

## ZORG VOOR KINDEREN EN HET IVRK

### De verhouding tussen ouders, kinderen en overheid bij jeugdzorg en jeugdbescherming

Mariëlle Bruning \*

*Het IVRK legt de overheid belangrijke verplichtingen op ten aanzien van de ondersteuning van gezinnen en de bescherming van kinderen. In de jeugdzorg en jeugdbescherming bestaat een spanningsveld tussen het recht van het kind op een stabiele en veilige opvoedingsomgeving, de rol van ouders bij de opvoeding en de bemoeienis van de overheid met het gezinsleven. In de zaak Savanna werd dit spanningsveld pijnlijk blootgelegd: hoe ver gaat de verplichting van de overheid bij de bescherming van het kind en welke positie hebben ouders bij de opvoeding van hun kind? Wat valt hierover vanuit het IVRK te zeggen? In deze bijdrage wordt ingegaan op deze thematiek en op de invloed van het IVRK op jeugdzorg en jeugdbescherming in Nederland.*

#### 1 Inleiding

Tien jaar Kinderrechtenverdrag (IVRK) in Nederland is een goed moment om de balans op te maken van de betekenis en invloed van dit verdrag op de jeugdzorg en jeugdbescherming. Dit moment valt samen met naar wat lijkt één van de ernstigste, of in elk geval één van de in de media meest besproken jeugdbeschermingszaken van het afgelopen decennium. De zaak Savanna heeft de jeugdzorg dit jaar op zijn grondvesten doen wankelen en heeft een flinke schok teweeggebracht in de hele samenleving, van jeugdzorgwerkers tot politici en burgers. Savanna was een peuter die in september 2004 dood in de kofferbak werd gevonden van haar moeder en haar partner. Haar babyzusje overleefde het drama. Moeder en partner werden verdacht van de moord op Savanna en zijn onlangs veroordeeld tot respectievelijk een gevangenisstraf van zes jaar en TBS met dwangverpleging en tot een gevangenisstraf van twee jaar. Tegen de uitspraak is inmiddels hoger beroep ingesteld. Het korte leven van Savanna blijkt een leven te zijn geweest van ernstige verwaarlozing en mishandeling.

Savanna stond al vanaf haar eerste levensjaar onder toezicht van Bureau Jeugdzorg. Zij werd in 2002 tijdelijk uit huis geplaatst, maar werd teruggeplaatst naar moeder. Moeder kreeg nog een kans. Er waren veel zorgen rondom het gezin, maar moeder leek bereid mee te werken aan verschillende vormen van hulp. De Inspectie Jeugdzorg bracht begin maart 2005 over deze zaak haar onderzoeksrapport uit naar het handelen van de gezinsvoogd en het Bureau Jeugdzorg dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling had.<sup>1</sup> In het rapport wordt gesteld dat ernstige zorgmeldingen over Savanna onvoldoende gevolg hebben gekregen en dat de gezinsvoogd zich te veel richtte op moeder, zodat de veiligheid van Savanna uit het oog werd verloren. Daarbij is de gezinsvoogd onvoldoende begeleid, ondersteund en bijgestuurd door leidinggevenden en er is geen specifieke deskundigheid ten aanzien van de

■ Prof.mr.dr.s. M.R. Bruning is bijzonder hoogleraar jeugdrecht aan de Universiteit Leiden.

1 Inspectie Jeugdzorg, *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S.*, Utrecht: Inspectie Jeugdzorg maart 2005.

gezinsproblematiek ingewonnen, aldus het Inspectierapport.<sup>2</sup> Op de dag dat het Inspectierapport openbaar werd, heeft het Openbaar Ministerie laten weten dat er een strafrechtelijk onderzoek was gestart naar het handelen van de betrokken gezinsvoogd in deze zaak.<sup>3</sup> Dit heeft veel stof doen opwaaien onder de gezinsvoogden in Nederland, die op 23 maart 2005 naar aanleiding van dit alles een zeer druk bezochte landelijke manifestatie organiseerden.

Een zaak als die van Savanna legt het spanningsveld tussen de positie van ouders en de rol van de overheid bij de bescherming van kinderen pijnlijk bloot. In hoeverre moet de overheid zich bemoeien met en ingrijpen in gezinnen waar het mis lijkt te gaan? Waar ligt de grens tussen vrijwillige hulp aan gezinnen en aan hulpverlening in een gedwongen kader met een maatregel van kindbescherming? Wat is de rol van de overheid en van de hulpverlenende instanties op het moment dat gedwongen hulpverlening is opgelegd door de kinderrechter en welke uitgangspunten moeten gelden bij gedwongen hulpverlening? De roep dat er teveel wordt gehandeld en beslist met het oog op de rechten van ouders en dat het belang van het kind -en hiermee wordt bedoeld de veiligheid van het kind- centraal moet komen te staan, was de laatste jaren al aanwezig, maar is naar aanleiding van de Savanna-zaak zeer versterkt.<sup>4</sup> De Minister van Justitie heeft in het spoeddebat met de Tweede Kamer naar aanleiding van deze zaak gesteld dat de wet het belang van het kind voorop stelt en dat in de wet moet worden verduidelijkt dat het er bij het belang van het kind om gaat dat de veiligheid van het kind wordt benadrukt.<sup>5</sup> Naar aanleiding van het commentaar van de verschillende woordvoerders tijdens het spoeddebat, inhoudend dat het werken in het belang van het kind omwille van de veiligheid van het kind steviger in het beleid moet worden verankerd, gaf ook de minister van VWS aan dat 'de veiligheid en het belang van het kind voorop moeten staan'.<sup>6</sup>

In deze bijdrage zal ik een poging doen om vanuit het IVRK in te gaan op deze zeer lastige en weerbarstige problematiek. Het gaat hierbij om de driehoeksverhouding ouders, kind en overheid in situaties waar een kind bescherming nodig heeft. De problematiek is lastig omdat een belangenafweging tussen kind, ouders en samenleving niet gemakkelijk is uit te voeren, en weerbarstig omdat belangen van ouders en kinderen niet altijd duidelijk zijn te scheiden en deze belangen bijna nooit volledig tegengesteld zijn maar elkaar (deels) overlappen. Ik zal hieronder eerst ingaan op de relevante bepalingen uit het IVRK, namelijk de artikelen 3, 5, 18, 19 en 20. Vervolgens zal ik bespreken welke invloed het IVRK inmiddels heeft gehad op de jeugdzorg en jeugdbescherming in Nederland. Tenslotte zal ik ingaan op bovengenoemde problematiek en trachten enige aanbevelingen te doen voor een verbetering van de jeugdzorg en jeugdbescherming in Nederland.

2 Inspectie Jeugdzorg 2005 (*supra* noot 1), hfst. 3.

3 Ten tijde van de afronding van deze bijdrage in juli 2005 is het strafrechtelijk onderzoek naar het handelen van de gezinsvoogd van Savanna nog niet afgesloten.

4 Zie o.a. de stellige boodschap van de kinderrechters in het artikel 'De woede van de kinderrechters' in *Vrij Nederland* 16 oktober 2004: 'We offeren kinderen op aan het in stand houden van het gezin, de heilige hoeksteen'.

5 *Handelingen II* 2004/05, 10 maart 2005, 58-3790.

6 *Handelingen II* 2004/05, 10 maart 2005, 58-3795.

## 2 Kind en ouders in het IVRK

### 2.1 Kind hoort bij ouders

Het IVRK wordt dan misschien wel eens als 'ouderonvriendelijk' aangeduid, in tegenstelling tot het EVRM dat wel een 'ouderrechtenverdrag' wordt genoemd, maar is dit het gezien de inhoud van de verschillende bepalingen allerm minst. In de preambule wordt al genoemd dat 'aan het gezin, als de kern van de samenleving en de natuurlijke omgeving voor de ontplooiing en het welzijn van al haar leden en van kinderen in het bijzonder, de nodige bescherming en bijstand dient te worden verleend opdat het zijn verantwoordelijkheden binnen de gemeenschap volledig kan dragen'. In artikel 3 IVRK wordt het algemene uitgangspunt van het verdrag duidelijk weergegeven: bij alle maatregelen betreffende kinderen vormen de belangen van het kind de eerste overweging (eerste lid). In het tweede lid worden de belangen van het kind verder uitgewerkt door de verdragsstaten te verplichten het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders of andere verzorgers. De rechten van het kind die in het IVRK zijn geformuleerd, zijn dan ook onlosmakelijk verbonden met de positie van ouders. Ouders zijn de eerst verantwoordelijken voor de verzorging en opvoeding van hun kinderen, zij dienen hun kinderen te ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten en de overheid heeft de verplichting om ouders te ondersteunen in hun opvoedingstaak. 'The State both has the right and the duty to provide appropriate assistance to families in order to strengthen their capacities to care for their children'.<sup>7</sup>

Naar aanleiding van het Internationale Jaar van het Gezin wijdde het Comité voor de Rechten van het Kind in 1994 de eerste General Discussion aan 'the Role of the Family in the Promotion of the Rights of the Child'.<sup>8</sup> Het Comité benadrukte dat 'the basic institution in society for the survival, protection and development of the child is the family (...) Relevant measures and remedies have to be identified to protect the integrity of the family'.<sup>9</sup> Tevens wees het Comité erop dat de noodzaak bestaat om geschikte manieren te vinden voor het garanderen van een juiste balans tussen ouderlijk gezag en de verwezenlijking van de rechten van het kind. Hieruit kan worden opgemaakt dat er – ook volgens het Comité – sprake is van enige spanning tussen ouderlijke rechten en plichten en de rechten van het kind. Dit neemt niet weg dat voor een verwezenlijking van rechten van kinderen de rol van ouders zeer belangrijk is. 'Children's rights will gain autonomy, but they will be especially meaningful in the context of the rights of parents and other members of the family – to be recognized, to be respected, to be promoted'.<sup>10</sup>

Artikel 5 en 18 IVRK geven een nadere uitwerking van dit uitgangspunt. In artikel 5 IVRK is bepaald dat de verdragsstaten de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van ouders

7 B. Holmberg & J. Himes, 'Parental Rights and Responsibilities', in: A. Petren & J. Himes (eds.), *Children's Rights: Turning principles into practice*, Stockholm: Radda Barnen/UNICEF 2000, p. 91.

8 Committee on the Rights of the Child, *The Role of the Family in the Promotion of the Rights of the Child*, [www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion/htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion/htm), onder 'Role of the Family'.

9 Holmberg & Himes 2000 (*supra* noot 7), onder 2.1.

10 Holmberg & Himes 2000 (*supra* noot 7), nr. 198.

of andere verzorgers voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in het IVRK erkende rechten eerbiedigen. Hierbij moet rekening worden gehouden met de zich ontwikkelende vermogens ('evolving capacities') van het kind. Uit deze bepaling valt af te leiden dat het kind als zelfstandig rechtssubject wordt gezien, omdat is geformuleerd dat het kind wordt begeleid bij de uitoefening *door het kind* van zijn rechten zoals geformuleerd in het IVRK.<sup>11</sup>

De bepaling introduceert twee belangrijke begrippen: de verantwoordelijkheden van ouders en de zich ontwikkelende vermogens van het kind. Beide begrippen moeten in elkaars verlengde worden gezien. Het gaat er om dat ouders hun kind ondersteunen bij het uitoefenen van de rechten zoals die in het IVRK zijn vastgelegd. Het begrip 'de zich ontwikkelende vermogens van het kind' betekent dat niet gekozen is voor het opnemen van leeftijdsgrenzen in het IVRK. Zodoende is erkend dat kinderen in verschillende omgevingen en culturen in aanraking komen met verschillende levenservaringen en derhalve op verschillende leeftijden en afhankelijk van de omstandigheden capaciteiten ontwikkelen. Ook biedt de bepaling ruimte aan het feit dat de zich ontwikkelende vermogens van het kind verschillen al naar gelang het karakter van rechten die het wil uitoefenen. Kinderen hebben kortom recht op verschillende gradaties van bescherming, participatie en de mogelijkheid tot het nemen van autonome beslissingen afhankelijk van de context en het soort beslissing.<sup>12</sup>

Het begrip 'de verantwoordelijkheden van ouders' is nader uitgewerkt in artikel 18 IVRK: 'ouders (...) hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg' (eerste lid). Dit is de enige uitwerking van het begrip die in het IVRK te vinden is.<sup>13</sup> Artikel 18 is een zogenaamd 'voorzieningenartikel': kinderen en ouders hebben recht op voorzieningen ter ondersteuning van de verzorging en opvoeding. In dit artikel is een duidelijke verplichting opgelegd aan de verdragsstaten. Een verdragsstaat heeft de taak om ouders te adviseren en voor te lichten over hun verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld door het bieden van opvoedcursussen. In het derde lid zijn als specifieke voorzieningen de kinderopvang en naschoolse opvang genoemd. Het gaat ook bijvoorbeeld om consultatiebureaus, peuterspeelzalen, jongerenclubs en speelgoeduitleen-centra.<sup>14</sup> In artikel 18 wordt verder vermeld dat ouders de 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind. Over dit begrip is tijdens de totstandkoming van deze bepaling uitvoerig gediscussieerd, waarbij de vraag was of het nu ging om gelijkheid voor de wet tussen vrouw en man met betrekking tot de opvoeding, of slechts om gelijkwaardigheid in de dagelijkse uitoefening van de verzorging en opvoeding van kinderen. Uiteindelijk lijkt het slechts om een minimale verplichting te gaan. Er is niet gekozen voor

11 R. Hodgkin & P. Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, Geneva: UNICEF 2002, p. 85.

12 G. Lansdown, 'The best interests and the evolving capacities of the child: Dilemma's to address', in: M.R. Bruning & G.C.A.M. Ruitenbergh (red.), *Rechten van het kind in (inter)nationaal perspectief*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2005, p. 74.

13 In vele bepalingen van het IVRK wordt verwezen naar ouders of verzorgers van het kind, maar er is geen consistent taalgebruik. Soms wordt gesproken van 'ouders', soms van 'ouders, wettige voogden of verzorgers', soms van 'gezin'. Art. 5 IVRK is van toepassing voor een ieder die het kind verzorgt en opvoedt en geeft daarmee aan dat het begrip 'ouders of verzorgers' zo ruim mogelijk moet worden geïnterpreteerd.

14 Hodgkin & Newell 2002 (*supra* noot 11), p. 252.

de formulering 'gelijke verantwoordelijkheid' ('equal'), maar voor de term 'gezamenlijke verantwoordelijkheid' ('common'). Dit lijkt er op te wijzen dat het meer gaat over de ouderlijke verantwoordelijkheden in de praktijk dan om gelijkheid voor de wet tussen ouders.<sup>15</sup>

In artikel 18 tweede lid IVRK is bepaald dat de verdragsstaten 'passende bijstand' verlenen aan ouders bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen. Ook in artikel 5 IVRK wordt gesproken over 'passende leiding en begeleiding'. Het is nog maar de vraag hoe zwaar deze verplichting is om ouders te begeleiden en bij te staan bij de opvoeding van hun kind. Deze begrippen zijn zeer algemeen geformuleerd en hebben als zodanig weinig betekenis.<sup>16</sup> Zij zullen in de praktijk dan ook nadere invulling moeten krijgen. Het Comité voor de Rechten van het Kind heeft hier een belangrijke taak te vervullen. In de verschillende landencommentaren naar aanleiding van de landenrapportages geeft het Comité concreet inhoud aan deze algemene bepaling. Zo spoorde het Comité Honduras aan om gezinsondersteunende programma's waarin ouders worden geïnformeerd over hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de opvoeding van hun kind en over het belang om het slaan bij de opvoeding te voorkomen, verder te ontwikkelen. Ook bijvoorbeeld Engeland en Jamaica werden er door het Comité op gewezen om meer voorlichting te bieden aan ouders over de gezamenlijke verantwoordelijkheid bij de opvoeding.<sup>17</sup>

## 2.2 Scheiding van kind en ouders

Artikel 5 en 18 IVRK bieden, samen met artikel 3 IVRK, een duidelijk kader dat aangeeft dat kinderen in principe bij hun ouders of verzorgers opgroeien en dat ouders hierbij ondersteund dienen te worden door de overheid. Dit neemt niet weg dat zich situaties kunnen voordoen waarin kinderen van hun ouders moeten worden gescheiden. In het kader van jeugdzorg en jeugdbescherming komt er in deze situaties een cruciaal moment, namelijk het moment tot wellicht de belangrijkste beslissing in het leven van een kind: wanneer kan een kind niet langer bij zijn ouders of verzorgers opgroeien? In het IVRK wordt een aantal situaties genoemd waarin een kind kan worden gescheiden van zijn ouders. In artikel 9 IVRK worden met betrekking tot opvoedingsproblemen enkele situaties als voorbeelden genoemd waarin het noodzakelijk is dat het kind van zijn ouders wordt gescheiden: misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders (artikel 9 tweede lid IVRK). Als voorwaarde voor een scheiding van kind en ouders wordt genoemd dat deze scheiding onderworpen moet zijn aan een rechterlijke toetsing, in overeenstemming moet zijn met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, en dat de bevoegde autoriteiten beslissen dat de scheiding in het belang is van het kind (artikel 9 eerste lid IVRK). In artikel 9 IVRK is verder bepaald dat kinderen en ouders deel moeten kunnen nemen aan de procedures en dat een kind dat van zijn ouders is gescheiden het recht

15 S.L. Detrick, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Kluwer Law International 1999, p. 301.

16 Zo ook S. Bischoff: 'the paragraph has little meaning without definition of the word 'appropriate''; S. Bischoff, *The UN Convention on the Rights of the Child a Comparative Study* (diss. Amsterdam VU), 1999, p. 168.

17 Zie Bischoff 1999 (*supra* noot 16), p. 168-169, over landenrapportages t.a.v. art. 18.

heeft om op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden.

Artikel 20 IVRK formuleert voor kinderen die tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe ze behoren moeten missen of van wie het in hun belang niet kan worden toegestaan om in het gezin te blijven, het recht op bijzondere bescherming en bijstand. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij op grond van artikel 20 derde lid IVRK recht hebben op gezinsvervangende zorg, dat wil zeggen plaatsing in een pleeggezin, of plaatsing in een geschikte instelling. Een pleeggezinplaatsing heeft de voorkeur boven plaatsing in een instelling.<sup>18</sup> Tevens bepaalt artikel 25 IVRK dat kinderen die uit huis zijn geplaatst ter verzorging, bescherming of behandeling in verband met zijn lichamelijke of geestelijke gezondheid, recht hebben op een periodieke evaluatie van de uithuisplaatsing. Hoewel het verdragsartikel geen nadere richtlijnen geeft voor de periodieke evaluatie, biedt het wel een belangrijke opening tot de ontwikkeling van regels hiertoe. Dit kan tevens bijdragen aan de realisering van rechten van kinderen zoals het recht om gehoord te worden, contacten te onderhouden met de buitenwereld en toegang te hebben tot een effectieve klachtenprocedure.<sup>19</sup>

### 2.3 Kindermishandeling

Het laatste verdragsartikel dat directe invloed heeft op het thema jeugdzorg en jeugdbescherming, is artikel 19, waarin het recht van kinderen op bescherming tegen kindermishandeling is opgenomen. Deze bepaling is niet zomaar in het rijtje van de artikelen 9, 18 en 25 IVRK te plaatsen. De wijze waarop het verdragsartikel is geformuleerd, geeft aan dat dit artikel zowel verplichtingen van verdragsstaten met zich brengt om ouders te ondersteunen bij de opvoeding en hiermee kindermishandeling te voorkomen, als verplichtingen om in te grijpen in een gezinssituatie indien sprake is van (vermoedens van) kindermishandeling. De verdragsstaat dient alle passende maatregelen te nemen om het kind te beschermen tegen alle vormen van kindermishandeling, terwijl het kind onder de hoede is van ouders of verzorgers (eerste lid). In het tweede lid wordt deze verplichting verder uitgewerkt door de geformuleerde verplichting aan verdragsstaten dat zij moeten voorzien in opvoedingsondersteuning en andere maatregelen moeten ontwikkelen ter voorkoming van kindermishandeling. Tevens moeten zij maatregelen treffen voor opsporing, melding, verwijzing, onderzoek, behandeling en follow-up van gevallen van kindermishandeling. Dit laatste houdt in dat indien sprake is van (vermoedens van) kindermishandeling, het kind recht heeft op de grootst mogelijke bescherming ter verdere voorkoming van kindermishandeling en behandeling aan de symptomen van kindermishandeling.

18 S. Detrick, *Tekst en Commentaar Personen- en Familierecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 1577-1578. Zie ook J.E. Doek, 'Pleegkinderen en hun rechten', *Ars Aequi Libri* 2004, p. 561-568.

19 Hodgkin & Newell 2002 (*supra* noot 11), p. 373.

Artikel 19 IVRK betekent een zware verplichting van de verdragsstaten tot ondersteuning van ouders bij de opvoeding van hun kind ter voorkoming van kindermishandeling.<sup>20</sup> Tegelijkertijd houdt het de plicht in tot het zorgdragen voor een efficiënt systeem ter bescherming van kinderen als sprake is van kindermishandeling. Het is verheugend dat minister Donner, nadat jarenlang een wettelijk verbod op het slaan van kinderen is tegengehouden ondanks een sterke lobby daartoe, onlangs heeft besloten in het Burgerlijk Wetboek een verbod op het gebruik van alle vormen van geweld in het kader van de opvoeding op te nemen.<sup>21</sup> Andere maatregelen die ten aanzien van artikel 19 IVRK in Nederland kunnen worden getroffen, zijn een nadere bezinning op de vraag of in plaats van een 'meldrecht' geen meldplicht zou moeten worden ingevoerd in Nederland voor professionals ten aanzien van (vermoedens van) kindermishandeling, het zo snel mogelijk wegwerken van de wachtlijsten die bij de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling bestaan en investeren in een expliciete follow-up van meldingen van kindermishandeling.<sup>22</sup>

#### 2.4 Jeugdzorg, jeugdbescherming en IVRK

Concluderend kan worden gesteld dat verschillende verdragsartikelen van het IVRK ingaan op de verhouding kind, ouders en overheid met betrekking tot het thema jeugdzorg en jeugdbescherming. In het IVRK zijn verschillende verplichtingen geformuleerd voor de overheid om preventieve ondersteuning te bieden ten aanzien van de opvoeding. Deze ondersteuning kan er toe leiden dat ouders worden bijgestaan in de uitoefening van hun verantwoordelijkheden ten aanzien van kinderen, waardoor kinderen ondersteund en gesterkt worden bij het uitoefenen van hun rechten. Preventieve opvoedingsondersteuning aan ouders is tevens belangrijk ter voorkoming van kindermishandeling. In het IVRK hebben ouders een belangrijke rol ten aanzien van de rechten van kinderen. Gezinnen moeten zoveel mogelijk intact worden gelaten in het belang van kinderen en om kinderen en ouders zo min mogelijk te scheiden, dient de overheid voldoende maatregelen te bieden ter ondersteuning van het gezin. Deze maatregelen maken onderdeel uit van de jeugdzorg.

Dit neemt niet weg dat er situaties bestaan waarin het belang van het kind vraagt om een scheiding van kind en ouders ter bescherming van het kind. Het kan dan gaan om een situatie van verwaarlozing of mishandeling, of om een situatie van vermoedens van kindermishandeling. Dit zijn situaties waarin gezinnen vaak te maken krijgen met jeugdbescherming. Er moet in dat geval een duidelijke afweging worden gemaakt of een scheiding noodzakelijk is in een concreet geval. Tevens moet deze beslissing worden onderworpen aan een rechterlijke toetsing

20 Zie hierover uitgebreid J.C.M. Willems, *Wie zal de opvoeders opvoeden? Kindermishandeling en het recht van het kind op persoonswording* (diss. Maastricht), Den Haag: T.M.C. Asser Press 1999. Zie ook H.E.M. Baartman, 'Over de hoeksteen en kindermishandeling als toetssteen', in: H.E.M. Baartman, R.A.R. Bullens, J.C.A.M. Willems (red.), *Kindermishandeling en politiek*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2005, p. 255-279.

21 *Kamerstukken II* 2003/04, 29284 en 26 150, nr. 3, p. 24.

22 M.R. Bruning, Internationale verplichtingen ter bescherming van kinderen tegen kindermishandeling, in: H.E.M. Baartman, R.A.R. Bullens & J.C.A.M. Willems (red.), *Kindermishandeling en politiek*, Amsterdam: Uitgeverij SWP 2005, p. 214-232.

en moeten ouders en kind zoveel mogelijk participeren in de procedure. Na de scheiding, oftewel de uithuisplaatsing van het kind, heeft het kind recht op passende zorg, met als voorkeur plaatsing in een pleeggezin. Het kind heeft recht op een periodieke evaluatie van de uithuisplaatsing en op omgang met de ouders.

Het IVRK heeft bovenstaande verplichtingen van de overheid in algemene termen geformuleerd en daarmee veel ruimte gelaten voor de afzonderlijke verdragsstaten om deze verplichtingen verdere inhoud te geven. Het is de vraag hoe Nederland de verschillende verdragsverplichtingen naleeft en of er op het gebied van jeugdzorg en jeugdbescherming wel voldoende inhoud wordt gegeven aan het IVRK. Hieronder zal ik op deze vragen nader ingaan.

### 3 Bescherming van kinderen in Nederland

#### 3.1 Jeugdzorg

Kinderen die opgroeien in een problematische gezinssituatie, krijgen in Nederland vaak te maken met jeugdzorg.<sup>23</sup> Jeugdzorg staat in de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) omschreven als 'ondersteuning van ouders of verzorgers bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen'.<sup>24</sup> In de Wjz, die per 1 januari 2005 in werking is getreden en de Wet op de Jeugdhulpverlening vervangt, is voor het eerst (onder bepaalde voorwaarden) voor kinderen, ouders of verzorgers een aanspraak op jeugdzorg geformuleerd.<sup>25</sup> Jeugdzorg is in het Uitvoeringsbesluit Wjz omschreven als jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek. Als een bepaalde vorm van jeugdzorg door een Bureau Jeugdzorg is geïndiceerd, bestaat een aanspraak op deze vorm(en) van jeugdzorg ten aanzien van de provincie.<sup>26</sup>

Bij de totstandkoming van de Wjz is flink gediscussieerd over de positie van minderjarige vreemdelingen en hun recht op jeugdzorg. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was deze groep in beginsel uitgezonderd van het recht op jeugdzorg. De Minister van Justitie verklaarde herhaaldelijk naar aanleiding van kritische vragen hierover vanuit de Tweede Kamer dat het discriminatieverbod van artikel 2 IVRK alleen geldt voor zorg die wordt gegarandeerd door dat verdrag, en dat jeugdzorg daar niet onder valt.<sup>27</sup> Een sterke kinderrechtenlobby (o.a. gevoerd vanuit Defence for Children International Amsterdam) lijkt succes te hebben gehad: de wetgever is gezwicht en heeft de uitsluiting van jeugdzorg voor minderjarige vreemdelingen voor een groot deel teruggedraaid. Hierbij is het opmerkelijk dat de minister aangeeft dat hij

23 Tenzij gebruik wordt gemaakt van het aanbod van lokale voorzieningen met betrekking tot jeugdbeleid. Dit valt echter buiten het thema van dit artikel.

24 Art. 1 sub c Wjz.

25 Het is opmerkelijk dat in het wetsontwerp niet duidelijk is verwezen naar het IVRK. Zie hierover S. Meuwese, 'Jeugdzorg als mensenrecht', *Ars Aequi Libri* 2002, p. 22-28. Meuwese destilleert uit verschillende artikelen uit het IVRK een recht op jeugdzorg, hoewel het woord jeugdzorg in het IVRK nergens wordt genoemd.

26 Tenzij het gaat om de plaatsing in een justitiële jeugdinrichting; in dat geval bestaat de aanspraak ten aanzien van het ministerie van Justitie.

27 Ook de minister voor Vreemdelingenzaken gaf aan dat het IVRK geen aanspraak op jeugdzorg of andere aanspraken in het leven roept voor kinderen zonder geldige verblijfstitel. Zie voor de vindplaatsen M.R. Bruning, annotatie bij ABRvS 27 maart 2003, nr. 200300875/1, *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht* 2003- 277.



jeugdzorg die strikt noodzakelijk is voor deze kinderen ook voor hen beschikbaar zal stellen, en de aanspraak op jeugdzorg voor deze groep kinderen invoert, niet 'omdat deze kinderen *recht* hebben op die zorg, maar omdat wij zo humaan zijn (...)'. Het is kennelijk nodig de Nederlandse regering eraan te herinneren dat zij zich verplicht heeft maatregelen te nemen 'to ensure the child – en dat is elk kind op het Nederlandse grondgebied – such protection and care as is necessary for his or her well-being (artikel 3 tweede lid IVRK)', aldus Doek in zijn afscheidsrede.<sup>28</sup>

Niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, kunnen net als alle andere kinderen in Nederland aanspraak maken op jeugdhulp, verblijf en observatiediagnostiek indien dit geïndiceerd is. Als uitzondering geldt dat zij geen aanspraak hebben op verblijf bij een pleegouder, tenzij dit in het belang van de ontwikkeling van de vreemdeling geboden is. In dat geval moet in het indicatiebesluit dat Bureau Jeugdzorg neemt, worden aangegeven waarom een verblijf in een accommodatie niet voldoet (artikel 8 tweede lid Uitvoeringsbesluit Wjz). Hoewel het IVRK geen directe invloed lijkt te hebben gehad bij de wijziging van de Wjz ten aanzien van de uitsluiting van kinderen zonder verblijfsvergunning voor een aanspraak op jeugdzorg, is het in het licht van het IVRK verheugend dat deze wetswijziging doorgang heeft gevonden. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat voor de groep minderjarige vreemdelingen in Nederland nog steeds een uitzondering bestaat ten aanzien van het recht op jeugdzorg. Er moet dan ook voor worden gewaakt dat de huidige ruime bepaling ten aanzien van de aanspraak op jeugdzorg van minderjarige vreemdelingen niet op den duur in restrictieve zin wordt bijgesteld. Deze kans is niet denkbeeldig, omdat de regering tijdens de parlementaire behandeling van de Wjz heeft gesteld dat het internationale recht uitsluiting van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning van het recht op jeugdzorg wel toelaat.<sup>29</sup>

Kritiek op de jeugdzorg heeft vaak betrekking op de organisatie van de jeugdzorg en de bureaucratie die daarmee gepaard gaat. Onlangs zijn er twee rapporten verschenen: het rapport van de Jeugdzorgbrigade onder leiding van De Grave, ingesteld om de bureaucratie in de jeugdzorg terug te dringen, en het rapport van Operatie Jong onder leiding van Van Eijk, een interdepartementaal project dat zoekt naar oplossingen in de gehele jeugdketen.<sup>30</sup> In beide rapporten worden vele bureaucratische problemen geschetst binnen de jeugdzorg. Er is sprake

28 J.E. Doek, *Rechten van kinderen: Some Concluding Observations and Recommendations*, Amsterdam: VU Amsterdam 2004, p. 9. Doek geeft over het beleid ten aanzien van de minderjarige vreemdeling in Nederland aan dat 'de conclusie moet zijn dat de minderjarige vreemdeling in ons land niet in gelijke mate als zijn Nederlandse leeftijdsgenoten het genot heeft van de rechten die ook voor hem gelden. Kortom, het illustreert waarin een klein land KLEIN kan zijn' (p. 10).

29 T. Spijkerboer, 'Kinderen zonder verblijfsrecht en jeugdzorg', in: K. Blankman & M.R. Bruning (red.), *Meesterlijk groot voor de kleintjes* (Doek-bundel), Deventer: Kluwer 2004, p. 49. Spijkerboer is van mening dat het uitsluiten van kinderen zonder verblijfsrecht ten aanzien van jeugdzorg niet in overeenstemming is met het discriminatieverbod van art. 2 jo. 19 en 20 IVRK, en evenmin met het (algemene) discriminatieverbod van art. 26 IVBPR (p. 57). Ik heb dezelfde opvatting (Bruning 2003 (*supra* noot 27), p. 892), net als Willems (J.C.M. Willems, *A World Fit for Children: van liefdadigheid naar gedeelde verantwoordelijkheid* (oratie Amsterdam VU), Amsterdam: Uitgeverij SWP 2003, p. 26-29) en Meuwese (S. Meuwese, 'Jeugdzorg in het perspectief van internationale rechtsnormen', *Justitiële Verkenningen* 9 2002, p. 63-64, p. 69).

30 *Eerste Voortgangsrapportage Jeugdzorgbrigade*, 29 maart 2005; Operatie Jong, *Jeugdbescherming onder de loep*, 4 april 2005.

van lange doorstroomtijden vanaf het moment dat er een hulpvraag binnenkomt tot aan het moment dat er daadwerkelijk hulp wordt gestart en van bureaucratie in de samenwerking tussen de instellingen die zich met jeugdzorg bezighouden, waardoor informatie verloren gaat en door verschillende instellingen werk wordt overgedaan. Tevens leiden de verschillende geldstromen binnen de jeugdzorg tot extra bureaucratie en creëert de decentralisering van de jeugdzorg, waarbij provincies verantwoordelijk zijn voor een voldoende aanbod van jeugdzorg, extra problemen, bijvoorbeeld als het gaat om jeugdzorgvragen die de provinciale grenzen overschrijden. Dit alles belemmert in grote mate een effectieve jeugdzorg. Het is ten eerste de vraag of de Nederlandse overheid gezien deze problematiek wel voldoet aan bovengenoemde verplichtingen uit het IVRK om kinderen en ouders 'op passende wijze' te ondersteunen in de opvoeding, ook al is het begrip 'passend' zeer ruim omschreven in het IVRK.

Twee opmerkingen ten aanzien van deze problematiek zijn hier nog op zijn plaats. Allereerst mag het niet zo zijn dat de belangen van gevestigde hulpverleningsorganisaties en beroepsgroepen zwaarder wegen dan een efficiënt aanbod van jeugdzorg voor alle kinderen en ouders die dit nodig hebben.<sup>31</sup> Het valt toe te juichen dat de overheid zowel de Operatie Jong als de jeugdzorgbrigade heeft ingesteld en het is te hopen dat deze projecten zullen leiden tot concrete voorstellen ter verbetering van de jeugdzorg en vermindering van de bureaucratie. Hierbij is het noodzakelijk dat de bestaande hulpverleningsorganisaties kritisch onder de loep worden gehouden.

Ten tweede betekent de decentralisatie van de jeugdzorg niet dat daarmee de verantwoordelijkheid van de centrale overheid ten aanzien van jeugdzorg verdwijnt. 'Nederland is partij bij het IVRK en de Nederlandse (=centrale) regering heeft verplichtingen aangegaan; de provincies en gemeenten hebben niet het IVRK geratificeerd. Het is de taak van de centrale regering te zorgen voor een goede uitvoering van het IVRK ook op provinciaal en gemeentelijk niveau (...), decentralisatie kan en mag niet een bezuinigingsmaatregel zijn', zo ook Doek.<sup>32</sup> Het is noodzakelijk dat de centrale overheid de provincies actief blijft aansturen als het gaat om jeugdzorg en zicht blijft houden op het aanbod van jeugdzorg in de verschillende provincies, dat kwalitatief en kwantitatief voldoende moet zijn. Provincie-overschrijdende jeugdzorg moet effectief invulling kunnen worden gegeven, ook hierin is een rol voor de centrale overheid weggelegd. Tenslotte is het zaak dat de centrale overheid de verantwoordelijkheid over het beleid van jeugdzorg zelfstandig blijft uitvoeren en dit niet doorschuift naar de provincies en instellingen die betrokken zijn bij jeugdzorg. Het is van groot belang dat met de jeugdzorg kinderen en ouders door de overheid in voldoende mate en op efficiënte en effectieve wijze worden ondersteund bij de opvoeding.<sup>33</sup>

31 Doek (2002) merkt hierover op dat 'de overheid in de afgelopen 25 jaar – en tot op de dag van vandaag – meer geïnteresseerd is geweest in het beschermen van de belangen van gevestigde hulpverleningsorganisaties en beroepsgroepen dan in de effectieve toepassing van de rechten van kinderen op doeltreffende hulpverlening' (J.E. Doek, 'Het kind: wiens pakkie an...?', in: *Wie de jeugd heeft...'; verantwoordelijkheid van ouders en overheid voor het wel en het wee van kinderen*, Amsterdam: ACK Vrije Universiteit 2002, p. 24). Het rapport *Jeugdbescherming onder de loep* van Operatie Jong pleit er bijv. voor om de rol van de Raad voor de Kinderbescherming bij te stellen om dubbel werk bij een onderzoek naar een ondertoezichtstelling te voorkomen.

32 Doek 2002 (*supra* noot 27), p. 24.

33 Hierbij is het ook van belang dat voldoende aandacht wordt besteed aan het opleidingsniveau van werkers in de jeugdzorg; zie hierover Meuwese 2002 (*supra* noot 25), p. 67-68.

### 3.2 Jeugdbescherming

Jeugdbescherming maakt onderdeel uit van de jeugdzorg. Bij jeugdbescherming gaat het om een maatregel van kindbescherming (een voorlopige maatregel van ondertoezichtstelling [OTS] of voorlopige voogdij, een OTS of voogdij na ontheffing of ontzetting) die meestal aan de kinderrechter wordt verzocht door de Raad voor de Kinderbescherming en wordt uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg. Omdat het bij jeugdbescherming gaat om hulpverlening in een gedwongen kader, opgelegd door de kinderrechter, en het karakter van de hulpverlening daarom principieel anders is dan bij (vrijwillige) jeugdzorg, maak ik expliciet onderscheid tussen jeugdzorg en jeugdbescherming.

Van de hierboven besproken problematiek ten aanzien van de jeugdzorg in Nederland maakt de jeugdbescherming onderdeel uit. Daarnaast is er over de jeugdbescherming nog meer te melden, ook in verhouding tot het IVRK. Het IVRK speelt in de discussie over jeugdbescherming vooral een rol als het gaat om het centraal stellen van het kind bij jeugdbescherming. Zoals eerder genoemd betreft een belangrijk punt van kritiek, dat weer uitdrukkelijk naar voren kwam tijdens de discussie over de zaak Savanna, dat de jeugdbescherming teveel uitgaat van het belang van ouders, terwijl het belang van het kind om veilig en in een stabiele leefomgeving op te groeien onvoldoende centraal staat. Dit speelt vooral bij langdurige pleeggezinplaatsingen van – vaak jonge – kinderen. Er is bij de toepassing van de kindbeschermingsmaatregelen een beleid ontstaan waarbij een OTS met uithuisplaatsing vaak lang doorloopt, met een jaarlijkse verlenging, zonder dat wordt overgegaan tot het uitspreken van een zwaardere maatregel die gezagsoverdracht met zich brengt, namelijk de ontheffing van het gezag. Hiervoor is niet één verantwoordelijke aan te wijzen. Het gaat om een samenspel van de Raad voor de Kinderbescherming als verzoeker van de ontheffing, het Bureau Jeugdzorg als aangever bij de Raad voor de Kinderbescherming indien na een OTS een zwaardere maatregel noodzakelijk is, de rechters die oordelen over een ontheffing, en de Hoge Raad die hierover jurisprudentie heeft gevormd door te beslissen over verzoeken tot ontheffing. Daarbij heeft de wetgever gezorgd voor een wettelijk kader waarin een OTS met uithuisplaatsing voor onbepaalde tijd – met jaarlijkse verlenging – kan voortduren.

Juist ten aanzien van deze langdurige pleeggezinplaatsingen wordt vaak opgemerkt dat de wetgeving en het beleid in strijd zijn met het IVRK, omdat het belang van het kind niet centraal staat.<sup>34</sup> Hierbij is het van belang om de verschillende wettelijke gronden voor het opleggen van de maatregelen voor ogen te hebben. De wettelijke grond voor het opleggen van een OTS met uithuisplaatsing is geformuleerd vanuit het belang van het kind, zonder dat in deze grond gesproken wordt over ouders. De doelstelling van de OTS, zoals deze wettelijk is geformuleerd, gaat wel in op de positie van de ouders van het kind. Er wordt door Bureau Jeugdzorg toezicht gehouden op de minderjarige en er wordt hulp en steun geboden aan de minderjarige en de met het gezag belaste ouder. De hulp en steun zijn erop gericht de met het gezag belaste ouder de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding zoveel mogelijk te laten behouden (art. 1:257 eerste en tweede lid BW). De gronden voor ontheffing

34 Zie o.a. L. Punselie, 'Pleegzorg met visie – juridische haken en ogen', *FJR* 2000, p. 245 en A.M. Weterings, *Pedagogische criteria jeugdbescherming*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1999.

zijn geformuleerd vanuit de ouders, zonder dat het belang van het kind een doorslaggevende rol speelt.

In de Nederlandse jurisprudentie ten aanzien van langdurige pleeggezinplaatsingen zijn de artikelen 3 en 20 IVRK terug te vinden. De lagere rechters verwijzen naar deze verdragsartikelen ter ondersteuning van het recht van het kind op continuïteit en stabiliteit in de opvoeding, om zodoende een ontheffing uit te spreken ondanks verzet van ouders. Dit gaat in tegen de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, dat als uitgangspunt heeft dat zo lang ouders instemmen met de uithuisplaatsing van het kind en dit een stabiele bereidverklaring is, er onvoldoende grond is voor het uitspreken van een ontheffing.<sup>35</sup> Bij de verwijzing in de Nederlandse rechtspraak naar de artikelen 3 en 20 IVRK is naar mijn weten nog niet verwezen naar de artikelen 5 en 18 IVRK en is geen belangenafweging gemaakt tussen enerzijds de artikelen 5 en 18 IVRK en anderzijds de artikelen 3 en 20 IVRK. Dit zal alles te maken hebben met het feit dat er, gezien het wettelijk kader en de jurisprudentie, gezocht wordt naar argumenten om voor kinderen die langdurig in een pleeggezin verblijven, de knoop door te hakken ten aanzien van hun toekomstperspectief door te beslissen dat ze daar zullen blijven wonen. In dat geval is een ontheffing met gezagsoverheveling naar Bureau Jeugdzorg of pleegouders het meest wenselijk. Toch zou het in dit kader aanbevelenswaardig zijn om de artikelen 3 en 20 IVRK af te wegen tegenover de artikelen 5 en 18 IVRK, en zodoende inzichtelijk te maken waarom in een concrete zaak nu juist het recht van het kind op voortdurende verblijf in het pleeggezin zwaarder moet wegen.

In het beleidsprogramma *Beter Beschermd*, dat door de Minister van Justitie in juni 2004 aan de Tweede Kamer is aangeboden,<sup>36</sup> is aangekondigd dat gewerkt gaat worden aan voorwaarden voor een effectieve jeugdbescherming die op basis van duidelijke maatstaven wordt toegepast en die aantoonbaar leidt tot verbeteringen in de opvoedings- en leefsituatie van een kind. Daarbij moeten maatstaven worden ontwikkeld voor het opleggen, uitvoeren en weer ongedaan maken van maatregelen die gebaseerd zijn op rechten van minderjarigen. Verder is het belangrijk dat er controle is op alle beslissingen bij de uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel, ook als het gaat om voogdij. Het belang van de minderjarige dient de eerste overweging te zijn. Dit lijkt een directe verwijzing te zijn naar artikel 3 IVRK en de verplichtingen die daaruit voor Nederland voortvloeien.

De werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming, het Bureau Jeugdzorg en de rechterlijke macht en afstemming tussen deze partners dient volgens het programma *Beter Beschermd* verbeterd te worden. Een belangrijke activiteit is het realiseren van een effectiviteitsmeting van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen. Verder zal worden gewerkt aan een aanpassing van de kindbeschermingswetgeving, zodat bij de keuze voor een gezagsbepalende maatregel (OTS) of een gezagsontnemende maatregel (ontheffing of ontzetting) voorrang kan worden gegeven aan het belang van de minderjarige, waarbij de rechtspositie

35 Zie o.a. de M.L.C.C. de Bruijn-Lückers, 'De huidige jeugdbescherming in overeenstemming met het IVRK?', in: Bruning & Ruitenbergh 2005 (*supra* noot 12), p. 50.

36 *Kamerstukken II 2003/04, 28 606/29 200VI*, nr. 19. Overigens is opvallend dat het IVRK in beleidsdocumenten van de overheid en van professionele instellingen de laatste jaren steeds vaker wordt genoemd.

van minderjarigen, ouders en belanghebbenden duidelijk, eenduidig en eenvoudig is geregeld.<sup>37</sup> In het beleidsprogramma Beter Beschermd zijn ook als actiepunten opgenomen de verbetering van de gezinsvoogdij op basis van de uitkomsten van de evaluatie van het Deltaplan voor de Gezinsvoogdij en de verbetering van de voogdij op basis van het rapport van de Inspectie Jeugdzorg.<sup>38</sup> Uit dit laatste rapport bleek namelijk dat de meeste Bureaus Jeugdzorg geen visie hebben ontwikkeld over voogdij of deze visie niet nader uitwerken in het beleid.

In mei 2004 heeft de Minister van Justitie toegezegd een visie vast te stellen op de uitvoering van de voogdij. Daarbij zal in elk geval aandacht worden besteed aan continuïteit in de opvoedingssituatie en in het hulpverleningsbeleid, bevestiging van natuurlijke gezagsverhoudingen, zinvolle invulling van de rol van ouders en een evenwichtige uitwerking van de twee rollen van voogdijwerkers, namelijk een hulpverlenende rol en een rol van wettelijke vertegenwoordiging. Verder verwijst de minister naar het beleidsplan Beter Beschermd, waarin hij ook zal meenemen dat de voogdij-instelling periodiek verantwoording aflegt aan de rechter over de motieven voor een voortzetting van de instellingsvoogdij.<sup>39</sup> Bij schrijven van 25 mei 2004 heeft de minister aan de brancheorganisatie van de Bureaus Jeugdzorg verzocht om hem namens de gezamenlijke voogdij-instellingen (die onderdeel uitmaken van een Bureau Jeugdzorg) een visiedocument over de voogdij toe te sturen;<sup>40</sup> hier heeft de MO-groep gevolg aan gegeven.<sup>41</sup>

Ten aanzien van het beleid inzake de jeugdbescherming wil ik het volgende opmerken. Ten eerste lijkt in de Wet op de Jeugdzorg deels invulling te zijn gegeven aan de problematiek van het gebruik van een OTS met uithuisplaatsing in zaken waar een kind langdurig in een pleeggezin verblijft. In het uitvoeringsbesluit Wjz is in artikel 23 de bepaling opgenomen dat bij een pleeggezinplaatsing in hetzelfde pleeggezin die langer dan twee jaar duurt, niet meer jaarlijks een indicatiebesluit dient te worden genomen. Dit geldt zowel voor OTS als voor voogdij na ontheffing of ontzetting. Concreet houdt dit in dat er hiermee door de wetgever nog minder stimulans wordt gegeven om een OTS met uithuisplaatsing voor langdurige pleeggezinplaatsingen om te zetten in een gezagsontnemende maatregel. Dit lijkt mij niet bevorderlijk voor de uitvoeringspraktijk, waar toch al zo onduidelijk is in welke situaties een OTS met uithuisplaatsing niet meer voldoende is ter bescherming van de belangen van het kind. Daarbij is een extra complicatie dat het er soms op lijkt alsof de Bureaus Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en de kinderrechtshouders niet op één lijn zitten en er ook tussen de verschillende kinderrechtshouders, raadsmedewerkers en hulpverleners van Bureau Jeugdzorg verschillen in visie zijn. Het is dan ook hoog tijd dat de Nederlandse (centrale) overheid inzake deze problematiek orde op zaken stelt en duidelijkheid biedt door een helder beleid op te leggen. Het is niet voldoende dat de overheid de verschillende ketenpartners zelf (Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg, kinderrechtshouders) de verantwoordelijkheid oplegt

37 De hiertoe door het ministerie van Justitie ingestelde werkgroep 'verbetering kinderbeschermingsmaatregelen', samengesteld uit enkele wetenschappers, vertegenwoordigers van de rechterlijke macht, Bureaus Jeugdzorg en Raad voor de Kinderbescherming en enkele medewerkers van het ministerie van Justitie, is eind maart 2005 gestart.

38 Inspectie jeugdzorg, *Jeugdigen onder voogdij*, 2003.

39 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 606, nr. 16, p. 2.

40 Brief d.d. 25 mei 2004, kenmerk 5288929/04/DJC.

41 M. van Lieshout, *Waarborgen voor optimale ontwikkeling. Visiedocument Voogdij*, Utrecht: Maatschappelijke Onderzoekers Groep 2004.

om beleid te ontwikkelen ten aanzien van dit vraagstuk. Het is noodzakelijk dat zij vanwege hun specifieke deskundigheid actief worden betrokken bij de beleidsontwikkeling, maar dit neemt niet weg dat de principiële keuzes in het beleid moeten worden gemaakt door de centrale overheid.

Ditzelfde geldt voor de visie op voogdij die moet worden ontwikkeld. Ook voor wat betreft de beleidsvisie op de (uitvoering van) voogdij ben ik van mening dat dit niet vooral aan de professionele instellingen moet worden overgelaten, maar dat de Nederlandse overheid de verantwoordelijkheid zelf moet waarmaken om centraal beleid te ontwikkelen en dit vervolgens eventueel verder vorm te laten geven in de uitvoeringspraktijk. Deze verplichting vloeit regelrecht voort uit het IVRK.

Alle kinderen die uit huis zijn geplaatst – dus ook voogdij-pupillen – hebben, zoals hierboven bleek, op grond van het IVRK recht op een periodieke evaluatie van hun situatie, in de eerste plaats door Bureau Jeugdzorg dat met de voogdij over deze kinderen is belast. Daarnaast is het belangrijk dat in alle jeugdbeschermingszaken een rechterlijke toetsing plaatsvindt van de scheiding van ouders of verzorgers en kind. Daaruit valt af te leiden dat ook de scheiding van pleegouders en kind aan een rechterlijke toetsing moet kunnen worden onderworpen.<sup>42</sup> In de Wjz is een rechterlijke toetsingsmogelijkheid ingevoerd voor de beslissingen die ten aanzien van jeugdzorg voor voogdij-pupillen worden genomen. Dit valt toe te juichen, want het betekent een verdere invulling van dit in het IVRK geformuleerde recht.

Als een kind uit huis is geplaatst, is het realiseren van omgang voor kind en ouders zeer belangrijk en aan de omgang dient door het Bureau Jeugdzorg bij de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel dan ook zorgvuldig aandacht te worden besteed in die zin dat de belangen van ouders en kind worden gewogen en dat de vormgeving van de omgang wordt afgestemd op de individuele situatie. Ook deze verplichting is, zoals eerder genoemd, geformuleerd in het IVRK.

#### 4 Conclusie

In het IVRK gaat het in de discussie over de verhouding kind en ouders niet om een tegenstelling: het kind bij ouders of het kind gescheiden van ouders, waartussen moet worden gekozen. Hoewel het uitgangspunt is dat kind en ouders samen blijven, zijn er ook situaties waarin het kind en ouders moeten worden gescheiden ter bescherming van het kind. In beide situaties heeft de overheid verplichtingen op grond van het IVRK. Er moeten maatregelen worden getroffen om ouders zoveel mogelijk te ondersteunen bij de opvoeding en daarmee de scheiding tussen ouders en kind te voorkomen en kindermishandeling tegen te gaan. In situaties waarin kinderen moeten worden gescheiden van ouders, bijvoorbeeld als sprake is van verwaarlozing of mishandeling, hebben kinderen recht op gezinsvervangende zorg in een pleeggezin, recht op periodieke evaluatie van de uithuisplaatsing, recht op (verdere) bescherming en/of behande-

42 Dit is ook beslist door de HR, ondanks dat deze mogelijkheid in de wet onduidelijk was geregeld: HR 3 november 2000, NJ 2001, 418; HR 26 september 2003, NJ 2004, 97 (m.nt. SW).

ling tegen kindermishandeling, recht op rechterlijke toetsing van beslissingen en recht op omgang met ouders.

Het is niet gemakkelijk om al deze in het IVRK geformuleerde rechten te implementeren in de jeugdzorg en jeugdbescherming. Daarvoor ontbreken allereerst voldoende middelen en is de organisatie onvoldoende efficiënt ingericht. Dit neemt niet weg dat de overheid deze verplichtingen op zich heeft genomen en deze zo goed als mogelijk zal moeten naleven. Met de instelling van de Operatie Jong en de jeugdzorgbrigade, en het Actieplan Beter Beschermd, heeft de overheid laten zien oog te hebben voor de vele problemen die momenteel in de jeugdzorg en jeugdbescherming spelen. Het valt te hopen dat dit leidt tot verbetervoorstellen aan de overheid die daadwerkelijk betekenis hebben voor de rechten van kinderen zoals geformuleerd in het IVRK ten aanzien van jeugdzorg en jeugdbescherming.

In de zaak Savanna is het nog maar de vraag of verbeteringen in de jeugdzorg en jeugdbescherming zouden hebben geleid tot een situatie waarin Savanna nog zou leven en veilig zou opgroeien. Savanna was onder toezicht gesteld en had een gezinsvoogd die haar belangen en de belangen van haar moeder voor ogen had. Er was herhaaldelijk overleg tussen de verschillende hulpverleners die met het gezin te maken hadden. Hoe had het drama van de dood van Savanna kunnen worden voorkomen? Als meer was geïnvesteerd in ondersteuning van moeder bij de opvoeding van Savanna? Als er andere kinderschermingsmaatregelen hadden bestaan, of een uithuisplaatsing of een gezagsontnemende maatregel gemakkelijker kon worden uitgesproken? Als er meer vanuit het IVRK was gehandeld? Als er minder bureaucratie en meer financiële middelen waren in de jeugdzorg? Als er wettelijk zou zijn bepaald dat er vanuit het belang van het kind, en niet vanuit het belang van ouders moet worden gehandeld? Laat ik duidelijk zijn: ik heb niet de illusie dat Savanna had kunnen worden gered. Drama's als deze zijn – hoe frustrerend en onacceptabel dit ook is – niet te voorkomen, daar kan het IVRK en nationale wetgeving niets aan veranderen. Dit neemt niet weg dat het IVRK in de jeugdzorg en jeugdbescherming nog veel kan betekenen en dat er nog veel kan verbeteren aan de rechten van kinderen die met jeugdzorg en jeugdbescherming te maken krijgen. Het IVRK dient in de discussies ter verbetering van jeugdzorg en jeugdbescherming zorgvuldig en in de volle breedte als instrument te worden ingezet en moet een centrale rol spelen.