

American Humane Association

Washington

Hoe de besluitvorming in de gerechthoven van Nieuw Zeeland door Family Group Conferenties beïnvloed wordt

Peter Boshier, Principal Family Court Judge

6 juni 2007

Family Group Conferenties (FGCs), in Nederland bekend als Eigen Kracht Conferenties (EKCs) kwamen tot stand door de wet Children, Young Persons, and Their Families (CYPF) van 1989. Deze wet houdt zich bezig met overheidsingrijpen in de jeugdzorg en is er op gericht om kinderen te beschermen tegen mishandeling en verwaarlozing door voorzieningen te bieden op het gebied van zorg en bescherming. Door de wet kwam ook de Youth Court, het jeugdrechtshof, waar jeugdige criminelen terechtstaan, tot stand. FGCs vormen de ruggengraat van zowel zorg en bescherming als jeugdrechtspraak.

FGCs zijn mogelijk geworden door een totale verandering van zienswijze. Deze lezing schetst de oorsprong en idealen van de FGC, en onderzoekt daarna de rol die conferenties spelen in rechtsbesluiten. Ik zal de belangrijkste aspecten van de uitkomst van de conferenties toelichten, en onderzoeken wat het Hof doet als conferenties onvoldoende lijken, of plannen niet goed uitgevoerd kunnen worden.

FGCs worden alleen toegepast bij openbare rechtszaken. Wanneer ouders hun onderlinge meningsverschillen over zorg voor de kinderen regelen volgens de wet Zorg voor kinderen uit 2004 is er geen mogelijkheid om een conferentie bijeen te roepen. Ik zal de mogelijkheid bespreken om FGCs in te voeren bij het oplossen van meningsverschillen betreffende de zorg voor kinderen. Onze wetgeving legt grote nadruk op het betrekken van kinderen bij beslissingen die hun leven beïnvloeden. De meeste beslissingen worden echter genomen doordat de ouders overeenstemming bereiken zonder inmenging van het Hof, en er is geen wettelijke manier om zeker te stellen dat de kinderen bij het nemen van beslissingen betrokken worden. FGC kan een succesvolle manier zijn om kinderen bij verzoeningsgesprekken te betrekken en ook een manier om andere familieleden, die een rol in de opvoeding van de kinderen kunnen spelen, in te schakelen.

De context waarbinnen Family Group Conferenties zich afspelen

De introductie van Family Group Conferenties in 1989 betekende een heel nieuw concept. Het was bedoeld om de macht uit handen van de staat en de wettelijke macht te halen en die macht bij de familie en de whanau te leggen. Voorheen was men van mening dat de Staat beter wist wat goed was voor het kind en werd er paternalistisch in de jeugdzorg ingegrepen. Zoals gebruikelijk bij civielrechtelijke zaken luisterde het Hof naar alle betrokkenen voordat er een beslissing werd genomen. De familie van het kind had weinig invloed op die beslissing, ze konden alleen hun mening kenbaar maken als ze gehoord werden. Ook het uitvoeren van de besluiten van het Hof was de verantwoordelijkheid van de staat.

De wet Children, Young Persons, and Their Families (CYPF) is gebaseerd op een heel andere filosofie. De bedoeling is dat families zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid nemen voor de opvoeding, met zo weinig mogelijk ingrijpen van de Staat. Dit betreft zowel het besluitvormingsproces als de uitvoering van het besluit.

Sectie 13 van de CYPF Act bepaalt dat de de zorg voor een kind in de eerste plaats bij de familie van dat kind, of de whanau, hapu, of iwi van het kind ligt. De betrokkenen moeten daarin bijgestaan worden, waarbij tussenkomst van de staat tot het minimum beperkt moet blijven, tot het niveau dat noodzakelijk is om de veiligheid en bescherming van een kind zeker te stellen. Sectie 5(a) bepaalt dat, waar mogelijk, de familie van een kind deel zou moeten hebben aan de besluitvorming, en dat er met hun mening rekening gehouden moet worden. Sectie 4(b) benadrukt dat overheidsinstellingen er zijn om families te helpen hun verantwoordelijkheid te nemen zodat ze kunnen voorkomen dat kinderen mishandeld, verwaarloosd of misbruikt worden.

De 'United Nations Convention on the Rights of the Child' (UNCROC) is ook heel belangrijk. In Nieuw Zeeland wordt het gezinsrecht op veel punten door UNCROC ondersteund, daarnaast is het een nuttig instrument voor de interpretatie van de wet CYPF. UNCROC is van alle mensenrechtendocumenten die ooit zijn opgesteld wereldwijd het meest ondertekend, alleen de Verenigde Staten van Noord Amerika en Somalië hebben het nog niet geratificeerd. Nieuw Zeeland heeft zich, door de Conventie te ondertekenen, verplicht zich er aan te houden. Volgens een uitspraak van het Hof van Beroep is de CYPF Act niet in tegenspraak met de UNCROC. Artikel 18 van de UNCROC bijvoorbeeld stelt dat ouders en voogden de eerstverantwoordelijken zijn wat betreft de opvoeding van hun kinderen en dat de Staat voorzieningen moet treffen die daarbij behulpzaam kunnen zijn, zoals instituten, faciliteiten en diensten voor de zorg voor kinderen. Dit weerspiegelt de principes van de wet CYPF.

De FGC is het voornaamste mechanisme waarmee de doelstellingen van de wet en de verplichting die Nieuw Zeeland onder UNCROC heeft, in praktijk worden gebracht. De FGC stelt de familie van een kind in staat om te bepalen in welke richting de zorg voor dat kind gezocht moet worden, terwijl de Staat steun verleent waar dat nodig is.

FGC in het juridische proces

De functies van een Family Group Conferentie zijn drieledig. Te weten:

- a) Het overwegen welke zaken behandeld moeten worden in relatie tot de zorg en de bescherming van het kind of de jongere.
- b) Het nemen van beslissingen of het doen van aanbevelingen en het opstellen van plannen.
- c) Het evalueren van de beslissingen, aanbevelingen en plannen en de uitwerking ervan.

Het hoofd van het Ministerie van Sociale Ontwikkeling moet vervolgens zorgen voor de uitvoering van de besluiten, aanbevelingen en plannen van een FGC door het verlenen van diensten en hulpmiddelen en noodzakelijke acties, tenzij het duidelijk is dat uitvoering onmogelijk is of niet in overeenstemming met de principes van s5, 6, and 13.

Het Hof is niet bij iedere zaak betrokken, maar als er een aanvraag bij het Hof ligt is het aan het Hof om uiteindelijk te beslissen wat er noodzakelijk is voor de bescherming van het kind, en wat het beste voor het kind is. Het Hof is niet dwingend gebonden om de besluiten of het plan dat tijdens een FGC is opgesteld te volgen. Het komt echter zelden voor dat het Hof de besluiten van een FGC niet overneemt. Het is duidelijk dat volgens de richtlijnen van de Wet de FGC zoveel mogelijk beslissingsbevoegdheid moet behouden. Op deze manier blijft de regie in handen van de familie, met het Hof in een toezienende rol om te verzekeren dat het kind voldoende bescherming ontvangt. Alleen als blijkt dat de bescherming onvoldoende is volgt er meer inmenging van het Hof.

FGCs zijn noodzakelijk om een proces bij het Hof op te starten. Een aanvraag voor een verklaring dat een kind zorg en bescherming nodig heeft kan pas worden ingediend als er een FGC heeft plaatsgevonden, en het Hof kan eerder geen verklaring afgeven. Hierop zijn slechts enkele uitzonderingen. Dus hoewel het Hof uiteindelijk de verantwoording krijgt als het er eenmaal bij betrokken is, blijft de FGC hoogst belangrijk en zal het Hof proberen de richting van een zorgplan door een FGC te laten bepalen.

In *Re Children* zei de rechter dat er een duidelijk omschreven punt is waar de verantwoordelijkheden van het Departement en de familie ophouden en die van het Family Court beginnen. Hoewel de besluiten van de FGC of de aanbevelingen van de sociaal werkers in veel gevallen ongetwijfeld zeer veel invloed hebben, moet het Hof uiteindelijk beslissen; met inachtneming van de principes van secties 4 en 5 en het welzijn van het kind. Dit is een veiligheidsmechanisme om te voorkomen dat tijdens een FGC een bindend besluit wordt genomen dat gebaseerd is op onvolledige kennis van de feiten, of op gemakzucht, of dat buitensporig beïnvloed is door een gevoel van loyaliteit aan de familie. Het is ook een veiligheidsmechanisme tegen de kritiekloze acceptatie van modieuze of vluchtige idealen. Het besluit van de FGC geeft aan wat de familie acceptabel vindt, maar dat betekent niet dat de beslissing noodzakelijkerwijs het beste voor het kind of de jongere is, en dat is waarvan het Hof uiteindelijk overtuigd moet zijn.

Wanneer zijn de beslissingen die tijdens een FGC genomen zo goed dat het Waaruit bestaat een goede uitkomst van een FGC, waar het Hof eenvoudigweg het plan kan overnemen en in welke situaties zal het Hof verder moeten gaan dan het plan?

Uitnodiging en voorbereiding

Een plan zal uitvoerbaar zijn als er tijdens de conferentie inbreng is vanuit een brede familiekring en anderen die dicht bij het kind betrokken zijn, en als bovendien ter zake kundige professionals invloed op de conferentie kunnen uitoefenen. De persoon die verantwoordelijk is voor het organiseren van een FGC is de coördinator van zorg en bescherming of de coördinator van Jeugdrecht, afhankelijk van het type conferentie. Degenen die recht hebben op het bijwonen van een zorg- en beschermingsFGC, en die dus uitgenodigd moeten worden, zijn:

- a) Het kind of de jongere.

- b) Een ouder of voogd of een verzorger van het kind of de jongere.
- c) Een gezinslid, een lid van de whanau of een familielid.
- d) De zorg- en beschermingscoördinator.
- e) Als er sprake is van een FGC na een verslag dat onder sectie 18(1) valt, dat is opgemaakt door een sociaal werker of door iemand van de politie: de betreffende sociaal werker of politiefunctionaris of een sociaal werker of politiefunctionaris die namens deze personen optreedt.
- f) Als de conferentie gehouden wordt op basis van een verwijzing door een instelling of organisatie, vanwege een zaak die onder sectie 19(1)(a) van deze wet valt: een vertegenwoordiger van die instelling of organisatie.
- g) Wanneer de conferentie gerelateerd is aan een overeenstemming over wie de zorg voor het kind zou moeten hebben onder s145: een vertegenwoordiger van degene die de zorg voor het kind heeft of die wordt voorgedragen om de zorg voor het kind op zich te nemen.
- h) Als het kind of de jongere onder voogdij van het Hof staat onder de Wet Care of Children 2004, iemand die bij die Wet als vertegenwoordiger van het Hof is aangewezen, of iemand die deze vertegenwoordigt.
- i) Een advocaat of een rechtskundig adviseur of een leken-verdediger die het kind of de jongere vertegenwoordigt.
- j) Iedereen waarvan de aanwezigheid bij die conferentie in overeenstemming is met de wensen van het gezin, de whanau of de familie van het kind of de jongere zoals uitgedrukt in sectie 21 van deze wet.¹²

“Familie” wordt in de wet breed aangeduid, daar horen ook verre verwanten bij waarmee het kind ofwel een biologische of een belangrijke psychologische band heeft, of leden van de whanau van het kind of een cultureel erkende groep families.

Het doel is om iedereen aanwezig te laten zijn die een belangrijke binding met het kind heeft. Dit zal in ieder geval anders zijn, dus de coördinator moet het kind en diens familie raadplegen om te bepalen wie er uitgenodigd zouden moeten worden om aan de FGC deel te nemen.

Biologische familie dient niet bevoordeeld te worden boven degenen met wie het kind een belangrijke binding heeft. De mensen met wie het kind het meest verbonden is, bloedverwanten of niet, zijn degenen die de beste besluiten zullen nemen en de best mogelijke oplossingen voor dat kind zullen aandragen. Daarnaast moet de coördinator de mening te weten zien te komen van iedereen die niet bij de conferentie aanwezig kan zijn.

Het is ook belangrijk dat er professionals aanwezig zijn die de familie de steun kunnen bieden die ze nodig hebben. Denk hierbij aan experts op het gebied van educatie of verslaving, of aan een psycholoog: mensen die weten welke steun van staatswege of particulier beschikbaar is. Dan kan de familie vragen om professionele begeleiding op de gebieden waar hun kinderen de meeste steun nodig hebben, en dat zal resulteren in een goed plan, dat waarschijnlijk echt resultaat heeft.

De wensen van het gezin, de whanau of de familie moeten, wat betreft de praktische aspecten van de conferentie zoals locatie en datum en de te volgen procedure, gerespecteerd worden. Hoewel de familie de ruimte krijgt om over de eigen procedure te beschikken, moet die procedure voldoen aan bepaalde voorwaarden; zo moeten alle deelnemers een eerlijke kans krijgen om hun mening te geven en moet de uitkomst van de conferentie gericht zijn op het maken van een plan dat in overeenstemming is met de principes van de wet.

Hoe belangrijk de rol van de familie is en hoe noodzakelijk het is dat de familie aanwezig is bij een FGC wordt duidelijk in *Application by A*. Daarin werd gesteld dat een FGC niet gehouden kan worden als er helemaal geen familieleden aanwezig zijn. Dit is een cruciale uitspraak, want, behoudens enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld in spoedeisende zaken die een tijdelijke voogdij of een bewegingsbeperkende maatregel vereisen, kan er geen aanvraag voor een verklaring afgegeven worden zonder dat er een FGC gehouden is. In *Application by A*, werd de FGC een essentiële stap in de zorg- en beschermingsprocedures genoemd. In dit geval kon er geen FGC gehouden worden omdat de familieleden niet bereid waren om de FGC bij te wonen en de bijbehorende taken uit te voeren. De besloten tijd waarom het bij de conferentie draait is uitsluitend toegankelijk voor familieleden en buitenstaanders die door de familie uitgenodigd zijn.

De conclusie was: “De wet voorziet dus niet in het geval waar een conferentie bijeengeroepen wordt waar geen familieleden aan deelnemen, want zonder familieleden kan er geen conferentie gehouden worden.”

Dit besluit is onder de loep genomen tijdens het Jeugdrecht-proces van *H v Police*. In *H v Police* zei het Hooggerechtshof dat de bedoeling die aan de wetgeving ten grondslag ligt is om de families van jonge mensen zoveel mogelijk te betrekken bij elke mogelijke oplossing van de situatie zodra er ofwel toegegeven is dat een misdaad is begaan of dat dit tijdens een hoorzitting bewezen wordt. Aanwezigheid bij een FGC is echter niet verplicht. Familieleden kunnen hun eigen redenen hebben om te besluiten niet deel te nemen. Voor het vaststellen van jurisdictie in de Jeugdrechtbank volstaat het dat de familie de mogelijkheid aangeboden heeft gekregen om een conferentie bij te wonen en dat een conferentie bijeengeroepen wordt. Het was niet de bedoeling van het parlement dat een jongere of diens familie, door simpelweg niet te verschijnen op een

conferentie en vervolgens te beweren dat er dus geen conferentie heeft plaatsgevonden, zou kunnen vermijden dat informatie met betrekking tot een verdenking van misdrijf boven tafel komt. In dit geval kwam er een conferentie bijeen die werd bijgewoond door een jeugdrechtcoördinator en een politiefunctionaris van jeugdhulp mocht rechtsgeldige besluiten nemen, omdat de familie de mogelijkheid had gehad om de conferentie bij te wonen. In *Application by A* was er geen conferentie bijeen geroepen aangezien de familie duidelijk had gemaakt dat het niet uitmaakte waar of wanneer de conferentie gehouden werd, ze toch niet zouden komen.

Als de interpretatie van *Application by A* correct is, lijkt het alsof de familie kan voorkomen dat er een verklaring dat het kind hulp en zorg nodig heeft wordt afgegeven door te weigeren een FGC bij te wonen. Een vergelijkbare redenering als in *H v Police* kan worden toegepast in zorg- en beschermingsgevallen. De familie moet alle mogelijkheden krijgen om het besluitvormingsproces te sturen maar als ze weigert van deze mogelijkheid gebruik te maken moet de Staat de mogelijkheid hebben om in te grijpen en de kinderen te beschermen. Net zomin als het de bedoeling van het parlement geweest kan zijn om een familie in staat te stellen informatie achter te houden, kan het niet de bedoeling van het Parlement geweest zijn dat een familie opzettelijk voorkomt dat een kind beschermd wordt. Als er zo veel nadruk wordt gelegd op de deelname van de familie moet men voorzichtig zijn om alleen familieleden uit te nodigen, zonder zorgvuldig te overwegen welke andere personen een belangrijke band met het kind hebben.

Als dat niet gebeurt is het mogelijk dat tijdens de conferentie niet alle relevante zaken worden overwogen, waardoor het Hof niet in staat is om het plan over te nemen. In *SH v KM WM RT TM CYFS23* bijvoorbeeld is baby O (9 maanden), tijdelijk ondergebracht buiten de familie, bij meneer en mevrouw M.

Een FGC bepaalde de zorg op lange termijn, maar meneer en mevrouw M. waren niet uitgenodigd om die conferentie bij te wonen. De FGC besloot dat O binnen haar whanau geplaatst moest worden. Meneer en Mevrouw M waren daar tegen, en deden een beroep op de gezinsrechtbank.

Daar was men van mening dat het echtpaar M bij de FGC uitgenodigd had moeten worden. Zij waren duidelijk mensen die de zorg voor het kind hadden onder sectie 22(1)(b)(1), en bovendien maakten ze deel uit van de "familiegroep" zoals gedefinieerd in sectie 2, als personen waarmee het kind een belangrijke psychologische binding heeft. Het was blijkbaar de gewoonte van het kantoor van Dunedin om geen pleegouders uit te nodigen. De rechter sprak uit dat dit niet strookte met de brede definitie van familiegroep en ook niet met de uitspraak in *CMP v DG-SW* waar gesteld werd dat bloedverwanten niet meer gewicht in de schaal leggen dan anderen met wie het kind een belangrijke binding heeft. Deze FGC was niet effectief omdat niet werd vastgesteld in welke mate O aan de M's gehecht was. Omdat niet alles wat belangrijk was in overweging was genomen, had het Hof geen vertrouwen in de besluiten van de FGC.

Er werd ook gesteld dat het Departement foutief had gehandeld door de principes van sectie 13 zonder meer toe te passen en het zwaarst te laten wegen. Het Departement was er op uit om het kind bij iemand van de eigen whanau te plaatsen. Volgens sectie 13 is dat dit meestal het beste voor een kind. Rechter Strettell benadrukte echter dat de overwegingen in secties 5 en 6 meer gewicht in de schaal leggen: het welzijn van het individuele kind moet voorop staan, en wat het beste voor kinderen is moet worden vastgesteld met inachtneming van hun eigen unieke omstandigheden, en niet zozeer door het toepassen van een ideaal van wat het beste is voor kinderen in het algemeen. De rechter zei dat men zou denken dat zo'n fundamenteel en duidelijk gedefinieerd principe van familierecht, het vooropstellen van het welzijn van het individuele kind, niet nog eens benadrukt zou hoeven te worden, maar in dit geval maakten de acties van het departement het noodzakelijk.

Ook bij het jeugdrecht is het van groot belang dat de juiste partijen de conferentie bijwonen. Doordat slachtoffers niet geraadpleegd en niet uitgenodigd werden bij een FGC heeft Justitie missers gemaakt. Wat we uit deze uitspraken kunnen leren is dat bij een effectieve FGC alle mensen betrokken moeten worden die in belangrijke mate met het kind verbonden zijn. Deze mensen moeten ten minste de mogelijkheid aangeboden krijgen om er bij te zijn, waar ze wel of geen gebruik van kunnen maken. Dan moet de FGC een proces volgen dat de belangen van het kind in kwestie volledig vaststelt. In zaken rond zorg en bescherming moeten we nooit vergeten dat het meest fundamentele principe dat is dat de belangen van het individuele kind voorop staan. De wet voorziet in richtlijnen om te helpen bij het vaststellen wat het belang van het kind is, maar deze richtlijnen mogen niet gezien worden als toepasbaar in elk afzonderlijk geval, dus per geval moet er rekening gehouden worden met de omstandigheden van het kind. In dat geval zal het Hof waarschijnlijk volledig kunnen vertrouwen op de uitkomst van de FGC.

Andere elementen van een succesvol plan

Het Hof moet zich ervan verzekeren dat het plan in overeenstemming is met de richtlijnen van de wet die in secties 5 en 13 vermeld staan. Verder zijn er geen formele of informele voorschriften voor FGC plannen. Een FGC biedt een platform waar individueel toegesneden besluiten kunnen worden genomen. Er zijn daarom geen grenzen aan de verbeelding om tot mogelijke oplossingen te komen.

Een succesvol plan moet precies omschrijven welke zaken ter sprake zijn gekomen, welke oplossingen bedacht zijn en waarom dit het beste voor het kind is. De manier waarop deze maatregelen uitgevoerd moeten worden dient zo nauwkeurig mogelijk te worden omschreven. Als er bijvoorbeeld overeen is gekomen dat een kind zorg en bescherming nodig heeft en dat er daarom onder sectie 67 een verklaring van het Hof vereist is, moet dat door de conferentie vermeld worden, met de precieze gronden waarop sectie 67 van toepassing is.

Rechters die een plan beoordelen letten er op of de familie of de gemeenschap voldoende bescherming kan bieden, en of de principes van de wet toegepast lijken te zijn. Plannen moeten duidelijk omschrijven welke diensten er verleend moeten worden, en door wie. De geboden zorg en bescherming moet tot in detail omschreven staan. Het moet ook duidelijk zijn wat er gebeuren moet als er moeilijkheden ontstaan.

Als het Hof een verklaring heeft opgesteld onder sectie 67 en overweegt om een dienstverklaring op te stellen onder sectie 86, een steunverklaring onder sectie 91, een definitieve verklaring van voogdij onder sectie 101 of de aanstelling van een extra voogd onder sectie 110, moet het Hof bekijken of het plan in overeenstemming is met sectie 130 van de wet. Dus als een FGC vindt dat een dergelijke verklaring nodig is, of waarschijnlijk vereist is, moet het plan de gebieden bestrijken die in sectie 130 genoemd worden. Dat zijn:

- a) Specificeren welke doelen bereikt moeten worden voor het kind of de jongere, en het tijdsbestek waarbinnen deze doelen bereikt moeten worden.
- b) Bijzonderheden vermelden betreffende de diensten en de hulp die geboden moet worden aan het kind of de jongere of een ouder of voogd of verzorger.
- c) De personen of organisaties vermelden die dergelijke diensten en hulp kunnen bieden.
- d) Vermelden wat de verantwoordelijkheden van het kind of de jongere zijn, en wat de verantwoordelijkheden van de ouder(s), de voogd of de verzorger zijn.
- e) Vermelden wat de persoonlijke doelstellingen van het kind of de jongere, de ouder(s), de voogd of de verzorger zijn.
- f) Vermelden welke andere zaken voor het kind of de jongere van belang zijn wat betreft opvoeding en onderwijs, werk, ontspanning en welzijn.

g)

Wanneer wordt een plan niet overgenomen

Het kan gebeuren dat het plan niet realistisch is, gezien de ernst van de situatie. Of de FGC is niet op de juiste manier uitgevoerd, of heeft niet alle zaken besproken waardoor het Hof overtuigd kan worden dat de voorziene resultaten haalbaar en het beste voor het kind zijn. Het is van het grootste belang dat de FGC alle vereiste gebieden behandeld zodat het Hof de plannen zonder problemen of vertraging over kan nemen. Vertraging is uiterst schadelijk, daarom eist de wet dat alle besluiten die het kind of de jongere betreffen binnen een tijdsbestek dat past bij het tijdsbesef van het kind genomen en uitgevoerd moeten worden.

Het plan waarover de ouders het eens werden in *CYFS v H Children* is een voorbeeld van een plan dat niet voldoende bescherming bood gezien de ernst van de situatie. Het plan was ook niet gedetailleerd genoeg betreffende de manier waarop de voorgestelde bescherming geboden zou worden. De ouders waren zware drinkers. Op een gegeven moment werd de moeder, met haar kinderen waarvan de jongste vijf maanden oud was, aangetroffen terwijl ze over het stuur van het gezinsbusje gebogen lag, met een alcoholgehalte van 925 microgram in haar adem. De maximaal toegestane hoeveelheid tijdens het rijden is 400 microgram alcohol per liter adem. Het departement had al tien jaar met dit gezin te maken.

Het FGC plan was erop gericht om de bemoeienis van de CYFS te vermijden, met steun aan de ouders door de sociale dienst, de kerk en de whanau.

Het plan voorzag niet in een verklaring maar leunde eigenlijk op de belofte van de ouders dat ze zouden ophouden met drinken. Het gezin stond op het punt te verhuizen, en er was geen enkele aanwijzing waar de ondersteuning in hun nieuwe woonplaats vandaan moest komen. De rechter bepaalde dat het plan niet overboord gezet moest worden, en dat het vertrouwen dat de ouders in hun kerk en whanau als toezichthouders behouden moest blijven. Maar zonder toezicht van de CYFS bestond het risico dat het gezin uit het zicht zou verdwijnen en dat de kinderen gevaar zouden blijven lopen. Er werd een verklaring opgesteld, en de zitting werd verdaagd totdat er een nieuw plan werd ingediend waarin vermeld stond van welke diensten gebruik gemaakt zou worden.

In *Re Children* besloot een FGC dat de kinderen bij de grootouders geplaatst zouden worden en dat die de voogdij over de kinderen zouden krijgen. Ook hier werd het plan niet overgenomen, gedeeltelijk omdat de familie probeerde om hulp van de Staat in een toezienende rol af te wijzen. Het was onduidelijk of de grootouders de voorstellen van het Departement wel helemaal begrepen. Om het plan goed te keuren was het vereist dat de grootouders begrepen waar ze mee instemden, en dat was niet het geval. De kinderen waren tien en hadden ongetwijfeld een eigen beeld van hun toekomst. Het Hof wilde kennis nemen van dat beeld, maar de familie wenste de kinderen niet 'bloot te stof kon ellen' aan de omgeving van het Hof. Dat werd begrijpelijk

maar onacceptabel genoemd. Het Hof kon de belangen van de kinderen niet goed behartigen als degenen waar het om ging zich van het Hof afzijdig hielden.

In het Jeugdhof moet het Hof ook beslissen of de uitkomst van een FGC dermate extreem of zwak is dat het niet vergelijkbaar is met de resultaten van FGCs in vergelijkbare gevallen. Het Hof beschikt over de mogelijkheid om bevelen toe te voegen als een jeugdrechter van mening is dat de ernst van de overtreding dat vereist. In *Police v XD32* werd een jongere beschuldigd van inbraak, het bezit van explosieven en het vervaardigen van gevaarlijke stoffen. Er werd een FGC gehouden waarop ontslag volgens sectie 282 werd voorgesteld, wat betekent dat de aanklacht wordt ingetrokken en wordt behandeld alsof hij nooit is ingediend. Kort daarna werden er weer misdaden gepleegd en opnieuw werden er gevaarlijke stoffen aangetroffen die met X in verband werden gebracht. Toen verscheen X voor de jeugdrechtbank. X werd gewaarschuwd voor de gevolgen van verdere misdrijven en kreeg te horen dat de politie niet langer achter ontslag volgens sectie 282 stond. Vervolgens brak X in bij de plaatselijke middelbare school, hij werd gearresteerd en aangeklaagd voor inbraak, het bezit van explosieven en het vervaardigen van gevaarlijke stoffen. De familie van X wilde niet dat hij een strafblad kreeg. Een nieuwe FGC liep nergens op uit omdat de familie ontslag van rechtsvervolging wilde maar de politie tot vervolging over wilde gaan. De rechter was van mening dat ontslag volgens sectie 282 niet in aanmerking kwam, dus het plan van de eerste FGC kon niet uitgevoerd worden. De ernst van de misdrijven en het belang van de samenleving vereisten strafvervolging.

De FGC moet zeker stellen dat het plan waarover overeenstemming bereikt wordt inderdaad uitgevoerd kan worden. In *Politie v C (een jongere)* was het voor het Hof onmogelijk om de uitspraak te doen die door de FGC werd voorgesteld. Het plan vroeg om een taakstraf van 200 uur waarop door een met name genoemde persoon toezicht gehouden moest worden. Die persoon vroeg een vergoeding van \$2000 maar het Departement kon hoogstens \$750 per taakstraf besteden. De rechter zei dat door het overnemen van het plan een situatie zou ontstaan die het hof in verlegenheid kon brengen, omdat de wet gebruikt werd om een individu te laten profiteren van het ongeluk van een jongere. Het Departement mocht niet instemmen met de aanstelling van supervisors die verdienen aan toezichhouden. Het was onjuist om, zoals aan het Hof werd aangeboden, de taakstraf te verminderen tot 75 uur om binnen het budget te blijven. Helaas moest de FGC opnieuw bijeenkomen om een andere uitkomst aan te bevelen of een andere persoon aan te wijzen om toezicht te houden gedurende de 200 uren. Dit veroorzaakte vertraging, wat voorkomen had kunnen worden als het oorspronkelijke plan in overeenstemming was geweest met de eisen die bij het Departement bekend waren.

Een rechter moet misschien factoren in overweging nemen die de FGC niet goed kan beoordelen, zoals het belang van de gemeenschap. In *W & Ords v Registrar of Tokoroa Youth Court* nam de rechter van het Jeugdhof de beslissing om negen jongeren naar het Districtshof te verwijzen om ze te vonnissen, in strijd met de aanbevelingen van een FGC die wilde dat het Jeugdrechtshof uitspraak zou doen. Er werd hoger beroep tegen dit besluit aangetekend. Er werd gesteld dat terwijl de houding van de slachtoffers, de reactie van de politie en de aanbevelingen van de FGC duidelijk zaken zijn die door een rechter van de Jeugdrechtbank in overweging worden genomen, de rechter van het Districtshof niet gehouden is om het plan uit te voeren. In diens overwegingen wordt meegenomen welk belang van de gemeenschap misschien niet tijdens de FGC ter sprake is gekomen.

Hier had de rechter alle relevante zaken in overweging genomen, en was tot de slotsom gekomen dat het in het algemeen belang was dat het Districtshof vonnis moest wijzen. Er diende die dag een hele reeks gelijksoortige zaken, met dertien aanklachten wegens gewelddadige beroving. De rechter had het recht om te concluderen dat misdaad een alarmerend niveau bereikt had en dat het publiek minder onder druk moest komen te staan. Het hof zocht ook een leidraad betreffende het soort veroordeling dat geschikt was voor jongeren die dergelijke misdrijven plegen.

Het aantal mogelijke veroordelingen waarover het Districtshof beschikte was groter, waarbij de aanbevelingen van een FGC nog steeds gewicht in de schaal kunnen leggen. In hoger beroep bleef de beslissing om de aanbevelingen van de FGC niet over te nemen overeind.

Uitvoering van het plan zeker stellen

Een van de functies van de conferentie is om de besluiten die genomen zijn te evalueren, om er zeker van te zijn dat ze op de juiste manier worden uitgevoerd. Misschien horen toezicht door en toewijding van sociaal werkers bij het uitvoeren van plannen en het evalueren ervan, bij de belangrijkste aspecten om deze wet goed te laten werken.

Als er sprake is van door het Hof vereiste maatregelen, moeten die maatregelen na een half jaar of een jaar geëvalueerd worden. Dit zorgt ervoor dat families de verantwoordelijkheden die ze bij een FGC op zich hebben genomen ook ten uitvoer brengen en ook dat de Staat verantwoording moet afleggen als de reactie van hun kant niet toereikend was.

In sommige situaties worden plannen die effectief zouden kunnen zijn gewoonweg niet uitgevoerd en moet het Hof meer controle uitoefenen. Je kunt wel met een prima plan komen, maar waar het op aankomt is de uitvoering van dat plan. Een plan

dat echt effectief is vereist de 'inkoop' van de mensen die handelend moeten optreden. Het Departement is verplicht om elk plan uit te voeren dat op een FGC wordt gemaakt tenzij het overduidelijk onuitvoerbaar is of in tegenstrijd is met de grondslagen van de wet.

Helaas is dit niet altijd zo duidelijk als men zou hopen. Er zijn vaak chronische tekorten die ondanks de beste inspanningen van het Departement betekenen dat een plan niet uitgevoerd kan worden. In *Re C36* bijvoorbeeld besloot een FGC dat een kind een korte uithuisplaatsing buiten het gezin en een gedragstraining nodig had.

CYFS waren niet in staat om te bepalen welke training volgens sectie 130(c) nodig was, omdat er geen trainingen beschikbaar waren. CYFS waren ook niet in staat om binnen drie maanden een psychologisch onderzoek te laten uitvoeren. Dit was in strijd met sectie 5(f), waarin geëist wordt dat beslissingen worden uitgevoerd binnen een tijdsbestek dat overeenkomt met het tijdsbesef van kinderen.

Er waren ernstige problemen met de voorzieningen binnen het departement en de plaatselijke dienstenaanbieders. Na de hoorzitting was het nodig om het departement de tijd te geven om een plan in te dienen dat in overeenstemming was met sectie 130. Ongeveer twee maanden later werd een acceptabel plan ingediend. Het Hof kon niet veel meer doen dan het besluit publiceren in de hoop dat de situatie algemeen bekend werd en hopelijk zou verbeteren.

In andere situaties doen mensen niet wat ze beloofd hebben toen het plan werd opgesteld, en moet het Hof in actie komen. In *AD v SD37* bleven zowel beide ouders van een kind als het departement in gebreke bij het nemen van hun verantwoordelijkheden zoals die tijdens een FGC waren overeengekomen, en het Hof moest het plan middels een vonnis tot uitvoer laten brengen. Tijdens een evaluatie in juli 2004 was besloten dat het kind permanent bij de vader zou blijven. In juni 2005 besloten de moeder en de vader op eigen gezag dat het kind bij de moeder zou blijven, omdat een ander kind bij de moeder ingetrokken was en ze het belangrijk vonden om de kinderen niet uit elkaar te halen. De sociaal werker was van mening dat dit ontoelaatbaar was en dat de kinderen onmiddellijk moesten worden weggehaald, in overeenstemming met het oorspronkelijke plan. Deze sociaal werker nam echter ontslag, en door een samenloop van omstandigheden was de vervanger niet in staat om het gezin goed in de gaten te houden.

De zaak kwam voor de rechter en die besloot dat het kind bij de vader geplaatst moest worden en dat het Hof moest ingrijpen om dat te laten gebeuren, want als dit aan het departement werd overgelaten was het duidelijk dat er niets zou gebeuren binnen een tijdsbestek dat voor het kind begrijpelijk was.

De rechter vaardigde een voogdijbevel uit ten gunste van de vader, door een bezoeksregeling in te stellen waardoor het kind steeds vaker en uiteindelijk uitsluitend door de vader verzorgd zou worden.

Gebruik van het FGC-model bij onenigheid over zorg voor kinderen

De FGC is een manier om familieleden bijeen te brengen om hun eigen oplossingen te bedenken. Bij de beste oplossingen worden vaak familieleden ingeschakeld. Dit heeft betrekking op allerlei terreinen van het gezinsleven, niet alleen wanneer er sprake is van zorg en bescherming of jeugdrecht. FGC zou met succes geïmplementeerd kunnen worden op andere gebieden van familieonenigheid. Als families de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor hun eigen familiegroep kunnen we misschien betere resultaten bereiken dan wanneer we de aandacht uitsluitend op de direct betrokken partijen richten.

Kinderen moeten betrokken worden wanneer het Hof bemiddelt bij scheidingen. De wet Zorg voor kinderen werd in 2005 van kracht. Deze wet moderniseerde de wetten betreffende zorg voor kinderen en voogdijschap. De wet legt er de nadruk op dat kinderen bepaalde rechten hebben, een daarvan is het recht om deel te nemen aan besluitvorming die invloed op hun leven heeft. Het Hof heeft de opdracht gekregen om kinderen een redelijke mogelijkheid te bieden om hun mening te uiten, en met die mening moet rekening gehouden worden. Het Hof beschouwt dit als een zware verantwoordelijkheid. We nemen het op ons om te verzekeren dat kinderen bij het proces rond de gebeurtenissen betrokken worden op een manier die past bij hun individuele persoonlijkheid en omstandigheden.

Slechts in 5% van de gevallen is het nodig dat het Hof een besluit neemt. Het grootste deel, 74% van alle uitspraken van het Hof, wordt gedaan met instemming van de partijen nadat een oplossing is bereikt bij de bemiddelingsafdeling van het Hof. Dit is precies de manier waarop het systeem bedoeld is te werken, waarbij de partijen in de meeste gevallen hun eigen conflicten oplossen met behulp van de bemiddelingsdiensten. Het Hof is alleen bedoeld om in de meest moeilijke en spoedeisende zaken te beslissen, waar ouders en voogden dat zelf niet kunnen.

Er is een probleem ontstaan omdat de wetgeving betreffende counseling en bemiddeling niet op dezelfde manier gemoderniseerd is als de wet Zorg voor kinderen de gang van zaken bij het Hof gemoderniseerd heeft.

De wet Family Proceedings 1980 voorziet niet in de deelname van kinderen tijdens bemiddeling. Zodoende filtert de focus van

de wet Zorg voor kinderen betreffende het recht van kinderen om deel te nemen slechts bij een klein aantal kinderen door. Kinderen zouden veel vaker dan nu het geval is betrokken moeten worden bij bemiddeling door het Hof.

Een mogelijke oplossing is een FGC-achtige bijeenkomst als deel van de bemiddeling. Dit zou kinderen in staat stellen om betrokken te worden bij zaken waarin geen hoorzitting vereist is. Behalve het betrekken van kinderen zou een conferentie ook andere familieleden in staat stellen hun betrokkenheid te tonen. Een doel van de wet Zorg voor kinderen is het aandeel dat andere familieleden kunnen hebben in de zorg voor de kinderen te erkennen. Sectie 4 stelt dat het welzijn en dat wat het beste is voor het kind voorop staan in de overwegingen. Sectie 5 geeft vervolgens enige richtlijnen over wat er in overweging moet worden genomen wanneer bepaald wordt wat het beste voor een bepaald kind is. Twee van de zes hoofdzaken in sectie 5 houden verband met de verhouding tussen het kind en de rest van de familie of familiegroep. De eerste stelt dat een kind een stabiele en langdurige relatie met zijn of haar familie, familiegroep, whanau, hapu, of iwi moet hebben. Verder moet deze relatie behouden en versterkt worden, en leden van deze groepen moeten worden aangemoedigd om deel te nemen in de zorg voor het kind, de opvoeding en ontwikkeling. Het lijkt duidelijk dat, om zeker te stellen dat deze principes in praktijk gebracht worden, de uitgebreide familie actief deel moet nemen aan het besluitvormingsproces om te bepalen hoe ze deel kunnen worden van het leven van het kind. Dit zou ook een grotere mate van betrokkenheid van de whanau toestaan, wat in overeenstemming is met de manier van leven van veel Maorifamilies en families uit de Pacific. Een FGC is een beproefd en makkelijk in te passen mechanisme om dit te realiseren. Rechteren hoeven dan alleen een uitspraak te doen wanneer er geen overeenstemming bereikt wordt, of als de overeenkomst duidelijk niet in het belang van het kind is. Ouders kunnen ook profiteren van het horen van de mening van anderen die betrokken zijn en voor enige objectiviteit kunnen zorgen wanneer er besluiten genomen moeten worden gedurende de moeilijke bemiddelingsperiode. Beslissingen kunnen worden gebaseerd op betrouwbare informatie die door professionals zoals leerkrachten en psychologen verstrekt wordt.

Conclusie

De FGC markeerde een verschuiving van de macht van de staat naar betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de familie. Onder de wet CYPF zijn deelname en controle door de familie een centraal principe, en de FGC is de voornaamste manier om dit principe tot uitvoer te brengen. Voor zover mogelijk moet een familie zelf de verantwoordelijkheid voor de eigen kinderen nemen, en de staat moet hulp verlenen voor zover dat nodig is. Natuurlijk moet de staat in de meest ernstige gevallen een meer centrale rol spelen maar dat blijft beperkt tot noodsituaties. Het is van cruciaal belang om te herkennen wanneer er sprake is van een noodgeval, de doelstelling om de familie zeggenschap te geven moet niet automatisch worden toegepast als dat nadelig voor de betrokken kinderen is.

FGCs kunnen op zich voldoende zijn om een oplossing te bereiken. Wanneer het Hof bij gevallen betrokken moet worden zullen rechteren het volste vertrouwen in de uitkomst van een FGC moeten tonen en zullen ze de besluiten van de familie overnemen, behoudens in zeer zeldzame gevallen. De uitkomsten van een FGC moeten overeenstemmen met de richtlijnen van de wet, maar om de details in te vullen kan de familie allerlei mogelijkheden aandragen die bij hun individuele behoeften passen. Een van de belangrijkste aspecten om zeker te weten dat een FGC resultaat heeft is om het plan te evalueren. Er moet handelend worden opgetreden om de situatie zoals die voor een FGC bestond te verbeteren, het is verder cruciaal om de voortgang van de familie in de gaten te houden nadat een beslissing is genomen zodat het kind de zorg en bescherming ontvangt waarover overeenstemming bereikt is.

Gezien het succes van FGC op het gebied van zorg, bescherming en jeugdrecht, lijkt het logisch om te kijken naar de mogelijkheid om dit model te gebruiken op andere terreinen waar gezinnen de hulp van het Hof nodig hebben. Ik hoop dat het hier gedane voorstel om FGC te gebruiken als manier om kinderen en familie in bredere zin bij particuliere zorg voor kinderen en familie-aangelegenheden te betrekken een basis kan vormen voor discussie.