

Rotjeugd

Ido Weijers

# Rotjeugd

Een pedagogisch perspectief  
op straffen en beschermen

## Rotjeugd

Een pedagogisch perspectief op straffen en beschermen

Ido Weijers

ISBN 978 90 8850 677 2

NUR 840

© 2016 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stbl. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, Stbl. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot Uitgeverij SWP (Postbus 12010, 1100 AA Amsterdam-Zuidoost) te wenden.

# Inhoud

Voorwoord	7
1 Jeugdbescherming in de 21e eeuw Prudentie, professionaliteit en proportionaliteit	9
2 Grondslagen van jeugdbescherming	26
3 Omissie in jeugdbeschermingswet dwingt rechter tot creativiteit	44
4 Prenatale kindbescherming Precaire kwesties, lichtzinnige voorstellen	52
5 Kinderen en zelfbeschikking over hun leven	65
6 Kindermishandeling: geen wetwijziging, wel heldere criteria	74
7 Moeten we vasthouden aan het verplichte ouderschapsplan?	84
8 Jeugdwet biedt onvoldoende rechtsbescherming	92
9 Mulock Houwer: criticus en pionier van de residentiële jeugdzorg	97
10 Andere tijden, andere jeugd?	113
11 De leeftijdsgrenzen in het jeugdstrafrecht	130
12 Jongvolwassenen en adolescentenstrafrecht	149
13 Past straf wel in opvoeding?	158
14 De kinderrechter als pedagoog	172
15 Regels bij het verhoor van kinderen	187

16	Stop Halt	197
	Laat de politie kattenkwaad zelf afhandelen	
17	Diversie: succes en mislukking	204
18	Jong vast – 1905 tot 2005	214
	Vrijheidsbeneming in het Nederlandse jeugdstrafrecht	
	Verantwoording	238

# Voorwoord

Na een serie superdikke, zware boeken over achtergronden van jeugdcriminaliteit, jeugdrecht en justitiële interventies voor jeugdige delinquenten, werd het tijd voor een 'draagbare Weijers': een verzameling artikelen, boekbijdragen, essays en reviews die eerder verschenen in Nederlandse en buitenlandse vaktijdschriften en bundels. Ondanks aanzienlijke verschillen in stijl en toonzetting, in lengte en in de context en tijd waarin ze zijn gepubliceerd, zijn er twee duidelijke noemers waaronder alle publicaties in dit boek kunnen worden gerangschikt: jeugdbescherming en jeugdstrafrecht, de twee vakgebieden waarmee ik me de afgelopen twintig jaar in de eerste plaats heb beziggehouden. Het zal de lezer echter niet ontgaan dat al deze stukken steeds worden gedomineerd door eenzelfde invalshoek, namelijk die van de pedagoog.

De rode draad door de achttien hier samengebrachte stukken is de reflectie op de grondslagen van jeugdstrafrecht en kindbescherming, steeds vanuit een pedagogisch perspectief. Daarnaast valt op dat in veel van deze stukken ruimschoots aandacht wordt geschonken aan de historische ontwikkeling. Dat is allerm minst toevallig. Al tijdens mijn studie en aansluitend in mijn proefschrift lag er een stevig accent op de geschiedschrijving. Ik kwam in 1996 naar Utrecht om het onderwijs in de historische pedagogiek te verzorgen; ik was bij meerdere onderzoeksprojecten op het terrein van de geschiedschrijving van de gedragswetenschappen betrokken en tot op de dag van vandaag voorzie ik de eerstejaars pedagogen in Utrecht nog steeds met veel plezier van een klein beetje basiskennis over de ontstaansgeschiedenis van hun vak.

Dit boek verschijnt ter gelegenheid van mijn afscheid van de Universiteit Utrecht. Het opent dan ook met mijn afscheidsrede en mijn (tweede) oratie uit 2012. Ik dank de opleiding Pedagogiek voor de genereuze geste waardoor ik in staat ben degenen die bij mijn afscheid aanwezig zijn, dit boek aan te bieden. Ik dank Uitgeverij Boom Lemma voor de ruimhartige wijze waarop mij werd toegestaan meerdere publicaties die eerder bij deze Haagse uitgever zijn verschenen, in deze bundel van Uitgeverij SWP op te nemen. En ik dank bovenal Paul Roosenstein dat hij er zo'n fraaie uitgave van heeft gemaakt. Ik hoop en verwacht dat onze samenwerking, die zich uitstrekt van boeken tot congressen en van cursussen tot blogs, nog lang zal voortduren, maar vooralsnog beschouw ik deze uitgave als hoogtepunt in de reeks projecten die wij samen hebben ondernomen.

Ido Weijers

# Jeugdbescherming in de 21e eeuw

## Prudentie, professionaliteit en proportionaliteit

Kinderbescherming is een typisch modern verschijnsel. Tegen de achtergrond van de industrialisatie van ons land en de snelle groei van de grote steden die daar weer een gevolg van was, ontstond een specifieke bekommernis om de jeugd. De industrialisatie en de enorme trek naar de grote stad hadden in ons land in de loop van de 19e eeuw een lompenproletariaat doen ontstaan. Dat betekende voor kinderen niet alleen een leven in bittere armoede, maar ook in benauwde krotten en bedompte, onhygiënische buurten, vergelijkbaar met de naargeestige wereld die Charles Dickens enkele decennia eerder voor Engeland had geschetst in *Oliver Twist* en *A Christmas Carol*. Grote aantallen kinderen leefden in sloppenwijken, getekend door werkloosheid, dronkenschap, prostitutie en bedelarij. Groepen kinderen zwierven overdag, 's avonds en zelfs 's nachts over straat, bedelden, bedreigden oudere burgers en gapten geld en goederen uit woningen en winkels in de wijken van de welgestelden. Eind 19e eeuw maakten kranten regelmatig melding van verontrustende misstanden.<sup>1</sup> Wat nu de angst voor de vluchteling is, was toen de angst voor het rondzwerfende kind.

Er was echter niet alleen maar angst voor het arme, ontsporende kind. Er ontstond ook bekommernis om uitbuiting, om het omvangrijke gebruik van kinderarbeid, om het gebrek aan scholing en om de vaak miserabele omstandigheden waaronder kinderen opgroeiden. Illustratief is de novelle die Jacobus Cremer in 1863 publiceerde, waarin hij het werk in de fabriek beschrijft: 'Die arme fabriekskinderen, ze worden vermoord naar ziel en naar ligchaam. (...) Zwakke kinderen, armelijk gekleed en ellendig gevoed, 13-14-15 uren daags moeten werken in een klein bestek, ja – somtijds nog bovendien den ganschen langen nacht waarop de zondag moet volgen. (...) En een groot deel van die ongelukkige schepsels, ze zijn de kostwinners voor hun luije onbarmhartige ouders.'<sup>2</sup>

Illustratief zijn uiteraard ook het kindernetje van Van Houten uit 1874, dat kinderarbeid onder de 12 jaar, 's nachts en zondags verbod (behalve in huis en op het veld), en het daaropvolgende wetje uit 1889, dat kinderarbeid tussen 12 en 16 jaar in zoverre aan banden probeerde te leggen dat zij niet langer dan elf uur per dag mochten werken. Deze bekommernis om de uitbuiting van kinderen was op haar beurt direct verbonden

met het streven naar landelijke invoering van algemene leerplicht, waarvoor al sinds eind jaren zestig van de 19e eeuw werd geijverd.

Daarnaast speelden nog twee andere factoren een rol bij het ontstaan van de kindbescherming rond de eeuwwisseling. Heel belangrijk in materieel opzicht was het feit dat inmiddels zoets als een 'wereld van de heropvoeding' was ontstaan.<sup>3</sup> Er waren in de laatste decennia van de 19e eeuw naast talloze weeshuizen ook particuliere tehuizen opgericht voor 'gevallen' meisjes en voor meisjes die in de prostitutie waren terechtgekomen, voor problematische jongens en voor kinderen met lichamelijke en geestelijke handicaps en beperkingen. Er waren vele tientallen opleidingstehuizen voor dienstbodes en correctie-, verbeter- en heropvoedingstehuizen gesticht voor arme, verwaarloosde en criminele jeugd, waar vele duizenden kinderen werden gehuisvest.<sup>4</sup> Aansluitend ontstonden actieve en invloedrijke verenigingen voor de bescherming van het kind, zoals Pro Juventute (1896) en de Nederlandse Bond van Kinderbescherming (1899), als spreekbuis van de tehuizen en instellingen van het particulier initiatief. Er werd een apart forum voor publicaties op dit terrein opgericht, het *Tijdschrift voor armenzorg en kindbescherming*.<sup>5</sup> Het was vooral vanuit deze wereld dat werd geijverd om een einde te maken aan de situatie dat ouders hun problematische kinderen, die in een instelling ter 'heropvoeding' waren opgenomen, daar zomaar weer uit konden terughalen als zij dat wensten.

Tenslotte is van belang dat tegen het eind van de 19e eeuw de kindergeneeskunde opkwam, iets later gevolgd door de kinderpsychiatrie en de testpsychologie en enige tijd later door de ontwikkelingspsychologie en de pedagogiek.<sup>6</sup> Niet dat vanuit deze nieuwe disciplines meteen gezaghebbende uitspraken werden gedaan of dat nieuwe professionals op het terrein van de kindbescherming actief waren. Verre daarvan.<sup>7</sup> Maar hun ontstaan illustreert wel dat er op meerdere gebieden een nieuwe focus op specifieke problemen van kinderen begon te ontstaan.

Al deze ontwikkelingen werden voorlopig bekroond met de totstandkoming van de Leerplichtwet in 1900 en de Kinderwetten een jaar later. De strafrechtelijke kindernetwet introduceerde een volkomen nieuw geheel van speciale sancties en speciale procedures die alleen voor minderjarigen tot 18 jaar golden. De burgerlijke kindernetwet was zo mogelijk nog ingrijpender. Deze wet maakte om te beginnen een einde aan de exclusief vaderlijke macht.<sup>8</sup> Maar zij verschafte de overheid eveneens voor het eerst in de geschiedenis het recht in te grijpen in de opvoeding door de ouders.

Dit laatste was voor ons land een revolutionair besluit, zeker als men het ziet in de historische context van de verzuilde verhoudingen en met name de schoolstrijd. Het past weliswaar in het beeld van de opkomende interventiestaat rond de eeuwwisseling, waartoe Thorbecke halverwege de 19e eeuw met zijn voorstel voor een Armenwet al een aanzet had gegeven, en waarvan het kindernetwetje van Van Houten eveneens een voorbeeld was. Maar het leek haaks te staan op de inzet van de schoolstrijd die ons land rond de eeuwwisseling nog helemaal in de greep had. De schoolstrijd draaide immers om de zeggenschap van de ouders over het onderwijs en de opvoeding van hun kind. De inzet van de burgerlijke kindernetwet was juist de zeggenschap over hun opvoeding van wettelijke grenzen te voorzien. Dat deze ingrijpende wet toch zonder problemen door het parle-



ment kwam, had alles te maken met het feit dat de zuilen hiermee geen strobreed in de weg werd gelegd. Sterker nog, de confessionele partijen gingen zelfs zonder hoofdelijke stemming akkoord, omdat zij beseften dat de burgerlijke kinderwet nieuwe kansen bood voor het particulier initiatief.<sup>9</sup>

Leerplicht, kindbescherming en jeugdstrafrecht richtten zich op vergelijkbare doelgroepen: de ‘onaangepasten’ en hun kinderen, degenen die zich niet wisten aan te passen aan de normen van de nieuwe tijd, met name de nieuwe armen in de marges van de grote steden.<sup>10</sup> Leerplicht, jeugdstrafrecht en kindbescherming vormden elkaars complement in het kader van het ‘beschavingsoffensief’ dat in de 19e eeuw werd ontwikkeld en dat was gericht op de assimilatie van deze groepen.<sup>11</sup>

Ruim een eeuw geleden bestond er in de politiek dus van links tot rechts een opvallende consensus dat de overheid moest kunnen ingrijpen in opvoedingssituaties die als onacceptabel werden beschouwd. Midden in de schoolstrijd, op het hoogtepunt van de verzuiling, bleek men het eens over het uitgangspunt dat de overheid als *parens patriae*, als een soort ‘noodouder’ zou moeten optreden als de opvoeding ernstig tekortschoot.<sup>12</sup> Al had deze consensus als praktische kern dat de zuilen zich elk naar eigen inzicht over hun ‘eigen’ kinderen konden ontfermen, toch was dit een revolutionaire omwenteling, die ook als zodanig door de betrokkenen, de pioniers, werd beleefd. De geboorte van de jeugdbescherming betekende met name door de beslissingsmacht van de rechter, dat een geheel nieuwe verhouding tussen staat, ouders en kind begon te ontstaan.

En zoals dat vaak met revolutionaire omwentelingen gaat, ging het er in eerste instantie ook allesbehalve subtiel en zachtzinnig aan toe. Zeker als we nu, vanuit hedendaags perspectief, op de pioniersfase in de eerste decennia van de 20e eeuw terugkijken, kunnen we niet anders dan constateren dat het er vaak behoorlijk ruig aan toe kon gaan.<sup>13</sup> De burgerlijke kinderwet gaf de rechter de bevoegdheid ouders uit de ouderlijke macht te ontheffen of te ontzetten, als het kind zodanig opgroeide dat het ‘met zedelijke of lichamelijke ondergang’ werd bedreigd. Ouders die uit de ouderlijke macht werden ontzet, verloren bovendien hun kiesrecht. Volgens sommigen was de opvoedingssituatie in een aantal streken zo slecht, dat daar eigenlijk vrijwel alle ouders uit de ouderlijke macht moesten worden ontheven of ontzet.<sup>14</sup> De pioniers gingen in elk geval zo enthousiast te werk dat er al spoedig een enorme, praktisch nauwelijks te verwerken groei in de oplegging van beide maatregelen ontstond, die voortduurde tot midden vorige eeuw.<sup>15</sup>

De gemeenschappelijke kern van de Kinderwetten was dat de rechter moest kunnen ingrijpen als er een vermoeden was dat een kind in de goot dreigde te belanden, hetzij vanwege diefstal of ander asociaal gedrag van het kind, hetzij vanwege verwaarlozing, mishandeling of uitbuiting door de ouders, en ook als er slechts aanwijzingen waren van alcoholisme van de vader of prostitutie van de moeder. Dominee, CHU-politicus en eerste minister van Onderwijs, Johannes de Visser, zei in een terugblik: ‘Arme kinderen, vaak in ontucht en dronkenschap geteeld, opgegroeid in pestholen der zonde; op straat gejaagd om geld thuis te brengen, door de ouders verzwadderd, letterlijk in een hel groot geworden. In al dergelijke gevallen was het streven de kinderen zo lang mogelijk uit hun verderfelijke omgeving weg te houden, uit de ‘mesthoop’ die moest worden ‘weggeruimd’.<sup>16</sup>

De schrijver en journalist Jan Feith schreef: ‘Het wachtwoord luidt dan: De stad uit! De vreeselijke achterbuurten vergeten! Die ellendeplaatsen voor goed achterlaten!’<sup>17</sup> Simon van der Aa, de latere hoofddirecteur van het Gevangenis- en Rijkstucht- en Opvoedingswezen, schreef in zijn proefschrift over de Rijksopvoedingsgestichten: ‘Bij elk bezoek is het hoofd van het gesticht of een beambte aanwezig om tegen verkeerde raadgevingen en verklaringen te waken. De aard der meeste ouders der verpleegden maakt deze maatregel nodig en de bezoeken minder wenschelijk; hun invloed is maar al te dikwijls verre van goed. De reiskosten in verband met de afstand zijn een dikwijls heilzaam beletsel; weinig bezoeken worden dan ook gebracht.’<sup>18</sup>

Het kinderbeschermingswerk, zoals zich dat een eeuw geleden ontwikkelde, werd overwegend gestalte gegeven door dames en een klein aantal heren uit de gegoede burgerij, denk aan *Boefje* van de hand van de Rotterdamse journalist en patroon Brusse (1903). Zij waren niet zozeer gedreven door angst of door afkeer van de ellendige toestanden aan de onderkant van de maatschappij noch door ideeën over zonde en hel, maar veelal juist geïnspireerd door verlichte ideeën over opvoeding van Rousseau, Pestalozzi, Fröebel en hun talrijke Nederlandse aanhangers, variërend van de 18e-eeuwse Betje Wolff en de 19e-eeuwse Elise van Calcar tot bijvoorbeeld de dichteres Henriëtte Roland Holst. De kinderbeschermers van de eerste generatie waren een soort artsen zonder grenzen van toen. Met het cruciale verschil echter dat zij zich moesten zien te redden zonder enige professionaliteit, zonder opleiding, zonder referentiekader en zonder objectieve standaard.<sup>19</sup> Hun aanpak ging niet zelden gepaard met verregaand paternalisme jegens de ouders, waarbij slecht, verkwistend, onkuis en als obscene beschouwd gedrag volstond om kinderen bij ouders weg te halen, en met ongebreideld perfectionisme, wat betreft hoge en soms onhaalbare eisen die aan de opvoeding werden gesteld.

Ik draag de geschiedschrijving een warm hart toe, zowel wat betreft onderzoek als onderwijs. Vrees echter niet dat ik los zal gaan in een historische uiteenzetting. Verre daarvan. Deze historische inleiding is voor mij een opstap naar de actualiteit. Ik wil namelijk de vraag opwerpen hoe het er op dit moment, een eeuw later, voor staat met onze jeugdbescherming. Hoe verhoudt de staat zich momenteel tot de sfeer van de opvoeding in het gezin?

De vraag stellen is hem natuurlijk beantwoorden. En ik zal daarbij ook een eigen stellingname articuleren, een standpunt dat ik eerder naar voren heb gebracht in mijn oratie van 2012 en dat ik hier verder uitwerk. Dit noem ik het politicologisch perspectief op de kinderbescherming: dat wil zeggen de focus op de positionering van de staat ten opzichte van de gezinsopvoeding. Vervolgens zal ik een stap verder gaan en de aandacht richten op wat ik een pedagogisch perspectief noem en tot slot zal ik aandacht vragen voor een juridisch perspectief.

## Een politicologisch perspectief

Afgezien van een enkel kritisch geluid was er een eeuw geleden brede consensus dat ingrijpen in de opvoeding in veel situaties zonder meer goed en gerechtvaardigd was. Als vooraanstaande en invloedrijke pioniers al meenden dat in sommige streken eigenlijk alle kinderen bij de ouders moesten worden weggehaald, dan kan men zich voorstellen dat men het niet al te nauw nam met criteria waaraan dat ingrijpen zou moeten beantwoorden. Sterker nog, er waren nauwelijks criteria. Het ging immers om het redden van kinderen van de ondergang. Dan moest uiteraard ook gecontroleerd kunnen worden hoe ze werden opgevoed en verzorgd, of er sprake was van een fatsoenlijk huishouden, of de kinderen regelmatig warm aten en regelmatig naar school gingen, fatsoenlijk gekleed werden, niet over straat zwierven en bedelden, regelmatig ter kerke gingen, niet mishandeld werden maar wel adequaat gecorrigeerd naar aanleiding van spijbelen, brutaal of overlastgevend gedrag, of ze wel ‘manieren leerden’ en of moeder en dochters kuis gedrag vertoonden, of moeder voldoende thuis was om de kinderen te kunnen verzorgen en opvoeden en of vader geregeld werk had en niet in de kroeg zat of stomdronken thuis.

Joost Huijter doet onderzoek naar de wijze waarop de kinderbeschermers heden ten dage de huidige criteria hanteren. Ik wil uiteraard absoluut niet vooruitlopen op zijn bevindingen. Maar het is helder dat er in de afgelopen eeuw en zeker de laatste decennia enorme stappen zijn gezet, zowel wat betreft de ontwikkeling van duidelijke criteria voor het advieswerk als wat betreft de zorgvuldigheid en transparantie van de procedures en de wijze waarop men zich voor de adviezen verantwoordt. Het proefschrift van Joost Huijter zal hier heel precies licht werpen, op grond van zijn gedetailleerde analyse van tweehonderd zaken. Maar mede op grond van wat hij tot nu toe heeft bestudeerd, durf ik wel te stellen dat er in het algemeen rekening wordt gehouden met eisen van zorgvuldigheid waaraan moet zijn voldaan vooraleer van staatswege mag worden ingegrepen in de privésfeer.

Toch zie ik nog wel enkele punten die uitnodigen tot nadere reflectie. Ik signaleer er twee. Het eerste aandachtspunt ligt eigenlijk buiten het werk van de kinderbescherming in enge zin en heeft veeleer te maken met de condities waaronder dit werk moet worden gedaan. Het tweede punt heeft meer direct te maken met het optreden van de Raad voor de Kinderbescherming zelf.

Als iets typerend is voor de ruige wijze waarop een eeuw geleden werd ingegrepen in talloze gezinnen, dan is het wel het volstrekt ontbreken van respect voor de privacy van ouders en kinderen. Alle mogelijke informatie, gecheckt of via roddel en achterklap verkregen, gegevens van werkgevers en huisbazen, alles kon worden ingezet ter versterking van een advies tot ingrijpen in de opvoeding. Welnu, merkwaardig genoeg moeten we ons op dit moment afvragen of we niet in een situatie zijn beland waarin er opnieuw weinig waardering is voor de privacy van de betrokkenen. Dat heeft, zoals gezegd, over het algemeen niet direct te maken met het optreden van raadsonderzoekers, maar alles met de nieuwe rol die de gemeenten sinds 1 januari 2015 hebben gekregen op het hele terrein van de jeugdhulp.

Van meet af aan ging de transitie van de jeugdhulp naar de gemeenten gepaard met een opvallende contradictie. Aan de ene kant was er de retoriek van het 'in kracht zetten' van het gezin, aan de andere kant was er een opvallende nonchalance als het ging om regelgeving en kennis betreffende bescherming van de privacy van kinderen en ouders.<sup>20</sup> Op 1 januari 2015 bleek nog geen 5 procent van de gemeenten aan de privacynormen te voldoen.<sup>21</sup> Veel te veel personen en instanties hebben moeiteloos toegang tot persoonsgegevens. De Autoriteit Persoonsgegevens, voorheen het College Bescherming Persoonsgegevens geheten, had al ver voor de transitie gewezen op elementaire tekortkomingen op het punt van privacybescherming in de jeugdhulp. Maar er blijkt nog steeds reden voor ernstige zorg. Begin dit jaar liet een steekproef van dezelfde Autoriteit zien dat de bescherming van persoonsgegevens in de overgrote meerderheid van de gemeenten nog altijd ver onder de maat is.<sup>22</sup>

Bijzonder zorgelijk zijn de geluiden die erop wijzen dat gemeentebambtenaren zomaar strikt persoonlijke gegevens opvragen, bijvoorbeeld over diagnostiek en behandeling van andere kinderen in het gezin en van de ouders zelf. Als ouders vragen waarom dat nodig is, wordt er regelmatig bedreigd dat er anders sowieso geen hulp wordt gegeven of wordt dat opgevat als gebrek aan medewerking en wordt ouders te verstaan gegeven dat dit aanleiding kan zijn voor een ondertoezichtstelling.<sup>23</sup> Leden van wijkteams, maar ook managers hebben veelal geen besef van noties als doelbinding en *informed consent*. Sterker nog, in het kader van de zogeheten 'drangaanpak' wordt hier systematisch en veelal doelbewust aan voorbij gezien. Gemeenten en uitvoerenden zijn over het algemeen buitengewoon content met hun nieuwe 'doorzettingsmacht' en vanuit dat enthousiasme is het logisch dat zaken als doelbinding, *informed consent* en beroepsgeheim van zorgprofessionals slechts als onhandige sta-in-de-weg worden opgevat. Dit beschouw ik als een verontrustend symptoom van de nieuwe 'ruigheid' in de omgang tussen overheid en opvoeders.

Het tweede punt dat ik onder de aandacht wil brengen, betreft de vraag of we erop kunnen vertrouwen dat als er daadwerkelijk wordt ingegrepen in een gezin, dat in elk geval gebeurt met de grootst mogelijke voorzichtigheid en respect voor ouders en vóór alles met oog voor het belang van het kind. Dit punt heeft uiteraard wel direct betrekking op de rol van de Raad. Ik denk dan allereerst aan de situatie dat er straks plotseling weer een nieuwe oekaze ligt van de AIVD. Het heeft er alle schijn van dat de kinderen van degenen die worden verdacht van plannen om af te reizen naar Syrië of een ander oorlogsgebied opnieuw zomaar bij de ouders kunnen worden weggehaald en dat ook als opa en oma of tantes en ooms om de hoek wonen, de kinderen daar opnieuw zo goed als zeker niet heen worden gebracht. Dat wringt op pijnlijke wijze met het Kinderrechtenverdrag, zeker met artikel 3 dat verlangt dat het belang van het kind ook in zo'n geval een eerste overweging dient te zijn.

Dit probleem van het zonder pardon weghalen van kinderen uit het gezin doet zich soms ook voor in een heel andere context, namelijk meteen na de geboorte, bijvoorbeeld bij aanstaande ouders met een licht verstandelijke beperking. Dan wordt eerst ondertoezichtstelling tijdens de zwangerschap geadviseerd en door de rechter opgelegd en vervolgens wordt, uit vrees voor te beperkte opvoedingsmogelijkheden van de ouders en een te beperkt

netwerk rond dezelfde ouders, de baby meteen na de geboorte uit huis geplaatst. Denk aan de gang van zaken bij baby Hendrikus, die in 2008 veel media-aandacht kreeg. Wat dit punt betreft, verdient het aanbeveling als de kritische uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangaande dit vraagstuk zorgvuldig worden bestudeerd.<sup>24</sup>

Om mijn perspectief op de positionering van de staat ten opzichte van de gezinsopvoeding in bredere zin te verduidelijken zet ik dat graag af tegen twee extreme standpunten. Aan de ene kant klinkt namelijk af en toe een pleidooi voor fatalisme, voor afzien van allerlei vormen van overheidsbemoeienis met opvoeding en verzorging van kinderen. Deze gedachte, die onder sommige bestuurskundigen populair is, komt erop neer dat er helemaal geen behoefte is aan preventie en bescherming van burgers, ook niet als het om kinderen gaat. Sommigen suggereren bijvoorbeeld dat de overheid überhaupt geen taak heeft wat betreft problemen als obesitas, ondervoeding, schoolverzuim en levensgevaarlijk gedrag. Pas als kinderen overlijden, moet volgens hen de staat in beeld komen.<sup>25</sup> Ik kan daar kort over zijn. Dergelijke frivole suggesties werpen ons niet alleen ver terug naar voor 1989, voor het Kinderrechtenverdrag, ze werpen ons zelfs terug naar voor 1900, naar de nachtwakersstaat. Ze ontkennen fundamenteel de specifieke beschermwaardigheid van het kind, zoals in de achter ons liggende eeuw is vastgelegd in talloze internationale verdragen en nationale wetgeving en onderschreven door empirisch onderzoek op het gebied van de kinderlijke ontwikkeling.

Lijnrecht hiertegenover staan pleidooien voor een vlucht naar voren, waarin bijvoorbeeld verplichte opvoedgesprekken en -cursussen voor aanstaande ouders worden voorgesteld<sup>26</sup> en hoge en specifieke eisen waaraan de opvoeding zou moeten voldoen.<sup>27</sup> Fatalistische opvattingen staan zo fundamenteel haaks op datgene waar de kinderbescherming voor staat, dat ze in kinderbeschermingsland op geen enkele bijval kunnen rekenen. Dat ligt anders bij voorstellen voor een verplichte opvoedingscursus of zelfs -examen. Ook al zullen maar weinigen serieus geloven in de haalbaarheid ervan, men kan zich voorstellen dat raadsonderzoekers af en toe wel verzuchten dat een verplichte opvoedingscursus misschien toch wel handig was geweest als ze voor de zoveelste keer worden geconfronteerd met ouders die er pedagogisch gezien een potje van hebben gemaakt.

Wellicht denken velen ook dat een simpele methode om de kwaliteit van de opvoeding te meten in de jeugdbescherming goed van pas kan komen. Best handig, als je eenvoudig kunt vaststellen of de opvoeding 'goed genoeg' is. En wat zou er mis mee kunnen zijn als degenen die zo'n simpele, 'universele' methode hebben bedacht, die ook nog als uitwerking van artikel 3 en 6 van het Kinderrechtenverdrag presenteren? Wat dit laatste betreft: het IVRK richt zich helemaal niet tot de ouders, maar tot de overheid. Het wijst niet op plichten waaraan ouders moeten voldoen, maar op rechten van kinderen en ouders jegens de overheid.<sup>28</sup> Wat betreft het gebruik van een methode om eenvoudig vast te stellen of de opvoeding 'goed genoeg' is, is van belang dat het in die visie gaat om een inventarisatie van, ik citeer: 'optimale ontwikkelingscondities' en 'zo gunstig mogelijke ontwikkelingskansen'. Ik heb deze visie eerder in mijn oratie gekritiseerd als perfectionisme. Kinderbescherming

gaat niet over de vraag of en wanneer de opvoeding goed genoeg is. De overheid is geen gids voor goed ouderschap, maar achtervang in noodgeval.

Beide extreme standpunten zijn in strijd met de grondslag van onze kinderbescherming. Noch het pleidooi voor overheidsfatalisme, noch het pleidooi voor een overheid die streeft naar perfectionisme op het terrein van de opvoeding, valt te rijmen met het Nederlandse jeugdbeschermingsrecht. Ik herhaal daarentegen mijn pleidooi voor een prudente overheid, die zich houdt aan de letter van de wet. Dat wil zeggen dat de staat slechts ingrijpt in de opvoeding en verzorging van kinderen binnen het gezin, als een kind zodanig opgroeit dat het in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd.

Het feit dat de notie van een ernstige ontwikkelingsbedreiging niet altijd even gemakkelijk en eenvoudig is af te bakenen, kan de meer rechtlijnigen onder ons in de verleiding brengen om aan de andere kant te beginnen en te zoeken naar een meetlat waarop simpelweg via afvinken kan worden bepaald wanneer de opvoeding goed genoeg is om af te kunnen zien van ingrijpen. Daartegenover is ditzelfde feit voor lichtzinnige geesten juist aanleiding om iedere vorm van preventie van de kant van de overheid te verwerpen. Voor al degenen die serieus betrokken zijn en zich betrokken voelen bij de kinderbescherming, geeft dit echter slechts aanleiding tot voortdurende dialoog en reflectie op de inhoud en grenzen van het overheidsoptreden.

Ik heb op enkele risico's voor een zekere ruigheid in en in de omgeving van onze huidige kinderbescherming gewezen. Ik sluit dit deel van mijn verhaal af met twee stellingen. Ten eerste, dat het belang van respectvol omgaan met de privacy van ouders en kinderen voor de jeugdbescherming absoluut niet mag worden onderschat. Ten tweede, dat zomaar weghalen van kinderen uit hun gezin toch echt taboe moet zijn. Dan is de prudente verhouding tussen overheid en opvoeding zoek. Tot zover de invalshoek die ik heb aangeduid als een politicologisch perspectief.

Dit is natuurlijk niet de enig mogelijke invalshoek op de kinderbescherming. Minstens zo belangrijk zijn een pedagogisch en een juridisch perspectief. Daar zal ik nu achterenvolgens op ingaan.

## Een pedagogisch perspectief

Waar tot nu toe het accent in mijn verhaal lag op het begrip prudentie, staat in dit gedeelte het begrip professionaliteit centraal. Voor een pedagogische invalshoek hervat ik de historische schets waarmee ik mijn verhaal begon, maar ik maak daarvoor allereerst een korte uitstap naar nog een eeuw eerder. Rond 1800 ontstonden namelijk de eerste vormen van specialisering en differentiatie in de zorg en opvoeding van kinderen. Onder invloed van verlichte ideeën over opvoeding experimenteerden de filantropijnen met gymnastiekonderwijs en handarbeid, ontwikkelde Pestalozzi speciale projecten voor lichamelijk en geestelijk verwaarloosde kinderen en ontstonden, ook in ons land, de eerste instituten voor onderwijs aan dove<sup>29</sup> en blinde kinderen.<sup>30</sup> Vanaf midden 19e eeuw werden vergelijkbare initiatieven genomen wat betreft de opvoeding en onderwijs voor verstandelijk beperkte

kinderen. Het meest imposante voorbeeld op dit gebied was ongetwijfeld de opening van een 'Idiotenschool' door dominee van Koetsveld in 1855 in Den Haag, maar niet minder belangrijk waren de aparte schooltjes die onderwijzer Kingma oprichtte voor 'spraakgebrekkige en minvatbare kinderen', het onderwijs dat zijn collega Hofkamp ontwikkelde voor 'kinderen met zwakke zielsvermogens' en het speciale klasje voor 'zwakzinnige kinderen' dat werd ingericht binnen het moderne krankzinnigengesticht Meerenberg.<sup>31</sup>

In tegenstelling tot de ons omringende landen stagneerde deze ontwikkeling in ons land in de tweede helft van de 19e eeuw.<sup>32</sup> In de loop van de 20e eeuw begon echter ook hier de differentiatie in de zorg voor gehandicapte kinderen en kinderen met specifieke problemen op gang te komen. Op het Koninklijk Besluit van 1923, dat het buitengewoon onderwijs voor zwakzinnige, dove en slechthorende en blinde kinderen regelde, volgde eenzelfde besluit in 1931 voor scholen voor psychopaten (vanaf 1949 zeer moeilijk opvoedbare kinderen genoemd) en scholen voor lichamelijk gehandicapte kinderen. In 1949 werd het buitengewoon onderwijs opnieuw uitgebreid, nu met scholen voor epileptici, tuberculeuze en ziekelijke kinderen, kinderbeschermingskinderen en kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden. Een vergelijkbare differentiatie vond plaats in de wereld van de residentiële opvoeding.

Deze toenemende oriëntatie op specifieke kindproblemen en de daarmee gepaard gaande professionalisering werden voor een belangrijk deel gestimuleerd door ontwikkelingen binnen verschillende, relatief jonge wetenschappen, van kindergeneeskunde tot kinder- en jeugdpsychiatrie en van orthopedagogiek tot ontwikkelingspsychologie. Ik heb de afgelopen twintig jaar veel onderzoek gedaan naar de evolutie van deze wetenschappen, met name de kinder- en jeugdpsychiatrie en de orthopedagogiek en hun betekenis voor de ontwikkeling van het jeugdstrafrecht en de kinderbescherming.<sup>33</sup> Ik heb op deze terreinen een ingrijpend psychologiseringsproces gesignaleerd, dat met name op gang werd gebracht door de moderne gedragswetenschappers en artsen die vanaf het begin van de vorige eeuw bij dit werk betrokken raakten, via de vereiste observatie van kinderen over wie een beslissing moest worden genomen omtrent de meest geschikte interventie. De pedagoog Mulock Houwer, directeur van het observatiehuis voor jongens in Amsterdam en later directeur van de vernieuwende jeugdinstelling Zandbergen, hield talloze bevoegen lezingen en publiceerde gezaghebbende stukken over alledaagse problemen in de residentiële opvoeding. Samen met de psycholoog Koekebakker en de psychiater Frits Grewel bracht hij een heroriëntatie in de kinderbescherming op gang van een focus op tucht en discipline, om de jeugd 'bruikbaar voor de maatschappij' te maken naar een oriëntatie op wat zij aanduiden als 'ontsluiting' van het kind.<sup>34</sup>

Dit psychologiseringsproces laat zich goed demonstreren aan twee ingrijpende veranderingen. Ten eerste wat betreft een omslag in het klimaat in de residentiële heropvoeding; ten tweede wat betreft een fundamenteel andere visie op de relatie tussen kind en ouders. Lag in de residentiële opvoeding aanvankelijk het accent helemaal op discipline, orde en uniformiteit, vanaf de jaren dertig en vooral na de Tweede Wereldoorlog begonnen de meest kenmerkende uiterlijke fenomenen van dit repressieve regime, zoals het standaard kaal scheren, de gestichtskleding en de verplichte hoofddeksels, stap voor stap

te verdwijnen. Er werd een allereerste begin gemaakt met reflectie op de ruimte waar de pupillen verbleven, en er begon stap voor stap een verrassend nieuw accent op huiselijkheid met eigen inbreng van de jongeren op gang te komen. Er kwam een sterk accent op het groepsproces en daarmee ontstond ook enig oog voor de negatieve psychologische processen in groepen jongeren die van hun vrijheid zijn beroofd en dicht op elkaar leven. Een aspect waar Mulock Houwer al veel eerder op had gewezen, evenals op de cruciale pedagogische rol van de groepsleider en het belang van een vertrouwensrelatie tussen de jongere en de groepsleider.

Wat betreft de relatie tussen kind en ouders, hebben we gezien dat bij de pioniers het accent helemaal lag op de noodzaak om het kind weg te halen uit zijn verderfelijke omgeving en het daar zo lang mogelijk vandaan te houden. Geïnspireerd door nieuwe diagnostische en therapeutische inzichten gingen echter vanaf de jaren dertig steeds meer stemmen op om aan de band tussen ouder en kind te werken en die juist te helpen verbeteren. Kinderrechtspraak die ouders en kinderen niet 'als één geheel' zag, zei de bekende kinderrechtster Overwater kort na de oorlog, werkte 'zedelijk en maatschappelijk destructief' en deed op den duur meer kwaad dan goed.<sup>35</sup>

Mulock Houwer, die zelf in zijn jeugd door familie in Zandbergen was ondergebracht, daar enkele keren was weggelopen en in diverse pleeggezinnen had verbleven, stond ook later als directeur van zowel het observatiehuis als datzelfde Zandbergen kritisch tegenover de gestichtsofvoeding. Zijn reserves golden niet alleen de 'paedagogische monstruositeiten' in de residentiële praktijk zoals hij die uit ervaring kende, maar ook überhaupt het belang en de verwachtingen ten aanzien van gestichtsofvoeding. 'Gezinsverpleging' leek hem in het algemeen positiever en meer kansen te bieden voor jongeren, hetzij in een pleeggezin, hetzij in de eigen gezinsomgeving met professionele ondersteuning.

Mulock Houwer, Koekebakker en Grewel zetten zich voor honderd procent in voor goede begeleiding van problematische jongeren, maar ze hadden tegelijkertijd weinig illusies over de professionaliteit en daarmee de effectiviteit van de kinderbescherming in hun tijd. Zij zullen nauwelijks hebben opgekeken van de uitslag van het onderzoek van Clemens Schröner naar de uitkomsten van kinderbeschermingsmaatregelen: met ruim een kwart van de kinderen bleek het goed te gaan, met ruim een derde matig en met ruim een derde slecht.<sup>36</sup> Precies een halve eeuw later liet het onderzoek van Wim Slot helaas frappant overeenkomstige resultaten zien.<sup>37</sup> Het zou mooi zijn als mijn opvolger vergelijkbaar onderzoek kan laten doen, zodat we een beeld krijgen hoe het er nu voorstaat.

Net als op het vlak van de aanscherping van de grondslagen en criteria voor overheidsingrijpen in de ouderlijke opvoeding, heeft er inmiddels ook op het vlak van de professionalisering onmiskenbaar een enorme verbetering plaatsgevonden. Terwijl halverwege de vorige eeuw nog slechts een minderheid een adequate opleiding had genoten, is dat in de 21e eeuw ondenkbaar. De medewerkers van de Raad zijn goed opgeleid. Ik durf dat natuurlijk des te makkelijker te zeggen, omdat ik voortdurend oud-studenten onder de raadsmedewerkers tegenkom. Maar het betreft niet alleen de academische vorming, ook permanente educatie en intervisie. En bovenal de kwaliteit van de adviezen. Ook hier wil



ik allerminst vooruitlopen op de bevindingen van Joost Huijer, maar de adviezen die ik tot nu toe in de marge van zijn onderzoek onder ogen heb gekregen, zitten doorgaans goed in elkaar. Toch wijs ik ook op het vlak van de professionaliteit graag op een tweetal punten die bijzondere aandacht verdienen. Beide punten hebben echter niet rechtstreeks betrekking op de eigen verantwoordelijkheid en uitvoering van de Raad voor de kindbescherming.

Ten eerste vraag ik graag aandacht voor de relatie tussen vrijwillige professionele hulp en hulpverlening in gedwongen kader. Voorgangers als Mulock Houwer en Grewel zagen al heel helder dat waar eerder op vrijwillige basis adequate, professionele hulp wordt geboden en begeleiding georganiseerd, later minder kindbeschermingsmaatregelen nodig zijn. Dit is in feite mijn eerste stelling bij deze paragraaf. Helaas lijken we ook op dit punt sinds 1 januari 2015 in een ongunstige situatie te zijn terechtgekomen. In verband met de recente ingrijpende bezuinigingen en de reorganisatieperikelen waarmee de transitie van de jeugdhulp naar de gemeenten gepaard gaat, dreigt aan de ene kant de tijdige inzet van professionals uitgesteld te worden en zien we voorbeelden waar die hulp met het oog op de kosten zelfs vermeden wordt. Aan de andere kant dreigen veel van de specifieke, professionele expertise en vaardigheden op het gebied van de vrijwillige jeugdhulp verloren te gaan, als die de afgelopen anderhalf jaar al niet verloren is gegaan. Vrij gevestigde orthopedagogen zijn de voortdurende ellende met de pgb's moe, instellingen vallen om en we zien alom dat de meest ervaren en dus dure krachten aan de kant worden gezet. Er zijn door deze ontwikkeling opnieuw wachtlijsten ontstaan, maar ook valt te voorzien dat hierdoor de komende jaren de druk op de kindbescherming flink zal toenemen.

Ten tweede wil ik aandacht vragen voor een veel meer structureel probleem. We kampen namelijk nog steeds met grote onopgeloste problemen in het hart van de uitvoering van onze kindbeschermingsmaatregelen. Want ondanks alle energie die de afgelopen jaren onmiskenbaar is gestoken in de implementatie van de Delta-methode, schieten we op het punt van de kwaliteit en effectiviteit van de gezinsvoogdij nog steeds jammerlijk tekort. In 1936, precies tachtig jaar geleden, zorgde Frits Grewel voor enorme opschudding toen hij naar aanleiding van een berucht geval van kindermishandeling wees op ernstige tekortkomingen in de uitvoering van de kindbescherming en de vraag opwierp of kinderen dan niet beter thuis konden blijven: 'Verwaarlozen zus of zoo scheelt toch niet?'<sup>38</sup>

Ik denk dat we ons ook nu serieus moeten afvragen of we er op dit punt ondanks alle inspanningen echt genoeg op vooruit zijn gegaan. Symptomatisch zijn nog altijd de zittingen waarbij een bij (pleeg)ouders en kind volstrekt onbekende zittingsvertegenwoordiger de rechter adviseert over te nemen maatregelen. Laat ik een schrijnend voorbeeld geven waar vele andere aan toegevoegd kunnen worden. Onlangs kwam een ouderpaar in het nieuws vanwege uithuisplaatsing van hun net geboren baby. Beide ouders staan als licht verstandelijk beperkt te boek en er wordt gevreesd dat zij de zorg voor hun baby niet aan kunnen. Een eerder kind wordt al drie jaar verzorgd door oma en een zoon van 13 van de vader heeft ook al levenslange bemoeienis van de kindbescherming. Een maar al te bekende, bijzonder gecompliceerde situatie. Waar het mij om gaat, is dat de vader en het zontje in die dertien jaar te maken hebben gehad met 26 gezinsvoogden.

De tweede stelling waarmee ik dit deel van mijn verhaal afsluit, luidt dan ook: de toekomst van de kindbescherming valt of staat met een drastische verbetering van de gezinsvoogdij.

## Een juridisch perspectief

Dan kom ik tot slot bij het juridische perspectief op de kindbescherming. En zoals ik bij het politicologisch en het pedagogisch perspectief achtereenvolgens het accent heb gelegd op prudentie en professionaliteit, zal ik dat accent vanuit een juridische invalshoek leggen op de proportionaliteit. Oog voor het belang van het kind vereist uiteraard specifieke kennis en realisme, maar het vereist ook concretisering en afweging van het belang van het kind in diens specifieke situatie. Steeds dient er bij alle ingewikkelde besluiten op het gebied van de kindbescherming ruimte te zijn voor de afweging wat in de concrete omstandigheden voor het kind tot het beste resultaat zal leiden. Het mag nooit gaan om het rigide toepassen van algemene regels. Er dient altijd concreet te worden afgewogen of een bepaalde beslissing, die per definitie diep ingrijpt in het leven van het kind en diens ouders, uiteindelijk en in werkelijkheid meer tegemoet komt aan het belang van het kind dan het laten voortduren van de bestaande situatie.

Om het belang van dit punt te verduidelijken, ga ik in op een actuele kwestie. Dat betreft het vraagstuk van ‘de aanvaardbare termijn’. Dit is een nieuw criterium op het gebied van de kindbeschermingsmaatregelen, ingevoerd met de wetsherziening op 1 januari 2015.<sup>39</sup> Om een beeld te geven welk vraagstuk hierbij speelt, moet ik eerst summier de context uit de doeken doen. Hiervoor keer ik nog eenmaal heel kort terug naar de geschiedenis, dat wil zeggen naar de introductie van de Kinderwetten begin vorige eeuw.

In eerste instantie stonden de kindbeschermers toen maar twee maatregelen ter beschikking: ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht. In beide gevallen werden het gezin ongeschikt geacht als opvoedingsomgeving en werd het kind elders ondergebracht en het gezag van de ouders beëindigd. Deze alles-of-nietsbenadering stuitte echter al gauw op verzet bij de kindbeschermers van het eerste uur. Er ontstond behoefte om daarnaast ook te kunnen beschikken over een minder drastische maatregel, waarbij de ouders het gezag behielden en begeleiding konden krijgen, zodat ze in de gelegenheid werden gesteld om te laten zien dat ze op afzienbare termijn in staat waren om zelfstandig de opvoeding van hun kind weer ter hand te nemen.<sup>40</sup> Dat werd de ondertoezichtstelling, ingevoerd in 1921. Daarbij gaat het dus uitdrukkelijk niet om beëindiging van het gezag van de ouders over hun kind, maar om beperking, met het doel dat de ouders op afzienbare termijn weer in staat zullen zijn om het kind helemaal zelfstandig op te voeden en te verzorgen. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om het kind uit huis te plaatsen in het kader van een ondertoezichtstelling. Ook dit betreft een tijdelijke maatregel, gericht op de terugkeer van het kind naar het gezin.

Met de recente herziening van de kindbeschermingsmaatregelen is beoogd om scherper dan voorheen onderscheid te maken tussen gezagsbeperking en gezagsbeëin-