

---

## Máté János

# Gyermekvédelem Hollandiában

A közelmúltban, az Overijssel megyei „de Ambelt” Alapítvány Ifjúságvédelmi Központjának meghívására a Pest Megyei Önkormányzat munkacsoportja szakmai tanulmányúton vett részt, melynek során a holland gyermek- és ifjúságvédelem jelenlegi működésével ismerkedett. Miután a tárgyban folyó törvényelőkészítési munka hazánkban a „*Gyermekek a jognak asztalánál*” című anyag megjelenésével (ez az anyag a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és a Gyermekérdekek Magyarországi Fóruma közös munkacsoportjának munkája), úgy tűnik, új lendületet kapott, ezért a továbbiakban a holland modell fő vonásait nemcsak a jelenlegi magyar gyakorlat, de az említett törvényjavaslat figyelembevételével is igyekszem szemügyre venni. Célom az, hogy – a teljesség igénye nélkül – olyan megoldásokat ajánljak megfontolásra, amelyek Hollandiában az egész rendszer hatékony működésének garanciái, és amelyek nálunk, sajnálatos módon, az új törvényjavaslatban sem nyertek kellőképpen teret.

### Független szakmai minőségi felügyelet

A holland gyermekvédelmi törvény *célja* (az igényeknek megfelelő, jó minőségű és összefüggő szolgáltatások biztosítása) és *fő alapelvei* (a gyermek életébe történő beavatkozás a lehető legcsekélyebb mértékű, és a lehető legrövidebb ideig tartó legyen, terepe minél közelebb essék a gyermek lakóhelyéhez; az intézmények pedig felelősek munkájuk minőségéért) már jelzik, hogy a barokkos magyar szabályozási stílussal ellentétben a hangsúly – amolyan puritán pragmatizmussal – a főbb kérdések egyértelmű tisztázásán van.

Ennek megfelelően óriási szerepet kap a gyermekvédelmi szolgáltatások megfelelő minőségének biztosítása. Erre azonban az egy parlamenti ombudsman (ez egyébként a magyar törvényjavaslat megoldása is) nem bizonyult elégségesnek. Ezért a holland törvény továbblépett, és egy olyan, a Parlamentnek felelős minőségi felügyeletet hozott létre, amely munkáját a törvényben előírt módon végzi (miután azonban ezt itt *fontos* kérdésnek tekintik, nem spóroltak a szabályozással, és nem bízták ezt egy alacsonyabb szintű jogszabályra). A minőségi felügyelet – amely

egyébként összesen 25 emberből áll – a következő szempontok betartását felügyeli az egyes gyermekvédelmi intézményeknél országsszerte: kliens-re-orientáltság (ebben a gyerekek mellett a szülők, rokonok stb. is benne foglaltatnak); a magánszféra védelme (intézménylátogatásaink során erről például a gyerekeket már előre értesítették); a panaszjog érvényesíthetősége; nyitottság illetve látogathatóság; megfelelő szakemberek alkalmazása; megfelelő lakókörmények; együttműködés a többi intézménnyel; s végül, de nem utolsósorban, az adott gyermekre szabott konkrét és szisztematikus gondozási terv, illetve az összesített intézményi évi beszámoló.

Mint látható, a minőségi felügyelet nem vizsgálja sem a pénzügyi, sem a higiénés, tűzvédelmi és élelmezési körülményeket (ebből különösen a pénzügyi szempontok alóli felszabadítás lényeges a szervezet szempontjából, hiszen a kettő együtt-szemlélése esetén csak a pénzügyi dominálhat!), hanem olyan szakmai mutatókkal dolgozik, mint a megfelelő diagnózis és elhelyezés, valamint a helyes gondozási módszerek és hatásvizsgálat. A fő szempont pedig a minőség fokozása a törvény által előírt összes mutató tekintetében.

A felügyelet munkamódszerei (kritikai kérdésfeltevések illetőleg tükrözés, helyszíni ellenőrzések, bejelentések és panaszok kivizsgálása, problémamegoldásra ösztönző megközelítés), jogai (vizsgálat lefolytatása, tanácsadás a szolgáltatást finanszírozónak, évi jelentés a Parlamentnek) és helyzete (önálló költségvetés és tevékenység, amelyhez a szakminiszter is csak az éves munkaterv szintjén adhat szempontokat, de nem utasíthat; valamint a Parlament felelősségrevonási joga) szintén részletesen előírtak a törvényben.

Ez a konstrukció egyébként négyéves gyakorlatra tekint vissza, és még az intézményvezetők véleménye szerint is jelentős mértékben hozzájárult a gondozás minőségének javulásához.

A megoldás importálhatóságáról csak annyit, hogy a magyar törvényjavaslatban is szerepel egy Országos Család-, Gyermek- és Ifjúságvédelmi Központ terve, amelynek – bár teljesen kidolgozatlanul – a magánszemélyek, társadalmi szervezetek által működtetett gyermekvédelmi intézmények felügyelethez lenne a feladata. Ebben a megoldásban nemcsak a diszkrimináció a meglepő – magán- és társadalmi igen, állami és önkormányzati nem –, de maga az a tény is, hogy az állami és önkormányzati fenntartásban lévő intézmények felügyeletéről egy szót sem ejt. Azt hiszem, hogy ennél a lehetetlen helyzetnél feltétlenül hasznosabb lenne a felügyeletnek holland mintára történő törvényi szabályozása.

### Megfelelő munkamegosztás a gyámi és az ellátó hálózat között

A másik nagyon fontos kérdés a szülői felügyeleti jog megszüntetése esetén annak megfelelő telepítése, illetve, ezzel összefüggésben, a gyámi hálózat feladatai. A jelenlegi magyar helyzetre – és ezen sajnos a törvényjavaslat sem változtat – alapvetően a gyámi hálózat túlnyomóan hatósági

jellege, és az intézmények – ezen belül is különösen a gyermek- és ifjúságvédő intézetek – egészségtelen túlsúlya jellemző.

Ezzel szemben a holland modellben a gyámi hálózat szolgáltató funkciói sokkal erősebbek. Ez főleg abból következik, hogy a szülői felügyelet bírósági megszüntetése után annak fontosabb részjogosítványai – így a törvényes képviselő és a vagyonkezelés – csak a gyámi hálózatra telepíthetők, amelynek az adott gyermekért felelős munkatársa az állandó kapcsolattartásért is felel (ellentétben a magyar helyzettel, ahol a „gyámhatóság” a gyermeket jelenleg intézeti, illetve a jövőben nevelői gyámságba veszi – utóbbi a törvényjavaslat megoldása –, de a gyámi hálózat gyermekkel való kapcsolattartása mindkét esetben ellehetetlenül).

Az ilyen módon tehermentesített gyermekvédelmi intézmények így aztán sokkal hatékonyabban tudnak a gondozásra koncentrálni, s a holland gyakorlatban a gyermek- és ifjúságvédő intézetek ottani megfelelőinek is kizárólag szakmai többletjogosítványai (diagnózis és gondozási terv meghatározása, valamint a megyei intézményrendszer különböző elemeinek szakmai koordinációja) vannak.

Ennek a megoldásnak a magyar adaptációját pedig a már említett természetes munkamegosztáson kívül (igazgatási és jogi feladatok a gyámi, míg szakmai és gondozási feladatok az ellátó hálózathoz) az is alátámasztja, hogy a gyámi hálózat megerősítése amúgy is elkerülhetetlen, és részben már meg is kezdődött folyamat.

### Lakossághoz közeli gyakorlati megvalósítás

A holland gyermekvédelmi gyakorlatot leginkább jellemző fő ismérvek: a gondozási formák komplex és differenciált jellege, valamint a feladatok rugalmas és közvetlen ellátása.

A gondozási formáknál a négy fő csoporton (prevenció, napközis, nevelőszülők és nevelőotthonok) belül még egyaránt további specializált egységekkel találkozunk. Ugyanakkor a rendszer komplex is, hiszen egységes irányításban szociális (pl. nevelőotthon), egészségügyi (pl. fogyatékos gyermekek otthona) és művelődési (pl. nehezebben nevelhető iskolája) elemek egyaránt megtalálhatók, ami a szakmai átjárást is sokkal egészségesebben biztosítja, mint a magyar helyzetre jellemző elkülönülés. A feladatok rugalmas ellátását az évenkénti lakossági igényfelmérésnek megfelelő célmeghatározások, míg a közvetettség az alapítványok útján történő finanszírozás illetve irányítás biztosítja.

Az alapítványokon keresztül történő feladatellátás egyébként nemcsak az állam vagy az önkormányzat intézményirányítási gondjait csökkenti, de egyúttal a helyi társadalmat is jobban bevonja.

Ez a konstrukció természetesen nem azt jelenti, hogy az állam illetve az önkormányzat kivonulna erről a területről, hiszen az alapítványok forrásainak kb. 80-90 %-át az előbbiektől hozzájárulásai jelentik. Ugyanakkor a konkrét irányítással járó aprólékos teendőktől állam és önkormányzat megszabadul, hiszen az a kuratórium dolga (amelyben azonban mindig

szerepel a helyi önkormányzat egy-egy prominens képviselője is). Miután pedig az alapítvány támogatása évről évre megújítandó, adott esetben – elégtelen működés nyomán – az megfelelően átcsoportosítható más alapítványokhoz. Ez természetesen azt is jelzi, hogy a holland nonprofit szféra a miénknél sokkal fejlettebb, ami viszont nem kis mértékben a kedvezőbb szabályozásnak is köszönhető. A lényeg mindenesetre az, hogy az állam és az önkormányzatok tevékenysége tehát jóval közvetettebb magyar megfelelőinél, s az alapítványi működtetés ráadásul jóval inkább „lakosságbarát”.

Az elmondottakat gyakorlati példával is alátámasztandó, néhány jellemző vendéglátóinkról, a „de Ambelt” Alapítványról.

Az alapítvány a mintegy 50 000 lakosú megyeszékhely, Zwolle körzetében a gyermekvédelmi ellátó hálózat domináns eleme. Az említettek közül két fő csoportban nyújtanak szolgáltatásokat. Központi Irodájuk – 15 fős stábbal – a felvételt és a diagnózist, valamint a stratégiai irányítást végzi (a 15 főben az igazgató és 3 helyettese is benne van). Van még egy Gyógypedagógiai Központ, kb. 300 gyerekkel és 75 tanárral; egy Nehezen Nevelhető Iskola, kb. 200 gyerekkel és 25 tanárral; egy Egészségügyi Gyermekotthonuk, kb. 30 gyerekkel és 15 gondozóval; több napközi otthonuk kb. 40 gyerekkel és 10 gondozóval, és végül egy négyfokozatú nevelőotthoni részlegük, kb. 120 gyerekkel és 30 gondozóval.

A különböző egységeknél folyó munkáról az igazgató 6 hetenként beszámol az Alapítványt irányító 8 fős kuratóriumnak, rendszeres kapcsolatot tart az önkormányzatokkal és a minőségi felügyelettel valamint a gyámi hálózattal (hogy csak a fontosabbakat említsem), de a konkrét gondozási munkába nem avatkozik be, és abban a részlegeknek nagyfokú önállóságuk van.

Természetesen ez a gyakorlati komplexitás, differenciáltság és közvetett irányítás nem írható elő a készülő törvényben (bár annál a szűk felfogásnál, amelyet a törvényjavaslat képvisel, kétségtelenül lehetne többet is vállalni, különösen, ami az alapítványok szerepét illeti). Ugyanakkor nem véletlen, hogy Magyarországon is egyre szaporodik az alapítványok száma a gyermekvédelem területén, még a jelenlegi, a nonprofit szférát nem igazán segítő szabályozás ellenére is. A fő ok – miként a holland modellben is – az, hogy ez a forma sokkal közelebb áll a lakossághoz, mint a jelenlegi, ahol a települési és megyei önkormányzatok (rosszul értelmezett presztízs-okokból) számtalan esetben kizárólag a másiktól várják egyes feladatok ellátását. Alapítvány esetében sokkal könnyebb az együttműködés, hisz így nem ennek vagy annak az önkormányzati szintnek az intézményéről, hanem egy független, a lakossági támogatást is maga mögött tudó formáról van szó.

Végezetül nyilvánvaló, hogy a holland gyermekvédelem szolgáltatásával még hosszú ideig nem tudunk versenyezni. Ugyanakkor most, a gyermek- és ifjúságvédelmi törvény elfogadása előtt, mindenféleképpen meggondolandó néhány garanciális elem (így a minőségi felügyelet és egy, a jelenleginél „szolgáltatóbb” gyámi hálózat) átvétele a holland szabályozásból. Ez pedig viszonylag rövid távon elvezethet egy, a jelenleginél ke-

vésbé hatalmibb és jóval szolgáltatóbb hétköznapi gyermekvédelemhez, amelyben – a holland példához hasonlóan – kevesebb szót, de több és jobb munkát lehet találni.

### Létminimum most

Az Újpesti Családsegítő Központ ismét nyilvánosságra hozza létminimum-számításának eredményeit 1992. március 1-jei árakon számolva.

| Családtípus         | Családtagok létminimuma     | Összesen | Egy főre |
|---------------------|-----------------------------|----------|----------|
| Egyedülálló nő      | 13 783                      |          | 13 783   |
| Nyugdíjas nő        | 11 026                      |          | 11 026   |
| Egyedülálló férfi   | 13 597                      |          | 13 597   |
| Nyugdíjas férfi     | 10 877                      |          | 10 877   |
| Anya + 1 gyerek     | 11 319 + 9 157              | 20 476   | 10 238   |
| Házaspár            | 11 133 + 11 319             | 22 452   | 11 226   |
| Nyugdíjas házaspár  | 8 906 + 9 055               | 17 961   | 8 980    |
| Házaspár + 1 gyerek | 10 433 + 10 619 + 8 457     | 29 509   | 9 836    |
| Anya + 2 gyerek     | 10 619 + 2 x 8 456          | 27 531   | 9 177    |
| Házaspár + 2 gyerek | 10 174 + 10 360 + 2 x 8 198 | 36 930   | 9 232    |
| Házaspár + 3 gyerek | 9 999 + 10 184 + 3 x 8 022  | 44 249   | 8 850    |

1992 februárjában további két százalékkal növekedtek a minimális megélhetés költségei. A 12 hónappal ezelőtti 6752 Ft-os egy főre eső létminimumhoz képest 36,7 százalékkal növekedett a létminimum összege, amikor eléri a 9232 Ft-ot.

Egy négytagú család csaknem 37 ezer forintos létminimumszintjéből 5640 Ft-ot, azaz 15,3 százalékot fedez az állam által biztosított családi pótlék. Míg 1991-ben ennek a családnak (a családi pótlékon kívül) 21 868 Ft nettó jövedelemmel kellett rendelkeznie ahhoz, hogy a létminimum szintjét elérje, addig jelenleg ez az összeg 31 288 Ft kell hogy legyen. Ahhoz, hogy a létminimum szintjén tudjanak maradni, a család jövedelmét legalább 9420 Ft-tal kell növelni, ami nagyobb (102,0 százalék), mint a családban az egy főre eső létminimum, vagyis a család ötödik – legjobban fogyasztó – tagja az „inflációs veszteség” lenne.

Úgy néz ki azonban, hogy a családnak van egy hatodik tagja is, ez maga a költségvetés. A család 36 928 Ft-os nettó jövedelmét 49534 Ft-os bruttó jövedelem mellett tudja csak produkálni. Az elvonás 12 606 Ft. Ebből 7777 Ft a fizetendő személyi jövedelemadó (feltételezve, hogy az egyik szülő a jelenleg még adómentes minimálbérért dolgozik). A létminimum szintjén a kincstárnak fizetendő személyi jövedelemadó önmagában több, mint a kincstár által folyósított családi pótlék. Míg 1991-ben a létminimum szintjének adó-tartama 4849 Ft volt, ez 1992-re több mint 60 százalékkal növekedett. (Megjegyezzük, hogy tavaly az elvont adó kevesebb volt, mint a folyósított családi pótlék [5140 Ft].) Számításunkban figyelembe vettük a gyerekenkénti 1300 Ft-os adókedvezményt, ami ilyen szinten a két gyermek után 909 Ft-os elvonás-csökkenést eredményez.