

ARTIKELEN

Naar een regierecht voor de burger in het sociale domein?

Het recht op een familiegroepsplan als legal transplant

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

Inleiding

In 1989 deed in Nieuw-Zeeland, na jarenlang aandringen vanuit de Maorigemeenschap, een innovatieve rechtsfiguur zijn intrede in de jeugdwetgeving aldaar: het recht op een *family group conference*. Wanneer ernstige opgroei- en opvoedproblemen de overheid aanleiding geven om beschermingsmaatregelen ten behoeve van een jeugdige te overwegen, zoals gedwongen uithuisplaatsing, dan komt aan de familie in ruime zin het recht toe om zelf een plan te maken dat de zorgen rond het kind kan wegnemen, bijvoorbeeld door opvoedondersteuning binnen het eigen familienetwerk te regelen. De *family group conference* (hierna: FGC) werd al snel alom geprezen als een schoolvoorbeeld van responsieve wetgeving en als een op daadwerkelijke probleemoplossing gericht recht – *therapeutic justice*.¹

Het aan de FGC inherente besluitvormingsmodel verspreidde zich vanaf 1989 in nog geen vijftien jaar tijd naar meer dan dertig landen wereldwijd.² In deze bijdrage volgen we het FGC-model vanuit Nieuw-Zeeland via Engeland naar Nederland. Hier te lande heeft de FGC vorm gekregen als een ‘recht op een familiegroepsplan’ in de nieuwe Jeugdwet. Het blijkt daarbij te gaan om een ‘regierecht’ voor de burger dat met veel mitsen en maren is omgeven. Fascinerend is met name de symbiose tussen dit regierecht en de algemene, voorwaardelijk geformuleerde voorzieningsplicht voor gemeenten in het nieuwe sociale zorgstelsel.

De overname (met aanpassingen) van het FGC-model in het nieuwe Nederlandse zorgstelsel noopt als vanzelf tot analyse van het fenomeen FGC als *legal transplant* – het sleutelbegrip dat sinds Alan Watsons gelijknamige publicatie in 1974 al zoveel auteurs in het geweer heeft doen komen.³

Beoogt het Nederlandse familiegroepsplan eigenlijk wel een oplossing te geven voor hetzelfde probleem als de Nieuw-Zeelandse *family group conference*? Met deze kernvraag is meteen de opzet van deze bijdrage gegeven.

1 Levine 2000.

2 Nixon et al. 2005.

3 Watson 1974.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

Eerst passeren uiteenlopende visies op (de bruikbaarheid van) het begrip *legal transplants* de revue. Wij geven aan welke vragen onzes inziens leidend zouden moeten zijn bij de analyse van vermeende *transplants*.

Vervolgens worden de vormgeving en – waar mogelijk – eerste ervaringen met het recht op een *family group conference* c.q. familiegroepsplan beschreven, summier voor Nieuw-Zeeland en Engeland, iets uitgebreider voor Nederland.

Daarna wordt bezien in hoeverre de aanpassingen die de FGC in Engeland en in Nederland heeft ondergaan, verhelderd kunnen worden door een analyse in de sleutel van *legal transplants*.

Deze bijdrage is geschreven in het kader van een nog lopend, meerjarig onderzoeksproject *Hybrid Local Governance in Multiple Social Domains*, dat gefinancierd wordt door NWO onder vigeur van het *Smart Governance*-programma. De onderzoeksvraag in dit meeromvattende project luidt: (hoe) worden zorg vragende burgers in het sociale domein geactiveerd om (een deel van) hun problemen op te lossen met steun vanuit het eigen sociale netwerk? Hoe zien die netwerken eruit en hoe duurzaam is die steun? En genereert die benadering maatschappelijke winst in termen van blijvend verhoogde zelfredzaamheid en de mogelijkheid voor professionele hulpverleners om gericht te werken dan wel effectief samen te werken met de burger (*collaborative governance*)? Over opzet en uitkomsten van het desbetreffende (kwalitatief en kwantitatief) empirische onderzoek hopen wij te zijner tijd in dit tijdschrift te kunnen rapporteren. Het nu voorliggende artikel kan als een meer theoretische voorstudie worden beschouwd en als eerste kennisgeving met het nog weinig bekende fenomeen ‘familiegroepsplan’.

Legal Transplants: visies in vogelvlucht

De term *legal transplants* werd in 1974 geïntroduceerd door de comparatist en rechtshistoricus Alan Watson. Zich baserend op talrijke historische casestudies luidt zijn conclusie, dat modernisering van rechtsregels en structurele aspecten van rechtssystemen wereldwijd vooral plaatsvindt door overname van buitenlandse modellen. Vroeger gebeurde dat veelal onder dwang (*imposition*, bijvoorbeeld als gevolg van kolonisatie), tegenwoordig vooral op vrijwillige basis (*borrowing*), zij het met de belangrijke kanttekening dat het doorgaans de bestuurlijke elite is die het initiatief tot navolging van een buitenlands voorbeeld neemt.

Watson postuleert geen integrale duplicatie van modellen; aanpassingen aan de situatie in het ontvangende systeem zullen vaak voorkomen. Conceptueel zijn Watsons *transplants* dus nogal elastisch; wel zou het buitenlandse model ‘in hoofdzaak’ nog herkenbaar moeten zijn.⁴

Verklaringen voor het fenomeen *transplants* zijn door Watson en zijn medestanders wel gezocht in (moeilijk meetbare) noties als het ‘prestige’ van het buitenlandse model in kwestie. Het enorme aantal *legal transplants* dat in de afgelopen eeuwen heeft geleid tot domesticatie van ‘vreemde’ rechtsfiguren heeft Watson

4 Vgl. Örüçü 1995; Jagtenberg 1996.

gebracht tot zijn centrale stelling dat een organische verwevenheid tussen recht en onderliggende cultuur niet goed verdedigbaar is.⁵ De bepalende invloed van ‘unieke’ culturele verhoudingen wordt volgens Watson vaak schromelijk overschat. Dit ‘lostrekken’ van rechtsregels uit vermeende nationale culturele klusters maakte dat het gedachtegoed van Watson goed aansloot bij de *mainstream* van het rechtsvergelijkend onderzoek gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw. In deze lang dominante stroming nam het streven naar internationale eenmaking van het recht (met de Tweede Wereldoorlog nog betrekkelijk vers in het geheugen) een belangrijke plaats in. Bij dit eenmakingsstreven was Watsons boodschap over de betrekkelijkheid van nationale culturele barrières zeer welkom.

Deze *mainstream* visie is geleidelijk ter discussie komen te staan. Twee – onderling totaal verschillende – tegenbewegingen dienen hier genoemd te worden. Enerzijds de *comparative law & economics*-beweging, waarin door auteurs als Mattei en Oguni juist *rechtsverschillen* wordt aangeprezen.⁶ Daardoor wordt concurrentie tussen rechtssystemen mogelijk en zullen individuele actoren (veelal bedrijven) voor selectie van de meest efficiënte regel zorgen. Mattei verwijt Watson dat hij voor het verschijnsel *transplants* geen werkelijk verklarende hypothese heeft geformuleerd. Mattei poneert – het zal geen verbazing wekken – allocatieve efficiëntie als (enige) verklaring voor *legal transplants*.

Zowel Watson als de rechtseconomen zijn op hun beurt aangevallen door de beweging die wij als *cultural comparativism* zullen aanduiden. Aanvankelijk geïnspireerd vanuit de rechtsantropologie (met auteurs als Chiba, Moore en Glenn) wordt hier juist het belang van ‘de groep’ benadrukt voor de ontwikkeling van (rechts)normen en identiteit.⁷ Vaak werkend vanuit ontwikkelingslanden en/of culturele minderheden wordt het (feitelijk en normatief) belang van rechtspluralisme en culturele diversiteit onderstreept en zijn auteurs sceptisch over *legal transplants*. Een radicale exponent binnen deze beweging is Legrand, die *legal transplants* kortweg onmogelijk heeft verklaard zolang de onderliggende culturen van donor en recipiënt verschillen.⁸

Deze discussie overziende, krijgt men het gevoel dat sterk uitgesproken auteurs zich – onbewust? – identificeren met specifieke belangengroepen en het desbetreffende perspectief vooropstellen. Het lijkt ons vooral belangrijk om per case-study te bezien (1) welke belangen een proces van grensoverschrijdende inspiratie in beweging zetten, (2) welke belangen vervolgens tot aanpassingen leiden, (3) welke rechtsnorm hier uiteindelijk uit resulteert en (4) wat het lot is dat die norm op de iets langere termijn is beschoren (met name bij potentiële adressanten), en waarom.

5 Mousourakis 2013.

6 Mattei 1994; Garoupa & Oguni 2006.

7 Moore 1973; Chiba 1986; Glenn 2000.

8 Legrand 1997.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

Over de laatstgenoemde dimensie kunnen we op dit moment nog niets zinnigs zeggen; het meerjarig veldonderzoek zal daar hopelijk indicaties voor gaan opleveren. Maar over verschillende belangen en visies die tot nu een rol hebben gespeeld in de afbakening van het recht op een familiegroepsplan kan wel iets gezegd worden.

De family group conference in Nieuw-Zeeland

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw nam het zelfbewustzijn van inheemse volken overal ter wereld toe en dat was niet anders bij de Maori's, de oorspronkelijke bewoners van Nieuw-Zeeland. Met name de omstandigheid dat Maori-kinderen oververtegenwoordigd waren in instellingen van de jeugdbescherming en in inrichtingen voor jeugddelinquenten zorgde voor veel kritiek op de overheid.⁹ Zo zou aan het jeugd beleid zelfs nauwverholen racisme ten grondslag liggen. Van regeringszijde werd in 1988 in een rapport getiteld 'Dageraad' (*Puao-Te-Ata-Tu*) uitgesproken, dat men de Maori's voortaan als gelijkwaardige partners zou benaderen, in de geest van het Verdrag van Waitangi uit 1840, waarmee destijds de Engelse machtsovername in Nieuw-Zeeland was bezegeld. Deze gelofte werd gestand gedaan in de *Children, Young Persons and their Families Act* (CYP&F Act) van 1989. Onder het kopje 'Leidende Beginselen' (*General Principles*) bepaalt artikel 5 van die wet namelijk dat deze is gebaseerd op:

'(a) The principle that, wherever possible, a child's or young persons's family, *whanau*, *hapu*, *iwi*, and family group should participate in the making of decisions affecting that child or young person, and accordingly that, wherever possible, regard should be had to the views of that family, *whanau*, *hapu*, *iwi* and family group.'

De begrippen *whanau*, *hapu* en *iwi* zijn niet exact te vertalen, maar verwijzen naar gradaties van bloedverwantschap, stamverbanden en een daarmee samenhangend ruim familiebegrip, kortom: structuren waarop de Maori-gemeenschap gegrondvest is. In deze hechte gemeenschap draagt de familie-in-ruime-zin verantwoordelijkheid voor kinderen, dus niet uitsluitend de eigen biologische ouders van dat kind. Het is dan logisch dat in jeugdbeschermingskwesaties, in geval van tekortschietende ouders, een kind binnen de eigen gemeenschap wordt opgevangen en verder opgevoed. Het instrument om die gemeenschap (familie-in-ruime-zin) te informeren en bij een jeugdbeschermingskwesatie te betrekken, is de *family group conference*. De wet bevat gedetailleerde bepalingen over de organisatie van FGC's, met name over wie het recht hebben om deze bij te wonen en daar zijn of haar stem te laten horen.

Nu gaat het hier over een wet die voor *alle* Nieuw-Zeelanders geldt. Professionele jeugdhulpverleners werkzaam bij het *Department of Social Work* (DSW) zijn dan ook genegen die beroepshalve informatie over zorgelijke opgroeisituaties moeten

9 Bradley 1995.

verzamelen en rapporteren aan hun leidinggevende. Indien deze van mening is dat maatregelen noodzakelijk zijn, dan is het *Department* verplicht om een FGC bijeen te roepen (art. 18 CYP&F Act). Degene die vervolgens concreet het voorbereidende werk op zich neemt, is de *care and protection coordinator*, een persoon die ‘de taal van de familie’ spreekt, en die zelf buiten de hiërarchische lijnen van het *Department* staat, maar wel goed met de professionele hulpverleners kan communiceren. De voorbereidingen vormen als zodanig de belangrijke voorfase in het besluitvormingsproces. (Verre) verwanten moeten gevonden en goed geïnformeerd worden, en dat kost tijd.

De conferentie zelf voltrekt zich in drie fases. In de eerste fase, *information sharing*, deelt een professionele jeugdhulpverlener zijn of haar zorgen met de familie. In deze fase treedt de eerdergenoemde coördinator op als gespreksleider/procesbegeleider. Daarna trekken professional en coördinator zich terug en breekt fase twee aan: de *private family time*. Dit is bij uitstek het moment dat de familie zelf de regie in handen kan nemen en dat meestal ook doet. De familie stelt tijdens deze besloten fase zelf een plan op waarin bepaald wordt wie welke verantwoordelijkheden op zich zal nemen ten aanzien van het kind in kwestie. In de derde fase, de slotfase, wordt het plan gepresenteerd aan de professionele hulpverlener. De wet bepaalt dat deze het plan ten uitvoer moet brengen, tenzij dit onredelijk zou zijn (art. 34 CYP&F Act). In de praktijk komt het regelmatig voor dat de professionele hulpverlener randvoorwaarden stelt ten aanzien van – vooral – de veiligheid van het kind, maar als die vervuld worden, geldt het plan als uitgangspunt voor verdere acties.

In 1992 werden in Nieuw-Zeeland 4500 FGC's belegd, waar overigens bij opgemerkt moet worden dat er in datzelfde jaar 25.000 *notifications* van misbruik en verwaarlozing (*child abuse and neglect*) bij het *Department of Social Work* binnenkwamen.¹⁰ Voor deze trechtering zijn meerdere verklaringen denkbaar (notificatie blijkt loos alarm, familie wenst geen FGC), maar deze cijfers suggereren ten minste enige beoordelingsruimte voor de professionele hulpverlener. Levine spreekt in dat verband van ‘*the vagaries of clinical judgment*’. Veel auteurs stellen dat in Nieuw-Zeeland de wet de overheid zonder meer verplicht tot het aanbieden van FGC's, maar zorgvuldige lezing van wetteksten en statistieken laat toch enige ‘ruis’ zien.

Receptie in West-Europa en de VS

Dit neemt niet weg dat de FGC in Nieuw-Zeeland steviger is verankerd dan in Engeland, onze volgende aanlegplaats. Het is fascinerend dat een zozeer op de specifieke situatie van een hechte gemeenschap afgestemd instrument als de FGC kon aanslaan in sterk geïndividualiseerde en geïndustrialiseerde samenlevingen als de Amerikaanse, Engelse en Nederlandse. Een van de factoren die hier mogelijk een rol speelde, was de toenemende aandacht in de westerse wereld voor het mensenrechtendiscours, toegespitst op de rechten van het kind (in 1989 vastge-

10 Levine 2000.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

legd in het gelijknamige VN-verdrag) en de bescherming van het privé- en gezinsleven. In Europa kan bij dit laatste gewezen worden op de groeiende jurisprudentie over artikel 8 EVRM, waarin voor de overheid een positieve verplichting werd neergelegd om bij ieder verzoek tot uithuisplaatsing steeds ook de mogelijkheid van *child and family reunification* te onderzoeken.

In Europa en de VS waren de kwartiermakers voor de FGC doorgaans voormalige professionele hulpverleners, die zich zorgen maakten over de voortschrijdende verkoking van het zorgaanbod, de medicalisering van het individu, en de toenemende 'habermassiaanse' kloof tussen de systeemwereld van overheid en professionals enerzijds, en de leef- en ervaringswereld van gezinnen anderzijds. De kwartiermakers stichtten in de jaren negentig organisaties zoals de *American Humane Association*, de *Family Rights Group* in Engeland, en de Eigen Kracht Centrale in Nederland, die zich alle beijveren voor verspreiding van het FGC-gedachtegoed.¹¹ Via (toezicht op) de training van coördinatoren faciliteren deze organisaties ook de daadwerkelijke uitvoering van FGC's.

Interessant is, dat in de zojuist genoemde landen dit antisysteemwereld-denken weerklank vond bij de overheid. In bestuur en beleid begonnen in deze zelfde periode het *New Public Management* en het neoliberalisme hun triomftocht: de publieke sector moest sterk worden verkleind en volgens bedrijfsmatige principes worden geleid. Burgers moesten zelf weer actief worden, ook in het initiëren van steun aan elkaar, waardoor het weefsel van de samenleving zelf versterkt zou worden: het ideaal van de *Big Society* zoals dat in Engeland door David Cameron bovenaan de politieke agenda werd gezet, met de leuze: *society is not a spectator sport*.¹²

Receptie en inbedding van FGC's in Engeland

Een experiment dat eind jaren negentig in Essex werd uitgevoerd met FGC's leverde uitkomsten op die naadloos aansloten bij zowel het antisysteemwereld-denken als bij de *Big Society*-politiek. Dankzij tot stand gebrachte *family plans* werd bij 32% van de kinderen wier opgroei- en opvoedsituatie als 'zorgelijk' was aangemerkt, voorkomen dat zij in de publiek bekostigde jeugdzorg terechtkwamen. Tevens werd dankzij de *family plans* bij 47% van dreigende ondertoezicht-stellings- of uithuisplaatsingsprocedures voorkomen dat deze werden doorgezet voor de (publiek bekostigde) familierechtbanken.¹³

Deze uitkomsten leidden echter niet, zoals in Nieuw-Zeeland, tot een wettelijk verankerd recht. Dat zou wellicht ook niet goed bij de Britse dereguleringsagenda gepast hebben. Hier kreeg de FGC een plaats als door de overheid aanbevolen *best practice*, in diverse toelichtingen (*guidance notes*) bij de zogeheten *Public Law Outline* van 2008. Deze *Public Law Outline* is een door de hogere rechtspraak zelf opgestelde bindende regeling voor de wijze waarop familierechtelijke kwesties

11 Van Pagée 2012.

12 Civil Exchange 2015.

13 Smith & Hennessey 1998.

met een publiekrechtelijke inslag (zoals ondertoezichtstellingen en uithuisplaat-singen) door de rechtbanken worden behandeld – kortom: een *judicial case management tool*.

Hoe werkt deze Engelse wijze van inbedding nu in de praktijk? Door diverse onderzoekers is benadrukt dat de *Public Law Outline* iets paradoxaals heeft: enerzijds is de regeling erop gericht de betrokken zorgautoriteit te dwingen alle vereiste (bewijs)stukken tijdig op orde te hebben, anderzijds beoogt de regeling een gang naar de rechter te voorkomen door van de autoriteit te eisen dat deze alle opties onderzoekt om de ouders van de nodige steun te voorzien bij de gesignaleerde opvoedproblematiek. Door de nadruk op een voortvarende procedure is de praktijk geworden dat er vaak slechts twee weken beschikbaar zijn om een FGC te organiseren.¹⁴ En dat doet ernstig afbreuk aan het besluitvormingskarakter van de FGC, waarbij immers een gedegen voorbereiding zeer belangrijk is.

Receptie en inbedding van FGC's in Nederland voor 2015

In Nederland is de institutionele inbedding van FGC's enigszins anders verlopen, ondanks de grote gelijkenis met Engeland op het sociaalpolitieke vlak: 'participatiesamenleving' zou (bijna) de door Van Dale geautoriseerde vertaling van 'Big Society' kunnen zijn. Zoals we hierna zullen zien, is de FGC in Nederland net als in Nieuw-Zeeland inmiddels wel verankerd in de wet, maar anders dan in Nieuw-Zeeland betreft het niet alleen een emancipatoir alternatief voor overheidsingrijpen op het terrein van de jeugdbescherming. De Nederlandse Jeugdwet van 2015 ziet behalve op jeugdbeschermingsmaatregelen ook op gesubsidieerde jeugdhulpverlening, en die hulpverlening is – in lijn met de participatiefilosofie – nu juist afhankelijk gemaakt van het vermogen van families om op eigen kracht de zaken weer op de rails te krijgen. Zo vormt in Nederland het recht op een familiegroepsplan dus – voor zover het gesubsidieerde (en juist vaak door families gewenste) hulpverlening betreft – de achterkant van de medaille van een plicht tot zelfhulp. Maar eerst dienen nu de ontwikkelingen in chronologische volgorde in beeld te worden gebracht. Ook in Nederland was er verzet tegen de bureaucratische systeemwereld van professionele hulpverleners, gericht op psychologisering en medicalisering van het individu. De gevaren van langs elkaar heen werkende zorgprofessionals, met name bij multiprobleemgezinnen, werden steeds weer benadrukt wanneer een nieuw hulpverleningsdrama via de media bekend werd. De mogelijke perverse prikkel die uitging van de (tot 2015 vigerende) provinciale bekostiging van de Bureaus Jeugdzorg kreeg eveneens de nodige aandacht.¹⁵

Inmiddels was in 2001 een private aanbieder, de stichting 'Eigen Kracht Centrale', begonnen met het faciliteren van FGC's, door aandacht te vragen voor het Nieuw-Zeelandse gedachtegoed en door zelf coördinatoren te trainen. Van meet af aan werd het nut van 'Eigen Kracht-conferenties' (zoals FGC's hier worden aangeduid) gepropageerd voor meer dan alleen jeugdproblematiek: ook ouderenzorg, vereen-

14 Connolly & Masson 2014.

15 Van der Zijden et al. 2009.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

zaming en hulpverlening bij schulden vormen evenzovele toepassingsgebieden. De provincie Overijssel begon al spoedig met het inkopen van een beperkt aantal Eigen Kracht-conferenties bij de Centrale, daarna volgden ook stadsregio's als Amsterdam en Rotterdam. De eerste onderzoeksresultaten waren behoorlijk positief voor wat betreft tevredenheid en bereikte therapeutische resultaten in vergelijking met reguliere hulpverlening.¹⁶

De Eigen Kracht-conferenties zijn wel aangemerkt als 'breekijzer' tegen de loketcultuur in de zorg en dit ontging ook de Nederlandse overheid niet.¹⁷ In Den Haag werden echter, na een tamelijk kritische evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg, de zinnen gezet op een meer omvattende reorganisatie in de zorg: de transitie. Rijk en provincie decentraliseerden hun zorgtaken naar de gemeenten; deze hebben daardoor deels nieuwe, deels extra taken gekregen op het gebied van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en arbeidsparticipatie. Daarbij voorzien de nieuwe Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en de Participatiewet in een andere systematiek.

Inbedding vanaf 2015: wijkteam, keukentafelgesprek en eigen kracht

Tegelijk met de overheveling van taken naar de gemeenten werd bezuinigd op de hiermee gemoeide budgetten. Toch werd dit verantwoord geacht, daar een efficiencywinst gerealiseerd zou kunnen worden door 'vroegtijdige signalering en ingrijpen' door de gemeente, die immers – anders dan Rijk en provincie – 'dicht bij de burger' staat.

De nieuwe wetgeving laat echter in het midden hoe gemeenten 'het sociale domein organiseren', meer in het bijzonder wie hier de ogen en oren van de gemeente moeten gaan vormen. Een van de boeiendste aspecten van de Nederlandse zorgtransitie is wel, dat bijna alle gemeenten hun toevlucht hebben genomen tot integrale 'sociale wijkteams', zij het op lokaal niveau in verschillende variëteiten. Hoewel er in enkele gemeenten eerder was geëxperimenteerd met zulke teams, kan men nauwelijks volhouden dat de landelijke introductie van deze organisatievorm *evidence-based* is.¹⁸

De wijkteams worden in de regel samengesteld uit gemeenteambtenaren en uit een keur van professionele hulpverleners, die doorgaans naar het team gedetacheerd zijn vanuit hun eigen specialistische zorginstellingen. Door niet langer *specialisme*-gebonden maar *wijk*-gebonden te werken, zou aan het bekritiseerde, gecompartmenteerde systeemdenken een eind kunnen worden gemaakt, en zou door betere onderlinge samenwerking een nieuwe werkfilosofie gerealiseerd kunnen worden: één gezin, één plan, één regisseur. Door steeds twee wijkteammedewerkers de intake achter de voordeur te laten verrichten, middels een zogenoemd 'keukentafelgesprek', zou ook de vroegtijdige signalering van problemen gerealiseerd kunnen worden. Het probleem-achter-het-probleem zou zo beter in beeld kunnen worden gebracht, alsook de mogelijkheden van de zorg vragende burger

16 Wijnen-Lunenburg & Van Beek et al. 2008.

17 Clarijs 2012.

18 Winter 2015.

om zijn of haar ‘eigen kracht’ aan te boren. Burgers zouden zich als actieve coproducenten van zorg moeten gaan gedragen in plaats van als passieve zorgconsumenten.

Hoe dit exact zou moeten gebeuren was bij invoering van het nieuwe stelsel nog niet duidelijk en diverse denktanks lichtten de gemeenten bij. Zo liet het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) reeds in 2010 een studie ‘Het Versterken van de Eigen Kracht en het Sociale Netwerk van Jeugdigen, Ouders en Gezinnen’ verschijnen, waarin 38 interventies uit de door het NJI aangelegde databank *Effectieve Jeugdinterventies* op een rij werden gezet.¹⁹ Met steun van het ministerie van VWS richtten veel gemeenten samen met hbo-instellingen en (in mindere mate) universiteiten ook zogeheten ‘Wmo-werkplaatsen’ op, recent hernoemd tot ‘Academische Werkplaatsen’, waar praktijkgerichte studies en ondersteuning voor de zorgprofessionals en gemeentelijke uitvoerders tot stand zijn (en worden) gebracht, met sprekende titels zoals ‘De Zorgkracht van Sociale Netwerken’, ‘Activering Sociale Netwerken’ en ‘Lerende Sociale Professionals’.²⁰

De zorgprofessionals worden dus op een kanteling van hun rol voorbereid. Het hierboven, in de inleiding aangestipte, ‘recht op een familiegroepsplan’ dat uiteindelijk in de Jeugdwet is opgenomen, lijkt op het eerste gezicht hierbij een scharnierfunctie te vervullen. Maar is dat ook de realiteit?

Aard en strekking van het recht op een familiegroepsplan

Wat bepaalt de nieuwe Jeugdwet nu precies over het familiegroepsplan? In de oude Wet op de Jeugdzorg had een zorg vragende *recht op zorg* zodra de professional van het provinciale Bureau Jeugdzorg een indicatie had afgegeven. Die indicatie gold tevens als appellabel besluit, zodat daarmee meteen een rechtsingang werd geboden.

De nieuwe Jeugdwet 2015 is daarentegen gebaseerd op een *algemene jeugdhulpplicht* voor de gemeenten.²¹ Bovendien is die plicht geconditioneerd: reeds vanaf het oorspronkelijke wetsvoorstel van de regering bepaalt art. 2.3 Jeugdwet 2015 dat op gemeenten alleen dan een jeugdhulpplicht rust, wanneer het probleemoplossend vermogen van de zorg vragende burger zelf niet toereikend is.²² Hier klinkt de filosofie door van de participatiesamenleving, met verwijzing naar primaire eigen verantwoordelijkheid, en daarmee de wenselijkheid dat de zorgvrager eerst zijn eigen kracht aanboort, bijvoorbeeld door mobilisatie van het eigen sociale netwerk.

Wanneer men dan zelf verantwoordelijkheid moet nemen, hoort daar ook zeggenschap bij. In het oorspronkelijke voorstel van wet zoals voorgelegd aan de Tweede Kamer (publicatiedatum 4 juli 2013) werd nog op geen enkele wijze gerefereerd

19 NJI 2010.

20 Steyaert & Kwekkeboom 2012; Dudevszky & Lohman 2015; Walraven & Witte 2015.

21 Voluit: Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, *Stb.* 2014, 105.

22 Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 2, p. 6.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

aan enig regierecht voor ouders en familie. Het was door een amendement-Voordewind (CU) van 12 september 2013 en daaropvolgende (nader) gewijzigde amendementen van Voordewind en Ypma (PvdA) dat in het wetsvoorstel werd ingevoegd: ‘het recht op een familiegroepsplan’.²³

De wet definieert thans in artikel 1.1 een familiegroepsplan als:

‘een hulpverleningsplan of plan van aanpak opgesteld door de ouders, samen met bloedverwanten, aanverwanten of anderen die tot de sociale omgeving van de jeugdige behoren’.

Interessant aan deze definitie is dat de professionele zorgverlener nadrukkelijk *niet* genoemd wordt. Het amendement-Voordewind c.s. was blijkens de toelichting dan ook duidelijk geïnspireerd door de zuivere FGC, zoals in Nederland ook gepropageerd door de Eigen Kracht Centrale, waar de *private family time* de eigen regie van de familie c.q. het netwerk borgt. Zo staat er in de toelichting bij het (eerste) gewijzigd amendement:

‘Dit amendement beoogt ouders, familieleden en anderszins direct betrokkenen de mogelijkheid te geven om (ook in de preventieve fase) mee te denken en te helpen aan een oplossing. Burgers zijn in veel gevallen zeer wel in staat verantwoordelijkheid te nemen voor problemen in eigen familie- of vriendenkring. Sociale samenhang draagt daarnaast bij aan het welzijn van kinderen. Door vormen van hulp van betrokkenen en steun uit de directe kring kan bovendien uithuisplaatsing worden afgewend en wordt netwerkpleegzorg bevorderd. Als voorbeeld dient de zogenaamde Eigen Kracht-conferentie waarbij het familie- en vriendennetwerk onder leiding van een onafhankelijke coördinator zelf een plan opstelt en uitvoert. Daarmee komt de regie bij de burger te liggen.’²⁴

Dat de professionele hulpverlening (net als in Nieuw-Zeeland) vervolgens zou moeten aansluiten op het plan dat de familie zelf heeft opgesteld, valt te lezen in artikel 2.1 Jeugdwet:

‘Het gemeentelijke *beleid* inzake preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de *uitvoering* daarvan is gericht op [...]: g. het *tot stand brengen* en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van *hulp op basis van familiegroepsplannen*.’

De zorg vragende burger en de zorgprofessional

Professionele hulp zou dus op het familiegroepsplan afgestemd moeten worden. Maar dat betekent ook een fundamentele wijziging in de rol van de professionele

23 Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 8 en nr. 40, 52, 57 en 83.

24 Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 40, p. 3.

hulpverlener: van iemand die *over* de zorg vragende beslist, naar iemand die *samen met* de zorg vragende beslist, als partner of misschien zelfs als uitvoerder. Die gevolgtrekking blijkt echter iets te kort door de bocht. Artikel 4.1.2 Jeugdwet brengt namelijk enkele nuances aan:

‘[Bij het verlenen van verantwoorde hulp] en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, biedt de jeugdhulpaanbieder of de gecertificeerde instelling *als eerste de mogelijkheid* om binnen een redelijke termijn een familiegroepsplan op te stellen.

Het voorgaande is *niet* van toepassing op de gecertificeerde instelling die jeugdreclassering uitvoert of die de voogdij uitoefent in het geval dat de *ouders ontzet zijn uit het ouderlijk gezag.*’

Het recht op een familiegroepsplan vervalt dus wanneer het gezag van de ouders beëindigd is. Maar los daarvan: artikel 4.1.2 Jeugdwet schrijft voor, dat aan de hulp vragende(n) *als eerste* de mogelijkheid geboden moet worden. Wanneer zij daar geen gebruik van maken, komt de professional weer in beeld.

Het kan ook nog zijn, dat de ouders weliswaar nog het gezag hebben, maar de jeugdige door de rechter onder toezicht is gesteld van een professionele gezinsvoogd. Zo’n *ondertoezichtstelling* kan de rechter opleggen (art. 1:255 BW) als de jeugdige zodanig opgroeit, dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd en de hierbij noodzakelijke professionele zorg niet accepteert. Dan heeft de professional als *gezinsvoogd een wettelijke plicht* om te waken over de veiligheid van de jeugdige en daarom ook de plicht randvoorwaarden te stellen aan een op te maken familiegroepsplan.

Boeiend is dat de Tweede Kamerleden Voordewind en Ypma zelf, in een nader gewijzigd amendement d.d. 15 oktober 2013, in hun toelichting eveneens een sturende rol voor de professionals in het wijkteam zien. De auteurs schrijven nu:

‘Een familiegroepsplan kan bijvoorbeeld binnen de structuur van een wijkteam worden georganiseerd. Ook kan bijvoorbeeld een Eigen Kracht conferentie plaatsvinden, waarbij het familie- en vriendennetwerk onder leiding van een onafhankelijke coördinator zelf een plan opstelt en uitvoert.’²⁵

Familiegroepsplan en regierecht in de rechtspraak

Hiervoor werd al aangegeven dat de algemene jeugdhulpplicht voor de gemeenten blijktens artikel 2.3 Jeugdwet *geconditioneerd* is: slechts wanneer het probleemoplossend vermogen van de zorg vragende burger zelf *niet* toereikend is, moet de gemeente (in casu vaak het wijkteam) bezien of er een voorziening moet worden toegekend.

25 Kamerstukken II 2012/13, 33684, nr. 57, p. 3.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

Om te weten wat een toegekend recht in de werkelijkheid betekent, zou achterhaald moeten worden of en door wie het ingeroepen wordt en met welke barrières betrokkenen in de praktijk worden geconfronteerd. Inmiddels beginnen wij in ons veldonderzoek dankzij diepte-interviews met zorg vragenden een indruk te krijgen van ervaringen en gevolgde strategieën. Omdat dit veldonderzoek als gezegd nog volop loopt, beperken we ons in deze bijdrage tot enkele gepubliceerde rechterlijke uitspraken. Ondanks de inherente beperkingen van deze formele invalshoek zorgen de gekozen uitspraken toch al voor enige verduidelijking van de aard van het regierecht voor families.

Gezocht is op het trefwoord ‘familiegroepsplan’ en dat levert per 1 juli 2017 een kleine twintig treffers op. Men zou daarnaast op ‘Eigen Kracht conferentie’ kunnen zoeken, maar dit begrip is uiteraard niet synoniem met ‘familiegroepsplan’. Weliswaar zagen we dat de wettelijke regeling van het familiegroepsplan oorspronkelijk geënt was op de Eigen Kracht-conferenties die op hun beurt op de Nieuw-Zeelandse FGC zijn gebaseerd, maar zulke conferenties werden al eerder aangeboden, nog vóór de komst van een wettelijk kader. Omgekeerd hoeft voor het doen opstellen van een familiegroepsplan niet per se gebruikgemaakt te worden van de Eigen Kracht Centrale en formele conferenties.

Dat hadden de Kamerleden Voordewind en Ypma zelf al aangegeven in hun nader gewijzigde amendement van 10 oktober 2013. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft dit nader verduidelijkt in haar *Factsheet* inzake het Familiegroepsplan.²⁶

De VNG licht hierin toe dat krachtens de Jeugdwet de wijze van opstellen van een familiegroepsplan vormvrij is. De VNG onderscheidt globaal drie varianten:

- 1 De zelfstandige variant, waarbij ouders geheel zelf de bijeenkomst organiseren ter opstelling van een plan, waarbij eventueel gebruik kan worden gemaakt van digitale hulpmiddelen zoals Samen1plan.
- 2 De variant met ondersteuning van een onafhankelijke derde. Hier wordt verwezen naar de Eigen Kracht-conferentie en aanverwante vormen.
- 3 Tot slot de variant met ondersteuning van een professional. Hierbij vragen ouders de professional te helpen bij het organiseren van een bijeenkomst en het opstellen van een plan. Verwezen wordt hier naar de werkwijze Sociale NetwerkStrategieën (SoNeStra).

De VNG wekt in haar factsheet de indruk dat ook wanneer de ouders afzien van het maken van een familiegroepsplan, de professional toch de regie bij het gezin kan leggen, namelijk door bij het opstellen van het (professionele) *hulpverleningsplan* met de ouders en de jeugdige te overleggen, en mogelijkheden in het netwerk te bezien. In zo’n geval is er – aldus de VNG – toch sprake van een familiegroepsplan: het familiegroepsplan is dan ingebed in het handelen van de professionele

26 VNG factsheet *Het familiegroepsplan*, versie juli 2016 (te downloaden van de VNG-website). Deze factsheet werd gepubliceerd mede onder verantwoordelijkheid van: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het Nederlands Jeugd instituut (NJI).

hulpverlener.²⁷ Dit is een wel erg ‘rekkelijke’ interpretatie van het familiegroepsplan zoals gedefinieerd in de Jeugdwet; wie heeft in de beschreven variant nu eigenlijk de regie in handen?

Terugkerend naar de rechtspraak inzake het familiegroepsplan: hier kan meteen een tweedeling gemaakt worden.

Enerzijds is er een aantal uitspraken binnen de *civiele rechtspraak*, sector familie en jeugd (rechtbanken en hoven). Hier roepen ouders het recht op een familiegroepsplan in om een dreigende (continuering van) uithuisplaatsing af te weren. Het patroon dat uit deze uitspraken naar voren komt, is dat de rechter doorgaans de gezinsvoogd (in het nieuwe zorgstelsel aangeduid als gecertificeerde instelling G.I.) volgt in diens professionele oordeel – vaak gesteund door een rapportage van de Raad voor de Kinderbescherming – dat het gezin c.q. de familie in ruimere zin niet de capaciteit heeft om de jeugdige in kwestie veilig te laten opgroeien.²⁸ Slechts in enkele uitspraken wordt het beroep op een familiegroepsplan gehonoreerd.

Wat we met deze categorie uitspraken uiteraard niet weten, is in hoeveel jeugdbeschermingszaken al eerder informeel de optie van een familiegroepsplan ter sprake is gebracht (en door wie) en hoe vaak dit heeft geleid tot daadwerkelijke opstelling en aanvaarding van zo’n plan. Uit het nog lopende veldonderzoek is inmiddels naar voren gekomen dat er enkele goed ingevoerde advocaten zijn die dit recht op het juiste moment bij de rechter weten aan te kaarten, en met succes, al zijn deze zaken veelal niet gepubliceerd, omdat bijvoorbeeld een aanvankelijk verzoek tot uithuisplaatsing alsnog wordt ingetrokken.

Anderzijds is er de categorie van *bestuursrechtelijke uitspraken* (door rechtbanken of Centrale Raad van Beroep). Waar in de zaken voor de sector familie en jeugd overheidsinterventie juist wordt afgeweerd, wordt bij de bestuursrechter overheidsinterventie juist gezocht. In deze zaken valt op dat het accent doorgaans ligt op de jeugdhulpplicht van de gemeente: een gezin dat eerst zorg kreeg op basis van een indicatiestelling ziet plotseling die (publiek bekostigde) hulp beëindigd worden. Gemeenten beëindigen eerder verleende hulp om diverse redenen, maar het meest interessant zijn die uitspraken waarin eerder toegekende professionele steun teruggedraaid wordt omdat de gemeente van oordeel is dat de familie het zelf wel kan oplossen.

Boeiend in dit opzicht is de recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep inzake Steenwijkerland.²⁹ Hier berustte de beëindiging van de hulp aan een jongere met psychische problemen op een advies van een casemanager bij het Centrum Jeugd en Gezin, dat de moeder van deze jeugdige in staat is gebleken om de nodige ondersteuning en structuur te geven. De afwijzende beslissing op bezwaar vindt geen genade bij de Centrale Raad. De Raad formuleert voor deze en dergelijke zaken een beoordelingskader dat als volgt kan worden samengevat: eerst

27 VNG factsheet, p. 5.

28 Een voorbeeld uit vele biedt ECLI:NL:RBNHO:2017:988.

29 ECLI:NL:CRVB:2017:1477.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

dient de gemeente – wanneer een jeugdige of een ouder zich meldt met een verzoek om jeugdhulp – vast te stellen wat exact de hulpvraag van deze jeugdige of ouder is; vervolgens zal vastgesteld moeten worden welke problemen en stoornissen er exact spelen; als dit is gebeurd kan worden bepaald welke hulp naar aard en omvang nodig is om de jeugdige te laten opgroeien naar voldoende zelfredzaamheid; en pas nadat deze noodzakelijke hulp in kaart is gebracht, moet worden onderzocht of en in hoeverre het eigen probleemoplossend vermogen van de ouder en het sociale netwerk toereikend zijn om zelf de nodige ondersteuning te bieden. Voor zover het onderzoek naar de nodige hulp specifieke deskundigheid eist, zo besluit de Centrale Raad, zal specifiek *deskundig* oordeel en advies daarbij niet mogen ontbreken.

Deze uitspraak is daarom zo interessant, omdat de door de wetgever vastgelegde ‘automatische’ koppeling tussen eigen kracht van de familie en gemeentelijke zorgplicht nu aan de nodige tussenstappen wordt onderworpen, tussenstappen die overigens wel de deskundige zorgprofessional centraal stellen. In die zin wordt de professional de poortwachter voor de eigen kracht van het gezin.

Zijn er bestuursrechtelijke uitspraken waarin een reeds gemaakt familiegroepsplan door de rechter wordt bevestigd en tegengeworpen tegen een onwillige gemeente? Inderdaad zijn er enkele sporadische uitspraken, zoals de Deventer PGB-zaak, waarin voor eigen netwerksteun aan een jeugdige een PGB was aangevraagd. De gemeente had dat PGB gemaximeerd tot een bedrag dat was afgeleid uit de Participatiewet. De bestuursrechter zette daar een streep door, met als motivering dat ook een gecontracteerde jeugdhulpaanbieder niet aan een maximumtarief gebonden zou zijn. De rechtbank overweegt nog dat de eigen kracht per jeugdige en diens netwerk verschilt. De gemeente moet van geval tot geval onderzoeken hoe eigen kracht c.q. netwerk in het kader van een voorziening kan worden ingezet.³⁰

Het recht op een familiegroepsplan als legal transplant

Nu duidelijker is geworden hoe de FGC c.q. het familiegroepsplan en de eigen regie van zorg vragenden in Engeland en Nederland zijn ontvangen, kunnen we ons wagen aan een analyse van het familiegroepsplan als *legal transplant* van de Nieuw-Zeelandse *family group conference*.

Als leidraad hierbij zullen we de eerder genoemde vier vragen hanteren die ons hiertoe het meest relevant lijken: (1) welke belangen hebben het proces van grensoverschrijdende inspiratie in beweging gezet?; (2) welke belangen hebben vervolgens tot aanpassing geleid?; (3); welke rechtsnorm heeft hieruit geresulteerd?; en (4) welk lot is die norm op de iets langere termijn beschoren, en waarom?

30 ECLI:NL:RBOVE:2016:5199.

Voor wat betreft de eerste en de tweede vraag: de eerste experimenten met FGC's (dan wel Eigen Kracht-conferenties) waren in Engeland en in Nederland ingegeven vanuit de wens beter aan te sluiten bij de leefwereld van families in moeilijkheden en hen te stimuleren om waar mogelijk de regie over zichzelf in handen te nemen in plaats van overgeleverd te zijn (en dan vaak ook: te blijven) aan de systeemwereld van de overheid. In die zin waren de FGC kwartiermakers in Engeland en in Nederland trouw gebleven aan het Nieuw-Zeelandse concept, zij het zonder de beladen problematiek van Maori-discriminatie. Daarbij bleef de inzet van FGC's in Engeland van meet af aan overwegend beperkt tot het domein van de jeugdbescherming. Dat was eveneens in lijn met de Nieuw-Zeelandse *Children, Young Persons and their Families Act* waarin het regierecht voor families een *alternatief* biedt voor door de overheid uit te vaardigen dwangmaatregelen. In het Engelse rechtssysteem bestonden (net als in Nederland en ook elders) procedures voor het doen opleggen van zulke dwangmaatregelen via de *family courts*, en omdat de hogere rechtscolleges in de *common law*-traditie zelf hun *practice rules* uitvaardigen, lag het voor de hand dat de FGC als optie in de *guidance notes* voor dergelijke procedures terechtkwamen. Van tot FGC verplichtende wetgeving kwam het in Engeland niet; dat zou vermoedelijk niet gepast hebben bij het zich vervolgens aandienende belang van de Big Society-politiek. Daarbij komt het traditionele *common law*-vertrouwen in gedetailleerde procedureregels. Daarmee is echter een ander belang voorop komen te staan, namelijk het belang van een efficiënte procesvoering. Dat belang lijkt echter tot een onvoorzien compromitteren van het FGC-gedachtegoed te hebben geleid. Alvorens op die kwestie (en daarmee onze derde vraag) in te gaan, eerst een analyse van de ontwikkeling in Nederland.

Wanneer het wetshistorisch onderzoek in Nederland verder terug in de tijd wordt doorgetrokken, blijkt dat ook hier te lande oorspronkelijk het recht op een FGC werd geïntroduceerd als emancipatoir alternatief voor overheidsingrijpen. Het Kamerlid Voordewind had al twee jaar vóór zijn eerste amendement op het ontwerp voor de nieuwe Jeugdwet een amendement van gelijke strekking ingediend. Dat is gebeurd bij het wetsvoorstel *Herziening Maatregelen Kinderbescherming*, dat nog onder vigeur van het 'oude' systeem van de Bureaus Jeugdzorg tot stand was gekomen. Achtergrond van dit eerdere wetsvoorstel was om, met name na de zaak 'Savanna' en soortgelijke drama's ten gevolge van falend professioneel toezicht, het belang van het kind centraal te stellen en het kind beter te beschermen.³¹ Het gaat hier dus over dwangmaatregelen die de overheid (via de rechter) kan opleggen, zoals ondertoezichtstellingen (OTS) en machtigingen tot uithuisplaatsing (MUHP). In zijn amendement van 2 februari 2011 stelt Voordewind voor om de balans niet geheel naar overheidsinterventie te laten doorslaan, door de familie de mogelijkheid te geven om voor of tijdens een OTS mee te denken en medeverantwoordelijkheid te dragen. Hiertoe zou de familie het recht toegekend moeten worden om zelf een 'plan van aanpak' op te stellen (de term *familiegroepsplan* werd nog niet gebruikt).³² Het gaat dan om een nieuw artikel 262a

31 Bruning & Kok 2008.

32 Kamerstukken II 2010/11, 32015, nr. 23 (en verder nr. 30 en 39).

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

in Boek 1 BW. De verplichting om de familie deze kans te geven wordt opgelegd aan de Stichting Bureaus Jeugdzorg. Zou Bureau Jeugdzorg (c.q. de gezinsvoogd) van mening zijn dat het plan niet geschikt is om de bedreigingen voor het kind weg te nemen, dan dient zulks binnen vijf werkdagen aan de familie bericht te worden en dienen zij de gelegenheid te krijgen om binnen twee weken hun plan aan te passen.

Welbeschouwd correspondeerde dit eerdere voorstel van Kamerlid Voordewind dus in hoge mate met het Nieuw-Zeelandse FGC-regime (met uitzondering van de gedetailleerde oproepplicht aldaar ten behoeve van familieleden), omdat zowel het wetsvoorstel Herziening Maatregelen Kinderbescherming als de Nieuw-Zeelandse *CYP&F Act* het regierecht voor families *als alternatief* bieden voor dwangmaatregelen; beide regelingen betreffen het zogeheten ‘verplichte kader’ van de jeugdzorg.

Dit eerdere voorstel van Voordewind werd evenwel rechts ingehaald door de meeromvattende transitieoperatie en de nieuwe Jeugdwet. Hier belanden we bij het belang dat tot aanpassing van het oorspronkelijke concept heeft geleid. Wegens de transitie werd het voorstel voor een nieuw artikel 262a als zijnde ‘overbodig’ ingetrokken. De nieuwe Jeugdwet betreft immers *alle* vormen van jeugdzorg, zowel dwangmaatregelen in het kader van de jeugdbescherming als ‘vrijwillige’ gesubsidieerde jeugdhulpverlening, die zowel door de Wijkteams als door – duurdere – specialistische zorgverleners geboden kan worden.

Zoals eerder aangestipt, had de regering al in het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Jeugdwet een bepaling opgenomen waarin de nieuwe voorzieningsplicht voor gemeenten geconditioneerd werd door koppeling aan de eigen kracht van de zorg vragende burger. Een dergelijke koppeling ontbrak en ontbreekt in de Nieuw-Zeelandse wetgeving – uiteraard, want de *CYP&F Act* gaat over eigen kracht tegenover de *toezichthoudende* taak van de overheid en de bevoegdheid dwangmaatregelen op te leggen. De *CYP&F Act* strekt zich zelfs uit tot het jeugdstrafrecht. Dat maakt eens te meer duidelijk dat die wet een antwoord trachtte te geven op de Maori-kritiek tegen (discriminerende) overheidsinterventie. De Nederlandse Jeugdwet echter beoogt primair een ander probleem op te lossen, namelijk de wens van de bestuurlijke elite het beroep op publiek bekostigde sociale voorzieningen terug te dringen (door decentralisatie en een gezinsgerichte aanpak vanuit de wijkteams). De eigen kracht (het eigen probleemoplossend vermogen) van de burger waaraan artikel 2.3 Jeugdwet deze voorzieningen koppelt, verwijst dan ook veeleer naar een *morele plicht* van de zorg vragende en zijn omgeving. Vergelijk David Cameron’s: *Society is not a spectator sport*. Voordewinds amendement op het eerdere wetsvoorstel Herziening Maatregelen Kinderbescherming werd twee jaar later, tijdens de behandeling van het Jeugdwetvoorstel in de Tweede Kamer, moeiteloos van stal gehaald en nu onder de vlag van ‘familiegroepsplan’ ingevoegd in de nieuwe Jeugdwet.

De plicht uit artikel 2.3 kon zo ook als recht in artikel 4.1.2 worden gepresenteerd. Als alternatief tegen de interveniërende overheid *en tegelijk* als altruïstische morele plicht om overheidssteun juist te beperken. In hun essay ‘Eigen kracht ontkracht’ vragen Hilhorst en Van der Lans zich af of hier geen sprake is van per-

vertering van de oorspronkelijke eigen-krachtidee als emancipatoir besluitvormingsmodel en of de focus op de altruïstische burger (na het jarenlange beeld van de *calculerende* burger) niet gedoemd is om schipbreuk te lijden.³³ Strategisch gedrag onder burgers ('je moet altijd zeggen: ik heb niemand') lijkt onvermijdelijk. Hillhorst en Van der Lans zien de oplossing in een radicaal andere bekostigings-systematiek, waarbij er voor burgers iets te winnen valt door het lot in eigen hand te nemen.

De derde vraag voor analyse van *legal transplants* is hiermee – voor Nederland – ook meteen beantwoord: het brede bereik van de Jeugdwet als mede omvattend de gesubsidieerde jeugdhulpverlening heeft, in combinatie met de bezuinigings-agenda achter de transitie, het recht op een familiegroepsplan deels gereduceerd tot keerzijde van een primaire, morele plicht tot zelfhulp. Daarmee is een norm-combinatie ontstaan die als kennelijk doel kostenbeheersing heeft en niet primair emancipatie.

In Engeland staat door het meer beperkte bereik van FGC's in het jeugdbeschermingsdomein de emancipatoire functie nog wel voorop, maar dat doel is daar op een andere manier onder druk komen te staan, namelijk door de zeer stringente procedure-eisen in de *Public Law Outline*. De door de nood aan efficiënte procesvoering ontstane norm van een *time-slot* van twee weken heeft het wezen en de effectiviteit van de FGC ernstig ondergraven.

De vierde en laatste vraag uit onze leidraad (het lot van de aangepaste norm op langere termijn) kan, hangende ons veldonderzoek, nog niet afdoende beantwoord worden. Wel laat de recente Nederlandse rechtspraak een sterke neiging tot mitigeren zien, zowel ten aanzien van het emancipatoire regierecht in jeugdbeschermingszaken als ten aanzien van de plicht tot zelfhulp in de gesubsidieerde jeugdhulpverlening. Boeiend is dat de Nederlandse rechter langs beide sporen juist aan de zorgprofessional een sleutelrol toekent. Dat staat op tamelijk gespannen voet met het Nieuw-Zeelandse model, hoewel we eerder zagen dat ook daar de professional enige beoordelingsruimte heeft behouden.

Maar het zij herhaald: de gepubliceerde rechtspraak behoeft niet representatief te zijn voor wat zich in de eerdere stadia van geschilbehandeling afspeelt.

Conclusie en afronding

Ongetwijfeld vertoont het recht op een familiegroepsplan op het eerste gezicht een sterke gelijkenis met de Nieuw-Zeelandse *family group conference*. Maar nadere studie wijst uit dat het *probleem* dat de Nieuw-Zeelandse wetgever wilde oplossen fundamenteel verschilt van het probleem waarop de Nederlandse wetgever het oog had.

In Nieuw-Zeeland was de bestuurlijke elite onder druk komen te staan door de felle kritiek vanuit de Maori-gemeenschap op discriminerende dwangmaatregelen. In Engeland is de FGC als *best practice* in procesreglementen opgenomen,

33 Hillhorst & Van der Lans 2014.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

maar dreigt daar nu verstrikt te raken in de eisen van efficiënte procesvoering. En in Nederland is de FGC, althans het beroep op het eigen netwerk, van ‘emancipatoir alternatief’ tot ‘morele plicht’ verworden. Bij de Jeugdwet stond inperking van het beroep op publieke middelen centraal, welke inperking de bestuurlijke elite hoopt te bereiken door zorgprofessionals efficiënter, dichterbij de burger, te laten werken. Het Kamerlid Voordewind heeft met zijn beide reeksen amendementen (aanvankelijk bij het wetsvoorstel Jeugdbescherming en later bij het wetsvoorstel Jeugdwet) een sleutelrol gespeeld. In zijn politieke overtuiging nemen, dat is bekend, zowel respect voor het familieleven als nadruk op morele plichten een voorname plaats in. Het valt niet uit te sluiten dat de betekenisverschuiving van ‘emancipatoir alternatief’ naar ‘morele plicht’ zich zonder veel ophef kon voltrekken dankzij het overheersende discours inzake eerbiediging van het familie- en gezinsleven en de rechten van het kind. Gecombineerd wellicht met aanvankelijk optimisme over de participatiesamenleving.³⁴

Tegelijk lijkt de (gepubliceerde) rechtspraak tot nu toe *beide dimensies* van het familiegroepsplan, te weten ‘emancipatoir alternatief’ en ‘morele plicht’, sterk af te zwakken. In beide gevallen kent de Nederlandse rechter een groot gewicht toe aan het oordeel van de deskundige professional. Daardoor lijkt bij de kinderrechtster het recht op een familiegroepsplan nauwelijks verwerklijkt te kunnen worden tegenover een onwillige gezinsvoogd c.q. Gecertificeerde Instelling. Bij de bestuursrechter lijkt een beroep op de eigen kracht van de familie nu zelf geconditioneerd te worden, namelijk door het vereiste oordeel vooraf van de deskundige, ertoe strekkend dat er in een voorliggende zaak geen specifieke deskundigheid nodig is (de Steenwijkerland-uitspraak).

Niet valt uit te sluiten dat zowel de civiele als de bestuursrechter zich behalve door deskundigheid ook heeft laten leiden door de wens evident zwakkere partijen te beschermen, desnoods tegen zichzelf. In de sociale hulpverlening gaat het immers meestal om kwetsbare burgers.

Dit brengt ons bij nog een verdere relativering ten aanzien van de twee ogenschijnlijk tegenstrijdige dimensies van het recht op een familiegroepsplan. Bij de gezinnen waar het hier om gaat, zal toch vaak – al dan niet in aanvulling op netwerksteun – ook professionele steun gewenst zijn. Daarmee ontstaat tevens een afhankelijkheid van de overheid (al dan niet belichaamd door de zorgprofessional, het wijkteam, het college van B&W dan wel de rechter). Deze afhankelijkheid betreft ook de bekendheid die aan het regierecht is gegeven, een noodzakelijke voorwaarde om het recht te kunnen inroepen. Men kan zich dus afvragen hoe *vrijwillig* eigen plannen gesmeed worden door familie, in het licht van hun gelijktijdige *afhankelijkheid* van professionals, zowel bij jeugdbeschermingsmaatregelen als bij jeugdhulpverlening.

Ook over dit aspect hopen wij meer data te verzamelen in ons meerjarig veldonderzoek. Betrouwbare feitelijke gegevens op dit punt zullen nodig zijn om een uit-

34 Taylor 2012.

eindelijke waardering van het familiegroepsplan en het regierecht van de burger empirisch te kunnen onderbouwen.

Referenties

- Bradley J., 'Before you tango with our whanau, you better know what makes us tick; An indigenous approach to social work', *Social Work Review* 1995-7, p. 27-29.
- Bruning M.R. & J. Kok (red.), *Herziening wetgeving kinderbeschermingsmaatregelen: commentaren op het voorontwerp van wet*, FJR-congresbundel, Deventer: Kluwer 2008, p. 148 e.v.
- Chiba, M. (ed.), *Asian Indigenous law in Interaction with Received Law*, London: KPI 1986.
- Civil Exchange, *Whose Society? The Final Big Society Audit*. Civil Exchange, January 2015.
- Clarijs, R., 'Family Group Conferences as Cause and Effect of people power; the next step towards a participation state', in: R. Clarijs & Th. Malmberg, *The Quiet Revolution – Aggrandising people power by Family Group Conferences*, Amsterdam: SWP publishers 2012, p. 83-106.
- Connolly, M. & J. Masson, 'Private and public voices: does Family Group Conferencing privilege the voice of children and families in child welfare?', *Journal of Social Welfare and Family Law* 2014-4, p. 403-414.
- Dudevsky, S. & S. Lohman, *Activering Sociale Netwerken – Een onderzoek naar het versterken van zelfredzaamheid door de inzet van Eigen Kracht conferenties in Rotterdam*, Rotterdam: WMO Werkplaats 2015.
- Garoupa, N. & A. Ogus, 'A strategic interpretation of legal transplants', *Journal of Legal Studies* 2005-2, p. 339-363.
- Glenn, H.P., *Legal Traditions of the World – Sustainable Diversity in Law*, Oxford: Oxford University Press 2000.
- Hilhorst, P. & J. van der Lans, 'Eigen kracht ontkracht', *De Groene Amsterdammer* 9 oktober 2014; ook gebundeld met andere bijdragen verschenen in: VNG en Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), *Nabij is Beter – Essays over de beloften van de 3 decentralisaties*.
- Jagtenberg, R., 'Legal Transplants: the Ombudsman file', *Journal of Chinese and Comparative law* 1996-2, p. 84-107.
- Legrand, P., 'The Impossibility of Legal Transplants', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 1997-4, p. 116-120.
- Levine, J., 'The Family Group Governance in the New Zealand CYP&F Act of 1989: Review and Evaluation', *Behavioral Sciences & the Law* 2000-18, p. 517-556.
- Mattei, U., 'Efficiency in Legal Transplants: an Essay in Comparative Law and Economics', *International Review of Law and Economics*, 14,1994, p. 1-17.
- Moore, S.F., 'Law and social change: the semi-autonomous field as an appropriate field of study', *Law and Society Review* 1973-7, p. 719-746.
- Mousourakis, G., 'Legal Transplants and Legal Development: A Jurisprudential and Comparative Law Approach', *Acta Juridica Hungarica* 2013-3, p. 219-236.
- Nixon, P., G. Burford, A. Quinn & J. Edelbaum, 'A Survey of International Practices, Policy and Research on Family Group Conferencing and related practices', geplaatst op www.americanhumane.org/site/DocServer/FGDM-www_survey.pdf?docID=2841.
- Nederlands Jeugd Instituut, *Het versterken van de eigen kracht en het sociale netwerk van jeugdigen, ouders en gezinnen – 38 interventies uit de databank effectieve jeugdinterventies*, Utrecht: NJI 2010.

Annie de Roo & Rob Jagtenberg

- Örücü, E., 'A theoretical framework for transfrontier mobility of law', in: R. Jagtenberg, E. Örücü & A. de Roo (eds.), *Transfrontier Mobility of Law*, The Hague/London/Boston: Kluwer law International 1995.
- Pagé, R. van, 'Family Group Conference renews the relationship between citizens and the Government', in: R. Clarijs & Th. Malmberg (eds.), *The Quiet Revolution – Aggrandising people power by Family Group Conferences*, Amsterdam: SWP publishers 2012, p. 25-42.
- Smith, L. & J. Hennessey, *Making a Difference: the Essex Family Group Conference project*, Essex Social Services publication 1998.
- Steyaert, J. & R. Kwেকেboom, *De Zorgkracht van Sociale Netwerken*, Eindhoven: Movisie/WMO Werkplaats 2012.
- Taylor, M., 'The Big Society and Family Group Conferences: explanations and reflections', in: R. Clarijs & Th. Malmberg, *The Quiet Revolution – Aggrandising people power by Family Group Conferences* (p. 121-130), Amsterdam: SWP publishers 2012.
- Walraven, G. & T. Witte, *Lerende sociale professionals*, Werkboek WMO Praktijken, Rotterdam: Movisie/WMO Werkplaats 2015.
- Watson, A., *Legal Transplants; an introduction to comparative law*, Edinburgh: Scottish Academic Press 1974.
- Winter, H., *Bestuurlijke Organisatie in het Sociaal Domein* (oratie RU Groningen), 23 juni 2015.
- Wijnen-Lunenburg, P., F. van Beek, B. Bijl, P. Gramberg & W. Slot, *It's the Family's Move – The Effects of Eigen Kracht conferenties within the context of youth protection and with respect to safety, social cohesion and control*, Amsterdam: Vrije Universiteit/PI Research/WESP 2008.
- Van der Zijden, Q., *Indicatiestelling voor jeugd: Vijf modellen vergeleken*, Utrecht: NJI 2009.