

Noorse wetgeving en beleid inzake het welzijn en de bescherming van kinderen

Voorschriften en praktijken

oktober 2022



Dit document maakt deel uit van het Europese Erasmus+ KA202-project, "Participation and Collaboration for Action", acroniem PANDA, september 2020 – augustus 2023. Het project omvat 4 Europese universiteiten: Artevelde University of Applied Sciences (België), Norwegian University of Science and Technology (Noorwegen), Queen's University Belfast (Noord-Ierland) en Universidad Complutense de Madrid (Spanje). Het gaat ook om 4 organisaties: Opgroeien (België); Trondheim Kommune/Link (Noorwegen); Voice of Young People in Care, VOYPIC, (Noord-Ierland) en Fundación Secretariado Gitano, FSG (Spanje).

Auteurs: Dahlø Husby Inger Sofie, Juul Randi

Inhoudstafel

Introductie	3
1. Introductie	4
2. Internationale wetten over kinderpacticatie – wat is hun betekenis binnen het Noorse recht? 4	
3. Interne Noorse wettelijke garanties voor het recht op participatie van kinderen.....	5
3.1 De grondwet van het Koninkrijk Noorwegen van 17 mei 1814 (de grondwet).....	5
3.2 Wet op de kinderbescerping van 17 juli 1992 nr. 100 (huidige wet met betrekking tot CWS)	5
3.3 Reglement medezeggenschap en curator van 1 juni 2014 nr. 697.....	7
3.4 Wet kinderwelzijn van 18 juni 2021 nr. 97 (Nieuwe wet met betrekking tot CWS niet in werking getreden).....	7
3.5 Andere algemene wetgeving die uitdrukking geeft aan kinderenparticipatie of medezeggenschap.....	8
4. De toepassing van het recht: de noodzaak van praktijken om het recht van kinderen op participatie te waarborgen.....	8
5. "Snap-shots" van de perspectieven van twee organisatorische actoren op kinderpacticatie	9
5.1. Ålesund en Fjord	10
5.2. Trondheim	10
5.3. Redd Barna.....	10
5.4. Vragen	11
5.5. Antwoorden	11
5.6. Samenvatting en commentaar	15
Referenties	16

Introductie

Het doel van het PANDA-project is in een transnationale context, de participatie te bevorderen van jonge kinderen (van 12 jaar en jonger) in de besluitvorming. Door het versterken van de samenwerking tussen professionals en jonge kinderen in hulpverleningsorganisaties, meer bepaald in de jeugdhulp en de jeugdbescherming.

Onder leiding van 8 partnerorganisaties - bestaande uit praktijkwerkers, managers, beleidsmedewerkers, academici en trainers uit vier landen (België, Spanje, Noorwegen en Noord-Ierland) - heeft het project drie doelstellingen:

- Het vergroten van de vaardigheden en kennis van professionals door het creëren van een mediatheek;
- Het aanbieden van een kader voor beleidsmedewerkers en management ter ondersteuning van de implementatie van een participatieve aanpak en het ondersteunen van organisaties bij het scheppen van de voorwaarden die nodig zijn voor participatief maatschappelijk werk met jonge kinderen;
- Het aanreiken van nieuwe tools en methodieken op dit gebied aan trainers.



Figuur 1 PANDA-concept (2022)

In deze tekst leest u over de voornaamste wettelijke kaders in de vier deelnemende landen. Het zijn vier voorbeelden van hoe internationale wetgeving wordt vertaald naar regionale systemen voor kindwelding en kindbescherming.

Elk land heeft de presentaties enigszins anders gestructureerd, maar ze hebben allemaal beschreven hoe de overheden de meest kwetsbare kinderen in hun land opvangen en opnemen.

1. Introductie

Deze tekst over het Noorse wettelijke kader en beleid wordt uitgewerkt door leden van het Noorse Panda Team (Randi Juul, Inger Sofie Dahlø Husby en Solvår Hernes) en een paar collega's van de universiteit. De belangrijkste auteurs zijn dr. Elizabeth Langsrud op paragraaf 3.2 – 3.4, onderzoeksassistent Gaute Skrove op informatie verzameld uit Ålesund en Fjord en Redd Barna (paragraaf 3.5.1, 3.5.3 en 3.5.5) en Solvår Hernes op de informatie uit Trondheim (3.5.2 en 3.5.5). Gaute Skrove is ook de hoofdauteur van de samenvatting (sectie 3. 6).

2. Internationale wetten over kinderp participatie – wat is hun betekenis binnen het Noorse recht?

Het Verdrag inzake de rechten van het kind (CRC) is in 2003 opgenomen in de Noorse interne mensenrechtenwet (HRA) en is daarom van toepassing als Noors recht. Hierbij zijn de Noorse autoriteiten verplicht de bepalingen van het Kinderrechtenverdrag na te leven.¹ Dit betekent dat zowel overheidsinstanties als gemeentelijke instanties, zoals de Child Welfare Services (CWS), hun taken moeten uitvoeren in het kader van CRC en andere mensenrechten.² Met andere woorden, artikel 12 van het Kinderrechtenverdrag vormt de basis voor het recht van kinderen om deel te nemen onder het Noorse recht. Art. 12 (1) luidt als volgt:

1. De staten die partij zijn, verzekeren het kind dat in staat is zijn of haar eigen mening te vormen, het recht om die opvattingen vrijelijk te uiten in alle aangelegenheden die het kind aangaan, waarbij de opvattingen van het kind naar behoren worden gewogen in overeenstemming met de leeftijd en de maturiteit van het kind.

CRC wint langzaam terrein in het Hooggerechtshof van Noorwegen, wat ertoe heeft geleid dat art. 12 de afgelopen jaren in meerdere rechtszaken het onderwerp is geweest.³ Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind heeft een general comment gemaakt als leidraad voor staten over hoe artikel 12 in de nationale wetgeving kan worden begrepen en verankerd. Het Hooggerechtshof van Noorwegen heeft verklaard dat general comments niet juridisch bindend zijn, maar dat zij relevant zullen zijn als rechtsbronnen bij het bepalen van de gedetailleerde inhoud van het CRC⁴. Verder heeft

¹. Cf. Mensenrechtenwet van 21 mei 1999 nr. 30 sectie 2 nr. 4.

². Mocht er een conflict zijn tussen een van de bepalingen van CRC en een Noorse wettelijke bepaling, dan is de

De verstrekking van het Kinderrechtenverdrag heeft voorrang, vgl. Mensenrechtenwet sectie 3.

³ Lucy Smith, FN's konvensjon om barnets rettigheter [VN-Verdrag inzake de rechten van het kind]. In Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt en Kirsten Sandberg (red.). *Barnekonvensjonen: schuren rettigheter i Norge [Het Verdrag inzake de rechten van het kind: de rechten van het kind in Noorwegen]*. Universitetsforlaget 2020, p. 19-33 (p. 30.).

⁴ Cf. General Comment nr. 12 (2009) *Het recht van het kind om te worden gehoord*.

de Hoge Raad gesteld dat het gewicht van dit soort uitspraken afhangt van de mate waarin deze verankerd is in de formulering van het CRC^{5, 6}.

3. Interne Noorse wettelijke garanties voor het recht op participatie van kinderen

3.1 De grondwet van het Koninkrijk Noorwegen van 17 mei 1814 (de grondwet)

Op 14 mei 2014 zijn belangrijke mensenrechtenbepalingen opgenomen in de grondwet, waaronder een aparte bepaling over kinderrechten, zie artikel 104. Onderafdeling 1, tweede zin, weerspiegelt het algemene beginsel van het Kinderrechtenverdrag van kinderen om te worden gehoord in art. 12 (1). De bepaling is nauw verbonden met de bewoordingen van het Kinderrechtenverdrag en geeft het recht op participatie een grondwettelijke rang: zij *[kinderen]* hebben het recht om te worden gehoord in zaken die hen zelf aangaan, en hun mening moet gewicht krijgen in overeenstemming met hun leeftijd en ontwikkeling».

Zowel CRC als de Grondwet verwijzen naar "het recht om gehoord te worden", wat een recht op participatie impliceert. Volgens de letter van de grondwet⁷ is dit laatste echter beperkt tot kwesties die een kind rechtstreeks *aangaan*, in tegenstelling tot het Kinderrechtenverdrag, waar het volstaat dat een kind wordt *beïnvloed*. Daarom moet CRC worden gebruikt in aanvulling op de grondwet, omdat de eerste het kind uitgebreide rechten geeft om deel te nemen, bijvoorbeeld het recht om op een algemene democratische manier deel te nemen aan de samenleving. Volgens de rechtstheorie gaat art. 12 echter niet zo ver om het kind partijrechten te geven in zaken waar ze betrokken zijn.^{8,9,10}

3.2 Wet op de kindbescherming van 17 juli 1992 nr. 100 (huidige wet met betrekking tot CWS)

Aangezien het Kinderrechtenverdrag al wettelijke verplichtingen voor het CWS met zich meebrengt om kinderen in staat te stellen deel te nemen aan alle zaken met betrekking tot het kind, kunnen de bepalingen van de wet op de kindbescherming overbodig lijken. Want ook al bevat de algemene wet geen soortgelijke bepaling, art. 12 van het Kinderrechtenverdrag is nog steeds een relevante juridische bron in het Noorse recht. Er zijn echter ¹¹een aantal belangrijke redenen waarom de

⁵ Vgl. Rt. 2009 p. 1261 paragraaf 41, cf. ook Rt. 2015 p. 1388 par. 151 en HR-2018-2096-A, punt 14.

⁶ HR-2018-2096-A, punt 14.

⁷ Cf. Algemeen Commentaar nr. 12, par. 3.

⁸ Lena R. L. Bendiksen en Trude Haugli, *Sentrale emner i barneretten [Belangrijkste onderwerpen in het kinderrecht]*. Universitetsforlaget 2021, p. 56.

⁹ Kirsten Sandberg, «Barns rett til å bli hørt» [Het recht van kinderen om gehoord te worden]. In Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt en Kirsten Sandberg (red.). *Barnekonvensjonen: schuren rettigheter i Norge [Het Verdrag inzake de rechten van het kind: de rechten van het kind in Noorwegen]*. Universitetsforlaget 2020, p. 98-130 (p. 99).

¹⁰ Voorst. 133 L (2020-2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernsloven [Wet op het kindwelzijn en wet tot wijziging van de wet op de kindbescherming]*, blz. 372.

¹¹ Bendiksen en Haugli 2021, p. 45.

bepalingen over kinderp participatie zijn opgenomen – niet alleen in de Grondwet – maar ook in de Wet op de kind bescherming en andere algemene wetten die zaken met betrekking tot kinderen regelen. Ten eerste helpt het om het recht op participatie zichtbaar te maken voor de wetshandhaver die acties onderneemt en beslissingen neemt die kinderen raken. Ten tweede kan het helpen om de betekenis van de participatie van het kind op een specifieke wet te verduidelijken. Bovendien kunnen pedagogische verwijzingen in de algemene wetgeving ertoe bijdragen dat dit belangrijke onderwerp meer aandacht krijgt in de Noorse administratieve praktijk.¹²

In 2018 zijn wijzigingen aangebracht in de Wet op de kind bescherming die het recht op participatie van het kind verduidelijkten en nieuwe documentatievereisten introduceerden. Volgens sectie 1-6,¹³ hebben kinderen die hun eigen mening kunnen vormen, het recht op participatie. De bepaling benadrukt dat zij van toepassing is op "*alle zaken die het kind aangaan*". Er is ¹⁴*geen leeftijdsgrens* voor het recht van het kind om deel te nemen - wat in overeenstemming is met zowel het Kinderrechtenverdrag als de grondwet. Het ontbreken van een leeftijdsgrens vereist dat de CWS in het individuele geval discretie uitoefent met betrekking tot *wanneer* en *hoe* het kind moet deelnemen. Dit harmonieert echter met het begrip van het recht van het kind om te worden gehoord als een integraal element in de beoordeling door de CWS van wat in het belang van het kind is - een overweging waarmee in elk geval rekening moet worden gehouden, ongeacht de leeftijd van het kind.¹⁵

Het recht op inspraak wordt verder versterkt door artikel 1-7 van de wet, dat bepaalt dat het CWS zijn werk uitvoert met respect voor en waar mogelijk in samenwerking, niet alleen met de ouders, maar ook met het kind. Bovendien bepaalt artikel 6-3a dat de redenen van de CWS voor de genomen beslissingen onder andere de mening van het kind moeten bevatten en hoe dit in de casus wordt benadrukt.

In sectie 6-3, subsectie 1 is er een speciale regel die een minimumleeftijd van 7 jaar vaststelt voor deelname aan juridische en administratieve beslissingen van de CWS of het provinciebestuur. Volgens de voorbereidende werkzaamheden legt de leeftijdsgrens de autoriteiten een onvoorwaardelijke plicht op om het kind informatie te verstrekken en het kind in staat te stellen zich te uiten. En bovendien een verplichting voor de CWS of het provinciebestuur om in het individuele geval een specifieke beoordeling te maken of een jonger kind zijn of haar eigen mening kan vormen.

¹². Kirsten Sandberg, *Barnets beste i lovgivningen. Betenkning til Barnevoldsutvalget [De beste belang van het schoonkind. Verslag aan de Commissie Kindergeweld]*. 2016, blz.

¹³. Cf. Reglement van 1 juni 2014 nr. 697 betreffende medezeggenschap en curator artikel 7.

¹⁴. Cf. Voorst. 169 L (2016-2017). *Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettssikkerhet for barn og foreldre) [Wijzigingen van de Wet op de Jeugdzorg etc. (betere rechtszekerheid voor kinderen en ouders)]*. De bepaling in werking getreden op 1 juli 2018.

¹⁵. Cf. General Comment no. 12, para. 74 en General Comment no. 14 (2013) *betreffende het recht van het kind op*

zijn of haar belang als primaire overweging (art. 3, par. 1), 53.

Naast bepalingen die rechtstreeks betrekking hebben op het recht van het kind om deel te nemen, bevat de wet ook bepalingen waar dit recht meer indirect tot uiting komt, zoals artikel 4-3 waar gesprekken met het kind worden benadrukt als een kernactiviteit in een onderzoek.

3.3 Reglement medezeggenschap en curator van 1 juni 2014 nr. 697

De aanbeveling van de Kinderrechten Comité is dat participatie in de praktijk de vorm krijgt van een voortdurende uitwisseling van informatie en uitwisseling van meningen tussen de volwassenen en de kinderen. Deze uitwerking van hoe het recht op participatie van het kind kan worden vertaald in de praktijk van de CWS wordt uitgedrukt in de Noorse wetgeving in een afzonderlijke verordening voor de Child Welfare Act. Artikel 5 van de regelgeving operationaliseert het recht van het kind op participatie als ¹⁶¹⁷*een proces dat in de loop van de zaak moet worden uitgeoefend*".

3.4 Wet kindermwzijn van 18 juni 2021 nr. 97 (Nieuwe wet met betrekking tot CWS niet in werking getreden)

Naar aanleiding van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat herhaaldelijk oordeelde dat Noorwegen art. 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) heeft geschonden, heeft het parlement de regering gevraagd ervoor te zorgen dat de voorstellen in de nieuwe wet op het kindermwzijn in overeenstemming zijn met de mensenrechtenverplichtingen van Noorwegen. Op basis van deze algemene focus op kinderrechten bevat de nieuwe Wet op de kindermwzijn een aantal bepalingen die moeten bijdragen aan het versterken van kinderrechten en participatie in kindermwzijnszaken. Onder meer een nieuwe bepaling die een uitzondering inhoudt op het recht van private partijen op toegang tot documenten om het kind in staat te stellen zich zo vrij mogelijk uit te leggen aan de CWS. Om pedagogische en rechtszekerheidsredenen wordt ook verwezen naar de inleidende bepaling van de wet over het recht van het kind op inspraak elders in de wet, zoals in hoofdstuk 10, ¹⁸¹⁹dat de institutionele plaatsing van het kind regelt. Bovendien is de eerder genoemde 7-jaarsreferentie in de vorige wet²⁰ weggelaten.²¹

¹⁶. Cf. Algemeen Commentaar nr. 12 pAltaar. 3.

1.1.1 ¹⁷. Vgl. Regeling medezeggenschap en curator, zie artikel 4-1 van de Wet op de kindermwzijn.

¹⁸. Vgl. Besluit van verzoek van 28 mei 2020 nr. 637.

¹⁹. Zie prop. 133 L (2020-2021), Innst. 625 L (2020-2021) *Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven [Aanbeveling van de Commissie Gezin en Cultuur over de Wet op de kindermwzijn (het Kind Mwzijnswet) en de Wet wijziging kindermwzijn] en Lovvedtak 173 (2020-2021) Lov om barnevern (barnevernsloven) [Wetgevingsresolutie. 173 (2020-2021) Wet op de kindermwzijn (Wet op het kindermwzijn)]*.

²⁰. Vgl. artikel 10-2, eerste volzin, lid 1, dat betrekking heeft op het recht van het kind om te worden gehoord en deel te nemen overeenkomstig artikel 4-1 van de Wet op de kindermwzijn.

²¹. Vgl. 133 L (2020-2021), blz. 88.

3.5 Andere algemene wetgeving die uitdrukking geeft aan kinderenparticipatie of medezeggenschap

De volgende lijst met voorbeelden die betrekking hebben op de rechten van kinderen om deel te nemen (of medezeggenschap), is niet direct gerelateerd aan de plichten van CWS, maar het helpt om een beeld te schetsen van de invloed van het CRC op de interne wetten. In overeenstemming met art. 12 geven deze bepalingen, samen met de hierboven genoemde, slechts *het recht* van het kind om zich te uiten en leggen zijn op geen enkele wijze een wettelijke verplichting op om deel te nemen.

- Artikel 31 van de *wet betreffende kinderen en ouders* (8 april 1981, nr. 7) geeft het kind een medezeggenschapsrecht in het gezin, op grond van de plicht van de ouder om de mening van het kind te horen voordat hij beslissingen neemt over privé-zaken betreffende het kind.
- Artikel 17, lid 4 van de *Voogdijwet* (26 maart 2010 nr. 9) geeft de jongere het recht om te worden gehoord in financiële zaken die op hem of haar betrekking hebben.
- Artikel 11-1, 11-1a, 11-15 en 11-15a van de *Onderwijswet* (17 juli 1998 nr. 61) geeft leerlingen medezeggenschap op school door de plicht om leerlingenraden te benoemen en studenten te laten deelnemen aan de samenwerkingscommissie van de school, enz.
- Artikel 3 van de *Kleuterschoolwet* (17 juni 2005 nr. 64) geeft het kind het recht op deelname en medezeggenschap bij de dagelijkse activiteiten in de kleuterschool.
- Artikel 3-1, lid 1, derde en eerste zin, van de *Wet op de rechten van de patiënt* (18 juli 1999, nr. 63) geeft kinderen het recht om te worden geïnformeerd en gehoord, in overeenstemming met de leeftijd en volwassenheid van het kind.
- Artikel 17, lid 1, tweede volzin, van de *Wet op het openbaar bestuur* (10 februari 1967) geeft de raad de plicht om, alvorens bestuurlijke besluiten te nemen, minderjarige partijen hun mening over de kwestie te laten geven.
- Artikel 5-12 van de *Gemeentewet* (22 juni 2018 nr. 83) geeft kinderen medezeggenschap op maatschappelijk niveau door te bepalen dat alle gemeenten een eigen jeugdorgaan of een soortgelijk forum moeten hebben.
- Artikel 3-3, onderdeel 3 van de *Wet ruimtelijke ordening en bouw* (27 juni 2008 nr. 71) geeft de plicht om een systeem op te zetten om de belangen van kinderen te borgen bij het opstellen van gemeentelijke plannen.
-

4. De toepassing van het recht: de noodzaak van praktijken om het recht van kinderen op participatie te waarborgen

Kinderrechten kunnen echter niet alleen worden gezien als formele waarborgen voor rechtszekerheid, zoals wettelijke bepalingen. Hoewel een goede rechtsgrondslag een noodzakelijke voorwaarde is voor het recht van het kind op participatie, zal de bescherming van dergelijke rechten grotendeels afhangen van andere factoren dan de wet. In de praktijk zal de rechtsstaat niet verder reiken dan wat daadwerkelijk wordt gevolgd door bijvoorbeeld de CWS. Of, en in welke mate, het Kinderrechtenverdrag en de nationale bepalingen inzake het recht van kinderen om deel te nemen

aan de praktijk in aanmerking worden genomen, hangt af van de vraag of de bepalingen bekend zijn bij degenen die ze zullen beheren. Ondanks een wettelijke basis voor deelname, blijkt uit auditrapporten en onderzoek dat veel kinderen niet worden gehoord in CWS-zaken. Deze kennisbasis geeft de behoefte aan kennis, vaardigheden en bereidheid aan van degenen die acties en beslissingen nemen die van invloed zijn op kinderen om de bescherming van de rechten van het kind door hun praktijk te waarborgen. Dit gaat grotendeels over de uitdaging ²²²³om een recht op participatie te operationaliseren.

Een voorbeeld dat de belangrijke relatie tussen de rechtsgrondslag en de toepassing van de wet kan illustreren, is de behandeling door het EHRM van een groot aantal Noorse kindweldingszaken, waarbij Noorwegen tot nu toe in 8 van de 10 gevallen is veroordeeld voor het schenden van art. 8 van het EVRM. Volgens de arresten ligt de uitdaging niet in een tegenstrijdigheid tussen CRC en onze huidige²⁴ Child Welfare Act, maar in de CWS en de Noorse rechtbanken die de rechtsgrondslag hanteren - meer precies het niet maken van een "eerlijk evenwicht dat moet worden gevonden tussen de relevante concurrerende belangen". De kritiek van het ²⁵EHRM wordt door de Noorse regering op verschillende manieren opgevolgd, waaronder een op handenzijnde vaststelling van criteria voor de weging van de standpunten tegen andere overwegingen.²⁶

5. "Snap-shots" van de perspectieven van twee organisatorische actoren op kindparticipatie

Om - heel tentatief- te illustreren hoe het wettelijk kader van kindparticipatie er vanuit actorperspectief uit kan zien, hebben we verschillende informanten van drie organisaties vijf vragen gesteld. Twee van de organisaties zijn gemeentelijke kindweldingsdiensten uit twee verschillende steden in Noorwegen. Een daarvan is de kindweldingsdienst Ålesund en Fjord, die een geassocieerde partner is in het PANDA-project. De andere is trondheim kindweldingsdienst. De gemeente Trondheim is partner in het PANDA-project. De derde ondervraagde deelnemer is de Noorse tak van een NGO, Redd Barna (Save the Children), met wie PANDA Noorwegen enige correspondentie heeft gehad. Een informant van Redd Barna beantwoordde de vragen tijdens een internetbijeenkomst, terwijl een onderzoeksassistent aantekeningen van het gesprek schreef. Een informant uit Ålesund en Fjord stuurde een schriftelijke reactie. De informatie uit het onderzoek is niet gebaseerd op 'big data' en de volgende presentatie, door een van de onderzoeksassistenten en

²². Sandberg 2016, p. 5.

²³. Zie bijv. Sivilombudsmannens uttalelse i sak SOMB 2016/1152 om *Barns rettigheter ved barneverntjenestens avgjørelser* [Verklaring van de Ombudsman in zaak SOMB 2016/1152 over *Kinderrechten bij bestuurlijk besluit van de CWS*] en Havnen, Karen J. Skaale et. al. (2020). *Barnevernets undersøkelsesarbeid – fra bekymring til beslutning. Delrapport 5 [Het onderzoek naar de kindbescherming – van zorg naar beslissing. Tussentijds verslag 5]*, blz. 61-70.

²⁴. Het EHRM heeft in totaal 39 zaken aan de rechtbank toegelaten en tot nu toe zijn er 10 zaken behandeld.

²⁵. Bijvoorbeeld het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. *Geval van Strand Lobben e.a. v. Noorwegen* (37283/13), 2019, par.

203.

²⁶. Zie prop. 133 L (2020-2021), blz. 60.

een sociaal werker die met PANDA Noorwegen werkt, is dan ook louter illustratief. Dit zijn momentopnamen van hoe actoren de onderwerpen beschrijven die door onze vragen worden behandeld.

5.1. Ålesund en Fjord

Het Noorse kindervelzijnssysteem bestaat uit een gemeentelijk deel en een staatsdeel. Het gemeentelijke deel (de kinderbescherming) is verantwoordelijk voor het waarborgen van veilige en goede groeiomstandigheden voor kinderen en jongeren. Het rijksdeel is onder meer verantwoordelijk voor het oprichten en exploiteren van instellingen en het assisteren van de gemeenten bij het werven en regelen van pleeggezinnen. De gemeente Ålesund en de gemeente Fjord hebben een gezamenlijke dienst voor kindervelzijn. De dienst heeft twee bijkantoren. De gemeente Ålesund stond in 2020 met 59,8 VTE ingeschreven in de jeugdzorg. 46,4 daarvan hielden verband met administratie en procedures. Voor de gemeente Fjord was het aantal VTE 3,9 voor zowel het totale aantal VTE van de kinderbescherming als de VTE die samenhangen met administratie en procedures (SSB, 2021). Het algemene wettelijke kader, met relevantie voor de welzijnsactiviteiten met betrekking tot kinderpaticipatie, is hierboven besproken (meer zal worden gezegd over kaders voor beide informanten onder de rubrieks 3. 1, 3.2 en 3.3). Onze informant leidt het onderzoeksteam van de kinderbescherming van Ålesund en Fjord.

5.2. Trondheim

De kindervelzijnsdiensten van Trondheim bedienen een grotere bevolking dan Ålesund en Fjord. Het heeft vijf bijkantoren en omvat zowel casework- als counselingprogramma's. We hebben gesproken met vijf afzonderlijke caseworkers die drie van de bijkantoren vertegenwoordigen. Het algemene juridische kader, dat relevant is voor de welzijnsactiviteiten in verband met kinderpaticipatie, wordt hierboven besproken (rubrieken 3. 2, 3.3 en 3.4).

5.3. Redd Barna

Redd Barna is lid van het wereldwijde Save the Children, dat meer dan 24.000 werknemers heeft in 122 landen. Redd Barna is een door leden gerunde organisatie, politiek en religieus neutraal, en heeft ongeveer 200 werknemers. Het hoofdkantoor is gevestigd in de Noorse hoofdstad Oslo en er zijn vijf regionale kantoren. Het werk van Redd Barna is verankerd in statuten (Redd Barna, 2018), aangenomen door het nationale bestuur van Redd Barna, statutaire bepalingen (Redd Barna, 2019a), aangepast door het ledenbestuur, en de Noorse wet. De statuten staan boven de statutaire bepalingen. De waarden van Save the Children zijn gebaseerd op het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, en dit wordt weerspiegeld in de statuten en statutaire bepalingen van Redd Barnas, evenals hun politieke strategiedocument (Redd Barna, 2018b). Onze informant is adviseur op het gebied van kinderpaticipatie in het binnenlandse programma van Save the Children Norway.

5.4. Vragen

1. Welke richtlijnen van de overheid gebruikt u bij de aanpak van kinderpacticatie en samenwerking met kinderen?
2. Zijn er aparte richtlijnen gemaakt voor de organisatie? Heeft de organisatie eigen richtlijnen voor kinderpacticatie en samenwerking met kinderen?
3. Kunt u ons vertellen over uw praktijken met betrekking tot de participatie van kinderen in het algemeen en van kinderen jonger dan 12 jaar in het bijzonder?
4. Wat zou u zeggen over de vrijheidsgraden (het Noorse woord "rom" vertaalt zich naar "kamer" of "ruimte") die u vervaart (discretionaire ruimte) voor het uitoefenen van kinderpacticatie en samenwerking met kinderen?
5. Is het thema kinderpacticatie en samenwerking met kinderen opgenomen in de kwaliteitsplannen van de organisatie?

5.5. Antwoorden

Antwoorden op de vragen 1, 2 en 5

Deze drie vragen zijn gerelateerd en worden in deze presentatie samen behandeld.

Ålesund en Fjord: De gemeenten Ålesund en Fjord hebben geen lokale gidsen gemaakt voor kinderpacticatie, maar gebruiken de gids "Snakk med meg!" ("Praat met mij!"), gepubliceerd door het Ministerie van Kinderen en Gelijikheid in 2009. [Dit is een "pakket", bedoeld als hulpmiddel om meer vaardig te praten met kinderen en jongeren in de jeugdzorg, dat bestaat uit een inspirerende dvd en een gids die is opgebouwd rond twee vragen. Waarom is het gesprek belangrijk? Hoe kan het worden geïmplementeerd? De dvd biedt inspiratie voor hoe de gesprekken gevoerd kunnen worden, en de gids onderbouwt met theoretisch inzicht en praktisch advies.] Volgens de informant ervaart de organisatie de laatste jaren een toenemende focus op praten met kinderen. Er zijn bijvoorbeeld sjablonen voorbereid voor schriftelijke beslissingen, die ervoor zorgen dat de stem van het kind altijd wordt gedocumenteerd. Uit het besluit moet onder meer blijken hoe het kind heeft mogen participeren en zijn of haar mening mag geven, zoals vb. wat het kind vindt van zijn of haar situatie, en haar of zijn mening over uit te voeren maatregelen. Als er geen kindergesprek is afgenomen, moet dit worden gemotiveerd. Verder moet het iets zeggen over hoe de jeugdzorg professioneel beoordeelt wat het kind denkt, wat volgens de dienst in het belang van het kind is en waarom. De tool "Snakkemedbarn" (vert. "Talkwithchildren"; zie www.snakkemedbarn.no) wordt ook door verschillende medewerkers gebruikt. [Dit is een open access internet-tool pakket dat deels bestaat uit simulaties van gesprekken ("snakkesim") met kinderen waar reden tot bezorgdheid is, en deels ander materiaal voor het ontwikkelen van begrip en vaardigheden]. Ålesund en Fjord hebben een operationeel plan waarin de participatie van kinderen en samenwerking met kinderen een thema is, volgens welke de stem van kinderen moet worden gehoord en kinderen het recht hebben om deel te nemen aan alle fasen van een kindewelzijnszaak.

Trondheim: Al het werk is geregeld in de Wet op de Kinderbescherming. In de Wet op de Kinderbescherming staat dat alle kinderen die diensten ontvangen op grond van de Wet op de Jeugdzorg recht hebben op inspraak en informatie over hun eigen zaak. Er is een eis dat ze gezien

en gehoord worden en uitgelegd worden wat hun familiezorg is. Deze samenwerking met kinderen moet worden gedocumenteerd. Daarnaast is de "Barnesamtalen" (Praten met kinderen) geïmplementeerd als een methode om met jongere kinderen te praten. "Barnesamtalen" is een gespreksvorm die ervoor moet zorgen dat de kinderen worden opgevangen en de tijd krijgen om gedachten en meningen over hun eigen situatie te bedenken.

De organisatie heeft geen eigen schriftelijke richtlijnen gemaakt, maar de informanten melden dat er duidelijke organisatiewaarden zijn die het belang van samenwerking met alle kinderen bevatten. Dit is ook een onderwerp in gemeenschappelijke discussies en in het toezicht. Ze ondersteunen en begeleiden elkaar om oprechte en passende manieren te vinden om de kinderen te betrekken. Het is de laatste jaren meer gericht op participatie en samenwerking met kinderen, al is er nog een weg te gaan.

Redd Barna: Redd Barna werkt vanuit een perspectief waarin kinderrechten centraal staan. Hun werk op het gebied van kinderparticipatie heeft voornamelijk betrekking op wat voortvloeit uit artikel 12 [respect voor de opvattingen van het kind] van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Artikel 13 (vrijheid van meningsuiting), 14 (vrijheid van gedachte, overtuiging en godsdienst), 15 (recht om zich te organiseren (vrijheid van vereniging), 16 (recht op privacy) en 17 (toegang tot informatie uit de media) zijn ook relevant en centraal. Het Algemeen Commentaar van het Comité voor de Rechten van het Kind (IVRK) op art. 12 (CRC, 2009) wordt gemarkeerd als een centraal document, en dit wordt ruwweg gebruikt als een "gids". Dit document bevat een formulering van 9 eisen/voorwaarden voor deelname en voor het horen van kinderen (ibid. pages 29-31; zie ook Save the Children, 2021) die van bijzonder belang zijn. [Alle processen waaraan een kind of kinderen worden gehoord en deelnemen, moeten: a) Transparant en informatief b) Vrijwillig c) Respectvol d) Relevant f) Kindvriendelijk g) Inclusief h) Ondersteund door training i) Veilig en risicogevoelig j) Verantwoordelijk (ibid.). Deze negen criteria worden uitgewerkt door het CRC] Redd Barna en Save the Children internationaal, monitort en maakt plannen op basis van deze criteria. Als onderdeel van hun werk met kinderparticipatie worden de criteria actief toegepast. Ze worden ook gebruikt bij de productie van gereedschappen en hulpmiddelen. Soms past Redd Barna de formuleringen van de verschillende criteria aan, waardoor ze begrijpelijker, relevanter en gemakkelijker te hanteren zijn voor verschillende doelgroepen. Een voorbeeld hiervan is een gids voor studentenraden in Noorwegen, waar deze voorwaarden worden gecommuniceerd aan degenen die deelnemen aan en werken met studentenraden ("Elevrådshåndboka"). Participatie kan vaak "veel vorm en weinig inhoud" zijn, en de negen principes leiden de aandacht naar de kwaliteit van het werk en het proces. Ook het Algemeen Commentaar van het VN-Comité voor de Rechten van het Kind benadrukt dit door participatief werken als procesgericht te zien. Ook zijn er gidsen gemaakt voor deelname aan en voor Save the Children (zie <https://resourcecentre.savethechildren.net>). In het bijzonder benadrukt Redd Barna een zedelijke handleiding voor het monitoren en evalueren van de participatie van kinderen (Lansdown & O'Kane, 2014). [met betrekking tot onderwerpen zoals het conceptualiseren van participatie, indicatoren voor het evalueren en monitoren van participatie, methoden voor het betrekken van kinderen en belanghebbenden, en hulpmiddelen om de reikwijdte, kwaliteit en resultaten van de deelname van kinderen aan een bepaalde dienst, programma, initiatief of project te helpen monitoren en evalueren]. Deze zijn openbaar beschikbaar en worden zowel internationaal als in Noorwegen door Save the Children gebruikt.

Antwoorden op vraag 3

Ålesund en Fjord: Volgens de informant moeten in elke kindwelfzijnszaak interviews met kinderen worden afgenomen. Ålesund en Fjord organiseert medewerkers in teams met welke taken ze uitvoeren (zie https://www.bufdir.no/en/English_start_page/The_Norwegian_Child_Welfare_Services/stages_in_a_child_welfare_case/ voor een overzicht van de verschillende stadia van een Noorse kindwelfzijnszaak in het Engels), en scheidt tussen het onderzoeksteam, het meetteam en het buitenhuiszorgteam. Het thuiszorgteam, dat werkt met de kinderen en jongeren die in pleegzorg of in een instelling zijn geplaatst, moet altijd met het kind praten [bij het nemen van beslissingen, interpretatie van de onderzoeksassistent]. Voor het onderzoeksteam ligt bij het uitvoeren van een onderzoek de focus op het informeren van de kinderen wat de jeugdzorg is en waarom het wenselijk is om met het kind te praten. Op basis van de leeftijd en volwassenheid van het kind wordt altijd beoordeeld welke informatie het kind moet krijgen. Verder wordt het kind geïnformeerd over de uitkomst van een onderzoek en wordt het kind gevraagd wat voor hulp hij of zij wil voor zichzelf of voor het gezin. In de praktijk wordt dit niet in alle gevallen gedaan, maar de routines van Ålesund en Fjord worden momenteel herzien, zodat dit in alle gevallen kan worden geïmplementeerd, inclusief de jongste. Als de kinderen niet wordt gevraagd wat voor soort hulp ze willen, komt dit vaak door een beoordeling van leeftijd en volwassenheid. Het hangt er ook van af wat de inhoud van de nota van zorg is. In de meetfase, uitgevoerd door het meetteam van de jeugdzorg, gaan de casemanagers in gesprek met de kinderen, om te evalueren of het kind verandering/verbetering ervaart. Als wordt overwogen of een actieve zaak moet worden gesloten of niet, moet de kindbescherming altijd eerst met het kind praten. Dit wordt aangepast aan de leeftijd en volwassenheid van het kind. De zelfevaluatie van het CW-meetteam geeft aan dat ze vaker winstgevend kunnen praten met kinderen jonger dan 12 jaar dan de huidige praktijk.

Trondheim: Omdat caseworkers in Trondheim gebonden zijn aan dezelfde gidsen en wettelijke vereisten, rapporteren ze op vrijwel dezelfde manier als Ålesund en Fjord om ervoor te zorgen dat deelname plaatsvindt. Ze benadrukken ook dat in Trondheim alle caseworkers worden opgeleid in "Barnesamtalen", wat een veel gebruikt hulpmiddel is. Het vermogen van de kinderen om informatie op te nemen wordt beoordeeld. Wat voor soort informatie kan het kind aan en wanneer wordt informatie een last, etc.? Het kind wordt zoveel mogelijk geïnformeerd over zijn of haar eigen zaak. Zij moeten tijdens het onderzoekstijdvak meerdere keren met het kind praten. Dit gebeurt door middel van bijeenkomsten bij de kinderen thuis, op school of andere arena's. Daarnaast wordt informatie verkregen van anderen die het kind kennen om een breder inzicht te krijgen in hoe het met het kind gaat. Wanneer de kinderen tussen de 6 en 12 jaar oud zijn, moeten ze zorgvuldig worden geïnformeerd dat het gezin in contact staat met de kindbescherming. Nadat informatie is verstrekt, kunnen ze kiezen of ze verdere gesprekken met de kindbescherming willen of gewoon geïnformeerd willen worden over de verdere procedure. Caseworkers maken afspraken om kinderen te ontmoeten op plaatsen die door het kind zijn gekozen. Het kan thuis, op school of op andere geschikte plaatsen zijn. Wanneer de kinderen jonger zijn dan zes jaar, overwegen caseworkers zorgvuldiger welke informatie wordt gegeven, maar hun doel is om met elk kind ouder dan vier jaar te praten.

Onze informanten melden dat ze een aantal methoden gebruiken bij het praten met jonge kinderen. Naast de "Barnesamtalen" spelen ze spelletjes, tekenen, gebruiken klei, maken samen wandelingen en doen andere activiteiten zoals het schrijven van persoonlijke brieven, enz.

De informanten blijven zeggen dat participatie een onderwerp van reflectie is onder collega's. Het is belangrijk om oprecht over te komen bij het ontmoeten van kinderen. De waarden van flexibel, nuchter, respectvol en competent zijn om een verstandhouding tot stand te brengen zijn essentieel. Ze ervaren dat het het beste is als ze vertrouwen in zichzelf hebben en niet te hoge verwachtingen hebben van het gesprek. Het belangrijkste is om eerlijk en open te zijn om de jonge kinderen te helpen begrijpen waarom de kinderbescherming met hen vergadert en om te horen wat het kind wenst. Bewust zijn van non-verbale communicatie en het reflecteren van emoties is mogelijk belangrijker bij jonge kinderen, zei een informant. De kinderen kunnen altijd een persoon meenemen in nauwe relatie met de jeugdzorg. Nadat de beoordeling is voltooid, heeft het kind inspraak in het vervolgplan. Het lijkt erop dat het slagingspercentage voor deelname aan deze kwestie meer afhangt van de relaties tussen het gezin en het kindweldingsstelsel dan van de leeftijd van het kind. Er zijn voorbeelden waarbij het gezin om verschillende redenen niet wil dat hun kinderen met de kindweldingswerker praten. Dit kan worden opgevangen als de inhoud van de notitie van zorg "het toelaat".

Redd Barna: Met betrekking tot de participatie van kinderen is "invloed" een sleutelbegrip in Redd Barna. Kinderen moeten invloed hebben in hun eigen leven en in zaken en beslissingen die hen aangaan. Redd Barna werkt aan het vergroten van de invloed van kinderen in hun eigen leven en in de samenlevingen waar ze wonen, en de invloed van kinderen is ook een leidend principe voor hun eigen activiteit waarbij kinderen betrokken zijn. RB werkt met kindparticipatie in beide dimensies. Naast ontwikkelingsprojecten en nationale projecten werkt Redd Barna / Save the Children ook lokaal, via lokale teams, en neemt deel op gemeenschapsniveau door middel van overleg en samenwerkingsprojecten met verschillende nationale, regionale en internationale actoren. Ze werken onder andere met verschillende onderzoeksnetwerken en met vragen over het gebruik van onderzoek. Redd Barna wil dat er formele structuren worden opgezet, die ervoor zorgen dat de invloed van kinderen systematisch is en de mate van invloed van kinderen niet toevallig is. Zowel belangenbehartigingswerk als invloed als werkprincipe zijn van toepassing op het werken met alle kinderen, inclusief kinderen jonger dan 12 jaar. Meer specifiek, in werkprocessen waarbij kinderen direct betrokken zijn, werkt Redd Barna grotendeels op basis van Participatory Learning and Action (PLA) [een methode die verder is ontwikkeld op basis van Participatory Rural Appraisal. Het algemene doel van PRA is om de kennis en meningen van plattelandsbewoners te integreren in de planning en het beheer van ontwikkelingsprojecten en -programma's]. Een voorbeeld van een techniek/toepassing is "de Body Map". Bij deze techniek tekenen de kinderen een omtrek rond het lichaam, op grote rollen papier, en gebruiken vervolgens de lichaamskaart als een middel om hun kijk en ervaring op een voor hen relevant onderwerp te communiceren. De informant in RB heeft deze methode bijvoorbeeld gebruikt in verband met thema's als de ervaringen van kinderen met huwelijksbreuk en de ervaringen van kinderen als vluchteling, en met kinderen tot 8 jaar. Het hoofd kan gedachten voorstellen. De voeten en handen kunnen de locatie vertegenwoordigen. De mond kan aangeven of je wel of niet over een onderwerp of ervaring praat. Het hart is vaak het meest

centrale/cruciale aspect in wat kinderen zeggen. Schouders kunnen lasten dragen, lichter worden, zwaarder, enzovoort.

Antwoorden op vraag 4

Ålesund en Fjord: Ålesund en Fjord beschrijft het gebruik van discretie met betrekking tot de vraag of men met kinderen moet praten en wanneer. De vrijheidsgraden voor het uitoefenen van discretie [over het al dan niet praten met kinderen] kunnen nu als beperkter worden gezien dan voorheen. Als ze niet met de kinderen praten, moet er een beoordeling worden gemaakt van waarom / waarom niet, en deze beoordeling moet worden gedocumenteerd. Er moet een professionele beoordeling zijn van waarom men niet in alle stadia van een kindweldingszaak met kinderen praat. Het is echter mogelijk om discretie uit te oefenen over wanneer het kindinterview wordt afgenomen. Bijvoorbeeld aan het begin van een onderzoek - praat men eerst met het kind of met de ouders? Voor een groot deel praten Ålesund en Fjord eerst met de ouders.

Trondheim: Naast wat Ålesund en Fjord hebben beschreven, ervaren de informanten uit Trondheim dat er ruimte is om creatief te zijn en nieuwe manieren te vinden om met kinderen samen te werken. De toegenomen eisen van regionale en nationale regelgeving kunnen echter leiden tot meer gestandaardiseerde werkmethoden, wat een negatief effect kan hebben op de motivatie van werknemers om creatief te zijn en buiten de gebaande paden te denken.

Redd Barna: Redd Barna beschrijft discretie als een principe dat moet worden uitgeoefend. Kinderen en jongeren zijn betrokken en hebben invloed op de manier waarop de organisatie werkt. Maar sommige principes liggen vast (cf. de commissie recht op de 9 criteria van het kind). Een voorbeeld van het gebruik van discretie is in discussies over de participatie van kinderen in de publieke sfeer en de balans tussen blootstelling en bescherming. Dit kan een dilemma zijn en er is veel ruimte voor discretie. Met vrijheid kan er ook risico zijn, en risico is niet altijd iets negatiefs. Om de kinderen te redden is het belangrijk om een goede balans te vinden tussen deze twee, en niet in de laatste plaats om kinderen zelf, en vaak ook hun ouders en verzorgers, bij de discussie te betrekken. Met vrijheid is er ook risico. Dit dilemma, als een ander voorbeeld, komt Redd Barna soms tegen in verband met de verspreiding van haar eigen projecten, waar jongeren misschien willen deelnemen aan het discours, en soms tegen de wens van de ouders in.

5.6. Samenvatting en commentaar

Ten eerste zijn de gidsen en richtsnoeren, waarnaar de dienst voor kindwelding verwijst, specifieker dan de gidsen waarnaar de NGO verwijst. Hoewel deze laatste beginselen algemeen genoeg zijn om bijna universeel te worden toegepast, hebben de eerste betrekking op specifieke praktijken binnen de administratie en procedures van kindweldingszaken.

Ten tweede richten Ålesund en Fjord zich bij het beschrijven van de praktijk op het waarborgen dat het kind wordt gehoord. Redd Barna beschrijft enerzijds een poging om het beleid te beïnvloeden en daarmee de participatie van kinderen te versterken. Aan de andere kant beschrijft Redd Barna het werken met groepen kinderen die verschillende onderwerpen of levenssituaties verkennen.

Ten derde verwijst de Ålesund- en Fjord-informant naar de discretionaire bevoegdheid met betrekking tot het waar, wanneer en indien van gesprekken met kinderen. De Redd Barna-informant verwijst naar discretie met betrekking tot dilemma's die zich voordoen wanneer principes, zoals vrijheid en risico, in conflict zijn.

Het kan interessant zijn om deze twee (soorten) organisaties grondiger met elkaar te vergelijken dan dit format toestaat. Hoewel het werk van de kinderbescherming enerzijds altijd concreet is, in de zin van betrekking hebben op de behoeften van een individueel kind, en ook wordt bepaald door haar eigen middelen (of gebrek aan middelen), en kinderparticipatie bemiddelt tussen deze twee relatief materiële dimensies binnen de wettelijke grenzen van de Child Welfare Act, de activiteiten van de NGO, aan de andere kant zijn ze meer direct geworteld in kinderrechten, en is het daarom misschien vrijer om een principiële benadering te communiceren om de participatie van kinderen te versterken, en misschien in grotere mate hun activiteit te relateren aan het normatieve / ideaal.

Referenties

Lansdown en O'Kane. 2014. Een toolkit voor het monitoren en evalueren van de participatie van kinderen. Boekje 1. <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/toolkit-monitoring-and-evaluating-childrens-participation-introduction-booklet-1>

Ministerie van Kinderen en Gelijkheid. 2009. *Snakk med meg*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/barnevern/q-1156b-snakk-med-meg_web.pdf

Redd Barna. 2018a. *Redd Barnas statutter*. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/02/Redd_Barnas_statutter_2018.pdf

Redd Barna. 2019. *Vedtekter for lokalt og regionalt arbeid*. https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/02/Redd-Barnas-Vedtekter-2019-2021_versjon-nov-2019-1.pdf

Redd Barna. 2018b. *Redd Barnas strategi 2019-2021. Treårsplan fram mot 2030*. <https://www.reddbarna.no/content/uploads/2021/02/Redd-Barnas-Strategi-2019-2021-2.pdf>

Redd Barna. (geen publicatiedatum gevonden). *Elevrådshåndboka*. Het boek is beschikbaar voor scholen; zie <https://www.reddbarna.no/>

Red de kinderen. 2021. De negen basisvereisten. Voor zinvolle en ethische kinderparticipatie. https://resourcecentre.savethechildren.net/node/19385/pdf/basic_requirements-english-final.pdf

SSB. 2021. Tabel 12305: *Manjaren in de jeugdzorg, per regio, inhoud en jaar*. <https://www.ssb.no/en/statbank/table/12305/>

Het Comité voor de Rechten van het Kind. 2009. *ALGEMENE OPMERKING Nr. 12 (2009). Het recht van het kind om te worden gehoord*
<https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf>