' werden vervangen door één jeugdbeschermingsmaatregel: de maatregel tot beëindiging van het gezag.<sup>45</sup> Toen in 2015 de nieuwe Jeugdwet van kracht ging, werd een decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten gerealiseerd. Gemeenten werden met ingang van de wet verantwoordelijk voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opvoedproblemen. De Bureaus Jeugdzorg werden vervangen door gecertificeerde instellingen, die vanaf dat moment verantwoordelijk werden voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen.<sup>46</sup> Daarnaast werd het toenmalige Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de instantie voor meldingen van kindermishandeling, vervangen door Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK: bekend als Veilig Thuis). Deze instantie fungeert sindsdien als herkenbaar en toegankelijk meldpunt voor alle gevallen of vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling.<sup>47</sup> Het jeugdbeschermingsstelsel is sindsdien niet meer ingrijpend gewijzigd.

## **2.3 De inrichting van het huidige jeugdbeschermingsstelsel**

### **2.3.1 Schakels in de jeugdbeschermingsketen**

De huidige Nederlandse jeugdbeschermingsketen bestaat uit veel verschillende instanties die in een estafettemodel hun eigen bevoegdheden uitoefenen.<sup>48</sup> Er zijn verschillende routes mogelijk tussen het signaleren van een ontwikkelingsbedreiging van een minderjarige tot en met de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel.

---

<sup>43</sup> Dane 2006, p. 195.

<sup>44</sup> Bruning & Liefwaard 2013, p. 46.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II* 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 11.

<sup>46</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 157. Zie ook: artikel 3.2 lid 2 Jeugdwet.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 32.

<sup>48</sup> Kamerbrief bij Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021, p. 1.

De meest gevolgde route loopt via het lokale team naar Veilig Thuis, de RvdK, de rechtbank en gecertificeerde instellingen.<sup>49</sup> De schakels uit deze keten worden achtereenvolgens besproken.

#### *Het lokale team*

Gemeenten zijn sinds 2015 onder meer verantwoordelijk voor toegang tot vrijwillige hulpverlening aan jeugdigen en gezinnen. Op grond van artikel 2.1 Jeugdwet is het gemeentelijk beleid met betrekking tot preventie, jeugdhulp, jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gericht op onder andere het vergroten van de zelfredzaamheid van gezinnen en het versterken van eigen mogelijkheden. Indien naar het oordeel van de gemeente een minderjarige hulp nodig heeft in verband met opgroei- of opvoedingsproblemen, psychische problemen of stoornissen en de eigen mogelijkheden ontoereikend zijn, treft de gemeente ten behoeve van de minderjarige voorzieningen op het gebied van jeugdhulp.<sup>50</sup> De gemeente is vrij om de eerste lijn en de toegang tot specialistische jeugdhulp in te richten. Dit kan onder meer plaatsvinden in de vorm van een Centrum voor Jeugd en Gezin.<sup>51</sup> Wanneer een lokaal team zich zorgen maakt om de ontwikkeling van een minderjarige, dan kan het een melding maken bij Veilig Thuis of een verzoek tot onderzoek (VTO) doen bij de RvdK.<sup>52</sup> Hiermee kan het lokale team het startpunt vormen van een onderzoek naar een jeugdbeschermingsmaatregel.

#### *Veilig Thuis*

Het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK), ook wel Veilig Thuis, fungeert als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling. Eenieder is bevoegd een melding te maken bij Veilig Thuis, maar op grond van de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling zijn beroepskrachten in bepaalde sectoren verplicht om gebruik te maken van de meldcode bij een vermoeden van kindermishandeling en/of huiselijk geweld. In geval van een melding start Veilig Thuis een eigen onderzoek naar de situatie, waarbij alle direct betrokkenen gehoord

---

<sup>49</sup> Van Montfoort 2018, p. 24.

<sup>50</sup> Artikel 2.3 lid 1 Jw.

<sup>51</sup> Van Montfoort 2018, p. 19.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 35.

worden.<sup>53</sup> Veilig Thuis kan vervolgens de RvdK verzoeken een onderzoek te starten naar de eventuele inzet van een jeugdbeschermingsmaatregel.<sup>54</sup> Een eigen bevoegdheid om een verzoek tot jeugdbescherming in te dienen bij de rechtbank heeft Veilig Thuis niet. Dit kan alleen de RvdK, het Openbaar Ministerie of de burgemeester bewerkstelligen.<sup>55</sup>

### *Raad voor de Kinderbescherming*

De RvdK onderzoekt onafhankelijk de noodzaak tot het treffen van een jeugdbeschermingsmaatregel. Daarbij benadert de RvdK alles vanuit het oogpunt van het belang van de minderjarige.<sup>56</sup> De gemeente (bijvoorbeeld een wijkteam), een door de gemeente aangewezen jeugdhulpaanbieder of Veilig Thuis kan hiertoe een VTO doen bij de RvdK.<sup>57</sup> De RvdK kan ook uit eigen initiatief een onderzoek instellen wanneer daartoe een aanleiding bestaat, zoals in scheidingsonderzoeken. In uitzonderingssituaties daarnaast kan eenieder een VTO indienen bij de RvdK. Als de RvdK na het onderzoek van oordeel is dat een jeugdbeschermingsmaatregel noodzakelijk is, dan dient hij een verzoekschrift in bij de kinderrechter. De RvdK vermeldt in zijn verzoekschrift naast de onderbouwing van de maatregel ook welke gecertificeerde instelling het meest geschikt is om de maatregel uit te voeren. Een jeugdbeschermingsmaatregel geldt als ultimum remedium: een dergelijke maatregel is pas legitiem indien het duidelijk is dat hulpverleners in het vrijwillige kader, samen met de jongere, diens gezin en anderen, de ontwikkelingsbedreiging niet kunnen wegnemen.<sup>58</sup> Naast de verzoekende taak, heeft de RvdK ook een toetsende taak met betrekking tot de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen.<sup>59</sup> Gelet op de omvang van de scriptie wordt deze verantwoordelijkheid buiten beschouwing gelaten.

### *De kinderrechter*

De kinderrechter dient een beslissing te nemen op het verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel van de RvdK. Bij het nemen van een beslissing neemt de

---

<sup>53</sup> Baeten 2018, p. 9.

<sup>54</sup> Artikel 4.1.1 Wmo 2015.

<sup>55</sup> Zie artikel 1:255 lid 2 en 3 BW.

<sup>56</sup> Protocol beschermingszaken 2021, p. 2.

<sup>57</sup> Artikel 3.1 lid 1 Jw.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p. 35-36.

<sup>59</sup> Artikel 1:265j BW.

kinderrechter het advies van de RvdK in acht. Zoals benoemd in paragraaf 2.2 heeft de kinderrechter sinds 1995 een lijdelijke rol in de besluitvorming. De kinderrechter kan daardoor een verzoek van de RvdK slechts toe- of afwijzen, maar niet ambtshalve andere beslissingen nemen. Zo kan de kinderrechter geen andere gecertificeerde instelling aanwijzen voor de uitvoering van een bepaalde maatregel.<sup>60</sup> De eerder beschreven problemen in het jeugdbeschermingsstelsel maken dat kinderrechters vaak te maken krijgen met een haperende uitvoering van de opgelegde jeugdbeschermingsmaatregelen. Om toch enige grip te hebben op een daadwerkelijke uitoefening ervan, spreken kinderrechters regelmatig een maatregel uit voor een relatief korte duur. Bij continuering van de maatregel moet een gecertificeerde instelling immers een verlengingsverzoek indienen en zo kan een kinderrechter zicht houden op het verloop van de maatregel.<sup>61</sup>

### *Gecertificeerde instelling*

Sinds 2015 voeren gecertificeerde instellingen jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uit.<sup>62</sup> Gecertificeerde instellingen houden toezicht op minderjarigen en zorgen ervoor dat hulp en steun wordt aangeboden aan minderjarigen en ouders zodat de ontwikkelingsbedreiging wordt weggenomen.<sup>63</sup> Zij zijn daarbij niet bevoegd tot het aanbieden van jeugdhulp, maar fungeren als casusmanager.<sup>64</sup> In het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel kunnen gecertificeerde instellingen wel beslissen dat een minderjarige bepaalde jeugdhulp nodig heeft.<sup>65</sup>

### **2.3.2 Machtsevenwicht middels een onafhankelijke RvdK**

De bevoegdheid tot het verzoeken van jeugdbeschermingsmaatregelen is voorbehouden aan de RvdK en het OM. Hoewel deze mogelijkheid ook in enkele gevallen toekomt aan anderen, wordt het in de praktijk doorgaans door deze twee instanties verzocht.<sup>66</sup> De achterliggende gedachte van het primaat van de RvdK en het

---

<sup>60</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684, nr. 3, p. 36.

<sup>61</sup> Bruning, *AA 2020/5*, p. 252.

<sup>62</sup> Artikel 2.6 Jeugdwet en *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684, nr. 3, p. 28.

<sup>63</sup> Artikel 1:262 lid 1 BW.

<sup>64</sup> Artikel 3.2 Jeugdwet.

<sup>65</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 684, nr. 3, p. 37.

<sup>66</sup> Artikel 1:255 lid 2 tweede zin BW juncto artikel 1:255 lid 3 BW.

OM als verzoekende instanties is, dat gelet op het ingrijpende karakter van jeugdbeschermingsmaatregelen en de rechtsbescherming van artikel 8 EVRM, dit door een overheidsorgaan moet worden gedaan en niet door een particuliere instantie.<sup>67</sup> Op grond van artikel 8 EVRM dient een beperking in het gezinsleven immers bij wet te zijn voorzien en moet de beperking noodzakelijk zijn. Indien het doel van de beperking in het gezinsleven met een lichtere maatregel kan worden bereikt, dient deze verkozen te worden boven de zwaardere maatregel. De jeugdbeschermingsmaatregel moet daarnaast in verhouding staan tot het daarmee te bereiken doel van de bescherming van de belangen van de minderjarige.<sup>68</sup> De noodzaak van deze beperking in het ouderlijk gezag dient te worden aangetoond, wil zij gerechtvaardigd zijn.<sup>69</sup>

In het onderzoek van de RvdK zijn telkens minstens één raadsonderzoeker, één gedragsdeskundigen en één jurist betrokken.<sup>70</sup> Deze bundeling van expertise in één organisatie biedt waarborgen voor zorgvuldigheid, kwaliteit en daadkracht van overheidshandelen in een voor een minderjarige en ouders ingrijpende situatie. Het onderzoek, de advisering en het toezicht op het gebied van de jeugdbescherming worden afzonderlijk georganiseerd van de uitvoering van de maatregel, zodat de onafhankelijkheid van de advisering aan de kinderrechter niet in het gedrag komt.<sup>71</sup>

Het is daarnaast volgens de wetgever gewenst om een duidelijke scheiding te maken tussen de uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregelen en de beslissingsbevoegdheid om een dergelijke maatregel te initiëren.<sup>72</sup> Wanneer een gecertificeerde instelling een ondertoezichtstelling uitvoert en concludeert dat een verderstrekkende maatregel noodzakelijk is, dan zou een verzoek tot gezagsbeëindiging door dezelfde instantie mogelijk een schijn van partijdigheid kunnen wekken bij de betrokken ouders.<sup>73</sup> Het is daarom volgens de wetgever verstandig de beoordeling in

---

<sup>67</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 32 015, nr. 3, p. 14.

<sup>68</sup> *Idem*, p. 34.

<sup>69</sup> *Idem*, p. 14.

<sup>70</sup> Bruning, Van den Brink & Punselie 2020, p. 284.

<sup>71</sup> Van Eijck 2006, p. 57.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 32 015, nr. 3, p. 14.

<sup>73</sup> De gecertificeerde instelling is op grond van artikel 1:260 lid 2 BW wel bevoegd om de verlenging van de ondertoezichtstelling te verzoeken aan de kinderrechter. Kennelijk achtte de wetgever een onafhankelijke advisering in dergelijke gevallen niet nodig. Indien een ondertoezichtstelling met



handen van een instantie te leggen die op redelijke afstand, onpartijdig en niet vooringenomen de opportuniteit van de voorgestelde maatregel beoordeelt.<sup>74</sup> Hiermee poogt het jeugdbeschermingsstelsel het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. De overheid heeft een machtig instrument in handen, de maatregelen van jeugdbescherming, waartegen de burger enigszins beschermd dienen te worden. De onafhankelijke RvdK kan deze bescherming waarborgen.

Ondanks de lange bestaansgeschiedenis van de RvdK, rijst regelmatig de vraag naar de noodzakelijkheid van de RvdK in de jeugdbeschermingsketen. Zo zijn er meerdere onderzoeken verricht naar de mogelijkheid tot samenvoeging van de verschillende schakels uit de jeugdbeschermingsketen. In 1977 bekommerde Doek zich al over de positie van de raad als onafhankelijk rekwestreerend orgaan ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen. Toch kwam Doek, na een onderzoek over de rol van de RvdK, tot de conclusie dat de RvdK belast moet blijven met de adviserende en verzoekende taken in het jeugdbeschermingsrecht. Dit takenpakket behoort toe aan een overheidsinstantie die de directe verantwoordelijkheid draagt. Doek beargumenteert dat een zo goed mogelijke voorlichting van de civiele rechter noodzakelijk door een overheidsinstantie moet worden verricht, ter wille van de zorgvuldige handhaving van de rechten van de minderjarige.<sup>75</sup>

Daarnaast verrichtte het Verwey-Jonker instituut in 2007 een onderzoek waarin werd geconcludeerd dat de onderzoekende en toetsende taak van de RvdK een duidelijke meerwaarde had boven de reeds verzamelde informatie van Bureau Jeugdzorg. Deze laatste organisatie vormde destijds de eerstelijnsvoorziening voor opgroei- en opvoedingsproblemen en vervulde de centrale toegang tot de jeugdzorg. Binnen Bureau Jeugdzorg had het AMK de verantwoordelijkheid voor meldingen van (vermoedens) van kindermishandeling.<sup>76</sup> In dit onderzoek kwam naar voren dat 'slechts' driekwart van de meldingen van het AMK/Bureau Jeugdzorg leidde tot een verzoek door de RvdK aan de

---

uithuisplaatsing echter twee jaar of langer heeft geduurd, gaat het verlengingsverzoek van de gecertificeerde instelling gepaard met een advies van de RvdK op grond van artikel 1:265j lid 3 BW.

<sup>74</sup> Bruning 2018, aant. 15.

<sup>75</sup> Doek 1978, p. 50.

<sup>76</sup> Steketee, Goderie & Braam 2007, p. 17.

kinderrechter. Daarnaast moest in de helft van de zaken waarin Bureau Jeugdzorg informatie aanleverde, de RvdK in het verloop van het onderzoek nog aanvullende informatie verschaffen. Dit laat zien dat het onderzoek van de RvdK beslist niet overbodig is.<sup>77</sup> Ook stelden kinderrechters in dit onderzoek dat de toetsende taak van de RvdK van toegevoegde waarde was, omdat Bureau Jeugdzorg een andere blik op de zaak heeft. Bureau Jeugdzorg kan aangeven dat alle mogelijkheden in het vrijwillige kader zijn uitgeput, maar het is van belang dat een onafhankelijke instantie dit bekrachtigt.<sup>78</sup>

In 2012 is er wederom een onderzoek verricht naar een eventuele samenvoeging van onderzoekstaken van het toenmalige AMK en de RvdK. Het onderzoek toonde aan dat de overlap in onderzoekstaken tussen beide organisaties zeer beperkt was. Daarnaast concludeerde het rapport dat het AMK-onderzoek een ander doel dient dan het onderzoek van de RvdK. Het AMK onderzoekt of sprake is van kindermishandeling en of vrijwillige hulp mogelijk en toereikend is, terwijl de RvdK onderzoekt of ingrijpen van rechtswege nodig is. Dat beide instanties de betrokkenen horen, wordt niet als overlap bestempeld. Het horen door de RvdK is immers een noodzakelijk onderdeel van het raadsonderzoek, omdat ingrijpen in het gezinsleven uiterste zorgvuldigheid vereist.<sup>79</sup>

De opvattingen over de noodzakelijkheid van de RvdK lopen echter ook regelmatig uiteen, wat blijkt uit een artikel van de Groene Amsterdammer.<sup>80</sup> Bruning stelt hierin dat een onafhankelijke RvdK eigenlijk één organisatie te veel is. De rechtbank staat immers al voor de onafhankelijke beoordeling van de jeugdbeschermingsmaatregel. Weijers schrijft in hetzelfde artikel daarentegen dat het simpelweg opheffen van de RvdK te riskant is. Hij meent dat het hoogstnoodzakelijk is dat een onafhankelijk oog kijkt naar de zaken die Jeugdzorg aandraagt. Dit onderzoek en voorgaande onderzoeken zijn echter verouderd, waardoor het lastig te concluderen is of deze bevindingen nog opgaan voor het jeugdbeschermingsstelsel anno 2022.

---

<sup>77</sup> Steketee, Goderie & Braam 2007, p. 66.

<sup>78</sup> Idem, p. 80-82.

<sup>79</sup> Boer & Croon 2012, p. 27-28.

<sup>80</sup> Van Beek, *De Groene Amsterdammer* 2012/28.

## **2.4 Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming**

### **2.4.1 De aanleiding**

Sinds november 2019 is het ‘code zwart’ in de jeugdbescherming.<sup>81</sup> De Inspecties Gezondheidszorg & Jeugd en Justitie & Veiligheid concludeerden dat jaar dat de jeugdbeschermingsketen maximaal onder druk staat. Zo kunnen gecertificeerde instellingen hun wettelijke bevoegdheden onvoldoende uitoefenen en ontstaan wachtlijsten voor jeugdhulp en -bescherming.<sup>82</sup> Als knelpunt wordt het aantal organisaties benoemd die met het gezin werken. Het estafette-model van lokale teams, Veilig Thuis, de RvdK en de gecertificeerde instellingen leidt tot een complex geheel met onvoldoende aansluiting op elkaar. Hierdoor krijgen gezinnen veel verschillende professionals te zien en moeten ze vaak lang wachten op passende hulp.<sup>83</sup> Zo was de gemiddelde doorlooptijd in de jeugdbeschermingsketen in 2016 bijvoorbeeld 8,2 maanden.<sup>84</sup> Door het niet adequaat optreden en de lange wachtlijsten bestaat de kans dat de ontwikkelingsbedreiging van een minderjarige alleen maar verergert.<sup>85</sup> Deze kritiek vormt dan ook de aanleiding voor de Tweede Kamer om onderzoek te doen naar een verbeterd jeugdbeschermingsstelsel.

### **2.4.2 De inhoud**

Het toekomstscenario schetst in opdracht van het Rijk en de VNG een geheel nieuw jeugdbeschermingsstelsel. Het minder complexe stelsel moet het gezin uitnodigen en motiveren om met professionals samen te werken en duurzame resultaten te boeken. Een lerende cultuur staat centraal, waardoor bij professionals de angst vermindert om fouten te maken en bij ouders/opvoeders het gevoel wordt weggenomen dat over hen wordt beslist.<sup>86</sup> Het scenario gaat daarbij uit van vier basisprincipes: gezinsgericht; rechtsbescherming en transparant; eenvoudig en lerend.

---

<sup>81</sup> Defence for Children, ‘Situatie jeugdbescherming ver beneden kinderrechtenstandaarden’, [defenceforchildren.nl/](http://defenceforchildren.nl/).

<sup>82</sup> Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij jeugdbescherming en jeugdreclassering 2019, p. 4.

<sup>83</sup> Kamerbrief bij Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021, p. 1.

<sup>84</sup> Van Montfoort 2018, p. 47. Zie ook: Kinderen over wachttijden in de jeugdzorg 2021, p. 2. Hierin toont Stichting het Vergeten Kind aan dat in 2021 de gemiddelde wachttijd zelfs 10 maanden betreft.

<sup>85</sup> Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij jeugdbescherming en jeugdreclassering 2019, p. 15.

<sup>86</sup> Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021, p. 7.

Vanwege de huidige complexiteit van de jeugdbeschermingsketen worden bestaande structuren van de jeugdbescherming losgelaten. In het nieuwe stelsel staat het Lokaal Team om het gezin heen en verlenen zij hulp. Binnen het Lokaal Team is er één vast gezicht als aanspreekpunt voor het gezin, die in voorkomende gevallen samenwerkt met een professional uit het Regionaal Veiligheidsteam. Het gezin krijgt daarmee een vaste professional of duo dat langdurig bij hen betrokken blijft.<sup>87</sup>

Het Lokaal Team wordt verantwoordelijk voor de vrijwillige jeugdhulpverlening, zoals dat momenteel bij de gemeente ligt. Hierbij hanteert het Lokaal Team een brede blik en heeft het basiskennis over jeugd- en volwassenproblematiek, hulp, bestaanszekerheid, voorschoolse voorzieningen, onderwijs, huisvesting en vrouwenopvang. Het Lokaal Team verricht een eerste onderzoek en verkent wat het gezin nodig heeft. Wanneer er zorgen bestaan over de veiligheid binnen een gezin of een ontwikkelingsbedreiging bij de minderjarige, dan onderzoekt het team, samen met het gezin welke feiten aanleiding geven tot bezorgdheid en welke stappen passend zijn.<sup>88</sup>

De RvdK, de gecertificeerde instellingen en Veilig Thuis worden vervangen door één overkoepelende organisatie, het Regionaal Veiligheidsteam. Dit team wordt decentraal aangestuurd, gepositioneerd op regionaal niveau en opereert dus vanuit een nieuw publiekrechtelijke regionale organisatie. De specialisatie ligt op het gebied van ontwikkelingsbedreigingen en veiligheid. Op die manier wordt expliciet een verbinding gelegd tussen het zorg- en veiligheidsdomein. Via meldingen van het Lokaal Team, burgers, de politie of andere professionals wordt het Regionaal Veiligheidsteam ingeschakeld. Aan het Regionaal Veiligheidsteam worden verschillende verantwoordelijkheden toebedeeld, waaronder: het indienen van een verzoek tot jeugdbescherming en het uitvoeren van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

In het huidige stelsel verricht de RvdK onafhankelijk onderzoek tot het initiëren van een jeugdbeschermingsmaatregel. Zoals eerder omschreven heeft de wetgever deze rol aan

---

<sup>87</sup> Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021, p. 8-9.

<sup>88</sup> Idem, p. 12.

de RvdK toegekend, omdat ingrijpen in het familie- en gezinsleven met voldoende afstand van het gezin moet worden getoetst door een overheidsorgaan. In het toekomstscenario verdwijnt echter de onafhankelijke rol van de RvdK en krijgt het Regionaal Veiligheidsteam de verantwoordelijkheid tot het indienen van een verzoekschrift. Om de rechtswaarborgen voor het gezin te behouden bij de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen, stelt het toekomstscenario dat tegenspraak en de toetsing moet plaatsvinden door een nog niet bij het gezin betrokken professional uit een ander Regionaal Veiligheidsteam. Deze toetsing kan bijvoorbeeld tot het oordeel leiden dat geen verzoekschrift wordt ingediend of dat onzorgvuldigheden eerst worden gecorrigeerd, voordat een verzoek aan de rechter wordt voorgelegd.<sup>89</sup> Deze controle van op elkaar lijkt een manier te zijn waarop gepoogd wordt het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Er wordt immers zorgvuldig besloten of de omstandigheden al dan niet nopen tot het indienen van een verzoekschrift.

### **2.4.3 De kritiek**

Verschillende professionals ondersteunen het voorgestelde nieuwe jeugdbeschermingsstelsel uit het toekomstscenario. Zo stellen Bruning en Van Montfoort dat zij de hoofdlijn van het toekomstscenario onderschrijven, mits het onderzoek naar het eventueel indienen van een verzoekschrift wordt gedaan door deskundigen die nog niet eerder bij de zorg of behandeling van de minderjarige of het gezin betrokken waren.<sup>90</sup> Wat betreft het verdwijnen van de RvdK als onafhankelijke instantie wordt daarentegen ook veelal kritiek geuit op het toekomstscenario. Een aantal critici maakt zich zorgen over de vraag in hoeverre het nieuwe stelsel de onafhankelijkheid in het onderzoek en advies aan de rechter waarborgt.

Zo stelt Ido Weijers dat Veilig Thuis, de gecertificeerde instellingen en de RvdK opgaan in Regionale Veiligheidsteams, zonder dat daar een degelijk onderbouwde analyse van de kwaliteit van het werk van deze instelling voor wordt gegeven. Hij meent dat niet duidelijk blijkt hoe een dergelijk stelsel onafhankelijk onderzoek en advies aan de

---

<sup>89</sup> Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021, p. 54-55.

<sup>90</sup> Bruning & Van Montfoort 2021, p. 5.

rechter garandeert.<sup>91</sup> Ook Joost Huijer schrijft dat de voorgestelde oplossingsrichtingen risico's opleveren voor de zorgvuldigheid en onafhankelijkheid van de besluitvorming in jeugdbeschermingszaken. Het samenvoegen kan leiden tot het vervagen van de rollen en functies van deze organisaties. Het belang van objectiviteit in de besluitvorming mag volgens hem niet worden genegeerd. Huijer pleit hiermee voor een alternatieve oplossing: een verbeterde samenwerking met behoud van ieders rol in het systeem.<sup>92</sup>

De RvdK geeft een vergelijkbaar kritiekpunt. Volgens de RvdK is weliswaar verbetering nodig en bevat het toekomstscenario veel positieve aspecten, maar bestaan er zorgen om de rechtsbescherming voor ouders en minderjarigen. De rechtsbescherming zou immers niet zijn geborgd bij het onafhankelijk onderzoek ten behoeve van een verzoekschrift aan de rechter. Het toekomstscenario legt allerlei verschillende taken neer bij één decentrale instantie, zoals begeleiding bij de hulpverlening, feitenonderzoek en het indienen van verzoekschriften. Hiermee is het Regionaal Veiligheidsteam verantwoordelijk voor hulp, advies, uitvoering en de regie op het gedwongen en het vrijwillige kader tegelijkertijd. Het feit dat tegenspraak plaatsvindt via collegiale toetsing tussen collega's uit een ander Regionaal Veiligheidsteam, is volgens het oordeel van de RvdK niet voldoende om onafhankelijkheid van de toetsing te kunnen waarborgen. Collegiale toetsing zal immers snel in de knel komen met de professionele autonomie. De RvdK vergelijkt zich met het Openbaar Ministerie, waarbij het Openbaar Ministerie als onafhankelijk overheidsorgaan verantwoordelijk is voor het bepalen of ingrijpen in het privéleven van een burger gelegitimeerd is. De politie kan niet zelfstandig naar de rechter toe. Een soortgelijke rol heeft de RvdK in het jeugdbeschermingsrecht, waarbij er namens de staat gewerkt wordt aan een zorgvuldige rechtsstaat en de RvdK hierop aanspreekbaar is. Gelet op de wijziging van de rol van de kinderrechter in jeugdbeschermingsprocedures, van actief naar passief, is een dergelijke rol onmisbaar in de rechtspraak. De RvdK zou graag een andere verandering zien, waarbij wordt ingezet op het intensiveren van de netwerksamenwerking tussen de zorg- en strafpartners.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Weijers, *NJB* 2020/1800.

<sup>92</sup> Huijer 2021, p. 20-24.

<sup>93</sup> Internetconsultatie toekomstscenario reactie RvdK 2021, p. 3-4. Zie ook: Wortman, *FJR* 2006/89 en *Kamerstukken II* 1996/97, 25 392, nr. 3, p. 3.

## 2.5 Tussenconclusie

De RvdK is in het leven geroepen als neutraal orgaan tussen de overheid en de particuliere hulpverleningsinstanties. De wetgever vond het destijds verstandig de beoordeling tot het initiëren van een jeugdbeschermingsmaatregel in handen te leggen van een instantie die op redelijke afstand, onpartijdig en niet vooringenomen de opportuniteit van de voorgestelde maatregel beoordeelt. Middels een onafhankelijke instantie die toetst of daadwerkelijk alle vrijwillige hulpverlening is ingezet en er geen andere mogelijkheden meer bestaan om de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen, poogt het jeugdbeschermingsstelsel het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Op basis van het zorgvuldig tot stand gekomen advies kan de kinderrechter vervolgens een beslissing nemen.

Deze focus op het waarborgen van machtsevenwicht heeft echter tot gevolg dat Nederland een complex jeugdbeschermingsstelsel met veel verschillende schakels hanteert. Dit brengt op zijn beurt ook weer veel knelpunten met zich mee, waaronder de lange wachttijden voor minderjarigen en gezinnen. Een vereenvoudigd systeem zoals het toekomstscenario dat schetst, leidt echter tot veel kritiek over het verdwijnen van de onafhankelijke taak van de RvdK. Het is echter de vraag of er niet op een andere manier gepoogd kan worden het machtsevenwicht te waarborgen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden schetsen de volgende hoofdstukken de jeugdbeschermingsstelsels van Duitsland en Zweden.

## Hoofdstuk 3 – Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel

### 3.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beschreef onder meer de rol die de RvdK heeft in het waarborgen van het machtsevenwicht tussen burger en overheid in het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel. Om onderzoek te kunnen doen naar de vraag in hoeverre Nederland dit machtsevenwicht op een andere manier kan waarborgen, beschrijft dit hoofdstuk het Duitse jeugdbeschermingsstelsel. Allereerst onderzoekt de tweede paragraaf de inrichting van het Duitse jeugdbeschermingsstelsel. Om dit stelsel beter te begrijpen begint deze paragraaf met een bespreking van de Duitse staatsinrichting. De paragraaf gaat daarna in op de jeugdbeschermingswetgeving en de verschillende schakels in de Duitse jeugdbeschermingsketen. Vervolgens onderzoekt de derde paragraaf de verzoekende en beslissende instanties ten aanzien van jeugdbeschermingsmaatregelen en de manier waarop wordt gepoogd machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Ten slotte geeft paragraaf vier een conclusie.<sup>94</sup>

### 3.2 De inrichting van het Duitse jeugdbeschermingsstelsel

#### 3.2.1 Staatsinrichting

Om het Duitse jeugdbeschermingsstelsel te kunnen onderzoeken, is het van belang om inzicht te krijgen in de structuur van de federale overheid van Duitsland. De bondsrepubliek Duitsland is een federatie met zestien deelstaten (*Bundesländer*). Op grond van artikel 30 van de Duitse grondwet (*Grundgesetz*) hebben de *Bundesländer* dezelfde bevoegdheden als de federatie voor zover niet anders is bepaald in de grondwet. De *Bundesländer* hebben daarmee de bevoegdheid om zelf wetgeving vast te stellen. De grondwet bepaalt echter dat het federale recht voorrang heeft boven het *Bundesländer-recht*. De Duitse hiërarchische structuur kenmerkt zich daarnaast door

---

<sup>94</sup> Voor het onderzoek naar het Duitse jeugdbeschermingsstelsel is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke bronnen. Ter verificatie van de uit de literatuur verkregen informatie is contact gelegd met een aantal wetenschappers uit het Duitse jeugdbeschermingsstelsel, waaronder prof. mr. Paul Vlaardingerbroek, prof. dr. Heinz Kindler & prof. dr. Dirk Nüsken. Waar nodig wordt naar het contact met hen verwezen.



gemeenten, regionale districten (kleine dorpen en steden samen) en district vrije steden.<sup>95</sup>

De federale overheid heeft de wetgevende bevoegdheid op het gebied van algemeen welzijn, gelijkwaardige levensomstandigheden of het handhaven van een juridische of economische eenheid in heel Duitsland.<sup>96</sup> In dat kader zijn er op federaal niveau verschillende wetten aangenomen op het gebied van jeugdbescherming. Daarop aansluitend hebben de Bundesländer federale wetgeving vastgelegd in hun eigen jeugdbeschermingswetten (*Bundeslandeskinderschutzgesetze*).<sup>97</sup> Hoewel de literatuur veelvuldig de term 'jeugdbeschermingssysteem' hanteert, bestaat een dergelijke term niet officieel in het Duitse rechtssysteem. Veel organisaties bevatten immers een breder takenpakket dan enkel de jeugdbescherming.<sup>98</sup>

### 3.2.2 Wetgeving & uitgangspunten

Het Duitse jeugdbeleid is gebaseerd op verschillende Duitse wetten. In het specifiek zijn de regels omtrent minderjarigen en de jeugdzorg opgenomen in de volgende Duitse wetten: het *Grundgesetz*, het *Bürgerliches Gesetzbuch*, het *FamFG* en het *Sozialgesetzbuch VIII*.<sup>99</sup>

Zo volgt allereerst uit het *Grundgesetz* dat de zorg voor de opvoeding van minderjarigen een recht en de plicht is van ouders. De staat zal hierbij waken over de uitvoering van deze taak.<sup>100</sup> Minderjarigen mogen alleen tegen de wil van hun ouders gescheiden worden van het gezin indien dit voorzien is bij wet en de ouders of voogden hun plichten niet nakomen of de minderjarigen anderszins ernstig gevaar lopen te worden verwaarloosd.<sup>101</sup> Titel 5 van het *Bürgerliches Gesetzbuch* (hierna: BGB) stelt daarnaast regels ten aanzien van de ouderlijke zorg. Zo neemt de familierechter op grond van artikel 1666 BGB de nodige maatregelen wanneer de fysieke, mentale of psychologische

---

<sup>95</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 13.

<sup>96</sup> Artikel 72 lid 2 Grundgesetz.

<sup>97</sup> Nunes e.a. 2018, p. 3. Zie ook: Galm & Derr 2011, p. 12.

<sup>98</sup> Witte e.a. 2019, p. 101.

<sup>99</sup> Biesel & Kindler 2022, p. 5.

<sup>100</sup> Artikel 6 lid 2 Grundgesetz.

<sup>101</sup> Artikel 6 lid 3 Grundgesetz.

belangen van de minderjarige of zijn eigendom in gevaar worden gebracht en ouders het gevaar niet willen of kunnen afwenden. Het *Sozialgesetzbuch VIII* (SGB VIII) stelt ten slotte regels ten aanzien van minderjarigen en jeugdzorg. Op het gebied van het Duitse jeugdbeschermingsstelsel is deze wet voornamelijk relevant.

In het Duitse jeugdbeschermingsstelsel staat een benadering vanuit het subsidiariteitsprincipe centraal. Dit betekent dat wat betreft de inzet van zowel vrijwillige als gedwongen jeugdhulp, de niet-gouvernementele organisaties de voorkeur hebben boven overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties grijpen pas in wanneer niet-publieke organisaties niet in staat zijn om de hulpverlening uit te voeren. Indien ouders bereid zijn om hulp te accepteren, dan respecteren hulpverleningsinstanties daarbij tevens de autonomie van de ouders. Dit houdt in dat ouders in dergelijke situaties het recht hebben om te kiezen tussen verschillende hulpverleningsinstanties.<sup>102</sup>

Het jeugdbeschermingsstelsel kenmerkt zich daarnaast door de gedachte 'preventie eerst', wat ook in artikel 1666a BGB is vastgelegd.<sup>103</sup> De filosofie van het Duitse jeugdbeschermingsstelsel beschreef Gilbert in 1997 als 'gezinsgericht' en 'holistisch'.<sup>104</sup> Hij omschreef het stelsel als gezinsgericht, omdat gezinnen het recht hebben om in een vroeg stadium specifieke ondersteuning aan te vragen voordat sprake is van gevaar voor de minderjarige. Het stelsel is volgens Gilbert holistisch, omdat er geen organisatorische kloof tussen gezinsondersteuning en jeugdbescherming bestaat. Het Jugendamt is immers verantwoordelijk voor beiden.<sup>105</sup> Deze laatste organisatie wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

### **3.2.3 Schakels in de jeugdbeschermingsketen**

Hoewel het subsidiariteitsprincipe en preventie vooropstaan, is het in enkele gevallen toch noodzakelijk om gedwongen jeugdhulp in te zetten. Dit kan zich onder andere

---

<sup>102</sup> Witte e.a. 2019, p. 100.

<sup>103</sup> Idem, p. 102.

<sup>104</sup> Gilbert 1997, p. 212-232; Hetherington 2002, p. 4.

<sup>105</sup> Kindler, *Research on Social Work Practice* 2007/18, p. 320.

voordoen wanneer ouders niet bereid zijn medewerking te verlenen. Er zijn verschillende routes mogelijk naar de oplegging van een maatregel van jeugdbescherming. Een onderzoek tot jeugdbescherming kan bijvoorbeeld starten naar aanleiding van een melding bij het Jugendämter wegens een (mogelijke) ontwikkelingsbedreiging van een minderjarige. Het Jugendämter onderzoekt in dat geval de ernst van de ontwikkelingsbedreiging en bepaalt of een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel bij de familierechter moet worden ingediend.<sup>106</sup> De betrokken schakels bij een dergelijk onderzoek tot jeugdbescherming worden achtereenvolgens besproken.

### *Freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe*

Allereerst hebben de *Freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe* (hierna: Freie Träger) een sterke positie binnen het jeugdbeschermingsstelsel. De Freie Träger zijn non-gouvernementele maatschappelijke en particuliere jeugdwelzijnsorganisaties die vrijwillige jeugdhulp aanbieden.<sup>107</sup> In beginsel is het Jugendämter verantwoordelijk voor het aanbieden van jeugdhulp, maar op grond van het subsidiariteitsprincipe kan het Jugendämter taken met betrekking tot vrijwillige jeugdhulp uitbesteden aan de Freie Träger. Voor zover de Freie Träger in staat zijn geschikte en tijdige jeugdhulp te verlenen, ziet het Jugendämter van de uitvoering af.<sup>108</sup> Het gaat dan om het aanbieden van vroegtijdige ondersteuningsdiensten, opvoedondersteuning en andere jeugdwelzijnsdiensten.<sup>109</sup> In elke deelstaat bepaalt het Landesjugendämter welke organisaties onder de Freie Träger vallen.<sup>110</sup>

### *Het Jugendämter*

Het centrale orgaan voor de jeugdbescherming betreft het *Jugendämter*. Het Jugendämter is een openbare overheidsinstelling die toegang geeft tot ondersteuning van de minderjarige en het gezin.<sup>111</sup> Op deelstaatniveau is het *Landesjugendämter*

---

<sup>106</sup> Zie voor een schematisch overzicht van de mogelijke routes van jeugdbescherming: Witte e.a. 2016, p. 6.

<sup>107</sup> Artikel 75 SGB VIII. Zie: Kindler 2021, p. 274; Biesel & Kindler 2021, p. 6.

<sup>108</sup> Artikel 4 (2) SGB VIII. Zie: Witte e.a. 2016, p. 2.

<sup>109</sup> Biesel & Kindler 2021, p. 6.

<sup>110</sup> Artikel 75 SGB VIII.

<sup>111</sup> Artikel 2 SGB VIII.

verantwoordelijk voor het toezicht op de lokale (gemeentelijke) Jugendämter. Het Jugendamt is zowel verantwoordelijk voor de vrijwillige- als de gedwongen jeugdhulp. Professionals bij het Jugendamt hebben daarom in veel gevallen een zogenaamd dubbelmandaat. Zij zijn betrokken bij het ondersteunen en begeleiden van het gezin, maar kunnen ook besluiten de zaak voor te dragen aan de rechter.<sup>112</sup> Deze twee verschillende verantwoordelijkheden worden hieronder besproken.

Eenzijds heeft het Jugendamt de verantwoordelijkheid voor alle kind- en gezinszaken. Denk hierbij onder meer aan ondersteuning van jeugdwerk (artikel 11 & 12 SGB VIII), jeugdmaatschappelijk werk (artikel 13 SGB VIII), algemene opvoedondersteuning (artikel 16 SGB VIII) en pleeg- en residentiële jeugdzorg (artikel 27-35 SGB VIII). Voor dergelijke taken is een speciale afdeling van het Jugendamt verantwoordelijk, namelijk de *algemene sociale dienst*.<sup>113</sup> Zoals hiervoor besproken, werkt het Jugendamt hierbij samen met de Freie Träger.<sup>114</sup>

Anderzijds heeft het Jugendamt tevens de verantwoordelijkheid over de jeugdbescherming. Zo heeft het Jugendamt de wettelijke verplichting om te onderzoeken of een minderjarige in gevaar is. Deze verplichting ontstaat op het moment dat hiervan een melding wordt gemaakt en er ernstige en substantiële aanwijzingen bestaan dat een minderjarige in gevaar wordt gebracht. Eenieder kan een melding tot jeugdbescherming maken bij het Jugendamt, waarbij de melding ook anoniem kan worden gemaakt.<sup>115</sup> Daarnaast hebben professionals die diensten verlenen in het kader van de SGB VIII, waaronder de Freie Träger, een meldplicht in situaties waarin minderjarigen (mogelijk) in gevaar zijn.<sup>116</sup> Middels geanonimiseerde informatie over een gezin, kunnen deze professionals advies vragen aan het Jugendamt. Vervolgens kunnen zij besluiten al dan niet een melding te maken bij het Jugendamt.<sup>117</sup>

---

<sup>112</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 17.

<sup>113</sup> Idem p. 15.

<sup>114</sup> Artikel 80 SGB VIII.

<sup>115</sup> Witte e.a. 2016, p. 3.

<sup>116</sup> Nunes e.a. 2018, p. 5.

<sup>117</sup> Artikel 8a SGB VIII.

Naar aanleiding van een melding, maken tenminste twee professionals van het Jugendämter een risico-inschatting van de ontwikkelingsbedreiging van een minderjarige.<sup>118</sup> In kleinere Jugendämter maakt de afdeling algemene sociale dienst deze inschatting, maar bij grotere gemeenten doet een aparte afdeling dit, genaamd de: *Fachdienst Kinderschutz*.<sup>119</sup> Een risico-inschatting wordt alleen gemaakt op basis van een melding van een ontwikkelingsbedreiging en mag niet op basis van een enkel vermoeden worden verricht.<sup>120</sup> Tijdens een jeugdbeschermingsonderzoek verschaffen maatschappelijk werkers van het Jugendämter informatie over het gezin, verrichten zij huisbezoeken en evalueren zij de situatie van de minderjarige(n).<sup>121</sup> Indien het gevaar voor de minderjarige(n) is bevestigd, dient het Jugendämter te beoordelen of vrijwillige hulpverlening voldoende is of dat een overheidsinterventie noodzakelijk is. Het laatste is meestal noodzakelijk wanneer ouders of voogden het aanbod van hulp afwijzen. Indien ouders niet met de hulpverlening instemmen, kan het Jugendämter besluiten om een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel in te dienen bij de familierechter.<sup>122</sup> In noodsituaties, waarbij een machtiging van de kinderrechter niet kan worden afgewacht, is het Jugendämter tevens bevoegd een minderjarige uit huis te plaatsen.<sup>123</sup> Wanneer de familierechter een jeugdbeschermingsmaatregel oplegt, is het Jugendämter tevens verantwoordelijk voor het uitvoeren van de maatregel. Op grond van het subsidiariteitsprincipe kan het Jugendämter deze taak wederom uitbesteden aan de Freie Träger.<sup>124</sup>

### *De familierechter*

De bevoegdheid tot ingrijpen in het gezinsleven behoort uitsluitend tot de gespecialiseerde Duitse familierechter. De familierechter heeft een vrij actieve rol in het bestuderen van de zaak en het zoeken naar mogelijke oplossingen.<sup>125</sup> Zo is de

---

<sup>118</sup> Kindler, Gerber & Lillig 2021, p. 177. Zie ook: Nunes e.a. 2018, p. 6.

<sup>119</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 17. Kindler stelt per mail dat enkel grote steden dit onderscheid kennen, maar de meeste steden niet.

<sup>120</sup> Nunes e.a. 2018, p. 5.

<sup>121</sup> Artikel 8a I SGB VIII.

<sup>122</sup> Artikel 1666 (1) BGB juncto artikel 8a (2) SGB VIII.

<sup>123</sup> Artikel 42 (1) SGB VIII juncto artikel 8a (2) SGB VIII.

<sup>124</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 19.

<sup>125</sup> Dit bevestigen Nüsken en Kindler per mail.

familierechter bevoegd om onderzoek uit te voeren, waarbij beschikbare rapporten worden geanalyseerd en zowel ouders als minderjarigen worden gehoord.<sup>126</sup>

Er zijn drie manieren waarop de familierechtbank kan worden betrokken bij een gezinssituatie. Allereerst kan het Jugendäm't de familierechtbank vragen om een hoorzitting, wanneer een de-escalatie van de situatie nog tot de mogelijkheden behoort. Hierbij oordeelt de familierechter niet over het al dan niet opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel, maar praat de familierechter met het gezin over eventuele preventieve en vrijwillige steunmaatregelen. Het doel hiervan is om hulpverlening in het gedwongen kader te voorkomen. Zo kan de rechter getuigendeskundigen horen of het huis van het gezin bezoeken.<sup>127</sup> Daarnaast wordt de familierechter op de hoogte gebracht wanneer een melding van kindermishandeling bij het Jugendäm't wordt gedaan, maar het Jugendäm't niet in staat is de situatie te onderzoeken omdat de ouders weigeren mee te werken. Tot slot wordt een beroep op de familierechter gedaan wanneer een minderjarige daadwerkelijk in gevaar is en bescherming nodig heeft.<sup>128</sup> De familierechter kan dan een jeugdbeschermingsmaatregel opleggen en eisen stellen aan ouders over het accepteren van ondersteunende maatregelen.<sup>129</sup> Ondanks de actieve rol van de familierechter, bepaalt hij niet het aanbod van de jeugdhulp. Dit is immers de verantwoordelijkheid van het Jugendäm't. Zo kan de familierechter niet afwijken van het verzoek van het Jugendäm't.<sup>130</sup> Het opleggen van een gedwongen uithuisplaatsing behoort ten slotte ook tot de bevoegdheden van de familierechter.<sup>131</sup>

### **3.3 Het waarborgen van machtsevenwicht**

Uit het voorgaande blijkt dat het Duitse jeugdbeschermingsstelsel geen onafhankelijke verzoekende en adviserende instantie kent. Het Jugendäm't is immers niet onafhankelijk

---

<sup>126</sup> Kindler, Gerber & Lillig 2021, p. 176.

<sup>127</sup> Dit bevestigt Nüsken per mail. Hij beschrijft dat familierechtbanken deskundigenonderzoeken laten uitvoeren en dat op grond van artikel 157 FamFG de familierechtbank met het gezin bespreekt of er sprake is van een gevaar voor de minderjarige.

<sup>128</sup> Biesel & Kindler 2022, p. 10-11.

<sup>129</sup> Witte e.a. 2019, p. 102.

<sup>130</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 19.

<sup>131</sup> Biesel & Kindler 2022, p. 24.

doordat het tevens betrokken is bij andere kind- en gezinsaanleggenheden, zoals algemene opvoedondersteuning. De vraag rijst in hoeverre het Duitse jeugdbeschermingsstelsel waarborgt dat alle mogelijkheden in het vrijwillige kader zijn uitgeput en op welke manier wordt voorkomen dat het overheidssysteem als één groot machtsblok tegenover de burger komt te staan. Oftewel, op welke manier poogt het Duitse jeugdbeschermingsstelsel het machtsverwicht tussen burger en overheid te waarborgen als het gaat om het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen?

Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel bevat slechts één grote overkoepelende organisatie die zich ontfermt over zowel vrijwillige als gedwongen jeugdhulpverlening. Hierdoor bestaat er aldus geen organisatorische kloof tussen gezinsondersteuning en gezinsbescherming. De professionals bij het Jugendämter hebben een dubbelmandaat. Hierdoor kan het voorkomen dat een professional die al langer bij het gezin betrokken is, ook een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel indient bij de familierechter.<sup>132</sup> Deze macht van het Jugendämter oogt groot, nu er in de literatuur weinig wordt geschreven over eventuele controle dat bestaat op de uitoefening van de taken van het Jugendämter.<sup>133</sup>

Toch zijn er een aantal niet onbelangrijke punten waaruit kan worden afgeleid dat het Duitse jeugdbeschermingsstelsel poogt het machtsverwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Ten eerste blijkt uit het onderzoek van Vink, Rijbroek en Hooijsma dat het Jugendämter veel tijd besteed aan het toelichten van het dubbelmandaat van ouders. Professionals worden hierin goed getraind en ieder Jugendämter besteedt veel aandacht aan het zorgvuldig uitvoeren van dat dubbele mandaat.<sup>134</sup> Dit is belangrijk, omdat het onderscheid tussen de vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening duidelijk moet zijn voor ouders. Gedwongen jeugdhulpverlening betreft immers een zwaar middel van de overheid en ouders moeten weten wanneer dergelijke maatregelen in het gezin gelegitimeerd zijn. Het duidelijk toelichten van de bevoegdheden van de professionals

---

<sup>132</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 17.

<sup>133</sup> Kindler en Nüsken bevestigen dit. Kindler geeft aan dat controle alleen plaatsvindt door de familierechter (nadere uitleg volgt).

<sup>134</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 17.

van het Jugendäm't draagt bij aan het tot op zekere hoogte gelijktrekken van de machtsverhouding, omdat vertrouwen wordt gecreëerd dat zorgvuldig met deze bevoegdheden zal worden omgegaan. Nüsken stelt dan ook dat de meeste zaken in de jeugdbescherming worden afgedaan zonder dwangmaatregel van de familierechter. Volgens Nüsken kan daarom niet gesproken worden van een scheiding tussen de jeugdhulp en de jeugdbescherming.<sup>135</sup>

Ten tweede besteedt het Jugendäm't volgens het subsidiariteitsbeginsel verschillende vormen van hulpverlening uit aan de Freie Träger. Hoewel het Freie Träger daarmee in opdracht van het Jugendäm't handelt, betreffen dit wel non-gouvernementele organisaties. Hiermee lijkt enige afstand te worden gecreëerd tussen het vrijwillige en het gedwongen kader van de jeugdhulpverlening. Dit voorkomt enigszins dat één groot overheidsorgaan tegenover de (onmachtige) burger komt te staan. Bovendien is de plicht tot structurele samenwerking tussen enerzijds het Jugendäm't en anderzijds alle instanties waarvan de activiteiten van invloed zijn op de levensomstandigheden van jongeren en gezinnen wettelijk vastgelegd.<sup>136</sup> Dit biedt waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming over de inzet van jeugdbeschermingsmaatregelen.

Ten slotte fungeert de familierechter als onafhankelijk orgaan in de jeugdbeschermingsketen. De familierechter heeft ruime bevoegdheden en een actieve rol in de jeugdbeschermingsketen. Hoewel de Duitse kinderrechtster niet kan afwijken van het verzoek van het Jugendäm't en alleen de verzochte jeugdbeschermingsmaatregel kan opleggen, is de familierechter wel bevoegd om in gesprek te gaan met het gezin over eventuele preventieve en vrijwillige steunmaatregelen. Op die manier kan de familierechter controleren of daadwerkelijk alles uit de kast is getrokken in het kader van de vrijwillige hulpverlening. Dit biedt mogelijkheden voor alternatieve conflictoplossing en waarborgen tegen ongerechtvaardigde inbreuken in het

---

<sup>135</sup> Nüsken stel daarnaast per mail dat geen onafhankelijke controle plaatsvindt op de bevoegdheden van het Jugendäm't, behalve door de directie van het Jugendäm't zelf.

<sup>136</sup> Artikel 81 SGB VIII en de *Wet Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz* (zie: Biesel & Kindler 2022, p. 5).



gezinsleven.<sup>137</sup> De macht van het Jugendäm't lijkt hiermee te worden beperkt en dit is bevorderlijk voor het machts-evenwicht tussen burger en overheid.<sup>138</sup>

### **3.4 Tussenconclusie**

Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel kenmerkt zich door wetgeving op federaal niveau en uitvoering van jeugdbescherming op decentraal (gemeentelijk) niveau. Het Jugendäm't speelt daarbij een centrale rol in de uitvoering van het jeugdbeleid. De organisatie heeft zowel bevoegdheden met betrekking tot de vrijwillige jeugdhulpverlening als tot de gedwongen jeugdhulpverlening. Hierdoor oogt de macht van het Jugendäm't groot ten opzichte van de burger. Uit de literatuur kan niet duidelijk worden opgemaakt op welke manier wordt gepoogd het machts-evenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Toch zijn er enkele mechanismen waaruit kan worden afgeleid dat het Duitse jeugdbeschermingsstelsel poogt de machtsverhoudingen in evenwicht te brengen. Zo steekt het Jugendäm't veel tijd in het toelichten van het dubbelmandaat van de professionals aan gezinnen, krijgt het Jugendäm't ondersteuning van maatschappelijke en particuliere jeugdwelzijnsorganisaties, en heeft de familierechter de mogelijkheid om met het gezin te zoeken naar minder ingrijpende oplossingen. Deze waarborgen dragen eraan bij dat de macht van het Jugendäm't wordt ingeperkt ten aanzien van de burger.

---

<sup>137</sup> Bruning & Van Montfoort 2021, p. 8.

<sup>138</sup> Kindler geeft per mail aan dat de enige vorm van controle op het Jugendäm't kan worden afgeleid uit de toetsing door de familierechter. De familierechter is immers onafhankelijk en kan niet zonder meer afgaan op de rapporten van de rapporten van het Jugendäm't.

## Hoofdstuk 4 – Het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel

### 4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk beschreef de inrichting van het Duitse jeugdbeschermingsstelsel en de manier waarop invulling wordt gegeven aan het waarborgen van het machtsevenwicht tussen burger en overheid. In dit hoofdstuk wordt het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel beschreven. Allereerst beschrijft de tweede paragraaf de inrichting van het stelsel. Hierin wordt de Zweedse staatsinrichting besproken, alsmede de Zweedse jeugdbeschermingswetgeving en de verschillende schakels in de jeugdbeschermingsketen. Vervolgens onderzoekt de derde paragraaf de manier waarop het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel poogt het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Tot slotte geeft paragraaf vier een tussenconclusie.<sup>139</sup>

### 4.2 De inrichting van het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel

#### 4.2.1 Staatsinrichting

Om het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel goed te kunnen begrijpen, is het van belang om inzicht te krijgen in de staatsinrichting van het land. Zweden betreft een constitutionele monarchie en is ingedeeld in 21 provincies en 290 gemeenten. Elke gemeente is daarbij verantwoordelijk voor de hulp en steun die burgers nodig hebben.<sup>140</sup> Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen en het organiseren van de sociale diensten, waaronder de jeugdbescherming.<sup>141</sup> Aangezien op nationaal niveau wet- en regelgeving omtrent de jeugd wordt vastgelegd, ondersteunt de nationale overheid de Zweedse gemeenten om wet en beleid met elkaar te verbinden. Dit gebeurt middels overheidsagentschappen (*Socialsyrelser*) die ondersteuning bieden bij de uitoefening en ontwikkeling van jeugdbeleid.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Voor het onderzoek is informatie verkregen uit verschillende wetenschappelijke bronnen. Ter verificatie van de bestudeerde informatie is contact opgenomen met een aantal wetenschappers uit de Zweedse jeugdbeschermingsketen, zoals prof. dr. Pernilla Leviner & prof. Lina Ponnert. Waar nodig wordt naar het contact met hen verwezen.

<sup>140</sup> Artikel 2:1 SoL.

<sup>141</sup> Ponnert 2012, p. 240.

<sup>142</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 35.

#### 4.2.2 Wetgeving en uitgangspunten

Het Zweedse jeugdbeleid is gebaseerd op twee wetten, *de SoL* (Wet op de sociale voorzieningen) en *de LVU* (Wet betreffende gedwongen jeugdhulp).<sup>143</sup> De SoL bevat wetgeving ten aanzien van vrijwillige steun aan gezinnen en minderjarigen. De LVU omvat daarentegen regelgeving omtrent gedwongen jeugdhulp wanneer vrijwillige ondersteuning niet mogelijk of onvoldoende is.<sup>144</sup> Op grond van de LVU is jeugdbescherming gebaseerd op het beginsel van vrijwilligheid. De hoofdregel is dat ouders het meest geschikt zijn om voor het kind te zorgen. Alleen in zeer ernstige gevallen kan van het beginsel van vrijwilligheid worden afgeweken.<sup>145</sup> Op grond van de LVU is gedwongen jeugdhulp enkel mogelijk wanneer de sociale diensten oordelen dat de minderjarige vanwege specifieke risicofactoren zorg nodig heeft, en de gezaghebbende ouders daar geen toestemming voor geven. Minderjarigen die de leeftijd van vijftien jaar hebben bereikt, moeten ook toestemming geven voor vrijwillige zorg.<sup>146</sup>

Zweden staat bekend om een sterke betrokkenheid van de staat in het ondersteunen van burgers.<sup>147</sup> Dit komt tot uiting in het preventieve karakter van het Zweedse jeugdbeleid. Het jeugdbeleid is gebaseerd op de veronderstelling dat vroegtijdige en preventieve dienstverlening en steun aan gezinnen de beste manier is om minderjarigen te beschermen.<sup>148</sup> Daarnaast wordt het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel vaak beschouwd als familie- en service gericht, in vergelijking met andere landen (zoals de VS) die als kinderbeschermingsgericht worden omschreven. Eenvoudig gezegd betreft het een verschil in het leggen van de lat voor interventies. Deze lat ligt hoger in kinderbeschermingsgerichte systemen dan in familie- en service gerichte systemen. Bovendien zouden familie- en service gerichte systemen idealiter een breder pakket aan vrijwillige maatregelen moeten bieden om uithuisplaatsingen zoveel mogelijk te voorkomen. De verschillende problemen die zich voordoen, worden bovendien bij

---

<sup>143</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 34.

<sup>144</sup> Ponnert 2012, p. 231.

<sup>145</sup> Leviner 2018, p. 145.

<sup>146</sup> Artikel 11:10 SoL juncto artikel 1 LVU. Zie: Ponnert 2012, p. 233.

<sup>147</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 34.

<sup>148</sup> Ponnert 2012, p. 237.

ouders en gezinnen meegenomen om een beter beeld te krijgen van de situatie van de minderjarige.<sup>149</sup>

### 4.2.3 Schakels in de jeugdbeschermingsketen

#### *Familjecentraler*

De zojuist besproken preventie wordt in sommige gemeenten aangeboden door *familjecentraler* (gezinscentra). Hier kunnen ouders en minderjarigen terecht voor gratis, vrijwillige en gezondheid bevorderende activiteiten. De gezinscentra zijn gebaseerd op de gedachte dat er een verband bestaat tussen het welzijn van ouders en het welzijn van minderjarigen. Preventieve handelingen moeten daarom gericht zijn op de ouders.<sup>150</sup>

#### *De sociale dienst*

De verantwoordelijkheid voor het jeugdbeleid in de gemeenten is ondergebracht bij de *sociale dienst*. De sociale dienst bestaat uit verschillende afdelingen, waaronder een afdeling voor school en kinderopvang en een afdeling voor zorg. De organisatie heeft een dubbelmandaat en is verantwoordelijk voor zowel vrijwillige als gedwongen jeugdhulpverlening. Zo is de sociale dienst verantwoordelijk voor het geven van ondersteuning aan gezinnen, het doen van onderzoek naar een melding tot jeugdbescherming, het verzoeken van een maatregel aan de rechter en het faciliteren van het ondersteuningsaanbod. Het werk bij de sociale dienst wordt voornamelijk verricht door professioneel opgeleide maatschappelijk werkers.<sup>151</sup>

Enieder kan een melding maken bij de sociale dienst wanneer vermoedens rijzen dat een minderjarige bijzondere bescherming behoeft. Verschillende instanties, zoals medische diensten en scholen, hebben daarnaast de plicht om zorgen over minderjarigen te melden bij de sociale dienst.<sup>152</sup> Voor de inzet van gedwongen

---

<sup>149</sup> Leviner, *IJCR* 2018, p. 143. Deze 'family service orientation' wordt ook beschreven in: Gümüscü, Nygren & Khoo 2020, p. 258; Leviner, *IJCR* 2018, p. 143 & Kjellberg en Höjer 2021, p. 10-11.

<sup>150</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 36.

<sup>151</sup> Höjer, Larsson & Hultman, *Nordic Social Work Research* 2022, p. 3.

<sup>152</sup> Ponnert 2012, p. 232. De drempel voor de meldplicht is laag. Zelfs niet-geverifieerde informatie die aanleiding geeft tot bezorgdheid moet worden gemeld (zie: Leviner, *European Journal of Social Work* 2013, p. 212).

jeugdhulpverlening moet er een duidelijk risico bestaan dat de gezondheid of de ontwikkeling van de minderjarige wordt geschaad als gevolg van lichamelijk of geestelijke misbruik, ongepaste uitbuiting, tekortkomingen in de zorg of een andere situatie in het gezin.<sup>153</sup> De sociale dienst maakt hiervoor een rapportage over de minderjarige. Om ervoor te zorgen dat een eenduidige en kwalitatieve rapportage van de minderjarige tot stand komt, maken professionals gebruik van het *Barn Behov i Centrum (BBIC)*. De focus van het BBIC ligt op de rechten en de belangen van de minderjarige, de samenwerking tussen de maatschappelijk werkers, het gezin en het netwerk en het belang van het benutten en ontwikkelen van kennis.<sup>154</sup> Wanneer de sociale dienst van oordeel is dat een minderjarige een gedwongen jeugdbeschermingsmaatregel nodig heeft, doet de sociale dienst een voorstel aan de Socialnämnden (*Raad voor maatschappelijk welzijn*).<sup>155</sup>

### *Socialnämnden*

De Socialnämnden vormt formeel gezien de verzoekende instantie voor een jeugdbeschermingsmaatregel en baseert zijn verzoek op het onderzoek van de sociale dienst.<sup>156</sup> Zij zijn verantwoordelijk voor vrijwillige uithuisplaatsingen en zijn daarnaast tevens bevoegd om een verzoek tot een gedwongen uithuisplaatsing in te dienen bij de rechtbank.<sup>157</sup> Wanneer de sociale dienst van oordeel is dat een minderjarige een gedwongen jeugdbeschermingsmaatregel nodig heeft, dient de Socialnämnden vast te stellen dat het risico op schade een zodanige invloed heeft op de gezondheid of de ontwikkeling van de minderjarige dat de minderjarige een duidelijke behoefte heeft aan zorg.<sup>158</sup> In de praktijk delegeert de Socialnämnden deze onderzoekstaak naar maatschappelijk werkers binnen de sociale dienst.<sup>159</sup> In een crisissituatie kan de Socialnämnden direct ingrijpen en bijvoorbeeld een minderjarige uithuisplaatsen zonder toestemming van de rechtbank.<sup>160</sup> Doordat de maatschappelijk werkers van de sociale

---

<sup>153</sup> Artikel 2 LVU.

<sup>154</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 35.

<sup>155</sup> Idem, p. 35.

<sup>156</sup> Idem. p. 37.

<sup>157</sup> Hultman, Forkby en Höjer, *Nordic Social Work Research* 2020, p. 211.

<sup>158</sup> Socialstyrelsen 2020, p. 56.

<sup>159</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 37. Per mail bevestigt Ponnert dat dat deze taak vaak wordt uitbesteed aan de sociale dienst.

<sup>160</sup> Socialstyrelsen 2020, p. 98.

dienst een rapportage aanleveren en de beslissing van de Socialnämnden daarop is gebaseerd, blijkt in de praktijk voornamelijk de sociale dienst verantwoordelijk te zijn voor de meeste beslissingen over het jeugdbeleid.<sup>161</sup> Ponnert geeft dan ook aan per mail dat de Socialnämnden zelden afwijken van onderzoeken van de sociale dienst.

De leden van de Socialnämnden worden niet noodzakelijkerwijs opgeleid als maatschappelijk werkers. Hierdoor wordt het Zweedse besluitvormingsmodel in de jeugdbescherming beschreven als een traditioneel lekenmodel, waarbij de gemeenteraad de leden van de Socialnämnden benoemt. Dit maakt dat hun werkzaamheden worden beïnvloed door politieke ontwikkelingen.<sup>162</sup> Hoewel dit niet duidelijk uit de literatuur blijkt, stelt Ponnert per mail dat Socialnämnden een onafhankelijke verzoekende instantie betreft.<sup>163</sup>

Het eerdergenoemde dubbelmandaat van de sociale dienst kan in enkele situaties leiden tot onbegrip en onduidelijkheid bij ouders. Wanneer de sociale dienst vrijwillige hulp aan gezinnen verleent, kan het na verloop van tijd vaststellen dat gedwongen maatregelen noodzakelijk zijn. De sociale dienst moet dan bewijzen dat eerdere vrijwillige hulpverlening heeft gefaald. Leviner stelt dan ook dat de combinatie tussen vrijwilligheid en dwang kan leiden tot onduidelijkheid bij gezinnen over in welke fase zij verkeren.<sup>164</sup> Dezelfde visie deelt Ponnert in 2012. Zij concludeert dat de scheidslijn tussen ondersteuning en controle vaag is. De mogelijkheid van maatschappelijk werkers om via Socialnämnden een verzoek tot gedwongen jeugdhulp in te dienen bij administratieve rechtbank, maakt gezinnen bewust van het onderliggende controleaspect in het systeem. Ondersteunende en vrijwillige interventies kunnen daardoor als controle of dwang worden opgevat.<sup>165</sup>

---

<sup>161</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 35. Zie ook: Forkby, Höjer & Liljegren, *JSW* 2014, p. 538.

<sup>162</sup> Idem, p. 35.

<sup>163</sup> Mijns inziens kan deze onafhankelijkheid wel enigszins in twijfel worden gebracht, omdat de Socialnämnden de onderzoekstaak in veel gevallen naar maatschappelijk werkers van de sociale dienst delegeert. Daarnaast wijkt de Socialnämnden zelden af van het door de sociale dienst ingebrachte rapport. De vraag is of de Socialnämnden hierdoor voldoende objectief zijn.

<sup>164</sup> Leviner, *European Journal of Social Work* 2014, p. 216.

<sup>165</sup> Ponnert 2012, p. 229-230. Zie ook: Hultman, Forkby & Höjer *Nordic Social Work Research* 2020, p. 208; Kjellberg en Höjer 2021 p. 148.

### *De rechtbank*

De Socialnämnden is bevoegd om een verzoek tot een jeugdbeschermingsmaatregel in te dienen bij de rechtbank.<sup>166</sup> Het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel kent geen gespecialiseerde jeugd- of familierechters, waardoor zaken omtrent het familie- en jeugdrecht worden behandeld door algemene administratieve rechtbanken. De rechtbank baseert zijn oordeel over het al dan niet opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel op het onderzoek van de sociale dienst.<sup>167</sup> Uit een studie van Leviner blijkt dat rechtbanken in Zweden zelden kritisch kijken naar het schriftelijke onderzoek van de sociale dienst.<sup>168</sup> Rechtbanken hebben de bevoegdheid om deskundigen in te schakelen om nadere informatie te verkrijgen. Over het algemeen zijn zij hier echter terughoudend in. Het inschakelen van getuige-deskundigen is dan ook zeer zeldzaam.<sup>169</sup> De administratieve rechter kan geen andere maatregel opleggen dan door de Socialnämnden is verzocht en kan ook niet ambtshalve onderzoek instellen naar de minderjarige of het gezin.<sup>170</sup> De Zweedse administratieve rechter heeft aldus een passieve rol in de besluitvorming.

De eerder beschreven rol van leken komt niet alleen naar voren in de besluitvorming van de Socialnämnden. Ook de algemene administratieve rechtbanken zijn gebaseerd op het lekenmodel. Zo bestaat de samenstelling van de administratieve rechtbank uit één rechter en drie leken, die beslissen over het al dan niet opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel. Hoewel de rest van de Scandinavische landen hier grotendeels van is afgestapt, heeft Zweden bewust gekozen voor het behoud van het lekenmodel. Hultman, Forkby & Höjer noemen hiervoor een aantal argumenten. Allereerst zorgen leken als formele besluitvormers ervoor dat burgers inzicht krijgen in de besluiten en dragen zij bij aan enige democratische controle op het bestuur. Daarnaast kunnen leken de besluitvorming met gezond verstand beïnvloeden. In hun dubbelrol kunnen zij als leken bovendien (bij besluitvorming in individuele gevallen) en

---

<sup>166</sup> Socialstyrelsen 2020, p. 88.

<sup>167</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 41.

<sup>168</sup> Leviner, *Nordisk socialrättslig tidsskrift* 2012, p. 85-132.

<sup>169</sup> Leviner, *European Journal of Social Work* 2013, p. 214.

<sup>170</sup> Dit beschrijven Ponnert en Leviner in het mailcontact.

als politici (in politieke besturen en in politieke partijen) cruciale kennis krijgen van leefsituaties van kwetsbare groepen.<sup>171</sup>

De sociale dienst is na het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel door de rechtbank tevens verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. De sociale dienst beslist over de benodigde zorg, de plaatsingsplek en de inhoud van de dagelijkse zorg voor de minderjarige.<sup>172</sup> Vink, Rijbroek en Hooijsma stellen dat naar schatting in slechts 20 procent van de gevallen de uithuisplaatsing gedwongen is opgelegd. De overige 80 procent vindt vrijwillig plaats, dat wil zeggen in overeenstemming met de ouders en de minderjarige als hij of zij de leeftijd van 15 jaar heeft bereikt.<sup>173</sup>

### **4.3 Het waarborgen van machtsevenwicht**

In het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel fungeert de sociale dienst als centrale instantie met verantwoordelijkheden vanaf de vrijwillige jeugdhulp tot aan de uitvoering van de gedwongen jeugdhulp. Dit geeft maatschappelijk werkers bij de sociale dienst aanzienlijke invloed op het onderzoek dat de basis vormt voor de beslissing tot een jeugdbeschermingsmaatregel.<sup>174</sup> Hoewel het niet expliciet uit de literatuur volgt, is het voorstelbaar dat gezinnen de sociale dienst als een machtig overheidsorgaan ervaren. De vraag rijst op welke manier het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel poogt dit machtsevenwicht tussen burger en overheid enigszins gelijk te trekken.

Allereerst kan de onafhankelijke verzoekende taak van de Socialnämnden bijdragen aan het in evenwicht brengen van de machtsverhoudingen tussen burger en overheid. Ondanks dat de sociale raad grote invloed heeft op het verzoekschrift en de Socialnämnden zelden afwijkt van dit rapport, dient formeel gezien de Socialnämnden het verzoekschrift in. Deze formele taak wordt als onafhankelijk bestempeld. Een onafhankelijke taak is belangrijk omdat de Zweedse administratieve rechter een

---

<sup>171</sup> Hultman, Forkby & Höjer *Nordic Social Work Research* 2020, p. 211. Ponnert geeft per mail aan leken als vertegenwoordigers van de Zweedse bevolking op een transparante wijze bijdragen aan beslissingen van de rechtbank. De leken zijn bestuursleden die om de vier jaar worden gekozen.

<sup>172</sup> Leviner, *European Journal of Social Work* 2013, p. 214.

<sup>173</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 40.

<sup>174</sup> Hultman, Forkby & Höjer *Nordic Social Work Research* 2020, p. 213.



passieve rol heeft in de besluitvorming. Hierdoor kan de familierechter niet afwijken van het verzoek van de Socialnämnden. Door het verzoekschrift onafhankelijk te laten opstellen, lijkt er enige controle te worden uitgevoerd op de taken van de sociale dienst. Dit brengt de machtsverhoudingen tussen burger en overheid meer in evenwicht.

Daarnaast stellen Scandinavische auteurs dat gerechtelijke procedures in algemene zin een manier zijn waarop controle op het overheidssysteem wordt uitgeoefend. Zo brengen gerechtelijke procedures verantwoordingsplicht met zich mee en worden hierdoor jeugdbeschermingsinstanties onder controle gehouden.<sup>175</sup> De Zweedse administratieve rechtbank kan aldus controleren of de sociale dienst alle hulpverlening in het vrijwillig kader heeft benut.

In het verlengde hiervan kan een vorm van controle op het overheidssysteem ook worden afgeleid uit het lekenmodel van de Socialnämnden en de administratieve rechtbank. In de literatuur worden verschillende redenen benoemd waarom het lekenmodel in Zweden is behouden. Zo zorgt het lekenmodel ervoor dat burgers inzicht krijgen in de besluiten omtrent jeugdbescherming. Daarnaast leidt de deelname van leken in de besluitvorming volgens Hultman, Forkby & Höjer tot enige democratische controle op het bestuur. Hoewel zij dit niet met zoveel woorden zeggen, is het voorstelbaar dat besluitvorming door leken de macht van de overheid inperkt. Een integratie van verschillende competenties kan gunstig zijn voor het verminderen van groepsdenken. Leken die werkzaam zijn in verschillende beroepsgroepen, kunnen namelijk verschillende perspectieven op de zaak brengen.<sup>176</sup> Op die manier wordt elke individuele zaak vanuit verschillende kanten belicht en niet enkel vanuit een invalshoek van de overheid, waarmee een tunnelvisie wordt voorkomen. Dit brengt de machtsverhouding tussen burger en overheid meer in evenwicht.

Een andere manier waaruit enige invulling aan het waarborgen van machtsevenwicht tussen burger en overheid kan worden afgeleid, betreft ten slotte de mate waarin het Zweedse systeem de focus legt op preventie, overeenstemming en vrijwilligheid. Dit

---

<sup>175</sup> Hultman, Forkby & Höjer *Nordic Social Work Research* 2020, p. 213-214.

<sup>176</sup> Idem, p. 214.

heeft tot gevolg dat naar schatting in zo'n 80 procent van de gevallen de uithuisplaatsing op vrijwillige basis plaatsvindt. Zo geeft Leviner per mail aan dat rechtelijke toetsing en controle niet echt in het 'DNA' van het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel zit, omdat van oudsher een sterk geloof en vertrouwen bestaat dat overheidsinstanties de wet naleven. Een groot vertrouwen in het stelsel leidt er wellicht toe dat focus minder ligt op het waarborgen van machtsevenwicht tussen burger en overheid.

#### **4.4 Tussenconclusie**

Het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel legt een grote nadruk op preventieve jeugdhulp en toestemming van betrokken partijen. De sociale dienst is het centrale orgaan in de jeugdbeschermingsketen en heeft zowel de verantwoordelijkheid voor de vrijwillige jeugdhulp als voor de gedwongen jeugdhulp. Deze uiteenlopende verantwoordelijkheden van de sociale dienst maken dat het onderscheid tussen ondersteuning en jeugdbescherming niet altijd duidelijk is voor gezinnen. Mogelijk ervaren gezinnen de sociale dienst hierdoor als machtig overheidsorgaan. Ondanks dat het niet met zoveel woorden uit de literatuur blijkt, poogt het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel toch enigszins het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Dit blijkt uit de onafhankelijke verzoekende taak van de Socialnämnden, uit de deelname van leken in het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen en uit de nadruk op preventie, overeenstemming en vrijwilligheid.

## **Hoofdstuk 5 – Het rechtsvergelijkend onderzoek**

### **5.1 Inleiding**

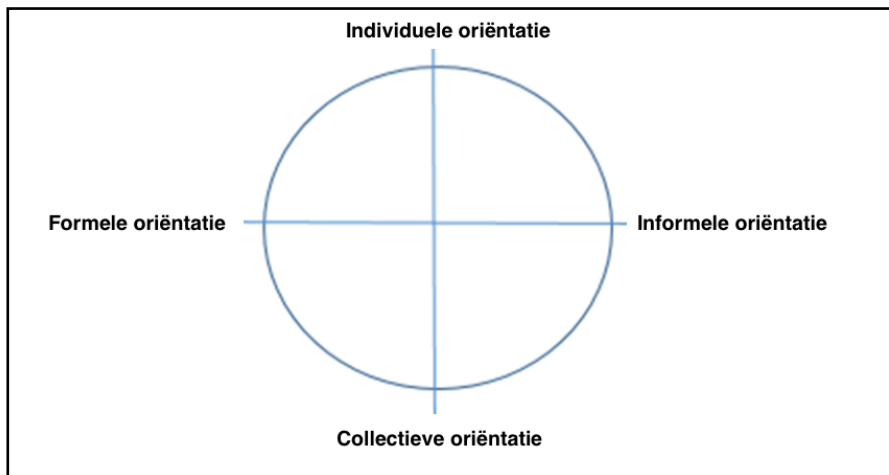
Hoofdstuk drie en vier hebben hiervoor de jeugdbeschermingsstelsels van respectievelijk Duitsland en Zweden onderzocht. Hierin kwamen verschillende manieren naar voren waarop de jeugdbeschermingsstelsels pogen het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen. Het onderhavige hoofdstuk vergelijkt het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel met het Duitse en Zweedse jeugdbeschermingsstelsel. Allereerst bespreekt de tweede paragraaf verschillende typologieën van jeugdbeschermingsstelsels. Dit is relevant voor het rechtsvergelijkend onderzoek, omdat de voordelen uit een jeugdbeschermingsstelsel beter naar voren komen wanneer de rol van de staat in het beschermen van minderjarigen duidelijk is. In de derde paragraaf vindt vervolgens een rechtsvergelijking plaats tussen Nederland, Duitsland en Zweden. Daarna analyseert de vierde paragraaf of er mogelijkheden zijn om het machtsevenwicht tussen burger en overheid in het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel op een andere manier te waarborgen. Ten slotte geeft de vijfde paragraaf een tussenconclusie.

### **5.2 Typologieën jeugdbeschermingsstelsels**

Het is voor de rechtsvergelijking van belang om de rol van de staat in het beschermen van minderjarigen en de steun aan kwetsbare gezinnen per land duidelijk te maken. Deze scriptie bespreekt daarom het model van Connolly & Katz.

Jeugdbeschermingsstelsels zijn volgens Connolly & Katz onder te verdelen in vier verschillende typologieën. Zij hanteren een model dat nuttig kan zijn bij het verklaren van een ontwikkeling van een jeugdbeschermingsstelsel in internationale contexten. Daarbij zijn er twee dimensies: individueel vs. collectief gericht en formeel vs. informeel gericht (zie figuur 5.2.1).

**Figuur 5.2.1**



Bij een individuele oriëntatie ligt de nadruk op de individuele autonomie van mensen en gezinnen, waarbij de belangen van het individu voorrang hebben op het collectief. Dit betekent dat de zelfredzaamheid van gezinnen voorop staat, zolang ze geen schade aan anderen toebrengen. De nadruk bij een collectieve oriëntatie ligt daarentegen op de gemeenschap en de groepsbelangen. Het versterkt daarbij de onderlinge afhankelijkheid in menselijke systemen. Vanuit het oogpunt van jeugdbescherming betekent een collectieve oriëntatie een sterke betrokkenheid van de gemeenschap.

De nadruk bij een formele vs. informele oriëntatie ligt op de rol die de staat heeft in het welzijn en de bescherming van minderjarigen. Bij een informele oriëntatie ligt de focus op steun door familie en vrienden, waarbij de rol van de staat minimaal is. Een formele oriëntatie kenmerkt zich daarentegen door een actieve rol van de staat, gebaseerd op de overtuiging dat kinderen moeten worden gered wanneer zij risico lopen op misbruik, verwaarlozing of uitbuiting (hierna: ontwikkelingsbedreiging).<sup>177</sup>

De drie onderzochte landen zijn te onderscheiden in drie verschillende soorten typologieën. Ten eerste wordt het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel aangemerkt als individueel-formeel georiënteerd.<sup>178</sup> Dit betekent dat Nederland het accent legt op het identificeren en beoordelen van individuele kinderen waarbij vermoedens rijzen van

<sup>177</sup> Connolly & Katz, *Child Abuse Review* 2019, p. 383-386.

<sup>178</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 11.

een risico op een ontwikkelingsbedreiging. Er ligt aldus een sterke nadruk op risicobeoordeling. In geval van bewezen gevaar voor een ontwikkelingsbedreiging kunnen kinderen uit hun beschermde omgeving worden gehaald en aan de zorg van de staat worden toevertrouwd. Een sterk punt aan dit systeem is de duidelijke focus op de meest kwetsbare kinderen. Een zwak punt van deze benadering is dat het voor ouders en gezinnen als bestraffend kan worden opgevat. Het is daarmee meer gericht op de symptomen in plaats van de oorzaken van de ontwikkelingsbedreiging.<sup>179</sup>

Het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel wordt daarentegen aangemerkt als individueel-informeel georiënteerd. Dit verschilt van een individuele-formele oriëntatie in de manier waarop de overheid meer of minder geformaliseerde reacties aanmoedigt. Het systeem is gericht op de verstrekking van diensten die vrijwillige betrokkenheid van ouders aanmoedigen. Dit blijkt ook uit het aantal uithuisplaatsingen in Zweden dat vrijwillig plaatsvindt. Preventie en het versterken van de capaciteit van ouders om voor hun kinderen te zorgen staat daarbij centraal. Een voordeel van dit stelsel is dat kwetsbare gezinnen betrokken worden bij een ondersteunende verandering. Een nadeel is echter dat deze aanpak mogelijk minder effectief is bij de aanpak van ernstige vormen van ontwikkelingsbedreigingen.<sup>180</sup>

Ten slotte wordt het Duitse jeugdbeschermingsstelsel als een tussenvariant gecategoriseerd. Duitsland kent een individuele oriëntatie en richt zich, net zoals Nederland en Zweden, op de minderjarige en het gezin zelf, in plaats van op de gemeenschap. Wat betreft de formele-informele dimensie valt Duitsland precies tussen Nederland en Zweden in (zie figuur 5.2.2).<sup>181</sup> Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel richt zich enerzijds op preventieve jeugdhulp, maar bevat anderzijds ook een pakket aan gedwongen interventies. Hierdoor valt het stelsel tussen een formele en informele oriëntatie in.

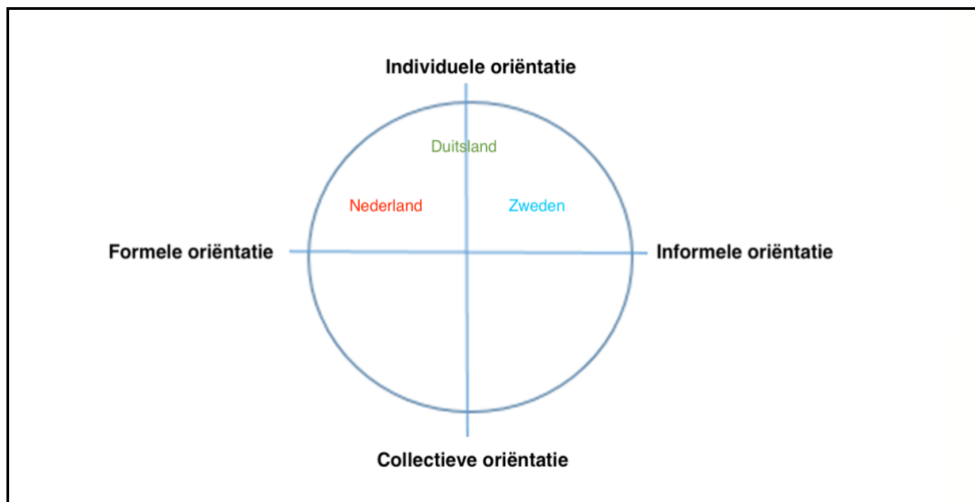
---

<sup>179</sup> Connolly & Katz, *Child Abuse Review* 2019, p. 386-387.

<sup>180</sup> Idem, p. 388-389.

<sup>181</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 11.

**Figuur 5.2.2**



### **5.3 Rechtsvergelijking tussen Nederland, Duitsland en Zweden**

Het rechtsvergelijkend onderzoek richt zich voornamelijk op de verschillen tussen de jeugdbeschermingsstelsels van Nederland, Duitsland en Zweden. De meest opvallende verschillen worden per onderwerp met elkaar vergeleken.

#### *Preventie en vertrouwen*

Allereerst bestaan verschillen op het gebied van preventie en het creëren van vertrouwen van de burger in het jeugdbeschermingsstelsel. Zo besteedt het Duitse jeugdbeschermingsstelsel veel tijd aan het creëren van vertrouwen met het gezin. Dit is essentieel, omdat het dubbelmandaat van professionals van het Jugendamt spanning kan opleveren bij gezinnen. Over het algemeen wordt de relatie tussen het Jugendamt en de ouders hierdoor als helpend ervaren.<sup>182</sup>

Dit geldt des te meer voor het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel. Hierin ligt de focus vooral op preventie en is het vertrouwen tussen de maatschappelijk werker bij de sociale dienst en het gezin fundamenteel.<sup>183</sup> Zo is de werkwijze van de sociale dienst sterk gericht op overeenstemming en vrijwilligheid, waardoor het vertrouwen van de

<sup>182</sup> Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020, p. 17.

<sup>183</sup> Kjellberg & Höjer 2021, p. 136.

Zweedse bevolking in het jeugdbeschermingsstelsel groot is.<sup>184</sup> Dit leidt ertoe dat naar schatting zo'n 80 procent van de uithuisplaatsingen op vrijwillige basis geschiedt.

Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel wijkt op dit punt af van de voorgenoemde stelsels. Preventie, overeenstemming en vrijwilligheid zijn weliswaar ook uitgangspunten in het Nederlandse stelsel, maar lijken minder op de voorgrond te staan. Mogelijk komt dit door de individueel-formele oriëntatie van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel. Het stelsel richt zich meer op de symptomen dan op de oorzaken van de ontwikkelingsbedreiging.<sup>185</sup> Dit 'bestraffende karakter' kan ertoe leiden dat het vertrouwen van de Nederlandse burger in het jeugdbeschermingsstelsel beperkt is. Zo blijkt uit een artikel van Zeijlmans, Van Yperen & López López dat er weinig vertrouwen van de Nederlandse burgers in het jeugdbeschermingsstelsel is doordat de overheid te vroeg of te laat ingrijpt.<sup>186</sup>

#### *Organisatorische kloof tussen jeugdhulpverlening en jeugdbescherming*

Eén van de grootste verschillen tussen de verschillende jeugdbeschermingsstelsels betreft de organisatorische indeling van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. De Duitse en Zweedse jeugdbeschermingsstelsels kennen beiden geen organisatorische kloof tussen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. In Duitsland is het Jugendämter verantwoordelijk voor alle fases in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming, namelijk voor de algemene opvoedondersteuning, het verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel aan de familierechter en het uitvoeren van jeugdbeschermingsmaatregel. Dit betekent dat de jeugdhulpverlener in het vrijwillige kader bevoegd is om een verzoek tot jeugdbescherming in te dienen bij de familierechter.

De Zweedse sociale dienst is ook verantwoordelijk voor vrijwel alle taken in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Hoewel de Socialnämnden een

---

<sup>184</sup> Zie ook: Hultman, Forkby & Höjer *Nordic Social Work Research* 2020, p. 214. Dit bevestigt Leviner per mail. Zij stelt dat er een sterk vertrouwen is in de publieke autoriteiten dat zij op een juiste manier de wet opvolgen.

<sup>185</sup> Connolly & Katz, *Child Abuse Review* 2019, p. 386-387.

<sup>186</sup> Zeijlmans, Van Yperen & López López 2021, p. 78.

onafhankelijke verzoekende instantie betreft, is de sociale dienst verantwoordelijk voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen. Hierdoor bestaat er geen organisatorische kloof in het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel.

Bovengenoemde stelsels verschillen wezenlijk van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel. In Nederland bestaat deze strikte organisatorische scheiding immers wel. De verantwoordelijkheden die bij het Jugendämter en de sociale dienst zijn neergelegd, worden in het Nederlandse stelsel door afzonderlijke instanties (lees: lokale teams, Veilig Thuis, de RvdK en de gecertificeerde instellingen) georganiseerd.

#### *Rol van de rechtbank*

Een ander verschil betreft de rol van de rechter in jeugdbeschermingszaken. Zo kent het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel een passieve kinderrechter, die enkel een verzoek tot jeugdbescherming kan toe- of afwijzen. Hoewel de Duitse familierechter geen andere maatregel kan opleggen dan waartoe het Jugendämter heeft verzocht, heeft de familierechter desondanks een actievere rol dan de Nederlandse kinderrechter. De familierechter kan immers in gesprek gaan met het gezin over eventuele preventieve en vrijwillige steunmaatregelen. Hierbij kan de rechter ambtshalve getuigendeskundigen horen of het huis van het gezin bezoeken.

In het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel worden zaken omtrent jeugdbeschermingsmaatregelen niet behandeld door een gespecialiseerde kinderrechter, maar door algemene administratieve rechtbanken. De administratieve rechtbank heeft, net zoals in Nederland, een passieve rol in de besluitvorming. Zo is de rechtbank gebonden aan het verzoek van de Socialnämnden en kan de rechtbank geen ambtshalve onderzoek verrichten naar de minderjarige en het gezin. Een verschil betreft echter de manier waarop wordt gekeken naar de schriftelijke onderzoeken van de verzoekende partij in Zweden. Zoals eerder omschreven, kijken algemene administratieve rechtbanken zelden kritisch naar schriftelijke onderzoeken van de sociale dienst. De achterliggende reden volgt niet uit de literatuur. Mogelijk heeft dit te maken met vertrouwen dat de bevolking, en aldus ook de rechtspraak, heeft in de sociale dienst. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar een gespecialiseerde



kinderrechter de verzoeken tot jeugdbescherming behandelt en kritisch de rapporten bestudeert. In het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel geldt immers voor de RvdK en de gecertificeerde instellingen de verplichting om rapportages en verzoekschriften naar waarheid aan te voeren.<sup>187</sup> De kinderrechter speelt hierbij een centrale rol, omdat hij uiteindelijk beslist welke aangedragen feiten en visies relevant zijn en of op basis hiervan de veronderstelde ontwikkelingsbedreiging aannemelijk wordt gemaakt.<sup>188</sup>

#### *Besluitvorming door leken*

Ten slotte betreft een niet onbelangrijk verschil het lekenmodel dat in het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel wordt gehanteerd. Zowel in Socialnämnden als bij de administratieve rechtbank maken leken deel uit van de besluitvorming. De leken worden politiek benoemd door de gemeenteraad, waardoor zij niet noodzakelijkerwijs zijn opgeleid als maatschappelijk werker. Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel kent daarentegen geen besluitvorming door leken, aangezien bij het onderzoek van de RvdK telkens minstens één raadsonderzoeker, één gedragsdeskundigen en één jurist zijn betrokken. Bij de Nederlandse rechterlijke macht zijn bovendien ook geen leken betrokken.

#### **5.4 Alternatieven voor het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel**

Laat nogmaals vooropgesteld worden dat geen enkel systeem beter of rechtvaardiger is. Zoals omschreven in de inleiding van deze scriptie, dient het systeem aan te sluiten bij de cultureel-maatschappelijke context van een land. Om die reden kan een jeugdbeschermingsstelsel van het ene land niet zonder meer een blauwdruk vormen voor het andere land. Toch geeft een aantal interessante onderdelen uit de Duitse en Zweedse jeugdbeschermingsstelsels inzicht in alternatieve manieren waarop het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel kan pogen het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.

---

<sup>187</sup> Artikel 3.3 Jeugdwet.

<sup>188</sup> Huijjer, *NJB* 2014/673.

Allereerst verdient het aanbeveling om de organisatorische kloof tussen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming op te heffen, dan wel te verkleinen. De rechtsvergelijking toont aan dat de stelsels uit Duitsland en Zweden geen dergelijke kloof bevatten. Mijns inziens kan Nederland een voorbeeld ontleen aan Duitsland, waarin de vrijwillige jeugdhulpverlener tevens bevoegd is een verzoek tot jeugdbescherming in te dienen bij de familierechter.<sup>189</sup> Door de betrokkenheid van de verzoeker van jeugdbeschermingsmaatregelen in eerste instantie om vrijwillige hulpverlening aan te bieden, wordt samenwerking aangemoedigd. Dit werkt enkel wanneer de Nederlandse overheid tijd investeert in het uitleggen van het dubbelmandaat, zoals de Duitse professionals van het Jugendämter dat ook doen. Dit is van belang, omdat het vertrouwen van de burger in het Nederlandse overheidssysteem gering is. Hoewel het toekomstscenario geen volledige organisatorische scheiding schetst, poogt het wel de organisatorische kloof te verkleinen. Het toekomstscenario stimuleert namelijk de samenwerking tussen één professional uit het Lokaal Team en één professional uit het Regionaal Veiligheidsteam. In het Duitse jeugdbeschermingsstelsel wordt dit ook aangemoedigd doordat de samenwerking tussen dergelijke instanties wettelijk is vastgelegd. Dit bevordert niet alleen de voortvarendheid van het onderzoek, maar zorgt ook voor enige controle van instanties op elkaar. Uiteindelijk kan dit leiden tot het vertrouwen naar burgers toe dat zorgvuldige beslissingen worden genomen. Als dit vertrouwen groeit, dan worden de machtsverhoudingen tussen burger en overheid in zekere zin meer in evenwicht gebracht.

Daarnaast blijkt dat een onafhankelijke verzoekende instantie niet per definitie noodzakelijk is voor de besluitvorming in een jeugdbeschermingsstelsel, indien de kinderrechter een actievere rol inneemt. Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel kan op dat gebied iets leren van de actieve rol van de Duitse familierechter in het

---

<sup>189</sup> Hoewel het Zweedse stelsel geen organisatorische scheiding kent tussen jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, bevat het volgens Leviner wel een onafhankelijke verzoekende instantie. De onafhankelijkheid kan echter naar mijn mening enigszins in twijfel worden getroffen, omdat de Socialnämnden de onderzoekstaak regelmatig delegeert aan de sociale dienst. Daarnaast wijkt de Socialnämnden zelden af van de visie van de sociale dienst. Nu het onduidelijk is of de Socialnämnden objectief toetsen, sluit mijn aanbeveling aan bij het Duitse stelsel.

besluitvormingsproces. De Duitse familierechter heeft verschillende bevoegdheden, waaronder het ambtshalve verrichten van onderzoek naar de minderjarige(n) en de gezinssituatie. De familierechter kan naar alternatieven zoeken voor gedwongen jeugdhulpverlening. Hiermee voert hij onafhankelijk controle uit op het Jugendämter en wordt de macht van het Jugendämter ten opzichte van de burger beperkt. De kinderrechter is door een actieve rol in het besluitvormingsproces minder afhankelijk van de verzoekende instantie en heeft meer mogelijkheden voor conflictoplossing. Dit biedt tevens waarborgen tegen ongelegitimeerde inbreuken in het gezinsleven.<sup>190</sup> Mijns inziens is deze transitie van de rol van de kinderrechter het overwegen waard. Het toekomstscenario laat zich echter niet uit over de eventuele rol van de kinderrechter in een vernieuwd jeugdbeschermingsstelsel.

Ten slotte kan Nederland mogelijk nog iets leren van het lekenmodel uit het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel. De deelname van leken aan de besluitvorming kan ertoe leiden dat burgers inzicht krijgen in de besluiten. Daarnaast zorgen zij voor enige democratische controle op het bestuur. Nu de lekenrechtspraak niet behoort tot de Nederlandse traditie en de invoering hiervan een ingrijpende wijziging van het jeugdbeschermingsstelsel betreft, is het de vraag of leken directe inspraak zouden moeten krijgen in de besluitvorming.<sup>191</sup> Toch volgt ook uit de Nederlandse literatuur dat lekenrechtspraak kan leiden tot het vergroten van het vertrouwen van de burger in de rechtspraak (oftewel: het wegnemen van het wantrouwen in het overheidssysteem).<sup>192</sup> Het verdient daarom aanbeveling om te onderzoeken of een indirecte vorm van besluitvorming door leken, bijvoorbeeld in een verzoekende instantie zoals de Zweedse Socialnämnden, zou kunnen bijdragen aan het vergroten van vertrouwen van de Nederlandse bevolking in het jeugdbeschermingsstelsel.

---

<sup>190</sup> Bruning & Van Montfoort 2021, p. 8.

<sup>191</sup> *Kamerstukken II 2006/07*, 30 800 VI, nr. 118, p. 2. In 2006 adviseerde prof. De Roos de Tweede Kamer over de invoering van lekenrechtspraak in de Nederlandse strafrechtspraak. Hierin concludeerde hij dat hoewel er geen principiële bezwaren bestaan tegen het invoeren van lekenrechtspraak in Nederland, er aanzienlijke consequenties aan zijn verbonden. In dat geval dient het hele Nederlandse strafprocesrecht te worden gewijzigd.

<sup>192</sup> Van den Eijnden 2011, par. 4.3.5.

## 5.5 Tussenconclusie

De vergelijking met Duitsland en Zweden laat zien dat het mogelijk is om in Nederland een strikte scheiding tussen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming los te laten. Beide landen bevatten slechts één centrale instantie die de verantwoordelijkheid heeft over zowel de vrijwillige als de gedwongen jeugdhulp. Het Duitse jeugdbeschermingsstelsel laat zien dat een adviserende en verzoekende instantie niet per definitie noodzakelijk is voor de besluitvorming over een jeugdbeschermingsmaatregel, zo lang maar op een alternatieve manier wordt gepoogd de machtsverhouding tussen burger en overheid in evenwicht te brengen. Zo kan tijd worden geïnvesteerd in het uitleggen van het dubbelmandaat van professionals en worden ingezet op vrijwilligheid en overeenstemming. Daarnaast kan de verplichting tot samenwerking binnen de jeugdbeschermingsketen wettelijk worden vastgelegd, zodat ook enigszins controle op elkaar wordt uitgeoefend. Het wijzigen van de rol van de rechter verdient bovendien ook aanbeveling, omdat een onafhankelijke verzoekende instantie hierdoor minder essentieel is. Dit sluit aan bij het toekomstscenario, waarin wordt voorgesteld om de RvdK als onafhankelijke instantie uit het jeugdbeschermingsstelsel te schrappen. Nederland zou ten slotte een indirecte invloed door leken in de besluitvorming kunnen overwegen, bijvoorbeeld in een herziende verzoekende instantie.

## Hoofdstuk 6 – Conclusie en aanbevelingen

De voorgaande hoofdstukken hebben de jeugdbeschermingsstelsels van Nederland, Duitsland en Zweden onderzocht. Dit hoofdstuk zet de bevindingen van de eerdere hoofdstukken uiteen en beantwoordt de volgende hoofdvraag:

*‘Op welke wijzen pogen de jeugdbeschermingsstelsels van Nederland, Duitsland en Zweden het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen en in hoeverre vormt de vergelijking tussen de landen een aanleiding om de inrichting van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel aan te passen, al dan niet zoals voorgesteld in het toekomstscenario?’*

Sinds november 2019 is het ‘code zwart’ in de jeugdbescherming. Veel instanties uit de jeugdbeschermingsketen kampen met wachtlijstproblematiek, waardoor minderjarigen niet tijdig de nodige hulp ontvangen. Het aantal organisaties in het jeugdbeschermingsstelsel wordt als één van de oorzaken gezien. De Tweede Kamer komt daarom in 2021 met een plan voor een hernieuwd jeugdbeschermingsstelsel: het Toekomstscenario. In dit nieuwe voorgestelde jeugdbeschermingsstelsel worden de instanties Veilig Thuis, de RvdK en de gecertificeerde instellingen samengevoegd. Ondanks de positieve reacties, luidt er ook veel kritiek op het Toekomstscenario. Zo vreest de RvdK voor de rechtsbescherming van burgers wanneer de RvdK als onafhankelijke instantie uit het stelsel wordt geschrapt. Als onafhankelijke instantie zorgt de RvdK immers voor het waarborgen van machtsevenwicht tussen burger en overheid.

Om te kunnen onderzoeken of op een andere manier gepoogd kan worden het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen, heeft deze scriptie allereerst de gedachte achter het bestaan van een onafhankelijke RvdK in het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel beschreven. Het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel kent een organisatorische kloof tussen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. De RvdK fungeert tussen het vrijwillig en het gedwongen kader

als onafhankelijke instantie. De wetgever stelde destijds dat het van belang is om onderzoek, advisering en toezicht op het gebied van jeugdbescherming onafhankelijk van de uitvoering van de maatregel te organiseren. De kinderrechter moet immers een juiste inschatting kunnen maken van de noodzaak tot ingrijpen op basis van een zorgvuldig opgemaakt rapport.

Het onderzoek naar het Duitse en Zweedse jeugdbeschermingsstelsel toont aan dat tevens andere manieren bestaan waarop gepoogd kan worden het machtsevenwicht te waarborgen. In beide landen bestaat geen organisatorische kloof tussen de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Alle bevoegdheden zijn in handen van respectievelijk het Jugendamt en de sociale dienst. Beide instanties zijn verantwoordelijk voor zowel het aanbieden van jeugdhulp, het onderzoeken van een melding tot jeugdbescherming, het verzoeken van een jeugdbeschermingsmaatregel aan de rechter en het faciliteren van het jeugdbeschermingsaanbod. Hoewel Zweden wel een onafhankelijke verzoekende instantie kent, laat de vergelijking met Duitsland zien dat een onafhankelijke verzoekende instantie niet noodzakelijk is indien op een andere manier wordt gepoogd het machtsevenwicht tussen burger en overheid te waarborgen.

Zo bevat het Duitse jeugdbeschermingsstelsel een onafhankelijke familierechter met een actieve rol in het besluitvormingsproces, waarmee de macht van het Jugendamt wordt ingeperkt. Het Jugendamt besteedt daarnaast veel aandacht in het uitleggen van het dubbelmandaat van professionals, waardoor het vertrouwen van de Duitse bevolking in het jeugdbeschermingsstelsel groot is. Het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel poogt daarentegen het machtsevenwicht te waarborgen door de deelname van leken aan het besluitvormingsproces. De focus in het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel ligt bovendien op preventie, ondersteuning en vrijwilligheid. Hiermee wordt al gepoogd de machtsverhouding tussen burger en overheid gelijk te trekken.

De vergelijking met de beide landen vormt een aanleiding om te overwegen het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel anders in te richten. Allereerst kan het stelsel

een strikte organisatorische scheiding tussen jeugdhulpverlening en jeugdbescherming loslaten, dan wel verkleinen. In dat geval dient geïnvesteerd te worden in het uitleggen van het dubbelmandaat van professionals en in het creëren van overeenstemming en vrijwilligheid van gezinnen ten aanzien van jeugdhulpverlening. Dit kan immers leiden tot een groei van het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in het jeugdbeschermingsstelsel. Daarnaast verdient het aanbeveling om de Nederlandse kinderrechter een actievere rol toe te kennen in de besluitvorming over jeugdbescherming. Hierdoor wordt de kinderrechter minder afhankelijk van de verzoekende instantie en heeft het meer mogelijkheden voor conflictoplossing. Hoewel het toekomstscenario zich niet uitlaat over de rol van de rechter, sluit een actieve rechter wel aan bij het stelsel dat het toekomstscenario schetst. In het voorgestelde stelsel wordt de rol van de RvdK als onafhankelijke verzoekende instantie immers geschrapt.

Ten slotte kan het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel enige inspiratie opdoen uit het Zweedse jeugdbeschermingsstelsel wat betreft de deelname van leken in de besluitvorming. Hoewel een directe invloed van leken een ingrijpende wijziging van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel betreft, kan worden overwogen leken indirect deel te laten nemen aan de besluitvorming. Dit kan bijvoorbeeld in een verzoekende instantie zoals de Zweedse Socialnämnden. Wellicht leidt dit tot het vergroten van het vertrouwen van burgers in het jeugdbeschermingsstelsel.

Of het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel uiteindelijk een herziening zal ondergaan, is gelet op de kritiek op het toekomstscenario nog maar de vraag. Recente ontwikkelingen laten zien dat een commissie in 2022 gaat werken aan een nieuw advies voor een Toekomstscenario 2.0.<sup>193</sup> Het is nog onbekend of de onafhankelijke rol van de RvdK daarin zal terugkeren.

---

<sup>193</sup> Raad voor de Kinderbescherming, 'Proeftuinenn helpen bij zicht op snellere en efficiëntere hulp', [magazines.kinderbescherming.nl](https://magazines.kinderbescherming.nl).

## Literatuurlijst

### **Adams, *TvPr* 2018/55**

M. Adams, 'Structuur, praktijk en theorie van rechtsvergelijkend onderzoek', *TvPr* 2018/55, afl. 3, p. 889-968.

### **Baeten 2018**

P. Baeten, *Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019*, Landelijk Netwerk Veilig Thuis, Utrecht 2018.

### **Bell 2011**

J. Bell, 'Legal Research and the Distinctiveness of Comparative Law', in: M. Van Hoecke (red.), *Methodologies of Legal Research*, Oxford en Portland, Oregon: Hart Publishing 2011, p. 175-176.

### **Van Beek, *De Groene Amsterdammer* 2012/28**

S. van Beek, 'De kindbescherming moet op de schop. Kind van de rekening', *De Groene Amsterdammer* 2012/28.

### **Biesel & Kindler 2022**

K. Biesel & H. Kindler, 'Child Protection and Welfare in Germany', in: J.D. Berrick, N. Gilbert & M. Skivenes, *International Handbook of Child Protection*, Oxford: Oxford University Press 2022 (forthcoming).

### **De Blois 2016**

M. de Blois (red.), *Grondslagen van het recht. Hoofdpijnen*, Den Haag: Boom juridisch 2016.

### **Boer & Croon 2021**

Boer & Croon, *Quickscan overlap onderzoekstaken. Onderzoek naar de mogelijke overlap in onderzoekstaken van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de Raad*



voor de Kinderbescherming (rapport van april 2012 in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie), Amsterdam 2012.

### **Bruning 2018**

M.R. Bruning, 'Bevoegdheid tot indienen van een verzoek tot ondertoezichtstelling of gezagsbeëindiging: primaat van de raad', in: S.F.M. Wortmann (red.), *Groene Serie Personen- en Familierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2018, aant. 15.

### **Bruning, AA 2020/5**

M.R. Bruning, 'Zorg om de jeugdzorg; kinderrechters aan zet', AA 2020, afl. 5, p. 251-254.

### **Bruning & Doek, *Int. J. Child Maltreat.* 2021/4**

M.R. Bruning & J. E. Doek, 'Characteristics of an Effective Child Protection System in the European and International Context', *International Journal on Child Maltreatment: Research, Policy and Practice* (4) 2021, afl. 3, p. 231-256.

### **Bruning & Liefwaard 2013**

M.R. Bruning en T. Liefwaard, *Monografieën Jeugdrecht 1. De ondertoezichtstelling 90 jaar – versleten of vitaal?*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013.

### **Bruning, Van den Brink & Punselie 2020**

M.R. Bruning, Y. N. van den Brink & E.C.C. Punselie, *Jeugdrecht en Jeugdhulp*, Den Haag: Sdu uitgevers 2020.

### **Bruning & Van Montfoort 2021**

M.R. Bruning & A. van Montfoort, 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming; kernelementen van effectieve kind- en gezinsbescherming', in: A.A. Asante e.a., *Position papers toekomstscenario kind- en gezinsbescherming* (rapport van 21 mei 2021 van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming), Den Haag 2021.

**Connolly & Katz, *Child Abuse Review* 2019**

M. Connolly & I. Katz, 'Typologies of Child Protection Systems: An international Approach', *Child Abuse Review* (28) 2019, afl. 5, p. 381-394.

**Dane 2006**

J. Dane (red.), *Honderd jaar Kinderbescherming. Uitgave ter gelegenheid van het jubileum van de Raad voor de Kinderbescherming en de Kinderwetten (1905-2005)*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2006.

**Da Ros & Taylor, *Revista Direito GV* 2021**

L. Da Ros & M.M. Taylor, 'Checks and Balances: The Concept and Its Implications for Corruption', *Revista Direito GV* (17) 2021, afl. 2, p. 2-3.

**Doek 1978**

J.E. Doek, *Wat is een goede raad voor de toekomst? Enige beschouwingen over het ontstaan en de (mogelijke) ontwikkelingen van de raden voor de kindbescherming*, Alphen aan de Rijn: Samsom Uitgeverij 1978.

**Van Eijck 2006**

S.R.A van Eijck, *Sturingsadvies Deel 1. Koersen op het kind* (rapport van april 2006 door het projectbureau Operatie Jong), Den Haag 2006.

**Van den Eijnden 2011**

P.M. van den Eijnden, *Onafhankelijkheid van de rechter in constitutioneel perspectief* (Serie Staat en Recht 2011/3) Nijmegen: Wolters Kluwer 2011, par. 4.3.5 & 7.1.1.

**Forkby, Höjer & Liljegren, *JSW* 2014**

T. Forkby, S. Höjer & Liljegren, 'Questions of control in child protection decision making: Laypersons' monitoring and governance in child protection committees in Sweden', *Journal of Social Work* (15) 2014, afl. 5, p. 537-557.

**Galm & Derr 2011**

B. Galm & R. Derr, *Combating Child Abuse and Neglect Child Protection in Germany* (rapport uit 2011 door het Deutsches Jugendinstitut), München 2011.

**Gilbert 1997**

N. Gilbert, *Combatting child abuse: International perspectives and trends*. New York: Oxford University Press 1997, p. 212-232.

**Gümüşcü, Nygren & Khoo, *Nordic Social Work Research* 2020**

A. Gümüşcü, L. Nygren & E. Khoo, 'Social work and the management of complexity in Swedish child welfare services, *Nordic Social Work Research* (10) 2020, afl. 3, p. 257-269.

**Hermans 1984**

H.E.G.M. Hermans, *De Raad voor de Kinderbescherming. Een juridische beschouwing over het ontstaan, de ontwikkeling en toekomstmogelijkheden* (diss. Katholieke Universiteit Nijmegen), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984.

**Hetherington 2002**

R. Hetherington, *Learning from difference: Comparing child welfare systems* (rapport van juni 2002 door Partnerships for Children and Families Project), Waterloo Ontario 2002.

**Höjer, Larsson & Hultman, *Nordic Social Work Research* 2022**

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 children?', *Nordic Social Work Research* (12) 2022, afl. 2, p. 1-14.

**Huijer, *NJB* 2014/673**

J. Huijer, 'Waarheidsvinding in de jeugdbescherming. Een juridisch perspectief', *NJB* 2014/673, afl. 13.

### **Huijer 2021**

J. Huijer, 'Position paper ten behoeve van visietafel RSJ 17-05-21', in: A.A. Asante e.a., *Position papers toekomstscenario kind- en gezinsbescherming* (rapport van 21 mei 2021 van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming), Den Haag 2021.

### **Hultman, Forkby & Höjer, *Nordic Social Work Research* 2020**

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* (10) 2020, afl. 3, p. 204-218.

### **Internetconsultatie toekomstscenario reactie RvdK 2021**

*Internetconsultatie toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming* (internetconsultatie van 15 juni 2021 van de Raad voor de Kinderbescherming), Den Haag 2021.

### **Kamerbrief bij Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021**

Kamerbrief van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 maart 2021, (*Kamerstukken II 2020/21*, 28345, nr. 245).

### **Kamerbrief Jeugdzorg 2021**

Kamerbrief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister voor Rechtsbescherming van 22 november 2021 (*Kamerstukken II 2021/22*, 31 839, nr. 812).

### **Kinderen over wachttijden in de jeugdzorg 2021**

*Het is een eenzame uitzichtloze tijd. Kinderen over wachttijden in de jeugdzorg* (onderzoeksrapport van mei 2021 van Stichting het Vergeten Kind), Utrecht 2021.

### **Kindler, *Research on Social Work Practice* 2008**

H. Kindler, 'Developing Evidence-Based Child Protection Practice: A View From Germany', *Research on Social Work Practice* (18) 2008, afl. 4, p. 320.

**Kindler, Gerber & Lillig 2021**

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.

**Kjellberg & Höjer 2021**

I. Kjellberg & S. Höjer, 'The political-administrative and the professional approach to errors and mistakes in Swedish child protection', in: K. Biesel e.a. (red.), *Errors and Mistakes in Child Protection. International Discourses, Approaches and Strategies*, Bristol: Bristol University Press 2021, p. 135- 152.

**Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij jeugdbescherming en jeugdreclassering 2019**

*Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij jeugdbescherming en jeugdreclassering* (rapport van november 2019 van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid), Utrecht 2021.

**Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Landelijk rapport 2021**

*Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Landelijk rapport 2021, vervolgtoezicht* (rapport van 5 juli 2021 van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid), Utrecht 2021.

**Lam 2021**

E. Lam, *Pilots jeugdbescherming. Overzicht wettelijke kaders, juridische vraagstukken en rechtsbescherming cliënten*, voordejeugd.nl/, 2021.

**Leviner, Nordisk socialrättslig tidsskrift 2012**

P. Leviner, 'Domstolens Funktion I LVU-ärenden- Behov Av Specialiserade Barndomstolar? (The Role of the Court in Cases of Special Provision for Care of Young People Act – The Need for Specializes Courts?)', *Nordisk socialrättslig tidsskrift* (5) 2012, afl. 6, p. 85-132.

**Leviner, *European Journal of Social Work* 2014**

P. Leviner, 'Child protection under Swedish law – legal duality and uncertainty', *European Journal of Social Work* (17) 2014, afl. 2, p. 206-220.

**Leviner, *IJCR* 2018**

P. Leviner, 'Child participation in the Swedish Child Protection System', *International Journal of Children's Rights* (26) 2018, afl. 1, p. 136-158.

**Merkel-Holguín, Fluke & Krugman 2019**

L.A. Merkel-Holguín, 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.

**Van Montfoort 2018**

A. van Montfoort e.a., *Samenwerking en doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen. Onderzoeksrapport Midden- en West- Brabant* (rapport van 2 februari 2018), Woerden 2018.

**Nunes e.a. 2018**

R. Nunes e.a., *P4P Country Information on Child Protection Systems, country: Germany* (rapport uit 2018 door P4P project: Collation of Country-Specific Information on Child Protection Systems), Belfast: Queen's University Belfast 2018.

**Onderzoeksrapport Onmacht 2021**

*Onmacht. Een onderzoek naar een calamiteit in Amsterdam waarbij een veertienjarig meisje door haar vader is doodgeschoten* (rapport van C.E. Dettmeijer-Vermeulen van oktober 2021 in opdracht van de gemeente Amsterdam), Amsterdam 2021.

**Ponnert 2012**

L. Ponnert, 'Child protection in Sweden', in: T. Spratt & J.C. Nett, *Child protection systems: An international comparison of good practice examples of five countries (Australia, Germany, Finland, Sweden, United Kingdom) with recommendations for*

Switzerland, Zurich: Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance 2012, p. 226-256.

### **Protocol beschermingszaken 2021**

*Protocol beschermingszaken* (protocol van juni 2021 van de Raad voor de Kinderbescherming), juni 2021.

### **Put 2015**

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

### **Socialstyrelsen 2020**

Socialstyrelsen, *LVU. Handbok för socialtjänsten* (= Handboek voor sociale diensten), Stockholm: Atta45 Tryckeri AB 2020.

### **Steketee, Goderie & Braam 2007**

M. Steketee, M. Goderie & H. Braam, *De onderzoekstaak van de Raad voor de Kinderbescherming*, Verwey-Jonker Instituut: Utrecht 2007.

### **Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming 2021**

*Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming* (rapport van 30 maart 2021 in opdracht van Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid Welzijn en Sport), 2021.

### **Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering 2019**

*Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering* (rapport van 7 november 2019 van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Inspectie Justitie en Veiligheid), Utrecht 2019.

### **Verheul 2018**

E.F. Verheul, *Eigendomsvoorbehoud (Rechtswetenschappelijke publicaties)* (diss. Rijksuniversiteit Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 4.

**Vink, Rijbroek & Hooijsma 2020**

C. Vink, B. Rijbroek & M. Hooijsma, *Jeugdbescherming. Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden* (rapport van november 2020 van het Nederlands Jeugdinstituut), Utrecht 2020.

**Weijers, NJB 2020/1800**

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

**Van der Wilk-van Baren 2009**

E.W. van der Wilk-van Baren, *Macht, Media & Montesqieu. Over nieuwe vormen van publieke macht en machtsevenwicht*, Leiden: Leiden University Press 2009, p.13.

**Witte e.a. 2016**

S. Witte e.a., *Briefing on the German Child Protection System* (een niet in een tijdschrift gepubliceerd artikel uit september 2016 van het Hestia Research Project), 2016.

**Witte e.a. 2019**

S. Witte, 'Preventing Child endangerment: Child protection in Germany', in: L.A. Merkel-Holguín, 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, chapter 6.

**Wortmann, FJR 2006/89**

S.F.M. Wortmann, 'De Raad voor de Kinderbescherming: nu en in de toekomst', *FJR* 2006/89, afl. 9.

**Zeijlmans, Van Yperen & López López 2021**

K. Zeijlmans, T.A. van Yperen & M. López López, 'The level-headed approach on errors and mistakes in Dutch child protection: an individual duty or a shared responsibility?', in: K. Biesel e.a. (red.), *Errors and Mistakes in Child Protection. International Discourses, Approaches and Strategies*, Bristol: Bristol University Press 2021, p. 75-94.



## **Officiële publicaties**

### **Internationale regelgeving**

#### **UN Committee on the Rights of the Child 2011**

UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment no. 13, on the right of the child to freedom of all forms of violence*, CRC/C/GC/13, Genève: April 2011.

#### **UNICEF 2019**

UNICEF, *Strengthening child protection systems: evaluation of UNICEF strategies and programme performance*, UNICEF Evaluation Office, UN Doc E/ICEF/2019/23, juli 2019.

### **Kamerstukken**

*Kamerstukken II 1896/97, 201, nr. 1-4.*

*Kamerstukken II 1919/20, 490, nr. 3.*

*Kamerstukken II 1952/53, 2814, nr. 3, p. 16.*

*Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI, nr. 118, p. 2.*

*Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 14.*

*Kamerstukken II 2012/13, 33 684, nr. 3.*

*Kamerstukken II 2019/20, 31 839, nr. 732.*

## Bijlage 1: Schematisch overzicht

	Typologie	Organisatorische kloof vrijwillig en gedwongen kader	Onafhankelijk verzoekschrift	Rechterlijke beslisser	Rol van de beslisser	Actoren in besluitvorming
<b>Nederland</b>	Individueel-formeel	Ja	In beginsel <sup>1</sup>	Ja	Passief	Kinderrechter
<b>Frankrijk</b>	Individueel-formeel	Ja	In beginsel <sup>2</sup>	Ja	Actief	Kinderrechter
<b>Vlaanderen</b>	Individueel-formeel	Ja	Ja	Ja	Actief	Kinderrechter
<b>Duitsland</b>	Individueel-formeel/informeel	Nee	Nee	Ja	Actief	Familie rechter
<b>Zweden</b>	Individueel-informeel	Nee	Ja	Ja	Passief	Rechter en leken
<b>Denemarken</b>	Individueel-informeel	Nee	Nee	Nee	Soms actief <sup>3</sup>	Rechter, leken en pedagogen <sup>4</sup>
<b>Noorwegen</b>	Individueel-informeel	Nee	Nee	Nee	Actief	Jurist, pedagoog en leek

<sup>1</sup> In beginsel dient de RvdK het verzoekschrift bij de kinderrechter in. Het Openbaar Ministerie is hier echter ook toe bevoegd. Daarnaast kunnen de burgemeester en de (pleeg)ouders een verzoekschrift indienen wanneer de RvdK besluit dit niet te doen.

<sup>2</sup> In de meeste gevallen dient de openbare aanklager het verzoekschrift bij de kinderrechter in. Er kan echter in sommige gevallen ook rechtstreeks een verzoekschrift worden ingediend bij de kinderrechter door andere personen of instanties.

<sup>3</sup> Dit is afhankelijk van de situatie, aangezien in Denemarken per geval verschilt welke instantie beslissingsbevoegd is. Er bestaan onderlinge verschillen tussen de rollen van deze beslissers.

<sup>4</sup> Dit is afhankelijk van de situatie, aangezien in Denemarken per geval verschilt welke instantie beslissingsbevoegd is. In deze cel is uitgegaan van de gemeentelijke jeugdbeschermingscommissie als beslisser.

## **Bijlage 2: Overkoepelende conclusie**

Het onderzoeken, vergelijken en analyseren van de jeugdbeschermingsstelsels van verschillende Europese landen heeft geleid tot de conclusie dat er een aanleiding bestaat om het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel aan te passen in het kader van het waarborgen van het machtsevenwicht tussen burger en overheid ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen. Hoewel iedere afzonderlijk scriptie interessante bevindingen naar voren brengt, worden in deze gezamenlijke conclusie twee specifieke aanbevelingen uitgelicht. Door de bevindingen samen te voegen, hopen we dat dit onderzoek een bijdrage kan leveren aan nieuwe inzichten binnen de Nederlandse jeugdbescherming.

Vooropgesteld dient te worden dat de jeugdbeschermingsstelsels van de onderzochte landen in twee typologieën onderverdeeld kunnen worden. Zo worden de Nederlandse, Franse en Vlaamse jeugdbeschermingsstelsels aangemerkt als individueel-formeel georiënteerd. Daarentegen kennen de Scandinavische stelsels een individueel-informele oriëntatie. Duitsland wordt gecategoriseerd als een tussenvariant. Duitsland kent, net zoals de overige stelsels, een individuele oriëntatie, maar valt wat betreft de formele-informele dimensie in het midden. Zoals uit het schematisch overzicht blijkt, is de typologie relevant voor de inrichting van het jeugdbeschermingsstelsel. Gezien de overeenkomende typologieën van Nederland, Frankrijk en Vlaanderen is het dan ook verklaarbaar dat de inrichtingen van deze stelsels in grote lijnen overeenkomen, terwijl de Scandinavische jeugdbeschermingsstelsels wezenlijk verschillen van het Nederlandse stelsel. Bij het opstellen van de aanbevelingen is rekening gehouden met de verschillende typologieën van de onderzochte stelsels.

### *Aanbeveling 1: opheffen of verkleinen van de organisatorische kloof*

Allereerst wordt op basis van dit onderzoek aanbevolen om de organisatorische kloof tussen de vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening op te heffen dan wel te verkleinen. In dit onderzoek is gebleken dat zowel in Duitsland, als in de Scandinavische jeugdbeschermingsstelsels geen sprake is van een dergelijke organisatorische kloof. In deze landen is de jeugdhulpverlener in het vrijwillige kader immers bevoegd om direct

een verzoek tot een gedwongen jeugdbeschermingsmaatregel in te dienen bij de beslissende instantie. Doordat de verzoeker van gedwongen jeugdbeschermingsmaatregelen in eerste instantie bij het gezin is betrokken om op vrijwillige basis jeugdhulpverlening te verstrekken, wordt samenwerking met de ouders gestimuleerd. Hierdoor kan het vertrouwen van de burger in de jeugdbescherming worden vergroot, wat ten goede komt aan het machtsevenwicht tussen burger en overheid. Het toekomstscenario poogt de organisatorische kloof tussen vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening te verkleinen, door een nauwe samenwerking tussen het Lokaal Team en het Regionaal Veiligheidsteam te stimuleren. Hoewel de vrijwillige jeugdhulpverlener in het toekomstscenario niet zelfstandig een verzoek kan indienen bij de kinderrechter, moedigen wij deze verkleining van de organisatorische kloof tussen de vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening aan.

#### *Aanbeveling 2: onafhankelijke verzoeker en actieve kinderrechter*

Daarnaast wordt aanbevolen om de kinderrechter in Nederland een actieve rol toe te bedelen. In dit onderzoek is gebleken dat de beslisser bij het opleggen van jeugdbeschermingsmaatregelen in Frankrijk, Vlaanderen, Denemarken<sup>194</sup>, Duitsland en Noorwegen een actievere rol heeft dan de kinderrechter in Nederland. Per land verschilt de manier waaruit de actieve rol van de beslisser blijkt. Zo kan de actieve rol blijken uit de mogelijkheid van de beslisser om een andere jeugdbeschermingsmaatregel op te leggen dan verzocht. Daarnaast kan een actieve rol ook bestaan uit de mogelijkheid om als beslisser zelfstandig onderzoek uit te voeren. Wij bevelen aan de kinderrechter op beide vlakken een actievere rol toe te kennen. Een actievere kinderrechter biedt immers meer waarborgen tegen ongelegitimeerde inbreuken in het gezinsleven.<sup>195</sup> Hoewel de Nederlandse wetgever bij de wetwijziging van 1995 uit artikel 6 EVRM heeft afgeleid dat de kinderrechter een lijdelijke rol dient te hebben, kan deze bepaling ook op een andere manier worden geïnterpreteerd. Volgens Put vloeit uit het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter uit artikel 6 EVRM dat de kinderrechter dient te

---

<sup>194</sup> Opgemerkt dient te worden dat in Denemarken per geval verschilt welke persoon of instantie bevoegd is om jeugdbeschermingsmaatregelen op te leggen. Er bestaan ook verschillen in de mate waarop deze beslisser een actieve rol inneemt.

<sup>195</sup> Bruning & Van Montfoort 2021, p. 8.

beschikken over een volle toetsingsbevoegdheid.<sup>196</sup> Daarnaast leidt een actievere rol van de kinderrechter ertoe dat deze minder afhankelijk is van de RvdK als verzoekende instantie. Deze is dan immers niet gebonden aan de in het verzoekschrift verzochte jeugdbeschermingsmaatregelen en hoeft de beslissing niet te baseren op het onderzoek van de verzoeker. Hiermee wordt aldus de macht van de verzoeker beperkt en is daarmee bevorderlijk voor het machtsevenwicht tussen burger en overheid. Een actievere rol van de rechter zou er ook toe kunnen leiden dat de onafhankelijke positie van de RvdK minder essentieel is. Dit is terug te zien in de jeugdbeschermingsstelsels van Duitsland, Denemarken en Noorwegen, waar de beslisser in deze landen een actievere rol heeft en er geen onafhankelijke, verzoekende instantie bestaat. De voorgestelde organisatorische verandering in het toekomstscenario, waarin de RvdK als onafhankelijke schakel verdwijnt, zou wellicht niet ten koste gaan van het machtsevenwicht tussen burger en overheid, indien de kinderrechter een actievere rol krijgt. Het toekomstscenario laat zich echter niet uit over de rol van de kinderrechter in het voorgestelde jeugdbeschermingsstelsel.

Al met al blijkt uit het onderzoek dat ook met een andere inrichting van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel kan worden gepoogd het machtsevenwicht tussen burger en overheid ten aanzien van het verzoeken van en beslissen tot jeugdbeschermingsmaatregelen te waarborgen. Wij bevelen aan om de organisatorische kloof tussen de vrijwillige en gedwongen jeugdhulpverlening op te heffen dan wel te verkleinen en de kinderrechter een actievere rol toe te bedelen. Dit laatste leidt ertoe dat de huidige positie van de RvdK wellicht minder noodzakelijk is. Wij kunnen ons aldus tot op zekere hoogte vinden in de voorgestelde, organisatorische verandering uit het toekomstscenario. Hoe dan ook is een wijziging van het Nederlandse jeugdbeschermingsstelsel van groot belang, zodat situaties zoals die van Famke in de toekomst kunnen worden voorkomen.

Demi Onclin, Rosa Passchier en Imaani Stegeman

Leiden, 1 juli 2022

---

<sup>196</sup> Put 2015, p. 430.