

Uithuisplaatsing in Nederland en Zweden

Een vergelijkend onderzoek
naar overwegingen in de jeugdzorg

Mei 2005
Jolanda Wouters
Universiteit Utrecht

Inhoud

VOORWOORD

INLEIDING - 4 -

LITERATUURSTUDIE - 7 -

1 BESLUITVORMING - 7 -

1.1 FACTOREN DIE VAN INVLOED KUNNEN ZIJN OP BESLUITVORMING - 8 -

1.2 PROBLEMEN BIJ BESLUITVORMING - 10 -

1.3 POGINGEN TER OBJECTIVERING VAN HET BESLUITVORMINGSPROCES - 13 -

2 HISTORISCH KADER - 15 -

2.1 NEDERLAND - 16 -

2.2 ZWEDEN - 21 -

2.3 VERZORGINGSSTAAT IN NEDERLAND EN ZWEDEN - 27 -

2.4 VERGELIJKING - 30 -

2.5 CONCLUSIE - 33 -

3 BELEID & ORGANISATIE - 34 -

3.1 WETGEVING - 34 -

3.2 ZWEDEN - 35 -

3.3 NEDERLAND - 45 -

3.4 CONCLUSIE - 54 -

EMPIRISCH ONDERZOEK - 56 -

1 HET ONDERZOEK - 56 -

1.1 PROBLEEMSTELLING - 57 -

1.2 OPZET EN UITVOERING ONDERZOEK - 58 -

2 RESULTATEN - 71 -

2.1 DE WEG NAAR MOGELIJKE BESLUITVORMING - 71 -

2.2 OVERWEGINGEN EN BESLUITEN BIJ UITHUISPLAATSING - 88 -

3 CONCLUSIE EN DISCUSSIE - 114 -

3.1 CONCLUSIE - 114 -

3.2 DISCUSSIE - 120 -

4 EVALUATIE - 123 -

4.1 PROCESEVALUATIE - 123 -

4.2 PRODUCTEVALUATIE - 124 -

4.3 SUGGESTIES VOOR VERDER ONDERZOEK - 124 -

LITERATUURLIJST - 126 -

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN EN ZWEEDSE TERMEN - 135 -

BIJLAGEN - 136 -

SAMENVATTING - 150 -

SUMMARY - 154 -

Voorwoord

Dit onderzoek is tot stand gekomen in het kader van mijn afstudeerproject aan de faculteit Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Mijn belangstelling voor overwegingen die een rol spelen bij uithuisplaatsing van jeugdigen heeft zijn basis in mijn werk als sociaal pedagogisch hulpverlener, waar ik regelmatig geconfronteerd ben geworden met kinderen die in zeer complexe thuissituaties moesten opgroeien. De documentaire *'gevaarlijke moeders'* is de directe aanleiding geweest voor dit onderzoek. Hierin worden enkele gezinnen gevolgd waarin moeders op verschillende manieren een bedreiging voor hun kinderen vormen. De verhalen van deze gezinnen zijn schokkend en werpen een licht op enkele moeilijke dilemma's waarmee de jeugdzorg geconfronteerd wordt. De overweging een kind tegen de wil van ouders uit huis te plaatsen is zo'n dilemma. De achtergrond waartegen deze beslissingen genomen worden heeft mijn interesse gewekt en mij doen besluiten een vergelijkend onderzoek te doen in Nederland en Zweden.

Ondanks de bewuste keuze voor een wetenschappelijke studie, was het niet altijd gemakkelijk om als het ware 'uit de praktijk te stappen' en besluitvorming in de jeugdzorg vanuit een ander perspectief te bekijken. Daarbij wilde ik juist die kennis over de praktijk inzetten ten behoeve van dit onderzoek. Ik ben van mening dat dit met dit onderzoek gelukt is, mede dankzij de deskundige begeleiding.

Frits van Wel van de Universiteit Utrecht wil ik bedanken voor de bemoedigende woorden, waardoor ik na elk gesprek weer met vertrouwen en enthousiasme aan de slag ging. Ook de begeleiding vanuit het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn was zeer waardevol. Caroline Vink wil ik bedanken voor het leggen van de eerste contacten met Zweden. Ik wil haar en Carolien Konijn ook bedanken voor hun ondersteuning, het lezen en becommentariëren van mijn stukken en hun enthousiaste inbreng. Staffan Janson zorgde voor een warm welkom in Karlstad. Hij heeft mij wegwijs gemaakt in het systeem van de jeugdzorg in Zweden, meegedacht over mijn onderzoek en de eerste contacten gelegd met maatschappelijk werkers. Hiervoor ben ik hem zeer erkentelijk.

Ik ben veel dank verschuldigd aan de gezinsvoogden en kinderrechters in Nederland en de maatschappelijk werkers en rechters in Zweden voor hun medewerking aan dit onderzoek. Ondanks hun drukke werkzaamheden maakten zij allemaal geruime tijd vrij voor de interviews. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ook alle anderen die tijd hebben vrijgemaakt voor het delen van hun kennis over dit onderwerp wil ik op deze plaats bedanken.

Zowel in Nederland als in Zweden heb ik veel hulp gekregen bij het leggen van contacten, het aanvullen van mijn literatuur en het beantwoorden van al mijn vragen. Ik wil alle mensen bedanken, die ik niet bij naam genoemd heb, maar die zich belangeloos hebben ingezet om dit onderzoek mogelijk te maken.

Inleiding

Voor u ligt een onderzoek naar de overwegingen die een rol spelen bij het uit huis plaatsen van jeugdigen in Nederland en Zweden. Gezinsvoogden in Nederland en maatschappelijk werkers in Zweden houden zich dagelijks bezig met jeugdigen die wellicht niet kunnen opgroeien in hun biologische gezin. Ook rechters en kinderrechters uit Zweden en Nederland worden regelmatig geconfronteerd met aanvragen voor gedwongen uithuisplaatsingen. Een kind uit huis plaatsen is een ingrijpende beslissing die verschillende dilemma's met zich meebrengt.

Deze dilemma's en overwegingen van betrokkenen vinden plaats in de context van het huidige beleid, de organisatie van de jeugdzorg, de specifieke mogelijkheden rondom dwang en uithuisplaatsing en de heersende opvattingen in een land. Deze context is niet statisch, maar juist voortdurend in ontwikkeling. Huidige constructies en opvattingen kunnen daarnaast niet los worden gezien van de historische context. Interventies lossen elkaar af alsof het 'modes' zijn, maar er is vaak wel een zekere logica in te ontdekken (Abma & Van Wel, 2003).

Het is echter niet makkelijk de praktijk juist weer te geven. Volgens Vinnerljung en Hessle (1999) zijn concepten als jeugdzorg, jeugdbescherming, kindermishandeling en verwaarlozing zo ingebed in de wettelijke, politieke en professionele discours, in dagelijks taalgebruik, in culturele en tijdsgerelateerde contexten, dat pogingen om ze zorgvuldig te beschrijven vaak falen. Veel studies wijzen uit dat er wijdverbreide culturele onenigheden zijn over kwesties als wat mishandeling is en wanneer welke interventies acceptabel zijn. Ook percepties van behoeften van jeugdigen en wat in het belang is van het kind variëren tussen culturen in bepaalde perioden.

'All this means that the chance of placement, and in line with that, the chance of a stay in a foster family or residential setting varies a great deal and is in part dependent on the country or the area children live in. This difference, it is assumed, is connected with differences in tradition, in cultural and religious affinities among the populations, on policy and rulings by governments and -partly as a reflection of this- in the kinds of services available for child and youth care.' (Knorth & Van de Bergh, geciteerd in Knorth, 1998, p.117)

Voorgaande benadrukt dat overwegingen die een rol spelen bij beslissingen over uithuisplaatsing, niet los kunnen worden gezien van de landelijke context waarin deze beslissingen plaatsvinden.

Aanleiding voor dit onderzoek is de Nederlandse documentaire 'gevaarlijke moeders', waarin gevolgen van het al of niet ingrijpen van hulpverleners en andere betrokkenen in gezinnen in beeld wordt gebracht. Dit riep de vraag op waarom ingrijpen in gezinssituaties in Nederland zo beladen is en hoe de landelijke context daarin een rol speelt. Dit onderzoek tracht overwegingen en beslissingen over uithuisplaatsing van jeugdigen te plaatsen in het brede kader van geschiedenis, beleid, organisatie en opvattingen in de jeugdzorg in Zweden en Nederland.

Waarom een onderzoek naar besluitvorming bij uithuisplaatsing? Er zijn al verschillende nationale en internationale onderzoeken gedaan naar besluitvormingsprocessen in de

jeugdbescherming (Eijgenraam, Van der Steege & Metselaar, 2003; Ten Berge, 1998; Bouw & Van Dijk, 2002; Olsson & Ljunghill, 1997) en zelfs specifiek naar de besluitvorming rondom het uit huis plaatsen en terugplaatsen van jeugdigen (Knorth, 1998; Knorth, 1991; Van Dam & Ten Haaf, 1999). Hierbij wordt vaak vanuit één invalshoek of in een beperkte omgeving onderzoek gedaan met als doel de verbetering en objectivering van besluitvormingsprocessen. Voor zover bekend zijn er weinig onderzoeken naar besluitvorming die een internationale vergelijking maken en besluitvorming plaatsen in een bredere context.

Internationaal sociaal onderzoek biedt de gelegenheid te komen tot meer inzicht in de sociale constructies in eigen land. De reden om onderzoek te doen in Zweden is dat Zweden, als één van de Scandinavische landen, bekend staat om een sterke verzorgingsstaat. Dit impliceert een veelheid aan voorzieningen op het gebied van gezondheid en welzijn, maar tegelijkertijd een grote inmenging in het leven van burgers. In Nederland wordt op veel van deze voorzieningen juist bezuinigd en kiest de overheid ervoor veel van de verantwoordelijkheden voor het welzijn van burgers weer terug te leggen bij deze burgers. Recent is de discussie in Nederland over het invoeren van een meldingsplicht bij kindermishandeling en een verbod op fysieke mishandeling van kinderen weer flink opgeblaaid. Dit levert echter geen echt dwingende maatregelen op als in Zweden. Sinds enkele decennia heeft zich in Nederland een trend ontwikkeld waarin steeds minder gedwongen wordt ingegrepen in gezinnen en er steeds meer geïnvesteerd wordt in de samenwerking met ouders. Ook Kohnstamm bevestigt dit beeld.

'De Nederlandse overheid heeft het Verdrag inzake de Rechten van het Kind ondertekend en zich daarmee uitgesproken tegen het gebruik van geweld jegens kinderen, daar tegenover lijkt zij het recht op autonomie van de ouders voorrang te geven.' (Kohnstamm, 2002, p.22)

Dit verschil in, al of niet dwingende, bemoeienis van de overheid met gezinnen maakt een vergelijking tussen beide landen interessant. Het al dan niet gedwongen uit huis plaatsen van jongeren is een bemoeienis met het gezinsleven die ook de publieke opinie niet ongemoeid laat. Volgens Van Montfoort (1994) speelt de media een niet geringe rol in het op de agenda zetten van sociale problemen, het vertolken van de visies van degenen om wie het gaat en het inrichten van het publieke debat rond affaires. Schandalen in de jeugdzorg zijn vaak de aanleiding om onderwerpen onder de aandacht te brengen. Voorvallen als de moord op de driejarige Savanna en het gezinsdrama in Roermond, roepen veel verontwaardiging en discussie op en vestigen opnieuw de aandacht op het functioneren van de jeugdzorg.

Centrale vragen van dit onderzoek zijn:

- Welke overwegingen en dilemma's spelen een rol in de beslissing over uithuisplaatsing bij rechters en maatschappelijk werkers in Zweden en bij kinderrechters en gezinsvoogden in Nederland?
- Hoe kunnen deze overwegingen gerelateerd worden aan verschillen tussen Nederland en Zweden zoals die in de hypothese geformuleerd zijn?

Doel van deze scriptie is niet zozeer direct aanbevelingen te doen voor verbetering van de praktijk, maar een breder inzicht te verschaffen in hoe overwegingen en besluiten ten aanzien van het uit huis plaatsen van kinderen en de heersende opvattingen verklaard kunnen worden vanuit de context van de geschiedenis van de jeugdzorg, het huidige beleid en de organisatie

van de jeugdzorg. Dit onderzoek, bestaande uit een literatuurstudie en een empirisch gedeelte, pretendeert niet volledig te zijn. Het is een verkenning, een poging nieuw inzicht te verschaffen door besluitvorming ten aanzien van uithuisplaatsing in een ander kader te plaatsen. Voor dit onderzoek is een uitgebreide literatuurstudie gedaan naar het historische, beleidsmatige en organisatorische kader waarin beslissingen over uithuisplaatsing plaatsvinden. Daarnaast is empirisch onderzoek gedaan in de vorm van interviews met gezinsvoogden en kinderrechtshouders in Nederland en maatschappelijk werkers en rechtshouders in Zweden over overwegingen en opvattingen ten aanzien van beslissingen bij uithuisplaatsing.

Voor het doen van dit onderzoek is gebruikgemaakt van literatuur over het opzetten, uitvoeren en de verslaggeving van wetenschappelijk onderzoek ('t Hart, Van Dijk, De Goede, Jansen & Teunissen, 1998; Baarda, De Goede & Teunissen, 1995).

De literatuurstudie begint met een hoofdstuk over besluitvorming. Hierin worden de problemen die besluitvorming kent en de daarvoor aangedragen oplossingen in bestaand onderzoek besproken. Dit hoofdstuk dient tevens als inleiding, waarbij dit onderzoek ingekaderd wordt in de bestaande onderzoeken over besluitvorming in de jeugdzorg. In het tweede hoofdstuk wordt de geschiedenis van de jeugdzorg in beide landen omschreven, waarbij ook aandacht is voor het ontstaan en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in beide landen. Voor de beschrijving van de geschiedenis is voornamelijk gebruikgemaakt van schriftelijke informatie, zoals beleidsdocumenten, wetteksten, wetenschappelijke artikelen en boeken. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een vergelijking en conclusie. In het derde hoofdstuk wordt de huidige wetgeving en de organisatie van de jeugdzorg in beide landen omschreven. Het uithuis plaatsen van jeugdigen heeft hierbij als kader gediend voor de keuze voor het beschrijven van bepaalde onderwerpen. Het was moeilijk Engelstalige geschreven informatie te vinden over de Zweedse situatie. Voor dit hoofdstuk is naast schriftelijk materiaal ook gebruikgemaakt van informatie uit gesprekken met onderzoekers en professoren die gespecialiseerd zijn op het gebied van jeugdbescherming. Ook dit hoofdstuk eindigt met een vergelijking en conclusie.

Het empirische gedeelte begint met een hoofdstuk waarin het onderzoek wordt ingeleid, de probleemstelling en doelstelling aan bod komen en verdere achtergrondinformatie over het onderzoek wordt gegeven. In het tweede hoofdstuk worden de resultaten van de interviews uitgewerkt en wordt een eerste vergelijking en analyse gemaakt. In het derde hoofdstuk zullen de resultaten van de literatuurstudie en het empirisch onderzoek samengevoegd worden in de conclusie en discussie. Het laatste hoofdstuk is een evaluatie van het onderzoek en het onderzoeksproces en eindigt met aanbevelingen voor verder onderzoek.

Literatuurstudie

De literatuurstudie is gebaseerd op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoofdstuk 1: -Wat is bekend uit bestaand onderzoek over besluitvorming in de jeugdzorg, en specifiek de besluitvorming bij uithuisplaatsing van jeugdigen?
- Hoofdstuk 2: -Welke ontwikkelingen in de geschiedenis hebben geleid tot de huidige organisatie en het beleid van de jeugdzorg in Nederland en Zweden?
- Hoofdstuk 3: -Hoe ziet het huidige beleid in de jeugdzorg eruit in Nederland en Zweden?
-Hoe is de jeugdzorg in Nederland en Zweden georganiseerd?

1 Besluitvorming

Ter introductie van het onderwerp van deze scriptie zullen in dit eerste hoofdstuk de theorieën over factoren die een rol spelen bij besluitvorming in de jeugdzorg, de problemen die besluitvorming met zich meebrengt en de daarvoor aangedragen oplossingen verhelderd worden aan de hand van de bestaande onderzoeken.

Uit eerdere onderzoeken naar besluitvorming blijkt het belang van besluitvorming voor het gehele proces van hulpverlening. Al aan het eind van de jaren 50 werd voor het eerst gesuggereerd dat sociaal wetenschappelijk onderzoek in de jeugdzorg veel aandacht moest besteden aan het proces van besluitvorming, zodat richtlijnen voor besluitvorming konden worden ontwikkeld (Jones, 1993). Inmiddels wordt er al enkele decennia onderzoek gedaan naar besluitvorming in de jeugdzorg. In eerste instantie richtte dit onderzoek zich vooral op het verloop van diagnostische beslissingen, maar de laatste jaren heeft er een verbreding van dergelijk onderzoek plaatsgevonden.

Volgens Rispens is besluitvorming een cruciaal thema omdat zij dient als garantie voor professionaliteit (Rispens, 1995). Beslissingen door hulpverleners, met name die over uithuisplaatsingen hebben grote gevolgen voor ouders en kind. Objectivering en een heldere legitimering zijn daarom van groot belang.

Besluitvormingsonderzoek is zeer divers en richt zich op ‘*verschillende dimensies uit het proces van professionele hulpverlening*’ (Rispens, 1995, p.145). Ook Knorth & Pijnenburg benadrukken de complexiteit en diversiteit van besluitvormingsprocessen, waarbij uiteenlopende vragen als ‘*die naar de adequaatheid van de beslissingsprocedure, naar de inhoudelijke kennis die in een beslissing verdisconteerd wordt, naar de invloed van cognitieve en sociaal-emotionele processen op besluitvorming en naar de beroepsethische implicaties van beslissingen*’ een rol spelen (Knorth & Pijnenburg, 1995, p.61). Zo zijn er onderzoeken naar het beslissingsgedrag van hulpverleners, beslissingsmotieven van hulpverleners, cliëntkarakteristieken die de kans op een uithuisplaatsing vergroten, de ontwikkeling en evaluatie van instrumenten ter ondersteuning van een beslissing (Steenman, Pelzer & Bruyn, 1993) en onderzoeken naar de populatie wel en de populatie niet uit huis geplaatste jeugdigen. Evaluatieonderzoeken naar interventies leveren indirect ook een bijdrage aan besluitvorming, omdat meer kennis over de effecten van bepaalde interventies en betere

richtlijnen voor wanneer welke hulp het meest geschikt is, het besluitvormingsproces zal ondersteunen en verbeteren. Er is een beperkt aantal internationaal vergelijkende onderzoeken gedaan naar besluitvorming in de jeugdzorg (Jones, 1993; Hetherington, Cooper, Smith & Wilford, 1997; Weightman & Weightman, 1995) Onderzoeken die Nederland en Zweden op dit punt vergelijken zijn niet bekend.

1.1 Factoren die van invloed kunnen zijn op besluitvorming

Besluitvorming beslaat als het ware het hele proces van hulpverlening en kan plaatsvinden op verschillende niveaus. Zoals hierboven besproken zijn er verschillende soorten onderzoek uitgevoerd aangaande besluitvorming in de jeugdzorg. Dit heeft geleid tot verschillende inzichten in het proces van besluitvorming. Volgens Knorth is het besluitvormingsproces eerder pragmatisch dan rationeel.

'The placement of children in different settings seems primarily to be a function of system factors, such as the availability of placements, rather than characteristics of children and families.' (Friedman & Street, geciteerd in Knorth, 1998, p.123)

Het al of niet uit huis plaatsen van een kind is misschien wel één van de belangrijkste besluiten in de jeugdzorg. Het betreft een complexe beslissing omdat zowel het recht van het kind op een goede ontwikkeling als het recht om op te groeien bij zijn eigen ouders een rol spelen (Ten Berge, 1998).

Verschillende factoren blijken van invloed op de beslissing tot uithuisplaatsing en op de implementatie van de keuze voor een specifieke plaats. De volgende factoren worden in verschillende onderzoeken genoemd:

- **Cliëntfactoren.**

Volgens de meeste auteurs hangt de uithuisplaatsingsbeslissing uiteindelijk af van hoe het gezinsmilieu wordt beoordeeld (Knorth, 1995). Een uitgebreid aantal risico-indicatoren voor uithuisplaatsing komt in verschillende onderzoeken aan de orde, zoals de leeftijd van het kind, familierelaties, scheiding van ouders, de ernst van verwaarlozing of mishandeling en het risico op voortdrijving van deze handelingen, de mogelijkheid tot samenwerking van hulpverleners met de primaire verzorger(s), de hulpverleningsgeschiedenis, het lichamelijke en psychische functioneren van de primaire verzorger(s), de ouder-kindrelatie, de mate van sociale ondersteuning, sociaal-economische problemen, etniciteit, etc. De afweging draagkracht-draaglast is hierbij een belangrijke factor. Cliëntfactoren spelen dan wel een sleutelrol, individuele beslissers komen in vergelijkbare cases lang niet altijd tot eenzelfde besluit. Knorth (1998) werpt zelf een ander licht op het belang van cliëntfactoren door te stellen dat deze lang niet allesbepalend zijn.

'Op grond van verschillende onderzoeken ontstaat de indruk dat het beslissingsproces in aanvang overwegend door cliëntgerelateerde factoren en overwegingen wordt gestuurd ('Wat is er aan de hand?' en 'Is uithuisplaatsing gewenst voor kind en ouders?'), terwijl bij het verder uitvoering geven aan dit proces steeds meer niet-clientgerelateerde factoren een rol gaan spelen.' (Knorth, 1995, p.81)

Het opkomen van de gedachte aan uithuisplaatsing is afhankelijk van de problematiek van het cliëntsysteem, terwijl het daadwerkelijk inzetten van de plaatsing afhankelijk is van wat er in het werkgebied van de plaatsers aan mogelijkheden is en welk beleid er op dit punt wordt gevoerd in het betreffende land(deel) en in de plaatsende instelling.

- **Systeemfactoren.**

Systeemfactoren spelen, volgens Knorth (1991), pas op een later tijdstip in het besluitvormingsproces bij uithuisplaatsing een rol en lijken vooral een rol te spelen bij de keuze voor een specifieke instelling of bij de afweging van plaatsing in een residentiële setting of in een pleeggezin. Voorbeelden van systeemfactoren zijn de ligging van de voorzieningen, eventuele wachtlijsten en de behandelmogelijkheden. De voorzieningencontext kan uiteindelijk bepalend zijn voor waar een jongere terecht komt. Daarnaast is kennis van de sociale kaart ook van invloed op de keuze voor een bepaalde voorziening. Volgens Knorth (1995) is deze kennis vaak verouderd waardoor een beslissing minder objectief is dan wenselijk. Een zo objectief mogelijk beslissing vereist dat alle mogelijke opties bekend zijn en dat is volgens onderzoek vaak niet het geval. Naast gericht zoekgedrag speelt toeval dus ook een rol in het beslissingsproces (Knorth, 1995). Het lijkt erop dat het gebrek aan beschikbaarheid van plaatsen ook van toenemende invloed is op beslissingen en implementatie van plaatsingen (Knorth, 1998).

'De moeite die het realiseren van een oplossing kost of de mate waarin hulpopties al dan niet beschikbaar zijn vormen, zo mogen we veronderstellen, factoren die sterk bepalen in welke richting naar een oplossing voor een jeugdige wordt gezocht.' (Knorth, 1991, p.10)

Knorth (1998) bespreekt de lange wachtlijsten voor opname in een residentiële voorziening of pleeggezin en het probleem dat opnemende voorzieningen niet altijd bereid zijn een plaatsing daadwerkelijk te realiseren. Hierdoor komen jongeren vaak niet terecht in de instelling van voorkeur of worden ze helemaal niet geplaatst.

- **Psychologische processen en het beslissingsgedrag van hulpverleners.**

Beslissingsgedrag is volgens Jones (1993) mede afhankelijk van de ideologie en tendens in een bepaald bureau waar de beslissing genomen wordt. Er zijn verschillende theorieën over psychologische processen die een rol spelen bij de besluitvorming van individuele hulpverleners of van een groep hulpverleners in een bepaald bureau. Wolock (1982) beschrijft een psychologisch proces waarbij de gemiddelde karakteristieke casus uitgangspunt wordt bij het beoordelen van overige cases. Dit proces kan plaatsvinden bij een individuele hulpverlener, maar ook in een team van hulpverleners die een gezamenlijke achtergrond delen. Eerdere ervaringen worden daarbij uitgangspunt voor voorspellingen, maar deze voorspellingen zijn niet empirisch getest (Jones, 1993). Ook Knorth (1995) beschrijft dit proces waarbij resultaten van eerdere beslissingen en eerdere ervaringen met specifieke instellingen worden meegenomen in de afweging. Hij benadrukt dat de grote onzekerheid over het effect van interventies ervoor lijkt te zorgen dat de keuze voor uithuisplaatsing de kant uitgaat van een nogal willekeurig proces.

Een ander psychologisch proces wordt beschreven door Dalgleish (1997). Volgens hem hebben hulpverleners een verschillende beslissingsdrempel die het moment van ingrijpen bepaalt. Op basis hiervan heeft hij een model ontwikkeld waaruit blijkt dat beslissingen over ingrijpende maatregelen niet alleen beïnvloed worden door de beoordeling van het dreigende karakter van de opvoedingssituatie, maar ook door de beslissingsdrempel van hulpverleners, met andere woorden, de wil om actie te ondernemen. Deze beslissingsdrempel wordt volgens Dalgleish bepaald door persoonlijke factoren zoals werkervaring of het belang dat de hulpverlener hecht aan mogelijke gevolgen van een besluit. Verschillen tussen hulpverleners kunnen dus het gevolg zijn van een andere beoordeling van de situatie, maar ook van een verschillende beslissingsdrempel (Ten Berge, 1998).

Sundell (2004) bespreekt twee processen die een rol kunnen spelen tijdens het doen van onderzoek naar een gezin en die de uiteindelijke besluitvorming beïnvloeden. De inductieve methode is gericht op het zo lang mogelijk en zo neutraal mogelijk verzamelen van informatie. Pas daarna wordt er een beslissing genomen. Bij de deductieve methode is er al een hypothese geformuleerd, waarna informatie wordt verzameld in het verlengde van die hypothese. In veel gevallen is het gevolg dat er enkel informatie wordt verzameld die deze hypothese bevestigt. Dit is een veelvoorkomend proces dat aangeduid wordt met de term 'confirmation bias', de drang van mensen om hun hypothese bevestigd te zien.

1.2 Problemen bij besluitvorming

Besluitvorming kent nogal wat haken en ogen. Volgens Ten Berge (1998) is het besluitvormingsproces zo moeilijk omdat beslissingsproblemen slecht gedefinieerd zijn.

'Een beslissingsprobleem is goed gedefinieerd als er sprake is van een duidelijke probleem- en doelstelling, alle keuzemogelijkheden bekend zijn, de consequenties van elke optie duidelijk zijn en aan deze consequenties vrij nauwkeurige waarschijnlijkheids- en nutsoordelen toe te kennen zijn.' (Ten Berge, 1998, p.80)

Doorn in het oog van veel wetenschappers is het gebrek aan empirische basis bij besluitvorming en de mate van subjectiviteit van beslissingen. Het subjectieve karakter van besluitvorming heeft verschillende oorzaken. In de vorige paragraaf zijn, naast cliënt- en systeemfactoren een aantal psychologische processen beschreven die de individuele invloed op besluitvorming beschrijven en verklaren. In deze paragraaf zal een aantal, meer algemeen geldende, factoren worden besproken die het subjectieve karakter van beslissingen versterken.

❖ Vage wetgeving

Wetenschappers uit Zweden en Nederland uiten hun kritiek over de vaagheid van wetgeving die ervoor zorgt dat besluitvorming sterk afhankelijk is van de individuele inschatting van hulpverleners.

Bouw en Van Dijk (2002) besteden uitgebreid aandacht aan het begrip 'het belang van het kind' en de invloed ervan op besluitvorming in hun onderzoek naar besluitvorming binnen de gezinsvoogdij. Zij bespreken de kritiek op de overheid voor het aandragen van dit 'onbeduidende' begrip, dat volgens velen nadere specificatie behoeft. In principe is niet vastgelegd wat er onder 'het belang van het kind' wordt verstaan. Tegelijkertijd lijkt de gehele Nederlandse wetgeving vanouds te worden bepaald door de veronderstelling dat er

gewoonlijk overeenstemming is tussen de rechten van ouders en de belangen van kinderen en dat het kind dus het beste af is bij zijn eigen ouders. De wetgeving moet echter juist duidelijkheid bieden in uitzonderlijke situaties waarbij de rechten van ouders en de belangen van kinderen niet in overeenstemming zijn. Doordat een dergelijke ruim begrip als ‘het belang van het kind’ uitgangspunt is voor besluitvormingsprocessen, zijn beslissingen vaak doordrenkt met persoonlijke overtuigingen van hulpverleners en rechters die aan ‘het belang van het kind’ hun eigen interpretatie geven. Opvallend is dat zelden geëxpliciteerd wordt welke invulling men geeft aan het begrip ‘het belang van het kind’. Vaak wordt het uitblijven van een inhoudelijke invulling negatief bestempeld als ‘een vaag begrip’ of ‘een lege huls’. Critici pleiten dan ook voor een nadere invulling of zelfs afschaffing van het begrip. Bouw en Van Dijk (2002) dragen echter aan dat de wetgever dit begrip met opzet heeft opengelaten zodat het ruim en variabel kan worden toegepast. Voorstanders hiervan erkennen dat in elke situatie het belang van het kind opnieuw moet worden vastgesteld.

Volgens Sundell (2004) zijn richtlijnen in de huidige Zweedse wetgeving veel te vaag gedefinieerd. Kinderen moeten volgens de wet een ‘groot risico’ lopen in de thuissituatie om uit huis geplaatst te kunnen worden, maar wat een ‘groot risico’ is wordt niet gedefinieerd. De beslissing wordt dus overgelaten aan een individuele maatschappelijk werker of aan een groep maatschappelijk werkers uit een bepaalde gemeente. Ook andere Zweedse wetenschappers (Hollander, 2004; Vinnerljung, 2004) bespreken dit probleem. Door deze vaagheid is het vaak onduidelijk welke kinderen al of niet risico lopen. Deze onduidelijkheid heeft niet alleen invloed op de beslissing tot uithuisplaatsing, maar ook op het aantal kinderen dat überhaupt ondersteuning krijgt van de Social Services. Door de meldingsplicht in Zweden worden veel kinderen bij de Social Services aangemeld en omdat de doelgroep die interventie van de Social Services behoeft onduidelijk is komen er vaak veel meer jeugdigen en gezinnen in het hulpverleningscircuit terecht dan nodig. Aan de andere kant vallen er waarschijnlijk jeugdigen en gezinnen buiten het systeem die juist wel hulp nodig hebben, aldus Sundell. Hij pleit voor een specificatie van de wet waardoor de doelgroep die in aanmerking moet komen voor een bepaalde interventie duidelijk wordt. Dit is volgens hem mogelijk door duidelijkere richtlijnen op te stellen over wat de samenleving geschikt vindt en wat niet.

❖ **Gebrek aan empirische kennis en beslissingsgerichte assessment-methoden**

Veel interventies in de jeugdzorg hebben geen wetenschappelijke basis en zijn gebaseerd op overtuigingen van initiatiefnemers. Volgens Rispons (1995) is het gevolg van deze beperkte empirische basis dat de resultaten van interventies vaak tegenvallen. Het gebrek aan aantoonbare effectiviteit roept dan de vraag op in hoeverre ingrijpen wel gerechtvaardigd is. In verschillende Zweedse onderzoeken (o.a. Vinnerljung, 2001) naar het effect van residentiële hulpverlening en pleegzorg wordt dit probleem ook besproken. Volgens Vinnerljung (2004) vallen de resultaten van opname van jongeren in een residentiële setting tegen en kunnen ze zelfs schadelijk zijn voor jongeren. Als gevolg van deze resultaten stelt ook hij het probleem van rechtvaardiging van ingrijpen aan de kaak.

Het gebrek aan empirische basis bemoeilijkt besluitvorming, omdat onbekend is op basis van welke criteria men moet kiezen voor de ene of de andere aanpak. Volgens Sundell (2004) is het belangrijk een adequate ‘risk-assessment’ te doen. Maar als gevolg van het ontbreken van goede beslissingsgerichte assessment-methoden zijn beslissingen van maatschappelijk werkers in Zweden erg individueel en niet logisch beredeneerd. Er is wel een methode om

bepaalde risicofactoren op te sporen en te documenteren, maar er is juist behoefte aan een methode die helpt na het opsporen van risicofactoren te komen tot een beslissing. Een dergelijke methode is er niet. Ook Ten Berge (1998) bespreekt het gebrek aan een systematische afweging en controleerbare procedures in Nederland. Dit tekort aan richtlijnen heeft ervoor gezorgd dat kinderen en gezinnen onvoldoende beschermd worden (Jones, 1993). Lennings (2002) geeft aan dat door het gebrek aan een degelijke standaard voor besluitvorming, het eigen oordeel van werkers een grote rol speelt en beïnvloed wordt door 'white-middle-class' opvatting over opvoeding.

Vanwege tegenstrijdige ideologieën van verschillende individuele hulpverleners of een team van hulpverleners is besluitvorming erg onderhevig aan subjectiviteit. Het geloof dat ouders en kind te allen tijde samengehouden moeten worden staat lijnrecht tegenover de gedachte dat een kind permanent uit huis geplaatst moet worden wanneer ouders hun kinderen mishandelen.

'Segal and Schwartz (1985) among others raise the issue that many children are remaining in harms way because of a reluctance to remove a child from their family. An emphasis on family preservation would increase the risk to some children. The presumed trade-off is the protection of family life.' (Jones, 1993, p.254)

Om de persoonlijke invloed van de individuele hulpverlener zoveel mogelijk te beperken wordt er in toenemende mate overleg gepleegd met collega's. Dit overleg is echter weinig gestandaardiseerd en gebaseerd op informatie die de hulpverlener zelf geeft. Daarnaast is het ook maar de vraag in hoeverre dit overleg de beslissing daadwerkelijk beïnvloedt (Knorth, 1998). Ook is er steeds meer overleg met cliënten, maar hen worden maar weinig keuzemogelijkheden voorgelegd. Overleg met ouders en jongeren is geen structureel onderdeel van het besluitvormingsproces in Nederland en actieve betrokkenheid bij het besluitvormingsproces, zoals bij de Family Group Conferences, komt niet voor. Knorth en Pijnenburg (1995) constateren wel toenemende aandacht voor een actieve en gelijkwaardige rol van de cliënt in de besluitvorming. Zweden is wel bekend met de Family Group Conferences (Sundell, Vinnerljung & Ryburn, 2002). Dit is een besluitvormingsmodel dat richtlijnen aangeeft voor het intensief betrekken van de gezinnen bij de besluitvorming. Uitgangspunt is dat oplossingen die binnen het gezin zelf worden aangedragen waarschijnlijk beter zijn dan oplossingen die professionals aandragen. Uit een follow-up onderzoek blijkt dat het inzetten van Family Group Conferences in Zweden onvoldoende resultaten heeft opgeleverd (Vinnerljung & Sundell, 2001).

Het gebrek aan kennis over de effecten van interventies en het ontbreken van heldere richtlijnen voor risk-assessment worden gezien als grote lacune in het onderzoek naar de verbetering van besluitvorming in de hulpverlening (Lennings, 2002; Rispens, 1995; Knorth, 1995; Ten Berge, 1998; Jones, 1993; Depanfilis & Scannapieco, 1994).

❖ **Positie hulpverlener**

In zowel Nederland als Zweden zorgt de onduidelijke positionering en definiëring van de functie van de maatschappelijk werker en de gezinsvoogd voor problemen bij het nemen van besluiten over uithuisplaatsing.

Volgens Bouw en Van Dijk (2002) is het in de gezinsvoogdij vaak moeilijk het belang van het kind voorop te blijven stellen. De cliënt van de gezinsvoogd is het kind, maar omdat de interventie van gezinsvoogd gericht is op het opvoedingsgedrag van de ouders, zijn ook zij cliënten. Wanneer men spreekt van het belang van het kind worden hierdoor onvermijdelijk de belangen van ouders in het achterhoofd gehouden. Daarnaast hebben gezinsvoogden een gebrek aan tijd waardoor zij onvoldoende contact met het gezin kunnen onderhouden. Dit maakt hen afhankelijk van een subjectief oordeel van anderen, waarover zij vervolgens ook weer een subjectief oordeel moeten vellen.

Zweedse wetenschappers (Vinnerljung, 2004; Hollander, 2004; Sundell, 2004) beschrijven de moeilijkheden van de dubbele taak van maatschappelijk werkers, die zowel onderzoeker als hulpverlener moeten zijn. Uit onderzoek blijkt dat maatschappelijk werkers in Zweden informatieverzameling en besluitvorming niet scheiden. Gedurende het onderzoek proberen zij ouders al te motiveren voor hulp. Dat betekent dat ze eigenlijk al een beslissing hebben genomen. Eerder in deze paragraaf kwam het proces van inductie al aan de orde. Volgens Sundell (2004) blijkt uit onderzoek dat Zweedse maatschappelijk werkers al in een vroeg stadium bepalen dat hulp nodig is en dat zij vervolgens alleen nog maar naar informatie zoeken die dat idee bevestigt. Om dit proces zoveel mogelijk te doorbreken, pleit hij voor het scheiden van het doen van onderzoek en het verlenen van hulp.

1.3 Pogingen ter objectivering van het besluitvormingsproces

Gezien de impact van plaatsingsbeslissingen is een zo objectief mogelijk besluit en een heldere legitimering van groot belang, ook voor de verdediging van het proces bij de rechter. Veel wetenschappelijk onderzoek naar besluitvorming richt zich op het ontwikkelen van modellen die de besluitvorming zouden moeten vergemakkelijken en objectiveren. Volgens Knorth (1995) is de empirische basis voor deze modellen gering en is er weinig evaluatieonderzoek gedaan naar het effect van het gebruik van deze modellen. De modellen die wel geëvalueerd zijn laten weinig positieve resultaten zien. Knorth verwijst naar DePanfilis en Scannapieco (1994) die beschrijven dat een model tot op zekere hoogte plaatsingsbeslissingen kan voorspellen waardoor er meer eenheid zal ontstaan. Of door middel van deze modellen daadwerkelijk de interventie in gang wordt gezet waarmee de jongere het meest geholpen is, is een vraag die onbeantwoord blijft (Knorth, 1995).

De verbinding van wetenschappelijk onderzoek met de praktijk blijkt problemen met zich mee te brengen (Nygren & Soydan, 1997).

'De verbinding tussen wetenschappelijk onderzoek, gericht op generalisering en voorts gekenmerkt door objectivering, reductie, kwantificering en angst voor normatieve uitspraken, en aan de andere kant de praktijk van de hulpverlening met een sterk individualiserende doelstelling, doortrokken van allerlei subjectieve waarderingsmomenten, met vaak een sterk accent op het kwalitatieve, blijkt veel minder eenvoudig te zijn dan vaak wordt aangenomen.' (Rispen, 1995, p.147)

De gestandaardiseerde programma's die via wetenschappelijk onderzoek ontwikkeld worden, blijken niet altijd voldoende recht te doen aan de rol van de hulpverlener. Critici voeren aan dat hulpverlening meer is dan het toepassen van een gestandaardiseerd behandelingspakket. Volgens Knorth (1998) is een besluitvormingsmodel gebaseerd op de aanname dat een plaatsingsbeslissing rationeel kan worden gemaakt niet realistisch. Een rationeel model zou de

complexiteit van de dagelijkse besluitvormingsproblemen negeren. Gezien de chaos waarin deze beslissingen moeten worden genomen en de druk die het gezin vaak legt op de hulpverlener om een oplossing te vinden, wordt er eerder gezocht naar een bevredigende oplossing dan naar een optimale oplossing. Een aantal onderzoekers gelooft daarom dat het niet zinvol is de praktijk te confronteren met een rationeel beslissingsmodel dat de meest gepaste interventie selecteert.

Sundell (2004) bespreekt dat empirische kennis over bijvoorbeeld risicofactoren niet altijd bruikbaar is in de praktijk, omdat deze niet toegepast kan worden op individuele cases. Als voorbeeld noemt hij dat 30% van de kinderen die in préschool agressief gedrag vertonen in de toekomst in het criminele circuit terechtkomen. Slecht 4% van de groep kinderen die geen agressief gedrag vertonen, komt later in het criminele circuit terecht. Dit betekent dat agressief gedrag op de voorschool een belangrijke voorspeller lijkt van toekomstig crimineel gedrag. Aan de andere kant komt 70% van de agressieve kinderen niet in de criminaliteit terecht. Maatschappelijk werkers kunnen dus op geen enkele manier voorspellen of een kind later in het criminele circuit terecht zal komen.

Ten Berge (1998) beschrijft dat modellen ter ondersteuning van besluitvorming vaak gericht zijn op de beoordeling van problematiek. Deze modellen kunnen wel zorgen voor meer overeenstemming van deze beoordeling, maar de beslissingsdrempel blijkt vrij constant en is moeilijk beïnvloedbaar. Dit verklaart volgens Dalglish (1997) het minimale effect van dergelijke modellen. Het is niet mogelijk een objectieve beslissingsdrempel te bepalen omdat daarvoor onvoldoende empirische kennis voorhanden is over welke problematiek onacceptabel is en wanneer er ingegrepen zou moeten worden (Ten Berge, 1998). Ten Berge pleit daarom voor het zoeken naar een manier om die beslissingsdrempels van individuele beslissers te expliciteren en de achtergronden ervan te verhelderen.

Volgens Rispens wordt er steeds meer rekening gehouden met de complexiteit van besluitvormingsprocessen en neemt de kwaliteit van systemen ter ondersteuning van beslissingen toe (Rispens, 1995). Eén van de consequenties van de nadruk op een empirische basis bij besluitvormingsprocessen is de standaardisatie van registratie. Verantwoording aan de hand van structurele procesbeschrijvingen maakt onderzoek naar besluitvormingsprocessen makkelijker. Ook Knorth (1991) adviseert afwegingen en argumenten te expliciteren en verhelderen.

2 Historisch kader

Nederland en Zweden kennen een lange historie van overheidsbemoeyenis met de opvoeding en bescherming van kinderen. De problemen rondom de opvoeding en de bescherming van kinderen worden historisch steeds vanuit een ander perspectief gedefinieerd en er worden steeds nieuwe oplossingen gezocht die bij de betreffende probleemdefinitie passen. Het uit huis plaatsen van jeugdigen is één van die oplossingen. Het betreft echter geen nieuwe interventie, maar een interventie die in beide landen al vele decennia wordt ingezet bij de behandeling en opvang van jeugdigen die om verschillende redenen zorg of bescherming nodig hebben. Ook zijn er voortdurend wisselende argumenten geweest voor het aanbieden van deze interventie en hiermee is de concrete uitvoeringspraktijk van de opvang van jeugdigen buiten hun eigen gezin ook voortdurend aan veranderingen onderhevig.

Het belang van het kind speelt volgens vele betrokkenen een voornamelijk rol in de keuze voor deze interventie, maar dit belang wordt in beide landen in verschillende perioden steeds wisselend geïnterpreteerd. De geschiedenis laat daarnaast zien dat er bij elk interventieperspectief ook vele andere belangen spelen die de keuzes voor bepaalde interventies bepalen. Van Montfoort (1994) stelt zelfs dat al deze belangen in combinatie met de onzekerheid over het resultaat van interventies en de voortdurende verandering van de grondslagen, deze interventiepraktijken zelf tot een bron van verontrusting en zorg maken. Een van de belanghebbenden in de jeugdzorg is de nationale overheid. Zij heeft in het verleden een steeds wisselende rol gespeeld in de zorg en bescherming van jeugdigen. Tot op heden is er sprake van een spanningsveld waarin de overheid steeds probeert een balans te vinden in de bemoeyenis met de opvoeding van kinderen en de autonomie van gezinnen. De vraag in hoeverre er gebruik moet worden gemaakt van dwang als het gaat om de hulpverlening aan ouders en hun kinderen speelt hierbij een grote rol. Om de huidige situatie in Nederland en Zweden, als het gaat om de zorg en de bescherming van jeugdigen, goed te begrijpen, is het interessant een blik te werpen op de historische ontwikkelingen die hieraan vooraf zijn gegaan. In dit hoofdstuk wordt een historische schets gemaakt waarbij aandacht wordt besteed aan de omstandigheden waarin de jeugdzorg is ontstaan, de veranderende ideeën over gezinnen en de bescherming van kinderen en de rol en bemoeyenissen van de overheid en burgers.

De ontwikkeling van de jeugdzorg staat niet op zich. Interventiepraktijken ontwikkelen zich tegen een brede institutionele en maatschappelijke achtergrond. Dat de keuze voor bepaalde sociale interventies historisch en maatschappelijk te verklaren is wordt bevestigd in verschillende literatuur (Van Montfoort, 1994; Van Wel, 1999; Van Nijnatten, 1986). Er zijn vele, jarenlange studies gewijd aan historische ontwikkelingen in de jeugdzorg. In deze studie zal de beschrijving van de historische ontwikkelingen beperkter zijn. De wisselende interventieperspectieven zijn hierbij als uitgangspunt genomen. Er wordt aandacht besteed aan de wisselende mate van bemoeyenis van de overheid met het gezinsleven en de opvoeding van kinderen en hoe deze bemoeyenis vorm kreeg en gelegitimeerd werd.

Van oudsher zijn er twee stromingen te onderscheiden in het denken over sociale problemen. De eerste is een objectieve benadering die suggereert dat het mogelijk is objectief tegen sociale problemen aan te kijken en dat de aard en de ernst van de problemen leiden tot publieke aandacht en maatschappelijke en politieke actie. De tweede is een subjectieve

stroming die niet zozeer objectieve sociale problemen bestudeert (want zij geloven niet dat het mogelijk is de werkelijkheid objectief te kennen en te beschrijven), maar het maatschappelijk proces dat leidt tot het erkennen van een sociaal probleem. Volgens Van Montfoort (1994) wordt er nog maar door weinigen aangenomen dat er een rechtstreekse relatie bestaat tussen 'objectieve' problemen in de werkelijkheid en de sociale problemen waarover de politici en de publieke opinie zich zorgen maken. Ook Van Wel beschrijft het fictionele karakter van interventieperspectieven.

'Opeenvolgende interventieperspectieven laten zich niet beschrijven als een cumulatief proces van kennisverwerving over gezinnen met meervoudige problemen.....In de opeenvolgende interventieperspectieven krijgen zowel de wijsheid van dat moment als de waan van de dag hun beslag, die ik de rationele fictie van een interventieperspectief zou willen noemen.' (Van Wel, 1999, p.41)

En deze interventieperspectieven volgen elkaar al verschillende eeuwen op. Lange tijd is er gedacht dat er voor de invoering van de eerste kindwetten nog niet veel aandacht was voor de speciale positie van kinderen. Het wordt echter steeds duidelijker dat er al ver voor die tijd werd nagedacht over ouderlijke macht en overheidsingrijpen. De Beneditty (1910) schrijft dat er al vanaf de antieke beschaving een discussie gaande is over ouderlijke macht, overheid en kindbescherming. Ook in de 18^e eeuw vond er aanzienlijke discussie plaats naar aanleiding van een belangrijk Frans werk 'Encyclopédie', waarin wordt gesteld dat de rechten van de ouders zijn afgeleid van het belang van het kind en dat eerbied voor de rechten van ouders moet worden afgeleid van de mate waarin zij feitelijk zorgen voor het kind en het kind schenken wat het nodig heeft (Van Montfoort, 1994).

2.1 Nederland

De pogingen van burgers en overheden om op grond van specifieke ideeën systematisch bijstand te verlenen aan behoeftigen vinden hun oorsprong al eeuwen terug. Jeugdzorg is een begrip dat pas vele eeuwen later zijn oorsprong kent, maar binnen de armenzorg was er wel aandacht voor behoeftige kinderen. Met name de katholieke kerken speelden een grote rol in deze armoedebestrijding. De ideeën over de armen en de rijken kwamen voort uit het geloof. De armen zouden zondig zijn geweest en moesten zich bij hun lot neerleggen. De rijken maakten deel uit van dit systeem door hun plichten van liefdadigheid te vervullen. Op die manier konden de rijken zich een plaats in de hemel verwerven.

Groeiende overheidsbemoeyenis

Van de 14^e tot en met de 16^e eeuw werd de overheidsbemoeyenis groter. Er werden de armen beperkingen opgelegd en de eerste pogingen voor centralisatie en reglementering van de armenzorg vonden plaats. Tegen het eind van de 16^e eeuw kregen de Kerken weliswaar hun bevoegdheden terug, maar waren de bemoeyenissen van de overheid wisselend onderdeel van de zorg voor armen (Matthijs en Vincken, 2002).

De eerste residentiële mogelijkheden voor opvang van jeugdigen waren de weeshuizen, die ontstonden aan het eind van de 15^e eeuw en het begin van de 16^e eeuw, waar kinderen werden voorzien van voeding, verzorging en onderwijs. Deze weeshuizen werden opgericht vanuit de verschillende geloofsgemeenschappen, waarbij elk weeshuis zelf bepaalde wie er werd opgenomen en wie niet. De stadsbesturen zorgden voor de wezen die hierbij buiten de boot vielen en ving hen op in de zogenaamde aalmoezeniershuizen. Later, vanaf het begin van de

17^e eeuw ontstonden er tuchthuizen die voor zowel kinderen als volwassenen bedoeld waren. In de tuchthuizen was de aanpak er een van straf en heropvoeding. De arme werd zijn situatie zelf aangerekend, maar hij kreeg de mogelijkheid zich hiervan te herstellen. De achterliggende gedachte was dat armoede een probleem van het individu zelf was en dat dit te verhelpen was door het aanleren van tucht en orde en het leren van een beroep.

In 1800 kwam de armenwet tot stand, waarbij de armenzorg weliswaar nog steeds door de kerken werd uitgevoerd, maar deze zorg moest wel aan bepaalde wettelijke voorwaarden voldoen. In de praktijk kwam hier echter weinig van terecht vanwege het verzet van de Kerk hiertegen. De overheid kwam niet echt in actie hiertegen en bleef de kerken ondersteunen bij de armenzorg. In de hierna volgende periode waren er verschillende conflicten tussen Kerk en Staat waarbij de machtskwestie een grote rol speelt. De Kerken wilden hun positie behouden, terwijl de overheid steeds meer wilde reguleren door het opstellen van wetten.

De nuttigheidsgedachte

Vanaf de eerste helft van de 19^e eeuw werd er een onderscheid gemaakt tussen nuttigen en nuttelozen en heerste de opvatting dat mensen die zich nuttig konden maken hiertoe de kans moesten krijgen. Deze gedachte kwam terug in de armenzorg, maar ook in de sfeer van opvoeding en onderwijs. Mensen die wilden werken, de nuttigen, moesten de kans krijgen om via opvoeding en onderwijs de hiervoor noodzakelijke kwaliteiten aan te leren. Vanaf het begin van de 19^e eeuw, maar vooral in de tweede helft daarvan, trokken veel boeregezinnen naar de grote steden, als gevolg van de industrialisatie. Dit leverde een aantal problemen op. Er werden veel huwelijken gesloten waardoor de bevolking groeide. Daarnaast groeide ook het aantal onwettige kinderen. De steden konden de plotselinge bevolkingsgroei niet aan en de woon- en leefomstandigheden waren slecht. De kindersterfte was enorm en er was sprake van een opkomende verpaupering in de steden. De verschillen tussen arm en rijk waren groot. De rijken maakten zich zorgen om de verpaupering en zochten naar een manier om dit tegen te gaan. Het motief voor hulp aan de verpauperden bleek in veel gevallen eigenbelang. Er ontstonden in dat kader enkele bewegingen die zich richtten op de armen. De filantropen waren één van de belangrijkste stromingen. Zij wilden vanuit verlichtingsideeën de mens verheffen door zedelijke en maatschappelijke hulp. Als gevolg van deze stroming werden gevangenisomgevingen omgedoopt tot verbeterhuizen, waar mensen hervormd werden tot 'bruikbare mensen'. In dit kader werd ervoor gekozen vanaf dan jongeren en volwassenen apart op te vangen, om de invloed van de volwassen delinquenten op de jongeren weg te nemen.

Criminele en verwaarloosde kinderen

Er werd een sterk onderscheid gemaakt tussen criminele en verwaarloosde kinderen, zoals ook blijkt uit de armenwet van 1854 waarin is vastgelegd dat de zorg voor misdadige kinderen de verantwoordelijkheid van de staat was en de zorg voor verwaarloosde kinderen en wezen de verantwoordelijkheid van Kerken en particulieren.

Vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw begon het onderscheid tussen criminele en verwaarloosde kinderen langzaam te vervagen. Onder invloed van pedagogiek en rechtspraak kwam men tot de gedachte dat criminele kinderen ook slachtoffer waren van verwaarlozing en slechte opvoeding en dus door (her)opvoeding weer op het rechte pad gebracht konden worden. Dit zorgde ervoor dat de heropvoeding van verwaarloosde kinderen gezien werd als misdaadpreventie en de overheid mede hierdoor opvoedingstaken kreeg toegewezen. Door te stellen dat criminele kinderen nog te redden waren, konden alle staatsinrichtingen voortaan

ook aan opvoeding doen. Het argument dat verwaarloosde kinderen potentiële criminelen waren gaf de overheid bovendien het recht om zich te gaan bemoeien met de heropvoeding van verwaarloosde kinderen in particuliere tehuizen (Matthijs en Vincken, 2002).

Van Montfoort bespreekt hoe het begrip 'het verwaarloosde kind' maatschappelijk werd bepaald en hoezeer deze probleemdefiniëring bepaalde welke interventies er werden ingezet.

'De beweging voor kindbescherming is een onderdeel van de initiatieven uit de middenklasse om iets te doen aan de sociale kwestie, waarbij 'het verwaarloosde kind' zowel verbonden was met de angst voor bedelen, stelen, zwerven en het bedrijven van prostitutie door de lagere klasse, als de mogelijkheid bood voor medelijden met de betreffende kinderen.' (Van Montfoort, 1994, p.84)

Aandacht voor de specifieke positie van kinderen

Er kwam steeds meer verzet tegen het inzetten van kinderen in de industrie en de grove vormen van uitbuiting en verwaarlozing. Ondanks de toenemende kritiek bleef de weerstand tegen overheidsmaatregelen groot. Ouders en fabrikanten hadden hiervoor financiële argumenten en kerkelijke kringen wezen erop dat de overheid niet de taak van de ouders mocht overnemen, daar hen die door God was opgelegd. In deze groeiende aandacht voor het probleem van de kinderarbeid werd uiteindelijk toch, in 1874, de Kinderwet van Van Houten aangenomen. Deze wet gaf de aandacht weer voor de speciale positie van kinderen en er leek langzaam meer onderscheid te ontstaan in de zorg voor kinderen en de zorg voor volwassenen.

In diezelfde periode werden er heropvoedingsgestichten geopend. Er was weinig aandacht voor het gezag van ouders. Wettelijk hadden zij het gezag, maar onder andere vanwege de afstand werden zij niet echt betrokken bij de opvoeding van het kind. De initiatieven tot het oprichten van deze gestichten werden genomen door verschillende religieuze groeperingen, hetgeen gezien de grote verdeeldheid in dit opzicht in Nederland de opbouw van een sterk verzuild systeem tot gevolg had. In dit systeem was er van elke instelling of gesticht op zijn minst een katholieke en een protestantse variant.

De bemoeienis van de burgers en de staat met de armen en verpauperden rustte echter altijd op een mengeling van sociale bewogenheid, kerkelijke voorschriften en angst of welbegrepen eigenbelang. De opvang van kinderen stond ook in het teken van de nuttigheidsgedachte. Bijsturing en heropvoeding, bij voorkeur buiten het ouderlijke milieu, met als doel normalisering werden ingezet voor die kinderen die niet met alleen onderwijs nuttig en normaal konden worden.

Normalisering en moralisering

In het kader van de toenemende bemoeienissen van burgers en overheid met gezinnen in de loop van de 19^e eeuw werden er volgens Van Nijnatten (1986) twee politieke strategieën ingezet in de samenleving, namelijk normalisering en moralisering. Moralisering is een strategie waarbij steun wordt verleend op basis van een bepaalde levens- of geloofsovertuiging. Uitgangspunt is dat de hulpvrager in ruil voor steun voldoet aan de voorwaarden van de hulpgever die deze stelt op basis van deze overtuiging. Op die manier probeert men individuele aanpassingen tot stand te brengen. Met normalisering duidt hij op de steeds grotere rol van de overheid in het reguleren van het openbare leven. Hiertoe zet de staat

wetten of andere algemene maatregelen in. De Swaan (1989) stelt dat deze ontwikkelingen, samenhangend met de industrialisatie, overal in de westerse landen in een periode van een halve eeuw leidden tot het creëren van de sociale verzorgingsstaat, al zou die verzorgingsstaat pas na de Tweede Wereldoorlog tot volledige bloei komen (Van Montfoort, 1994).

Kinderbescherming

Aan het eind van de 19^e eeuw ontstond er steeds meer kritiek op de armenzorg omdat er teveel negatieve effecten aan zouden kleven. De armen zouden er lui van worden en afhankelijk van de zorg. Vanuit burgerlijke kringen werd er steeds vaker om overheidscontrole gevraagd. De eerste professionalisering van de armenzorg ontstond echter vanuit de burgerij. Door nauwkeurig onderzoek van de behoeftige gezinnen kon er een onderscheid gemaakt worden tussen armen die buiten hun schuld verpauperd waren en armen die door drankzucht en luiheid verpauperden. Er werden speciale armenbezoekers aangesteld om te onderzoeken of verandering in een gezin mogelijk was en om een persoonlijke en op de situatie afgestemde aanpak te kunnen bieden.

De filantropen stuurden ook aan op wetgeving omtrent kindbescherming omdat zij geen machtige middelen hadden om kinderen in tehuizen te houden als ouders hen kwamen opeisen. In de praktijk bleek echter dat er al voor het begin van de 20^{ste} eeuw meer machtsmiddelen waren dan er werd voorgesteld. Een voorbeeld hiervan was dat ouders die hun kind uit een instelling kwamen halen, weer weggestuurd werden omdat de directie zei eraan te twijfelen of het wel de echte ouders waren van het betreffende kind. Maar ook buiten de instellingen was er grote bemoeienis van filantropen en de overheid met gezinnen. Als er werd vastgesteld dat de verzorging van de kinderen niet naar behoren was werden gezinnen gedwongen hier verandering in aan te brengen, omdat anders financiële steun geweigerd werd of woninguitzetting dreigde. De aanhoudende drang van filantropen en andere burgers naar wetgeving bevestigde het belang van wetgeving voor het bestaanrecht van interventies.

Er was een voortdurende spanning tussen de juridische en de pedagogische benadering. Volgens de beweging voor de kindbescherming was de juridische benadering achterhaald en de pedagogische benadering modern. Er werd vastgesteld dat de strafrechterlijke, juridische aanpak niet werkte en dat het oude stelsel moest worden vervangen door een opvoedkundige aanpak. Het eigen belang van de particuliere instellingen speelde ook een rol in de voorkeur voor deze pedagogische benadering. Wanneer kindbescherming werd voorgesteld als een vorm van opvoeding werd ervan uitgegaan dat dit meer het terrein was van het particulier initiatief, terwijl een juridische aanpak meer het terrein van de overheid besloeg. Hieruit blijkt nogmaals dat het belang van het kind duidelijk niet het enige belang was dat een rol speelt bij de ontwikkeling van de jeugdzorg en de kindbescherming.

De kindwetten en de ouderlijke macht

In 1899 richtte de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, een belangrijke filantropische organisatie, de 'Nederlandsche Bond tot Kinderbescherming' op, waarin verschillende plaatselijke organisaties gebundeld werden, met als doel de overheid onder druk te zetten om het tot nu toe officieuze kindbeschermingswerk van een wettelijk kader te voorzien. Het verwaarloosde kind bleef het kernbegrip, ook in de Kindwetten die in 1905 in werking traden. Met de invoering van deze wetten werd de overheidsbemoeienis met de opvoeding van kinderen officieel. Centraal uitgangspunt van deze wetten was dat de ouderlijke macht een plicht werd in plaats van een recht. Daarmee werd de beschikkingsmacht van ouders over

hun kinderen omgevormd tot een opvoedingsplicht. Ouders konden in deze wet uit hun bevoegdheid ontzet worden door een ontheffing of een ontzetting. Met het intreden van deze wet kwam er echter geen einde aan de spanningen tussen de overheid en de filantropen. Door het inzetten van deze wet wilde de overheid meer invloed uitoefenen, terwijl de filantropen de kinderbescherming zagen als een particulier initiatief waarin de overheid heel terughoudend moest zijn (Matthijs & Vincken, 2002).

Er werden Voogdijraden in het leven geroepen, de voorlopers van de Raad voor de Kinderbescherming, die de verantwoordelijkheid hadden voor het vooronderzoek naar de ontheffing en ontzetting uit de ouderlijke macht. De voogdijraden zouden de verbinding moeten gaan vormen tussen de overheid en het particuliere initiatief. Omdat er nog steeds angst was dat de macht teveel van de instellingen naar de overheid zou verschuiven werd ervoor gekozen de nieuwe taken van de kinderbescherming niet onder te brengen bij de (lokale) overheid. De uitvoering van deze wet verliep niet altijd vlekkeloos. De rechters waren niet op deze speciale taak voorbereid en de ontzetting uit de ouderlijke macht bleek in veel gevallen een te radicale maatregel. In de praktijk ontstonden veel tussenvormen, met name maatregelen waarbij het kind in het gezin kon blijven. In 1921 werden daarom speciale kinderrechters aangesteld en werd de Wet op de ondertoezichtstelling (OTS) ingevoerd. De OTS was preventief en gezinsgericht. Uitgangspunt ervan was dat de band tussen ouders en kind niet verbroken hoefde te worden, omdat het gezag van ouders weliswaar beperkt werd, maar de kinderen wel thuis konden blijven wonen. De verwachting was dat als gevolg van deze tussenmaatregel het aantal ontheffingen en ontzetting zou dalen, maar deze stegen juist en daarnaast werden er ook veel OTS-en uitgesproken. Bij een OTS kwam het kind onder toezicht van de kinderrechtter. De uitvoering kwam na invoering van deze wet in handen van de gezinsvoogd, die de belangrijkste contactpersoon voor het gezin was. Deze gezinsvoogden waren zowel vrijwilligers als ambtenaren van de Kinderwetten. Vanaf de jaren 30 verenigden deze gezinsvoogden zich in (verzuilde) gezinsvoogdijverenigingen, die naast de reeds bestaande voogdij-instellingen bestonden.

Een uithuisplaatsing in het kader van een OTS was wel mogelijk, maar uitzonderlijk. De gezinsvoogd kon de ouders aanwijzingen geven, waaronder ook het plaatsen van een kind in een instelling. De Hoge Raad steunde gezinsvoogden die een kind in het kader van een OTS uit huis wilden plaatsen en maakte daarmee de weg vrij voor het op grote schaal uit huis plaatsen van kinderen in het kader van een OTS. Ook tegenwoordig komt dit nog erg veel voor, ondanks dat de bedoeling van de OTS in eerste instantie een manier van preventie was, ter voorkoming van uithuisplaatsing. De residentiële zorg breidde juist enorm uit dankzij deze maatregel. Er was wel wat kritiek, zoals van freule Boddaert, die in Amsterdam het Boddaerthuis opende waar kinderen alleen overdag verbleven en dus niet volledig gescheiden van hun ouders hoefden te leven. Over het succes van de OTS valt dus te twisten. De doelen, het voorkomen van uithuisplaatsing, het steunen van ouders en kinderen en het ten goede keren van negatieve ontwikkelingen, werden niet echt behaald.

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog laaide de kritiek op de jeugdzorg weer op. Met name de residentiële jeugdzorg zou versnipperd, verzuild, onoverzichtelijk en ondoelmatig zijn. Deze kritiek bracht tussen 1947 en 1956 een aantal wetswijzigingen en veranderingen in de organisatie van de kinderbescherming met zich mee. Eén van de veranderingen in die periode was het reorganiseren van de voogdijraden in de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Dit werd een overheidsorgaan, dat een centrale positie ten opzichte van de andere instellingen

had. Door de RvdK werd er naast het beschermen van het gevaarlijke kind en de maatschappij tegen dat gevaarlijke kind, veel aandacht besteed aan het beschermen van het gezin.

Crisis in de kindbescherming

Aan het eind van de jaren zestig ontstond er weer een crisis in de kindbescherming. Er was veel kritiek op de staat die zich het recht verworven had ouders uit de ouderlijke macht te ontzetten en minderjarigen via dwang in toom te houden. Daarnaast is er een afnemend geloof in staatsinterventie en heropvoeding als vorm van misdaadpreventie. Er is veel kritiek op de hulpverlening in de tehuizen en pleeggezinnen en als gevolg hiervan ontstaan er allerlei ambulante alternatieven. De psychoanalyse als hulpvorm aan het hele gezin krijgt voet aan de grond. Vanaf de jaren zeventig werd de roep dwang, straf en recht te scheiden van hulp, vrijwilligheid en autonomie steeds sterker. Hulpverlening werd een nieuw beroep, los van justitiële ingrepen. Het systeem van kindbescherming en hulpverlening bleef echter zeer verbrokken, waarbij verschillende overheden en ministeries betrokken waren.

In de jaren tachtig kwam de verzorgingsstaat op een keerpunt. De vanzelfsprekendheid waarmee burgers op den duur zorg gingen consumeren, in combinatie met de grotere onvrijheid die de afhankelijkheid van collectieve voorzieningen met zich meebracht, zorgden voor een belangrijke omslag in de houding van de overheid. De verzorgingsstaat maakte plaats voor de zogenaamde zorgzame samenleving waarin iedereen voor zichzelf en voor elkaar moest zorgen. De overheid zou alleen nog maar voorzien in een wettelijk kader en de centrale regie van zorg en welzijn. De lokale en regionale overheden waren verantwoordelijk voor de verdere invulling. Deze reorganisatie en de vormgeving van de jeugdzorg werden in 1989 door de Wet op de Jeugdhulpverlening van een wettelijk kader voorzien. De jeugdbescherming speelde hierin een marginale rol. Eén van de belangrijkste gevolgen van het invoeren van de Wet op de Jeugdhulpverlening was dus de decentralisatie naar de provincies en de grote steden. Kernwoorden in de jaren negentig waren activering en disciplineren, het zogenaamde tweesporenbeleid. Er was een sterk geloof in het individu als vormgever van zijn eigen situatie. Probleemjongeren en probleemgezinnen kregen de kans zelf de verantwoordelijkheid voor de verdere aanpak van hun problemen op zich te nemen. Dit zorgde tevens voor een hardere opstelling tegen diegenen die deze kans niet konden of wilden grijpen (Matthijs & Vincken, 2002).

2.2 Zweden

Over de geschiedenis van de Zweedse jeugdzorg is maar weinig Engelse literatuur beschikbaar. Bij deze historische beschrijving is gebruikgemaakt van literatuur van onder andere Gilbert (1997), Sallnäs (2000), Hessle en Vinnerljung (1999). Gezien het beperkte aanbod aan Engelstalige literatuur zal hier in dit hoofdstuk niet voortdurend naar worden verwezen. In deze paragraaf zal waar mogelijk chronologisch verslag worden gedaan van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van jeugdzorg en overheidsingrijpen, maar enkele belangrijke onderwerpen zullen als laatste apart besproken worden.

Net zoals Nederland kent ook het Zweedse sociale beleid een lange historie, ruwweg vanaf de 18^e eeuw. Lang voor het ontstaan van eerste kindwetten werden er al kinderen uit huis geplaatst door lokale overheden. In 1740 ontstonden de eerste residentiële instellingen, de zogenaamde beschermingstehuizen, waar verlaten, verwaarloosde en sociaal afgewezen kinderen gedisciplineerd en gered werden. Deze instellingen waren het product van filantropische initiatieven en waren afhankelijk van fondsen en vrijwilligers. De centrale

overheid speelde maar een kleine rol en de mogelijkheden om controle uit te oefenen waren klein.

Kinderrechten in het publieke debat

Kindermishandeling en de rechten van kinderen werden vanaf 1900 onderwerp van het publieke debat. Als gevolg van de snelle industrialisatie en verstedelijking aan het eind van de 19^e eeuw, ontstonden er verschillende problemen zoals criminaliteit, slechte huisvesting en een groeiend aantal buitenechtelijke en verlaten kinderen. Buitenechtelijke kinderen werden vaak in pleeggezinnen geplaatst en verlaten kinderen, vaak kinderen van alleenstaande moeders, werden als ze geluk hadden in een tehuis opgenomen. De praktische uitvoering hiervan lag in handen van filantropische organisaties, maar lokale overheden hadden ook een taak bij de uithuisplaatsing van kinderen.

Toename van verantwoordelijkheden van de centrale overheid

Toen in 1902 de eerste kindernet werd ingevoerd, namen de lokale overheden de taak van de preventie van criminaliteit en het toezicht houden op de ontwikkeling van kinderen expliciet op zich. De verantwoordelijkheid voor het bestuur en de uitvoering van het beleid werd in tegenstelling tot in veel andere landen gelegd bij het gemeentelijke 'Child Welfare Committee' (CWC), dat speciaal hiervoor in het leven was geroepen. De kindernet had tot doel jeugdigen te redden van voorspelde toekomstige criminaliteit. Het Europese sociale beleid en de trends van sociale controle hadden een sterke invloed op deze wet, die werd gekenmerkt door zeer moraliserende terminologie.

Al in 1924 kwam er een vernieuwde wet, de Child Welfare Act. Deze wet ontstond als reactie op kinderarbeid en de bestaande regelgeving voor het straffen van misdaad. Deze nieuwe wet werd gezien als het ultieme instrument ter bescherming van de gehele samenleving tegen de gevaren die de kinderen uit de arbeidersklasse met zich meenamen, omdat kinderen tegen hun zin konden worden opgenomen. Deze wet was doordrenkt met sociale controle. Een speciale paragraaf maakte het mogelijk ook kinderen op te nemen die verwaarloosd of mishandeld werden door hun ouders. Het CWC werd door de wet verplicht in te grijpen in gezinnen waar kinderen mishandeld worden, met inachtneming van specifieke regels. Maar ook hier was sociale controle de hoofdmotivatie, omdat dit ingrijpen in gezinnen tot doel had de groei van criminelen tegen te gaan. Ondanks dat werd 'het belang van het kind' in die tijd het hoofdcriterium voor het regelen van praktische zaken aangaande de relatie tussen ouder en kind onder het familierecht.

In de jaren dertig groeide de overheidsbemoedening met gezinnen met als doel het dalende geboortecijfer weer op peil te brengen. Ouders kregen een hoge kinderbijslag en daarnaast kregen pas getrouwde stellen behoorlijke leningen van de staat. Het ideaal van een goede woning werd gezien als een burgerlijk recht en dat sommigen toch in oude vervallen huizen wilden blijven wonen was veel politici een doorn in het oog. Als je een nieuwe woning kreeg aangeboden werd het gezien als burgerlijke plicht deze woning te aanvaarden en te verhuizen. Belangrijke moderne sociale wetenschappers pleiten in de jaren 30 en 40 voor een wetenschappelijke sociale planning om het dagelijkse leven van Zweedse gezinnen 'recht te zetten'. De motieven waren wederom niet alleen nobel. De staatsbemoedening beperkte zich niet tot het verbeteren van de materiële omstandigheden, maar was ook gericht op het beheersen van '*economisch verspillende groei van mentaal en sociaal ondergeschikte elementen in de populatie*' (Hessle & Vinnerljung, 1999, p.10). Ook de verantwoordelijkheid

voor het aanbod aan residentiële instellingen kwam bij de staat te liggen. Een groot deel van deze tehuizen was nog in handen van private organisaties, maar de overheid kreeg een steeds groter deel van de residentiële instellingen in handen.

Structureren, professionaliseren en differentiëren

In de jaren 40 werd de residentiële zorg gestructureerd, geprofessionaliseerd en gedifferentieerd. Kinderen die uit huis werden geplaatst werden nauwgezet gediagnosticeerd en ingedeeld op basis van leeftijd, geslacht en symptomen. De residentiële zorg moest hierop worden toegesneden om aan deze vraag te kunnen voldoen (Sallnäs, 2000). Na de tweede wereldoorlog groeide de economie en Zweden werd een succesvolle industriële natie. De sociale en medische ondersteunende diensten breidden in die periode enorm uit. Het idee was ook om een ommekeer te maken van disciplineren naar ondersteuning. Daarnaast stond het systeem waarin mannen en vrouwen gemotiveerd werden om buitenshuis te gaan werken in de internationale aandacht. In dit kader werd er veel geïnvesteerd in goede opvang voor kinderen van werkende ouders, waar de kinderen van alleenstaande moeders een belangrijk deel uitmaakten. Gedurende de daarop volgende decennia werden er bijna voortdurend verbeteringen en diensten aan dit stelsel toegevoegd, zelfs in tijden van economische recessie! Vinnerljung en Hessle schrijven:

'Even during the economic recession and the accompanying high unemployment rate in the early 1990s, few Swedes questioned the fundamental goals of family policy: 1) to establish good conditions for raising children, 2) to provide social security for families, and 3) to uphold the principle of the equal right of men and women to participate in life and work through the provision of good childcare (See e.g. Kindlund, 1986).'' (Vinnerljung en Hessle, 1999, p.9)

Legitimering

In deze naoorlogse periode zette er een proces van de-institutionalisering in. In de jaren 60 en 70 werden er veel inspanningen gedaan om de al afnemende residentiële zorg te bewegen de oude ideeën van differentiatie los te laten. Uitgangspunt van interventies werd de psychologie en het doel was minder moraliserend te werk te gaan. Werken met het hele gezin en zo nodig het bieden van geïntegreerde, residentiële zorg in de omgeving van het kind en in het midden van de samenleving werden belangrijke uitgangspunten. De projecten werden kleinschaliger en er werden hulpvormen ingezet als psychotherapie en netwerktherapie.

'Thus there is a shift away from the individual-oriented and moralistic practice toward medical-psychological explanations for socially deviant behaviours. Still the legislation was influenced by concerns for social control.' (Gilbert, 1997, p.108)

Er werden dus weliswaar nieuwe argumenten en theorieën aangevoerd ter legitimering, maar sociale controle bleef de boventoon voeren. In 1960 werd de Child en Young Persons Act ingevoerd, die niet echt iets nieuws toevoegt aan de oude wet, maar wel meer gericht was op preventie en meer richtlijnen geeft voor verslaglegging en dossiervorming. Er was duidelijk behoefte aan juiste wettelijke procedures ter legitimering van de interventiepraktijken.

'In the early 1980s Sweden was widely accused in the international press of being 'a state that snatches children'. Measures taken by the state against families and children were considered too harsh and humiliating. Sweden held the world record for 'the numbers, more precisely the percentage of children taken into custody' according to reports in the international media.' (Gilbert, 1997, p.106)

Deze internationale pers werd opzettelijk ingezet door verschillende groeperingen die vonden dat de overheid zich minder moest bemoeien met gezinnen. Intervenieren in gezinnen werd zo een delicate zaak. Het was dus niet verwonderlijk dat er in 1980 een vervangende wet werd ingevoerd, die niet meer alleen een specifieke jeugdzorgwet was, maar een wet die de jeugdzorg beschreef als onderdeel van de sociale voorzieningen. Wellicht een poging van de beleidsmakers om niet meer geassocieerd te worden met het eerdere etiket van een 'staat die kinderen bij hun ouders weggrist' en ogenschijnlijk de aandacht te verschuiven van 'het ingrijpen in gezinnen' naar 'het bieden van sociale voorzieningen'?

'Ideas related to social control were explicitly abandoned in favour of emphasis on individual citizen's social rights.' (Gilbert, 1997, p.109)

Recht van ouders weer onder de aandacht

De intentie van deze nieuwe wet, de Socialtjänstlagen (SoL), oftewel de Social Services Act, was het aantal uithuisplaatsingen behoorlijk te verminderen. Centraal stond het recht van ouders op contact met hun kinderen, zelfs wanneer een kind uit huis geplaatst werd. Dit was voor die tijd wel anders. Toen heerste het idee dat het het beste was het contact tussen kinderen in pleeggezinnen en de biologische ouders te verbreken. De hechtingstheorie kreeg in Zweden echter steeds meer voet aan de grond. Als gevolg hiervan werd ook het gezamenlijk plaatsen van ouders en kinderen in een tehuis of pleeggezin gepromoot. In 1985 had meer dan de helft van alle kinderen in de residentiële zorg minstens één van de ouders bij zich. De proportie is een stuk lager nu, waarschijnlijk te verklaren doordat kleine private instellingen vaak gebruikt worden voor langere opnamen, terwijl gezamenlijk opnames van ouder en kind meestal voor kortere duur zijn.

In de SoL werd benadrukt dat alle interventies vrijwillig zijn. Een uithuisplaatsing werd gezien als allerlaatste optie en kon onder deze wet alleen plaatsvinden met toestemming van de ouders. Als de jeugdige 15 jaar of ouder was moest deze ook toestemming gevraagd worden. Dat de spanning tussen intervenieren en niet ingrijpen nog steeds leefde bleek uit het feit dat in datzelfde jaar ook de Lagen om vård av unga (LVU) werd ingevoerd, oftewel the Care for Young Persons Act. Deze wet maakte het mogelijk om toch in te grijpen als ouders en jeugdigen van 15 jaar en ouder niet vrijwillig hulp accepteerden. In de praktijk betekende LVU meestal een (tijdelijke) uithuisplaatsing.

Beide wetten hebben nog verschillende aanpassingen doorgemaakt, zoals de SoL die in 1998 is aangevuld om de rechten van kinderen te versterken. Het VN-verdrag voor de rechten van het kind was hierbij een belangrijke leidraad.

Gilbert (1997) benadrukt dat de SoL voor de aanpassing van 1998 de rechten van ouders op hun biologische kind teveel benadrukte. Verlaten en mishandelde kinderen zouden draaideurkinderen zijn geworden die heen en weer werden geschoven tussen ouders en verschillende residentiële opvangplekken. Ondanks de nieuwe aandacht voor de rechten van

het kind op een veilige, stabiele omgeving, met volwassenen die affectie tonen, bleef de nadruk liggen op de rechten van ouders op contact met hun biologische kind. Als voorbeeld draagt hij aan dat adoptie in Zweden geen optie is, zelfs niet wanneer kinderen lange tijd uit huis geplaatst zijn.

Het inzetten van leken en professionalisering

Het inzetten van leken in de hulpverlening, zelfs bij beslissingen over uithuisplaatsingen, kent in Zweden een lange traditie. Deze manier om vorm te geven aan de democratie hebben de Zweden hoog in het vaandel staan. Ondanks de professionalisering die vooral in de 20^{ste} eeuw heeft plaatsgevonden maken leken nog steeds een belangrijk onderdeel uit van de hulpverleningspraktijk. Om die reden wordt er in deze paragraaf apart aandacht aan besteed. Al bij het implementeren van de eerste Kinderwet in 1902 werd er gebruikgemaakt van geletterde (maar niet altijd geschoolde) leken. Professionals waren er toen nog niet in dit veld, en de leden van het gemeentelijke CWC waren dus ook leken.

‘The Swedish Poor Relief and Welfare Society’, een nationale vrijwilligersorganisatie die nauwe banden met de overheid en het nationale welzijnsbestuur had, begon in die tijd met het organiseren en opleiden van de leden. In deze (vrijwilligers)organisaties zaten vooral mensen met kennis op het gebied van kindergezondheidszorg, pedagogiek en wetgeving. Zij zorgden voor een zekere professionalisering door het theoretiseren van de ontwikkeling van de behandeling van de vermoedelijk ‘gestoorde’ kinderen. In hun pogingen afwijkend gedrag te begrijpen introduceerden ze specifieke theorieën, vooral die van de psychopathologie. De medische interesse ging echter alleen uit naar de kinderen die al een vorm van afwijkend gedrag vertoonden. Kinderen die mishandeld of verwaarloosd werden en het gevaar liepen zich negatief te ontwikkelen waren niet het onderwerp van zorg.

Naast de ontwikkeling van theorieën over afwijkend gedrag werden nieuwe instrumenten ontwikkeld voor het diagnosticeren en classificeren, die vervolgens verspreid en gestandaardiseerd werden. Leken vanuit het hele land werden eigen gemaakt met de gewoonte van het schrijven van protocollen en het invullen van formulieren. In de jaren 20 werden de professionele opleidingen voor Maatschappelijk Werk opgericht. In navolging hiervan ontwikkelden zich in grote steden in de jaren 30 professionele bureaus voor jeugdzorg, waar maatschappelijk werkers zich bezighielden met de zorg voor jeugdigen en hun gezinnen. Landelijk duurde het echter tot de jaren 60 en 70 voordat de leken hun papierwerk op dit gebied overdroegen aan professionele medewerkers, voornamelijk maatschappelijk werkers. Ondanks dat professionals de rapporten voorbereiden wordt de uiteindelijke beslissing nog steeds gemaakt door gekozen leken in het CWC, de tegenwoordige ‘Socialnämnd’, na het lezen van geschreven en mondelinge commentaren van de maatschappelijk werkers. Ook in de rechtspraak wordt er gebruikgemaakt van drie leken die de rechter ondersteunen bij het nemen van een beslissing. Hieruit blijkt het belang van het inzetten van leken in Zweden. Volgens Gould (2001) is dit ook een verklaring voor de onstabiele rol van professionals in de welzijnssector in Zweden.

Kindermishandeling en het verbod op slaan

Om kindermishandeling te voorkomen en slaan van kinderen strafbaar te maken werd al in 1979 in de Code of Parenthood een verbod vastgelegd op fysieke mishandeling en andere vernederende handelingen ten opzichte van kinderen (Kooijman, Ten Berge & Oostveen, 2003). Het feit dat deze wet unaniem ondersteuning kreeg van het parlement indiceert dat de meerderheid van de Zweden tegen lichamelijke mishandeling van kinderen was. In de wet

werd echter niet gespecificeerd wat kindermishandeling dan was en dat bleek in de praktijk regelmatig moeilijkheden op te leveren. Ouders waren zo overgeleverd aan de interpretaties van individuen. Nadat in de jaren 80 een stiefvader zijn vrouw en haar kind vermoordde werd er luid geprotesteerd tegen een overheid die te mild zou zijn en onwelwillend om in te grijpen (in tegenstelling tot de eerdere geluiden van overmatig overheidsingrijpen!). Sinds die tijd komen situaties aangaande de zorg voor kinderen weer regelmatig op de top van de publieke agenda. Hieruit blijkt hoe de publieke opinie beïnvloed wordt door gebeurtenissen. Het werpt dan ook licht op het spanningsveld waarin de overheid en beleidsmakers zich begeven bij het al dan niet ingrijpen in gezinnen. De laatste drie decennia wordt het gevaar van kindermishandeling ook door vrijwilligers weer benadrukt. Zij hebben vele jaren gepleit voor een kinderombudsman die er in 1993, bij wet, ook is gekomen. Deze ombudsman moet ook nagaan in hoeverre Zweden zich houdt aan de afspraken die gemaakt zijn in het VN-verdrag voor de rechten van het kind.

Pleeggezinnen en andere residentiële plaatsingen

Zoals eerder al aan bod kwam was de residentiële zorg aan nogal wat veranderingen onderhevig. In eerste instantie was het grootste deel van de residentiële instellingen in handen van filantropische organisaties. Er ontstond echter een kentering waarbij de overheid het bestuur van deze instellingen steeds vaker naar zich toe trok. In 1982 was 90% van alle huizen overheidsbezit.

In de jaren 80 was er wederom sprake van een ommekeer. Private actoren kregen weer toenemende ruimte op de markt van residentiële voorzieningen en het label van 'HVB-home' werd geïntroduceerd. Dit label werd toegekend aan officieel geregistreerde residentiële huizen, waarbinnen veel variaties in zorgarrangementen mogelijk waren. Pleeggezinnen van 4 of meer pleegkinderen werden hiermee ook omgedoopt tot officiële geregistreerde residentiële opvang wanneer hoofdkomen van pleegouders werd gevormd door inkomen van opvang. Tegenwoordig is er nog veel kritiek op deze 'grote' pleeggezinnen, onder andere dat de hoofdmotivatie voor het opnemen van pleegkinderen geld zou zijn. Weliswaar is het opnemen van pleegkinderen van oudsher een vorm van vrijwilligerswerk, de financiële vergoeding is zeer ruim en hoe meer kinderen hoe hoger de vergoeding. Nadeel van het omdopen van deze grotere pleeggezinnen tot residentiële instellingen is dat de scheidingslijn tussen instellingen en pleeggezinnen wazig is geworden.

Ondanks dat het plaatsen in een pleeggezin de meest gebruikelijke vorm van 24-uurs opvang is en het door een lange traditie en bij wet verkozen is boven residentiële zorg, is er de laatste jaren een sterke afname van het aantal pleeggezinplaatsingen merkbaar. Residentiële zorg is echter toegenomen. Deze ontwikkeling druist in tegen intenties van beleidsmakers en maakt de zorg alleen maar duurder in plaats van goedkoper. Sallnäs (2000) beschrijft deze wisselwerking tussen pleeggezinnen en residentiële instellingen en geeft enkele mogelijke verklaringen voor de afname van het aantal pleeggezinplaatsingen; de moeilijkheid nieuwe pleeggezinnen te vinden, de toenemende positieve kijk op het plaatsen van een kind in een residentiële voorziening, en de marktwerking waarin de aanvoer van zorgarrangementen invloed heeft op de vraag. Het is aannemelijk dat er meer residentiële plekken worden aangeboden, mede omdat grotere pleeggezinnen nu ook als residentiële voorziening worden aangemerkt en dit kan dus ook invloed hebben op de toename van het aantal residentiële plaatsingen en de afname van het aantal pleeggezinplaatsingen. Het idee dat er een toegenomen positieve kijk op residentiële plaatsingen is wordt lang niet door iedereen

gedeeld. Andere wetenschappers (o.a. Vinnerljung, 2004; Sundell, 2004) dragen aan dat door onderzoek naar de resultaten van zowel pleeggezin- als residentiële plaatsingen een uithuisplaatsing veel moeilijker te verantwoorden valt. De resultaten wijzen uit dat kinderen geen baat hebben bij een uithuisplaatsing of er zelfs slechter van worden. Volgens hen geeft dit juist nu de omslag naar een meer negatieve kijk op uithuisplaatsingen. Historisch zijn residentiële plaatsingen gezien als zowel het probleem als de oplossing voor bepaalde groepen kinderen. Ook volgens Sallnäs is ondanks de verschillende optimistische vernieuwingstrajecten de kritiek nooit geweken.

2.3 Verzorgingsstaat in Nederland en Zweden

Het tot bloei komen van de verzorgingsstaat vlak na de tweede wereldoorlog is een ontwikkeling die in bijna alle Europese landen plaatsvond. We zien in deze ontwikkeling veel overeenkomsten tussen Nederland en Zweden. Er zijn echter ook belangrijke verschillen. Omdat de ontwikkeling en de inrichting van de verzorgingsstaat ons veel informatie geeft over de sociaal maatschappelijke politieke keuzen die er gemaakt worden en de achterliggende ideeën wordt er in deze paragraaf aandacht aan besteed. Het sociale beleid ten aanzien van jeugdigen en gezinnen kan namelijk niet los gezien worden van het groter geheel, de verzorgingsstaat.

Bloei van de verzorgingsstaat

De Swaan stelt dat de industrialisatie en de daaropvolgende verpaupering in alle westerse landen de aanleiding was voor het creëren van een sociale verzorgingsstaat.

'De sociale verzorgingsstaat werd volgens De Swaan gevormd als resultaat van de krachtverhoudingen tussen de bourgeoisie, speciaal de middenklasse, de staat en de zich organiserende arbeiders. De bemoeienis van de burgers en de staat met de armen en verpauperden rustte daarbij altijd op een mengeling van sociale bewogenheid, kerkelijke voorschriften en angst of welbegrepen eigenbelang.' (Van Montfoort, 1994, p.77)

Na de oorlog was er in heel Europa een optimistische stemming. Burgers waren gemotiveerd om te werken en alles weer op te bouwen en de welvaart groeide. Uitgaven aan sociale diensten werden gezien als positief. Het zou sociale cohesie creëren, een minimum standaard voor iedereen verzekeren en economische groei bemoedigen (George & Taylor-Gooby, 1996).

Pessimisme

In de jaren 80 nam de groei van de economie af en was er sprake van grote werkloosheid. Er was in die periode een neoliberal overwicht dat kritisch stond ten opzichte van het overheidsingrijpen en de verzorgingsstaat in het bijzonder. Sociale voorzieningen zouden inefficiënt zijn en het verlenen van sociale voorzieningen zou alleen maar leiden tot vraag naar meer sociale voorzieningen. En volgens sociaal democraten zou de sociale ongelijkheid alleen maar groter worden. Voor veel westerse landen waren de jaren 80 een traumatische periode waarin ze zich probeerden aan te passen aan een nieuwe omgeving van competitie en globalisering (Gould, 2001). De overheid die in de verzorgingsstaat zoveel verantwoordelijkheid op zich had genomen, moest deze nu, onder druk van de afnemende economie, weer afstoten. Het werk van Foucault had grote invloed op de twijfels die er ontstonden over de voordelen van de verzorgingsstaat. Gould haalt hierbij aan dat Foucault

verschillende jaren in Zweden heeft gewoond en gewerkt en vraagt zich af of dit invloed heeft gehad op zijn groeiende cynisme over vooruitgang. Eén van de kritieken was dat de verzorgingsstaat juist controle en manipulatie zou betekenen in plaats van vrijheid. Daarnaast zouden teveel sociale vangnetten ervoor zorgen dat mensen lui werden. Door de moderne verzorgingsstaat zouden werkenden de gelegenheid hebben gehad de behoeften van andere sociale groepen te negeren. Veel sociale groepen werden hierdoor juist buitengesloten en genegeerd, als zijnde onwaardig een afwijkend. Uitgangspunt van de verzorgingsstaat was tot dan toe geweest wat ‘normaal’ was en er was enkel sprake van het reguleren en beheersen van afwijkende elementen.

Als reactie hierop kwam een postmodernistische stroming, waarin waarden als pluralisme, differentiatie en diversiteit de overhand hadden. Kwesties als ras, geslacht, handicaps en drugsgebruik kregen hiermee de aandacht die ze verdienen. In het postmodernisme werden drugsverslaafden bijvoorbeeld niet meer gezien als mensen die de controle kwijt zijn, maar als mensen die in veel aspecten niet veel verschillen van de rest van de bevolking. Onder andere in Nederland was het uitgangspunt dat niet-problematisch drugsgebruik mogelijk is waardoor het uit de criminele sfeer wordt gehouden. In Zweden werd deze visie echter niet overgenomen, zoals nog steeds blijkt uit het strikte alcohol- en drugsbeleid.

Zweden

Vanaf 1930 vond er in Zweden al sociale vernieuwing plaats die gericht was op het bieden van werkgelegenheid en het inzetten van beleid om het lage geboortecijfer tegen te gaan. Vanaf de tweede wereldoorlog kwam de verzorgingsstaat ook hier pas echt tot bloei. In verschillende literatuur wordt bediscussieerd dat in Zweden, in tegenstelling tot andere landen, de uitgangspunten van de verzorgingsstaat veel dieper ingebed zijn in culturele waarden en instituties. Zweden wordt daarom vaak gezien als leider op het gebied van welzijn. Dat is volgens sommigen ook de reden waarom veranderingen in deze verzorgingsstaat zoveel weerstand oproepen. In tegenstelling tot de postmodernistische ontwikkeling in andere Europese landen heeft de modernistische verzorgingsstaat in Zweden veel beter stand gehouden.

‘As a social democrat, I was concerned that this once famous model was being eroded, yet full of admiration for the way in which the Swedish welfare state resisted change.’
(Gould, 2001, p.8)

Onderlinge solidariteit en gematigdheid zijn belangrijke kernprincipes. De keerzijde van de medaille is dat de humane en progressieve aspecten van de Zweedse samenleving overschaduw worden door repressieve, disciplinerende en autoritaire boventonen. Zweden wordt vaak betiteld als staat die veel ingrijpt in het leven van mensen om ‘het leven van mensen te regelen, te ordenen en beheersen’.

Volgens Gilbert (1997) zijn er nog steeds sociaal politieke gebieden waarop de prestaties twijfelachtig zijn. Eén van deze prestaties is het screenen van individuen, vooral kinderen, voor gedwongen zorg. Gezien de redelijk uitgebreide mogelijkheden van gedwongen zorg voor onder andere kinderen, psychiatrisch patiënten en drugsverslaafden, is het screenen van individuen een belangrijk aspect. Een voorbeeld waarin de gedwongen zorg in Zweden veel verder gaat dan alle andere democratische landen is de gedwongen sterilisatie van bepaalde groepen mensen. Hieruit blijkt de enorme inmenging van de staat in het gezinsleven.

De invloed van de staat op de jeugdzorg vertaalt zich onder andere naar de Socialnämnd, die de intakes en de uitvoering van de jeugdzorg op zich nemen en overheidsinstanties zijn, die onder het gemeentelijke bestuur vallen.

Er is veel geschreven over de verzorgingsstaat en er zijn verschillende indelingen gemaakt als het gaat om typen verzorgingsstaten (Gilbert, 1997; Wildeboer Schut, Vrooman & De Beer, 2000; Gould, 2001; Cocchrane & Clarke, 1993). In het kader van dit onderzoek wordt hier enkel aandacht besteed aan het verschil tussen de 'residual approach' en de 'universal approach' (Gilbert, 1997; Vinnerljung en Hessle, 1999). Hierbij worden de Engelse termen aangehouden, omdat deze meer recht doen aan de inhoud, dan eventuele Nederlandse vertalingen. De Zweedse verzorgingsstaat staat, evenals de overige Scandinavische verzorgingsstaten, bekend om zijn 'universal approach'. Deze aanpak wordt gekenmerkt door voorzieningen voor iedereen en niet alleen voor de armen of de zwakkeren in de samenleving. Als gevolg van deze 'universal approach' zijn uitkeringen nu het hoofdkomen van grote groepen van de bevolking. Deze afhankelijkheid van overheidsondersteuning brengt een scheiding met zich mee tussen verschillende groepen in de bevolking, die juist kenmerkend is voor de 'residual approach' en staat lijnrecht tegenover de beoogde aanpak. Dit brengt de Zweedse politiek in verwarring. Blijkbaar lukt het niet enkel en alleen een 'universal approach' aan te hangen. Vinnerljung en Hessle (1999) verklaren dit vanuit de historische traditie en organisatorische constructies die nauw gerelateerd zijn aan de 'residual approach'. Het toezicht houden op en disciplineren van armen en de buitenbeentjes in de samenleving is hierbij het uitgangspunt.

'As in most other countries, Swedish child welfare has never been able to shed its poverty relief shell.' (Sunesson, geciteerd in Vinnerljung & Hessle, 1999, p.6)

Het is echter duidelijk dat Zweden, meer dan de meeste landen, heeft geprobeerd een sterke verzorgingsstaat te handhaven, die ondersteuning biedt aan alle groepen in de bevolking, maar tegelijkertijd beheersing en bemoeienis met bepaalde sociale groepen onder die bevolking met zich meebrengt. In de loop der jaren is er regelmatig druk geweest op de rijksoverheid om het systeem te keren, onder andere vanwege bezuinigingen. Er werd een trend ingezet van institutionele zorg naar zorg aangeboden vanuit de gemeenschap en van gedwongen zorg naar vrijwillige zorg. Er was echter zoveel weerstand tegen deze veranderingen dat deze nog niet echt tot stand zijn gekomen (Gould, 2001).

Tops haalt in de vergelijking tussen Nederland en Zweden aan dat Zweden bekend staat om een zeer sterke inmenging van centrale en lokale overheden met het leven van burgers. Dit verklaart hij historisch, aangezien de armenzorg voorheen ook afhankelijk was van inmenging van de staat.

'Developments in Sweden as depicted above, confirm the picture of the central state as a good father that takes care of society (samhället).' (Tops, 2001, p.44)

Het particuliere initiatief kreeg hierdoor nauwelijks de kans en speelt aldus een zeer kleine rol in Zweden, vergeleken bij andere landen.

Nederland

De bloei van de verzorgingsstaat in Nederland zorgde voor een afname van het aantal gevallen van materiële verwaarlozing. De aandacht werd verlegd naar een nieuw probleem dat

zich ook voordeed in de hogere social klasse, namelijk affectieve en pedagogische verwaarlozing (Van Montfoort, 1994). Ingrijpen werd gelegitimeerd door de zinsnede 'het belang van het kind'. Dit leverde problemen op, met name wanneer er interventies plaatsvonden in gezinnen uit de hogere sociale klasse, die absoluut niet van deze bemoeienis gediend waren.

In de jaren 80 vond ook in Nederland een ommekeer plaats in de economie. Dit was één van de redenen voor een verandering van de verzorgingsstaat. Nederland sloot zich hiermee aan bij de meeste Europese landen die afstapten van de modernistische verzorgingsstaat en er meer postmodernistische standpunten op nahielden. Dit betekende dat een groot deel van de verantwoordelijkheid teruggedeed werd naar de burgers. De verzorgingsstaat die restte behelsde veel van de 'residual approach', waarin de sociale voorzieningen met name ingezet werden voor specifieke sociale groepen. Hiermee bevond ook Nederland zich in het spanningsveld van enerzijds aandacht voor en ondersteuning van speciale groepen, maar anderzijds stigmatisering, uitsluiting en beheersing van diezelfde groepen.

De 'keuze' voor een minder sterke verzorgingsstaat was er niet alleen één uit financiële oogpunten. De ontwikkeling hiervan is juist heel goed historisch te verklaren. De rol van de centrale overheid in Nederland was van oorsprong al veel minder invloedrijk, dan die in Zweden bijvoorbeeld. Zoals eerder besproken was de verantwoordelijkheid voor de bemoeienis met en ondersteuning van burgers erg verdeeld over verschillende organisaties door de sterke verzuiling. Vanzelfsprekend is, als erfstuk van de verzuiling, de rol van het particuliere initiatief nog steeds vrij groot in Nederland. Tegenwoordig liggen nog veel van de verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg bij andere organisaties dan de overheid. Bureau Jeugdzorg is bijvoorbeeld een organisatie, die weliswaar nationale wetgeving als uitgangspunt heeft, maar functioneert als zelfstandige organisatie.

Uitgaven aan sociale voorzieningen in beide landen

In deze context is het interessant te kijken naar de uitgaven aan sociale voorzieningen in beide landen. De uitgaven aan sociale voorzieningen geeft een indruk van het belang dat de politiek hecht aan deze voorzieningen. Als we de uitgaven aan sociale voorzieningen als deel van het bruto nationaal product in beide landen bekijken zien we dat deze vanaf 1980 in Zweden steeds hoger oplopen, terwijl ze in Nederland juist afnemen. Hierdoor wordt het verschil tussen Nederland en Zweden steeds groter. Dit bevestigt het beeld dat de Nederlandse overheid zich steeds meer terugtrekt als het gaat om sociale voorzieningen en meer verantwoordelijkheden teruglegt bij burgers, terwijl de Zweedse overheid blijft vasthouden aan het idee van sociale voorzieningen voor iedereen, wat natuurlijk financiële consequenties met zich meebrengt.

2.4 Vergelijking

Het ontstaan en de ontwikkeling van de jeugdzorg in Nederland en Zweden kent zowel overeenkomsten als verschillen. De overeenkomsten zijn te verklaren door Europese ontwikkelingen die invloed op beide landen hebben gehad. De oorsprong van de jeugdzorg in de armenzorg, de industrialisatie in de tweede helft van de 19^e eeuw, de opbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog en de recessie van de jaren tachtig zijn ontwikkelingen die in beide landen hun invloed hebben doen gelden. Desondanks was de reactie op deze ontwikkelingen in beide landen anders en zijn er andere keuzes gemaakt, die

tot essentiële verschillen hebben geleid in het beleid, de organisatie en de interventiepraktijk van de (jeugd)zorg.

De eerste armenzorg is zowel in Nederland als in Zweden gebaseerd op de behoefte sociaal afwijkende elementen te beheersen. Onmaatschappelijkheidsbestrijding was lange tijd het belangrijkste doel, waarbij steeds wisselende normen als uitgangspunt dienden. In beide landen vond gedurende enkele decennia een ontwikkeling plaats naar meer differentiatie, waarbij speciale hulp werd geboden aan specifieke doelgroepen, zoals verwaarloosde kinderen, criminele kinderen, alleenstaande moeders. Een belangrijk begrip in beide landen was 'het verwaarloosde kind'. Dit begrip was uitgangspunt voor verschillende interventies. In Zweden werd de nadruk gelegd op kindermishandeling en werden mishandelde kinderen onderwerp van interventies, zoals het uit huis plaatsen. Social controle was hierbij in eerste instantie de hoofdmotivatie. Het verwaarloosde kind werd in Nederland vooral gezien als potentieel crimineel en dit uitgangspunt legitimeerde een interventie als uithuisplaatsing en heropvoeding. Kindermishandeling was niet het uitgangspunt voor interventies. Jacobsohn (1912) maakte een vergelijking tussen verschillende landen, waaronder Nederland en Zweden, in de visie op verwaarloosde of mishandelde kinderen. Hij draagt twee mogelijke verklaringen aan voor deze verschillen. Aan de basis voor de beweging tegen kindermishandeling liggen volgens hem protestantse ideeën, terwijl het protestantisme in Nederland te weinig voet aan de grond kreeg. Een tweede verklaring is dat kindbescherming in Nederland op de eerste plaats preventie van jeugdcriminaliteit was, waarbij het wellicht moeilijk was de nieuwe benadering van jeugdige criminelen te combineren met het benadrukken van het kind als slachtoffer (Van Montfoort, 1994). Een derde verklaring die dit hoofdstuk biedt voor dit verschil is de spanning tussen overheid en het particuliere initiatief in Nederland. Door verwaarloosde kinderen te benaderen als potentiële criminelen kon de overheid meer van de zorg voor jeugdigen op zich nemen.

Het plaatsen van kinderen in residentiële instellingen was in Nederland en Zweden al lange tijd mogelijk. De eerste residentiële instellingen voor kinderen in beide landen hadden de vorm van heropvoedingstehuizen, waar kinderen beschermd, maar vooral gedisciplineerd werden. De industrialisatie in de tweede helft van de 19^e eeuw zorgde in beide landen voor een toename van verwaarloosde en criminele kinderen. Dit deed de residentiële zorg in Nederland toenemen, terwijl in Zweden pleeggezinnen toen al een groot deel van de uit huis geplaatste kinderen opvingen.

In eerste instantie werd de armenzorg en de zorg voor kinderen in beide landen door filantropische organisaties op zich genomen. In Zweden kreeg de lokale overheid echter al snel een taak bij de uithuisplaatsing van kinderen. In Nederland gaf de inmenging van de overheid veel meer spanning. De filantropische organisaties en de Kerken wilden de macht niet afgeven aan de staat, waardoor de overheid maar een kleine rol kon spelen in het geheel. De eerste Kinderwet werd in beide landen rond 1900 ingevoerd. Hiermee werd in Zweden de inmenging van vooral lokale overheden versterkt, wat blijkt uit het ontstaan van de gemeentelijke Child Welfare Committees. Lokale overheden namen hiermee de taak van het toezien op de ontwikkeling van kinderen en de preventie van criminaliteit expliciet op zich. In Nederland verliep dit veel minder vanzelfsprekend. Ondanks dat de filantropische organisaties in Nederland zelf hadden aangestuurd op wetgeving, wilden zij de macht over de 'jeugdzorg' niet kwijtraken. Wetgeving zou echter wel bestaansrecht geven aan de interventies die deze organisaties zelf op zich hadden genomen. De spanning tussen de

overheid die een grotere rol wilde innemen en de behoefte van de filantropische organisaties hun taken te behouden liep op. In tegenstelling tot in Zweden, werden de Nederlandse voorgedijraden, de voorlopers van de RvdK niet ondergebracht bij de (lokale) overheden.

In Nederland ontstond er in die periode ook een spanning tussen de juridische en pedagogische benadering. De pedagogische benadering kreeg steeds meer de voorkeur. Dit had te maken met het effect van deze aanpak en het eigen belang van de particuliere instellingen. Pedagogiek was namelijk het domein van particulieren, terwijl juridisch ingrijpen een taak van de overheid was. In Zweden was die spanning veel minder aan de orde, omdat overheidsingrijpen een vanzelfsprekendheid was geworden, waar particulieren nog maar een kleine rol in hadden. Dat de overheid een wettelijk kader bood voor dit ingrijpen was een logische stap.

Terwijl in Nederland de spanning tussen de overheid en het particuliere initiatief bleef voortduren, werd in Zweden de overheidsbemoeienis vanaf de jaren 30 steeds groter, vooral met het oog op economische vooruitgang. Mannen en vrouwen werden gestimuleerd om te werken en de staat voorzorg in kinderopvang. Daarnaast nam de staat veel meer residentiële instellingen over, waardoor het grootste deel van de 24uurs- en dagopvang in handen van de staat lag. In Nederland heeft een dergelijke ontwikkeling veel minder plaatsgevonden. Veel residentiële instellingen bleven in handen van particulieren en ook het dienstverlenende aanbod van de overheid, zoals kinderopvang, was veel geringer.

In beide landen ontstond er vanaf de jaren 60 steeds meer kritiek op het uitoefenen van dwang en de inmenging van de staat in gezinnen. Er kwam kritiek op residentiële instellingen en pleeggezinnen, er was weinig geloof in staatsinterventie ter voorkoming van misdaad en de psychoanalyse en hechtingstheorie kregen steeds meer voet aan de grond. In Nederland leidde dit tot de discussie over het scheiden van hulp en dwang. Het weghalen van kinderen bij hun ouders werd negatief beoordeeld en ambulante hulp kreeg een steeds belangrijker rol in de hulpverlening aan gezinnen. In Zweden leidde de kritiek enerzijds tot de behoefte aan meer wettelijke procedures ter legitimering van interventies en anderzijds tot een redelijke de-institutionalisering. Een uitgebreid aanbod aan ambulante hulp kwam echter niet echt van de grond. De residentiële instellingen creëerden als reactie hierop mogelijkheden ouders en kinderen samen op te nemen, waar in grote mate gebruik van werd gemaakt. Opname in pleeggezinnen bleef populair. Er bleef echter ook kritiek op de Zweedse overheid die zich het recht toebedeeld had kinderen uit gezinnen weg te grissen. Kinderen uit huis plaatsen werd hiermee een delicate zaak, die de overheid dwong de nadruk te verleggen van sociale controle naar ondersteuning.

In tegenstelling tot Nederland kent Zweden een lange traditie van het inzetten van leken, door het volk gekozen politici, bij belangrijke beslissingen in het kader van jeugdzorg en jeugdbescherming. Daarnaast spelen vrijwilligers in Zweden nog steeds een belangrijke rol in de jeugdzorg. In Nederland is met het professionaliseren van de zorg vanaf de jaren 60 het inzetten van vrijwilligers afgenomen.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond in beide landen een sterke verzorgingsstaat. Dit impliceert weliswaar een grote inmenging van de staat, maar in Nederland speelde het particuliere initiatief nog steeds een belangrijke rol. In de jaren 80 moest de overheid door een afnemende economie en kritiek op de verzorgingsstaat weer taken gaan afstoten. In Nederland

zorgde dit, evenals in veel andere Europese landen, voor het ontstaan van een postmodernistische verzorgingsstaat die veel verantwoordelijkheden weer teruglegde bij de burgers. Daarbij was de rol van de overheid in Nederland toch al veel minder groot door de sterke verzuiling. Zweden wilde echter vasthouden aan een sterke modernistische verzorgingsstaat waarmee zij jarenlang een voorbeeld waren geweest voor veel landen. Keerzijde van de medaille was echter dat een dergelijke sterke verzorgingsstaat disciplinaire en autoritaire boventonen met zich meebracht. Ook nu nog gaat gedwongen zorg in Zweden veel verder dan in andere landen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de gedwongen sterilisatie van bepaalde groepen mensen.

2.5 Conclusie

Het uit huis plaatsen van kinderen is in Nederland en Zweden al veel decennia mogelijk, ook tegen de wil van ouders en jeugdigen. Dat het besluiten tot het al of niet uit huis plaatsen een moeilijk dilemma is staat buiten kijf. In dit hoofdstuk is deze kwestie in een bredere historische context geplaatst. Hieruit blijkt dat er voortdurend nieuwe theorieën, termen en wetgeving worden aangevoerd om het uit huis plaatsen van kinderen te legitimeren. ‘Het belang van het kind’ is in Nederland en Zweden geruime tijd aangedragen ter legitimatie van ingrijpen. Nog steeds is dit een belangrijk begrip in beide landen. Maar ook wetgeving blijkt van belang voor de legitimatie van de interventiepraktijken. Gedurende vele jaren is er in beide landen steeds meer wetgeving gekomen om de zorg voor kinderen in te kaderen. De werkelijke redenen voor ingrijpen in gezinnen zijn moeilijk te ‘grijpen’ maar lijken in beide landen gebaseerd op beheersing en controle.

De bemoeienis met gezinnen is historisch gezien een complex geheel waarin veel verschillende belangen speelden en wisselende actoren een rol speelden. Beide landen kennen het spanningsveld tussen verschillende organisaties, overheden en burgers. In wisselende mate en op verschillende momenten komen zij op voor hun belangen. Uit het voorgaande blijkt hoe gevoelig de rol van de overheid ligt. Hierin is echter een belangrijk verschil ontstaan tussen Nederland en Zweden. Door de sterke verzuiling en de spanningen die dit met zich meebracht tussen de overheid en het particuliere initiatief, was de rol van de overheid in Nederland toch al minder groot. Daarnaast heeft Nederland zich tot een verzorgingsstaat ontwikkeld waarbij nog veel verantwoordelijkheden bij burgers liggen. Bureau Jeugdzorg is bijvoorbeeld een zelfstandige organisatie die weliswaar afhankelijk is van overheidssubsidies, maar bestuurlijk zelfstandig is. In Zweden zijn de belangrijke organisaties in de jeugdzorg overheidsorganen.

We zien dat de overheid steeds in tweestrijd is over het al dan niet ingrijpen in gezinnen en de mate ervan. Er vindt in beide landen een voortdurende golfbeweging plaats van toenemende en afnemende overheidsbemoeienis. In Nederland lijkt de overheid zich nu juist meer terug te trekken, terwijl de Zweedse overheid vasthoudt aan de jarenlange traditie van een sterke verzorgingsstaat die ondersteuning biedt, maar zich tevens bemoeit met gezinnen en de opvoeding van kinderen. De meldingsplicht is hiervan een voorbeeld. Zweden loopt hiermee echter het risico beschuldigd te worden van teveel inmenging in het leven van burgers, terwijl de Nederlandse verzorgingsstaat juist het risico loopt beschuldigd te worden van te weinig inmenging in het gezinsleven.

3 Beleid & Organisatie

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het jeugdzorgbeleid in Nederland en Zweden eruit ziet en hoe en wanneer de overheid kan ingrijpen in zorgelijke gezinssituaties. De nadruk ligt hierbij op het gedwongen kader en de mogelijkheden bij een uithuisplaatsing. Er wordt aandacht besteed aan wetgeving, organisatie van de jeugdzorg, de rol van betrokken instanties, speerpunten van het beleid en de knelpunten van het beleid in de praktijk zoals die in de literatuur genoemd worden.

Er is ruim voldoende literatuur verkrijgbaar over de jeugdzorg in Nederland, zoals uit de wetboeken zelf, de rapportages over de ontwikkeling van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg, uit de vele boeken die geschreven zijn over de Nederlandse jeugdzorg en via internetpagina's van betrokken instanties. Over de Zweedse situaties is eveneens veel literatuur verkrijgbaar, maar voornamelijk in het Zweeds. Engelstalige literatuur over de Zweedse situatie is erg moeilijk te vinden. Het merendeel van de informatie in dit hoofdstuk komt uit Engelstalige publicaties van het Socialstyrelsen (De Landelijke raad voor Zorg en Welzijn), aangevuld met informatie uit officiële wetteksten van de SoL en de LVU die in het Engels zijn vertaald en enkele Engelstalige boeken. Om een breder beeld te krijgen van de organisatie en de ontwikkelingen in de Zweedse jeugdzorg is tevens gebruikgemaakt van interviews met Zweedse onderzoekers met specifieke kennis over de jeugdzorg (Vinnerljung, 2004; Sundell, 2004; Hollander, 2004).

Dit hoofdstuk begint met een paragraaf over de rol en het ontstaan van wetgeving. Deze paragraaf is de koppeling tussen dit en het vorige hoofdstuk, gevolgd door een paragraaf over Zweden en een paragraaf over Nederland. Dit hoofdstuk eindigt met een conclusie. In dit hoofdstuk komen voor beide landen de betrokken ministeries aan bod en zijn de verantwoordelijkheden van de provincies en gemeenten uitgewerkt. Daarnaast is er aandacht voor de wetgeving aangaande de vrijwillige en gedwongen jeugdzorg, het hulpaanbod, de regelgeving rondom privacy van gezinnen, hoe de toegang tot de jeugdzorg geregeld is, welke mogelijkheden er zijn voor gedwongen hulpverlening, een aantal statistieken over het gebruik van de jeugdzorg en de belangrijkste trends. Daarnaast komen de belangrijke betrokken instanties aan de orde en worden voor elk land een aantal belangrijke speerpunten besproken.

Om een beeld te krijgen van het gebruik van gedwongen en vrijwillige jeugdzorg in Nederland en Zweden is het interessant een aantal statistische gegevens te bekijken. Het blijkt echter erg moeilijk eenduidige statistieken te vinden over het gebruik van gedwongen en vrijwillige jeugdzorg. Sommige cijfers spreken elkaar tegen en verschillende groepen jeugdigen worden al dan niet meegerekend. Zeker wanneer je de statistieken van twee landen met elkaar wil vergelijken loop je tegen deze problemen aan. Het is wel mogelijk om statistieken te vinden, maar deze zijn dus onderling zeer moeilijk vergelijkbaar. Desondanks zal in aparte paragrafen in dit hoofdstuk een aantal belangrijke cijfers over gedwongen en vrijwillige hulpverlening en uithuisplaatsingen in beide landen aan bod komen.

3.1 Wetgeving

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat er historisch voortdurend veranderingen hebben plaatsgevonden in wetgeving en organisatie van de jeugdzorg. Publieke opinie en maatschappelijk druk spelen hierbij een grote rol. Vaak worden schandalen in de media door maatschappelijke groeperingen aangegrepen om hernieuwde aandacht te vestigen op een

probleem of mediaschandalen ontketenen nieuwe groeperingen die druk leggen op de overheid om de bestaande wetgeving aan te passen. Hernieuwde wetgeving en organisatie van de jeugdzorg is altijd gebaseerd op bestaande wetgeving en organisatie. Zicht op historische ontwikkelingen is dus van groot belang voor het begrijpen van de huidige organisatie en het beleid van de jeugdzorg.

In welke mate wetgeving historisch of door publieke druk wordt bepaald wordt in verschillende literatuur nog behoorlijk bediscussieerd. Van Montfoort (1994) beschrijft het ontstaan van nieuwe wetgeving als een vorm van schijnvertoning. Wetgeving is het gevolg van onderlinge politieke verhoudingen en de al bestaande wetgeving, maar wetgevers pretenderen zich iets aan te trekken van de publieke opinie. Zij verwijzen naar de maatschappelijke opinie bij nieuwe wetgeving, maar trekken in feite hun eigen plan. Maatschappelijke instituties, aan de andere kant, nemen de nieuwe wetgeving wel waar, maar vertalen deze naar hun eigen praktijk. De teksten in wetgeving zijn zo vaag dat de wetgeving zodanig ingevoerd kan worden dat men er in de praktijk geen last van ervaart. De overheid moet dus niet al te veel pretenties hebben in het sturen en reguleren van maatschappelijke ontwikkelingen, want het maar de vraag in hoeverre wetgeving daadwerkelijk de praktijk bepaalt (Van Montfoort, 1994).

3.2 Zweden

De jeugdzorg in Zweden is bedoeld voor jeugdigen tot 20 jaar. Het Socialdepartementet (Ministerie van Gezondheid en Sociale Zaken) is verantwoordelijk voor de jeugdzorg, en wordt ondersteund door twee raden, namelijk Socialstyrelsen (Landelijke Raad voor Zorg en Welzijn) en Statens Institutionsstyrelsen (Landelijke Raad voor Residentiële Zorg) (NIZW, 2001, 2002). Het Statens Folkhälsoinstitut (Landelijke Raad voor Volksgezondheid) valt ook onder dit Ministerie en heeft steeds meer aandacht voor opvoedingsondersteuning (Regeringskansliet, 1999). Het Ungdomsstyrelsen (Landelijke Raad van Jeugdzaken) valt onder het Ministerie van Justitie en richt zich voornamelijk op welzijnstaken, zoals school, werk, criminaliteit, gezin en vrije tijd (NIZW, 2002). Socialstyrelsen en Länsstyrelsen (Provinciale Raad) hebben de gezamenlijke plicht om het werk van de Social Services te controleren. Socialstyrelsen is hiervoor verantwoordelijk op landelijk niveau en Länsstyrelsen op gemeentelijk en provinciaal niveau. De laatste heeft de mogelijkheid actie te ondernemen wanneer er een vermoeden is van onjuist handelen van de Social Services of private hulpverleningsorganisaties, die in eerste instantie ook onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen (Socialstyrelsen, 2002).

De politiek in Zweden wordt gekenmerkt door een zeer gedecentraliseerd systeem (Madge, 1994). Met name vanaf 1980 heeft er een sterke decentralisatie plaatsgevonden van landelijke overheid naar lokale overheid (NIZW, 2001). Nationale wetten vormen weliswaar het uitgangspunt, maar de verdere invulling wordt overgelaten aan de gemeenten. In de jeugdzorg zijn de gemeentelijke Social Services eigenlijk de spil. Zij vormen de 'voorkeur' tot de hulpverlening. Alle hulpverlening waar burgers recht op hebben wordt gefinancierd door diezelfde Social Services. De Social Services zijn echter niet alleen verantwoordelijk voor de jeugdzorg. In navolging van de wet zijn zij verantwoordelijk voor het geheel aan social voorzieningen van een gemeente, zoals ook uitkeringen, ouderenzorg, gehandicapten. In hoeverre het uitvoeren van deze taken gesplitst wordt hangt af van de grootte en de financiën van de betreffende gemeente.

In een apart hoofdstuk in de SoL worden de verantwoordelijkheden van Social Services ten aanzien van kinderen en ouders benoemd:

- Pogen in te staan voor veiligheid en goede condities voor opgroeiende kinderen en jongeren.
- Het, in nauwe samenwerking met ouders, bevorderen van een veelomvattende persoonlijke ontwikkeling en gunstige fysieke en sociale ontwikkeling van kinderen en jongeren.
- Speciale aandacht geven aan de ontwikkeling van kinderen en jongeren die signalen hebben afgegeven van een ontwikkeling in een ongunstige richting.
- Actief werken aan de preventie van het misbruik van alcohol, drugs en andere verslavende middelen door kinderen en jongeren.
- Ervoor zorgen, in nauwe samenwerking met de gezinnen, dat jongeren die het gevaar lopen zich ongunstig te ontwikkelen, de bescherming en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben, en daar waar het gerechtvaardigd kan worden vanuit het belang van het kind of de jongere, de jeugdige verzorgen en grootbrengen buiten het eigen gezin.
- Zorgdragen voor de speciale behoeften aan ondersteuning en hulp die ontstaan bij een kind of jongere na een gerechtelijke uitspraak of andere procedures aangaande voogdij, huisvesting, contact of adoptie.

Omdat gemeentes zelf invulling geven aan de SoL, kan de jeugdzorg per gemeente erg verschillen. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de financiën en innen zelfstandig belastingen, waarvan de Social Services betaald worden.

De verantwoordelijkheden voor de verschillende voorzieningen in de jeugdzorg zijn als volgt verdeeld (NIZW, 2002):

Bestuurlijk niveau

Gemeenten

voorzieningen

*jeugdwelzijn, jeugdbescherming,
jeugdpsychologen, (preventieve) gezondheidszorg*

Provincies

*residentiële hulpverlening, kinder- en
jeugdpsychiatrie*

Landelijk

*residentiële zorg voor kinderen met een
verstandelijke handicap, rehabilitatie-instituten
voor jongeren, hbo-opleidingen voor de
jeugdzorg*

Huidige wetgeving

De Zweedse wetgeving over jeugdzorg maakt geen strikt onderscheid tussen jeugdbescherming en jeugdjustitie. Jeugdigen tot 15 jaar kunnen niet veroordeeld worden voor crimineel gedrag en zij komen bij problemen automatisch bij de Social Services terecht. Voor jeugdigen van 15 tot 18 jaar bestaat wel de mogelijkheid tot rechtsvervolging, maar in de wet is vastgelegd dat deze kinderen door justitie moeten worden overgedragen aan de Social Services, enkele uitzonderingen daargelaten. Ook in de leeftijd van 19 tot 21 jaar is het normaal jeugdige delinquenten over te dragen aan de Social Services. De Social Services starten vervolgens een onderzoek en bieden ondersteuning. Kortom, asociaal gedrag van jeugdigen onder de 21 is een sociaal probleem waarvoor oplossingen worden gezocht binnen de jeugdzorg (Vinnerljung, 2004).

Uit verschillende documenten komt naar voren dat het VN-verdrag voor de rechten van het kind de politieke aandacht voor de situatie van kinderen in Zweden heeft versterkt en dat dit verdrag invloed heeft gehad op de wetgeving in de jeugdzorg. Het VN-verdrag voor de rechten van het kind is leidraad voor het handelen vanuit het belang van het kind (Socialstyrelsen, 2002). In de wet staat dat kinderen behandeld moeten worden met respect voor hun individualiteit. Zij zullen niet het onderwerp zijn van fysieke straffen of andere onterende behandeling. Door kinderen deze wettelijke rechten te geven definieert die wet ook de verantwoordelijkheden van ouders (of andere verzorgers). Tegelijkertijd schrijft de staat zichzelf het recht toe in te grijpen als de basisbehoeften niet worden gerespecteerd of vervuld. Het logische gevolg zou zijn dat de staat de verplichting heeft zich ervan te verzekeren dat door de interventie van de staat wel tegemoet gekomen wordt aan de behoefte van de kinderen, maar dit wordt veel minder vaak bediscussieerd (Vinnerljung en Hesse, 1999).

Hieronder worden de Socialtjänsten en de Lagen om Vård av Unga besproken, de twee wetten die van belang zijn voor de vrijwillige en gedwongen jeugdzorg.

- **Socialtjänstlagen SoL (Social Services Act)**

In de SoL zijn de rechten van alle burgers op sociale en financiële ondersteuning vastgelegd. Hieronder valt ook het recht op jeugdzorg. Het uitvoeren van de Social Services, waaronder de jeugdzorg, is de verantwoordelijkheid van de 'Socialnämnd'. De Socialnämnd bestaat uit politici van de gemeente en is verantwoordelijk voor de beslissingen die er worden genomen ten aanzien van onder andere de jeugdzorg. Voor de Socialnämnd werken verschillende maatschappelijk werkers, die het uitvoerende werk verrichten. Aangezien de politici geen specifieke kennis hebben over de jeugdzorg, is het ook de taak van de maatschappelijk werkers de politici goed te informeren over bepaalde kwesties en aanvragen voor een beslissing van de Socialnämnd goed voor te bereiden. Wanneer in dit stuk de Social Services worden genoemd, worden hiermee de maatschappelijk werkers en de politici van de Socialnämnd bedoeld.

De Social Services bieden financiële en sociale ondersteuning aan burgers uit de betreffende gemeente, waarbij extra aandacht uitgaat naar speciale groepen zoals kinderen, gehandicapten en ouderen. Eén van de belangrijkste taken van de Social Services is de zorg voor een veilige en gezonde omgeving waarin kinderen en adolescenten kunnen opgroeien. Hiertoe onderzoeken de maatschappelijk werkers de gezinssituatie om vast te stellen of en welke hulp noodzakelijk is. Tegelijkertijd hebben zij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de hulpverlening. De hulpverlening onder deze wet is gebaseerd op vrijwilligheid. Er wordt veel geïnvesteerd in het goed laten verlopen van de hulpverlening onder deze wet, zodat dwang niet nodig is. Het is mogelijk jeugdigen uit huis te plaatsen onder de SoL, maar alleen wanneer ouders en jongeren boven 15 jaar hiermee instemmen. De Socialnämnd moet hiervan dan wel op de hoogte worden gesteld.

Uit de verschillende literatuur blijkt dat er grote nadruk ligt op het overleggen met ouders en kinderen en het vermijden van dwang (Socialstyrelsen, 2002; Gilbert, 1997; Vinnerljung & Hesse, 1999). De wet zelf kent geen toevoegingen die de nadruk leggen op vrijwillige hulpverlening. Ook kent de wet geen artikelen die voorkeur aangeven voor hulp in de thuissituatie van het kind. Belangrijk uitgangspunt is dat *'kinderen opgroeien in een veilige een goede omgeving'* en dat *'als kinderen risico lopen zich in een ongewenste richting te ontwikkelen, in het belang van het kind, gekozen moet worden voor zorg en opvoeding buiten*

het gezin' (Social Services Act, 2001, chapter 5, section 1). Volgens Hollander (2004) zijn veel maatschappelijk werkers niet gewend om samen te werken en weten niet goed hoe. Daarnaast staan ouders onder druk, omdat het niet verlenen van medewerking zou kunnen betekenen dat hun kind alsnog onder dwang uit huis geplaatst wordt. Vinnerljung (2004) en Sundell (2004) vullen aan dat er in de samenwerking van ouders met de Social Services daarom niet echt sprake kan zijn van vrijwilligheid. Wanneer ouders niet willen meewerken en de ontwikkeling van een kind in gevaar komt, kunnen de Social Services een aanvraag doen voor gedwongen hulpverlening, onder de LVU.

- **Lagen om vård av unga LVU (Care of Young Persons Act)**

De LVU kan worden ingezet om ouders en hun kinderen te dwingen hulp te accepteren. In de praktijk betekent deze gedwongen hulpverlening meestal een uithuisplaatsing van het kind of de jongere. Zowel ouders als kind krijgen gedurende deze uithuisplaatsing ondersteuning van een maatschappelijk werker van de Social Services. Deze uithuisplaatsing wordt gezien als iets tijdelijks en het is de bedoeling dat kinderen die uit huis geplaatst worden weer terug kunnen keren naar huis (Socialstyrelsen, 1999).

Er zijn twee artikelen die criteria geven voor een gedwongen uithuisplaatsing onder LVU:

Artikel 2

Gedwongen hulp moet ingezet worden wanneer, als gevolg van fysieke of geestelijke mishandeling, exploitatie, tekortkomingen in de verzorging of andere situaties bij het kind thuis, er een concreet risico is dat de gezondheid of de ontwikkeling van de jeugdige geschaad wordt.

Artikel 3

Gedwongen hulp moet ook ingezet worden als de jeugdige zijn eigen gezondheid of ontwikkeling blootstelt aan een concreet risico op beschadiging door het gebruik van verslavende middelen, criminele activiteiten of ander sociaal onterend gedrag. Gedwongen hulp moet ook worden ingezet als een jeugdige die veroordeeld is tot een gesloten plaatsing, in aansluiting op de afronding van deze veroordeling, geacht wordt zichtbaar behoefte te hebben aan een voortzetting van deze zorg, om niet de risico's te lopen die in artikel 1 genoemd worden.

Deze twee artikelen laten duidelijk het onderscheid zien dat er in Zweden gemaakt wordt tussen problemen in de thuissituatie (meestal jongere kinderen) en problemen bij de jongere zelf. Vinnerljung (2004) geeft aan dat beide groepen elkaar overlappen, maar zeker niet geheel. Uit onderzoek blijkt dat risicogedrag van jongeren minder samenhangt met de opvoeding of het milieu waar ze uit komen naarmate ze ouder zijn. Het idee dat criminaliteit alleen verklaard kan worden door een slechte opvoeding is een mythe, waarmee Zweden al in een vroeg stadium heeft afgerekend. In de Zweedse wetgeving wordt er tussen deze twee groepen een onderscheid gemaakt, maar ook in de aanvraag voor LVU moet staan op basis van welk artikel een LVU wordt aangevraagd. Verder blijkt uit onderzoek dat maatschappelijk werkers door de traditie de nadruk leggen op het gedrag en de mogelijkheden van de moeder. Het gedrag van de vader is veel minder vaak gedefinieerd als een probleem voor het kind, behalve als het gaat om misbruik (Hessle & Vinnerljung, 1999). Een voorwaarde voor gedwongen hulp onder de LVU is dat de benodigde hulp niet op vrijwillige basis kan worden gegeven. Het is niet bij wet vastgelegd dat er eerdere pogingen voor vrijwillige hulpverlening ondernomen moeten zijn voordat een uithuisplaatsing onder LVU

kan worden aangevraagd, maar men moet dus wel kunnen aantonen waarom de hulp niet op vrijwillige basis gegeven kan worden (NIZW, 2002). In eerste instantie moet de maatschappelijk werker dat aannemelijk maken voor de Socialnämnd, die beslist of de gang naar de rechtbank wordt ingezet. De rechter beoordeelt of het inderdaad nodig is gedwongen hulp in te zetten. In deze wet worden ook de mogelijkheden en criteria genoemd voor onmiddellijke uithuisplaatsing in geval van crisis voordat er een uitspraak is van de rechtbank. Dit komt verderop in dit hoofdstuk nog aan de orde.

Onderzoek door Social Services

Als ouders behoefte hebben aan ondersteuning kunnen zij dit aanvragen en wordt er een onderzoek ingesteld of deze hulp nodig is. Na dit onderzoek volgt er een afwijzing of wordt er specifieke hulp toegewezen. Soms kunnen gezinnen zonder onderzoek ondersteuning krijgen zoals ‘counseling’ of ondersteunende sessies. Als ouders het niet eens zijn met de beslissing betreffende de ondersteuning kunnen ze hiertegen beroep aantekenen. Ook anderen kunnen bij de Social Services een melding doen, waarin zij aangeven dat zij denken dat ondersteuning in het gezin wenselijk is. Ook dan wordt er eenzelfde onderzoek uitgevoerd. Ouders moeten hiervan op de hoogte worden gesteld bij aanvang van het onderzoek.

Het onderzoek moet starten meteen na het ontvangen van een aanvraag of melding en moet binnen 4 maanden afgerond worden. Om te kunnen beslissen wat het beste is voor het kind, moet de onderzoeker van de Social Services met het betreffende kind praten en uitzoeken hoe het kind over de situatie denkt. Gedurende het onderzoek kunnen de Social Services contact opnemen met experts, autoriteiten of personen wier hulp belangrijk wordt geacht voor het bepalen van de behoefte van het kind aan hulp, ook als ouders hiermee niet instemmen. Afhankelijk van het onderzoek wordt al dan niet besloten tot het verlenen van ondersteuning.

Uit onderzoek blijkt dat er grote variaties zijn in onderzoeksprocedures, natuurlijk tussen verschillende cases, maar ook tussen gemeenten. Bij wet is wel vastgelegd welke onderwerpen beschreven moeten worden bij een aanvraag voor LVU. Er zijn verschillende Social Services die deze criteria ook hanteren bij het starten van een onderzoek, ongeacht of de case zal leiden tot een LVU of niet. Wanneer een onderzoek waarschijnlijk tot een LVU zal leiden moeten ouders ingelicht worden, omdat er dan meer mogelijkheden zijn informatie te verzamelen zonder de toestemming van ouders.

Dwang

In verschillende documenten wordt benadrukt dat vrijwillige hulpverlening de voorkeur heeft boven een uithuisplaatsing in een gedwongen kader. Wanneer een uithuisplaatsing het enige juiste middel lijkt, is proberen te komen tot overeenstemming met de ouders en de jongere boven de 15 jaar een belangrijke taak van maatschappelijk werkers. Wanneer dit niet lukt, kan een kind uit huis geplaatst worden met LVU. Zweden kent geen OTS, waarbij hulpverlening in een gedwongen kader wordt aangeboden in de thuissituatie. Volgens Vinnerljung (2004) en Hollander (2004) zijn er sterk ideologische redenen voor het ontbreken van dergelijke tussenstappen. Zweden wilde zich losmaken van het sterk autoritaire systeem en juist een zorgsysteem creëren waarin ondersteuning aan gezinnen een belangrijke rol speelt. Toen vervolgens bleek dat dwang onoverkomelijk was, is de LVU ingevoerd. Uitgangspunt is dat een uithuisplaatsing onder de LVU tijdelijk is.

Wanneer de Social Services een kind uit huis willen plaatsen, zijn zij verplicht een hulpverleningsplan te maken en dit aan de rechter te presenteren. Hierin beschrijven ze welke stappen er worden ondernomen na de uithuisplaatsing, welke ondersteuning ouders en kind verder krijgen om de uithuisplaatsing zo spoedig mogelijk te kunnen beëindigen. Kinderen die uit huis zijn geplaatst met een LVU krijgen een maatschappelijk werker toegewezen die de ontwikkelingen rondom het kind in de gaten houdt. Dit kan de maatschappelijk werker zijn die het onderzoek heeft gedaan, maar het kan ook een andere maatschappelijk werker zijn. Dit hangt af van hoe de Social Services in de betreffende gemeente georganiseerd zijn. Elke 6 maanden moet een uithuisplaatsing onder de LVU geëvalueerd worden en beslist de Socialnämnd of de uithuisplaatsing gecontinueerd wordt. Hiervoor is een gang naar de rechter in principe niet meer nodig.

Zoals eerder besproken beslist de Socialnämnd over de ontmoetingen tussen ouders en kind en de plek waar het kind geplaatst zal worden. Wanneer ouders het niet eens zijn met een beslissing van de Socialnämnd betreffende plaatsing, bezoekrecht en dergelijke kunnen zij dit besluit te allen tijde aanvechten voor de rechtbank (Länsrätten). Ook tegen een gedwongen uithuisplaatsing die wordt uitgesproken door Länsrätten kunnen ouders in beroep gaan. Wanneer Länsrätten dit beroep afwijst zijn er nog twee hogere rechtbanken (Kammarrätten en Regeringsrätten) waar de ouders in beroep kunnen gaan tegen een beslissing. Ook de Social Services kunnen in hoger beroep gaan wanneer een verzoek om uithuisplaatsing onder de LVU afgewezen wordt.

Wanneer kinderen in een crisis uit huis geplaatst worden moet het hoofd van de Socialnämnd hiermee in eerste instantie instemmen. Vervolgens moet de uithuisplaatsing binnen een week aan Länsrätten gemeld worden, die besluit of het kind voorlopig uit huis geplaatst kan blijven. Wanneer Länsrätten akkoord gaat met de crisisuithuisplaatsing krijgen maatschappelijk werkers nog drie weken de tijd om het volledige onderzoek te doen.

Zweden kent geen speciale kinderrechtshouders. Het zijn gewone rechtshouders die beslissingen nemen over uithuisplaatsingen. In tegenstelling tot in Nederland krijgen de ouders en het kind een aparte advocaat toegewezen om hun belangen te behartigen. Ook de Social Services schakelen soms een advocaat in om hun zaak te verdedigen.

Privacy

Wanneer maatschappelijk werkers van de Social Services onderzoek doen naar een gezinssituatie uit het oogpunt van bescherming van het kind zijn betrokken autoriteiten verplicht alle benodigde informatie over het kind en het gezin aan hen te verstrekken. In de wet staat letterlijk dat de verplichting om melding te maken van een bedreigende situatie, de regels aangaande vertrouwelijkheid zoals die normaal gelden tussen deze autoriteiten tenietdoen. De behoefte om kwetsbare kinderen te beschermen en te helpen wordt belangrijker gevonden dan de behoefte aan vertrouwelijkheid van gegevens. Het vervallen van de bescherming van de privacy van gezinnen bevestigt het beeld van een sterke verzorgingsstaat die niet bang is in te grijpen in het leven van gezinnen, wanneer ondersteuning nodig wordt geacht. De maatschappelijk werkers kunnen contact opnemen met alle instanties of individuen die volgens hen belangrijk zijn bij het maken van een inschatting van de behoefte van het kind aan hulp. Zij hebben directe toegang tot informatie van andere organisaties die met kinderen werken, inclusief particuliere ziekenhuizen en voorzieningen voor dagbehandeling (Hessle & Vinnerljung, 1999).

Hulpaanbod

Recent onderzoek toont aan dat vrijwilligerswerk een belangrijke functie vervult in de hulpverlening in Zweden, zelfs in een verzorgingsstaat waar de meeste verantwoordelijkheid voor het oplossen van sociale problemen ligt bij de staat. Wellicht speelt hier de stimulans van de overheid tot solidariteit met medeburgers een rol. Feitelijk besteedt 50% van de volwassen bevolking een deel van hun vrije tijd aan een vorm van vrijwilligerswerk (Hessle & Vinnerljung, 1999).

Een veelgebruikte vorm van vrijwilligerswerk in de jeugdzorg is het toewijzen van een contactpersoon of contactgezin (Huizinga, 2002). Vaak wordt er voor jongere kinderen een contactgezin ingezet, waar ze elke twee weken een weekend verblijven. Dit is een manier om kinderen een leuke vrijetijdsbesteding te geven en ouders te ontlasten. Vinnerljung (2004) geeft aan dat deze vorm van hulp door veel ouders op prijs wordt gesteld. Voor de oudere kinderen wordt er vaak een contactpersoon ingeschakeld om dingen mee te ondernemen. Deze manier van interveniëren wordt in steeds zwaardere gevallen gebruikt, vaak ter voorkoming van uithuisplaatsing (NIZW, 2002).

Vanaf de jaren negentig hebben gemeenten verschillende vormen van niet-residentiële hulpverlening voor jeugdigen ontwikkeld om het aantal uithuisplaatsingen te verminderen. Een aantal voorbeelden van niet-residentiële interventies zijn gezinstherapie, activiteiten van ouders en kinderen, groepsactiviteiten voor jonge ouders of alleenstaande moeders en verschillende semi-residentiële vormen van hulpverlening voor jongeren. Er zijn een aantal voorbeelden van laagdrempelige ondersteuning, zoals een vorm van gespecialiseerde kinderopvang voor kinderen van alleenstaande moeders, waar ook aandacht is voor de individuele problemen van moeders. Een ander voorbeeld zijn de oudergroepen waarin allerlei pedagogische vragen aan bod komen. Deze groepen zijn vaak het vervolg op de zwangerschaps cursussen en hebben niet de intentie en de structuur van een oudercursus. Veel gemeenten bieden ook groepsactiviteiten voor kinderen van alcoholverslaafde ouders. Daarnaast is er nog een apart aanbod voor jongeren, maar dit varieert enorm tussen de verschillende gemeenten en het komt vaak neer op traditionele vormen van ondersteuning in de thuissituatie of het toewijzen van een contactgezin (Socialstyrelsen, 1999). Onderzoekers hebben echter veel kritiek op het ambulante aanbod. Het aanbod zou versnipperd zijn, is niet gebaseerd op onderzoek, heeft geen duidelijk omschreven methodiek en er zijn geen landelijk geïmplementeerde projecten (Sundell, 2004).

Gestandaardiseerde thuishulpvoorzieningen zijn er weinig in aantal. Zover bekend zijn er in Zweden geen gespecialiseerde standhoudende programma's zoals Families First. Veel gemeenten nemen family educators aan die advies en ondersteuning bieden, ouderlijke vaardigheden trainen en praktische hulp bieden (Hessle & Vinnerljung, 1999). Het doel om het aantal uithuisplaatsing te verminderen door het inzetten van niet-residentiële vormen van hulpverlening is niet behaald. Landelijke cijfers laten zien dat het aantal uithuisplaatsingen de afgelopen 10 jaar gelijk gebleven is. Wel is de duur van uithuisplaatsingen gemiddeld korter geworden (Socialstyrelsen, 1999). De intentie is in elk geval om minder jongeren uit huis te plaatsen en meer hulp in de thuissituatie te bieden die afgestemd is op het individu. Informatie, advies, persoonlijke ondersteuning en praktische hulp van een jeugdzorg medewerker meestal gedurende een langere periode is de meest voorkomende vorm van hulp.

In sommige gevallen kan een uithuisplaatsing toch nodig zijn. Pleeggezinplaatsingen zijn dan

veel voorkomende plaatsingen. Plaatsing in een pleeggezin kan ook opvang in een gezin uit het netwerk van het kind of de jongere betekenen. Ook het contactgezin kan zich aandienen als pleeggezin. Het is bij wet vastgelegd dat er bij een uithuisplaatsing eerst in de omgeving van het kind moet worden gekeken of er een opvanggezin beschikbaar is. Dit gezin wordt, net als andere pleegouders, eerst onderworpen aan een onderzoek door de Social Services. Veel gemeenten maken ook gebruik van pleegoudercontracten voor kortdurende of crisisplaatsingen. Pleeggezinnen krijgen in Zweden al gauw zo'n 1000 euro per maand, waarvan de helft belastingvrij is. Volgens Vinnerljung (2004) is deze ruime vergoeding voor veel mensen een motivatie zichzelf als pleeggezin aan te melden.

Longitudinaal onderzoek laat echter zien dat pleeggezinplaatsing echter behoorlijk afnemen de laatste jaren, namelijk van 75% van alle uit huis geplaatste kinderen in 1983 naar 55% van alle uit huis geplaatste kinderen in 1995 (Hessle & Vinnerljung, 1999).

Dit is deels beïnvloed door het ombouwen van pleeggezinnen naar kleine residentiële units, zoals eerder besproken. De meeste residentiële units zijn klein, ongeveer 73% is beschikbaar voor ongeveer 9 kinderen. Zoals eerder aan de orde kwam zijn veel residentiële instellingen als gevolg hiervan private instellingen. Er zijn maar weinig lokale en regionale overheden die eigen kinder- en jeugdinstanties hebben (Vinnerljung, 2004).

Een groot deel van de residentiële instellingen heeft mogelijkheden voor het opnemen van ouders en kinderen samen (Vinnerljung, 2004). In de huidige praktijk lijkt het gezamenlijk plaatsen van ouders en kinderen weinig meer voor te komen. Ondanks de mogelijkheid wordt er maar in enkele gevallen gebruik van gemaakt, zo blijkt uit onderzoek (Sallnäs, 2000; Vinnerljung & Hessle, 1999). Het is de bedoeling deze jonge kinderen zo snel mogelijk door te plaatsen naar een pleeggezin en over het algemeen zijn de opnames van ouders en kinderen vrij kortdurend. Gezamenlijke plaatsingen zijn vooral gericht op het observeren van het gezin, waarbij gelet wordt op de competenties die ouders hebben en de relatie tussen ouders en het kind (Hollander, 2004). Een gezamenlijke plaatsing kan alleen plaatsvinden als ouders hiermee instemmen.

Een laatste categorie zijn de tehuizen voor speciaal toezicht. Sinds jeugdrecht een onderdeel is van de Zweedse jeugdzorg, beslaan criminele en drugsgebruikende jongeren een aanzienlijk deel van de 24-uurs zorg. De tehuizen voor speciaal toezicht hebben faciliteiten voor het gevangen houden van jongeren en zijn wettelijk gerechtigd om agressieve jongeren tijdelijk in eenzame opsluiting te laten verblijven en te fouilleren. Zij vallen onder de nationale overheid en gemeenten zijn verplicht een bepaald bedrag hieraan af te staan en kunnen ook aanvragen indienen voor het plaatsen van een jongere (Hessle & Vinnerljung, 1999).

Statistieken

In Zweden zijn er 2.154.332 jongeren van 0 tot en met 20 jaar (SCB, 2003).

Op 1 november 2001 waren in Zweden iets meer dan 14.000 jeugdigen tussen de 0 en 20 jaar uit huis geplaatst. Dat is ongeveer 0.65% van alle jongeren in Zweden en 33% van de jongeren in de jeugdzorg. Dit aantal is echter groter wanneer dit over het gehele jaar 2001 wordt bekeken (18.488). Dit maakt het aannemelijk dat er sprake is van een redelijk aantal kortdurende plaatsingen.

10.000 jeugdigen zijn vrijwillig uit huis geplaatst onder de SoL en 4.000 jeugdigen zijn gedwongen uit huis geplaatst onder de LVU. Ongeveer 150 jeugdigen werden onmiddellijk

uit huis geplaatst onder de LVU. Daarnaast zijn er ongeveer 28.000 jeugdigen die hulp ontvingen buiten de 24-uurs zorg. Deze zorg is opgedeeld in 3 categorieën, te weten een contactgezin of contactpersoon, een vorm van persoonlijke ondersteuning en gestructureerde niet-institutionele programma's.

In totaal maakten er op dat moment ongeveer 42.000 jeugdigen gebruik van jeugdzorg.

Was er eerder nog een trend waarneembaar van minder gedwongen plaatsingen, de laatste 10 jaar is het aantal uithuisplaatsingen (zowel vrijwillig als gedwongen) gelijk gebleven. Deze plaatsingen zijn wel van kortere duur. Van de tehuizen voor kinderen van 0-12 jaar neemt 90% kinderen en ouders samen op. Opname in een pleeggezin is de meest gebruikelijke vorm van residentiële opvang in Zweden (72% van alle geplaatste jeugdigen). In ambulante zorg is de contactpersoon/familie de meest voorkomende vorm van zorg. (Socialstyrelsen, 2001)

Meldingsplicht

De SoL vermeldt dat iedereen die met kinderen werkt en vermoedt dat een kind niet juist behandeld wordt en bescherming nodig heeft dit moet (must!) melden aan de Social Services. Zij hoeven hun vermoeden niet te controleren, maar zijn verplicht dit meteen te melden. Alle anderen die vermoeden dat een kind bescherming nodig heeft zouden dit ook moeten melden, maar zij zijn het niet verplicht. Deze laatste groep mag ook anoniem melden. Een vermoeden van kindermishandeling kan ook gemeld worden bij de politie, aangezien het strafbaar is gesteld voor ouders om hun kinderen te slaan. Ook de Social Services zelf kunnen mishandelende ouders aangeven bij de politie.

Het is de plicht van de Social Services om te onderzoeken of een kind daadwerkelijk hulp nodig heeft. Uit onderzoek blijkt echter dat veel professionals wachten met het maken van een melding totdat zij zelf hun vermoeden beter onderzocht hebben, terwijl dit eigenlijk een taak is van de Social Services (Sundell, 1997; Janson, 2001). Tegelijkertijd worden de Social Services overspoeld met meldingen van zowel professionals als niet-professionals, die uiteindelijk niet tot een onderzoek leiden of waar er na onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een nadelige situatie voor het kind. Uit cijfers van de Social Services in Karlstad blijkt dat het overgrote deel van de aanmeldingen gedaan wordt door anderen dan de gezinsleden zelf, waaronder politieagenten, docenten en artsen (86%). Er is geen eenduidige definitie van kindermishandeling en van de doelgroep van de Social Services. In hoofdstuk 1 kwam al aan de orde dat het ontbreken van een goede definiëring van de doelgroep ervoor zorgt dat teveel kinderen het systeem van jeugdzorg binnenkomen. Als reden draagt Sundell (2004) aan dat Zweden, samen met Noorwegen, het meest kindgerichte land is.

Democratie

Zoals eerder beschreven heeft elke gemeente een eigen Socialnämnd, een sociale welzijnscommissie die vertegenwoordigd wordt door politici die bij verkiezingen door de burgers gekozen worden. Ondanks dat deze politici geen speciale opleiding voor deze taak hebben, hebben zij beslissingsbevoegdheid op veel terreinen. Eén van deze terreinen is de jeugdzorg en de beslissing tot een aanvraag voor gedwongen uithuisplaatsing onder de LVU. De maatschappelijk werkers bereiden deze aanvraag voor en dienen een verzoek voor toestemming in bij de Socialnämnd. Zij besluiten of er daadwerkelijk naar de rechter wordt gegaan. In de uitvoering hebben de maatschappelijk werkers echter weer een grote taak. Zij lichten hun verzoek in de rechtbank mondeling toe of verdedigen hun standpunt. Wanneer de rechter tot een LVU heeft besloten moeten de maatschappelijk werkers nog veel van hun

besluiten ter goedkeuring aan de Socialnämnd voorleggen. Voorbeelden hiervan zijn de plek waar het kind bij een uithuisplaatsing naar toe gaat en hoe vaak het kind zijn ouders zal ontmoeten. Dit alles wordt echter door de maatschappelijk werkers voorbereid. Ook de rechtspraak wordt beïnvloed door zogenaamde ‘nämndemännern’. Deze mensen worden door het volk gekozen voor deze speciale taak. Zij hebben een ander beroep, zoals arts, en worden enkele keren per jaar gevraagd rechtszittingen bij te wonen. Bij LVU-zaken zijn drie van deze non-professionals aanwezig die hun stem moeten uitbrengen. Zij hebben daarmee de taak van een soort jury. Elke stem telt hierbij even zwaar. Dit hele systeem van ‘nämnder’ in de Social Services en in de rechtspraak laat zien hoeveel politieke verantwoordelijkheid er structureel moet worden afgelegd over elke individuele zaak. Dit is een groot verschil met Nederland waar alleen bij grote uitzondering politieke verantwoording moet worden afgelegd over individuele zaken, zoals bij het drama in Roermond.

Samenwerking tussen instanties

De opstapeling van problemen bij sommige kwetsbare jeugdigen kan niet alleen worden opgelost door de Social Services. Samenwerking is hiervoor erg belangrijk. Er is echter weinig onderzoek gedaan naar de mate waarin samenwerking tussen de verschillende instanties die ondersteuning bieden aan jongeren in Zweden efficiënt is. Er zijn wel verschillende publicaties die duidelijk maken dat er op het gebied van samenwerking tussen de Social Services en andere voorzieningen voor jongeren, zoals bijvoorbeeld de psychiatrie, nog heel wat te verbeteren valt (Socialstyrelsen, 1999). Ook nu er meer nadruk komt te liggen op preventie wordt het belang van een goede samenwerking nog eens extra belicht. Als de samenwerking niet efficiënt is kan dit ten koste gaan van een goed netwerk dat zich richt op preventie. Het is dus streven naar een betere samenwerking van de Social Services met scholen, politie, sport- en vrije tijdsorganisaties, uitzendbureaus, gevangenis- en reclasseringswerk en gezondheidsvoorzieningen (NIZW, 2002). Dit probleem leeft echter niet alleen in Zweden. Uit onderzoek naar het jeugdbeleid in verschillende Europese landen blijkt dat de versnippering van het beleid in alle landen een probleem vormt. Er worden verschillende pogingen gedaan om de samenwerking tussen de verschillende departementen te verbeteren (NIZW, 2001).

Trends

De laatste tien jaren hebben er aardige verschuivingen plaatsgevonden in de wetgeving en de organisatie van de jeugdzorg. Hieronder wordt een aantal belangrijke ontwikkelingen op een rijtje gezet:

- Professionalisering van de zorg. Vanuit de wetenschap die zich bezighoudt met de jeugdzorg komt er steeds meer aandacht voor een ‘evidence-based’ praktijk. Zweedse onderzoekers vertalen ‘evidence-based’ programma’s uit o.a. Engeland en Amerika, die als pilots in Zweden verspreid en later geëvalueerd en mogelijk geïmplementeerd worden. Daarnaast vindt er in Zweden zelf onderzoek plaats naar de effecten van bepaalde vormen van hulpverlening in zowel de residentiële als de niet-residentiële zorg. Sundell (2004) pleit er ook voor om te zorgen voor meer beslissinggerichte assessment-methoden. Deze aandacht voor een meer evidence-based praktijk blijkt ook uit stukken van het CUS. Dit is een onderzoeksbureau dat een aantal longitudinale onderzoeksprogramma’s heeft, zoals het ‘child and adolescent care and protection program’. Met dit onderzoek wil CUS bijdragen aan een meer ‘evidence-based’ praktijk. Voor meer informatie zie de website van

Socialstyrelsen (<http://www.sos.se/>). In hoeverre deze ontwikkelingen al hun invloed hebben doen gelden in de praktijk is niet nog niet bekend.

- Vanuit de wetenschap is er een sterke verschuiving opgetreden in de ideeën over uithuisplaatsingen. De trend is om niet-residentiële vormen van hulpverlening in te zetten, met als doel het voorkomen van een uithuisplaatsing. Uit recent onderzoek (Vinnerljung, 1996) is gebleken dat veel pleeggezin- en internaatplaatsingen geen positief, maar vaak zelfs een negatief effect hebben op de ontwikkeling van kinderen. Een andere reden voor deze verschuiving is van financiële aard. Residentiële plekken zijn namelijk erg duur en veel gemeenten hebben daar niet de financiële middelen voor. Alle geïnterviewde professoren en deskundigen op het gebied van jeugdzorg bevestigen deze ontwikkeling en de rol die financiële middelen daarin spelen. Door onderzoekers wordt deze afname van uithuisplaatsingen toegejuicht, maar in de organisatie en het beleid van de jeugdzorg is deze trend echter nog helemaal niet zo goed merkbaar. Ook onderzoek naar de praktijk van de jeugdzorg wijst uit dat de mate van afname van residentiële zorg tegenvalt. Er heeft wel een verhoging plaatsgevonden van het aantal kinderen met een contactpersoon of contactfamilie. Uitgangspunt is dat het inzetten van contactpersonen en -gezinnen in combinatie met andere ambulante hulpverlening een uithuisplaatsing kunnen vervangen (Socialstyrelsen, 1999).
- De overheid probeert steeds meer aandacht te besteden aan de individuele wensen en rechten van ouders en kinderen. In het VN-verdrag voor de rechten van het kind is geïntitueerd dat kinderen zoveel mogelijk betrokken moeten worden bij de beslissingen die over hen gemaakt worden, weliswaar afhankelijk van leeftijd en mogelijkheden. Maar ook aan de rechten van ouders wordt aandacht besteed, zoals in een uitgebreid document van het Socialstyrelsen (2002) waarin de rechten van ouders uitgebreid aan bod komen. Vanaf 1 januari 2002 zijn er een aantal veranderingen doorgevoerd in de SoL. Een belangrijke verandering is dat burgers meer mogelijkheden hebben om in beroep te gaan tegen beslissingen over ondersteuning. Dit geldt zeker op het gebied van de jeugdzorg. Verder zijn de Social Services verplicht een zorgplan te schrijven wanneer kinderen uit huis geplaatst worden. De laatste belangrijke verandering betreft een strengere controle van de Social Services.

Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat voorgaande trends in veel Europese landen plaatsvinden en op zich dus niet uniek zijn in Zweden (NIZW, 2002). De mate waarin die trends terugkomen in beleid en praktijk is echter erg wisselend.

3.3 Nederland

Jeugdzorg in Nederland is bestemd voor jeugdigen tot 18 jaar en hun ouders of opvoeders. In sommige gevallen is het mogelijk jeugdzorg die is opgestart voor het 18^e levensjaar te continueren tot de leeftijd van 23 jaar. In Nederland zijn er twee ministeries die zich bezighouden met jeugdzorg, namelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van VWS) en het Ministerie van Justitie. De Wet op de Jeugdzorg is de verantwoordelijkheid van beide ministeries. Met de komst van deze wet wordt een groot deel van de jeugdzorg provinciaal gefinancierd. De provincies krijgen 2 doeluitkeringen, één voor de bureaus jeugdzorg en één voor het aanbod. Een aantal landelijke voorzieningen en steunpunten wordt, in afnemende mate, rechtstreeks gefinancierd door de rijksoverheid.

Elke provincie heeft een eigen Bureau Jeugdzorg, dat in de praktijk uitgesplitst kan worden in verschillende dependances om te voorkomen dat de reistijd drempelverhogend is. Het is de bedoeling dat de bureaus jeugdzorg de centrale voorkeur zijn voor alle jeugdzorg. De inspectie jeugdzorg heeft de plicht het werk van de bureaus jeugdzorg en de achterliggende voorzieningen te controleren. Het Bureau Jeugdzorg heeft een uitgebreid pakket aan taken, waaronder een Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), toegang tot de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en het uitvoeren van een ondertoezichtstelling. Hier zal in volgende paragrafen nog verder op worden ingegaan. Ook zal daar een aantal hoofdpunten van deze nieuwe wet verder worden besproken. Deze punten staan overigens niet los van elkaar en zullen elkaar gedeeltelijk overlappen.

De verantwoordelijkheden voor de verschillende voorzieningen in de jeugdzorg zijn als volgt verdeeld (Matthijs & Vincken, 2002):

Niveau	voorzieningen
<i>Lokaal</i>	<i>jeugdwelzijn, onderwijs, maatschappelijk werk, gemeenschappelijke gezondheidsdiensten, e.a.</i>
<i>Regionaal</i>	<i>Multifunctionele organisaties (MFO's), regionale kinder- en jeugdpsychiatrische voorzieningen, Raad voor de Kinderbescherming, Bureaus Jeugdzorg (waaronder de gezinsvoogdij, het AMK en de jeugdreclassering)</i>
<i>Landelijk</i>	<i>Justitiële Jeugdinrichtingen, klinische kinder- en jeugdpsychiatrische voorzieningen, landelijk werkende residentiële voorzieningen voor jeugdhulpverlening</i>

Decentralisatie is als thema opgenomen in de nieuwe Wet op de Jeugdzorg. Landelijke voorzieningen voor jeugdzorg worden steeds meer gedecentraliseerd, waarbij de verantwoordelijkheid vaker bij de provincie komt te liggen. De verantwoordelijkheid voor de planning en financiering van de jeugdzorg wordt bijvoorbeeld overgedragen aan de provincies, die de middelen naar de verschillende doeluitkeringen (van Bureau Jeugdzorg, of het aanbod) overdragen.

Huidige wetgeving

Met een vertraging van meer dan een jaar is de nieuwe Wet op de Jeugdzorg eindelijk een feit. Per 1 januari 2005 is deze officieel ingevoerd, maar de implementatie ervan is al enkele jaren geleden begonnen. Er zijn verschillende ontwikkelingen die hebben geleid tot het ontstaan van deze nieuwe wet. De belangrijkste reden voor vernieuwing was het gebrek aan samenhang en de moeilijke toegang tot de jeugdzorg onder de Wet op de Jeugdhulpverlening. Een van de hoofdpunten van de vernieuwing was het ontwikkelen van een onafhankelijke toegang tot de jeugdzorg. In de Wet op de Jeugdhulpverlening worden vele elementen genoemd die gericht waren op het tot stand brengen van een meer samenhangend aanbod. Helaas had het onderbrengen van deze elementen in de Wet op de Jeugdhulpverlening niet het juiste effect. Er waren veel verschillende plaatsende instanties ingedeeld op basis van een sector, zoals de sectoren psychiatrie, verslavingszorg en gehandicapten. Deze plaatsende

instanties waren niet onafhankelijk en hadden elk hun verbanden met eigen sectorale voorzieningen. Dit belemmerde het tot stand komen van onafhankelijke plaatsingen. Daarnaast betekende het vaak dat jongeren met een complexe problematiek die verschillende (deel)sectoren beslaat vaak tussen de wal en het schip vielen. Er waren dus nogal wat verbeteringen gewenst wanneer het de toegang tot de jeugdzorg betreft. Tussen 1994 en 1998 is er in het hele land al een begin gemaakt met het opzetten van de Bureaus Jeugdzorg die een onafhankelijke toegang moesten vormen naar de jeugdzorg. In 1998 besloot de regering deze ontwikkeling te verankeren in een wet, de nieuwe Wet op de Jeugdzorg (Ministerie van Justitie en VWS, 2003). In de praktijk zijn de gevolgen van deze nieuwe wet al goed merkbaar. Er was al een ontwikkeling in gang gezet die aanleiding was voor deze nieuwe wet en die ontwikkeling is niet stil blijven staan. In juni 2001 is een officieel implementatieprogramma verschenen waarin de overgang van de Wet op de Jeugdhulpverlening naar de Wet op de Jeugdzorg wordt beschreven. Dit betekent dat veel van de oude constructies inmiddels zijn omgebouwd om te kunnen werken volgens de nieuwe Wet op de Jeugdzorg, vandaar dat deze wet ook het uitgangspunt is in dit onderzoek. Wanneer het gaat om gedwongen hulpverlening wordt er echter wel aandacht besteed aan de oude wetgeving, omdat rechters en gezinsvoogden ten tijde van dit onderzoek volgens die wet moesten handelen.

Toegang tot de jeugdzorg

Zoals eerder werd aangegeven is het verbeteren van één duidelijke, onafhankelijke toegang tot de jeugdzorg een hoofdpunt van de nieuwe wet. Deze toegang tot de jeugdzorg wordt geregeld door de bureaus jeugdzorg. Een cliënt kan zichzelf aanmelden bij Bureau Jeugdzorg of kan worden aangemeld door een onderwijzer of arts bijvoorbeeld. Uitgangspunt is dat de cliënt weet van de aanmelding en hiermee instemt. Bureau Jeugdzorg bekijkt de hulpvraag van de cliënt en verwijst deze in overleg met de cliënt door naar een instelling waar men de voor de cliënt geschikte hulp kan bieden. Bureaus Jeugdzorg zijn niet gebonden aan een bepaalde sector en kunnen verwijzen naar verschillende soorten hulpvormen op een zeer breed terrein van hulpverlening. Het is de bedoeling dat deze onafhankelijke toegang zorgt voor het toewijzen van hulp die echt aansluit bij de behoefte en de hulpvraag van de cliënt. Bureau Jeugdzorg verzorgt niet alleen de toegang tot de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, maar ook tot de geestelijke gezondheidszorg en op termijn de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten. Ook de toegang tot de justitiële jeugdinrichtingen, voor zover het civiele plaatsen betreft, loopt via het Bureau Jeugdzorg. Daarnaast heeft het Bureau Jeugdzorg een taak in het ondersteunen van de algemene voorzieningen voor de jeugd. Scholen, de jeugdgezondheidszorg en bijvoorbeeld de kinderopvang kunnen er terecht voor consultatie en advies. In Bureau Jeugdzorg zijn tevens (gezins-)voogdij-instellingen, met inbegrip van de jeugdreclassering, en ook het AMK geïntegreerd. Tevens functioneert Bureau Jeugdzorg als toegang tot de RvdK. Hier zien we dat in tegenstelling tot de eerder voorgestelde scheiding van recht en hulp, jeugdbescherming en jeugdzorg geïntegreerd aan de orde komt. Uitgangspunt is dat daardoor in de uitvoering samenhang kan worden aangebracht. Dit alles zou een meer integrale aanpak van aanbieden van zorg mogelijk moeten maken, ter verbetering van de situatie onder de Wet op de Jeugdhulpverlening.

Wanneer Bureau Jeugdzorg en het AMK oordelen dat er een dreigende situatie is voor het kind en ouders bovendien geen gebruik kunnen of willen maken van vrijwillige hulpverlening, wordt de zaak aangemeld bij de RvdK. Die doet vervolgens onderzoek en kan, als daar aanleiding voor is, de rechter vragen een kindbeschermingsmaatregel op te leggen.

De kinderrechter neemt hierover het uiteindelijke besluit. Voor de uitvoering van de maatregelen komen jeugdigen en hun ouders weer bij Bureau Jeugdzorg (Eijgenraam & Konijn, 2004). Er zijn verschillende situaties denkbaar waarin de RvdK door gezinsvoogden kan worden ingeschakeld voor onderzoek en advies, zoals bij het stoppen van de ondertoezichtstelling. Een verzoek voor het omzetten van een OTS naar een voogdijmaatregel kan alleen de RvdK indienen. Derhalve is de belangrijkste taak van de RvdK het onderzoeken van situaties waarin een maatregel met betrekking tot het gezag overwogen dient te worden.

Het AMK maakt deel uit van het Bureau Jeugdzorg, maar is als neutrale en onafhankelijke organisatie herkenbaar. Bij een vermoeden van kindermishandeling kunnen betrokkenen (bijvoorbeeld familie, vrienden, leerkracht, huisarts) terecht bij het AMK, dat hiervoor 24 uur per dag beschikbaar is. Het AMK dient als meldpunt, maar ook als adviespunt. Het AMK verstrekt advies over de stappen die betrokkenen zelf kunnen nemen en biedt zonodig ondersteuning hierbij. Ook gezinsvoogden kunnen advies inwinnen bij het AMK. Betrokkenen kunnen hiervoor anoniem en vrijblijvend bij het AMK terecht. Als de betrokkene besluit een melding te doen, gaat het AMK onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling. De melder kan in sommige gevallen anoniem blijven ten opzichte van het gezin, maar is vrijwel nooit anoniem ten opzichte van het AMK. Wanneer er een melding binnenkomt en uit onderzoek blijkt dat er ook sprake is van kindermishandeling wordt bekeken of ouders bereid en/of in staat zijn hulp in een vrijwillig kader te accepteren, om de kindermishandeling te stoppen. Als de ouders hiervoor open staan wordt de zaak overgedragen aan Bureau Jeugdzorg, zodat hier kan worden vastgesteld welke hulp het meest geschikt is voor de cliënt. Als ouders geen gebruik kunnen of willen maken van hulp in een vrijwillig kader wordt de zaak overgedragen aan de RvdK (Eijgenraam & Konijn, 2004).

Dwang

Uitgangspunt van de Wet op de Jeugdzorg is dat de hulpverlening zo kort mogelijk, zo licht mogelijk en zo dicht mogelijk bij huis wordt aangeboden (het zo-zo-zo-principe). Dit principe is niet nieuw en kwam ook al in de Wet op de Jeugdhulpverlening aan bod. Het reflecteert een ontwikkeling van residentiële zorg naar lichtere vormen van hulp. Dit heeft zowel ideologische als financiële redenen. Ook wordt er geïnvesteerd in meer preventieve en vrijwillige hulpverlening, om hulp in een gedwongen kader te voorkomen. Een uithuisplaatsing kan zowel in een gedwongen kader als in een vrijwillig kader plaatsvinden. Wanneer een uithuisplaatsing onvermijdelijk is wordt er veel aandacht besteed aan het tot overeenstemming komen met ouders, en jeugdige, over die uithuisplaatsing. Wanneer de ouders of jongere niet instemmen met een uithuisplaatsing is het mogelijk de uithuisplaatsing in een gedwongen kader te laten plaatsvinden.

Er zijn in Nederland verschillende mogelijkheden om dwang uit te oefenen. Dit worden beschermingsmaatregelen genoemd. Hierbij wordt het gezag geheel of gedeeltelijk overgenomen van de ouders. De drie kinderbeschermingsmaatregelen zijn: de ondertoezichtstelling (OTS), de ontheffing (voogdij) en de ontzetting (voogdij). Ontheffing en ontzetting worden ingezet als herstel van de opvoedingsverantwoordelijkheid niet meer mogelijk is. Bij een ondertoezichtstelling wordt de opvoedingsverantwoordelijkheid tijdelijk gedeeld met een gezinsvoogd. De RvdK kan een OTS aanvragen, al of niet in combinatie met een machtiging uithuisplaatsing aanvragen.

De volgende artikelen komen uit de Wet op de Jeugdhulpverlening. Omdat deze wet officieel nog van kracht was ten tijde van het opzetten en uitvoeren van dit onderzoek, moeten beslissingen over ondertoezichtstellingen en uithuisplaatsingen wel nog genomen worden op grond van wat er in het huidige Burgerlijk Wetboek staat.

Criteria voor het aanvragen van een OTS zijn volgens de wet:

Artikel 254

Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechtter hem onder toezicht stellen van een gezinsvoogdij-instelling als bedoeld in artikel 60 van de Wet op de Jeugdhulpverlening (Stb. 1989, 360).

Voorwaarde is dus dat de hulp niet op vrijwillige basis kan worden gegeven. Hiervoor hoeven volgens de wet niet noodzakelijk eerdere pogingen te zijn ondernomen, maar moet aangetoond worden waarom de verwachting leeft dat aan vrijwillige aanpak niet zal slagen. Het is de bedoeling dat een OTS elk jaar opnieuw wordt bekeken. Wanneer het duidelijk is dat een kind niet meer naar zijn ouders terug kan, kan een ontheffing worden aangevraagd. Dit kan met of zonder toestemming van ouders gebeuren. In het laatste geval moet het kind minimaal twee jaar met OTS uit huis geplaatst zijn geweest. De ontheffing is echter een zware maatregel die zelden toegekend wordt.

De jeugdige krijgt bij een OTS een gezinsvoogd van Bureau Jeugdzorg toegewezen. Deze houdt, in naam van Bureau Jeugdzorg, toezicht op de jeugdige en zorgt dat deze en zijn ouders hulp en steun wordt geboden. Deze steun is erop gericht de ouders zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding te doen behouden. Wanneer de jeugdige op een leeftijd komt en ook het ontwikkelingsniveau heeft waarop de weg naar zelfstandigheid mogelijk is, zal de hulp en steun erop gericht zijn de zelfstandigheid van de jongere zoveel mogelijk te vergroten. De gezinsband tussen de jeugdige en zijn ouders wordt zoveel mogelijk bevorderd (artikel 257, Wet op de Jeugdhulpverlening). De gezinsvoogd maakt een hulpverleningsplan dat met de ouders en de jeugdige besproken wordt. Vervolgens wordt er met ouders en jeugdige toegewerkt naar een situatie waarin de OTS niet meer nodig is. Wanneer ouders of jeugdigen niet meewerken heeft de gezinsvoogd de bevoegdheid een schriftelijke aanwijzing te geven. Hierin geeft de gezinsvoogd aan wat de ouders of de jongere moeten doen. In Nederland is de wetgeving echter doordrenkt met aandacht voor de hulpvraag van ouders en jeugdigen, waardoor zelfs gedwongen hulpverlening zoveel mogelijk vraaggericht moet plaatsvinden. Ogenschijnlijk een contradictie op zich.

'Het uitgangspunt van de Wet op de Jeugdzorg dat er vraaggericht gewerkt moet worden, geldt ook bij de uitvoering van civiele maatregelen. Ook gedwongen hulpverlening moet zoveel mogelijk vanuit de vragen en problemen van ouders plaatsvinden. Dit betekent dat het plan van aanpak in principe niet zonder overleg met de cliënt tot stand mag komen. Er is één belangrijke uitzondering namelijk dat geen overleg hoeft plaats te vinden als dat kennelijk schadelijk zal zijn voor de jeugdige. Is overleg niet mogelijk zal dit gemotiveerd in het plan moeten worden vermeld.' (Nota van toelichting, Wet op de Jeugdzorg)

Gedurende een ondertoezichtstelling zal de aangewezen gezinsvoogd blijven volgen of gedwongen hulp in de thuissituatie voldoende is. Zo nodig kan de gezinsvoogd alsnog een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing indienen bij de kinderrechter. Dit beslist de gezinsvoogd in principe niet alleen. Er wordt eerst overlegd met collega's en het teamhoofd. Vervolgens moet het worden voorgelegd aan een indicatieteam, bestaande uit verschillende disciplines, die een indicatie voor een uithuisplaatsing kunnen afgeven. Pas dan kan de gezinsvoogd een verzoek indienen bij een speciale kinderrechter. Het zorgtoewijzingsteam (ZTO) heeft een overzicht van de wachtlijsten en kan vervolgens een aanmelding sturen naar de instelling die de cliënt op dat moment zou kunnen opnemen.

Criteria voor een gedwongen uithuisplaatsing zijn volgens de wet:

Artikel 261

Indien dit noodzakelijk is in het belang van de verzorging en opvoeding van de minderjarige of tot onderzoek van diens geestelijke of lichamelijke gesteldheid, kan de kinderrechter de gezinsvoogdij-instelling op haar verzoek machtigen de minderjarige gedurende dag en nacht uit huis te plaatsen. Bij het verzoek wordt vermeld voor welke voorziening, soort voorziening of andere verblijfplaats de machtiging wordt gevraagd.

De kinderrechter krijgt een aanvraag voor een machtiging uithuisplaatsing voor een specifieke soort plaatsing, zoals een pleeggezinplaatsing, een residentiële plaatsing of een gesloten plaatsing. De gezinsvoogd kan vervolgens met tussenkomst van het ZTO besluiten nemen over waar het kind geplaatst gaat worden, rekening houdend met het soort plaatsing dat is toegewezen door de rechter.

Voor plaatsing in een gesloten inrichting is een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Deze machtiging wordt alleen verleend als gedragsproblemen van de jeugdige dat vereisen. De machtiging tot uithuisplaatsing wordt voor maximaal een jaar afgegeven en kan jaarlijks verlengd worden op verzoek van de gezinsvoogd of de RvdK. Wanneer de gezinsvoogd niet overgaat tot het aanvragen van een verlenging van de uithuisplaatsing of hij deze voortijdig beëindigt moet de RvdK hiervan op de hoogte worden gebracht. In de praktijk gebeurt dit echter lang niet altijd.

Privacy

'De regelgeving omtrent privacy staat goede samenwerking, en dus hulpverlening, nogal eens in de weg. Of lijkt dat maar zo?' schrijven Snijders en Suidman in een artikel over privacyregels (Snijders & Suidman, 2003, p.40). Uit artikelen en interviews blijkt dat er veel onduidelijkheid is over de mogelijkheden en de rechten van hulpverleners die werken met een kinderbeschermingsmaatregel. *'Ze kennen de regelgeving rond privacy helemaal niet'* en *'hulpverleners zijn ook te bang voor klachten van ouders over informatieverstrekking'*, aldus Quik-Schuijt (Snijders & Suidman, 2003, p. 40). Staatssecretaris van VWS, Ross-van Dorp schrijft dat medewerkers vaak kiezen voor de veilige weg en gegevens maar liever niet verstrekken.

'Je kunt je afvragen of dit voor de cliënt ook altijd het beste is. Kan met andere woorden op die manier wel goed hulp worden geboden?' (Ministerie van VWS, 2003, p.5)

In de wet staat dat er in principe toestemming van cliënten gevraagd moet worden om gegevens te kunnen uitwisselen. Hier zijn echter verschillende uitzonderingen op.

- *'Er is sprake van overmacht. De hulpverlener moet zijn plicht om te zwijgen doorbreken om zijn plicht het kind te beschermen na te komen.*
- *Alle betrokken professionals moeten een directe relatie met het kind of het gezin hebben.*
- *De gegevensuitwisseling heeft als doel de belangen van het kind te behartigen.*
- *De ouders worden zo snel mogelijk geïnformeerd over de gegevensuitwisseling en de resultaten daarvan (volgens de wet moet dit in principe binnen 4 weken).*
- *De hulpverlener geeft alleen die informatie die noodzakelijk is om het doel te bereiken.*
- *De informatie gaat alleen naar die hulpverleners die de informatie nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen.'* (Snijders & Suidman, 2003, p.41)

In de wet staat specifiek genoemd dat gegevens van Bureau Jeugdzorg verwerkt kunnen worden zonder toestemming van de ouders, wanneer er een situatie is van (een vermoeden van) kindermishandeling. Ook beroepsbeoefenaars met geheimhoudplicht kunnen inlichtingen verstrekken in een dergelijke situatie (artikel 48, WJZ). Deze beroepsbeoefenaars kunnen hun geheimhoudplicht dus wel doorbreken, maar zijn dat niet verplicht. Zij kunnen dus weigeren deze gegevens te verstrekken. De stichting (Bureau Jeugdzorg) en zorgaanbieders kunnen ook zonder toestemming informatie verstrekken aan diegenen die betrokken zijn bij de voorbereiding of uitvoering van een kindbeschermsmaatregel en waarbij die informatie noodzakelijk is om deze maatregel uit te voeren of voor te bereiden (artikel 47, lid 3). Kortom, hulpverleners en andere beroepsbeoefenaars hebben wel het recht om in specifieke gevallen informatie uit te wisselen, maar volgens de wet geen verplichting deze te verstrekken aan anderen.

Hulpaanbod

Matthijs en Vincken (2002) verdelen het hulpaanbod in de jeugdzorg in 3 categorieën, preventieve voorzieningen, ambulante voorzieningen en intensieve hulp. Preventieve voorzieningen bestaan uit verschillende vormen van opvoedingsondersteuning zoals spel- en opvoedingsvoorlichting. Verder hebben deze preventieve voorzieningen een belangrijke signalerende functie ter preventie van problemen in de ontwikkeling van jeugdigen. De ambulante zorg behelst onder andere de jongerenadviescentra, jongereninformatiepunten, adviesbureaus voor jongeren en ouders, AMK's, RvdK en de Bureaus jeugdzorg.

De intensieve hulp is op te delen in intensief ambulant, dagbehandeling, residentiële zorg en pleegzorg. In de intensief ambulante hulp zijn er vormen mogelijk die zich enkel richten op de jeugdige en gezinsgerichte ambulante hulp. In Nederland zijn er redelijk wat initiatieven op het gebied van intensief ambulante hulp zoals Families First, Hulp aan huis, videohometraining en pedagogische thuisbegeleiding. Draagkracht en draaglast zijn vaak belangrijke thema's in deze ondersteuning.

Een voorbeeld van daghulp is het Medisch Kleuterdagverblijf, waar kinderen tot en met zeven jaar met psychische en lichamelijke klachten terecht kunnen. De behandeling richt zich niet alleen op het aangemelde kind, maar op het hele gezin. Daarnaast zijn er de Boddaert-centra waar schoolgaande jeugd terecht kan en het accent op het emotionele vlak ligt. Omdat ouders als voornaamste bron van stoornissen worden gezien, worden zij nauw betrokken bij het oplossen van de problemen. Verder is er nog een heel scala aan daghulp voor niet schoolgaande jeugd die gericht is op drop-outs.

Nadat de residentiële voorzieningen sinds het eind van de jaren zestig onder vuur lagen, staat de pedagogische waarde van internaten en tehuizen in de tweede helft van de jaren negentig weer in de belangstelling. Uit onderzoek blijkt dat driekwart van de jeugdigen die in een tehuis worden opgenomen baat heeft bij de behandeling. Ondanks de toename van ambulante en preventieve hulp is er nog steeds een uitgebreid aanbod aan residentiële voorzieningen.

De residentiële zorg is onder te verdelen in:

- Observatietehuizen
- Projecten voor begeleid wonen en Trainingscentra voor kamerbewoning
- Tehuizen voor opvoeding en verzorging
- Gezinstehuizen
- Tehuizen voor buitengewone behandeling
- Medische kindertehuizen
- Pedologische instituten
- Centra voor crisisopvang en – interventie

Daarnaast zijn er nog een aantal landelijk werkende voorzieningen zoals een aantal residentiële voorzieningen met een aanbod dat in de regio's niet voorhanden is, de justitiële jeugdinrichtingen en klinische kinder- en jeugdpsychiatrische voorzieningen.

Pleegzorg kan worden ingezet op vrijwillige basis of als gevolg van een kinderbeschermingsmaatregel. Hiervoor zijn er verschillende regionale voorzieningen die een opname van een jeugdige in een pleeggezin organiseren. Er zijn enkele specifieke therapeutische pleeggezinnen die speciaal toegerust zijn om psychiatrische jeugdigen op te nemen.

Statistieken

In Nederland zijn er 3.716.828 jongeren van 0 tot en met 18 jaar (CBS, 2001).

In 2002 kregen de kinderrechters in heel Nederland 4253 verzoeken tot oplegging van een OTS, 475 verzoeken tot ontheffing en 23 verzoeken tot ontzetting (Van Lieshout, april 2003). Daarnaast is er nog een behoorlijk aantal lopende OTS-en. Op 31 december 2001 zijn er 20.536 (ots)pupillen die onder toezicht gesteld zijn van een gezinsvoogd. Hiervan verblijft meer dan de helft thuis (55,8%). 19,3% in een pleeggezin, 23,4% in een tehuis en 1,5% op kamers. Het betreft hier 8769 uithuisplaatsingen in het kader van een OTS.

Daarnaast zijn er op dat moment 4795 pupillen met een voogdijmaatregel (minderjarige asielzoekers met een voogd zijn hierbij niet meegeteld). Hiervan verblijft 9,2% thuis, 64,5% in een pleeggezin, 23,7% in een tehuis en 2,6% op kamers.

Het betreft in totaal 4229 uithuisplaatsingen in het kader van een voogdijmaatregel.

De gemiddelde duur van een OTS is 3,5 jaar en die van een voogdij 7,3 jaar (Voortgangsrapportage jeugdzorg 2003-2006).

In 2002 maken in totaal 230.339 jongeren gebruik van jeugdzorg. Hiervan is 130.109 preventief, 52.648 vrij toegankelijke ambulante zorg, 10.002 geïndiceerde ambulante zorg, 9277 dagbehandeling, 11.626 pleegzorg en 16.677 residentieel.

In dat jaar verblijven er in totaal 28.303 jeugdigen in een pleeggezin of residentiële instelling. Dit betreft de jeugdigen die in 2002 al gebruikmaken van 24-uurszorg, plus de instroom van dat jaar. Dat is zo'n 12 % van alle jongeren in de jeugdzorg en 0.76 % van alle jongeren in Nederland (Productie in de jeugdhulpverlening, Trimbos Instituut, 19-05-2004, <http://www.trimbos.nl/>)

Positie van de cliënt

In de nieuwe Wet op de Jeugdzorg staan de cliënt en zijn hulpvraag centraal (Ministerie van VWS & Ministerie van Justitie, 2002). Dit reflecteert de terugtrekkende houding van de centrale overheid die niet voor mensen wil bepalen. Het startpunt voor interventies ligt dus bij de vraag van de cliënt. Bureau Jeugdzorg heeft de taak de verschillende mogelijkheden in het hulpaanbod aan de cliënt voor te leggen en samen met de cliënt en de betreffende hulpverlenende instellingen een hulpverleningsplan op te stellen.

In deze nieuwe wet ligt de nadruk op de keuzemogelijkheden van de cliënt. Door het realiseren van een zo breed mogelijk aanbod en onderlinge samenwerking tussen de verschillende hulpvormen wordt er zoveel mogelijk tegemoet gekomen aan de behoeften van de cliënt.

Verder wordt in deze nieuwe wet vastgelegd dat cliënten aanspraak kunnen maken op jeugdzorg, dat ze er recht op hebben. Dit betekent dat Bureau Jeugdzorg een hulpvraag niet kan negeren en dat wanneer Bureau Jeugdzorg een cliënt doorverwijst naar een instelling, deze instelling de cliënt deze hulp niet mag weigeren. Ook het klachtrecht en de medezeggenschap van cliënten wordt verbeterd. En de cliënt wordt middel cliëntenplatforms steeds meer betrokken bij het totstandkomen van beleid.

Trends

Eén van de speerpunten van Wet op de Jeugdzorg is de positie van de cliënt. Dit geeft een belangrijke tendens weer waarin de cliënt en zijn hulpvraag centraal worden gesteld. Verschillende aanpassingen in deze wet ten opzichte van de vorige Wet op de Jeugdhulpverlening illustreren deze tendens, zoals het vastleggen van de aanspraak op jeugdzorg, het uitbreiden van de mogelijkheden van de cliënt tot inspraak, het zodanig organiseren van het aanbod dat de cliënt meer keuzemogelijkheden heeft, het verbeteren van de samenwerking tussen instellingen en het aanbrengen van meer samenhang in het hulpaanbod.

Choy (2004) geeft een helder overzicht van de huidige inhoudelijke ontwikkelingen binnen de jeugdzorg. Volgens hem vindt er een verandering plaats van gericht op het kind naar gericht op het gezin, van gericht op gedrag naar gericht op cognities en van residentieel naar ambulant. Bij dit laatste wordt opgemerkt dat we niet moeten vergeten dat residentieel nodig blijft. Soms wordt in alle enthousiasme teveel nadruk gelegd op het ambulante werk. Er zullen echter altijd kinderen blijven die residentiële zorg nodig hebben. Een andere belangrijke trend die Choy noemt is de verandering van de bescherming van het kind naar empowerment van ouders. Ouders kunnen meer dan gedacht wordt, waardoor er vaak lichtere vormen van hulpverlening mogelijk zijn. Verder staat de cliënt steeds meer centraal. De cliënt wordt geacht meer verantwoordelijkheid te nemen voor zijn situatie. De hulpverlener heeft als taak de mogelijkheden aan de cliënt voor te leggen. De hulpverlener is hierbij niet directief, maar stelt vragen. Het gezin wordt hierbij gezien als beïnvloedbaar, maar niet als maakbaar. Een laatste ontwikkeling die hier wordt genoemd is 'evidence-based' werken. Vanuit de wetenschap en de politiek wordt er aandacht besteed aan de meerwaarde van het vertalen en inzetten van methodieken die hun effectiviteit hebben bewezen in onderzoek. Dit alles gebeurt nog maar op kleine schaal, maar er is wel een beweging merkbaar naar verzakelijking van de jeugdzorg. De jeugdzorg wordt, mede als gevolg van bezuinigingen, geacht resultaten te boeken.

'Het is wel duidelijk dat de nadruk op het behalen van concrete resultaten via duidelijk omliggende en kwalitatief hoogstaande ingrepen veel sterker is geworden'.
(Matthijs&Vincken, 2002, p.206)

In het kader van kwaliteitsverbetering is het steeds belangrijker gegevens te registreren. Instellingen moeten inzicht verschaffen in de manier waarop ze functioneren en resultaten boeken.

3.4 Conclusie

Er is een aantal wezenlijke verschillen tussen Nederland en Zweden in de wetgeving en de organisatie van de jeugdzorg. In het vorige hoofdstuk kwam al aan de orde hoe deze verschillen historisch te verklaren zijn. In dit hoofdstuk is de aandacht gericht op de huidige praktijk en het beleid in de jeugdzorg.

Ondanks dat de Zweedse overheid pogingen heeft gedaan zich minder te mengen in het leven van gezinnen, blijkt uit de verschillende constructies het recht dat de overheid zichzelf toeschrijft in te grijpen in gezinnen waar kinderen in het gedrang komen. Het belang van kinderen weegt duidelijk op tegen een aantal andere belangen. In Nederland is de privacy van het gezin een belangrijk recht, terwijl Zweden verschillende mogelijkheden kent van deze privacyregels af te wijken. Het belang van het kind weegt dan op tegen privacyregels. Andere voorbeelden van het bemoeienissen met gezinnen zijn het verbod op slaan van kinderen en de meldingsplicht in Zweden. In Nederland is over dergelijke aanpassingen in de wet al jaren discussie. Bezwaren betreffende de rechten van ouders hebben het verscherpen van wettelijke bepalingen ter bescherming van het kind echter steeds bemoeilijkt. Pas zeer recent is er een bepaling aan de wet toegevoegd waarin ouders worden verplicht hun kinderen op te voeden zonder lichamelijk of geestelijk geweld of andere ontterende behandeling. In Zweden is het opkomen voor de rechten van kinderen in de vorm van dergelijke bepalingen al veel langer het geval en zijn deze veel dieper ingebed in het beleid. Een belangrijk verschil op dit punt is ook de keuze van de Zweedse overheid een gedwongen kader alleen mogelijk te maken in combinatie met een uithuisplaatsing, terwijl in Nederland de keuze is gemaakt voor de tussenstap van een OTS.

Het afleggen van politieke verantwoordelijkheid voor individuele cases is iets dat in Zweden structureel en regelmatig gebeurt. Dat blijkt uit de belangrijke taak van de Socialnämnd in het goedkeuren of afwijzen van plannen van de maatschappelijk werkers. Een dergelijke verantwoording voor individuele cases is in Nederland ongekend. Wellicht is dit nog een restje van de verzuiling waardoor instellingen zelf beslissingen nemen en deze waar nodig voorleggen aan de rechter.

Zoals eerder besproken is het lastig statistieken van verschillende landen met elkaar te vergelijken. Rekening houdend met de mogelijke onbetrouwbaarheid van het onderling vergelijken van gegeven zal hier toch een kleine vergelijking gedaan worden. Het percentage uit huis geplaatste jeugdigen onder de jeugdigen in de jeugdzorg is in Zweden veel groter dan in Nederland. In Zweden is het aandeel uit huis geplaatste jongeren op de totale populatie jeugdigen echter weer kleiner dan in Nederland.

Zweden heeft sinds enkele decennia geen aparte jeugdzorgwetgeving meer, in tegenstelling tot Nederland. Regelgeving voor jeugdzorg is ondergebracht in de Social Services Act. Dit is een vrij algemene wet die weinig specifieke aanwijzingen geeft over hoe de jeugdzorg moet worden vormgegeven. Dit, in combinatie met een zeer gedecentraliseerd systeem in Zweden, zorgt ervoor dat de gemeenten zelf invulling geven aan de jeugdzorg en er onderling grote verschillen zijn. In Nederland is het systeem veel minder gedecentraliseerd en wordt er meer sturing gegeven vanuit de provinciale en landelijke overheid. Echter ook de Nederlandse wetgeving laat ruimte voor eigen interpretatie. Beide landen leggen de nadruk op vrijwilligheid. Dat dwang moet worden voorkomen en hulp in de thuissituatie de voorkeur geniet wordt in de Nederlandse wet expliciet genoemd door de toevoeging dat hulpverlening zo dicht mogelijk bij huis, zo licht mogelijk en zo kort mogelijk moet zijn. In de Zweedse wetten wordt de voorkeur voor vrijwillige hulp niet zo expliciet aangeduid en komt voorkeur voor hulp in de thuissituatie helemaal niet aan de orde. De wetgeving en organisatie van de jeugdzorg in Nederland lijken meer gericht op het gezin als geheel, waarom ingrijpen tot een minimum beperkt moet worden, terwijl in Zweden het kind meer centraal lijkt te staan. In Nederland lijkt een verandering plaats te vinden van bescherming van het kind naar empowerment van de ouders. Een belangrijke ontwikkeling in Nederland in dit kader is de ambulantisering. Deze ontwikkeling gaat ten koste van residentiële plaatsen. In Zweden worden ook pogingen gedaan het aantal uithuisplaatsingen te verminderen, maar deze ontwikkeling naar andere, dan residentiële hulpvormen, is veel minder merkbaar. Er zijn weinig ambulante hulpvormen en de weinige die er zijn, zijn niet landelijk. Wellicht is dit te verklaren door de sterke decentralisatie van voorzieningen en door het grote aantal pleeggezinnen dat voorhanden is. In Zweden is in tegenstelling tot in Nederland ook het gezamenlijk plaatsen van ouders en kinderen veel gebruikelijker, met name als het gaat om observatie. In Nederland is plaatsen in een pleeggezin lang niet zo vaak mogelijk als in Zweden en wellicht is dat de reden voor het ontwikkelen van een vrij uitgebreid intensief ambulant aanbod, dat vaak wordt ingezet ter voorkoming of in plaats van uithuisplaatsing. Een opvallend verschil in het hulpverlenende aanbod tussen Nederland en Zweden is het gebruik van vrijwilligers in Zweden. Dit gebeurt op grote schaal. Daarnaast krijgen pleeggezinnen een redelijk bedrag voor hun diensten en kunnen ook andere vrijwilligers (zoals een contactpersoon of contactgezin) tewerkgesteld en dus betaald worden voor hun diensten.

Een ontwikkeling die in beide landen nog in de kinderschoenen staat is het evidence-based werken. Er is een trend waarneembaar naar steeds meer resultaatgericht werken, ook in de hulpverlening. Er wordt veel onderzoek gedaan naar het resultaat van interventies. Daarnaast worden interventies die in het buitenland (voornamelijk Amerika) hun werking hebben bewezen, vertaald naar Nederlandse of Zweedse begrippen en op verschillende plekken in het land ingezet, zoals Families First in Nederland. Dit inzetten van methoden die uitgetoetst zijn en hun werking hebben bewezen gebeurt echter pas op zeer kleine schaal.

Empirisch onderzoek

1 Het onderzoek

In dit hoofdstuk zal het empirisch onderzoek ingeleid worden, komen de opzet, uitvoering en verslaglegging van het onderzoek aan bod en worden de gekozen methoden verantwoord. De onderzoeksvragen van de literatuurstudie zullen in dit hoofdstuk ingekaderd worden.

In de literatuurstudie zijn enkele belangrijke verschillen tussen Nederland en Zweden uitgediept. In hoofdstuk 1 komt de kennis uit bestaande onderzoeken naar besluitvorming in de jeugdzorg aan de orde. Uit hoofdstuk 2 blijkt het belang van de hele geschiedenis van de jeugdzorg voor het huidige beleid en de organisatie van de jeugdzorg. In Zweden en Nederland zijn in het verleden verschillende keuzes gemaakt op basis van verschillende visies, waardoor ook het huidige beleid en de praktijk van elkaar verschillen, zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is geweest.

Een belangrijk verschil is dat de Zweedse overheid een veel grotere rol heeft gekregen in de interventies in gezinnen, dan de Nederlandse overheid, wiens rol beperkt is gebleven vanwege de verzuiling en de spanningen die dit met zich meebracht. De historisch ontstane spanningen tussen het particuliere initiatief en de Nederlandse overheid hebben ook gezorgd voor een spanning tussen de pedagogische en juridische benadering. Gezien de beperkte rol van de overheid en de blijvende invloed van het particuliere initiatief heeft de pedagogische benadering nog steeds een belangrijke rol in de Nederlandse jeugdzorg. In Zweden heeft de juridische benadering al vrij snel meer voet aan de grond gekregen vanwege de sterke rol van de overheid en het juridische kader die dat met zich mee heeft gebracht. Dit juridische kader is in de jaren 70, als reactie op de vele kritieken op het ingrijpen in gezinnen, nog eens versterkt om te voldoen aan de behoefte aan wetgeving ter legitimatie van dit ingrijpen. In Nederland leidde de weerstand tegen ingrijpen juist tot een afname van uithuisplaatsingen en een voorkeur voor hulp in de thuissituatie. De voorkeur voor vrijwillige hulp, zo mogelijk in de thuissituatie, wordt ook in de wet sterk benadrukt. In Zweden is dit niet het geval. Ook het hulpverleningsaanbod verschilt. Hoewel het aanbod aan pleeggezinnen steeds meer afneemt, is het aantal pleeggezinplaatsingen in Zweden nog steeds erg groot. In Nederland is er een groot tekort aan zowel pleeggezinnen als residentiële plaatsen. Het ambulante aanbod wordt echter juist steeds uitgebreider.

Het afleggen van politieke verantwoordelijkheid voor individuele cases is iets dat in Zweden structureel en regelmatig gebeurt. Dit sluit aan op de aanname over het belang van het juridisch perspectief in Zweden. De belangrijke taak van de Socialnämnd in het goedkeuren of afwijzen van plannen van de maatschappelijk werkers is hier een illustratie van. Een dergelijke verantwoording voor individuele cases is in Nederland ongekend. Wellicht is dit nog een restje van de verzuiling, waardoor instellingen zelf beslissingen nemen en het afleggen van verantwoording geen structureel onderdeel is geworden van het werken in de jeugdzorg.

Onder andere als gevolg van de stevige rol van de overheid lijkt de opvoeding van kinderen in Zweden al van oudsher veel meer een publieke aangelegenheid te zijn dan in Nederland. Verschillende wettelijke regelingen zoals het verbod op slaan van kinderen, een aangepast privacybeleid op het moment dat het belang van het kind in gevaar lijkt en de meldingsplicht bij vermoedens van kindermishandeling bevestigen dat zowel de overheid als burgers een gezamenlijke verantwoordelijkheid voelen voor de bescherming van kinderen. Daarnaast leggen dergelijke bepalingen de nadruk op het belang van het kind. Dilemma's over al dan niet ingrijpen van de overheid lijken in Nederland eerder uit te monden in een terugtrekkende overheid die veel verantwoordelijkheid bij de burgers zelf wil laten. Ook sociale controle wordt in Nederland niet bemoedigd door wetgeving, bijvoorbeeld door een meldingsplicht. In Nederland komen dergelijke regelingen er moeilijk door, voornamelijk vanwege allerlei bezwaren betreffende de rechten van ouders. Het belang van het kind wordt blijkbaar niet zo sterk benadrukt als in Zweden.

1.1 Probleemstelling

In deze paragraaf zal de probleemstelling uitgewerkt worden. Als eerste wordt de hypothese besproken die naar aanleiding van de literatuurstudie geformuleerd is. Deze hypothese wordt gevolgd door de daaruit voortgevloeide onderzoeksvragen en de definiëring van de centrale begrippen. Als laatste wordt de doelstelling beschreven en komt de aansluiting van dit onderzoek bij bestaand onderzoek aan bod.

Hypothese

Uit het literatuuronderzoek komen enkele verschillen tussen Nederland en Zweden naar voren. Deze verschillen leiden tot de volgende exploratieve hypothese:

In Zweden ervaren betrokkenen andere dilemma's bij het beslissen tot een uithuisplaatsing en worden er bij beslissingen andere overwegingen in acht genomen, omdat:

- Jeugdzorg in Zweden meer kindgericht benaderd wordt, terwijl in Nederland gezinsgericht werken de basis vormt voor het werk in de jeugdzorg.
- Opvoeden in Zweden meer in het publieke domein ligt dan in Nederland.
- Het juridische perspectief het overheersende perspectief is in Zweden, ten opzichte van het pedagogische perspectief in Nederland.

Onderzoeksvragen

Deze hypothese is de basis voor de volgende onderzoeksvragen:

- Welke overwegingen en dilemma's spelen een rol in de beslissing over uithuisplaatsing bij rechters en maatschappelijk werkers in Zweden en bij kinderrechters en gezinsvoogden in Nederland?
- Hoe kunnen deze overwegingen gerelateerd worden aan verschillen tussen Nederland en Zweden zoals die in de hypothese geformuleerd zijn?

De eerste onderzoeksvraag zal aan de hand van empirisch onderzoek worden beantwoord in hoofdstuk 2 van het empirisch onderzoek. De literatuurstudie zal samen met de resultaten van het empirisch onderzoek de basis vormen voor het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag.

Definiëring centrale begrippen

- Uithuisplaatsing: het plaatsen van een jeugdige naar een pleeggezin of andere residentiële opvang. Dit kan zowel vrijwillig gebeuren als na een beslissing van de kinderrechter.
- Overweging: argument dat een rol speelt bij een beslissing (Van Dale, 2002).

Doelstelling

Dit kwalitatieve onderzoek tracht een eerste inventarisatie te zijn van de overwegingen en dilemma's die betrokkenen tegenkomen bij een beslissing over een uithuisplaatsing, de overeenkomsten en verschillen hierin tussen Nederland en Zweden gerelateerd aan de historie, het beleid en de praktijk die hierop van toepassing zijn. Het doel is ervaringen en opvattingen van onderzoekers van bedreigende gezinssituaties en kinderrechters die beslissingen nemen over uithuisplaatsingen te verhelderen en onder de aandacht te brengen en te relateren aan landelijke achtergronden. Aangezien de resultaten van dit kwalitatieve onderzoek in beperkte mate te generaliseren zullen zijn en dit onderzoek een eerste verkenning betreft, zullen, als resultaat van dit onderzoek, aanbevelingen worden gedaan voor uitgebreider, wellicht kwantitatief onderzoek.

Aansluiting bij bestaand onderzoek

De hulpverlening in Nederland en Zweden is al eerder aan elkaar gekoppeld in internationaal onderzoek, bijvoorbeeld van het NIZW (2001, 2002), maar dit betreft eerder een beschrijving van de jeugdzorg in de verschillende landen, dan een vergelijking. Een vergelijking tussen beide landen zou dus een aanvulling en verdieping op deze onderzoeken kunnen zijn. Daarnaast is er, afgaande op de gevonden literatuur, weinig internationaal vergelijkend onderzoek gedaan op het gebied van dilemma's en besluitvorming bij uithuisplaatsing. Onderzoeken die Nederland en Zweden op dit punt vergelijken zijn niet bekend. Nationale onderzoeken over beslissingen rondom uithuisplaatsingen zijn er wel. Dit resulteert in de meeste van deze onderzoeken in een lijst van criteria die, blijkend uit het onderzoek, gehanteerd worden in het al dan niet beslissen tot een gedwongen uithuisplaatsing. Daarnaast zijn er veel theorieën ontwikkeld die besluitvormingsprocessen ontrafelen. In dit onderzoek worden de heersende opvattingen en besluitvorming bij uithuisplaatsing gerelateerd aan historie, wetgeving en hulpverleningspraktijk. Dergelijk breed opgezet onderzoek kan een waardevolle aanvulling zijn op de huidige onderzoeken, ook omdat het besluitvorming vanuit een ander perspectief benadert.

1.2 Opzet en uitvoering onderzoek

In deze paragraaf wordt de keuze voor onderzoekseenheden en onderzoeksmethoden verantwoord. De operationalisering van de onderzoeksvragen en de hypothese zullen hierbij aan de orde komen.

Keuze onderzoekseenheden

De respondenten zijn de personen in Nederland en Zweden die beslissen tot uithuisplaatsing. Omdat het een vergelijking betreft tussen twee verschillende landen is het belangrijk medewerkers met vergelijkbare functies en bevoegdheden te interviewen. De Zweedse situatie was mij nog vrij onbekend, dus het Nederlandse systeem en de bevoegdheden van medewerkers was in eerste instantie het uitgangspunt en hier zijn later vergelijkbare Zweedse functies bijgezocht.

In Nederland kunnen medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming een aanvraag indienen voor een gedwongen uithuisplaatsing. Dit betreft vooral de situaties waarin er nog geen gedwongen kader is en dit gedwongen kader, samen met een uithuisplaatsing wordt aangevraagd. In de praktijk brengt de RvdK met name advies uit over een OTS, of over een uithuisplaatsing in crisissituaties waarin er nog geen OTS is uitgesproken, maar waar wel snel een besluit moet worden genomen over een uithuisplaatsing voor de veiligheid van de jeugdige. Wanneer er op advies van de RvdK een ondertoezichtstelling (OTS) wordt uitgesproken wordt een gezinsvoogd aan het gezin toegewezen. Ook wanneer een jeugdige thuis blijft wonen heeft de gezinsvoogd regelmatig contact met het gezin en bespreekt met hen de mogelijkheden voor het verbeteren van de situatie. Wanneer er na betrokkenheid van een gezinsvoogd alsnog een uithuisplaatsing aan de orde lijkt te zijn, wordt dit advies in eerste instantie uitgebracht door de betrokken gezinsvoogd. Uit informatie van de RvdK blijkt dat gezinsvoogden steeds vaker degenen zijn die het initiatief nemen in het aanvragen van een uithuisplaatsing. Gezinsvoogden hebben rechtstreeks contact met het gezin en komen dus meer dan de RvdK in aanraking met situaties waarin zij moeilijke overwegingen betreffende uithuisplaatsingen zullen moeten maken. Dit heeft mij doen besluiten om de gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg te interviewen. Omdat kinderrechtshouders het uiteindelijke besluit nemen over een aanvraag tot gedwongen uithuisplaatsing van een jeugdige, zijn enkele kinderrechtshouders ook als respondent bij dit onderzoek betrokken.

In Zweden zijn de maatschappelijk werkers van de Social Services zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van onderzoek in het gezin en kunnen een uithuisplaatsing initiëren. De eindverantwoordelijkheid voor de beslissingen die binnen de Social Services genomen worden ligt bij de leden van de Socialnämnd. Aangezien de inhoudelijke afweging bij de maatschappelijk werkers zelf ligt en een beslissing over uithuisplaatsing ook door hen wordt voorbereid is ervoor gekozen hen te interviewen. De rechtshouders van Länsrätten zijn verantwoordelijk voor de besluiten tot gedwongen uithuisplaatsing onder LVU. Voor dit onderzoek zijn enkele Zweedse rechtshouders van Länsrätten geïnterviewd.

Uitgangspunt voor dit onderzoek was ongeveer tien interviews per land af te nemen. De reden hiervoor is dat tien uitgebreide interviews aangevuld met literatuur een goed beeld kunnen geven van de situatie. Daarnaast speelden afwegingen als tijd, financiën, alsook de verwachte medewerking een rol.

De respondenten zijn geselecteerd door middel van de sneeuwbal methode. De reden voor deze keuze was de verwachting onvoldoende respondenten te vinden vanwege de bezuinigingen en de daaruit voortvloeiende drukte voor mogelijke respondenten en de verwachte belemmeringen van het zoeken en benaderen van respondenten in het buitenland. Er is dus vooral gebruikgemaakt van bestaande contacten voor het benaderen van mogelijke respondenten. Dit heeft geresulteerd in 8 interviews in Zweden met in totaal 10 maatschappelijk werkers en 4 interviews met verschillende rechtshouders. Daarnaast zijn er verschillende neveninterviews geweest met personen die nauw betrokken zijn bij de jeugdzorg in Zweden om een beter beeld te krijgen van de Zweedse situatie betreffende de jeugdzorg. In Nederland zijn er 8 interviews met gezinsvoogden geweest en 4 interviews met kinderrechtshouders. Daarnaast zijn er nog ongeveer 10 voorgesprekken geweest met verschillende betrokkenen in het kader van vooronderzoek en ter aanvulling van de literatuurstudie.

Gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg: via een adressenbestand dat het NIZW beschikbaar stelde is er een e-mail gestuurd naar alle beleidsmedewerkers van verschillende Bureaus Jeugdzorg met de vraag het onderzoek aan collega's voor te leggen. Via e-mail zijn er vervolgens reacties binnengekomen van geïnteresseerden. Uitgangspunt was dat deze geïnteresseerden een minimale werkervaring moesten hebben (ongeveer 2 jaar) om geïnterviewd te kunnen worden.

Kinderrechters: er is rechtstreeks contact opgenomen met enkele kinderrechters. Ook hierbij is gebruikgemaakt van bestaande contacten, bijvoorbeeld van gezinsvoogden die verschillende kinderrechters kennen.

Maatschappelijk werkers van de Social Services: via professor Staffan Janson uit Zweden is er een lijst van sleutelfiguren van verschillende Social Services opgesteld. De personen van deze lijst zijn vervolgens ingeschakeld bij het benaderen van respondenten. Ook hierbij was de voorwaarde dat respondenten een minimale ervaring hadden en daarnaast redelijk Engels spraken. Omdat Dhr. Janson verbonden is aan de universiteit van Karlstad, hebben de meeste interviews plaatsgevonden in en rondom Karlstad. Reden hiervoor was de beschikbare tijd en financiën. Er zijn wel maatschappelijk werkers van verschillende gemeenten geïnterviewd.

Rechters: ook hierbij is gebruikgemaakt van bestaande contacten. Vanuit de rechtbank in Karlstad is contact gelegd met rechters van omliggende rechtbanken om hun medewerking te vragen.

Om de validiteit te vergroten is ervoor gekozen om waar mogelijk in meerdere regio's, gemeenten of instellingen respondenten te zoeken. In principe is het het meest valide om medewerkers at random te selecteren voor deelname aan het onderzoek. Vanwege de verwachte problemen met de respons, is er gekozen om gebruik te maken van contactpersonen voor het werven van respondenten. Deze zijn dan dus niet at random geselecteerd.

Bereidheid en bereikbaarheid van de respondenten

Het was de verwachting dat het moeilijk, maar wel mogelijk zou zijn respondenten te vinden voor dit onderzoek. In de praktijk bleek dit ook het geval. Er waren met name veel gezinsvoogden en maatschappelijk werkers geïnteresseerd die ondanks hun drukke schema's tijd vrij wilden maken voor een interview. In Zweden leverde de taal wel wat problemen op. Veel respondenten waren huiverig Engels te spreken. Dit heeft echter geen noemenswaardige problemen opgeleverd. Bij de analyse van de interviews moet echter wel rekening gehouden worden met het feit dat het moeilijk is je goed uit te drukken in een vreemde taal. De benaderde rechters in Zweden waren allemaal bereid hun medewerking te verlenen. In Nederland was het moeilijker respondenten onder de kinderrechters te vinden. Als reden werd aangegeven het gebrek aan tijd en de veelheid aan onderzoeken en dergelijke. Het is uiteindelijk wel gelukt voldoende respondenten te vinden.

Beschrijving en verantwoording van de dataverzamelmethode

Het onderzoeken en analyseren van besluitvormingsprocessen kent enkele valkuilen. Berben, Konijn, Verheij en Donker (1997) beschrijven wellicht de grootste valkuil.

'Indicatiestelling is een beslissingsproces waarbij kennis en ervaring maar ook opvattingen en attitudes wisselend doorslag geven. Dit proces verloopt deels onbewust, omdat de meeste mensen zich niet (altijd) bewust zijn van de factoren die bij een bepaalde beslissing een rol spelen. Directe vragen naar de gedachtegang die geleid heeft tot een indicatiebeslissing vereisen een hoog abstractievermogen van de ondervraagde. Meestal geven de antwoorden geen zuiver beeld van het beslissingsproces. Directe vragen lokken sociaal wenselijke antwoorden uit. Surveys zijn dan ook een minder geschikte methode in onderzoek naar normatieve kwesties, waarbij het (ook) gaat om attitudes en gedrag. Hiervoor wordt vaak de vignettenmethode gehanteerd.' (Berben et al., 1997, p.23)

Omdat surveys minder geschikt zijn voor dergelijk onderzoek is in dit onderzoek gekozen voor het afnemen van mondelinge halfgestructureerde interviews aan de hand van twee cases en een door de geïnterviewde ingebrachte casus. Vignetten kunnen worden omschreven als *systematisch uitgewerkte beschrijvingen van concrete situaties* (Berben et al., 1997, p.23). De vignettenmethode kan gebruikt worden om statistisch te toetsen welke bijdrage factoren leveren aan een bepaalde beslissing. In dat geval worden factoren systematisch gecombineerd tot vignetten. Een tweede mogelijkheid is vignetten te gebruiken om factoren die een rol spelen bij besluitvorming te exploreren. Van deze laatste vorm is gebruikgemaakt in dit onderzoek. De twee cases en de topiclijst zijn samengesteld, rekening houdend met de factoren die naar verwachting van belang zijn voor de beslissing tot uithuisplaatsing en de te verwachten verschillen tussen Nederland en Zweden. Ter afsluiting is aan de respondenten een aantal stellingen voorgelegd, die ook zijn samengesteld naar aanleiding van het literatuuronderzoek. De opzet van de cases, de topiclijst en de stellingen zal hieronder verder besproken worden. Nadeel van een onderzoek op basis van interviews met betrekkelijk weinig respondenten is dat generalisatie maar in beperkte mate mogelijk is. Toch zal dit onderzoek aangevuld met een uitgebreide literatuurstudie, waarbij geschiedenis, wetgeving en de praktische organisatie van de jeugdzorg ruime aandacht krijgen, voldoende gegevens opleveren om conclusies te trekken en aanbevelingen te doen voor verder onderzoek.

Cases (zie bijlage 1)

Omdat het bij dit onderzoek belangrijk is dat de data van de twee landen met elkaar vergeleken kunnen worden, is ervoor gekozen alle respondenten twee dezelfde cases voor te leggen van gezinnen waarin de jeugdigen mogelijk in hun ontwikkeling bedreigd worden. De cases zijn samengesteld uit gegevens van Nederlandse gezinnen die in de hulpverlening terecht zijn gekomen. Er is geprobeerd de cases zo realistisch mogelijk te laten zijn zonder dat ze herleidbaar zijn naar specifieke gezinnen of personen. Daarom zijn er elementen toegevoegd of weggelaten of is er informatie uit verschillende cases samengevoegd. Daarnaast moesten de cases ook representatief zijn voor de Zweedse situatie. Ook hierop zijn aanpassingen gedaan, bijvoorbeeld door het soort hulpverlening dat een gezin ontvangt zodanig te omschrijven dat het in beiden landen herkenbaar was. Staffan Janson, als Zweedse supervisor van dit onderzoek en deskundige op het gebied van kindermishandeling en kinderbescherming, heeft vervolgens bekeken of de cases ook representatief waren voor de Zweedse jeugdzorg. Omdat het uitgangspunt voor de cases de Nederlandse situatie was, is de respondenten de vraag gesteld in hoeverre de casus herkenbaar was en mogelijk daadwerkelijk in de praktijk zou voorkomen.

Bij het samenstellen van de cases is er rekening gehouden met de factoren die naar verwachting van belang zijn voor de beslissing tot uithuisplaatsing. In verschillende onderzoeken (Berben et al., 1997; Knorth, 1991; Bouw & van Dijk, 2002; Van Dam & Ten Haaf, 1999; Lennings, 2002) worden factoren genoemd die mogelijk van invloed zijn op de indicatiestelling. Dit betreft echter een veelheid aan factoren die onmogelijk in twee cases onder te brengen is. Een deel van deze factoren is echter wel in de cases opgenomen. Uit onderzoek van Van Dam en Ten Haaf (1999) blijkt de draagkracht/draaglastverhouding de belangrijkste factor te zijn die van invloed is op de noodzaak tot uithuisplaatsing. Deze draagkracht/draaglastverhouding wordt beïnvloed door verschillende factoren aan zowel de kant van de jeugdige zelf als aan de kant van het opvoedingsmilieu. Er is in dit onderzoek gekozen voor het invoegen van factoren die de kans op uithuisplaatsing zouden kunnen vergroten alswel factoren die de kans op uithuisplaatsing zouden kunnen verkleinen om zo cases te construeren die mogelijk een dilemma met zich mee zouden brengen in de overweging tot uithuisplaatsing. Dit dilemmakarakter is versterkt door het toevoegen van bepaalde onzekere factoren in de cases.

In de casus van Kelly is een onzekere factor in hoeverre Kelly daadwerkelijk ziek is en in hoeverre moeder de oorzaak is voor dit ziek zijn. De factoren die de kans op uithuisplaatsing mogelijk vergroten in de casus van Kelly zijn de zorgelijke ontwikkeling van Kelly, de eerdere hulpverlening aan het gezin vanwege de zorgelijke ontwikkeling van andere kinderen in het gezin, het toedienen van medicijnen aan Kelly, het bezoeken van steeds wisselende artsen, de beperkte rol van vader en de weerstand van moeder tegen gesprekken met hulpverleners over deze zorgen. De factoren die de kans op uithuisplaatsing mogelijk verkleinen zijn de aanwezigheid van hulpverlening en de voorzichtige positieve ontwikkeling van Kelly als gevolg van die hulpverlening.

In de casus van Rick zijn de mogelijke depressie en de ernst ervan de onzekere factoren. Factoren die de kans op uithuisplaatsing mogelijk vergroten zijn Ricks criminele activiteiten, de schoolproblemen, het negatief beïnvloedende netwerk van Rick, de depressieve gevoelens van Rick en zijn uitlatingen over zelfmoord, de beperkte invloed die moeder op hem heeft, het verlies van vader van Rick en partner van moeder, de aanwezigheid van een nieuwe partner, problemen bij de opvoeding van Ricks zussen, de conflicten tussen Rick en moeder, de afwezigheid van Rick bij gesprekken met de hulpverlener. Factoren die de kans op uithuisplaatsing mogelijk verkleinen zijn de gevoeligheid van Rick voor complimentjes, de inzet van moeder voor scholing, de medewerking van moeder aan hulpverlening en de positieve effecten van eerdere hulpverlening. De effectiviteit van eerdere hulpverlening wordt ook in het onderzoek van Van Dam en Ten Haaf (1999) genoemd als factor die van invloed is op de beslissing tot uithuisplaatsing. Daarom is een kopje 'hulpverlening' in beide cases opgenomen. Omdat leeftijd ook een belangrijke factor blijkt voor de overweging tot uithuisplaatsing, is er gekozen voor één casus van een jong kind, Kelly van 3 jaar, en één casus van een jongere, Rick van 15 jaar.

Dit heeft geleid tot de volgende twee cases:

Kelly

Kind

Kelly is een meisje van 3 jaar. Het is een stil meisje dat erg passief overkomt. Kelly speelt bijna niet. Ook praat ze bijna niet. Ze is erg in zichzelf gekeerd en gaat haar eigen gang.

Gezinssituatie

Beide ouders zijn in het gezin aanwezig. Moeder heeft nog drie oudere dochters uit eerdere relaties. Bij alledrie deze dochters is er hulpverlening ingeschakeld omdat de ontwikkeling van hen gevaar liep. De oudste dochter is uit huis geplaatst en de twee jongere meiden en Kelly wonen nog thuis.

Ouders

Moeder maakt zich veel zorgen over Kelly. Kelly is volgens moeder vaak ziek en koortsig. Moeder zegt dat Kelly regelmatig blaasontstekingen heeft en ze is hiervoor al bij verschillende artsen geweest. Op verschillende momenten hebben artsen ook daadwerkelijk een ontsteking kunnen vinden en hebben hiervoor medicatie voorgeschreven. Wanneer de arts later aangeeft dat de blaasontsteking genezen is en de medicatie gestaakt kan worden blijft moeder volhouden dat Kelly nog steeds ziek is en medicatie nodig heeft. Deze blijft moeder haar dan ook geven totdat zij denkt dat het over is. Wanneer een arts niet bevestigt wat moeder denkt, gaat moeder met Kelly naar een andere arts. Zo zijn zij al bij veel verschillende artsen en veel verschillende ziekenhuizen geweest.

Kelly slikt eigenlijk voortdurend verschillende medicijnen. Naast de opeenvolgende blaasontstekingen maakt moeder zich zorgen over Kelly's stofwisseling. Zij heeft volgens moeder ongewone ontlasting, soms obstipatie en soms diarree. Moeder geeft Kelly hiervoor medicatie, zoals laxerende tabletten, ook wanneer dit niet door artsen wordt voorgeschreven. Vader lijkt in dit alles geen rol te vervullen. Vader is weliswaar in huis aanwezig, maar moeder is degene die zich bekommert over Kelly's gezondheid en de opvoeding.

Hulpverlening

Er is al veel hulpverlening in het gezin geweest. Deze was gericht op de oudere dochters en de ouders. Sinds een jaar is er hulpverlening voor Kelly. Zij is geplaatst in een gespecialiseerde dagopvang en de ouders worden begeleid door de maatschappelijk werkster van deze dagopvang.

Zij heeft contact gehad met de artsen en er rijst een sterk vermoeden dat moeder bepaalde medische klachten van Kelly verzint of aandikt. Het lijkt er zelfs op dat moeder Kelly soms opzettelijk ziek maakt om vervolgens met haar naar een arts te gaan om deze te overtuigen van Kelly's ziek zijn.

Sinds er hulpverlening is voor Kelly lijkt het iets beter te gaan met haar. Kelly is wat vrolijker en meer open in het contact met leeftijdsgenootjes en volwassenen. Ook praat ze een stuk beter en meer. De situatie thuis is echter weinig veranderd. Moeder is nog steeds erg gefocust op de gezondheid van Kelly en gaat nog steeds van arts naar arts. Het is moeilijk hier met moeder over te praten omdat zij een gesprek hierover steeds afweert. Wanneer de maatschappelijk werkster aangeeft hierover te willen praten en een afspraak maakt, komt moeder vervolgens twee keer niet opdagen.

Rick

Kind

Rick is een jongen van 15 jaar. Hij weigert naar school te gaan en heeft weinig contact met leeftijdsgenoten. Wel heeft hij regelmatig contact met een groepje oudere jongens. Volgens moeder wordt hij door hen negatief beïnvloed. Moeder heeft Rick al verschillende keren betrappt op vernieling en diefstal. Moeder zegt dat het niet mogelijk is om Rick aan te spreken op dit gedrag. Hij kan echter wel ontzettend groeien van een compliment en positieve aandacht van zijn moeder.

Rick maakt een depressieve indruk en hij spreekt regelmatig over zelfmoord.

Gezinssituatie

Ricks vader is overleden na een suïcide toen Rick 10 was. Drie jaar daarna is moeder gaan samenwonen met haar huidige partner. Moeder heeft nog twee oudere dochters die beiden zelfstandig wonen. Na verschillende ruzies is er geen contact meer tussen moeder en haar dochters. Ook Rick heeft geen contact met zijn zussen.

Ouders

Moeder heeft schuldgevoelens over de suïcide van haar man. Tot maanden, zelfs jaren daarna was moeder zo met haar eigen verdriet bezig dat ze geen aandacht had voor Rick en zijn emoties. Moeder was in die periode prikkelbaar en schold veel op Rick, ook wanneer er geen directe aanleiding was. Moeder vindt het nog steeds moeilijk om te praten over de suïcide van haar man en dit gebeurt dan ook nooit.

Sinds moeder haar huidige partner heeft ontmoet gaat het weer beter met haar. Ze ondernemen veel leuke dingen samen. Rick ging wel eens mee, maar tegenwoordig niet meer. Moeder zegt dat Rick het toch maar verpest door zijn negatieve gedrag.

Moeder geeft aan de opvoeding van Rick heel zwaar te vinden. Ze heeft het gevoel dat ze geen gezag meer over hem kan uitvoeren. Rick gaat zijn eigen gang. Regelmatig zijn er conflicten tussen moeder en Rick. Dit gebeurt met name wanneer moeder probeert met Rick te praten over zijn negatieve gedrag. Rick heeft daar geen zin in en zegt dat moeder zich daar niet mee moet bemoeien. Hij reageert boos en scheldt en schreeuwt dan naar moeder. Toen Rick pas voor de zoveelste keer brutaal tegen haar was heeft ze hem een klap gegeven. Hier had ze achteraf spijt van, maar dit heeft ze niet tegen Rick gezegd.

Moeder zet zich erg in voor de scholing van Rick. Ze merkt dat het op deze school niet goed gaat met Rick en dat hij overvraagd wordt. Ze is nu hard op zoek naar een passende school. Moeder is erg onzeker over haar rol als ouder. Ook bij de opvoeding van haar oudste dochters heeft zij veel problemen ervaren en nu gaat het volgens haar alweer mis. Niemand ziet hoe hard ze haar best doet, zegt ze. Iedereen heeft wel tips over hoe ze het anders zou moeten doen, maar eigenlijk heeft ze daar geen puf meer voor. Haar partner is niet betrokken bij de opvoeding, omdat Rick niet zijn kind is. Moeder staat er eigenlijk helemaal alleen voor.

Hulpverlening

Toen Rick jonger was is er een tijd videohometraining in het gezin geweest. Moeder zegt hier veel van te hebben geleerd. Maar nu Rick ouder is heeft ze niks meer aan de toen geleerde vaardigheden. Op dit moment is er ook een hulpverlener bij het gezin betrokken. Het is de bedoeling wekelijks gesprekken te hebben met moeder en zoon. Rick is echter niet bereid aanwezig te zijn bij deze gesprekken. Moeder vindt het belangrijk dat hij er wel bij is, maar het lukt haar niet om afspraken met Rick te maken waar hij zich aan houdt.

Eigen casus

Ter aanvulling is respondenten gevraagd een eigen casus te beschrijven, waarover dezelfde vragen gesteld worden als de twee voorgelegde cases. Deze eigen casus betreft een situatie waarin ze ernstig twijfelden, in een dilemma verkeerden of waarbij zij achteraf wel eens hebben gedacht dat er een verkeerde beslissing was genomen. Reden voor het gebruiken van een door de respondenten zelf ingebrachte casus, is dat deze casus wellicht het meest representatief is voor dilemma's die respondenten ervaren bij het nemen van besluiten over uithuisplaatsingen en de overwegingen die hierbij een rol spelen.

Topics interview (zie bijlage 2)

Hoe de weging van eerdergenoemde factoren verloopt, is sterk afhankelijk van de inschatting van de hulpverlener (Van Dam & Ten Haaf, 1999). In dit onderzoek is het uitgangspunt dat de verschillen tussen Nederland en Zweden op het gebied van historie, beleid en organisatie van de jeugdzorg zullen zorgen voor verschillen in de overwegingen tot uithuisplaatsing. Dit wordt geïllustreerd door de onderzoeksvragen. Ter voorbereiding op dit onderzoek hebben enkele oriënterende gesprekken en interviews plaatsgevonden met verschillende betrokkenen, zoals onderzoekers, hulpverleners en leidinggevenden. Gedurende dit vooronderzoek zijn al enkele topics en vragen naar voren gekomen. Naar aanleiding van de literatuurstudie is de hypothese geformuleerd waarin de mogelijke verschillen tussen Nederland en Zweden en de oorzaken hiervoor worden aangegeven. Deze hypothese en de onderzoeksvragen zijn het belangrijkste uitgangspunt voor het verder uitwerken van de topiclijst. De drie thema's die in de hypothese worden genoemd zijn:

- Dat opvoeden in Zweden meer in het publieke domein ligt dan in Nederland.
- Het juridische perspectief het overheersende perspectief is in Zweden, ten opzichte van het pedagogische perspectief in Nederland.
- Jeugdzorg in Zweden meer kindgericht benaderd wordt, terwijl in Nederland gezinsgericht werken de basis vormt voor het werk in de jeugdzorg.

Deze thema's zijn gebaseerd op verschillen tussen Nederland en Zweden wat betreft privacywetgeving, het verbod op fysieke straffen, het ambulante en residentiële hulpaanbod, de wetgeving aangaande gedwongen en vrijwillige hulp, de wetteksten betreffende het uithuisplaatsen van jeugdigen en het belang van het kind en de interpretatie van het belang van het kind.

Dit heeft geleid tot de volgende topics:

1. Inleiding

Als eerste zullen enkele inleidende vragen worden gesteld over de cases. Bij de zelf ingebrachte casus zal de respondent gevraagd worden ter inleiding een korte samenvatting te geven van de casus.

2. Informatie en privacy

Gezien het wettelijke verschil in mogelijkheden om informatie op te vragen, maar ook in interpretatie van de mogelijkheden zijn verschillen op dit punt tussen Nederlandse en Zweedse respondenten mogelijk. Hoe respondenten denken over informatieverzameling, het inbreken in privacy van ouders en jeugdigen en welke informatie zij al dat niet denken te kunnen bemachtigen heeft mogelijk invloed op de overwegingen die een rol spelen bij de besluitvorming rondom uithuisplaatsing. Daarnaast zegt het soort informatie dat respondenten

verzamelen iets over de aspecten die zij van belang vinden voor het maken van een inschatting van de situatie.

3. *Kindermishandeling*

Gezien het verbod op fysieke straffen van kinderen in Zweden en het ontbreken van een vergelijkbaar verbod in Nederland ten tijde van het afnemen van de interviews zouden de ideeën over wat mishandeling is en hoe hierop gereageerd zou moeten worden tussen respondenten van beide landen kunnen verschillen. Hoe respondenten de situatie beoordelen heeft invloed op de overwegingen bij uithuisplaatsing.

4. *Uithuisplaatsing en het belang van het kind*

Dit laatste topic is vrij uitgestrekt en omvat verschillende subthema's. Het belang van het kind is een belangrijke term die gebruikt wordt ter legitimatie van ingrijpen, zo bleek uit de literatuurstudie. Deze term is echter weinig concreet en voor subjectieve invulling vatbaar. Omdat deze term zowel historisch als internationaal anders geïnterpreteerd wordt is het interessant om in de interviews aandacht te besteden aan de huidige interpretatie van dat belang door respondenten uit beide landen. Deze interpretatie zal gevolgen hebben voor het al dan niet inzetten van dwang en de overwegingen die een rol spelen bij uithuisplaatsing, welke ook onder dit topic aan de orde zullen komen. De mogelijkheden aan al dan niet residentiële hulpverlening, het gebruik en de ondersteuning van wetgeving, subjectiviteit en overleg met anderen en de wijze van verantwoording van besluiten zullen onder dit topic aan bod komen en de invloed hiervan op de overwegingen van respondenten.

Voorgaande topics zijn de basis voor de vragen over de cases van Rick en Kelly en ook voor de door de respondenten ingebrachte cases. Er zijn onder de topics al enkele mogelijke vragen omschreven die tijdens het interview gesteld kunnen worden.

Dit is een voorbeeld van het topic 'informatie en privacy' en mogelijke vragen.

Informatie & privacy

Ervan uitgaande dat dit de enige informatie is die je hebt, zou je dan nog andere informatie proberen te verkrijgen? Waarom wel of waarom niet?

Bij wie zou je deze informatie opvragen?

Hoe groot acht je, in procenten, de kans dat je deze informatie ook daadwerkelijk krijgt?

In de eigen cases wordt stilgestaan bij de redenen van het inbrengen van juist die casus en het dilemmakarakter van de casus. De vragen onder de topics verschillen dus wel wat betreft de eigen casus en de twee aangereikte cases.

Het stellen van enkele meer gesloten vragen zal bijdragen aan een betere vergelijkbaarheid. Zo zal elke respondent bij elke casus de vraag voorgelegd krijgen hoe groot, in procenten, hij of zij de kans acht op een al dan niet gedwongen uithuisplaatsing. Eigen inbreng van respondenten zal daarnaast een belangrijk deel vormen van het interview. Door in te gaan op wat de geïnterviewde aangeeft ontstaat er mogelijk meer diepgang en worden (onbewuste) motivaties en overwegingen eerder helder.

Stellingen (zie bijlage 2)

Als laatste onderdeel van het interview wordt de respondenten gevraagd te reageren op een aantal stellingen. In deze stellingen komen een aantal thema's aan bod die meer inzicht kunnen geven in de opvattingen van respondenten betreffende de opvoeding en bescherming van kinderen, het ingrijpen in gezinnen en de rechten van ouders en kinderen. Deze thema's zijn vergelijkbaar met de thema's die in de topiclijst ook zijn opgenomen en vloeien ook voort uit de hypothese. De stellingen betreffen het belang van het kind, opgroeien in een moeilijke thuissituatie en uithuisplaatsing, informatieverzameling en privacy, wie verantwoordelijk is voor de opvoeding en bescherming van kinderen en fysieke bestraffing van kinderen en een verbod daarop. Om de stellingen concreter te maken zijn enkele stellingen toegespitst op de cases van Rick en Kelly. Een voorbeeld van een stelling over opvattingen over uithuisplaatsing betreffende de casus van Kelly is:

- Kelly kan beter opgevoed door een moeder die wellicht niet altijd handelt in Kelly's belang, dan opgevoed te worden zonder haar moeder.

Verwerken en analyseren van de gegevens

De interviews zijn allemaal opgenomen en letterlijk uitgetikt. Vervolgens zijn de gegevens geselecteerd op relevantie. Hierbij was de probleemstelling het uitgangspunt. Elk interview is op de te splitsen in maximaal vier onderdelen, namelijk de casus Kelly, de casus Rick, de eigen casus en de stellingen. De interviews zijn in eerste instantie geordend per onderdeel. Niet elke respondenten heeft op beide cases of op alle stellingen gereageerd en niet iedereen heeft een eigen casus ingebracht.

Resultaten

De eerste onderzoeksvraag is het uitgangspunt bij het beschrijven en analyseren van de resultaten:

- Welke overwegingen en dilemma's spelen een rol in de beslissing over uithuisplaatsing bij rechters en maatschappelijk werkers in Zweden en bij kinderrechters en gezinsvoogden in Nederland?

Per casus is de relevante tekst opgesplitst in fragmenten die een bepaald onderwerp betreffen. Deze fragmenten zijn gelabeld. Uitgangspunt hierbij waren de van tevoren opgestelde topics van de interviews, informatie en privacy, kindermishandeling en uithuisplaatsing en het belang van het kind. Deze bleken echter vrij ruim en veel subthema's te bevatten, zoals wetgeving, bewijsvoering en samenwerking met ouders. Daarom zijn de topics uitgesplitst en aangevuld met thema's die in de interviews aan bod kwamen. In beide cases en ook in het merendeel van de zelf ingebracht cases kwamen vergelijkbare thema's aan bod. Het proces van labelen is verschillende keren herhaald bij een groot deel van de interviews, waarbij labels zijn samengevoegd en nieuwe labels zijn toegevoegd, totdat een zinvolle labeling het resultaat was.

Ondanks de verschillende taken van de respondenten uit beide landen was het mogelijk de labels in een soort chronologische volgorde te plaatsen. Dit heeft geresulteerd in een hoofdingeling in tweeën, namelijk 'de weg naar mogelijke besluitvorming' en 'overwegingen bij uithuisplaatsing'. Beide delen eindigen met een conclusie.

Omdat Zweedse maatschappelijk werkers en Nederlandse gezinsvoogden niet per definitie bezig zijn met de overweging tot uithuisplaatsing wordt er in eerste instantie een soort van standaardtraject ingezet. De Zweedse maatschappelijk werkers zijn onderzoekers en starten na een melding over of van een gezin een onderzoeksprocedure, vaak gelijktijdig met het inzetten van een vorm van ondersteuning. De Nederlandse gezinsvoogden worden weliswaar ingezet in situaties van gedwongen hulpverlening, maar blijken zelf vaak nog een soort van onderzoek te doen om een eigen inschatting te kunnen maken van de situatie. Soms is er al hulp aanwezig in het gezin of wordt deze door de gezinsvoogd ingezet. Dit standaardtraject leidt niet per definitie tot een beslissing over uithuisplaatsing en wordt 'de weg naar mogelijke besluitvorming' genoemd. Dit traject blijkt echter wel van invloed op de overwegingen bij uithuisplaatsing in een later stadium. Daarom is het opnemen van dit traject in dit onderzoek wel van belang. Zo beginnen de respondenten uit beide landen met het maken van een inschatting van de situatie op basis van de informatie die ze over het gezin hebben, vervolgens wordt bepaald hoe de eerste insteek naar het gezin toe zal zijn, gevolgd door het verzamelen van informatie en het hanteren van privacyregels. Zo mogelijk wordt er niet-residentiële hulp ingezet. Dit heeft de volgorde bepaald voor de subthema's onder 'de weg naar mogelijke besluitvorming'.

Eén van de labels die niet zo makkelijk te plaatsen was is 'gedwongen of vrijwillig'. Dwang houdt in Zweden meteen een uithuisplaatsing in, terwijl hulpverlening onder dwang in Nederland ook kan plaatsvinden terwijl het kind thuis woont. Vanwege dit verschil paste het 'gedwongen of vrijwillig' niet geheel onder de mogelijke weg naar besluitvorming, maar ook niet geheel onder overwegingen bij uithuisplaatsing. Ondanks dat beslissingen over dwang weliswaar in Zweden automatisch een uithuisplaatsing betekenen, kunnen reacties op het inzetten van dwang en over het uit huis plaatsen van jeugdigen wel voor een deel uiteengerafeld worden. Om die reden is ervoor gekozen het label 'gedwongen of vrijwillig' onder het eerste deel te plaatsen en expliciete reacties op uithuisplaatsing in het tweede deel uit te werken. Desondanks zullen deze thema's elkaar hier en daar overlappen.

Het tweede deel is 'overwegingen bij uithuisplaatsing' genaamd. Deze overwegingen zijn het hoofdthema van de onderzoeksvragen en daarmee is dit stuk het meest uitgebreid. Het betreft dat deel van het hulpverlenings- of onderzoeksproces waarin de besluitvorming over uithuisplaatsing expliciet een rol gaat spelen. De resultaten betreffende de overwegingen van respondenten zijn beschreven aan de hand van de volgende thema's: de kans op uithuisplaatsing, het dilemmakarakter van de beslissing, subjectiviteit van de beslissing, cliëntfactoren, organisatorische factoren, juridische factoren en factoren van de beslisser zelf.

De kans op uithuisplaatsing is een kopje waarin respondenten een inschatting maken van deze kans in procenten in de casus van Kelly en die van Rick, om zo de reacties in beide landen enigszins te kunnen vergelijken. Het dilemmakarakter van de beslissing wordt in een apart stuk beschreven omdat dit een aantal keren als thema naar voren is gekomen en dilemma's ook in de hypothese worden genoemd. Dat de beslissing onderhevig is aan subjectiviteit bleek al uit de literatuurstudie. Echter ook uit de resultaten blijkt dat respondenten verschillend denken over dit subjectieve karakter van beslissingen en wisselend energie steken in het beperken van subjectiviteit en het expliciteren van overwegingen, bijvoorbeeld door het gebruik van criteria. Vandaar de subparagraaf 'subjectiviteit van de beslissing'.

De andere kopjes betreffen allemaal factoren die de overwegingen bij uithuisplaatsing beïnvloeden, blijkend uit de interviews. Deze kopjes zijn in tegenstelling tot het eerste deel niet in chronologische volgorde geplaatst, maar willekeurig. Deze factoren bleken ingedeeld te kunnen worden in 4 soorten factoren. Hierbij is deels gebruikgemaakt van de indeling zoals die in hoofdstuk 1 van de literatuurstudie is genoemd, namelijk cliëntfactoren, systeemfactoren en psychologische processen en het beslissingsgedrag van hulpverleners. In de resultaten van dit onderzoek komen de eerste twee soorten factoren naar voren, namelijk cliëntfactoren, zoals kindfactoren en ouder- en gezinsfactoren en systeemfactoren, namelijk het beschikbare hulpaanbod, financiële middelen, de invloed van wetgeving en het belang van bewijsvoering. Een onderverdeling van de systeemfactoren in organisatorische en juridische factoren was een logische stap, omdat deze tweedeling duidelijk uit de resultaten naar voren kwam. De laatstgenoemde factoren uit hoofdstuk 1, namelijk psychologische processen en het beslissingsgedrag van hulpverleners, betreffen verschijnselen als ‘confirmationbias’ en beslissingsdrempel, die specifiek een rol spelen bij besluitvormingsprocessen. Dit onderzoek richt zich echter niet zozeer op deze processen, maar op overwegingen die een rol spelen bij uithuisplaatsing. Deze overwegingen worden wel beïnvloed door factoren van de hulpverlener, namelijk de opvattingen die de hulpverlener, of een bepaalde groep hulpverleners er op nahouden. Opvattingen van respondenten zijn terug te vinden in de reacties op de stelling, maar ook deels in de beantwoording van de interviewvragen, zoals onder de verschillende kopjes aan de orde komt. Uit de resultaten blijkt de mate van invloed van bepaalde factoren als cliëntfactoren, organisatorische factoren en juridische factoren. Hierin komt echter niet altijd expliciet de overtuiging van de respondenten naar boven, omdat deze moet handelen binnen een bepaald kader. Wellicht dat de opvattingen die uit de reacties op de stellingen blijken, meer verwoorden wat de respondenten zouden willen, mits ze niet belemmerd of gestuurd werden door organisatorische en juridische factoren. Om die reden is ervoor gekozen de reacties op de stellingen in de subparagraaf ‘factoren van de beslisser’ te bespreken. Onder dit kopje zullen tevens de mogelijkheden en beperkingen van de gezinsvoogden en maatschappelijk werkers besproken worden, zoals die benoemd worden in de interviews.

Aangezien de cases een middel zijn om te komen tot een gesprek over bepaalde thema’s is ervoor gekozen de cases niet los van elkaar te analyseren, maar aan de hand van de besproken thema’s. Per thema zijn de reacties op de verschillende cases besproken. Er is bij de analyse van de resultaten onderscheid gemaakt tussen Nederland en Zweden en tussen (kinder)rechters, maatschappelijk werkers en gezinsvoogden. In de beschrijving zijn de resultaten van alle Nederlandse of alle Zweedse respondenten soms samengevoegd als de opdeling tussen bijvoorbeeld kinderrechters en gezinsvoogden geen meerwaarde had.

Conclusie

De onderzoeksvragen en de hypothese van dit onderzoek zijn een belangrijke houvast bij het schrijven van de conclusie, die gebaseerd is op de volgende thema’s:

- Gezinsgericht versus kindgericht
- Pedagogische perspectief versus juridische perspectief
- Publieke verantwoordelijkheid voor opvoeding van kinderen versus het gezin als hoeksteen van de samenleving

Betrouwbaarheid en geldigheid

In de vorige subparagrafen is er al aandacht besteed aan hoe getracht is de betrouwbaarheid en geldigheid van dit onderzoek te verhogen. In deze subparagraaf zullen enkele belangrijke overwegingen aan bod komen. Door het opnemen en letterlijk uittikken van de interviews is de gebruikte informatie een zeer goede afspiegeling van de informatie die daadwerkelijk in het interview aan de orde is geweest. Bij dit onderzoek moet in ogenschouw worden genomen dat de onderzoeker Nederlands is en dus de Nederlandse situatie als uitgangspunt heeft gediend voor dit onderzoek. Een zekere mate van subjectiviteit is dus niet te voorkomen (Baarda, De Goede & Teunissen, 1995). Door een vorm van triangulatie, namelijk literatuuronderzoek, aangevuld met empirisch onderzoek is de betrouwbaarheid zoveel mogelijk gewaarborgd. Door het houden van neveninterviews met onderzoekers, professoren, teamhoofden en andere betrokkenen over de jeugdzorg en besluitvorming bij uithuisplaatsing kunnen de resultaten beter ingekaderd worden. Uit relevante literatuur blijkt dat er een groot verschil is tussen hulpverleners van verschillende bureaus, maar ook tussen verschillende hulpverleners. Om die reden is gekozen respondenten van verschillende locaties te interviewen. In dit kwalitatieve onderzoek is een beperkt aantal respondenten geïnterviewd en generalisatie is slechts in beperkte mate mogelijk. Dat verkregen gegevens bij besluitvormingsonderzoek niet altijd even betrouwbaar zijn kwam eerder al aan de orde

'Indicatiestellers leggen impliciet andere criteria aan dan zij expliciet verwoorden. Kennelijk is het moeilijk voor hulpverleners om desgevraagd aan te geven op grond van welke criteria zij beslissen...' (Berben et al., 1997, p.9)

Omdat rechtstreekse vragen naar criteria en overwegingen moeilijk blijken voor respondenten is ervoor gekozen interviews te houden waarin verschillende thema's vanuit verschillende invalshoeken en meerdere keren aan de orde komen, om sociaal wenselijke antwoorden zoveel mogelijk te voorkomen. Uit de resultaten blijkt dat er een redelijk onderscheid te maken is tussen wat respondenten goed vinden en zouden willen en de reële praktijk.

2 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews besproken om een antwoord te kunnen geven op de eerste onderzoeksvraag van het empirisch onderzoek, namelijk:

- *Welke overwegingen en dilemma's spelen een rol in de beslissing over uithuisplaatsing bij rechters en maatschappelijk werkers in Zweden en bij kinderrechters en gezinsvoogden in Nederland?*

Naast de casus van Kelly en de casus van Rick zijn ook de eigen ingebrachte cases een middel geweest om overwegingen en dilemma's aan de orde te stellen. De reacties op de eigen cases zijn net als de reacties op de cases van Kelly en Rick in dit hele hoofdstuk verweven. Deze cases zijn echter nergens beschreven, omdat de respondenten deze zelf in het interview hebben aangedragen, vandaar dat hieronder een aantal kenmerken van deze cases beschreven zullen worden.

De Zweedse respondenten dragen overwegend cases aan waarin ouders drank- of drugsgebruikers zijn, er weinig regelmaat is voor de kinderen (wisselende babysitters en geen gebruikelijk dag- en nachtritme) en sprake is van agressie. De volgende kenmerken worden incidenteel genoemd: jong kind, jonge ouders, vuile flat, ruzie tussen ouders, psychiatrische ouders, ouders gedetineerd, ouders strafblad, werkloze ouders, mishandeling kind, bedreigde ontwikkeling kind, verstandelijke vermogens ouders en veiligheid kind.

De Nederlandse respondenten hebben overwegend cases gekozen waarin de ontwikkeling van het kind in gevaar is, slechts één ouder aanwezig is, de verstandelijke vermogens van ouders beperkt zijn, het kind weinig of niet naar school gaat, ouders agressief of gedetineerd zijn, het kind verwaarloosd wordt, de samenwerking tussen ouders en hulpverleners moeilijk verloopt, ouders hun kinderen geen rust en regelmaat en veiligheid bieden, de gevolgen van uithuisplaatsing kwalijker lijken dan de huidige situatie, psychiatrische ouders en mogelijk misbruik van het kind. Incidenteel worden genoemd: ouders hebben geen grip meer op het kind, het kind is depressief, ouders zijn maatschappelijk onaangepast, ouders dealen, ouders geven het slechte voorbeeld, ruzie tussen ouders, jonge kinderen, problematische financiële situatie van ouders, drugs- of drankgebruik ouders, onverzorgd uiterlijk kind en koude afstandelijke moeder.

De thema's die een rol spelen in deze cases komen in de rest van het hoofdstuk verder aan de orde. In het vorige hoofdstuk is onder 'verwerken en analyseren van de gegevens' al aangegeven hoe de beschrijving van de resultaten eruit zal zien en tot stand is gekomen. Dit hoofdstuk is opgedeeld in 2 delen. Het eerste deel betreft 'de weg naar mogelijke besluitvorming' en het tweede deel betreft 'overwegingen bij uithuisplaatsing'. Elk deel eindigt met een conclusie waarin de overeenkomsten en verschillen tussen de Zweedse en Nederlandse respondenten aan bod komen. Waar de reacties van de Zweedse en Nederlandse respondenten apart worden beschreven zal er in verband met de leesbaarheid steeds worden begonnen met de reactie van de Zweedse respondenten.

2.1 De weg naar mogelijke besluitvorming

Deze paragraaf omvat het voortraject dat mogelijk leidt tot besluitvorming. Dit voortraject is in te delen in een aantal stappen, namelijk het maken van een analyse van een casus op basis van de informatie die op dat moment beschikbaar is, het bepalen van de insteek naar het

gezin, het verzamelen van informatie en het hanteren van privacyregels, het inzetten van eventuele niet residentiële hulpverlening en de keuze voor gedwongen of vrijwillige hulpverlening.

❖ **Analyse**

In deze subparagraaf komt aan de orde hoe de respondenten de cases analyseren en wat hun interpretatie van het probleem is. Belangrijk gegeven is dat een groot deel van de respondenten zegt dat de aangereikte cases een realistische weerspiegeling zijn van de praktijk waarmee zij dagelijks geconfronteerd worden.

De maatschappelijk werkers en de rechters in Zweden zijn vrij eensgezind in hun analyse van het probleem in de casus van Kelly. Allen beschrijven het als een probleem van moeder die waarschijnlijk het syndroom van Münchhausen heeft. Haar psychisch ziek zijn zorgt voor een gevaarlijke, alarmerende situatie voor Kelly, die hierdoor in haar ontwikkeling bedreigd wordt. De situatie wordt daarom als ernstig aangemerkt. Het merendeel van de respondenten vindt dat er sprake is van een vorm van kindermishandeling. Slechts twee respondenten noemen het ontbreken van vaders aandeel in het geheel een deel van het probleem. Het bewijzen van de samenhang tussen het handelen van moeder en de bedreigde ontwikkeling van Kelly zullen wel problematisch zijn in deze casus volgens de respondenten. Ook de casus van Rick wordt als ernstig beoordeeld. De mate van ernst en de verdere beoordeling van de situatie is erg wisselend. Sommigen bekijken het probleem vanuit Rick en zien een jeugdige die het erg moeilijk heeft, erg alleen is en/of veel verliezen heeft geleden. Eén van de rechters beschrijft het als een probleem van Rick, waar moeder niets mee te maken heeft. Anderen benadrukken juist de rol van de moeder. Eén van de maatschappelijk werkers beschrijft de moeder als een kil en koud persoon die waarschijnlijk liever van Rick verlost zal zijn en dus hoopt op een uithuisplaatsing, terwijl een andere maatschappelijk werker vermoedt dat moeder er weliswaar onvoldoende is voor Rick, maar dat ze zich erg schuldig voelt. De meeste respondenten vinden dat er geen sprake is van mishandeling. Hierbij wordt vooral gerefereerd aan de klap die moeder Rick heeft gegeven. Volgens enkele maatschappelijk werkers is er geen sprake van een zodanig patroon van fysieke bestraffing dat het uit de hand loopt, maar moet het wel besproken worden met moeder.

De Nederlandse kinderrechters en gezinsvoogden beschrijven het probleem in de casus van Kelly ook in eerste instantie als een probleem van moeder. Zij heeft waarschijnlijk het syndroom van Münchhausen, waardoor er een bedreigende situatie voor Kelly ontstaat. Verschillende gezinsvoogden zien het probleem echter wat breder en zetten ook vraagtekens bij de rol van vader. De situatie wordt benoemd als bedreigend, risicovol, schadelijk en zorgelijk. De vraag of er al of niet sprake zou zijn van kindermishandeling wordt wisselend beantwoord. Sommigen vinden dat er inderdaad sprake is of lijkt van mishandeling, terwijl anderen deze term liever niet gebruiken en spreken in termen van bedreiging of acties die tegen het belang van het kind ingaan.

'Nou, ik denk dat er sprake is van een stoornis bij moeder. En dat die bedreigende situatie daardoor ontstaat is natuurlijk een vorm van mishandeling. Maar ja, moeder kan daar misschien ook niks aan doen. In feite is het natuurlijk een kind schaden.....Het gaat om de situatie en als een kind bedreigd is, moet je ingrijpen. En of dat nu bewust of onbewust gebeurt, dat maakt in feite niet zoveel uit. Dit is misschien wel een heel goedbedoelende moeder, die alles voor het kind wil doen, maar het op een foute wijze doet. Zoals je er tegen aan kijkt is dit een vorm van mishandeling. Maar niet in die zin, als wanneer je bewust een kind slaat. En dan heb je ook nog geestelijke mishandeling. Maar dit is denk ik een actie van moeder die indruist tegen het belang van het kind. Noem je dat mishandeling? Ik zou het een bedreiging willen noemen, niet een mishandeling zoals ik dat zie.'

Nederlandse kinderrechter, man.

Ook de Nederlandse respondenten geven aan dat de bewijsvoering bij deze zaak erg moeilijk zal zijn. Het is lastig te bewijzen dat moeder haar kind ziek maakt en vervolgens dat Kelly's ontwikkeling daardoor bedreigd wordt. De situatie in de casus van Rick wordt voor het merendeel als een probleem van zowel moeder als Rick beschreven, waarbij de communicatie tussen beiden slecht is. Een groot deel van de gezinsvoogden vult hierbij aan dat de situatie weliswaar ernstig is en dat er ingegrepen moet worden, maar dat het ernaar uitziet dat dit gezin goed geholpen kan worden. De kinderrechtters zijn minder overtuigd van de goede afloop. Zij zien de situatie als erg zorgwekkend en risicovol. Eén kinderrechter denkt dat alles erop gericht moet zijn het tij te keren voordat Rick echt in het criminele circuit terecht komt. Een andere kinderrechter vermoedt dat moeder zo weinig puf heeft dat ze zal meewerken aan een uithuisplaatsing en hier wellicht zelfs op hoopt. Het merendeel van de Nederlandse respondenten heeft ook in de casus van Rick moeite met het beantwoorden van de vraag of er hier sprake is van kindermishandeling. De vraag wordt door niemand voluit met ja of nee beantwoord. Er wordt gesproken over dat Rick bedreigd wordt in zijn ontwikkeling, tekort komt in dit gezin of verwaarloosd wordt. Geen van de respondenten wil echter graag de term kindermishandeling in de mond nemen.

❖ Insteek

Hieronder staat beschreven hoe de respondenten in de verschillende cases het gezin zouden benaderen. In deze subparagraaf gaat het niet direct om welk hulpaanbod zij zouden willen inzetten. Dit komt namelijk in een volgende subparagraaf aan bod. Hoe de respondenten willen insteken op een situatie is natuurlijk in belangrijke mate afhankelijk van hun functie. De Nederlandse en Zweedse rechtters hebben vanuit hun functie weliswaar ideeën over een mogelijke aanpak, maar beschrijven dit in termen van wat anderen kunnen doen. De maatschappelijk werkers en gezinsvoogden beschrijven de aanpak vooral vanuit hun eigen handelen. Hierbij is het belangrijk te weten dat gezinsvoogden en maatschappelijk werkers een ander takenpakket hebben. Het voornaamste verschil is dat maatschappelijk werkers in principe eerst een onderzoek moeten doen, terwijl in Nederland al door de RvdK onderzoek is gedaan alvorens een gezinsvoogd wordt ingezet. Maatschappelijk werkers kunnen een onderzoek uitvoeren op basis van vrijwilligheid zodat bepaald kan worden welke hulp noodzakelijk is, of op basis van een LVU-onderzoek waarbij met name bekeken wordt of gedwongen hulpverlening en een uithuisplaatsing met LVU noodzakelijk zijn. Afhankelijk van de situatie kunnen zij daarnaast of daarna een hulpverleningstraject inzetten.

In Zweden zijn er verschillende afdelingen voor ondersteuning aan het gezin en ondersteuning aan het kind. Deze opdeling komt ook terug in de wet. Als verklaring voor dit onderscheid geeft één van de maatschappelijk werkers aan dat ondersteuning van ouders van tieners niet zoveel zin heeft, omdat zij wellicht niet meer zoveel invloed hebben op het gedrag van hun kinderen. Bij jonge kinderen is dit wel anders, waardoor problemen met jonge kinderen vaak eerder als een gezinsprobleem worden bekeken dan problemen met pubers. De meeste Bureaus Jeugdzorg in Nederland kennen enkel een opdeling op basis van leeftijd. Er is dan een afdeling voor jeugdigen van 0-12 jaar en hun ouders en een afdeling voor jeugdigen van 12-18 jaar en hun ouders.

Uit de reacties van de Zweedse respondenten op beide cases en hun eigen cases blijkt dat onderzoek en hulpverlening taken zijn van maatschappelijk werkers die gelijktijdig naast elkaar kunnen plaatsvinden. Er wordt echter altijd gestart met een onderzoek omdat dat zo vastligt in de wet, maar ook omdat via dit onderzoek het gezin ondersteund kan worden. Enkele maatschappelijk werkers geven aan dat zij de informatie die uit het onderzoek naar voren komt met ouders delen om hen zo een spiegel voor te houden en hen te confronteren met hun eigen gedrag en het effect daarvan op de kinderen.

‘Gedurende het onderzoek bellen we de ouders geregeld en we zullen hen melden wat de artsen zeiden, wat de psychiater zegt, om hen de kans te geven zich ook te ontwikkelen. Want de eerste keer dat je hen ontmoet zullen ze niet zoveel zeggen, maar hoe vaker je ze spreekt hoe meer ze zullen vertellen.’

Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

Het stimuleren van ouders en kinderen voor hulpverlening is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Eén van de maatschappelijk werkers geeft aan dat ook het melden van kindermishandeling aan de politie een dergelijke uitwerking kan hebben, namelijk dat ouders zich realiseren dat het zo niet verder kan. Enkele maatschappelijk werkers geven aan dat zij wellicht een netwerkmeeting houden, waarin familieleden en vrienden hun zorgen aan ouders of een jeugdige uitspreken. Eén maatschappelijk werker beschrijft een situatie waarbij meerdere kinderen uit één gezin in een crisis in verschillende pleeggezinnen werden geplaatst. Gedurende het onderzoek werden ouders door de pleegouders van alle kinderen geconfronteerd met hun observaties van de kinderen. Een observatie van ouder en kind, zo nodig in combinatie met een gezamenlijke opname, wordt ook door verschillende maatschappelijk werkers en rechters aangedragen als eerste insteek om meer zicht te krijgen op de situatie.

In de casus van Kelly ligt de nadruk erg op het doen van onderzoek. Veel maatschappelijk werkers zeggen uitgebreide rapportage te zullen bijgehouden met betrekking tot het artsbezoek van moeder en Kelly. Uit de interviews blijkt dat hierbij al veel rekening wordt gehouden met de eventuele bewijsvoering later in de rechtbank bij het aanvragen van een LVU. Sommige maatschappelijk werkers spreken van het belang van het zoeken naar harde bewijzen en vastleggen van feiten.

‘Ik zou elke doktersafspraak beschrijven, waarom ze naar de dokter ging, wat de dokter voorschreef, waarom ze bij deze arts wegging. Ik zou dat documenteren gedurende een bepaalde tijd om duidelijk te maken dat er teveel doktersbezoeken zijn geweest.’

Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

Onder het kopje ‘het verzamelen van informatie’ zal dit verder aan de orde komen. Gedurende het onderzoek in het gezin zetten alle maatschappelijk werkers wel al een vorm van steun in die in de casus van Kelly gericht is op het betrekken van vader bij de hulpverlening en bij de opvoeding en het veranderen van beide ouders zodat zij meer inzicht krijgen in hun situatie en meer verantwoordelijkheid nemen. Het is opvallend dat bijna alle Zweedse respondenten in de casus van Rick vrij snel een redelijk intensief hulpaanbod willen inzetten, om te zorgen dat hij weer op het rechte pad komt. De helft van de maatschappelijk werkers en rechters wil hulp inzetten voor zowel Rick als zijn moeder. De andere helft spreekt alleen over het inzetten van hulp voor Rick. Ook het organiseren van scholing voor Rick is een aandachtspunt. Hierbij wordt uitdrukkelijk gemeld dat dit eigenlijk een taak van school zelf is, waar maatschappelijk werkers niets aan hoeven of kunnen doen. Moeders partner wordt incidenteel genoemd als betrokkene waar hulpverlening zich op moet richten. Deze hulp kan door hulpverleners van buiten de Social Services worden ingezet, maar blijkt merendeels door de maatschappelijk werkers zelf te worden gedaan. Het contact met ouders en eventuele samenwerking worden zelden genoemd door de Zweedse maatschappelijk werkers. Slechts één van de maatschappelijk werkers noemt expliciet dat het belangrijk is met ouders te werken en te proberen een gedragsverandering teweeg te brengen om een uithuisplaatsing te voorkomen.

Als er sprake is van kindermishandeling in het gezin kunnen maatschappelijk werkers aangifte doen bij de politie. Uit de interviews blijkt echter dat dit voor veel maatschappelijk werkers een afweging is, rekening houdend met de bestaande situatie en de gevolgen van een eventuele aangifte. Soms kiezen maatschappelijk werkers ervoor geen aangifte te doen, maar zelf gedegen onderzoek te doen naar de ernst van de situatie. Maatschappelijk werkers noemen als reden hiervoor tijdsgebrek, ze willen niet wachten op een onderzoek van de politie, en controleverlies. Bij aangifte kunnen zij zelf niets meer doen en moeten het politierapport afwachten. Een andere mogelijkheid die wordt ingebracht is de casus anoniem inbrengen in een team van psychiaters, agenten en andere deskundigen om de mogelijkheden te bespreken. Enkele maatschappelijk werkers zeggen dat de klap die moeder Rick heeft gegeven gemeld zou kunnen worden bij de politie, maar dat dit voor één enkel incident niet nodig is. Wel moet moeder gewezen worden op het verbod op slaan en moet zij ondersteuning te krijgen om dit te voorkomen.

De Nederlandse gezinsvoogden en kinderrechters proberen meer informatie te verzamelen en een aanpak te bepalen. Sommigen laten het kind onderzoeken in het ziekenhuis, anderen stellen een onderzoek van Fora voor. Dat is een onafhankelijke organisatie die onderzoek verricht naar opvoedingssituaties. In het kader van meer onderzoek stellen enkele gezinsvoogden een gezinsopname of een tijdelijke opname van Kelly in het ziekenhuis of een observatiepleeggezin voor. Dit voornamelijk om meer duidelijkheid te krijgen over moeders rol in Kelly's ziek zijn.

In beide cases en ook in de eigen cases wil het merendeel van de gezinsvoogden insteken in de thuissituatie. Werken met het hele systeem is in beide cases een belangrijk uitgangspunt voor de hulpverlening. Dit houdt in dat er zoveel mogelijk gewerkt wordt met alle gezinsleden, maar ook met het netwerk van het gezin. Zo wordt in de casus van Kelly het betrekken van vader bij de hulpverlening en het gezin benadrukt en ook in de casus van Rick worden alle betrokkenen genoemd bij het inzetten van ondersteuning. De kinderrechters

leggen de nadruk op hulp aan Rick. Doel hiervan is dat ouders uiteindelijk ook meer ruimte krijgen. Opvallend is hoeveel er wordt geïnvesteerd in de samenwerking tussen gezinsvoogd en ouders. Veel gezinsvoogden zien het als een eerste doel een ingang te vinden bij ouders. Er wordt veel aandacht besteed aan het referentiekader van ouders en hun perceptie van de problemen. Vervolgens proberen de respondenten te zoeken naar een gezamenlijkheid in de beschrijving van de problemen, om van daaruit aan de slag te gaan. Samenwerking met ouders wordt gezien als hét middel om op te komen voor het belang van kinderen.

'We moeten geen ouderbescherming worden, maar als je het kunt bereiken dat die ouder zicht krijgt op wat dat kind nodig heeft en met zijn mogelijkheden in staat is toch een rol te spelen in die opvoeding dan is dat voor zo 'n kind ook heel belangrijk. Dus daar gaan we wel expliciet mee aan de gang.'

Nederlandse gezinsvoogd, vrouw.

Eén kinderrechtster pleit voor het samenwerken met ouders, zodat zij zelf ervaren dat het niet lukt met alleen ambulante hulp en daardoor een uithuisplaatsing misschien beter kunnen accepteren of akkoord gaan met een uithuisplaatsing.

Insteken op positieve punten in de gezinnen is ook een belangrijk middel in de ondersteuning. In de casus van Kelly zal de zorg die moeder voor Kelly heeft aangegrepen worden als basis voor het opstarten van hulp. Ook de dagbehandeling wordt gezien als positief en dat betekent dat gezinsvoogden deze zullen laten voortduren. Het doel van de aanpak in de casus van Kelly is om beide ouders meer inzicht te geven in de situatie en de behoeften van het kind. Meer dan de helft geeft aan Rick op een positieve manier te gaan benaderen, mogelijk via zijn moeder. Een deel van de gezinsvoogden wil zelf hulp bieden en enkele anderen bespreken de mogelijkheden specifieke individuele hulp voor moeder en voor Rick te zoeken, vooral daar waar het gaat om individuele problemen, zoals Ricks depressie. Veel gezinsvoogden willen vrij intensief betrokken zijn bij deze casus. Dit is niet altijd mogelijk volgens de respondenten, maar voor Rick menen zij een mentor te moeten zijn waar hij zijn verhaal kwijt kan. Verder willen zij met hem werken aan zelfstandigheid en het maken van eigen keuzes.

Kindermishandeling in het gezin kan gemeld worden bij het AMK. De meningen hierover zijn echter verdeeld. Sommigen willen melden, anderen geven aan eerst advies in te winnen bij het AMK en volgens één gezinsvoogd is melding niet nodig omdat een casus toch alleen bij de gezinsvoogd terecht komt als er sprake is van een vorm van kindermishandeling. Eén gezinsvoogd zegt dat het melden van mishandeling in de casus van Rick niet nodig is omdat moeder gemotiveerd lijkt om te veranderen.

❖ **Het verzamelen van informatie**

In deze paragraaf komt de informatieverzameling aan de orde, de manier waarop informatie wordt verzameld, welke mensen worden benaderd in deze fase en welke informatie de respondenten van belang vinden.

De Zweedse maatschappelijk werkers zijn in eerste instantie vrij eensgezind over hoe ze aan informatie willen komen. Ze willen contact opnemen met andere betrokken hulpverleners, onder wie de mensen van de dagopvang en de artsen en verpleegkundigen die bij het gezin betrokken zijn geweest. In tegenstelling tot één maatschappelijk werker die aangaf in principe niet met mensen uit het netwerk te willen praten om informatie te krijgen omdat deze

subjectief zouden zijn, benoemen anderen het netwerk als informatiebron helemaal niet en zijn er enkele die wel informatie verzamelen door te praten met mensen uit het netwerk van het gezin, zoals opa's en oma's, degene die de melding heeft gedaan, maar ook met de ouders en de kinderen zelf. Eén maatschappelijk werker geeft aan dat er ook wel eens afspraken worden gemaakt met mensen uit het netwerk dat zij een informatiebron blijven en het melden aan de betrokken maatschappelijk werker als er iets aan de hand is in het gezin. Enkele maatschappelijk werkers noemen een gezamenlijke observatieopname van moeder en kind als mogelijkheid om meer informatie te verzamelen.

De Zweedse respondenten willen in alle cases meer informatie verzamelen, maar waarover meer informatie gezocht wordt is wisselend. Hoe het met het kind gaat en hoe ernstig de situatie is lijkt voor de meeste Zweedse respondenten wel het uitgangspunt. Verder speelt een rol welke hulpverlening eerder is ingezet, hoe deze verlopen is en in hoeverre gezinsleden hebben meegewerkt met hulpverlening. Het merendeel van de maatschappelijk werkers wil in de casus van Kelly een medisch onderzoek laten doen naar Kelly. Bij de andere cases wordt het doen van medisch onderzoek weinig genoemd, maar uit enkele citaten blijkt een medisch onderzoek in het kader van LVU-onderzoek vanzelfsprekend te zijn. Opvallend is dat bewijsvoering een belangrijk uitgangspunt is bij het verzamelen van informatie. Bijna alle maatschappelijk werkers hebben de eventuele bewijsvoering voor de rechtbank in hun hoofd wanneer ze informatie gaan verzamelen.

'En ik denk dat ze ook een hele studie moeten verrichten naar waar ouders hun zaak op bouwen...Misschien zijn er andere redenen, waarmee je makkelijker een LVU kunt aanvragen, dan deze. Misschien kun je een pakket van incidenten bij elkaar zoeken die wel zoden aan de dijk zetten en dat is waarschijnlijk makkelijker (in de casus van Kelly) omdat er iets gebeurd is waardoor de oudste dochter uit huis geplaatst is.'
Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

De rechters hebben vergelijkbare vragen over de gezinssituatie en de ernst van de problemen. Zij verwachten onderzoeksrapporten en verslagen van artsen en eerdere hulpverlening aangereikt te krijgen. Daarnaast moeten de maatschappelijk werkers een plan klaar hebben voor de toekomst van het kind waarin staat welke doelen bereikt moeten worden en hoe daaraan gewerkt zal worden. De bewijsvoering speelt volgens de rechters ook een belangrijke rol. De maatschappelijk werkers besluiten zelf welke informatie ze aan de rechter voorleggen, maar het is hun taak om te bewijzen dat een uithuisplaatsing met LVU noodzakelijk is.

'Het hangt van hen af, want zij zijn verantwoordelijk voor de kinderen en moeten ervoor zorgen dat deze de juiste vorm van hulp krijgen. Als ze er niet in slagen te bewijzen aan de rechtbank dat een kind uit huis geplaatst moet worden, dan is dat hun fout eigenlijk. We kunnen dan niet besluiten tot een LVU. Als wij vinden dat het onderzoek niet voldoende is, kunnen we dat tegen hun zeggen. We wijzen het verzoek om LVU dan af en zij kunnen terugkomen wanneer ze willen om de zaak.'
Zweedse rechter, man.

De Nederlandse respondenten geven aan informatie te verzamelen via de politie, school, huismeesters, huisartsen, familieleden, RvdK, onderzoeksbureaus, ziekenhuizen of andere instellingen en via de gezinsleden zelf. Omdat gezinsvoogden werken in een gedwongen

kader is er altijd een Raadsrapport aanwezig bij start van de OTS. Dit is volgens meerdere gezinsvoogden een belangrijke eerste informatiebron. Eén van de gezinsvoogden geeft aan systematisch alle mensen te benaderen die in het Raadsrapport genoemd worden. Veel gezinsvoogden nemen in eerste instantie contact op met alle betrokken hulpverleners. De informatie van deze personen heeft betrekking op de reden van de betrokkenheid, het doel van de hulp en de reden van het al of niet slagen van de hulp. Rekening willen houden met de reden van eerdere mislukte toenaderingspogingen van hulpverleners is, volgens enkele gezinsvoogden, ook een reden voor goede informatieverzameling. Enkele gezinsvoogden en kinderrechtters noemen de mogelijkheid het gezin als geheel op te nemen ter observatie om zo meer duidelijkheid te krijgen over de onderlinge verhoudingen in het gezin. In het algemeen is de informatieverzameling gericht op het verleden van het gezin, de kwaliteit van de onderlinge relaties van de gezinsleden en de ernst van de situatie. Eén van de gezinsvoogden bespreekt dat het verzamelen van informatie een eerste stap is, maar het documenteren ook erg belangrijk is. Gezinsvoogden houden een contactjournaal bij waarin elk contact, telefonisch, schriftelijk of face-to-face genoteerd worden.

Er blijkt geen overeenstemming tussen de gezinsvoogden over de hoeveelheid informatie die er nodig is. Eén van de gezinsvoogden noemt dat er zoveel mogelijk informatie bij elkaar gezocht zal worden, terwijl een ander zegt dat zoveel mogelijk informatie krijgen niet meteen belangrijk is en dat je aan de slag moet gaan met wat er op dat moment is. Bewijsvoering wordt door geen enkele gezinsvoogd als argument gebruikt voor het verzamelen van informatie.

De kinderrechtters noemen vergelijkbare informatiebronnen. Meerdere rechtters noemen dat een uitgebreid onderzoek nodig is, vooral in de casus van Rick, waarin de gehele (hulpverlenings-)geschiedenis besproken wordt, de ernst van de situatie onderzocht wordt en belangrijke life-events aan bod komen. Zij zouden eventueel zelf om een dergelijk onderzoek kunnen vragen en dit uitbesteden aan Fora, een onderzoeksbureau dat veel wordt ingezet in dergelijke situaties. De kinderrechtters geven echter aan dat het aanvragen van onderzoek in eerste instantie de taak van de gezinsvoogd is. Pas wanneer zij een dergelijk onderzoek niet aanvragen zullen kinderrechtters dit zo nodig zelf aanvragen. Ook de kinderrechtters praten niet in termen van bewijsvoering en overtuiging.

❖ **Hanteren van privacyregels**

In de literatuurstudie kwam al aan de orde dat privacyregels in Nederland en Zweden van elkaar verschillen, zeker daar waar het gedwongen hulpverlening betreft. In deze paragraaf komt aan de orde hoe de respondenten de privacyregels interpreteren en hanteren en welke invloed dit heeft op de mogelijkheden informatie te verzamelen.

Over privacy is de wet volgens de Zweedse maatschappelijk werkers erg duidelijk. Wanneer zij een officieel LVU-onderzoek starten hebben zij recht op informatie waarnaar ze vragen. Betrokkenen zijn dan ook verplicht deze te geven. Zij hebben in het verleden nooit problemen ervaren op dit gebied en verwachten dat ook niet. Eén van de maatschappelijk werkers geeft aan dat familieleden niet verplicht zijn mee te werken, maar dat in de praktijk altijd alle medewerking wordt verleend. Zij noemt een voorbeeld waarbij een oom door de Social Services tewerkgesteld wordt om het gezin te ondersteunen en de Social Services op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Er worden afspraken gemaakt tussen ouders, de

oom en de Social Services over welke punten gerapporteerd zal worden aan de Social Services. Dit is een gewone situatie in Zweden waar ouders zelden een probleem van maken. Enkele maatschappelijk werkers geven aan dat je alleen een LVU-onderzoek mag starten als je hier voldoende (belastende) feiten voor hebt. Toestemming van ouders is echter niet noodzakelijk. Wanneer een LVU-onderzoek gestart wordt, worden ouders worden wel uitgebreid geïnformeerd over de melding, het starten van een LVU-onderzoek en de vorderingen. Ook hier komt weer aan de orde dat het doen van onderzoek en het terugkoppelen van informatie naar ouders, naast openheid van zaken ook een ander doel dient, namelijk het voorhouden van een spiegel in de hoop dat ouders zich hierdoor ontwikkelen. Hulpverlening en onderzoek lopen hier dus door elkaar. Verder wordt genoemd dat de training en ervaring van maatschappelijk werkers wel belangrijk is om voldoende, nuttige informatie te kunnen verzamelen en deze juist te kunnen interpreteren. De rechters brengen niets in over dit onderwerp.

Er is veel verschil in hoe de verschillende Nederlandse gezinsvoogden hun rechten en plichten met betrekking tot informatieoverdracht interpreteren. Twee gezinsvoogden geven aan dat informatie opvragen zonder toestemming van ouders niet mag. Hiervan geeft één gezinsvoogd aan ouders hierin veel te machtig te vinden, terwijl de ander nog nooit heeft meegemaakt dat ouders weigerden en dat het dus in de praktijk problemen opleverde. Vier gezinsvoogden geven aan ook zonder toestemming informatie op te vragen, uit hoofde van hun functie in het kader van de OTS. Drie gezinsvoogden vragen in eerste instantie wel toestemming, maar zouden ook zonder toestemming informatie opvragen, terwijl maar één gezinsvoogd aan het begin van de OTS uitlegt dat hij informatie zal verzamelen zonder toestemming te vragen en dat dat bij de functie hoort. Voor sommige gezinsvoogden levert deze onduidelijkheid wel een dilemma op. Dit dilemma wordt ook treffend omschreven door een gezinsvoogd die zegt dat er met privacy zorgvuldig moet worden omgegaan, maar dat het verzamelen van voldoende informatie, met het oog op een eventueel besluit tot uithuisplaatsing, ook zorgvuldig is.

Alle gezinsvoogden zijn het er wel over eens dat er zoveel mogelijk open besproken moet worden met wie er contacten zijn en welke informatie overgedragen zal worden. De helft van de gezinsvoogden geeft aan in de casus van Kelly het liefs samen met moeder een gesprek met artsen aan te gaan om zo meer helderheid te krijgen. Enkele gezinsvoogden geven aan dat het problematisch kan zijn informatie van artsen te krijgen, terwijl anderen aangeven hier nog nooit problemen mee te hebben gehad. Eén gezinsvoogd benadrukt dat het wel een spel is dat je goed moet kunnen spelen.

'Het volgende probleem is dan om de informatie toch van de arts te krijgen zonder toestemming van moeder, omdat er te pas en te onpas met de privacy van mensen gesmeten wordt...Ik vind wel, dat privacy van ouders teveel beschermd wordt. Ik wil de gegevens van dat kind natuurlijk en niet van die moeder, maar ik vind dat artsen en andere hulpverleners daar soms teveel mee schermen. En dat maakt het soms wel eens lastig. Kijk je hebt een opdracht vanuit die OTS en wil je die goed uitvoeren dan heb je soms sommige informatie nodig. Daar is in de wet niets voor geregeld. Er staat niet dat dan de OTS boven de wet op de privacy gaat. Dat is niet geregeld.'

Nederlandse gezinsvoogd, vrouw.

Enkele rechters geven aan dat gezinsvoogden gebruik moeten maken van de middelen die zij hebben als gevolg van de uitgesproken OTS. Zij kunnen het gezin onder druk zetten om informatie te verschaffen en mee te werken met de hulpverlening, alvorens een uithuisplaatsing te overwegen. Twee Nederlandse kinderrechters gaan uitgebreid op dit thema in. Beiden geven aan dat gezinsvoogden vaak meer mogelijkheden hebben dan ze denken. Eén van de kinderrechters geeft aan dat de wet hierin wel duidelijk is, maar dat gezinsvoogden en artsen, onvoldoende kennis hebben over de wet en regelgeving op dit gebied. Volgens haar zijn privacyregels helemaal niet zo absoluut en kunnen gezinsvoogden veel meer omdat zij werken binnen een gedwongen kader. Door dwangmiddelen in te zetten, bijvoorbeeld dreigen met een uithuisplaatsing, kunnen gezinsvoogden belangrijke informatie meestal wel krijgen. Zo niet, dan kan de weigering van ouders in hun nadeel uitgelegd worden. Blijkbaar hebben ze iets te verbergen en dat is dus geen goed teken, aldus de kinderrechter.

‘Daar (informatie, zoals medische dossiers) hebben ze recht op, maar het grote probleem in Nederland is dat niemand precies weet wie waar recht op heeft en iedereen uit angst denkt “oeh privacy, ik geef maar geen informatie, dat is altijd het veiligste”. Maar die arts mag, als hij enige vorm van kindermishandeling vermoedt sowieso zonder meer, aan een andere hulpverlener informatie geven...Ik denk dat mensen daar ten onrechte terughoudend in zijn.’

Nederlandse kinderrechter, vrouw.

De andere kinderrechter sluit zich hierbij deels aan. Hij bespreekt dat de gezinsvoogden bepaalde wettelijke bevoegdheden hebben die een beperking vormen van het ouderlijke gezag. Dit betekent dat ze waar nodig machtsmiddelen kunnen inzetten. Soms brengt hen dit echter in een onmogelijke positie. Zij hebben recht op informatie, maar moeten dit zelf afdwingen, bijvoorbeeld met een schriftelijke aanwijzing, wat hun band met ouders in gevaar brengt. Dit brengt gezinsvoogden vaak in een dilemma op het moment dat ze machtsmiddelen moeten gaan inzetten. Via zijwegen wordt dan geprobeerd deze informatie alsnog boven tafel te krijgen.

‘Ik hoor wel eens van gezinsvoogden dat ze een probleem hebben om bepaalde informatie los te krijgen. Dan stel ik wel eens voor om een truc te verzinnen om een zaak op zitting te krijgen. Vraag iets waarbij je in het verzoek zet “ik zou mij kunnen voorstellen dat de kinderrechter hier heel anders over denkt en het verzoek zelfs afwijst, maar het grote belang van de zaak is niet zozeer dit te bespreken alswel dat de zaak behandeld wordt”. Dan krijg je dus een verzoek tot beëindiging machtiging uithuisplaatsing, waarvan je van tevoren weet, het is kierewiet. Maar de zaak komt op zitting. Ouders komen op zitting en al pratende kom je dan op het verzoek om medische informatie of heel iets anders, zoals praten op school et cetera.’

Nederlandse kinderrechter, man.

❖ Inzetten niet residentiële hulpverlening

In deze paragraaf komt aan de orde welke hulpverlening de respondenten in de verschillende cases zouden willen inzetten. Deze informatie geeft een indruk van de mogelijkheden op het gebied van semi-residentiële en ambulante hulpverlening. In de literatuurstudie zijn deze

mogelijkheden ook al benoemd, maar deze paragraaf laat zien welke mogelijkheden de respondenten in de praktijk inzetten.

Uit de interviews blijkt dat de beschikbare niet residentiële zorg in Zweden erg afhankelijk is van de grote van de betreffende gemeente. Kleine gemeentes beschikken meestal over minder middelen in eigen gemeente en moeten hulp inkopen bij andere gemeentes. Of er worden particuliere therapeuten ingeschakeld die door de gemeente betaald worden om met een bepaald gezin te gaan werken. Er is dan ook weinig sprake van landelijke projecten of methodieken. In het bepalen van de soort hulpverlening die wordt ingezet, komt ook het onderscheid tussen de ondersteuning aan gezinnen met jonge kinderen en de ondersteuning aan gezinnen met tieners weer terug. De meeste, grotere gemeenten hebben verschillende afdelingen voor deze twee groepen.

De hulp die het meest wordt genoemd door de maatschappelijk werkers is een contactpersoon of contactgezin. Dit zijn vrijwilligers die het gezin regelmatig bezoeken ter ondersteuning en hierover rapporteren aan de maatschappelijk werkers, of gezinnen waar het kind eens in de twee weken een weekend verblijft, ter ontlasting van het gezin. Waar mogelijk worden hiervoor bekenden van het gezin ingeschakeld. In principe betreft het een vrijwilligersfunctie, maar het is mogelijk deze contactpersonen of gezinnen een vergoeding te geven.

Verder worden er verschillende vormen van thuishulp of therapie in huis genoemd. Afhankelijk van de gemeente wordt dit al of niet door (daarvoor gespecialiseerde) maatschappelijk werkers zelf gedaan. In sommige kleine gemeenten zijn de maatschappelijk werkers helemaal niet gespecialiseerd, ook niet op het gebied van jeugdzorg. Er zijn dan maar enkele maatschappelijk werkers werkzaam die zich bezig houden met het bepalen en verstrekken van uitkeringen, de hulpverlening aan ouders en tevens het onderzoek naar probleemgezinnen. In andere gemeenten hebben de maatschappelijk werkers zelf tijd om ambulante hulpverlening aan gezinnen te bieden. Daarnaast worden er verschillende vormen van oudertraining genoemd, zoals een speciale training voor mishandelende ouders. Een andere bespreekt een project waarbij twee maatschappelijk werkers kortdurende psychotherapie geven aan ouders met kinderen tot en met 12 jaar. Zij zou dit project inzetten in het gezin van Kelly. Enkele gezinsvoogden vinden het een optie het kind tijdelijk in een pleeggezin te plaatsen en vervolgens voorgaande vormen van hulp in te zetten voor ouders en onderzoek te doen. Afhankelijk van de resultaten kan het kind weer teruggeplaatst worden. In de casus van Rick vinden bijna alle Zweedse respondenten dat Rick hulp moet krijgen bij zijn depressie en dat die hulp waarschijnlijk van buiten de Social Services moet komen, zoals van een jeugdpsychiater. In Zweden is het onderscheid tussen de Social Services en de medische en psychiatrische hulp heel strikt gescheiden. In sommige gevallen levert dit problemen op, vertellen enkele respondenten, waarbij hulpvragers tussen de wal en het schip vallen, omdat geen van de voorzieningen hulp wil verlenen en doorverwijst naar een voorziening in het andere circuit. Geld speelt hierbij vaak een rol.

De Nederlandse gezinsvoogden en kinderrechtters zijn vrij eensgezind in welk niet residentieel aanbod zij in de gezinnen zouden inzetten. Mogelijk heeft dit te maken met een meer landelijk bekend aanbod in Nederland. Een vorm van gespecialiseerde gezinsbegeleiding in de thuissituatie wordt hierbij voor zowel Rick als Kelly als de eigen cases het meest genoemd, zoals Families First, Intensieve Ambulante Begeleiding of Gespecialiseerde Gezinszorg.

Incidenteel wordt het inzetten van individuele hulp voor ouders, bijvoorbeeld door een maatschappelijk werker, het aanhouden en eventueel uitbreiden van de dagbehandeling van Kelly en het inzetten van een schooltraject of gespecialiseerde naschoolse opvang voor Rick genoemd. In de eigen cases worden videohometraining, speltherapie en het inzetten van de sociaal pedagogische dienst in huis genoemd.

De meeste gezinsvoogden maken een inventarisatie van wat er moet gebeuren en proberen de ouders te motiveren voor ambulante hulp. Vervolgens wordt het verlenen van hulp uitbesteed aan anderen, waarbij de gezinsvoogd wel contactpersoon blijft, als een soort van casemanager. Zoals eerder aan de orde kwam, zouden enkele gezinsvoogden in de casus van Rick juist meer de rol van mentor op zich willen nemen, ter ondersteuning van Rick. Eén van de kinderrechters bespreekt dat de mogelijkheden voor jongens als Rick in het strafrechterlijke kader veel groter zijn. Daar zijn projecten, zoals intensieve trajectbegeleiding, waarbij jongeren intensief gevolgd worden. Deze intensieve hulp kan een gezinsvoogd bijvoorbeeld niet bieden. Uit de eigen cases blijkt dat gezinsvoogden zelf ook wel eens pedagogische hulp bieden, maar dan op een minder intensieve basis, dan bij gespecialiseerde gezinsbegeleiding.

❖ **Gedwongen of vrijwillig**

In deze paragraaf worden de ideeën van de respondenten met betrekking tot hulpverlening in een vrijwillig of gedwongen kader uitgewerkt. Hulpverlening in een gedwongen kader kent in Nederland verschillende stappen zoals in de literatuurstudie is uitgewerkt. Dit is een belangrijk verschil met Zweden. In Zweden is de enige gedwongen stap in de jeugdzorg de uithuisplaatsing onder de LVU. Een gedwongen kader betekent in Zweden dus automatisch een uithuisplaatsing. In de paragraaf 2.1 komen specifiek de overwegingen bij een uithuisplaatsing aan bod. Zoals in hoofdstuk 1 is besproken overlappen deze twee thema's elkaar in Zweden dus gedeeltelijk, maar in deze paragraaf is de nadruk gelegd op de ideeën over het gedwongen kader.

Volgens enkele Zweedse maatschappelijk werkers en rechters is in de casus van Kelly al gebleken dat vrijwillige hulpverlening onvoldoende resultaat heeft en is een gedwongen kader onoverkomelijk. Anderen willen toch eerst starten met vrijwillige hulpverlening om te kijken wat de mogelijkheden zijn. In de casus van Rick zien alle Zweedse respondenten mogelijkheden voor vrijwillige hulpverlening. Eén maatschappelijk werker denkt echter dat een onderzoek in het kader van een LVU niet uitgesloten is. De maatschappelijk werkers en rechters in Zweden zijn het erover eens dat er in de meeste gevallen eerst begonnen moet worden met vrijwillige hulpverlening. De Zweedse rechters geven duidelijk aan vrijwillige hulp te prefereren in de thuissituatie. Pas als dat niet werkt moeten er andere mogelijkheden worden bekeken, zoals bijvoorbeeld een uithuisplaatsing. Bij enige vorm van mishandeling kan er echter al gekozen worden voor een gedwongen uithuisplaatsing met LVU, zo staat in de wet. Enkele maatschappelijk werkers vinden dat seksueel misbruik en slaan van kinderen een aanleiding zijn om direct over te gaan naar een gedwongen kader. Om op vrijwillige basis te kunnen werken moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Eén van deze voorwaarden is dat ouders moeten meewerken aan de hulpverlening en (bereid zijn te) veranderen. Omdat hulp alleen geboden wordt wanneer een kind in zijn ontwikkeling bedreigd wordt is een weigering van ouders om mee te werken aan hulpverlening een directe bedreiging voor het kind. Wanneer ouders niet meewerken, ligt het voor de hand een kind uit huis te plaatsen. Ook wanneer een uithuisplaatsing noodzakelijk wordt geacht, wordt er eerst

geïnvesteed in het overtuigen van ouders, zodat zij achter de uithuisplaatsing kunnen staan en een gedwongen kader niet nodig is. Het overtuigen van ouders van het belang van het kind bij plaatsing in een pleeggezin wordt door zowel rechters als maatschappelijk werkers gezien als een belangrijke taak van maatschappelijk werkers. Een rol in de afweging voor het al of niet werken met een gedwongen kader, spelen de beschikbare financiën en hiermee samenhangend de beschikbare tijd van Social Services. Hulp in een gedwongen kader, zoals met LVU, vergt echter intensief en langdurig onderzoek. Uit de interviews blijkt in veel gemeenten een gebrek aan geld te zijn, waardoor veel onderzoeken op een stapel komen te liggen. Om dit te voorkomen wordt geprobeerd zoveel mogelijk onderzoeken en verzoeken om hulp snel af te handelen. Eén van de maatschappelijk werkers geeft aan dat er als tussenoplossing een soort vooronderzoek wordt gedaan, dat niet gebonden is aan juridische regels en waarin geprobeerd wordt in enkele contacten het probleem op te lossen, het netwerk in te schakelen of door te verwijzen. Een ander benadrukt wel dat er in sommige gevallen haast geboden is en er niet geïnvesteed wordt in het overtuigen van ouders. In dit laatste geval of als het niet lukt ouders te overtuigen wordt een LVU aangevraagd. Enkele maatschappelijk werkers halen aan dat het ook mogelijk is dat er een LVU wordt aangevraagd ondanks dat ouders zeggen mee te werken aan een uithuisplaatsing. Dit gebeurt in gevallen waarbij ouders heel ambivalent zijn en hun toezegging mee te werken onbetrouwbaar is gebleken. Maatschappelijk werkers moeten deze onbetrouwbaarheid vervolgens nog wel aantonen in de rechtbank.

Alle Nederlandse respondenten staan achter een gedwongen kader in de casus van Kelly. De grote zorgen over het kind en het gebrek aan medewerking van ouders zijn de belangrijkste argumenten hiervoor. Enkele gezinsvoogden geven aan dat vrijwillige hulpverlening in dit gezin wel mogelijk zou zijn als je ouders zover zou krijgen in te stemmen met een uithuisplaatsing. Dan zouden een gedwongen kader en een machtiging uithuisplaatsing niet nodig zijn. De gezinsvoogden zijn niet zo eensgezind over de casus van Rick. Twee gezinsvoogden vinden een OTS terecht omdat er geen gezag meer is over Rick en hij in een neerwaartse spiraal zit. Twee anderen begrijpen de inzet van een gedwongen kader vanwege de bedreigde ontwikkeling van Rick, maar vragen zich af of het zinvol is omdat je Rick ook met een OTS moeilijk kunt dwingen mee te werken. Twee anderen denken dat een OTS niet noodzakelijk was geweest voornamelijk vanwege de bereidwilligheid voor hulpverlening van moeder. De kinderrechters zijn het allemaal erover eens dat een OTS hier op zijn plek is. Hierbij wordt het niet slagen van vrijwillige hulpverlening als belangrijkste reden aangevoerd.

Op de vraag wanneer er gekozen moet worden voor een gedwongen kader vragen enkele gezinsvoogden zich hardop af hoeveel kansen ouders zouden moeten krijgen. Eén van de gezinsvoogden zegt dat er soms misschien eerder voor een gedwongen kader gekozen zou moeten worden, maar vult meteen aan dat het ook terecht is dat ouders zoveel kansen krijgen. Als verklaring geeft hij dat een OTS toch wordt gezien als een zwaar middel dat je niet zomaar inzet en dat elke nieuwe hulpverlener met goede hoop in een gezin begint om te kijken of het hem wél lukt. Ouders voelen zich door het uitspreken van de OTS vaak afgewezen, omdat in feite gezegd wordt dat zij niet goed genoeg zijn geweest. Dit kan de hulpverlening bemoeilijken. Aan de andere kant zou het eerder inzetten van een gedwongen kader er volgens een andere respondent wel voor zorgen dat deze korter van aard zou kunnen zijn.

Gezinsvoogden geven aan dat een OTS weliswaar een gedwongen kader biedt, maar dat er maar weinig machtsmiddelen zijn die zij kunnen inzetten. Een schriftelijke aanwijzing is zo'n machtsmiddel. Eén van de gezinsvoogden haalt aan dat het niet mogelijk is ouders te sanctioneren naar aanleiding van het negeren van een schriftelijke aanwijzing. Dreigen met een uithuisplaatsing is dan het enige dat rest. Uit de eigen cases blijkt dat er ook in sommige gevallen al een uithuisplaatsing is aangevraagd en toegewezen, maar dat deze machtiging achter de hand wordt gehouden om ouders nog een laatste kans te geven. Wanneer ouders deze kans niet nemen kan er op elk willekeurig moment een uithuisplaatsing worden ingezet. Enkele gezinsvoogden geven aan eigenlijk niet zo te geloven in de macht van gedwongen hulpverlening. Het gebrek aan machtsmiddelen doet gezinsvoogden nogal eens besluiten bij voorbaat in te zetten op samenwerking.

'Ik vind dat er altijd heel veel aan gelegen is dat er wordt gekeken hoe je ouders uiteindelijk weer gemotiveerd krijgt voor die hulpverlening, zeker als er al een OTS is. En hoe krijg je vervolgens dan weer de mogelijkheid om er voor te zorgen dat ze leren het zelf te doen. Er is niks zo gemakkelijk als het nu over te nemen, maar ik vind dat daar mijn taak niet ligt...Mij is er veel aan gelegen, daar waar het mogelijk is, om het samen te doen. En af en toe kost dat wat meer tijd om te zorgen dat je het samen kunt doen. En zonder hun toestemming...Dan krijg je alleen maar een gevecht met elkaar. Sta je alleen maar tegenover elkaar, terwijl ik denk "het wordt tijd dat je weer met elkaar gaat staan".'

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Enkele kinderrechtters erkennen dat er soms te lang op vrijwillige basis wordt gewerkt, zeker omdat een OTS ook weer een tussenstap is. Een uithuisplaatsing is daarmee nog niet gerealiseerd. Gedwongen hulpverlening in de thuissituatie zou eigenlijk binnen een jaar klaar moeten zijn. Dan zou duidelijk moeten zijn of er een uithuisplaatsing komt of dat de OTS kan vervallen, aldus één van de kinderrechtters. Eén kinderrechtter houdt in dit kader een betoog over de moeilijke positie waarin gezinsvoogden verkeren. Dit kwam eerder, bij 'privacy en informatieverzameling' ook al een bod. Gezinsvoogden zijn volgens hem vooral hulpverleners en vergeten daardoor dat ze machtsmiddelen hebben. Daarnaast willen ze niet dreigen met een uithuisplaatsing, omdat ze conflicten willen vermijden. Er is dus wel behoefte aan machtsmiddelen, maar gezinsvoogden durven ze niet toe te passen. Dat is volgens deze rechtter begrijpelijk, maar ook kwalijk. Meerdere kinderrechtters zeggen de dreiging van uithuisplaatsing wel eens als machtsmiddel te gebruiken. Een kinderrechtter noemt een voorbeeld waarbij hij een verzoek uithuisplaatsing niet heeft afgewezen, maar heeft verzocht om na drie maanden weer bij de rechtbank te komen om alsnog het verzoek te behandelen. Zo blijft er druk op de ketel en worden ouders met dwang gestimuleerd mee te werken aan een verandering. Eén van de kinderrechtters bespreekt dat er ook met een OTS vaak niet wordt bereikt wat gewenst is. Er is een gebrek aan geld, tijd en middelen waardoor een groot deel van de jongeren met een OTS er niet op vooruit gaan of er zelfs slechter van worden. Deze kinderrechtter pleit voor een ander systeem waarin preventie een grote rol speelt, zodat het aantal uithuisplaatsing verminderd zou kunnen worden.

❖ **Vergelijking en conclusie**

Hoewel er kleine beoordelingsverschillen zijn wordt de situatie van Kelly in het algemeen door zowel de Zweedse als Nederlandse respondenten als bedreigend en alarmerend gekenmerkt. De casus van Rick wordt ook door de respondenten uit beide landen als ernstig

aangemerkt. Een aantal Nederlandse gezinsvoogden vult hierbij in tegenstelling tot de andere respondenten meteen aan dat hulp aan dit gezin goed mogelijk lijkt. Het is opvallend dat de Zweedse respondenten in beide cases meer kindgericht zijn dan de Nederlandse respondenten. Dit blijkt uit de invalshoek van analyse. Door de Zweedse respondenten wordt de moeilijke situatie van het kind meer benadrukt, terwijl de Nederlandse respondenten beide cases meer gezinsgericht analyseren. De maatschappelijk werkers geven aan onderscheid te maken tussen ondersteuning aan het gezin en ondersteuning aan het kind. Als basis voor dit onderscheid geldt vaak de leeftijd van het kind. Bij jongere kinderen wordt een probleem eerder als gezinsprobleem benaderd en bij oudere kinderen wordt het kind zelf meer ondersteund. Dit onderscheid is ook in de wet te vinden. Als verklaring geeft één van de maatschappelijk werkers dat het ondersteuning van ouders van tieners niet zoveel zin heeft, omdat zij wellicht niet meer zoveel invloed hebben op het gedrag van hun kinderen. Bij jonge kinderen is dit wel anders, waardoor problemen met jonge kinderen vaak eerder als een gezinsprobleem worden bekeken dan problemen met pubers. Het merendeel van de maatschappelijk werkers benadert de casus van Kelly echter ook erg kindgericht.

In tegenstelling tot de Zweedse respondenten noemen de Nederlandse respondenten zeer regelmatig de samenwerking met ouders als basis voor hun handelen. Deze samenwerking staat in teken van werken voor het belang van het kind. Het is onduidelijk of dit in Zweden niet gebeurt, maar het is wel opmerkelijk dat de samenwerking met ouders en in eerste instantie het creëren van een ingang bij ouders zo nadrukkelijk genoemd worden door bijna alle gezinsvoogden en door geen enkele Zweedse maatschappelijk werker. Het belang van deze samenwerking in de Nederlandse situatie compliceert echter het inzetten van machtsmiddelen in het kader van de OTS. Ouders worden door veel gezinsvoogden gezien als mogelijke samenwerkingspartners die zo min mogelijk buiten spel gezet moeten worden. In Zweden lijkt dit veel minder aan de orde. Ouders worden wel betrokken bij het onderzoek en eventuele hulpverlening, maar de samenwerking met ouders wordt als thema door geen enkele Zweedse maatschappelijk werker genoemd. In een later stadium, wanneer een uithuisplaatsing toch aan de orde lijkt, wordt wel geprobeerd in overleg met ouders te komen tot een uithuisplaatsing. Ook de Nederlandse respondenten geven aan hier energie in te steken.

Opvallend is dat de term kindermishandeling bij Nederlandse respondenten een negatieve reactie oproept en zij geneigd zijn andere, minder diskwalificerende termen te gebruiken. Zowel in de casus van Kelly als Rick ontkennen noch bevestigen veel Nederlandse respondenten dat er sprake is van kindermishandeling. Veel Nederlandse respondenten proberen begrip op te brengen voor ouders die hun kinderen tekort doen en van daaruit met de ouders aan de slag te gaan verandering aan te brengen in hun gedrag. De Zweedse respondenten lijken bij het woord kindermishandeling meer de nadruk te leggen op het aanbrenge van lichamelijk letsel. In de casus van Kelly vinden alle Zweedse respondenten dan ook dat er sprake is van mishandeling, terwijl in de casus van Rick, refererend aan die ene klap, juist geen sprake is van mishandeling volgens de respondenten. De klap die moeder Rick heeft gegeven in Zweden wel een reden om moeder hierover te spreken en haar duidelijk te maken dat dit in de toekomst vermeden moet worden.

De Nederlandse respondenten halen veel informatie uit het Raadsrapport, terwijl de maatschappelijk werkers in Zweden zelf een nog onderzoek moeten doen, dat wellicht vergelijkbaar is met een Raadsrapport. Opvallend is dat de Nederlandse gezinsvoogden bij

aanvang van een OTS zelf alsnog veel energie steken in het verzamelen van informatie en tijd nemen om hun plan van aanpak te bepalen. Er wordt dan niet meteen hulp ingezet. In Zweden wordt er vaak gelijktijdig met het starten van onderzoek hulp ingezet. De hoeveelheid informatie die verzameld wordt verschilt, ook tussen de respondenten uit hetzelfde land. Blijkbaar is de hoeveelheid informatie die hulpverleners nodig denken te hebben erg persoonsgebonden. De verdere informatieverzameling van de respondenten uit beide landen is vergelijkbaar. Beide groepen hechten belang aan openheid in het contact met ouders over welke informatie zal worden opgevraagd en bij wie. De geïnterviewde maatschappelijk werkers uit Zweden voelen zich gesteund door de wet en hebben recht op alle belangrijke informatie ten behoeve van het onderzoek. De wet wordt er ook regelmatig bijgenomen en het is duidelijk wanneer ze recht hebben op informatie, namelijk als ze een officieel LVU-onderzoek starten. De geïnterviewde Nederlandse gezinsvoogden voelen zich onvoldoende gesteund door de wet. Er is veel onduidelijkheid en de privacy van ouders lijkt van groter belang dan de bescherming van kinderen, zo blijkt uit de interviews. Volgens kinderrechters in Nederland heeft dit voor een deel te maken met te weinig kennis over de wet. De wet is volgens hen wel duidelijk en gezinsvoogden hebben meer rechten dan ze denken. Aan de andere kant hebben gezinsvoogden een moeilijke taak, omdat ze een machtspositie bekleden en tegelijkertijd hulpverlener zijn, waardoor onder andere het inzetten van machtsmiddelen om informatie te krijgen soms een moeilijk dilemma is.

In tegenstelling tot de Nederlandse respondenten speelt bewijsvoering een belangrijke rol bij de informatieverzameling van de Zweedse respondenten. Dit kan wellicht voor een deel verklaard worden door het verschil in functie en organisatie. De Zweedse maatschappelijk werkers doen in eerste instantie altijd een onderzoek. Wanneer er een LVU-onderzoek gestart wordt is er een grote kans op een rechtsgang voor het aanvragen van een LVU. Het ligt voor de hand dat het onderzoek in die gevallen meer gericht zal zijn op bewijsvoering. Bij de Nederlandse gezinsvoogden lijkt de nadruk bij de informatieverzameling te liggen op het vergroten van hun eigen inzicht in het gezin, terwijl de Zweedse maatschappelijk werkers eerder informatie verzamelen ter ondersteuning van een mogelijke rechtszaak. Daarnaast wordt het verzamelen van informatie en het doen van onderzoek in Zweden ook gebruikt als middel ter ondersteuning van ouders. Door het teruggeven van informatie aan ouders hopen maatschappelijk werkers een verandering in het gezin te kunnen bewerkstelligen. Onderzoek en ondersteuning lopen hier door elkaar. Omdat bewijsvoering ook een rol speelt in de keuze voor uithuisplaatsing, zal dit in de volgende paragraaf terugkomen.

De inzet van niet residentiële hulpverlening verschilt nogal tussen de twee landen. Dit begint al bij de taken die maatschappelijk werkers en gezinsvoogden zelf uitvoeren en welke ze uit handen geven. Zo zijn gezinsvoogden in Nederland steeds meer casemanagers. Dit betekent dat ze in principe kijken welke hulp nodig is en ouders proberen te motiveren voor hulp, alvorens zij deze bij anderen gaan aanvragen. Soms kiezen zij ervoor, afhankelijk van hun tijd, wat intensiever met een gezin aan de slag te gaan, zoals hier in de casus van Rick. Welke taken de Zweedse maatschappelijk werkers op zich nemen is zeer sterk afhankelijk van de gemeente waarin zij werken. In sommige kleine gemeenten zijn maatschappelijk werkers niet gespecialiseerd en doen zij onderzoek, maar bieden zij ook zelf ondersteuning in een gezin, terwijl maatschappelijk werkers in andere gemeenten gespecialiseerd zijn voor het doen van onderzoek, het bieden van intensieve thuisbegeleiding of het doen van ouderbegeleiding. In Nederland is er veel meer sprake van landelijke projecten, zoals bepaalde vormen van intensief ambulante thuisbegeleiding, dan in Zweden. De keuze van de Nederlandse

respondenten wat betreft het inzetten van hulpverlening komt dan ook voor een groot deel overeen. De Zweedse respondenten kiezen niet-residentiële hulpverlening naar gelang het aanbod is de omgeving, dat afhankelijk is van gemeentelijke initiatieven en het beschikbare gemeentelijke budget. Dat is een reden voor het zeer wisselende hulpaanbod en de weinige landelijke projecten. Mensen uit het netwerk van het gezin kunnen door de Social Services tewerkgesteld, en soms zelfs betaald, worden als steunpilaar van het gezin en als informatiebron voor de Social Services. De Nederlandse respondenten geven wel aan, zo mogelijk, gebruik te maken van het netwerk van het gezin, maar dit gebeurt op veel kleinere schaal dan in Zweden. Daarnaast komt uit de interviews niet naar voren dat betrokkenen echt gecontracteerd worden en eventueel betaald, in tegenstelling tot Zweden. Het inzetten van vrijwilligers, al dan niet uit het netwerk van het gezin is in Zweden een veel voorkomende vorm van ondersteuning. Veel kinderen hebben een contactgezin waar zij de weekends verblijven. Deze vorm van ondersteuning wordt door de Zweedse respondenten als erg zinvol ervaren. Wellicht is dat ook de reden dat er regelmatig gekozen wordt voor een tijdelijke uithuisplaatsing in een contactgezin, een gezin uit het netwerk of een officieel pleeggezin als een tijdelijke zeer ondersteunende vorm van hulpverlening aan het gezin. Een tijdelijke uithuisplaatsing wordt door de Nederlandse respondenten ook sporadisch genoemd. Dit zal in de volgende paragraaf uitgebreid terugkomen. De Nederlandse en Zweedse respondenten verschillen nogal in hun ideeën over gedwongen en vrijwillige hulpverlening. Hierbij moet vermeld worden dat deze ideeën op zich moeilijk vergelijkbaar zijn, omdat gedwongen hulpverlening in Zweden tegelijkertijd een uithuisplaatsing betekent, terwijl er in Nederland de tussenstap van een OTS mogelijk is. Terwijl bijna alle Zweedse respondenten vrijwillige hulpverlening bij Rick mogelijk achten, zijn de Nederlandse respondenten nogal verdeeld hierover. In de casus van Kelly zijn de Nederlandse respondenten weer meer eensgezind over de noodzaak van gedwongen hulpverlening, terwijl hier de Zweedse respondenten verdeeld zijn.

In Nederland lijkt de afweging al of niet gedwongen uithuisplaatsing veel meer een ethische afweging te zijn. Ook dan komt de spagaat waarin gezinsvoogden soms zitten weer terug. Zij voelen zich hulpverlener en dat lijkt soms te botsen met het werken in een gedwongen kader. De Zweedse respondenten geven aan dat misbruik en slaan een reden is voor een directe LVU en dat daarnaast de beschikbare financiën een belangrijke rol spelen in de keuze wel of geen LVU-onderzoek te doen. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat de Nederlandse respondenten vanuit hun functie niet meer betrokken worden bij de beslissing wel of geen gedwongen kader en dat daarom de financiële kant in de afweging van deze respondenten ook geen rol speelt. Respondenten vragen zich regelmatig af hoeveel kansen ouders moeten krijgen. Hierbij geven enkele respondenten aan dat er soms wellicht (te) lang gewacht wordt met een gedwongen kader, maar dat het anderzijds terecht is dat ouders zoveel kansen krijgen. Nederlandse respondenten geven aan dat gezinsvoogden in het gedwongen kader te weinig machtsmiddelen hebben om ouders te dwingen. Geen van de Zweedse respondenten bespreekt dit. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat een OTS in Nederland weinig echt dwang oplegt aan ouders en er in Zweden minder tussenstappen zijn, maar wellicht wel meer duidelijkheid over de functie van dwang. Als ouders niet meewerken is er in Zweden alleen een gedwongen uithuisplaatsing mogelijk. In Nederland is er naast de tussenstap van de OTS, ook nog de mogelijkheid een schriftelijke aanwijzing te geven, alvorens een gedwongen uithuisplaatsing aan de orde is. In feite zijn er in Nederland dus méér middelen, maar deze zijn minder zwaar.

2.2 Overwegingen en besluiten bij uithuisplaatsing

De meeste maatschappelijk werkers en rechters uit Zweden geven aan dat een uithuisplaatsing met LVU echt een laatste middel is en dat er eerst hulp op vrijwillige basis ingezet moet worden. Als reden hiervoor dragen enkele maatschappelijk werkers de mogelijke kwalijke gevolgen van een uithuisplaatsing aan. Het merendeel baseert zich echter niet op eigen ideeën over uithuisplaatsing of de gevolgen ervan, maar op de wet die zegt dat uithuisplaatsing op basis van LVU alleen ingezet moet worden als het niet mogelijk is vrijwillig hulp te verlenen. Enkele maatschappelijk werkers geven aan eerst vrijwillige hulp in te zetten omdat een rechter ernaar zal vragen als een LVU wordt aangevraagd. Een derde factor die wordt genoemd zijn de beschikbare financiën.

Ook alle Nederlandse respondenten geven aan uithuisplaatsing te beschouwen als een laatste middel. Een uithuisplaatsing is volgens één van de kinderrechters nooit in het belang van het kind, maar er zijn hogere belangen die een uithuisplaatsing nodig kunnen maken. De bedreigde ontwikkeling van het kind is hierbij het uitgangspunt. Uit de interviews blijkt dat de gezinsvoogden ervan verzekerd willen zijn dat de mogelijkheden hulp te bieden in de thuissituatie zoveel mogelijk benut worden. De mogelijkheden tot verandering van de thuissituatie met het inzetten ambulante hulp en daghulp, het effect van huidige hulpverlening en de medewerking van ouders met de gezinsvoogd worden dan ook het vaakst genoemd wanneer gezinsvoogden wordt gevraagd welke zaken zij meenemen in hun overweging tot uithuisplaatsing. Een verklaring voor deze terughoudendheid bij een uithuisplaatsing is volgens een kinderrechter het feit dat het gezin in Nederland de hoeksteen van de samenleving is. Het is, volgens hem, in de Nederlandse cultuur ingebakken en dus ook in wetgeving dat alles geprobeerd moet zijn om een uithuisplaatsing te voorkomen. In tegenstelling tot de maatschappelijk werkers in Zweden wordt de wet echter door de Nederlandse gezinsvoogden geen enkele keer genoemd als reden voor deze keuze. Het lijkt eerder een morele afweging.

‘Als we het idee hebben dat we heel veel geprobeerd hebben, dat we er heel intensief in bezig zijn geweest en het is ons niet gelukt met de hulpvormen die er zijn om de situatie te veranderen, dan zou ik een uithuisplaatsing overwegen. Voor mijzelf geldt dat ik het idee moet hebben “ik heb alles geprobeerd om dit kind in haar thuissituatie te laten blijven en haar te helpen om de bedreigde ontwikkeling op te heffen”. Als blijkt dat dat uiteindelijk niet gaat lukken, dan zou ik wel voor een uithuisplaatsing kiezen, maar dan zou ik dat wel met moeder bespreken.’

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Bovenstaande geeft aan dat ook uit de interviews essentiële verschillen naar voren komen tussen Nederland en Zweden op het gebied van ingrijpen in gezinnen. In eerste instantie zijn die verschillen echter niet zo duidelijk. Respondenten uit beide landen geven aan dat een gedwongen uithuisplaatsing een laatste middel is. De vraag is echter wat dat ‘het is een laatste middel’ inhoudt voor respondenten. Uit de interviews blijkt dat respondenten hierin verschillende grenzen hebben, die klaarblijkelijk soms moeilijk te expliciteren zijn. Daarnaast zijn de redenen voor inzetten van uithuisplaatsing als laatste middel zeer divers. Er zijn verschillende factoren die overwegingen bij uithuisplaatsing beïnvloeden. De mate van beïnvloeding van deze factoren blijkt echter te verschillen tussen de Zweedse en Nederlandse respondenten en sommige factoren spelen bij de respondenten uit de ene groep wel een rol, terwijl deze in de andere groep geen rol van betekenis hebben. In deze paragraaf komen de

overwegingen van respondenten bij een uithuisplaatsing aan de orde. In de eerste subparagraaf komt de kans op uithuisplaatsing aan de orde. De volgende subparagraaf gaat over het dilemmakarakter van de beslissing tot uithuisplaatsing, gevolgd door een subparagraaf die de subjectiviteit van de beslissing betreft. De daaropvolgende subparagrafen omschrijven de factoren die invloed hebben op de overwegingen bij uithuisplaatsing. Deze factoren zijn ingedeeld in 4 soorten factoren, namelijk cliëntfactoren, organisatorische factoren, juridische factoren en factoren van de beslisser zelf, die in deze volgorde aan bod zullen komen.

❖ **Kans op uithuisplaatsing**

Meer dan helft van de Zweedse maatschappelijk werkers vindt de situatie in de casus van Kelly zo zorgelijk dat ze denken dat een uithuisplaatsing met LVU nodig zal zijn, tenzij ouders meer gaan meewerken met hulpverlening. Twee rechters geven aan het kind onmiddellijk uit huis te plaatsen gezien de ernst van de situatie. Uit het feit dat de moeder haar kind ziek maakt concluderen zij dat deze moeder zelf aan een psychiatrische aandoening lijdt en dat is volgens hen voldoende reden voor een uithuisplaatsing. De overige twee rechters geven aan dat een uithuisplaatsing op de langere termijn zeker niet ondenkbaar is, maar dat het nu nog te vroeg is, dat er ter weinig informatie is en dat er daarom eerst gekeken moet worden of vrijwillige hulpverlening mogelijk is. Enkele Zweedse respondenten geven aan de problemen in de casus van Rick niet ernstig genoeg te vinden voor een LVU. Maatschappelijk werkers moeten voor de rechtbank namelijk kunnen bewijzen dat Ricks leven gevaar loopt en dat is niet duidelijk het geval hier, aldus één van de maatschappelijk werkers.

Een aantal Nederlandse gezinsvoogden verkeert in een dilemma en vraagt zich af of je Kelly in deze situatie eerst veilig moet stellen door een tijdelijke uithuisplaatsing, zo mogelijk met goedkeuring van ouders, of dat de veiligheid met ondersteuning in de thuissituatie ook wel voldoende gewaarborgd is. Het merendeel van de gezinsvoogden vindt, na afweging, een uithuisplaatsing in de casus van Kelly nog niet aan de orde, omdat er nog voldoende mogelijkheden zijn om in de thuissituatie te werken. Bijna alle gezinsvoogden zien een uithuisplaatsing in de casus van Rick ook niet direct gebeuren. De mogelijkheid wordt wel opgehouden, maar er worden eerst andere hulpvormen ingezet. Enkele gezinsvoogden geven aan dat een uithuisplaatsing misschien wel op Ricks initiatief zal plaatsvinden en dat hij de weg van zelfstandigheid zal kiezen. De kinderrechters zijn meer verdeeld in hun oordeel over uithuisplaatsing bij Rick. Eén kinderrechtster ziet geen andere mogelijkheid dan uit huis plaatsen, twee andere willen eerst het effect van hulp in de thuissituatie afwachten en desnoods uit huis plaatsen, terwijl een ander verwacht dat Rick in een crisis uit huis geplaatst zal worden.

De respondenten is gevraagd een inschatting te maken van de kans op uithuisplaatsing in de situatie van Kelly en in die van Rick, in de vorm van een percentage. Dit bleek voor het merendeel van de respondenten erg moeilijk, waardoor niet alle respondenten een inschatting hebben gemaakt of deze mondeling hebben toegelicht. Om de reacties van de Zweedse en Nederlandse respondenten visueel te maken zijn deze hieronder schematisch weergegeven. Gezien de beperkte cijfers en de verschillende soorten antwoorden kunnen hieraan echter geen stellige conclusies worden verbonden. Daarnaast geven sommige respondenten aan wat hun inschatting is van de kans op uithuisplaatsing op dit moment, terwijl anderen een

inschatting maken van de kans dat de jeugdige uiteindelijk uit huis wordt geplaatst. Het valt in elk geval op dat Nederlandse gezinsvoogden de kans op een uithuisplaatsing bij Kelly hoger inschatten dan de maatschappelijk werkers uit Zweden, terwijl het merendeel van de gezinsvoogden juist aangeeft zelf in eerste niet voor uithuisplaatsing te kiezen. De cijfers van Rick zijn niet te vergelijken aangezien weinig Zweedse respondenten een inschatting hebben gemaakt over de kans op uithuisplaatsing van Rick. Hieronder worden de percentages weergegeven per respondent. In de linkerkolom staat de betreffende casus. De middenkolom betreft de reacties van de Zweedse en de rechterkolom die van de Nederlandse respondenten.

	Zweden	Nederland
Kelly	Maatschappelijk werkers: -0% -50% -50% -75% -grote kans Rechters: -meer dan 90% -op termijn bijna 100% -100%	Gezinsvoogden: -30-40% bij inzetten van ambulante hulp, anders 80-90% -70% -75% -90-95% -vrij grote kans -vrij grote kans -100% Kinderrechters: -10%, op termijn bijna 100% -minder dan 50% -90%
Rick	Maatschappelijk werkers: -5% Rechters: -Bijna 100%	Gezinsvoogden: -0% -30% -40% -50% Kinderrechters -50% -op termijn 90% -90%

❖ Dilemmakarakter van de beslissing

De beslissing tot uithuisplaatsing staat niet op zich. Zoals blijkt uit de paragraaf 2.1 gaat er al een heel traject vooraf aan deze beslissing en is er ook niet een afgebakend moment waarin deze beslissing moet worden genomen. Vaak is het een combinatie van factoren die zich in de tijd hebben voorgedaan of voordoen. Dit dilemmakarakter kan de beslissing tot uithuisplaatsing bemoeilijken, maar hoe Zweedse en Nederlandse respondenten dit ervaren is echter heel verschillend.

Het merendeel van de maatschappelijk werkers en rechters geeft aan in het algemeen weinig moeite te hebben met beslissingen over uithuisplaatsingen van kinderen, omdat het belang van het kind altijd hoger is dan dat van ouders. Veel maatschappelijk werkers noemen dat het een taak is van maatschappelijk werkers een kind te beschermen en dat dat ook de basis vormt voor het handelen van de maatschappelijk werker. Deze grondslag voor het handelen komt ook regelmatig terug in de interviews.

'Maar we moeten altijd het kind zien. De ouders zijn volwassenen. We moeten ons focussen op het kind. Maar dat is niet zo lastig. Als ze het kind misbruiken op wat voor een manier, of het kind aan zijn lot overlaten, dan moet je een grens trekken.'

Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

Enkele rechters geven aan wel moeite te hebben met het nemen van een beslissing over een uithuisplaatsing wanneer ouders verstandelijk gehandicapt zijn, omdat het dan moeilijk is in te schatten wat de mogelijkheden van ouders zijn en of vrijwillige hulpverlening mogelijk is. Eén rechter bespreekt een casus waarin het moeilijk was een beslissing te nemen, omdat de moeder na een scheiding alleen voor haar kinderen moest zorgen en het niet te voorspellen was of zij hiervoor voldoende capaciteit zou hebben.

Volgens enkele maatschappelijk werkers blijft het zoeken naar een balans, waarbij je je als maatschappelijk werker moet realiseren dat je veel macht hebt, die je enerzijds niet moet misbruiken, maar zondig wel moet inzetten om beslissingen te nemen die wellicht tegen de wensen van ouders ingaan. Soms is dat wel een moeilijke taak. Dit wordt geïllustreerd door een opmerking van een maatschappelijk werker, die bespreekt dat maatschappelijk werkers zich soms laten meeslepen door hun gevoelens voor ouders. Vooral wanneer maatschappelijk werkers zelf ook kinderen hebben laten zij zich soms leiden door medeleven met ouders. Daarnaast vinden maatschappelijk werkers soms dat zij heel zeker moeten zijn van hun zaak, waardoor zij soms te lang blijven zoeken naar bewijs en kinderen soms onvoldoende beschermd worden, aldus de maatschappelijk werker. Ook andere maatschappelijk werkers en rechters erkennen echter dat er soms te lang gewacht wordt met een aanvraag voor LVU en dat het moeilijk is een grens te stellen. De langdurige investering in het verkrijgen van meer zekerheid en het verzamelen van bewijs ter voorbereiding op de eventuele rechtszaak spelen ook een grote rol bij het wachten met het nemen van een beslissing. Daarnaast geven enkele maatschappelijk werkers aan te geloven dat verandering in een gezin mogelijk is en dat zij de ingang die zij hebben bij een gezin niet op het spel willen zetten. Eén van de maatschappelijk werkers noemt dat het aanvragen van een LVU kan leiden tot wantrouwen van ouders, maar dat dat in de praktijk meestal meevalt en dus geen reden is een aanvraag voor LVU uit- of af te stellen. Er wordt wel geprobeerd deze grenzen duidelijker aan te geven, bijvoorbeeld door het opstellen van een plan waar ouders zich aan moeten houden om een uithuisplaatsing te voorkomen. De intentie is in principe dat een uithuisplaatsing tijdelijk is. Hierdoor is de beslissing soms makkelijker te nemen volgens één van de Zweedse rechters.

Een groot deel van de Nederlandse respondenten geeft aan de beslissing aangaande uithuisplaatsing zeer moeilijk te vinden. Vooral het bepalen van het moment waarop een grens moet worden getrokken vinden de gezinsvoogden erg moeilijk. Volgens één van de kinderrechters aarzelen professionals soms te lang, terwijl iemand op basis van gezond verstand ziet dat het zo niet langer kan. Men schiet dan door in het uitgangspunt dat het kind het beste af is bij zijn eigen ouders. Een andere kinderrechtter benadrukt dat de beslissing over uithuisplaatsing een gevoelsbeslissing is en geen rechtsbeslissing. Dat de afweging ook vaak een gevoelskwestie is voor gezinsvoogden blijkt uit verschillende interviews.

‘Op het moment dat het echt aantoonbaar is dat moeder echt over grenzen heengaat met betrekking tot het bewust ziek maken van haar kind. Ja, dan houdt het op. Wat over grenzen heengaan is, is een heel schemergebied. Ja, dan gaan gevoel en verstand een rol spelen. Dat is niet goed, maar dat gebeurt wel.’

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Eén van de gezinsvoogden geeft aan dat deze beslissing bemoeilijkt wordt omdat hij zich afvraagt wat hem het recht geeft zo heftig in te grijpen in het leven van anderen. Meerdere gezinsvoogden verplaatsen zich in de situatie van ouders en staan stil bij hoe zij zich moeten voelen als hun kind uit huis geplaatst wordt. Om het overschrijden van een grens concreter te maken zeggen gezinsvoogden wel eens een contract op te stellen met ouders of een brief schrijven aan ouders waarin staat waar ze zich aan moeten houden om een uithuisplaatsing te voorkomen. Dat het moeilijk is een grens te stellen blijkt ook uit de eigen cases. Ook hier wordt door veel respondenten de vraag gesteld hoeveel kansen ouders zouden moeten krijgen. Het blijkt zelfs het meest voorkomende thema. Uit de reacties van gezinsvoogden blijkt dat ouders veel kansen moeten krijgen voordat een uithuisplaatsing wordt aangevraagd.

‘Uitgangspunt is wel dat die moeder het recht moet hebben om die kinderen te zien, of in ieder geval de kans moet krijgen weer voor dit kind te zorgen.’

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Gezinsvoogden geven aan ook zelf het gevoel te willen hebben er alles aan gedaan te hebben om een uithuisplaatsing te voorkomen. Daarnaast komt aan de orde dat gezinsvoogden vaak vage signalen hebben die zij eerst willen omzetten naar concrete informatie. Omdat ouders deze informatie niet altijd zomaar vrijgeven, blijven gezinsvoogden vaak lange tijd met ouders in onderhandeling de informatie toch te krijgen. Omdat ouders vaak net ‘tot het randje gaan’ en de indruk wekken mee te werken, of althans niet tegen te werken, hebben gezinsvoogden vaak het gevoel te weinig gronden te hebben voor het aanvragen van een uithuisplaatsing. Het zicht op de situatie is zo gering dat de zorgen niet minder worden, maar het is dan onduidelijk of het belang van de kinderen wel bedreigd wordt. Deze vage cases zijn moeilijk te doorgronden en een beslissing over uithuisplaatsing is dan ook moeilijk, aldus de respondenten. Ook omdat zij zelf graag een bepaalde mate van zekerheid willen hebben over dat het goed is een uithuisplaatsing aan te vragen. Eén gezinsvoogd geeft hierbij aan dat sommige situaties al zo lang bestaan dat het ook niet altijd nodig is heel snel in te grijpen, ook al lijkt een situatie van buitenaf erg ongewenst. Sommige respondenten geven aan wel eens te snel een beslissing tot uithuisplaatsing te hebben genomen, waarvan ze achteraf dachten dat deze haast wellicht niet nodig was geweest of misschien wel kwalijker dan de situatie zelf. Hierbij wordt ook aangehaald dat snel ingrijpen kan betekenen dat je het met weinig informatie moet doen, waardoor achteraf kan blijken dat je iets over het hoofd hebt gezien. In sommige situaties is het daarom soms beter een ongewenste situatie toch nog even te laten voortduren om tijd te creëren om meer informatie te verzamelen, volgens de respondenten.

❖ **Subjectiviteit van de beslissing**

Het merendeel van de Zweedse maatschappelijk werkers geeft aan dat er onderlinge verschillen zijn in visie op een situatie en over wanneer er een LVU aangevraagd zou moeten worden. De hoofdlijnen zijn vaak hetzelfde, namelijk gebaseerd op wat er in de wet staat, maar de individuele interpretatie en invulling is anders. Om grote verschillen te voorkomen is er veel onderling overleg in het team. Dit team bestaat meestal uit enkele collega's en het

teamhoofd. Eén maatschappelijk werker noemt de mogelijkheid overleg te hebben met een consultant van het Länsstyrelsen, de raad die op gemeentelijk en provinciaal niveau toezicht houdt op de jeugdzorg. Alle maatschappelijk werkers benadrukken dat voordat een uithuisplaatsing met LVU kan worden aangevraagd, de Socialnämnd de casus beoordeelt en toestemming moet geven. Twee maatschappelijk werkers vullen aan dat de Socialnämnd niet echt een inhoudelijke toetsing doet. De leden van de Socialnämnd zijn eindverantwoordelijk en stemmen meestal in met een aanvraag voor LVU omdat zij verantwoordelijk worden gehouden als er geen LVU is aangevraagd en er gebeurt iets met een kind, aldus één van de maatschappelijk werkers.

Over in hoeverre het onderlinge overleg leidt tot overeenstemming is geen overeenstemming. Enkele maatschappelijk werkers geven aan dat onderling overleg leidt tot een discussie, die uiteindelijk leidt tot een gezamenlijke beslissing, terwijl anderen benadrukken dat er verschillen blijven tussen maatschappelijk werkers uit hetzelfde team. Eén maatschappelijk werker geeft aan dat er met twee maatschappelijk werkers in één gezin gewerkt wordt om de verantwoordelijkheid te kunnen delen en overleg te kunnen plegen. Geen van de respondenten geeft aan dat er teamoverstijgend overleg plaatsvindt en enkele maatschappelijk werkers menen dan ook dat er verschillen bestaan tussen maatschappelijk werkers van verschillende teams en verschillende gemeenten.

'Het is gebaseerd op de mening van de maatschappelijk werker over wat slecht is voor kinderen. En ook op de mening van de Socialnämnd. En dat kan dus verschillen met de meningen in een andere gemeente. Geen vreselijk grote verschillen, maar het kan wel verschillen. En ik denk dat het verschil zit in hoe lang je een gezin helpt op vrijwillige basis. Hoeveel hoop heb je van binnen en hoe zie je het perspectief van dit kind? Ik denk dat er binnen dit kantoor niet zoveel verschillen zijn, want we bespreken zoveel casussen. We kunnen verschillende meningen hebben, maar als we uitgepraat zijn hebben we hetzelfde standpunt.'

Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

Enkele maatschappelijk werkers geven verder aan dat elke gemeente een ander budget heeft en dat ook dit oorzaak is voor het verschil in beslissingen tussen verschillende gemeenten. Ervaring als maatschappelijk werker is volgens de respondenten erg waardevol. Volgens hen kunnen maatschappelijk werkers in hun besluiten leunen op eerdere ervaringen, maar kan ervaring ook een valkuil zijn omdat je elke situatie eigenlijk ook weer open-minded zou moeten kunnen bekijken. Op de vraag of er vaste criteria worden gehanteerd is het antwoord ontkennend en wordt er aangevuld dat er ook geen behoefte aan is. Aangezien de geïnterviewde maatschappelijk werkers, bijna allemaal ook onderzoeker zijn hanteren zij wel vrij strakke richtlijnen voor het doen van dat onderzoek, waardoor bepaalde items consequent aan de orde komen. Ook de wet geeft wel richtlijnen die door de maatschappelijk werkers als kader gebruikt worden. Maatschappelijk werkers kunnen kijken naar welke zaken eerder voor de Hoge Raad hebben gediend. Deze worden jaarlijks uitgebracht in boekvorm en meerdere maatschappelijk werkers geven tijdens de interviews aan dat zij deze naast de wet gebruiken.

De Nederlandse gezinsvoogden geven ook aan veel te overleggen met anderen voordat er een beslissing wordt genomen. Zij overleggen met hun werkbegeleider, collega's, leden van het multidisciplinaire team en met al dan niet professionele betrokkenen uit de omgeving van het

gezin. Vervolgens wordt het aan het indicatieteam voorgelegd en neemt de kinderrechter uiteindelijk een besluit. Daarvoor of daarna bekijkt ook het zorgtoewijzingsteam de aanvraag. Sommige gezinsvoogden vinden dat hierdoor voldoende objectiviteit gewaarborgd wordt. Anderen denken dat het bespreken van een casus met anderen onvoldoende garantie biedt op objectiviteit omdat de casus ingebracht wordt door de gezinsvoogd zelf met een eigen kleuring. Zij nemen liever een teamgenoot of teamleider mee naar een huisbezoek bij het gezin. De meeste Nederlandse respondenten uiten in de interviews hun zorg over de subjectiviteit van gezinsvoogden waar gezinnen aan onderhevig kunnen zijn. Eén van de gezinsvoogden bespreekt dat deze verschillen zelfs binnen het team merkbaar zijn en gebaseerd zijn op verschillende visies en theorieën. Dit kan soms zorgen voor pittige discussies. Een groot deel van de gezinsvoogden probeert op allerlei manieren de verschillen in de beslissing tot uithuisplaatsing te beperken, terwijl enkelen zich erbij neerleggen dat verschillen onoverkomelijk zijn.

‘Dus het zou mooi zijn als je met elkaar een rode lijn kunt vinden waar je allemaal overheen zigzagt, maar zelfs die rode lijn is niet helemaal recht. Dat heeft te maken met het tijdsbeeld, hoe de maatschappij eruit ziet, wat er belangrijk gevonden wordt, hoe staat het in de omgeving, noem maar op. Dat speelt allemaal een rol. Ik denk dat er met name verschil zit in hoe lang je in een situatie doorgaat en hoeveel kansen je een gezin geeft, wanneer je vindt dat er een grens bereikt is. Daar verschillen we wel eens in mening over. En dan hebben we het ook over wat we bedreigend vinden voor de ontwikkeling.’

Nederlandse gezinsvoogd, vrouw.

Een deel van de respondenten bespreekt dat een bevestiging van anderen, al dan niet professionals, dat een kind bedreigd wordt en uithuisplaatsing noodzakelijk is, belangrijk is bij de inschatting van de ernst van de situatie. Ook de kinderrechtters overleggen nu en dan met collega's. Dit lijkt echter minder structureel plaats te vinden dan bij de gezinsvoogden. Dit is natuurlijk voor een deel te verklaren vanuit hun functie, waarbij het nemen van individuele beslissingen een groot deel van het werk beslaat. Eén van de kinderrechtters geeft dan ook aan dat het nemen van een beslissing in 90% van de cases een routinehandeling is. In andere gevallen is overleg met collega's wenselijk. Een andere kinderrechter benadrukt dat iedere kinderrechter zijn eigen referentiekader heeft en dat beslissingen hierdoor beïnvloed worden. Er zullen dus verschillen zijn en hij vindt dat kinderrechtters zich soms onvoldoende realiseren dat beslissen over het lot van kinderen een stukje hulpverlening is en moeilijk 'recht' genoemd kan worden. Voor deze taak zijn kinderrechtters eigenlijk niet opgeleid, aldus deze kinderrechter. Gezinsvoogden geven aan voor het nemen van deze beslissingen vaak te putten uit hun ervaring.

Op de vraag of er vaste criteria worden gehanteerd door gezinsvoogden en kinderrechtters is het antwoord in de meeste gevallen ontkennend. De wet wordt door de Nederlandse gezinsvoogden niet echt gebruikt als richtlijn om criteria op te stellen. De Nederlandse respondenten die wel een soort checklist of lijst van criteria hanteren gebruiken hiervoor allemaal een andere basis. Uitgangspunten voor het nemen van beslissingen halen respondenten bijvoorbeeld uit 'de gezinsvoogd als jongleur', een handboek voor gezinsvoogden, de rechten van het kind zoals die in het VN-verdrag zijn vastgelegd en het boekje 'Pedagogische criteria', dat door kinderrechtters en pedagogen is samengesteld en is uitgebracht door het Ministerie van Justitie (1999). Enkele respondenten hebben daarnaast

individueel of in hun team een eigen lijst van criteria samengesteld waarbij bijvoorbeeld het gedrag en de situatie van ouders, stiefouders en kind en hun onderlinge relatie en netwerk worden bekeken. De meeste gezinsvoogden geven aan niet echt behoefte te hebben aan dergelijke criteria. Dit heeft met name te maken met hun jarenlange ervaring waarop beslissingen gebaseerd kunnen worden. Als beginneling was zo'n lijst volgens enkele gezinsvoogden wel degelijk zinvol geweest.

❖ **Cliëntfactoren**

Voor de Zweedse respondenten is het erg belangrijk welke factoren een rol spelen, of de ouders een probleem hebben, op persoonlijk vlak of met betrekking tot de opvoeding, of dat het kind een stoornis heeft. Zoals eerder aan de orde kwam wordt dit onderscheid ook in de wet gemaakt. Uit de interviews blijkt dat in het laatste geval meer begrip is voor het feit dat ouders moeite hebben tegemoet te komen aan de behoeften van het kind. Volgens één van de maatschappelijk werkers is zij verplicht meer te doen in situaties waarin het kind lijdt aan een stoornis. Dat het gezin eronder lijdt is begrijpelijk en zij zal middelen inzetten ter ondersteuning van het gezin, zoals een weekendgezin. In deze subparagraaf is dan ook een indeling gemaakt naar kindfactoren en ouder- en gezinsfactoren.

Kindfactoren

Maatschappelijk werkers in Zweden noemen verschillende kindfactoren die een rol spelen bij de overweging tot uithuisplaatsing. In de casus van Kelly spelen de veiligheid, ontwikkeling en gezondheid van Kelly een rol. In de casus van Rick is dat de veiligheid van Rick en de ernst van de criminele activiteiten waar Rick bij betrokken is. Eén van de rechters bespreekt dat als een uithuisplaatsing bij Rick nodig zou blijken, dit zou gaan met sectie 3 van de LVU, waarin staat dat het een probleem van het kind betreft. Deze rechter geeft duidelijk aan zich op Rick te focussen en niet op moeder en of stiefvader. Daarnaast wordt er rekening gehouden met de positie van de andere kinderen in een gezin en hun ontwikkeling. Ook de gevolgen voor de andere kinderen bij een eventuele uithuisplaatsing van één van de kinderen worden meegenomen in de beslissing. Verschillende respondenten geven aan dat het vaak een combinatie van problemen betreft die doen besluiten tot een uithuisplaatsing.

Uitgangspunt voor de Nederlandse respondenten is de vraag of een kind dermate in de ontwikkeling wordt bedreigd dat een uithuisplaatsing nodig is. Deze dreiging blijkt volgens enkele respondenten niet uit de situatie op zich, maar de reactie van het kind op de situatie en de erkenning die het kind krijgt voor zijn moeilijke positie.

'Als de moeder drugsverslaafd is en prima voor Kelly kan zorgen, als ze drugs gebruikt op momenten dat Kelly er niet is, als het goed gaat met Kelly, het goed gaat op de crèche, ze goed verzorgd wordt, er voldoende eten is, het huis opgeruimd is...Eén iets is niet automatisch een reden voor uithuisplaatsing. Het gaat erom hoe Kelly erop reageert, hoe ze ermee omgaat, hoe ze zich ontwikkelt.'

Nederlandse gezinsvoogd, man.

In de casus van Kelly spelen volgens een groot deel van de Nederlandse respondenten haar leeftijd, ontwikkeling, veiligheid en gezondheid een belangrijke rol in hun overweging tot uithuisplaatsing. In de casus van Rick maakt het merendeel van de respondenten de afweging in hoeverre een uithuisplaatsing Rick zal helpen. Ook de leeftijd is een belangrijke factor.

Afhankelijk van de leeftijd van het kind voelt de verantwoordelijkheid voor het kind zwaarder en is het hulpaanbod bij een uithuisplaatsing beperkter. De kinderrechtshouders noemen verder meerdere keren het risico op het plegen van strafbare feiten.

Ouder- en gezinsfactoren

Zweedse respondenten noemen weinig ouder- en gezinsfactoren die van invloed zijn op de beslissing over uithuisplaatsing. In de casus van Kelly noemen ze de rol van vader in de opvoeding en bescherming van Kelly, of er sprake is van mishandeling, hoe de verdere zorg voor Kelly is, de bereikte verandering met andere hulpverlening en een inschatting van de mogelijkheden tot verandering van de situatie. Bij dit laatste wordt enkele keren genoemd dat een syndroom of psychiatrische aandoening vaak niet of nauwelijks te veranderen is. Deze conclusie heeft vervolgens invloed op de overweging tot uithuisplaatsing. In de casus van Rick wordt de vraag of er sprake is van mishandeling of seksueel misbruik meegenomen in de overweging. Meerdere Zweedse maatschappelijk werkers geven aan te proberen samen met ouders te komen tot een uithuisplaatsing, zeker als het gaat om een netwerkplaatsing. Zij leggen ouders uit dat een uithuisplaatsing met toestemming van ouders meer kans van slagen heeft en dus in het belang van het kind is. In de casus van Kelly wordt de bereidheid van ouders tot medewerking met de maatschappelijk werkers het meest genoemd als factor die wordt meegenomen in de overweging bij uithuisplaatsing. In andere cases wordt de medewerking van ouders veel minder genoemd.

De aanwezigheid van een liefdesband wordt door meerdere Nederlandse respondenten genoemd als een complicerende factor in de beslissing over uithuisplaatsing. In veel cases is sprake van een hechte liefdesband die kinderrechtshouders, maar met name gezinsvoogden niet willen doorbreken. In meerdere gevallen dragen gezinsvoogden aan het zelf heel triest te vinden ouders en kind uit elkaar te halen.

‘Hier wilde ik dolgraag geloven dat het beter zou worden, terwijl je eigenlijk dondersgoed weet “ik trek dit niet uit het slop”.’

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Er wordt alles in het werk gesteld om ervoor te zorgen dat ouders de verantwoordelijkheid nemen die ze moeten nemen en ouders krijgen veel kansen om een uithuisplaatsing zo lang mogelijk te voorkomen. Enkele respondenten droegen cases aan waarbij de liefdesband duidelijk niet zo sterk was en in die gevallen werd de beslissing voor een uithuisplaatsing veel makkelijker genomen.

‘Mijn afweging is de hele tijd geweest dat dit jongetje beter af is bij zijn vader die het misschien niet zo goed doet, maar waar wel een liefdesband is. Dan ontwikkelt hij zich maar iets minder en dan nemen we maar met wat minder genoegen. Maar in ieder geval krijgt dat jochie alle liefde die hij nodig heeft in zijn jonge leven, want dat geeft die pa hem.’

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Ook kinderrechtshouders zeggen dat de hechtheid van de gezinsband een belangrijke rol speelt. De gezinsvoogden noemen in de casus van Kelly de psychische gesteldheid van moeder, de rol van vader en de mogelijkheden in de thuissituatie als factoren die van invloed zijn op de

overwegingen bij uithuisplaatsing. Meerdere gezinsvoogden geven aan dat er bij een uithuisplaatsing altijd sprake is van een combinatie van factoren. Volgens meerdere kinderrechters speelt ook de reactie van ouders tijdens de zitting een belangrijke rol bij het maken van een inschatting van de situatie.

Er is de meeste gezinsvoogden veel aan gelegen om waar een uithuisplaatsing noodzakelijk is, hier samen met ouders over te beslissen. Hier wordt door gezinsvoogden ook de nodige energie in gestoken. Eén van de gezinsvoogden noemt dat het belang van het kind wat haar betreft altijd groter is dan dat van ouders, maar dat het belangrijk is ouders daarin mee te krijgen. Alleen wanneer ouders niet instemmen met een uithuisplaatsing of als hun instemming onbetrouwbaar lijkt wordt er bij de kinderrechtter een machtiging uithuisplaatsing aangevraagd. Ook kinderrechters hechten belang aan een gezamenlijke beslissing van ouders en gezinsvoogden waar mogelijk. Als reden hiervoor wordt aangedragen dat er altijd wordt gewerkt aan het contact tussen ouders en kinderen en dat kinderen zich niet goed ontwikkelen in een pleeggezin of residentiële instelling als ouders niet achter die beslissing staan. Gedurende de uithuisplaatsing moet er veel worden geïnvesteerd in het behouden van het contact tussen ouders en kind, zo vinden de Nederlandse respondenten. Zelfs wanneer ouders een bedreiging kunnen vormen voor het kind wordt er in veel gevallen een omgangregeling onder toezicht mogelijk gemaakt. Kinderrechters noemen regelmatig de mate van medewerking van ouders en kind als belangrijke factor in hun afweging.

❖ Organisatorische factoren

Organisatorische factoren die de respondenten noemen zijn de beschikbare financiën, de organisatie van de jeugdzorg en het beschikbare hulpaanbod. Hierin is een duidelijk verschil merkbaar tussen de Zweedse en de Nederlandse respondenten.

Meerdere Zweedse maatschappelijk werkers geven aan dat geld een rol speelt bij het nemen van beslissingen. Een kind plaatsen in een instelling of pleeggezin is duur en dat is een reden waarom er eerst wordt geprobeerd vrijwillig ambulante hulp of daghulp in te zetten.

‘Maar er is een ander aspect aan onze keuzes en dat is geld. En dat is helemaal niet leuk. [...] Dus als we deze beslissing moeten nemen moeten we ook bedenken of we het geld hebben om Kelly naar een pleeggezin te sturen.’

Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

Ook bij de casus van Rick nemen de meeste Zweedse respondenten in overweging hoe het financiële plaatje eruit gaat zien en wordt de vraag gesteld of dit een taak is voor LVU of dat het een medisch of schoolprobleem betreft. Deze laatste vraag komt voort uit de onderverdeling van taken tussen de Social Services, psychische hulpverlening, medische diensten en ondersteuning bij schoolproblemen, die al eerder aan bod is gekomen. Aangezien het beschikbare geld wisselend is per gemeente kan ook dit zorgen voor verschillen in de besluitvorming tussen maatschappelijk werkers van verschillende gemeenten.

Pleeggezinnen blijken ook in de interviews erg populair bij uithuisplaatsing. Alle Zweedse respondenten spreken in hun zelf ingebrachte casus van een plaatsing in een pleeggezin, waaronder plaatsing in het netwerk van het gezin. Hierbij wordt door enkele respondenten benadrukt dat een pleeggezin uit het netwerk van het kind de voorkeur geniet, ook bij wet. De mogelijkheid van het gebruik van observatieplekken werd al eerder genoemd. Een

maatschappelijk werker geeft aan dat in hun gemeente alle 60 uit huis geplaatste kinderen in een pleeggezin verblijven. Pas vanaf een jaar of 16 is plaatsing in een instelling gewoner. Maar zelfs op het hulpaanbod voor jongeren van 16 en ouder heeft het idee dat kinderen moeten opgroeien in een gezin grote invloed. Eén van de maatschappelijk werkers bespreekt een project waarbij oudere kinderen van 18,19 jaar, vaak met een criminele achtergrond, opgevangen worden in pleeggezinnen, die weer intensief ondersteund worden door maatschappelijk werkers. Alle maatschappelijk werkers en rechters uit Zweden zijn van mening dat ook Kelly in een pleeggezin terecht komt. Enkele respondenten geven aan dat er voor jonge kinderen maar weinig instellingen zijn in Zweden. Een plaatsing in een instelling is dus niet zo'n voor de hand liggende optie. Pleeggezinnen zijn er wel genoeg. Soms is het wel eens lastig een pleeggezin te vinden, met name omdat er eerst alleen gekeken wordt naar pleeggezinnen die in de buurt van de ouders wonen, maar uiteindelijk lukt het altijd volgens de respondenten. Ook bijna alle Zweedse respondenten zouden Rick het liefst in een pleeggezin plaatsen. Twee respondenten geven aan dat Rick, afhankelijk van eventueel drugsgebruik of crimineel gedrag, mogelijk niet in een pleeggezin geplaatst kan worden. Andere opties die genoemd worden zijn een gezinshuis, een gesloten instelling of een observatie-instelling.

Geen van de Nederlandse respondenten geeft aan dat zij het financiële aspect meenemen in hun beslissing. Uit de Nederlandse interviews blijkt dat de lange wachtlijsten bij pleeggezinnen en andere residentiële opvang van invloed zijn op de keuzes die gemaakt worden. Bijna alle kinderrechters noemen de mogelijkheden bij uithuisplaatsing en de plek waar het kind geplaatst zal worden expliciet als factor die van invloed is op de overweging, terwijl de gezinsvoogden dit maar een enkele keer spontaan noemen als factor die van invloed is op de overweging bij uithuisplaatsing. In de meeste interviews komt het echter wel aan de orde als belangrijk struikelblok in het werk van gezinsvoogden.

'Op het moment is er gewoon een heel erg tekort aan allerlei plekken...Dat zou in feite niet van invloed mogen zijn bij je beslissing over uithuisplaatsing, maar dat is het dus wel. Bovendien ga je met ouders een traject beginnen en stel dat je uiteindelijk samen akkoord bent over het feit dat zo'n kind uit huis gaat en je moet vervolgens tegen ouders zeggen "de eerste 6 weken is er geen plaats". Dat kun je toch niet doen! Dat is toch onmenselijk.'

Nederlandse gezinsvoogd, vrouw.

Gezinsvoogden weten dat reguliere residentiële plekken moeilijk te vinden zijn, terwijl crisisplekken soms wel voorhanden zijn. Dit betekent dat er soms bewust naar een crisis toe wordt gewerkt om een uithuisplaatsing te forceren. Het tekort aan plekken heeft ook tot gevolg dat kinderen in eerste instantie op een tijdelijke plek worden opgevangen en dus vervolgens één of meerdere keren worden overgeplaatst. Ook geven gezinsvoogden aan kinderen regelmatig te moeten plaatsen in een gesloten setting bij gebrek aan reguliere residentiële plaatsen, omdat plaatsing in een reguliere setting zo lang op zich heeft laten wachten en de situatie zo uit de hand is gelopen dat plaatsing in een gesloten setting noodzakelijk is of omdat internaten bepaalde kinderen weigeren.

'Internaten willen alleen behandelen als het kind gemotiveerd is, maar dat is vaak niet het geval. Dan moet je wachten totdat het mis gaat en een crimineel feit gepleegd wordt en het kind gesloten wordt geplaatst. Of je moet een kind bij voorbaat gesloten plaatsen...Er zijn veel mogelijkheden bijgekomen voor hulp in de thuissituatie, maar veel te weinig mogelijkheden bij uithuisplaatsing.'

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Daarnaast bespreken gezinsvoogden en kinderrechtters mogelijke nadelige gevolgen van een uithuisplaatsing, zoals het bij elkaar plaatsen van jongeren uit een risicogroep die wellicht meer negatieve dingen van elkaar leren dan dat ze er beter van worden. Dit alles nemen gezinsvoogden mee in hun afweging die vaak resulteert in de conclusie dat een uithuisplaatsing geen meerwaarde heeft op de ongewenste thuissituatie. Om die reden blijven gezinsvoogden vaak langer doorwerken in gezinnen. Gezinsvoogden en kinderrechtters geven aan dat het in de meeste gevallen een afweging is tussen twee slechten. Volgens enkele gezinsvoogden is er echter niet alleen een tekort aan residentiële plekken, maar ook aan ambulante plaatsen. Eén gezinsvoogd bespreekt dat hij wel eens voor een uithuisplaatsing heeft gekozen, terwijl ambulante hulp, mits beschikbaar, wellicht nog mogelijk was geweest. Ook in de casus van Rick wordt genoemd, dat als er geen wachtlijsten zijn, ambulante hulp best geschikt zou kunnen zijn, maar als er lang gewacht moet worden een uithuisplaatsing wellicht onvermijdelijk is.

Op de vraag waar jeugdigen geplaatst worden dragen de Nederlandse respondenten wisselende mogelijkheden aan. Plaatsing in een instelling, waaronder crisisopvang, wordt het meeste genoemd. Daarna wordt plaatsing in een pleeggezin, waaronder een plaatsing in het netwerk van het gezin. Het beschikbare hulpaanbod is ook erg afhankelijk van de leeftijd van het kind, aldus enkele respondenten. Incidenteel wordt een plaatsing in een gezinstehuis en een gezamenlijke plaatsing van moeder en kind in een observatietehuis genoemd. De Nederlandse respondenten zouden Kelly ook het liefst in gezinsverband plaatsen. Hiervoor worden er verschillende concrete plekken aangedragen zoals een pleeggezin, projectgezin, crisisopvanggezin, gezinshuis of een kortverblijfopvanggezin. Een meerderheid van de respondenten noemt echter dat er voor dergelijke plekken wachtlijsten zijn waardoor een plaatsing moeilijk zal zijn in de praktijk. Volgens één van de kinderrechtters zijn er geen pleeggezinnen voor kinderen ouder dan 5 of 6 jaar en is het beneden die leeftijd ook zelfs een probleem. Een deel van deze respondenten verwacht Kelly wel te kunnen plaatsen gezien haar (jonge) leeftijd.

Eén van de gezinsvoogden brengt in dat loyaliteit van kinderen naar ouders een rol speelt bij de keuze voor een bepaalde plek. Wanneer ouders niet meewerken aan een uithuisplaatsing kan een pleeggezinplaatsing wel eens heel moeilijk worden voor een kind omdat het kind niet loyaal mag zijn naar het pleeggezin. Dan kan een leefgroepplaatsing wel eens meer geschikt zijn. Voor het merendeel van de Nederlandse respondenten heeft een internaatsplaatsing van Rick de voorkeur. Er worden verschillende concrete mogelijkheden genoemd die al of niet gericht zijn op zelfstandigheid, zoals een voorfase kamertraining, kamertraining en een project ervarend leren. Incidenteel noemen de Nederlandse respondenten een gezamenlijke plaatsing van het gezin, een crisisopvang en zo mogelijk een pleeggezin als optie.

❖ Juridische factoren

De juridische factoren die uit de interviews naar voren komen betreffen wetgeving, bewijsvoering en hoe vaak en wanneer een aanvraag door de rechter wordt toegewezen.

Wetgeving

De Zweedse maatschappelijk werkers zijn goed op de hoogte van de wet- en regelgeving. Tijdens de interviews komt de inhoud van de wet regelmatig aan de orde en blijkt dat een groot deel van de maatschappelijk werkers het wetboek regelmatig openslaat ter ondersteuning van hun werk. Ook op de vragen uit het interview wordt regelmatig gereageerd door het wetboek erbij te nemen en naar bepaalde passages te verwijzen. Een groot deel van de Zweedse maatschappelijk werkers vindt dat de wet niet altijd duidelijk genoeg is en veel ruimte laat voor interpretatie. Dit kan soms ten nadele zijn van de kinderen, aldus enkele maatschappelijk werkers, omdat rechters soms teveel naar ouders luisteren. Aan de andere kant heeft ruimte voor interpretatie ook voordelen heeft. Wanneer je je informatie goed gebruikt en zeker bent van je zaak kun je kinderen voldoende beschermen, aldus een maatschappelijk werker. Ook anderen benadrukken het belang van goed op de hoogte zijn van wetgeving. Als je een LVU wil aanvragen, moet je goed weten hoe je je zaak kan beargumenteren. Hiervoor worden er zelf regels opgesteld, veel overlegd en gebruikgemaakt van de 'Förarbeten', een toelichting op de wet en de basis voor het werk van maatschappelijk werkers, om beslissingen te kunnen nemen en de onduidelijkheid van de wet te compenseren. Maar het blijft een beoordeling, zo zegt een maatschappelijk werker. Een ander bespreekt dat de wet, met name de strafwet, het perspectief van het kind onvoldoende in het oog houdt, ondanks dat het denken over het belang van het kind sterk toegenomen is.

'De wet is blijven steken op het punt waar ouders alle macht over hun kinderen hebben. En dat gedeelte hebben ze niet veranderd. Ouders kunnen bijna alles doen met hun kinderen, zonder ervoor gestraft te worden. Ik denk dat het een schande is voor Zweden dat het nog steeds zo werkt. Ik weet dat ze eraan werken, maar de jaren gaan voorbij en wanneer gaan we nu eens echt resultaat zien van al dat denken?'

Zweedse social worker, vrouw.

Een belemmering voor het goed uitvoeren van de wet is geld, zoals eerder aan de orde kwam. Volgens de Zweedse rechters is de wet wel voldoende duidelijk. Wanneer kinderen beschadigd worden moeten zij uit huis geplaatst worden. Wanneer er voldoende informatie is en de zaak goed voorbereid ter zitting komt is het niet lastig een beslissing te nemen op basis van de wet. Volgens één van de rechters is er altijd een grijs gebied, maar daar moet het belang van het kind het uitgangspunt zijn.

Uit de interviews met de Nederlandse gezinsvoogden blijkt dat veel gezinsvoogden niet echt goed op de hoogte zijn van de letterlijke wetteksten. Een groot deel van de Nederlandse gezinsvoogden geeft aan de wet niet echt te gebruiken bij de beslissingen tot uithuisplaatsing. Ervaring en gevoel zijn het uitgangspunt volgens enkele gezinsvoogden. Anderen benadrukken dat het belang en de rechten van het kind de basis vormen voor hun handelen. Volgens één van de gezinsvoogden is het beperkte gebruik van een juridisch kader te wijten aan de cultuur binnen de Bureaus Jeugdzorg, waarin de wetgeving en het wetboek geen grote rol innemen. Nieuwelingen worden zo niet geïntroduceerd in de juridische kant van het werk.

'Het is niet zo dat ik verwijs naar bepaalde artikelen waar iets over de bedreiging van een kind instaat. Ik probeer het wel voor mezelf en de ouders en het kind zo concreet mogelijk te houden, in plaats van er een heel juridisch verhaal van te maken..... Ik kijk niet echt in het wetboek, zo van wat staat daar...Er wordt toch heel erg gewerkt vanuit een stuk ervaring van jezelf, van de staf. Als er bij je standaardpakket van spullen die je krijgt als je als gv begint, ook een wetboek ligt en dat wordt gebruikt, dan ga je daar ook in mee.....Er heeft nog nooit een kinderrechter verwezen naar de wet.Dat houdt ons als hulpverleners misschien ook wel veel minder bezig. Wij zijn gewoon bezig met wat we gedaan hebben en hoe de situatie is, en dat heeft altijd wel een relatie met de wet en de argumenten die je hebt zullen wel in een artikel terugkomen...Ik denk als je hier iemand zou vragen 5 wetsartikelen op te noemen, denk ik dat er maar 2 zijn die dat kunnen en de andere 18 niet. In verzoekschriften en motivaties naar een kinderrechter wordt de wet, vanuit hier in ieder geval, nooit gebruikt. Binnen de Bureaus Jeugdzorg die ik ken gebeurt dat niet.'

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Een deel van de gezinsvoogden geeft aan de wet prima te vinden. Deze is duidelijk, ondersteunend en biedt voldoende ruimte voor een eigen invulling. Ondanks dat de wet weinig gebruikt wordt bij de overweging en het aanvragen van een uithuisplaatsing, wordt het verhaal aan de rechtbank wel opgehangen aan enkele termen uit de wet zoals 'het belang van het kind' en 'de bedreigde ontwikkeling van het kind'. Twee gezinsvoogden vinden dat de wet ouders teveel beschermd waardoor het soms moeilijk is tegen ouders op te treden. De meeste Nederlandse kinderrechtters ervaren weinig ondersteuning van de wet, omdat deze te open geformuleerd is. Hierdoor moeten ze zelf een interpretatie geven aan deze wet. Toch is het mogelijk met deze wet te werken volgens enkele kinderrechtters. Je moet afgaan op algemeen aanvaarde normen over hoe je met kinderen omgaat, die je haalt uit je eigen opvoeding en de maatschappij. Je moet concreet kunnen maken welk belang van het kind gediend is bij een bepaalde beslissing. Volgens een deel van de kinderrechtters dient de Wet op de Jeugdzorg onvoldoende de belangen van kinderen en hebben kinderen in de praktijk onvoldoende recht op hulpverlening en onderdak.

Bewijsvoering

Dat de bewijsvoering met name in Zweden een belangrijke rol speelt bij de beslissing tot uithuisplaatsing blijkt uit bijna alle interviews met rechtters en maatschappelijk werkers. In vorige paragrafen werd al duidelijk dat bewijsvoering al een rol speelt bij de aanvang van een onderzoek en het verzamelen van informatie. Ook bij vragen rondom de beslissing tot uithuisplaatsing komt bewijsvoering als onderwerp steevast aan de orde.

Bijna alle maatschappelijk werkers dragen uit zichzelf aan dat de bewijsvoering in de casus van Kelly problematisch zal zijn. De ziekte van moeder is moeilijk aan te tonen en met name de relatie tussen het gedrag van moeder en Kelly's bedreigde ontwikkeling. Dit probleem komt ook in de eigen cases aan de orde. Twee maatschappelijk werkers bespreken een casus waarin voor de maatschappelijk werkers wel duidelijk was dat en waarom er een LVU moest komen, maar waarbij er (bijna) niet voor een LVU werd besloten door de rechter vanwege de houding van ouders in de rechtbank. In de ene casus kwam dat omdat moeder ineens aangaf wel mee te werken met hulp en in de andere voelden de rechtters zo met de ouders mee dat de zaak bijna verloren was. Ook in een derde casus die door één van de respondenten wordt

aangedragen speelt bewijsvoering een grote rol. In deze casus zijn er veel zorgen, maar is de informatie te gering om ermee naar de rechtbank te gaan.

Uit de interviews blijkt dat maatschappelijk werkers vaak literatuur gebruiken in hun betoog voor de rechter om de (mogelijke) kwalijke gevolgen van het gedrag van ouders op kinderen aan te tonen. Wanneer ouders drugs gebruiken is dat bijvoorbeeld op zichzelf geen reden voor een uithuisplaatsing, zo blijkt uit één van de eigen cases. Maatschappelijk werkers moeten dan de schade voor het kind als gevolg van het drugsgebruik van ouders aantonen. Daarnaast benadrukken maatschappelijk werkers dat er sprake moet zijn van een groot risico voor het kind en dat je dat aantoonbaar moet maken. Volgens respondenten moet ook bewezen worden dat ouders niet of onvoldoende meewerken aan de noodzakelijk gevonden hulpverlening of dat de hulpverlening vanwege andere redenen onvoldoende effect heeft gehad. Dat het lastig kan zijn te bewijzen dat gezinnen niet meewerken, blijkt uit eigen cases waarin enkele situaties worden geschetst waarbij ouders zich tijdens de zitting heel bereidwillig opstellen waardoor een LVU wordt afgewezen. Enkele respondenten geven aan dat er onder maatschappelijk werkers wel angst heerst voor een afgang in de rechtszaal en de boosheid van de ouders.

'Ik denk dat ik zeker een medische verklaring nodig heb, want het zou heel makkelijk zijn voor de advocaat van de moeder om te zeggen "zij is een leuke maatschappelijk werker, welke medische vaardigheden heeft zij? Geen? Nou dan. Wat zegt dat dan over haar onderzoek?" Ik zou het niet doen met een case als deze, want de advocaat zou me onderuit vegen.'

Zweedse social worker, vrouw.

Maatschappelijk werkers willen zich daarom zo goed mogelijk indekken met allerlei vormen van bewijs. Er wordt veel aandacht gestoken in het verzamelen van informatie, maar vooral het documenteren ervan. Daarnaast worden er getuigen gezocht en verklaringen van professionals verzameld. Een doktersverklaring is volgens enkele respondenten standaard wanneer je een LVU aanvraagt. Rechters geven aan dergelijke goed gedocumenteerde informatie, ondersteund door verklaringen van anderen ook belangrijk te vinden bij het behandelen van een aanvraag voor LVU. Het overtuigen van de rechter van de noodzaak van LVU wordt door de Zweedse rechters gezien als een belangrijke taak van de maatschappelijk werker. Er wordt door de Zweedse maatschappelijk werkers lang gewacht met het aanvragen van een LVU en vooral aanvragen die heel goed onderbouwd zijn halen de rechtbank. Gevolg is dat deze vaak worden toegewezen. Wanneer een LVU wordt afgewezen komt dit volgens de maatschappelijk werkers vaak doordat ouders zich tijdens de zitting alsnog bereidwillig opstellen en de rechter een gedwongen uithuisplaatsing hierdoor niet noodzakelijk acht. Eén van de maatschappelijk werkers geeft aan dat het voorkomt dat ouders na drie maanden alsnog niet akkoord gaan en de hele rechtsgang weer opnieuw moet worden ingezet.

In de Nederlandse interviews komt bewijsvoering veel minder vaak spontaan aan de orde. Bij uitdrukkelijke navraag blijkt dat bewijsvoering wel van belang is bij een aanvraag tot uithuisplaatsing, maar geen belangrijke rol speelt in de beslissing tot uithuisplaatsing, volgens de respondenten.

'Bij mij is dat nooit de eerste overweging, of ik het erdoor krijg bij de kinderrechter.'
Nederlandse gezinsvoogd, vrouw.

Enkele gezinsvoogden geven aan dat een eventuele beslissing tot uithuisplaatsing soms in eerste instantie gevoelsmatig is. Vervolgens wordt er gezocht naar feiten, concrete dingen, waarna de beslissing pas genomen wordt. In sommige gevallen is het vinden van die concrete feiten erg moeilijk, zoals het geval zal zijn bij de casus van Kelly, vinden enkele gezinsvoogden. Ook in de eigen cases komt het gebrek aan harde bewijzen aan de orde. Enkele gezinsvoogden geven aan dat wanneer signalen vaag zijn het beslissen tot een uithuisplaatsing erg moeilijk is en vaak wordt uitgesteld totdat er concrete voorbeelden zijn die de vermoedens bevestigen. De bewijsvoering voor de rechtbank lijkt hierbij echter minder belangrijk, dan de behoefte van de gezinsvoogden om zelf meer duidelijkheid te krijgen over de ernst van de situatie.

Kinderrechters leggen de nadruk op het bewijzen dat hulp in de thuissituatie onvoldoende is om de dreiging af te wenden. De gezinsvoogden geven aan dat het bij het aanvragen van een uithuisplaatsing belangrijk is aan te tonen wat de concrete dreiging is, dat het kind een ontwikkelingsachterstand heeft, wat er al gedaan is in de thuissituatie en waarom dit niet voldoende effect heeft gehad. Goed documenteren en een verklaring van andere professionals kan hierbij ondersteunend zijn. Hiermee wordt al in een vroeg stadium rekening gehouden, door het bijhouden van een contactjournaal waarin elk contact, elke brief en elk telefoontje wordt gerapporteerd. Eén van de gezinsvoogden beschrijft een situatie waarin er een contract werd opgesteld waaraan moeder zich moest houden, ondanks dat van tevoren eigenlijk al duidelijk was dat moeder dat niet zou doen. Volgens deze gezinsvoogd was deze actie ook bedoeld als een stuk dossiervorming, omdat dan concreet kon worden aangetoond dat moeder weliswaar instemde met hulp, maar zich vervolgens niet aan de afspraken hield.

De helft van de gezinsvoogden geeft aan dat een zaak duidelijk en klaar moet zijn als ze naar de kinderrechter gaan. De gezinsvoogd en het gezin hebben dan vaak al een heel traject doorlopen en dat moet de gezinsvoogd sterken in zijn inschatting. De ervaring van deze gezinsvoogden is dat het grootste deel van de aanvragen dan toegewezen wordt. De andere helft vindt juist wel dat de kinderrechter een toetsende functie heeft. Zij geven aan dat ze een zaak waar ze onzeker over zijn soms juist wel bij een kinderrechter neerleggen voor een beoordeling of een uithuisplaatsing gewenst is. Eén gezinsvoogd constateert dat het merendeel van de aanvragen wordt toegewezen en stelt zichzelf de vraag hoe kritisch deze beoordeling is.

❖ **Factoren van de beslisser**

Er zijn verschillende factoren die aan de kant van de respondenten zelf meespelen in de overweging tot uithuisplaatsing. In deze paragraaf wordt vooral gekeken naar de opvattingen van respondenten aan de hand van enkele stellingen. Daarnaast reflecteren de respondenten zelf ook op hun eigen taak en de invloed ervan op besluitvorming. Dit heeft geleid tot twee onderdelen onder deze subparagraaf, namelijk de mogelijkheden van de hulpverlener en de opvattingen en visie van de hulpverlener.

Mogelijkheden hulpverlener

Geen van de Zweedse respondenten brengt in tegen beperkingen in hun eigen mogelijkheden aan te lopen bij het uitvoeren van hun taak.

Al eerder kwam de moeilijke positie waar gezinsvoogden zich in bevinden aan de orde. Het uitoefenen van macht en het verlenen van hulp gaat volgens één kinderrechter moeilijk samen waardoor het belang van het kind wel eens in de knel komt. Gezinsvoogden geven bijvoorbeeld weinig schriftelijke aanwijzingen om hun positie naar ouders niet op het spel te zetten. Een andere kinderrechter sluit hierop aan door de terughoudendheid van gezinsvoogden in de beslissing tot uithuisplaatsing in een ander licht te zetten. Hij denkt dat gezinsvoogden vaak het gevoel hebben dat ze niet voldoende gedaan hebben in het gezin om een uithuisplaatsing te voorkomen. Zij hebben het idee dat ze met meer inzet een uithuisplaatsing wellicht zouden kunnen voorkomen en zien een uithuisplaatsing dan in het licht van een tekortkoming van hun eigen functioneren. Deze kinderrechter benadrukt dat deze tekortkoming niet wordt veroorzaakt door de gezinsvoogd zelf, maar door de beperkte middelen die gezinsvoogden ter beschikking hebben en de hoge case-load. Dit is iets waar gezinsvoogden zich moeilijk kunnen neerleggen.

'En ik denk dat dat een beetje een dilemma is waar ze in zitten. Niet dat het hun schuld is dat het niet lukt, maar dat ze de beschermingsmaatregel die er eigenlijk is om de jongere te begeleiden en thuis te houden, niet optimaal kunnen uitvoeren. En daar waar ieder tijdsgebrek van een gezinsvoogd zou moeten leiden tot een uithuisplaatsing, dat is natuurlijk erg ingrijpend. En daarom is het denk ik vaak nog maar even aanzien.'

Nederlandse kinderrechter, man.

De Nederlandse gezinsvoogden geven ook zelf aan dat ze te weinig middelen hebben om hun functie goed te kunnen uitvoeren, zoals een gebrek aan cliënttijd. Daarnaast zou de administratie veel te veel tijd in beslag nemen en pleit één van de gezinsvoogden voor een versimpeling van het werk.

Opvattingen en visie

Per stelling zijn de reacties van de Nederlandse en van de Zweedse respondenten beschreven.

- **In het belang van Kelly zouden hulpverleners moeten kunnen beschikken over alle, voornamelijk medische, informatie, ook wanneer dit het vertrouwen van ouders in hulpverleners schaadt.**

De maatschappelijk werkers en rechters uit Zweden vinden bijna allemaal dat maatschappelijk werkers die informatie moeten kunnen krijgen die nodig is voor het onderzoek. Vanuit de wetgeving moeten maatschappelijk werkers in eerste instantie toestemming van ouders vragen voor het opvragen van informatie. Dit doen de meeste maatschappelijk werkers ook graag om het vertrouwen van ouders in de maatschappelijk werkers niet te schaden. Wanneer een LVU-onderzoek wordt gestart hebben maatschappelijk werkers de mogelijkheid informatie op te vragen ook als ouders hiermee niet instemmen. Anderen zijn vervolgens verplicht maatschappelijk werkers de gevraagde informatie te geven. Ouders kunnen echter niet gedwongen worden tot samenwerking. Meerdere respondenten zijn erg duidelijk over wat de gevolgen zijn als ouders niet willen instemmen met het verzamelen van informatie. Dan wordt zonder twijfel de kant van het kind gekozen, zelfs wanneer er dan acuut voor een uithuisplaatsing onder LVU moet worden gekozen.

'Als we een onderzoek instellen moeten we ons zelf voorhouden dat we het soms niet eens zijn met de ouders, maar dat we dat moeten overwinnen. Het draait om het kind, zelfs als dat ons contact met ouders schaadt. Je kunt denken dat het altijd het beste is om een relatie met ouders te onderhouden. Maar ik denk soms dat je blind wordt als je denkt dat het belangrijkste is het vertrouwen van ouders te behouden.'

Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

De Nederlandse respondenten vinden enerzijds dat ze makkelijker informatie zouden moeten verkrijgen dan nu het geval is. Zeker wanneer zij zouden moeten beslissen over een uithuisplaatsing hebben zij meer informatie nodig. Aan de andere kant zijn zowel de gezinsvoogden als de kinderrechters wat huiverig om informatie zomaar beschikbaar te stellen. Enkele respondenten stellen voor dat in de wet opgenomen wordt dat de gezinsvoogd in principe recht heeft op informatie, maar dat deze wel moet aantonen waarom die informatie noodzakelijk is. Eén van de gezinsvoogden benadrukt dat openheid naar ouders over welke informatie je opvraagt en waarom, belangrijk is. Ook hier speelt voor gezinsvoogden het dilemma van het vertrouwen van ouders enerzijds en het belang van het kind anderzijds. Maar als het met toestemming niet lukt, dan maar zonder toestemming, aldus de gezinsvoogden, ook als dat het vertrouwen van ouders schaadt. Dat gezinsvoogden in de praktijk toch eerst geruime tijd proberen die toestemming van ouders wel te krijgen blijkt ook uit de reacties.

'Uiteindelijk vind ik het van minder belang of die ouders het vertrouwen in die hulpverleners nog hebben, maar dan zijn we wel vele gesprekken verder.'

Nederlandse gezinsvoogd, man.

➤ **Het is goed om privacy van ouders te beschermen, ook al kan dit in sommige gevallen betekenen dat kinderen onvoldoende beschermd worden.**

Geen van de Zweedse respondenten is het met deze stelling eens. Bijna alle maatschappelijk werkers en rechters kiezen eenduidig voor het kind. Privacy van ouders wordt als ondergeschikt gezien. De wet bevestigt dit idee volgens enkele maatschappelijk werkers en rechters, omdat deze kinderen op de eerste plaats zet. Eén van de rechters bespreekt dat daar ook nooit discussie over is geweest. Een ander ziet inzage in het leven van kinderen zelfs als een algemeen belang.

'De LVU zet kinderen op de eerste plaats. Het is heel belangrijk voor een kind om beschermd te worden. Ik denk dat het voor de samenleving heel belangrijk is om inzicht te hebben in het leven van kinderen.'

Zweedse rechter, man.

Ook de Nederlandse respondenten verzetten zich tegen deze stelling. Het belang van het kind gaat voor alles, volgens de respondenten. Het is wel belangrijk goed te beargumenteren waarom je bepaalde informatie nodig hebt en hierin ook naar ouders zorgvuldig te zijn. Eén van de gezinsvoogden draait de stelling om:

'Het is goed om kinderen te beschermen ook als dit in sommige gevallen betekent dat je de privacy van ouders onvoldoende beschermt.'

Nederlandse gezinsvoogd, man.

Dat dit belang van het kind in de wet niet zo nadrukkelijk boven de privacy van ouders wordt gesteld hoeft niet per definitie invloed te hebben op handelen naar je overtuiging.

'Nood breekt wet, denk ik dan.'

Nederlandse kinderrechter, man.

- **Het is de taak van de overheid om de maatschappij te beschermen tegen Ricks diefstallen en vernielzucht, ook als dit leidt tot een breuk in het contact tussen Rick en zijn moeder.**

Het merendeel van de Zweedse respondenten is het niet met de stelling eens. Zij vinden dat Rick eerder tegen zichzelf beschermd zou moeten worden en dat de bescherming van de samenleving niet alleen een taak is van de overheid of de Social Services, maar ook een taak van ouders en de samenleving zelf. De respondenten die het wel eens zijn met de stelling vullen hierbij aan dat het echter niet alleen de taak is van de overheid, maar ook van de samenleving zelf. Eén van de maatschappelijk werkers benadrukt dat de bescherming van de samenleving belangrijk is, maar dat de zorg voor Rick en de mogelijkheid in zijn eigen gezin of een pleeggezin te kunnen opgroeien eigenlijk belangrijker is. Op die manier kan criminaliteit ook voorkomen worden.

Het merendeel van de Nederlandse respondenten is het met de stelling eens. De gezinsvoogden vullen hierbij wel aan dat het beschermen van de samenleving niet per definitie tot een breuk hoeft te leiden tussen moeder en Rick en zij wijzen op de verantwoordelijkheid die ouders zelf hebben en die de samenleving als geheel draagt voor het voorkomen van misstanden. Meerdere kinderrechters die het met de stelling eens zijn vullen aan dat preventie een grotere rol zou moeten spelen bij de bescherming van de samenleving. Er moet eerder ingegrepen worden om criminaliteit te voorkomen en gezorgd worden voor meer mogelijkheden waarin kinderen zich goed kunnen ontwikkelen.

'Wat er in 15 jaar bij ouders misgaat, dat kun je niet zomaar even ombuigen. Je kunt het een beetje proberen te sturen, maar niet veel. Dat is de marge die je hebt. Kijk bij zo'n meisje van drie is dat heel anders. Die kun je nog een mooie toekomst geven, maar dan moet je wel even hard ingrijpen soms.'

Nederlandse kinderrechter, man.

De respondenten die het niet eens zijn met de stelling gebruiken vergelijkbare argumenten. Een uithuisplaatsing zou niet helpen en is niet het antwoord op dit probleem.

- **Het is de taak van de overheid om Rick te beschermen tegen zichzelf, gezien zijn zelfmoordgedachten.**

De Zweedse respondenten zijn het allemaal met de stelling eens. Enkele respondenten vullen aan dat het gezin en vooral ouders hierin in eerste instantie een rol moeten spelen. Pas als dat niet lukt, heeft de overheid hierin een taak. Enkele andere respondenten wijzen op de problemen die zich in de praktijk regelmatig voordoen bij dit soort situaties. Er zijn te weinig middelen om deze jongeren te helpen en omdat jeugdzorg en psychiatrische zorg in Zweden erg gescheiden zijn, wordt er vaak geruzied over wie de verantwoordelijkheid heeft voor bepaalde patiënten. Dit wordt gevoed door financiële problemen. Hierdoor vallen patiënten wel eens tussen de wal en het schip en worden zij onvoldoende gesteund.

Ook alle Nederlandse respondenten zijn het met deze stelling eens. Ongeveer de helft hiervan vult aan dat het echter in eerste instantie een taak van ouders is en pas als zij het niet kunnen moet de overheid (een deel van) deze taak overnemen. Een deel van de kinderrechtshouders vult aan dat met name kinderen tegen zichzelf beschermd moeten worden omdat zij geen bewuste of nadrukkelijke keuze hierin kunnen maken.

➤ **Kelly kan beter opgevoed door een moeder die wellicht niet altijd handelt in Kelly's belang, dan opgevoed te worden zonder haar moeder.**

Ongeveer de helft van de Zweedse respondenten is het eens met deze stelling. Verschillende respondenten uit deze groep stelt zichzelf de vraag wat goed genoeg is. Volgens één van de maatschappelijk werkers kunnen kinderen die niet opgroeien in de beste omgeving toch heel goede mensen worden. Wellicht is deze niet zo beste omgeving toch goed genoeg. Er wordt wel door hen benadrukt dat hulp en ondersteuning aan moeder en kinderen nodig kan zijn om de tekorten van moeder aan te vullen. Twee maatschappelijk werkers die het eens zijn met de stelling geven wel aan dat het niet altijd in het belang is van kinderen om op te groeien bij hun biologische ouders en dat sommige situaties te ernstig zijn. De andere helft denkt dat een plaatsing in een pleeggezin meer recht doet aan het belang van Kelly. Hieraan wordt door twee maatschappelijk werkers toegevoegd dat het wellicht maar om een kortdurende uithuisplaatsing gaat waarbij gewerkt moet worden aan het contact tussen moeder en kind en uiteindelijk zo mogelijk een hereniging.

Het merendeel van de Nederlandse respondenten is het eens met de stelling. De meeste respondenten uit deze groep benadrukt wel dat kinderen dan wel beter opgevoed kunnen worden door een moeder die niet altijd handelt in hun belang, maar dat hier grenzen aan zijn. Als de situatie 'levensgevaarlijk' is, Kelly's ontwikkeling 'echt in gevaar komt' of moeder echt het syndroom van Munchausen by proxy blijkt te hebben kan een uithuisplaatsing onvermijdelijk zijn. Als reden voor het vermijden van een uithuisplaatsing wordt vooral de schade genoemd die een uithuisplaatsing kan aanrichten. Het is dan de afweging wat meer schade veroorzaakt, thuis wonen of uit huis plaatsen.

'De slechtste ouders zijn altijd nog beter dan het beste internaat.'
Nederlandse gezinsvoogd, man.

Eenderde van de Nederlandse respondenten is het niet met de stelling eens. De situatie waarin Kelly zit is volgens hen te bedreigend en ontnemt haar de kans op te groeien tot een gezonde volwassene. Eén van de gezinsvoogden noemt het kiezen tussen twee kwaden. Omdat de relatie tussen moeder en kind niet te vervangen is door een pleegmoeder, moet het contact tussen moeder en kind wel ondersteund worden, zo vindt het merendeel.

➤ **Het is van het grootste belang voor het kind om op te groeien bij de biologische ouders.**

Alle Zweedse respondenten zijn het eens met deze stelling. Zij vullen dit bijna allemaal aan met 'tot op bepaalde hoogte'. Hiermee doelen ze op die situaties waarin kinderen niet kunnen opgroeien bij hun biologische ouders. Eén van de maatschappelijk werkers meent dat het hebben van biologische ouders geen verzekering is dat het allemaal wel goed zal gaan. Meer dan de helft van de Zweedse respondenten denkt dat kinderen goed kunnen opgroeien in een pleeggezin. Dat contact met de biologische ouders waar mogelijk onderhouden moet

worden staat buiten kijf. Maar kinderen kunnen, volgens enkelen, ook heel goed zonder hun ouders leven wanneer zij weten waar ze vandaan komen, persoonlijke informatie over hun ouders kunnen krijgen en een verklaring hebben voor de uithuisplaatsing.

Ook bijna alle Nederlandse respondenten kunnen zich vinden in deze stelling. Zij vinden dat het opgroeien bij biologische ouders tot op bepaalde hoogte het grootste belang van kinderen is. In sommige situaties zijn andere belangen van kinderen groter, zoals de ontwikkeling van een kind en mogelijkheid goed te groeien naar zelfstandigheid. Eén van de kinderrechtters vult nog aan dat kinderen het beste kunnen opgroeien bij hun biologische ouders gezien de manier waarop onze samenleving georganiseerd is. Hij bespreekt situaties waarin kinderen in een breder sociaal verband opgroeien. In Nederland is het gezin echter de hoeksteen van de samenleving. Als opgroeien in gezinsverband echter social controle uitsluit en ingrijpen in een gezin bemoeilijkt, vindt deze kinderrechtter opgroeien bij de biologische ouders niet in het hoogste belang van het kind. Eén van de gezinsvoogden kan zich niet vinden in de stelling omdat het opgroeien bij biologische ouders niet altijd het grootste belang van kinderen is. In feite is het maar een nuanceverschil met de mensen die het wel eens zijn met de stelling, omdat zij ook toevoegen dat er situaties kunnen zijn waarin er grotere belangen zijn die zich verzetten tegen opgroeien bij de biologische ouders. De helft van de Nederlandse respondenten geeft aan te denken dat kinderen goed kunnen opgroeien in een pleeggezin, waarbij contact met de biologische ouders een belangrijke voorwaarde is.

➤ **Als er nog positieve krachten in het gezin zijn moet een uithuisplaatsing afgeweerd worden.**

Op één na zijn alle Zweedse en Nederlandse respondenten het met deze stelling eens. Positieve krachten van een gezin moeten worden ingezet om een uithuisplaatsing te voorkomen. Door middel van onderzoek en hulpverlening moeten deze positieve krachten aangeboord worden en ingezet ter voorkoming van een uithuisplaatsing, volgens meerdere respondenten. Eén van de Nederlandse gezinsvoogden vindt wel dat het risico bestaat dat je te lang blijft inzetten op positieve krachten en daardoor een uithuisplaatsing te lang uitstelt, terwijl ook een (tijdelijke) uithuisplaatsing soms een positief effect kan hebben.

Eén Zweedse maatschappelijk werker vindt het moeilijk een antwoord te geven omdat het te maken heeft met een balans van positieve en negatieve krachten. Soms kunnen de positieve krachten onvoldoende zijn om een uithuisplaatsing af te wenden. Ook anderen geven aan dat er voldoende positieve krachten moeten zijn om een uithuisplaatsing af te wenden. Enkele Zweedse en Nederlandse respondenten geven aan dat uithuisplaatsing alleen in het uiterste geval ingezet moet worden.

Enkele Nederlandse gezinsvoogden voegen toe dat een tijdelijke uithuisplaatsing misschien nodig is, maar dat de positieve krachten in een gezin ingezet kunnen worden om een hereniging te bewerkstelligen.

➤ **Opvoeden is de verantwoordelijkheid van de samenleving.**

De Zweedse respondenten vinden dat opvoeden in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van ouders. De samenleving draagt pas verantwoordelijkheid in situaties waarin ouders falen. Slechts twee respondenten vinden dat de samenleving, waaronder scholen, burens en familieleden, bij voorbaat een rol speelt in de opvoeding. Eén van deze respondenten bespreekt in dit kader de verandering van de positie van de Social Services. Voorheen werden zij gezien als instellingen die kinderen weg kwamen nemen, terwijl dit beeld tegenwoordig veel positiever zou zijn. De macht die maatschappelijk werkers hebben is onveranderd, maar

de manier waarop die macht wordt ingezet is anders volgens deze respondent. Eén van de kinderrechtshouders noemt dat in Zweden de verantwoordelijkheid voor opvoeden weliswaar voor het grootste deel bij ouders ligt, maar dat er in vergelijking met andere landen veel sneller wordt ingegrepen als ouders deze verantwoordelijkheid onvoldoende nemen. Dit heeft volgens hem te maken met het feit dat er in Zweden veel wetten zijn die kinderen beschermen, zoals het verbod op slaan en de meldingsplicht die bij wet is vastgelegd.

De meeste Nederlandse respondenten vinden opvoeden een gedeelde verantwoordelijkheid die begint bij ouders. De overheid moet toezicht houden en hulp bieden waar nodig. Eén kinderrechtshouder vindt dat vooral het creëren van voorwaarden waaronder ouders hun kind goed kunnen opvoeden een taak van overheid is. Over de rol van de samenleving zijn de Nederlandse respondenten niet eenduidig. Sommigen vinden dat de samenleving pas in actie moet komen in situaties waarin kinderen in het gedrang komen, terwijl het merendeel vindt dat opvoeden per definitie een samenspel is van ouders, school, bureaus, sportverenigingen, enzovoorts. In de praktijk gebeurt dit echter veel te weinig en zijn gezinnen vaak op zichzelf aangewezen, concluderen de meeste respondenten. Een kinderrechtshouder denkt dat het idee van het gezin als hoeksteen van de samenleving hier een rol in speelt. Dit heeft als gevolg dat gezinnen lang op zichzelf aangewezen zijn en pas hulp krijgen als het al heel ver gekomen is. Een andere kinderrechtshouder haalt aan dat de Kerk en de dorpsgemeenschap hierin voorheen een belangrijke rol speelden. Tegenwoordig moeten er echt hele vreselijke grenzen overschreden worden willen mensen in de benen komen en zich bemoeien met de opvoeding van andere ouders volgens deze kinderrechtshouder. Een meldingsplicht zou kunnen bijdragen aan deze zorg voor elkaar en vooral voor kinderen, aldus één van de kinderrechtshouders. Volgens één van de gezinsvoogden is in het versterken van de cohesie in de samenleving en de onderlinge zorg wel een taak voor de overheid weggelegd. Eén van de kinderrechtshouders bespreekt dat vooral de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor allochtone kinderen ver te zoeken is. Dit gebeurt volgens hem niet opzettelijk, maar komt door onbegrip voor de vaak moeilijke situatie van deze kinderen.

➤ **Ouders die hun kinderen slaan moeten gestraft worden, ook wanneer dit zorgt voor een taboe op het onderwerp.**

Alle Zweedse respondenten staan achter de wet die het slaan van kinderen verbiedt. Het merendeel is verbaasd over het bezwaar van het ontstaan van een taboe. Dit zou geen enkel probleem vormen. Enkele respondenten geven aan dat er een bepaalde mate van taboe is op het onderwerp, maar dat die taboe niet door de wet veroorzaakt wordt of verwaarloosbaar is, omdat de positieve gevolgen van de wet dit overtreffen. Als belangrijkste voordeel noemen veel respondenten het aangeven van een duidelijke grens, waardoor er geen grijs gebied is waarin onduidelijk is wat wel en niet kan. Deze wet geeft een standaard aan die voor iedereen geldt. Enkele maatschappelijk werkers benadrukken dat de wet goed is, omdat allochtonen zo ook begrijpen welke uitgangspunten er in de Zweedse maatschappij gelden. Maatschappelijk werkers geven daarnaast aan dat deze wet voorkomt dat er discussie ontstaat. Zij kunnen zich achter de wet scharen wanneer ouders boos zijn over een veroordeling wegens het slaan van hun kinderen. Volgens één van de maatschappelijk werkers is het veroordelen van ouders soms ook een nadeel, omdat ouders zo boos zijn dat een werkbare relatie niet meer mogelijk is. Een andere maatschappelijk werker geeft aan dat er wel geprobeerd wordt met ouders te praten over het slaan van hun kinderen zonder beschuldigend te zijn. Dit staat echter haaks op het verbod op slaan in de wet, omdat hierdoor ouders juist beschuldigd en veroordeeld worden voor het slaan van hun kinderen. Een ander belangrijk voordeel dat regelmatig

genoemd wordt is dat het de houding van veel Zweden ten opzichte van slaan beïnvloedt. Enkele maatschappelijk werkers vinden dat de afwijzende houding ten aanzien van kindermishandeling en de sociale controle die daarmee samenhangt heel ver gaat.

'Mensen in de samenleving vinden het zo verkeerd als kinderen geslagen worden, zelfs wanneer het hun beste vrienden zijn zullen ze dit melden. En veel mensen weten, als ik denk aan de immigranten, van deze wet. Voor veel Zweedse mensen die op een bepaald moment heel gemakkelijk hun kinderen een tik zouden geven, zorgt de wet dat ze er over nadenken voordat ze het doen. Dus ik denk dat het goed is.'

Zweedse maatschappelijk werker, vrouw.

Eén van de rechters geeft aan dat de wet misschien niet eens zoveel invloed heeft gehad op de statistieken, maar zeker wel op hoe mensen denken over slaan. Enkele nadelen die genoemd worden zijn dat ouders soms helemaal geen grenzen meer durven aangeven en dat de wet moeilijk controleerbaar is. Deze nadelen wegen echter niet op tegen de voordelen van een dergelijke wet, zo blijkt uit de reacties.

Er zijn maar weinig Nederlandse respondenten die slaan in het algemeen onacceptabel vinden. Het grootste deel van de Nederlandse respondenten vindt dat een pedagogische tik wel kan. Dit uitgangspunt bepaalt voor een groot deel de reactie op de stelling. Omdat maar weinigen vinden dat slaan nooit kan is een wet die slaan verbiedt ook niet echt een optie. Hiervoor dragen de respondenten verschillende argumenten aan; een wet zou niet helpen mishandeling te voorkomen en is ook moeilijk meetbaar. Daarnaast zien de meeste respondenten liever dat gezinnen ondersteund worden in plaats van gestraft.

❖ **Vergelijking en conclusie**

Zowel de Nederlandse als de Zweedse respondenten wachten lang voordat zij een aanvraag voor uithuisplaatsing indienen en vinden dat een uithuisplaatsing een laatste middel moet zijn. Voor de Zweedse maatschappelijk werkers is het feit dat de wet dit voorschrijft een belangrijke reden om eerst andere hulp in te zetten. De tijd wordt gebruikt om bewijs te verzamelen voor een mogelijke aanvraag voor LVU. De Nederlandse gezinsvoogden stellen een uithuisplaatsing zo lang mogelijk uit op basis van hun eigen overtuiging, waarbij het belang van het samenhouden van het gezin en de mogelijkheden van ambulante hulpverlening een rol spelen. Het verkrijgen van meer helderheid over de situatie is hierbij van belang en de wet wordt door geen enkele gezinsvoogd genoemd als basis voor deze afweging.

Alvorens een uithuisplaatsing wordt aangevraagd steken de Nederlandse en Zweedse respondenten veel tijd en energie in het overtuigen van ouders van het belang van een uithuisplaatsing. In tegenstelling tot de Nederlandse gezinsvoogden, geven de Zweedse maatschappelijk werkers aan weinig moeite met het nemen van beslissingen, ook als die tegen de wensen van ouders ingaan. Enkele maatschappelijk werkers geven aan soms moeite te hebben met het vinden van een balans tussen de rechten van kinderen en die van ouders en het stellen van een grens en daarom soms een tijd te aarzelen voordat zij een uithuisplaatsing inzetten. De wet biedt echter ondersteuning bij de beslissing tot uithuisplaatsing in het belang van het kind en maatschappelijk werkers lijken hierdoor vrij zeker over hun beslissingen. Nederlandse gezinsvoogden stellen het ingrijpen in gezinnen veel meer ter discussie en hebben moeite met het rechtvaardigen van een uithuisplaatsing en hun eigen rol daarin. Het idee dat het kind het beste af is bij de eigen ouders, lijkt hierbij een rol te spelen, maar ook de

heersende moraal over werken met het hele gezin. Gezinsvoogden stellen zichzelf vragen als: wanneer hebben ouders genoeg kansen gehad, in hoeverre hebben ouders recht op het opvoeden van hun eigen kinderen en in hoeverre hebben kinderen recht op opgroeien in hun biologische gezin? Dit maakt dat Nederlandse gezinsvoogden vaak meer aarzelen over een beslissing tot uithuisplaatsing. Volgens de Nederlandse respondenten is een dergelijke beslissing vaak een gevoelskwestie, waarbij de wet weinig ondersteuning biedt. Uit de reacties van de respondenten zou geconcludeerd kunnen worden dat Nederlandse respondenten een uithuisplaatsing eerder zien als het falen van eerdere hulpverlening, terwijl Zweedse respondenten een uithuisplaatsing zien als een effectieve, weliswaar laatste, vorm van hulpverlening. Hierbij speelt het aanbod aan 24-uurszorg wellicht een rol. Het dilemmakarakter van de beslissing lijkt voor de Zweedse respondenten meer te liggen in het handelen naar de wet en het rond krijgen van het bewijs, terwijl de gezinsvoogden in Nederland veel meer morele vragen hebben over het uit huis plaatsen van kinderen en hun eigen handelen daarin ter discussie stellen.

Er zijn volgens de Zweedse respondenten veel verschillen tussen maatschappelijk werkers van verschillende Social Services en verschillende gemeenten in beoordeling van verschillende cases, waarbij het beschikbare budget een belangrijke rol speelt. Individuele verschillen worden zoveel mogelijk voorkomen door het plegen van teamoverleg. Daarnaast leggen de maatschappelijk werkers structureel verantwoording af aan de Socialnämnd, voor de beslissingen die ze nemen. De wet bepaalt daarbij het kader van het handelen van de maatschappelijk werkers. Elk jaar wordt de jurisprudentie, waarin eerdere cases en de besluiten van de rechtbank zijn opgenomen, in boekvorm uitgebracht. Dit boek wordt regelmatig gebruikt door de Zweedse maatschappelijk werkers als basis voor het nemen van een beslissing. De Nederlandse respondenten lijken meer waarde te hechten aan het streven naar objectiviteit dan de Zweedse respondenten. Zij overleggen hiertoe zowel binnen als buiten het team en gaan samen op gezinsbezoek. Daarnaast doen zij pogingen vaste criteria te ontwikkelen voor de overwegingen tot uithuisplaatsing, maar uit de interviews blijkt dat deze criteria vaak individueel of per BJZ verschillen. Opmerkelijk is dat de wet, die de basis zou moeten vormen voor hun handelen, bijna niet gebruiken.

In de resultaatbeschrijving wordt een onderscheid gemaakt tussen cliëntfactoren, organisatorische factoren, juridische factoren en factoren van de beslisser zelf. Er zijn redelijke grote verschillen merkbaar in de invloed van de verschillende factoren op respondenten uit Zweden en respondenten uit Nederland. Zo noemen de Zweedse respondenten minder cliëntfactoren dan de Nederlandse respondenten. Deze cliëntfactoren zijn opgedeeld in kindfactoren en ouder- en gezinsfactoren. Opmerkelijk is dat de nadruk die de Nederlandse respondenten leggen op ouder- en gezinsfactoren veel groter is dan die van de Zweedse respondenten. Ook hierbij is het onderscheid dat Zweedse maatschappelijk werkers maken in hun aanvraag voor uithuisplaatsing tussen gezinsproblemen of kindproblemen van belang. De Zweedse respondenten hebben meer medeleven met ouders wanneer het een kindprobleem betreft en er wordt dan meer ingezet ter ondersteuning van het gezin. Ook gezinnen met jongere kinderen worden volgens de maatschappelijk werkers gezinsgericht benaderd, omdat hulp aan ouders van deze jonge kinderen de ontwikkeling van het kind ten goede kan komen, terwijl dit bij hulpverlening aan ouders van kinderen ouder dan 12 veel moeilijker is. Opvallend is dat de casus van Kelly, die pas drie is, toch kindgericht benaderd wordt. In Nederland kent men dit onderscheid niet en uit de interviews blijkt dat veel problemen bij voorbaat gezinsgericht benaderd worden. Veel Nederlandse respondenten

vinden het moeilijk in te grijpen in het gezin en leven mee met de ouders. De samenwerking tussen ouders en gezinsvoogd is erg belangrijk en deze relatie willen gezinsvoogden liever niet op het spel zetten door het aanvragen van een uithuisplaatsing. Hierbij valt op dat de Nederlandse respondenten in tegenstelling tot de Zweedse respondenten erg vaak de liefdesband tussen ouders en kind noemen als reden voor het uitstellen van een uithuisplaatsing.

De Zweedse respondenten geven aan dat verschillende organisatorische factoren, zoals de beschikbare financiën en de vraag waar en door wie een bepaald probleem behandeld moet worden, ook een belangrijke rol spelen bij de overweging tot uithuisplaatsing. Afgaande op de reacties van de respondenten lijken organisatorische factoren in Nederland een veel kleinere rol te spelen. Financiële redenen worden niet genoemd, maar het beperkte residentiële aanbod blijkt wel groot struikelblok. De Nederlandse respondenten hoeven in feite niet echt rekening te houden met beschikbare financiële middelen omdat de residentiële instellingen vaak provinciaal of landelijk gefinancierd worden. Een tekort aan financiële middelen houdt in Nederland vaak een tekort aan plekken in en dus wachtlijsten en hiermee worden Nederlandse gezinsvoogden wel geconfronteerd, zo blijkt uit de interviews. Er zijn lange wachtlijsten voor residentiële instellingen en er zijn veel kwalijke gevolgen bekend van dergelijke plaatsingen en plaatsing in een pleeggezin is vaak alleen mogelijk als de kinderen nog erg jong zijn, zo onder de 6 jaar. De Zweedse respondenten plaatsen kinderen in het merendeel van de besproken cases in een pleeggezin en vinden dit een goede optie, aangezien het in het belang van het kind is te kunnen opgroeien in een gezinssituatie. Tot 16 jaar lukt het volgens een groot deel van de Zweedse respondenten bijna altijd een kind in een pleeggezin te plaatsen. Maar er zijn gezinsvoogden die projecten bespreken waarin geprobeerd wordt ook deze kinderen in een pleeggezin te plaatsen met de nodige ondersteuning van hulpverleners. Dit kan betekenen dat zelfs jongeren tot 19 jaar in een pleeggezin worden geplaatst.

Het voornaamste verschil in de invloed van juridische factoren is de kennis van de wet en als gevolg daarvan de mate van gebruik van de wet en de ondersteuning die ervan ervaren wordt. De Zweedse maatschappelijk werkers zijn zeer goed op de hoogte van de wet en gebruiken het wetboek actief bij het nemen van beslissingen en het voorbereiden van de bewijsvoering. De Nederlandse gezinsvoogden zijn veel minder bekend met de wetteksten over uithuisplaatsing en gedwongen hulpverlening en gebruiken deze ook nauwelijks bij het nemen van beslissingen. Juridische factoren, als de mogelijkheden voor een goede bewijsvoering, staan voor de Zweedse respondenten niet los van de overweging tot uithuisplaatsing en worden vanaf het begin van een hulpverlenings- en onderzoekstraject geëxploreerd. Voor de Nederlands respondenten lijkt bewijsvoering pas belangrijk op het moment dat zij voor zichzelf helder hebben dat een uithuisplaatsing nodig is.

De opvattingen van de Nederlandse en Zweedse respondenten zijn van groot belang voor de overwegingen bij uithuisplaatsing. Deze opvattingen blijken deels uit de mate waarin verschillende soorten factoren een rol spelen. Het belang van de verschillende factoren wordt echter voor een belangrijk deel bepaald door het organisatorische en juridische kader waarbinnen beslissingen moeten worden genomen. Doel van de stellingen was de expliciete overtuiging van de respondenten aan bod te laten komen. Deze overtuigingen blijken deels een reflectie te zijn van het maatschappelijke, juridische en organisatorische kader waarin de respondenten moeten handelen, maar bevatten daarnaast ook de mening van respondenten over dit organisatorische, juridische en maatschappelijke kader en ideeën over hoe de

respondenten het graag zouden willen. Zo hebben de Nederlandse respondenten veel kritiek op de randvoorwaarden waarbinnen gezinsvoogden hun werk moeten doen. Zij zouden te weinig tijd en middelen hebben om hun taak goed uit te kunnen voeren. In Zweden is er veel minder kritiek op de taak van maatschappelijk werkers. De weinige kritiek die er is, betreft het gebrek aan financiële middelen waardoor niet altijd goed kan worden voldaan aan de wet. Wellicht is het zo dat gezinsvoogden in Nederland het gevoel hebben zelf tekort te schieten wanneer zij een uithuisplaatsing moeten aanvragen en dat zij daardoor meer kritiek hebben op hun mogelijkheden.

Een opvallend verschil in de opvattingen van de Nederlandse en Zweedse respondenten is dat de Zweedse respondenten waarde hechten aan het vertrouwen van ouders in de Social Services, maar het belang van het kind ver boven het belang van privacy van ouders plaatsen. De Nederlandse respondenten lijken minder stellig in hun keuze voor het kind. Zij zeggen het beschermen van kinderen belangrijker te vinden dan de privacy van ouders, maar blijken in de praktijk vrij lang te investeren in het verkrijgen van toestemming van ouders. Gezinsvoogden zeggen dat zij soms makkelijker informatie zouden willen krijgen, maar dat de macht van de gezinsvoogd hierbij wel aan banden gelegd moet worden.

Een ander punt is de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen. De Nederlandse respondenten zouden willen dat deze gedeeld zou worden door een breed netwerk rondom kinderen. In de praktijk is dit echter niet het geval en blijkt het bemoeien met de opvoeding van een ander een grote drempel te kennen. De Zweedse respondenten vinden opvoeden in eerste instantie een taak van ouders zelf. Het beschermen van kinderen wordt door respondenten uit beide landen gezien als een taak van ouders. Pas wanneer ouders hierin falen is de bescherming van kinderen een verantwoordelijkheid van de samenleving en van de overheid. Ingrijpen gebeurt in Zweden echter sneller dan in andere landen, volgens één van de Zweedse respondenten. Dit komt door wetgeving zoals het verbod op slaan van kinderen en de meldingsplicht. Het beschermen van de samenleving kan volgens de Zweedse respondenten geen reden zijn voor interventies van de overheid. Dat de samenleving daarmee ook gebaat is, wordt door de Zweedse respondenten eerder gezien als een positieve bijkomstigheid, dan als een taak op zich. De Nederlandse respondenten vinden het beschermen van de samenleving wel een taak van de overheid. Het uit huis plaatsen van een jeugdige vinden zij daarvoor echter lang niet altijd een geschikte oplossing.

De Zweedse respondenten spreken zich duidelijk uit tegen het slaan van kinderen en vinden een verbod op fysieke straffen hierbij een belangrijk middel. Het merendeel van de Nederlandse respondenten spreekt zich niet zo duidelijk uit tegen slaan en nuanceert zijn mening hierover. Ze zien liever dat ouders ondersteuning krijgen, dan dat ze gestraft worden. Bijna alle Nederlandse respondenten vinden dat een kind beter opgevoed kan worden door een moeder die niet altijd handelt in het belang van het kind, dan zonder biologische moeder, tegen de helft van de Zweedse respondenten. Deze Zweedse respondenten vinden wel dat er ondersteuning ingezet moet worden om moeders tekorten in de opvoeding aan te vullen. De andere helft van de Zweedse respondenten vindt opgroeien in een pleeggezin in dit geval beter. Bijna alle Zweedse en Nederlandse respondenten vinden het van groot belang dat een kind kan opgroeien bij de eigen ouders, maar niet altijd van het grootste belang. De helft van de Nederlandse respondenten en meer dan de helft van de Zweedse respondenten denkt dat kinderen goed kunnen opgroeien in een pleeggezin.

3 Conclusie en discussie

In voorgaande hoofdstukken zijn verschillende onderzoeksvragen beantwoord. In dit hoofdstuk zal de relatie gelegd worden tussen de literatuurstudie en het empirische onderzoek. De antwoorden op de onderzoeksvragen uit de literatuurstudie en het empirische onderzoek worden samengevoegd in deze conclusie. Dit hoofdstuk zal eindigen met een discussie.

3.1 Conclusie

In hoofdstuk 2 is een antwoord gegeven op de vraag welke overwegingen een rol spelen bij de beslissing over uithuisplaatsing in Nederland en Zweden. In dit hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de laatste onderzoeksvraag, namelijk:

- *Hoe kunnen deze overwegingen gerelateerd worden aan verschillen tussen Nederland en Zweden zoals die in de hypothese geformuleerd zijn?*

De volgende hypothese, zoals die in hoofdstuk 1 van het empirisch onderzoek is geformuleerd, is een belangrijke leidraad voor het schrijven van de conclusie in dit hoofdstuk:

In Zweden ervaren betrokkenen andere dilemma's bij het beslissen tot een uithuisplaatsing en worden er bij beslissingen andere overwegingen in acht genomen, omdat:

- *Jeugdzorg in Zweden meer kindgericht benaderd wordt, terwijl in Nederland gezinsgericht werken de basis vormt voor het werk in de jeugdzorg.*
- *Opvoeden in Zweden meer in het publieke domein ligt dan in Nederland.*
- *Het juridische perspectief het overheersende perspectief is in Zweden, ten opzichte van het pedagogische perspectief in Nederland.*

'Het belang van het kind' is een veelgebruikt begrip in besluiten over uithuisplaatsing in Nederland en Zweden. Het is echter de vraag of 'het belang van het kind' de werkelijke reden van ingrijpen verwoordt, of dat het slechts een legitimatie biedt voor het ingrijpen in het gezin. Uit dit onderzoek blijkt dat er naast het belang van het kind in elk geval nog vele andere belangen spelen die besluiten beïnvloeden. Daarnaast is 'het belang van het kind' een zeer ruim begrip dat op verschillende manier geïnterpreteerd kan worden. Wat mensen in het belang van het kind achten en in hoeverre het belang van het kind daadwerkelijk de basis vormt voor het ingrijpen in gezinnen verschilt dan ook tussen beide landen. Ook het antwoord op de vraag in hoeverre een uithuisplaatsing wordt gezien als een acceptabele oplossing in een bepaalde situatie verschilt tussen beide landen. Historische ontwikkelingen, het huidige beleid, de organisatie van de jeugdzorg en opvattingen van betrokkenen spelen hierbij een grote rol.

Jeugdzorg gezinsgericht of kindgericht?

Wanneer we de resultaten van het literatuuronderzoek en het empirisch onderzoek naast elkaar leggen valt op dat in de jeugdzorg in Nederland het belang van het kind automatisch verbonden wordt met het belang van het gezin. Uitgangspunt is dat wanneer je het belang van het gezin dient en het gezin probeert samen te houden het belang van het kind hiermee vanzelfsprekend ook wordt gediend. Het samenhouden van het gezin als hoeksteen van de samenleving lijkt een belangrijk, soms onuitgesproken, doel van Nederlandse interventies in

de jeugdzorg. In Zweden staat het belang van het kind meer op zichzelf, los van het gezin. Een kind uit een moeilijke gezinssituatie halen lijkt daardoor in Zweden makkelijker gerechtvaardigd te worden. Je komt hiermee immers tegemoet aan het belang van het kind. In Nederland, waar het idee dat het kind het beste af is bij zijn eigen ouders veel dieper ingebed is in de jeugdzorg en daarbuiten, lijkt ingrijpen in het gezin, door een kind bijvoorbeeld uit huis te plaatsen, veel moeilijker te rechtvaardigen.

De specifieke aandacht voor het kind in Zweden kent zijn oorsprong al in de vroege ontwikkeling van de jeugdzorg. Kinderbescherming diende op de eerste plaats als preventie van kindermishandeling, terwijl in Nederland voorkomen van criminaliteit het belangrijkste doel was. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat ook op dit moment het beschermen van de samenleving in Nederland als een belangrijke taak van de overheid wordt gezien, terwijl in Zweden de taak van het beschermen van kinderen meer wordt benadrukt. Dat de samenleving daarmee ook gebaat is, wordt door de Zweedse respondenten eerder gezien als een positieve bijkomstigheid, dan als een taak op zich.

De huidige wetgeving van beide landen verschilt ook op een aantal punten die de gerichtheid op het kind of op het gezin als geheel benadrukken. De Nederlandse wetgeving geeft bijvoorbeeld veel duidelijker de voorkeur aan voor vrijwillige hulpverlening en voor hulpverlening in de thuissituatie. In de praktijk betekent dit vaak werken met het hele gezin. De Zweedse wet legt niet zozeer de nadruk op vrijwillige en ambulante hulp en het met ouders toewerken naar een uithuisplaatsing kan dus ook een doel van interveniëren zijn. Zweden kent daarnaast meer juridische mogelijkheden om op te komen voor de specifieke rechten van het kind, zoals de mogelijkheden informatie te verzamelen, ook tegen de wil van ouders, het verbod op slaan en de meldingsplicht. Deze mogelijkheden zijn in Nederland beperkter, hoewel er de discussie over het invoeren van een meldingsplicht en een verbod op slaan met vlagen wel opspeelt. Naast deze verschillen in beleid, speelt het verschil in interpretatie en invulling van de wet ook een belangrijke rol in de besluitvorming.

Gevolg van de gerichtheid op het gezin is dat ouders in Nederland een belangrijke rol toebedeeld krijgen in de hulpverlening aan en bescherming van kinderen. Uit de literatuurstudie, maar ook uit de interviews blijkt hoe in Nederland wordt geprobeerd via ouders het belang van het kind te dienen. Samenwerking met ouders is een belangrijk speerpunt, waarbij veel aandacht wordt besteed aan het winnen van het vertrouwen van ouders. Dit maakt de taak van de gezinsvoogd wel tot een heel moeilijke. Zij worden geacht op te komen voor het belang van kinderen, terwijl samenwerking met ouders en werken met het hele gezin belangrijke uitgangspunten zijn in de huidige Nederlandse jeugdzorg, ook bij de bureaus Jeugdzorg. Deze taken zijn soms moeilijk verenigbaar voor de Nederlandse gezinsvoogd die opereert in een gedwongen kader. Ouders lijken te worden gezien als medestanders die niet gediskwalificeerd mogen worden. Termen als kindermishandeling worden bijvoorbeeld niet graag gebruikt door Nederlandse respondenten. Ook het verbod op slaan kent onder de Nederlandse respondenten weinig voorstanders. Een groot bezwaar is dat ouders die hun kinderen slaan niet gestraft maar ondersteund moeten worden. Daarnaast lijken de Nederlandse respondenten bij het invoeren van een dergelijke wet de nuance te missen die zij zelf in hun kijk op gezinnen hebben. Veel gezinsvoogden investeren geruime tijd in het verkrijgen van toestemming van ouders voor het opvragen van informatie. Het gebrek aan mogelijkheden zonder toestemming van ouders informatie te verzamelen is volgens veel respondenten een struikelblok. Aan de andere kant

blijkt dat zij vinden dat hulpverleners wel moeten kunnen aantonen waarom ze die informatie nodig hebben en dat gezinnen daarin beschermd moeten worden. Uit de literatuur en de reacties van kinderrechters blijkt echter dat gezinsvoogden veel meer rechten hebben dan ze zelf denken, al staan deze niet altijd heel expliciet in de wet genoemd. Samenwerking met ouders wordt door de Zweedse respondenten weinig genoemd. Het kind is duidelijk het vertrekpunt voor verdere interventies. Ouders worden wel betrokken bij de hulpverlening, zo blijkt. Maar er wordt weinig expliciet stilgestaan bij de wensen en gevoelens van ouders en de samenwerking met hen. In tegenstelling tot de Nederlandse respondenten, staan zij voorbeeld helemaal achter hun wet die slaan verbiedt omdat deze ouders een grens aangeeft en de houding ten aanzien van mishandeling bepaalt. Ook in de informatieverzameling wordt niet heel veel aandacht besteed aan de wensen van ouders. De Zweedse respondenten geven wel aan dat ouders ook zelden problemen hebben met het opvragen van informatie.

In Nederland worden gezinnen bijna per definitie gezinsgericht benaderd en behandeld. Dit betekent dat er hulp wordt ingezet in de thuissituatie en dat er veel wordt geïnvesteerd in het voorkomen van een uithuisplaatsing. Hoe de Zweedse respondenten problemen in gezinnen benaderen hangt sterk af van de problematiek en de leeftijd van de jeugdige. Zowel in de literatuurstudie als in het empirisch onderzoek komt het onderscheid naar voren dat in Zweden wordt gemaakt tussen gezinsproblemen en kindproblemen naar voren. De wet geeft aan dat een gedwongen uithuisplaatsing kan plaatsvinden omdat problemen met de jeugdige zelf dit vereisen of omdat gezinsproblemen een uithuisplaatsing noodzakelijk maken. Een gezinsprobleem blijkt echter niet per definitie gezinsgericht benaderd te worden en vice versa. Uit de interviews blijkt dat er soms zelfs meer begrip is voor de moeilijke taak van ouders wanneer er een probleem is met hun kind, wat leidt tot het inzetten van hulp en ondersteuning, terwijl gezinsproblemen eerder een uithuisplaatsing tot gevolg hebben. Ondanks dit onderscheid blijkt uit zowel de literatuurstudie als het empirische onderzoek dat de meeste problemen in gezinnen in Zweden toch kindgericht benaderd worden.

In beide landen is er een drempel een kind uit huis te plaatsen. Er wordt lang gewacht met aanvraag voor uithuisplaatsing. Dit heeft in beide landen echter verschillende redenen. In Zweden is de wet en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een aanvraag te kunnen indienen vooral het uitgangspunt, ondanks dat uit de wet niet duidelijk de voorkeur blijkt voor het bieden van hulp in de thuissituatie. In Nederland lijken morele bezwaren en de voorkeur voor het samenhouden van het gezin de belangrijkste reden lang te wachten met het aanvragen van een uithuisplaatsing. Zoals eerder besproken wordt er veel geïnvesteerd in de relatie met ouders en het werken met het gezin als geheel, waar mogelijk in de thuissituatie.

Opvallend is dat alle Nederlandse respondenten vinden dat een kind beter kan opgroeien bij ouders die het wellicht niet helemaal goed doen, tegen de helft van de Zweedse respondenten, die een kind in dat geval liever ziet opgroeien in een pleeggezin. Of uithuisplaatsing wordt gezien als een noodzakelijk kwaad of als een zinvolle vorm van interveniëren lijkt sterk samen te hangen met gerichtheid op het kind of gerichtheid op het gezin. Logisch gevolg van het voorgaande is dat in Nederland het gezin als geheel het doel van interventies is. Dit blijkt ook uit de mogelijkheden aan ambulante hulp en semi-residentiële hulp en de nadruk die de Nederlandse respondenten leggen op de mogelijkheden aan hulp in de thuissituatie. De residentiële zorg staat daarbij al geruime tijd in een slecht daglicht, zoals blijkt uit de literatuur, maar ook uit de reacties van de respondenten. Residentiële instellingen hebben te weinig capaciteit, waardoor er lange wachtlijsten zijn, jeugdigen veel worden overgeplaatst en

vaak niet daar terechtkomen waar zij het beste geholpen kunnen worden. Het uit huis plaatsen van een jeugdige blijkt moeilijk te rijmen met de aandacht voor het gezin als geheel en de samenwerking met ouders. In Zweden is het aanbod aan residentiële plekken, pleeggezinnen meegerekend, nog vrij uitgebreid en daarnaast is er een vrij uitgebreid aanbod aan (vrijwillige) contactpersonen en contactgezinnen. Structurele ambulante hulpvormen zijn er juist erg weinig. Ook al komt het niet expliciet uit de interviews naar voren, er lijkt om voorgaande reden in Zweden makkelijker voor een tijdelijke uithuisplaatsing te worden gekozen dan in Nederland. Jeugdigen brengen vaak wekelijks of tweewekelijks een weekend door bij hun contactgezin, waardoor de drempel voor zowel ouders als hulpverleners wellicht lager ligt, een jeugdige wat langer in een contactgezin te laten verblijven wanneer het in de thuissituatie escaleert. Uithuisplaatsing lijkt een passend middel te zijn in de Zweedse aandacht voor het belang van het kind. Gezien de beschikbaarheid van residentiële plekken, waaronder pleeggezinnen, is de jeugdzorg ingericht op, tijdelijke, uithuisplaatsingen. Tegelijkertijd maakt de beschikbaarheid van plekken het kiezen voor een uithuisplaatsing wellicht makkelijker.

Opvoeding en kindbescherming in het publieke domein?

Er bestaat een voortdurende spanning over de mate waarin de overheid en burgers het recht hebben te interveniëren in gezinssituaties. Zoals Vinnerljung en Hessle (1999) aangeven heeft het gezinsbeleid in Zweden voortdurend een hoge plek op de politieke agenda weten te handhaven. De inmenging van de overheid in het gezinsleven was ook vrij groot vanwege de taak van de gemeentelijke welzijnscommissies die besluiten namen ten aanzien van interventies in gezinnen. Daarnaast heeft de overheid geïnvesteerd in het bevorderen van de solidariteit tussen burgers. Het is aannemelijk dat dit alles de drempel tot inmenging van de overheid in het gezinsleven heeft verlaagd. In Nederland is de greep van de overheid op het gezinsleven juist steeds erg beperkt geweest. De aanwezigheid van veel verzuilde organisaties heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Maar ook voor deze verzuilde organisaties was ingrijpen in gezinnen geen sinecure, zoals blijkt uit de moeite die deze organisaties zich betrachten hun handelingen steeds te legitimeren.

Dat opvoeding en bescherming van kinderen in Zweden veel meer deel uitmaakt van het publieke domein dan in Nederland lijkt in de literatuur te worden bevestigd. Zweden kent een meldingsplicht voor mensen die uit hoofde van hun beroep met kinderen in aanraking komen, zoals artsen, leerkrachten en leidsters van de kinderdagopvang. Het motiveren van onderlinge solidariteit van burgers zorgt ervoor dat zorg voor kinderen meer in de openbare sfeer komt te liggen. De meldingsplicht geeft een juridisch kader aan deze gezamenlijke zorg voor kinderen. Ook het verbod op het slaan van kinderen, dat in Zweden al in 1979 is ingevoerd, is een voorbeeld van publieke bemoeienis met de opvoeding. Gedwongen ingrijpen wordt zo lang mogelijk uitgesteld, maar wanneer dwang genoodzaakt is betekent dit automatisch een uithuisplaatsing. Wanneer er sprake is van dwang zijn er dus weinig mogelijkheden het gezin bij elkaar te houden, mits een gezamenlijke plaatsing van ouders en kind gerealiseerd wordt. Ook in Nederland wordt gedwongen ingrijpen in gezinnen zo lang mogelijk uitgesteld en wanneer er dwang wordt ingezet is een uithuisplaatsing niet vanzelfsprekend het gevolg. Zelfs met gedwongen hulpverlening is hulp in de thuissituatie een reële optie. Blijkbaar heeft Nederland de tussenstap van een OTS nodig. Ook krijgen andere bemoeienissen van overheid of burgers met gezinnen, zoals een meldingsplicht of specifieke wetgeving die het slaan van kinderen verbiedt, moeilijk voet aan de grond.

Daarnaast is het in Zweden deel van de normale levensloop van kinderen om gebruik te maken van publieke diensten zoals de Social Services. Een goed voorbeeld is de kinderopvang die in Zweden zeer uitgebreid is en waar kinderen al vanaf jonge leeftijd gebruik van maken. Mede hierdoor wordt de opvoeding van kinderen voor een groot deel buiten de muren van het gezin gebracht. In Nederland zijn de mogelijkheden voor kinderopvang nog niet zo uitgebreid als in Zweden, al lijkt de behoefte hieraan wel steeds groter te worden. Opvoeden in Nederland lijkt op dit moment echter een privé-aangelegenheid waar het delen van zorg en inmenging van anderen in het gezinsleven zoveel mogelijk beperkt worden.

Ook uit het empirische onderzoek blijkt dat vooral in Nederland het ingrijpen in het gezin ten behoeve van kinderen nogal wat dilemma's kent. Zoals eerder besproken spelen bij besluiten tot uithuisplaatsing veel morele afwegingen als 'wat geeft mij het recht het kind uit zijn gezin weg te halen', terwijl dergelijke vragen in de afwegingen van Zweedse respondenten zelden naar voren kwamen. Maar ook bij de informatieverzameling komt dit aarzelen van Nederlandse respondenten bij het ingrijpen in gezinnen aan bod. De Zweedse respondenten geven aan recht te hebben op informatie en deze ook te verzamelen. De Nederlandse respondenten lijken meer bezwaren te hebben tegen deze inbreuk in de privacy van het gezin. Het merendeel van de respondenten meent toestemming van ouders hiervoor nodig te hebben en bijna alle respondenten steekt veel energie in het verkrijgen van deze toestemming. Samenwerken met ouders blijft in Nederland een belangrijk uitgangspunt, zelfs als er al sprake is van dwang.

De Nederlandse respondenten hechten grote waarde aan het voorkomen van subjectiviteit. Wellicht dat zij hun ingrijpen in het leven van gezinnen beter kunnen legitimeren naarmate de besluitvoering objectiever is. Opvallend is wel dat de wet die juist een kader kan bieden bij de besluitvoering door de Nederlandse respondenten zo weinig wordt gebruikt. Wellicht dat de kritiek dat de wet te vaag is, de reden hiervoor is. De Zweedse respondenten geven zelf aan dat de besluitvoering erg subjectief is en dat hier ook weinig aan te doen is. Zij proberen subjectiviteit wel te voorkomen door bijvoorbeeld teamoverleg. De wet wordt hier wel als kader gebruikt, als leidraad, maar ook ter legitimering van hun handelen.

Dat de drempel in te grijpen in Nederland hoog is blijkt ook uit de vele stappen die gemaakt worden voordat een uithuisplaatsing wordt ingezet. Eerst komt er een onderzoek van de RvdK. Wanneer zij na onderzoek besluiten dat een OTS moet worden ingezet wordt dit voorgelegd aan de kinderrechter. Wanneer de kinderrechter de OTS toewijst wordt de gezinsvoogd ingeschakeld, die op zijn beurt ook weer op zoek gaat naar informatie. Wanneer de gezinssituatie bedreigend blijft kan deze machtsmiddelen inzetten, maar dit blijkt in de praktijk weinig te gebeuren. Aan een mogelijke uithuisplaatsing gaan al deze stappen dus al vooraf. In Zweden lijken er veel minder stappen aan een uithuisplaatsing vooraf te gaan. De maatschappelijk werkers nemen na onderzoek de beslissing of vrijwillige of gedwongen hulp noodzakelijk is.

Opvoeden is volgens de Zweedse respondenten in eerste instantie een taak van ouders. De Nederlandse respondenten zouden willen dat opvoeden meer een gedeelde taak van ouders, overheid, scholen, sportclubs en anderen uit de omgeving van het kind zou worden. Zij erkennen dat dit echter niet de huidige realiteit is. Wanneer er rechtstreeks naar gevraagd wordt geven respondenten uit beide landen aan dat de bescherming van het kind in eerste

instantie een taak is van ouders. Wanneer zij falen vinden respondenten ingrijpen door de overheid of andere organisaties wel verantwoord. Gezien het voorgaande lijkt het aannemelijk dat ingrijpen vervolgens in Zweden vervolgens sneller gebeurt en makkelijker gerechtvaardigd wordt.

Juridisch of pedagogisch perspectief?

Uit de historie van het ontstaan van de Nederlandse jeugdzorg kwam de spanning tussen het juridische en pedagogische perspectief al aan de orde. Deze spanning werd gevoed door de spanning tussen het particuliere initiatief en de overheid. Aan de ene kant werd het pedagogische perspectief aangehangen door het particuliere initiatief, omdat dat betekende dat jeugdzorg een taak van particulieren zou zijn. Aan de andere kant was er behoefte aan wetgeving en het structureren van de zorg, wat een taak van de overheid was en een meer juridische benadering impliceerde. In Zweden was deze spanning veel minder aanwezig. De overheid had al vrij snel een belangrijke taak in de bescherming van kinderen waardoor een juridisch kader het logische gevolg was. Dit roept de vraag op welk perspectief in beide landen tegenwoordig de overhand heeft.

Uit de vorige subparagrafen bleek al dat de Zweedse overheid ook tegenwoordig een grotere rol in de jeugdzorg speelt dan de Nederlandse overheid. Het juridische kader lijkt zich alleen maar te hebben uitgebreid en een stevige plek te hebben gekregen in het interveniëren in gezinnen. Een groot deel van de Nederlandse jeugdzorg is nog steeds gebaseerd op het particuliere initiatief en dit impliceert de nadruk op het pedagogische perspectief. Weliswaar heeft de overheid veel geïnvesteerd in het structureren van de zorg door financiering en het invoeren en aanpassen van wetgeving, een echte ommekeer lijkt er niet te zijn gemaakt. Tekenend is het feit dat de geïnterviewden in Zweden met het wetboek ter hand de interviewvragen beantwoorden, terwijl de Nederlandse respondenten de wetteksten vaak niet kenden en aangaven te handelen vanuit hun eigen ideeën over het belang van het kind. Hierbij moet worden aangetekend dat maatschappelijk werkers in Zweden en gezinsvoogden in Nederland een andere functie hebben waardoor een verschil zou kunnen bestaan in hoe de wet gehanteerd wordt bij het maken van een afweging ten aanzien van een uithuisplaatsing. Ondanks dat deze functies niet helemaal vergelijkbaar zijn is het toch interessant te kijken naar hoe verschillend beide groepen hun taak invullen. De maatschappelijk werker in Zweden is onderzoeker aan de ene kant en hulpverlener aan de andere. De nadruk lijkt echter te liggen op het onderzoeken en het vinden van bewijs. De Nederlandse gezinsvoogd is hulpverlener, maar bekleedt daarnaast een machtspositie. De nadruk komt echter te liggen op het verlenen van hulp, terwijl de machtspositie eerder een blok aan het been lijkt. Dit bevestigt de aanname dat in de Zweedse jeugdzorg meer gehandeld wordt vanuit een juridisch perspectief en in de Nederlandse jeugdzorg meer vanuit het pedagogische perspectief.

Uit de interviews blijkt dat de Nederlandse respondenten de liefdesband tussen de ouders en het kind en de ondersteunende factoren in het gezin belangrijke redenen zijn een uithuisplaatsing te voorkomen. Zweedse respondenten geven daarentegen veel meer organisatorische en juridische factoren aan zoals beschikbare financiën en mogelijkheden voor bewijsvoering. Ook hieruit blijkt dat de afweging in Zweden gebaseerd is op organisatorische en juridische gronden, terwijl in Nederland meer pedagogische en morele gronden een rol spelen bij de afweging tot uithuisplaatsing. Zweedse maatschappelijk werkers legitimeren hun ingrijpen dan ook aan de hand van de wet, terwijl de Nederlandse gezinsvoogden hun eigen beoordeling van de situatie als uitgangspunt nemen, aangevuld met

visies van andere betrokkenen. Nederlandse respondenten blijken, wellicht als gevolg hiervan, vaak lang te zoeken naar verantwoording voor mogelijk ingrijpen. Dit wordt bemoeilijkt doordat zij geen duidelijke lijst van criteria hebben die zijn hanteren bij deze overweging tot uithuisplaatsing en de verantwoording. Gezinsvoogden maken hierbij ook geen gebruik van een wettelijk kader en moeten uit huis plaatsen van jeugdigen dus legitimeren aan de hand van een eigen invulling van het belang van het kind. Uit huis plaatsen is daardoor een moeilijk te legitimeren interventie.

Nederlandse respondenten willen ingrijpen in gezinnen in eerste instantie ten opzichte van zichzelf verantwoorden voordat verdere verantwoording aan de orde is, terwijl de Zweedse respondenten bij voorbaat erg gericht zijn op de verantwoording aan anderen, zoals de rechter en de Socialnämnd. Zowel de literatuurstudie als het empirische onderzoek leiden tot de conclusie dat de politieke verantwoording in Zweden belangrijker is, terwijl in Nederland de eigen professionele verantwoording een grote rol speelt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het proces dat aan de besluitvorming vooraf gaat. De Zweedse respondenten doen er vanaf het begin alles aan zoveel mogelijk informatie te verzamelen, die als bewijs kan dienen in de rechtszaal. Het verzamelen van informatie is ook een taak, aangezien zij onderzoekers zijn in de cases die zij aangedragen krijgen. De Nederlandse respondenten verzamelen veel informatie om een eigen indruk te krijgen van het gezin. Dit ondanks de veelheid aan informatie die zij vaak bij aanvang van een OTS al krijgen, bijvoorbeeld uit het raadsrapport. Zowel het afleggen van politieke verantwoording als het afleggen van verantwoording aan zichzelf kan dilemma's met zich meebrengen, zo blijkt bijvoorbeeld uit de eigen cases die de respondenten aandragen. De Nederlandse respondenten dragen cases aan waarin zij in een moreel dilemma zaten, terwijl de Zweedse respondenten cases aandroegen waarin zij moeite hadden met bewijsvoering en dus legitimatie van hun ingrijpen aan de hand van de wet.

3.2 *Discussie*

Uit dit onderzoek blijkt hoezeer de geschiedenis, het huidige beleid en de organisatie van de jeugdzorg en de opvattingen van betrokkenen over het ingrijpen in gezinnen in een bepaald land met elkaar verweven zijn. Besluiten over uithuisplaatsing van jeugdigen zijn diep ingebed in een dergelijke landelijke context.

Uit dit onderzoek blijkt dat respondenten in Zweden andere dilemma's ervaren dan de respondenten in Nederland. Dilemma's van de Zweedse respondenten zijn vooral gericht op het rond krijgen van bewijs. De morele bezwaren tegen een uithuisplaatsing lijken bij de Zweedse respondenten veel minder zwaar te wegen dan in Nederland. Het totale gedachtegoed over bescherming van kinderen in Zweden, lijkt een grotere vanzelfsprekendheid in het ingrijpen in gezinnen met zich mee te brengen. Er lijkt in Zweden veel meer dan in Nederland expliciet te worden gekozen voor het kind. De mogelijkheden informatie te verzamelen, het verbod op fysieke bestraffing van kinderen en de meldingsplicht zijn beleidsmatige invullingen van de gerichtheid op het kind. Nederland is veel terughoudender met dergelijke wetten ter bescherming van het kind. Energie steken in het bereiken van overeenstemming met ouders wordt gezien als een veel sterker middel om het kind te beschermen. De vraag is in hoeverre het middel, samenwerken met ouders, het doel, het beschermen van kinderen, soms voorbijstreeft in deze.

Hoewel in Nederland nog een sterke voorkeur heerst voor het werken met het gezin als geheel, lijkt de maatschappelijke opinie onder invloed van de media de laatste tijd te zijn

veranderd. Naar aanleiding van de berichten over bijvoorbeeld de moord op Savanna lijken steeds meer mensen ingrijpen in gezinnen gerechtvaardigd te vinden. Dit legt druk op de overheid om hierop te reageren en zou kunnen duiden op een verandering van perspectief. Er is hernieuwde aandacht voor het invoeren van een meldingsplicht en verbod op fysieke bestraffing van kinderen. De overheid blijft hierin echter terughoudend. Na decennia van discussie is het verbod op fysieke bestraffing van kinderen wel eindelijk een feit. Zo wordt een artikel aan het Burgerlijk Wetboek toegevoegd dat ouders bewust moet maken van de wijze waarop zij grenzen stellen aan hun kinderen en dat een nieuwe norm stelt. De strafbaarstelling van kindermishandeling wordt hiermee echter niet veranderd. De meldingsplicht is een meldcode geworden die ruimte laat aan instellingen om zelf een protocol te maken voor hoe te handelen bij een vermoeden van mishandeling. Melden bij het AMK is in deze regeling nog steeds geen verplichting voor beroepskrachten die met kinderen werken.

Welke invloed het beleid heeft op de invulling van de jeugdzorg en besluiten over uithuisplaatsing is discutabel. De invloed van wetgeving lijkt in Nederland erg gering. De huidige constructies in de jeugdzorg lijken veel meer een gevolg van een soort algemeen maatschappelijk moreel. Dit is deels het gevolg van de verzuiling, waardoor de invulling van de jeugdzorg toch al meer bepaald werd door de particuliere initiatief, dan door het beleid van de overheid. Deze overheid lijkt met beleid eerder te reageren op al bestaande veranderingen in het veld van de jeugdzorg. Een ander reden voor de beperkte invloed van het beleid is de terughoudendheid van de overheid. Van Montfoort (1994) is niet gelukkig met deze keuze.

'De Nederlandse overheid is zeer afhoudend met het reguleren van zowel de kindbescherming als de bestrijding van kindermishandeling met behulp van een wettelijk kader. In plaats van een wettelijk kader tracht de overheid via bestuurlijke maatregelen de praktijk van de instellingen te controleren.'
(Van Montfoort, 1994, p.261)

Het verschil in perspectief, zoals in de vorige paragraaf besproken is, is hieraan te relateren. Het pedagogische perspectief in Nederland impliceert nadruk op pedagogische uitgangspunten bij de beslissing tot uithuisplaatsing, terwijl het juridische perspectief in Zweden de nadruk op juridische uitgangspunten impliceert.

De mogelijkheid kinderen op veel grotere schaal dan in Nederland op te vangen in pleeggezinnen maakt de drempel naar uithuisplaatsing wellicht lager. Maar er valt ook wel wat te zeggen voor het omgekeerde. Misschien is de drempel tot uithuisplaatsing in Zweden wel lager, omdat uithuisplaatsing als een goede optie wordt gezien, en is het aanbod daarop aangepast. In het verlengde hiervan lijkt een uithuisplaatsing in Nederland te worden gezien als het falen van de hulpverlening of zelfs van de hulpverlener. Ook hierin speelt wetgeving een rol. In Nederland ligt in tegenstelling tot in Zweden ook in wetgeving de nadruk op hulpverlening in de thuissituatie.

Zoals in de conclusie werd besproken leggen maatschappelijk werkers in Zweden veel meer politieke verantwoording af voor hun werk. Gevolg hiervan is dat zij in de wet nagaan welk bewijs zij nodig hebben voor een uithuisplaatsing en hiernaar op zoek gaan. Een dergelijke manier van werken impliceert een weinig objectieve informatieverzameling. Aan de andere kant wordt er veel doelgerichter gewerkt. Wanneer het bewijs geleverd is wordt over een

beslissing tot uithuisplaatsing niet lang meer getwijfeld. In Nederland hebben gezinsvoogden veel meer moeite met het doorhakken van knopen. Aangezien zij veel meer lijken te handelen vanuit niet geëxpliciteerde criteria die zij zelf, al dan niet in overleg met hun team, aanleggen is het veel moeilijker doelgericht te werken. Gevolg is ook dat gezinsvoogden zichzelf veel meer verantwoordelijk houden voor een besluit over uithuisplaatsing. Als een uithuisplaatsing het falen van de hulpverlening, maar ook van de hulpverlener betekent, zou dit verklaren waarom gezinsvoogden zoveel kritiek hebben op hun eigen mogelijkheden als gezinsvoogd. Hierdoor lijken gezinsvoogden in Nederland minder daadkrachtig als het gaat om het uit huis plaatsen van jeugdigen.

Dat opvattingen, beleid en organisatie van de jeugdzorg historisch bepaald zijn wordt in dit stuk bevestigd. Een blik op de geschiedenis en de ontwikkeling van de jeugdzorg en het ingrijpen in gezinnen in beide landen geeft een andere kijk op huidige constructies. Blijkbaar is er sprake van een gecompliceerde beïnvloeding van historie, huidige opvattingen, beleid en organisatie. Het kader waarin beslissingen tot uithuisplaatsing zijn ingebed leidt tot enkele belangrijke verschillen tussen Nederland en Zweden. Het voorgaande laat zien dat het één niet beter is dan het ander. Het is juist interessant deze verschillen in overwegingen te zien tegen de achtergrond van het historische, organisatorische, juridische en maatschappelijke kader.

4 Evaluatie

In dit hoofdstuk zal een korte evaluatie van het onderzoek plaatsvinden. Hierbij is aandacht voor het definitieve product, alswel het proces dat daaraan vooraf ging. Deze evaluatie dient als reflectie op het onderzoek en het eigen handelen van de onderzoeker, en waar mogelijk ter verbetering van volgende onderzoeken.

4.1 *Procesevaluatie*

Het voorbereiden, uitvoeren en rapporteren van dit onderzoek is een leerproces geweest in het kader van de afstudeerfase Algemene Sociale Wetenschappen. Vooral het schrijven van een onderzoeksopzet is niet gemakkelijk geweest. Dit had vooral te maken met de beperkte kennis over de Zweedse situatie in de jeugdzorg. Om die reden was het moeilijk hypothesen en een probleemstelling te formuleren. Na literatuuronderzoek en enkele verdiepende gesprekken met deskundigen heeft de onderzoeksopzet steeds meer vorm gekregen.

Sommige fasen van het onderzoek zijn positiever verlopen dan verwacht, zoals het werven van respondenten. Het bereiken van zowel de Nederlandse en Zweedse beoogde respondenten via contactpersonen is goed gelukt. Ook de bereidwilligheid om mee te werken aan het onderzoek was groter dan verwacht. Het was hierdoor mogelijk voldoende interviews af te nemen. De interviews waren erg uitgebreid en gaven soms teveel of onnodige informatie, waardoor veel van de informatie daarna moest worden gereduceerd. Onervarenheid van de onderzoeker met het interviewen en de angst te weinig informatie te verzamelen of de interviews teveel te sturen speelde hierbij een rol. Dit heeft extra werk opgeleverd, maar geen invloed gehad op het resultaat van dit onderzoek. Een kanttekening die geplaatst moet worden is dat het doen van interviews in het Engels, voor zowel de onderzoeker als de Zweedse respondenten niet de voertaal, beperkte invloed heeft gehad op de resultaten. Vanwege het gebruiken van een niet-eigen taal kunnen er taal- en interpretatiefouten zijn gemaakt. Daarnaast is er een verschil ontstaan in de hoeveelheid informatie die verzameld is met de interviews. Ondanks dat de interviews in beide landen even lang duurden, zijn de Zweedse interviews tekstueel korter dan de Nederlandse. Dit heeft vooral te maken met de moeilijkheden die de Zweedse respondenten hadden zich uit te drukken in een vreemde taal.

Het vinden van literatuur was niet gemakkelijk. Over de Nederlandse situatie was voldoende literatuur, maar Engelstalige literatuur over de Zweedse situatie was veel minder makkelijk te vinden. Juist omdat dit onderzoek vanuit het Nederlandse referentiekader is uitgevoerd was uitgebreide informatie over de Zweedse situatie belangrijk. Het uitvoeren van het onderzoek in Zweden zelf heeft bijgedragen aan de kennis over en inzicht in de Zweedse situatie. Ook is op dat moment aanvullende informatie verzameld voor de literatuurscriptie. Ter compensatie zijn er meer (voor)interviews geweest met deskundigen. Op die manier is de verhouding tussen literatuur over de Nederlandse en de Zweedse situatie in evenwicht geraakt. Daarnaast heeft het verblijf van de onderzoeker in Zweden een positieve invloed op het begrijpen van de Zweedse jeugdzorg. Vanuit het Nederlandse referentiekader was het vooraf soms moeilijk een voorstelling te maken van de Zweedse jeugdzorg en beweegredenen van hulpverleners. Verblijf in het land, deelnemen aan het maatschappelijke leven en gesprekken met respondenten in hun eigen werkomgeving hebben meer zicht op de situatie gegeven en dragen bij aan de helderheid van dit onderzoek.

Het verwerken en analyseren van de gegevens was een moeilijk en langdurig proces. Het verkrijgen van grip op dergelijke uitgebreide interviews en het bewaken van objectiviteit zijn hierbij aandachtspunten geweest. Op basis waarvan informatie geselecteerd en geordend is, is daarom uitgebreid beschreven in hoofdstuk 1 van het empirisch onderzoek.

Mede vanwege de uitgebreidheid van het onderzoek in Nederland en Zweden heeft het hele proces van voorbereiden, uitvoeren en rapporteren van dit onderzoek langer geduurd dan verwacht. Dit is de resultaten echter ten goede gekomen.

4.2 Productevaluatie

Het is zowel een valkuil als een voordeel dat er nog weinig vergelijkend onderzoek is gedaan tussen Nederland en Zweden als het gaat om besluitvorming ten aanzien van uithuisplaatsing van jeugdigen. Enerzijds levert dit mogelijkheden om het onderzoek vrij breed op te zetten om een algemene indruk te krijgen van mogelijke verbanden tussen besluitvorming en het landelijke kader, zoals dat in dit onderzoek gedaan is. De valkuil is dat de informatie zo algemeen is dat deze eigenlijk te weinig bijdraagt aan de wetenschappelijke kennis. Met dit onderzoek is getracht het midden te vinden tussen een brede opzet en het verkrijgen van voldoende, interessante resultaten. Aangezien het een eerste verkenning betreft zullen er tevens aanbevelingen worden gedaan voor verder onderzoek (zie paragraaf 4.3).

De resultaten van dit onderzoek zijn beperkt generaliseerbaar, gezien het beperkte aantal respondenten. Aangezien er veel individuele verschillen zijn tussen respondenten is generalisatie moeilijk. Hiertegenover staat echter dat voor dit onderzoek bewust respondenten uit verschillende regio's en van verschillende werkplekken zijn gekozen. Dat dit heeft geleid tot enkele overlappende uitkomsten maakt inhoudelijke generalisatie mogelijk. Om statistisch te kunnen generaliseren is verder kwantitatief onderzoek nodig.

Het selecteren en ordenen van informatie was een moeilijk proces. In hoeverre andere onderzoekers de resultaten op eenzelfde manier zouden omschrijven is onduidelijk, omdat er geen gebruik gemaakt is van onderzoekerstriangulatie. Keuzes voor het selecteren, ordenen en beschrijven van de resultaten zijn daarom zoveel mogelijk geëxpliciteerd en verantwoord.

Dit onderzoek levert resultaten die voor zowel Nederland als Zweden interessant kunnen zijn. Ondanks dat er zoveel mogelijk is geprobeerd de situaties en achtergronden van beide landen te belichten, moet de kanttekening worden geplaatst dat het onderzoek vanuit een Nederlands kader is uitgevoerd. Voor beide landen kan dit vergelijkende onderzoek op de eerste plaats meer inzicht geven in de overwegingen en achterliggende opvattingen bij uithuisplaatsingen van jeugdigen in eigen land en de relatie met het, historisch bepaalde, landelijke kader van beleid en organisatie. Dit kan uitvoerenden, zoals maatschappelijk werkers en gezinsvoogden, laten reflecteren op hun handelen. Daarnaast geeft het beleidsmakers zicht op de invloed van vroegere ontwikkelingen, heersende opvattingen en het huidige beleid en de organisatie op beslissingen over uithuisplaatsingen. De resultaten kunnen betrokkenen, zowel hulpverleners, beleidsmakers, wetenschappers en andere geïnteresseerden, bewust maken van de invloed van dit kader, waardoor het wellicht mogelijk is af en toe over ons eigen kader heen te kijken en te zien welke andere opties er zijn.

4.3 Suggesties voor verder onderzoek

Dit onderzoek werpt een breed licht op hoe een landelijk kader invloed heeft op beslissingen over uithuisplaatsing van jeugdigen. In hoeverre er daadwerkelijk eerder tot een

uithuisplaatsing wordt besloten en of er in Zweden bijvoorbeeld meer uithuisplaatsingen plaatsvinden is onduidelijk. Verder, kwantitatief onderzoek, zou hierover meer duidelijkheid kunnen verschaffen.

Daarnaast zou het wellicht interessant zijn vergelijkend onderzoek uit te voeren waarbij ook medewerkers van de RvdK betrokken worden. De maatschappelijk werkers in Zweden lijken taken uit te voeren die in Nederland verdeeld zijn over gezinsvoogden en medewerkers van de RvdK. Hun perceptie op overwegingen bij uithuisplaatsing en de rol van bewijsvoering zou een waardevolle aanvulling kunnen zijn op dit onderzoek.

Literatuurlijst

1. Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (1995).
Basisboek kwalitatief onderzoek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek.
Houten: Educatieve Partners Nederland.
2. Berben, E. & Konijn, C. & Verheij, F. & Donker, M. (1997).
Recht van overpad: onderzoek naar het domein van de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de grensvlakken met de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming.
Rotterdam: Erasmus Universiteit.
3. Berge, I. ten. (1998). Beslissen over ingrijpende maatregelen in de jeugdbescherming.
In H.E.M. Baartman & J.H.A.M. Janssens (red.), *Werken met risico's: jeugdhulpverlening en jeugdbescherming* (pp.79-89).
Houten: BSL.
4. Berge, I. ten (1998).
Besluitvorming in de kinderbescherming.
Delft: Eburon.
5. Bouw, T. & Dijk, L. van (2002).
Verantwoord beslissen: besluitvorming binnen de gezinsvoogdij.
Amsterdam: SWP.
6. Copernicus groep (2003).
Voogdijnota: voogdij, waarborgen voor geborgenheid. Visiedocument.
Copernicus groep.

7. Dam, C. van & Haaf, N. ten (1999).
Besluitvorming bij uithuisplaatsing: een evaluatieonderzoek naar het functioneren van een instrument om de kwaliteit van besluitvorming bij uithuisplaatsing te verbeteren.
Utrecht: SWP.
8. Depanfilis, D. & Scannapieco, M. (1994).
Assessing the Safety of Children at Risk of Maltreatment: Decision-Making Models.
Child Welfare League of America, vol. LXXIII, number 3, 229-245.
9. Eijgenraam, K. & Konijn, C. (2004). Bureau Jeugdzorg: poortwachter van de jeugdzorg.
In A.J.M. Bonnet-Breusers, R.A. Hirasing, K. Hoppenbrouwers, H.B.H. Rensen, M.M. Wagenaar-Fischer (red.), *Praktijkboek jeugdgezondheidszorg I, 1.1* (pp. 1-13).
Maarssen: Elsevier.
10. Eijgenraam, K. & Steege, M. van der & Metselaar, J. (2003).
Beslissen in het Bureau Jeugdzorg: bronnenstudie voor het project Ontwikkeling Samenhangend Instrumentarium.
Utrecht: NIZW Jeugd.
11. George, V. & Taylor-Gooby, P. (1996).
European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle.
Londen: Macmillan press.
12. Gilbert, N. (1997).
Combatting Child Abuse: International Perspectives and Trends.
New York: Oxford University Press.
13. Gould, A. (2001).
Developments in Swedish social policy: resisting Dionysus.
Hampshire: Palgrave.

14. Hart, H. 't & Dijk, J. van & Goede, M. de & Jansen, W. & Teunissen, J. (1998).
Onderzoeksmethoden.
Amsterdam: Boom.
15. Hesse, S. & Vinnerljung, B. (1999).
Child Welfare in Sweden: an overview.
Stockholm University: Department of Social Work.
16. Hetherington, R. & Cooper, A. & Smith, P. & Wilford, G. (1997).
Protecting children: messages from Europe.
Dorset: Russel House.
17. Huizinga, R. (2002).
Zweedse probleemgezinnen steunen op vrijwilligers.
0/25, april 2002, 28-31.
18. Janson, S. (2001).
Children and Abuse: Corporal Punishment and other forms of Child Abuse in Sweden at the end of the second millennium.
Stockholm: Swedish ministry of Social Affairs.
19. Jones, L. (1993).
Decision Making in Child Welfare: a Critical Review of the Literature.
Child and Adolescent Social Work Journal, vol. 10, number 3, 241-262.
20. Knorth, E.J. (1998).
You can't always get what you want... a Selective Review of Studies on Child Placement and Decision Making.
International Journal of Child & Family Welfare, 2, 115-134.

21. Knorth, E.J. (1991).
Besluitvorming over plaatsing en opname in de jeugdhulpverlening: een gecompliceerde en ondergewaardeerde taak.
Jeugd en samenleving, 10, 619-628.
22. Knorth, E.J. (1995).
Besluitvorming over uithuisplaatsing in de jeugdzorg.
Kind en Adolescent, 16, 2, 64-87.
23. Knorth, E. J. & Pijnenburg, H.M. (1995).
Besluitvorming in de jeugdzorg: een introductie.
Kind en Adolescent, 16, 2, 59-63.
24. Kohnstamm, D. (2002).
Ouders mogen hun kroost wel/niet slaan.
Pedagogiek in Praktijk, april 2002, 22-27.
25. Kooijman, K. & Berge, I. ten & Oostveen, A. (2003).
Fysieke bestraffing van kinderen: een inventarisatie van wettelijke verboden in vier Europese landen.
Utrecht: NIZW.
26. Lennings, C. (2002).
Decision Making in Care and Protection: the Expert Assessment.
Australian e-Journal for the Advancement of Mental Health, vol. 1, 2, 1-13.
27. Lieshout, M. van (2003).
Op pad met de Raad voor de Kinderbescherming, deel 1.
0/25, april 2003, 10-17.

28. Madge, N. (1994).
Children and Residential Care in Europe.
Londen: National Children's Bureau.
29. Matthijs, M. & Vincken, M. (1997).
De zorg voor de jeugd: jeugdzorg in vogelvlucht.
Utrecht: NIZW.
30. Ministerie van Justitie & Ministerie van VWS (2003).
Informatiebrochure Wet op de Jeugdzorg.
Den Haag: Ministerie van justitie, Ministerie van VWS.
31. Ministerie van Justitie & Ministerie van VWS (2002).
Voortgangsrapportage 2003-2006.
Den Haag: Ministerie van VWS & Ministerie van Justitie.
32. Ministerie van Justitie (1999).
Pedagogische Criteria Jeugdbescherming.
Den Haag: Ministerie van Justitie.
33. Ministerie van VWS (2003).
Omgang met cliëntgegevens in de jeugdzorg: over dossiervorming, inzage en verstrekken van cliëntgegevens.
Den Haag: Ministerie van VWS.
34. Montfoort, A. van (1994).
Het topje van de ijsberg: kinderscherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief.
Utrecht: SWP.

35. NIZW (2001).
De organisatie van het jeugdbeleid: een internationale verkenning.
Utrecht: NIZW, International Centre.
36. NIZW (2002).
Inventarisatie: jeugdzorgstructuren en –systemen in vijf Europese landen.
Utrecht: NIZW, International Centre.
37. Nijnatten, C. van (1986).
Moeder justitia en haar kinderen: de ontwikkeling van het psycho-juridisch complex in de kindbescherming.
Lisse: Swets & Zeitlinger.
38. Nygren, L. & Soydan, H. (1997).
Social Work Research and its Dependence on Practice.
Scandinavian Journal of Social Welfare, 6:00-00, 1-8.
39. Olsson, E. & Ljunghill, J. (1997).
The Practitioner and ‘Naïve Theory’ in Social Work Intervention Processes.
British Journal of Social Work, Vol. 27, 931-950.
40. Regeringskansliet (1999).
This is the Ministry of Health and Social Affairs.
Stockholm: Regeringskansliet.
41. Rispens, J. (1995).
Besluitvorming en professionele hulpverlening: enkele kanttekeningen.
Kind en Adolescent, 16, 2, 145-151.
42. Sallnäs (2000).
Barnavårdens institutioner: Framväxt, ideologi och struktur.
Stockholms Universitet: Rapport i socialt arbete nr 96.

43. Snijders, J. & Suidman, D. (2003)
Steek je nek eens uit. 0/25's praktische cursus samenwerken - les 2.
0/25, december 2003, 40-41.
44. Social Styrelsen.
The Social Services Act (Socialtjänstlagen): what are your rights after 1 January 2002?
Stockholm: Socialstyrelsen.
45. Social Styrelsen (2002).
Barn och unga-insater år 2001. Children and young persons subjected to measures 2001. Measures under the Social Services Act and the Care of Young Persons Act.
Stockholm: Socialstyrelsen, Sveriges officiella statistik. Socialtjänst 2002:7.
46. Steerneman, W.J.P.J.M. & Pelzer, H.J. & Bruyn, E.E. J. de (1993).
Van impliciete kennis naar expliciete criteria: De Heerlense Ernst Taxatie Schaal (HETS).
Tijdschrift voor orthopedagogiek, 32, 444-454.
47. Sundell, K. & Vinnerljung, B. & Ryburn, M. (2002).
Social workers' attitude towards Family Group Conferences in Sweden and the United Kingdom.
International Journal of Child & Family Welfare, 1-2, 28-39.
48. Sundell, K. (1997).
Child-care personnel's failure to report child maltreatment: some Swedish evidence.
Child Abuse & Neglect, vol. 21, 1, 93-105.

49. Tops, D. (2001).
A society with or without drugs? Continuity and change in drug policies in Sweden and the Netherlands.
Lund: Kfs AB.
50. Vinnerljung, B. (1996).
Fosterbarn som vuxna: Foster Children as Adults.
Lund studies in social welfare.
51. Weightman, K. & Weightman, A. (1995).
“Never right, never wrong”: Child welfare and social work in England and Sweden.
Scandinavian Journal for Social Welfare, 4, 75-84.
52. Wel, van F. (1999). Een eeuw interventieperspectieven op gezinnen met meervoudige problemen.
In C. Brinkgreve & P. van Lieshout (red.), *Geregelde gevoelens* (pp.21-39).
Maarssen: Elsevier/ De Tijdstroom.
53. Wel, F. van & Abma, R. (2003).
Cultuur, Zorg en Welzijn: reader sociale interventies ASW en collegestof.
Universiteit Utrecht.
54. Wildeboer Schut, J.M. & Vrooman, J.C. & de Beer, P.T. (2000).
De maat van de verzorgingsstaat: inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen.
Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Wetteksten

55. *Wet op de Jeugdhulpverlening*
Burgerlijk Wetboek
56. *Wet op de jeugdzorg*

57. *Memorie van toelichting op de Wet op de Jeugdzorg*

58. *Social Services Act*

Openbaar gemaakt en gepubliceerd in 2001

59. *The Care of Young Persons (Special Provisions) Act*

Openbaar gemaakt in 1990, met wijzigingen tot en met 1999.

Lezingen en congressen

60. Choy, J. lezing op de nieuwjaarsconferentie van Stichting Trajectum, 2004

61. Quik, N. lezing 'Kinderrechter op afstand', 2003.

62. Symfora-groep en de Centrale Rino-groep, congres 'Morele dilemma's in de jeugdzorg', 2003.

Persoonlijke mededelingen

Interview B. Vinnerljung, 2004.

Interview K. Sundell, 2004.

Interview A. Hollander, 2004.

Lijst met gebruikte afkortingen en Zweedse termen

CWC	Child Welfare Committee
LVU	Lagen om vård av unga (Zweedse wet op jeugdzorg in een gedwongen kader)
SoL	Socialtjänstlagen (Zweedse wet op zorg in een vrijwillig kader)
AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
BJZ	Bureau Jeugdzorg
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
OTS	Ondertoezichtstelling
ZTO	Zorgtoewijzingsteam
Socialnämnd	Een sociale welzijnscommissie die vertegenwoordigd wordt door politici die door de burgers gekozen worden. Zij hebben beslissingsbevoegdheid op veel terreinen, zoals de jeugdzorg.
Nämndemännen	Deze mensen worden door het volk gekozen om rechtszittingen bij te wonen en hun stem uit te brengen.
Länsrätten	De rechtbank waar uithuisplaatsingen onder de LVU aangevraagd kunnen worden.
Kammarrätten en Regeringsrätten	Dit zijn twee hogere rechtbank waar besluiten over LVU aangevochten kunnen worden.
Länsstyrelsen	Raad die toezicht houdt op de jeugdzorg op gemeentelijk en provinciaal niveau.

Bijlagen

Kelly

Kind

Kelly is een meisje van 3 jaar. Het is een stil meisje dat erg passief overkomt. Kelly speelt bijna niet. Ook praat ze bijna niet. Ze is erg in zichzelf gekeerd en gaat haar eigen gang.

Gezinssituatie

Beide ouders zijn in het gezin aanwezig. Moeder heeft nog drie oudere dochters uit eerdere relaties. Bij alledrie deze dochters is er hulpverlening ingeschakeld omdat de ontwikkeling van hen gevaar liep. De oudste dochter is uit huis geplaatst en de twee jongere meiden en Kelly wonen nog thuis.

Ouders

Moeder maakt zich veel zorgen over Kelly. Kelly is volgens moeder vaak ziek en koortsig. Moeder zegt dat Kelly regelmatig blaasontstekingen heeft en ze is hiervoor al bij verschillende artsen geweest. Op verschillende momenten hebben artsen ook daadwerkelijk een ontsteking kunnen vinden en hebben hiervoor medicatie voorgeschreven. Wanneer de arts later aangeeft dat de blaasontsteking genezen is en de medicatie gestaakt kan worden blijft moeder volhouden dat Kelly nog steeds ziek is en medicatie nodig heeft. Deze blijft moeder haar dan ook geven totdat zij denkt dat het over is. Wanneer een arts niet bevestigt wat moeder denkt, gaat moeder met Kelly naar een andere arts. Zo zijn zij al bij veel verschillende artsen en veel verschillende ziekenhuizen geweest.

Kelly slikt eigenlijk voortdurend verschillende medicijnen. Naast de opeenvolgende blaasontstekingen maakt moeder zich zorgen over Kelly's stofwisseling. Zij heeft volgens moeder ongewone ontlasting, soms obstipatie en soms diarree. Moeder geeft Kelly hiervoor medicatie, zoals laxerende tabletten, ook wanneer dit niet door artsen wordt voorgeschreven. Vader lijkt in dit alles geen rol te vervullen. Vader is weliswaar in huis aanwezig, maar moeder is degene die zich bekommert over Kelly's gezondheid en de opvoeding.

Hulpverlening

Er is al veel hulpverlening in het gezin geweest. Deze was gericht op de oudere dochters en de ouders. Sinds een jaar is er hulpverlening voor Kelly. Zij is geplaatst in een gespecialiseerde dagopvang en de ouders worden begeleid door de maatschappelijk werkster van deze dagopvang.

Zij heeft contact gehad met de artsen en er rijst een sterk vermoeden dat moeder bepaalde medische klachten van Kelly verzint of aandikt. Het lijkt er zelfs op dat moeder Kelly soms opzettelijk ziek maakt om vervolgens met haar naar een arts te gaan om deze te overtuigen van Kelly's ziek zijn.

Sinds er hulpverlening is voor Kelly lijkt het iets beter te gaan met haar. Kelly is wat vrolijker en meer open in het contact met leeftijdsgenootjes en volwassenen. Ook praat ze een stuk beter en meer. De situatie thuis is echter weinig veranderd. Moeder is nog steeds erg gefocust op de gezondheid van Kelly en gaat nog steeds van arts naar arts. Het is moeilijk hier met moeder over te praten omdat zij een gesprek hierover steeds afweert. Wanneer de maatschappelijk werkster aangeeft hierover te willen praten en een afspraak maakt, komt moeder vervolgens twee keer niet opdagen.

Rick

Kind

Rick is een jongen van 15 jaar. Hij weigert naar school te gaan en heeft weinig contact met leeftijdsgenoten. Wel heeft hij regelmatig contact met een groepje oudere jongens. Volgens moeder wordt hij door hen negatief beïnvloed. Moeder heeft Rick al verschillende keren betrappt op vernieling en diefstal. Moeder zegt dat het niet mogelijk is om Rick aan te spreken op dit gedrag. Hij kan echter wel ontzettend groeien van een compliment en positieve aandacht van zijn moeder.

Rick maakt een depressieve indruk en hij spreekt regelmatig over zelfmoord.

Gezinssituatie

Ricks vader is overleden na een suïcide toen Rick 10 was. Drie jaar daarna is moeder gaan samenwonen met haar huidige partner. Moeder heeft nog twee oudere dochters die beiden zelfstandig wonen. Na verschillende ruzies is er geen contact meer tussen moeder en haar dochters. Ook Rick heeft geen contact met zijn zussen.

Ouders

Moeder heeft schuldgevoelens over de suïcide van haar man. Tot maanden, zelfs jaren daarna was moeder zo met haar eigen verdriet bezig dat ze geen aandacht had voor Rick en zijn emoties. Moeder was in die periode prikkelbaar en schold veel op Rick, ook wanneer er geen directe aanleiding was. Moeder vindt het nog steeds moeilijk om te praten over de suïcide van haar man en dit gebeurt dan ook nooit.

Sinds moeder haar huidige partner heeft ontmoet gaat het weer beter met haar. Ze ondernemen veel leuke dingen samen. Rick ging wel eens mee, maar tegenwoordig niet meer. Moeder zegt dat Rick het toch maar verpest door zijn negatieve gedrag.

Moeder geeft aan de opvoeding van Rick heel zwaar te vinden. Ze heeft het gevoel dat ze geen gezag meer over hem kan uitvoeren. Rick gaat zijn eigen gang. Regelmatig zijn er conflicten tussen moeder en Rick. Dit gebeurt met name wanneer moeder probeert met Rick te praten over zijn negatieve gedrag. Rick heeft daar geen zin in en zegt dat moeder zich daar niet mee moet bemoeien. Hij reageert boos en scheldt en schreeuwt dan naar moeder. Toen Rick pas voor de zoveelste keer brutaal tegen haar was heeft ze hem een klap gegeven. Hier had ze achteraf spijt van, maar dit heeft ze niet tegen Rick gezegd.

Moeder zet zich erg in voor de scholing van Rick. Ze merkt dat het op deze school niet goed gaat met Rick en dat hij overvraagd wordt. Ze is nu hard op zoek naar een passende school. Moeder is erg onzeker over haar rol als ouder. Ook bij de opvoeding van haar oudste dochters heeft zij veel problemen ervaren en nu gaat het volgens haar alweer mis. Niemand ziet hoe hard ze haar best doet, zegt ze. Iedereen heeft wel tips over hoe ze het anders zou moeten doen, maar eigenlijk heeft ze daar geen puf meer voor. Haar partner is niet betrokken bij de opvoeding, omdat Rick niet zijn kind is. Moeder staat er eigenlijk helemaal alleen voor.

Hulpverlening

Toen Rick jonger was is er een tijd videohometraining in het gezin geweest. Moeder zegt hier veel van te hebben geleerd. Maar nu Rick ouder is heeft ze niks meer aan de toen geleerde vaardigheden. Op dit moment is er ook een hulpverlener bij het gezin betrokken. Het is de bedoeling wekelijkse gesprekken te hebben met moeder en zoon. Rick is echter niet bereid aanwezig te zijn bij deze gesprekken. Moeder vindt het belangrijk dat hij er wel bij is, maar het lukt haar niet om afspraken met Rick te maken waar hij zich aan houdt.

Kelly

Child

Kelly is a 3 year old girl. She is a quiet girl who makes a very passive impression. Kelly hardly plays. She hardly speaks either. She is really introvert and goes her own way.

Family situation

Both parents are present in this family. Mother has three daughters from previous relationships. For all three girls child and youth care services have been involved. The oldest daughter has been placed in care. The two younger girls and Kelly still live at home.

Parents

Mother worries a lot about Kelly. According to mother Kelly is often ill and feverish. Mother says that Kelly often suffers from inflammation of the bladder and she has been to different doctors for this. Several times doctors could really find an inflammation and prescribed medicine. When the doctor later on indicates that the inflammation of the bladder is cured and the medication can be ended, mother continues to insist that Kelly is ill and needs the medication. Mother continues to give her these until she thinks that Kelly is cured. If a doctor doesn't confirm what mother thinks, mother takes Kelly to another doctor. So they have been with a lot of different doctors and different hospitals. Actually Kelly takes different medicines all the time. Besides the successive inflammations of the bladder, mother worries about Kelly's metabolism. According to mother, Kelly has got unusual bowel movement, sometimes constipation and sometimes diarrhoea. Mother gives Kelly medicine for that, like purging pills, even when not prescribed by a doctor.

Father seems to play no part in this all. Although father is present in the house, Mother is the one worrying about Kelly's health and her upbringing.

Child and youth care assistance

There has been a lot of child and youth care assistance in the family. This was aimed at the older daughters and the parents. Since a year there is also assistance for Kelly. She has been placed in specialised day-care and the parents receive support from the social worker from this care-facility.

The social worker has had contact with the doctors and there is a strong suspicion that mother makes up particular medical troubles or exaggerates them.

It even looks like mother sometimes makes Kelly deliberately ill and than takes her to a doctor and convinces him or her that Kelly is ill.

Since there is assistance for Kelly, she seems to have made an improvement. Kelly is a bit more cheerful and more open in the contact with other children and adults. She also speaks a lot better and more. However the situation at home hasn't changed much. Mother is still focussed on Kelly's health and she goes from doctor to doctor. It is difficult to speak with mother about this, because she always avoids conversation about the subject. When the social worker wants to talk about it with mother and makes an appointment, the mother doesn't show up twice.

Rick

Child

Rick is a 15 year old boy. He refuses to go to school and has few contacts with his peers. He does have regular contact with a little group older boys. According to mother Rick is negatively influenced by them. Mother has caught Rick several times on vandalism and burglary. Mother says it is impossible to speak to Rick about his behaviour. Nevertheless Rick grows enormously from a compliment and positive attention from his mother. Rick makes a depressive impression and regularly speaks about suicide.

Family situation

Rick's father died after committing suicide when Rick was 10 years old. Three years later mother's current partner came to live with them. Mother has got two older daughters who both live independently. After several arguments there has been no contact between mother and her daughters. 'Rick neither has contact with his sisters'.

Parents

Mother feels guilty about the suicide of her husband. Up to months, even years later, mother was so busy with her own grief, that she had no attention for Rick and his emotions. Mother was irritable during that period and scolded a lot at Rick, also when there was no direct occasion. Mother still finds it difficult to talk about the suicide of her husband and so this never happens. Since mother has met her current partner she is doing better. They do a lot of nice things together. Rick used to accompany them, but recently he isn't. Mother says that Rick just spoils it because of his negative behaviour.

Mother declares that she finds the upbringing of Rick very difficult. She has the feeling that she has no authority over him. Rick goes his own way. Regularly there are conflicts between Rick and his mother. This happens especially when mother tries to speak with Rick about his negative behaviour. Rick doesn't feel like it and says that mother shouldn't interfere. Then he reacts angry and scolds and yells at mother.

Recently when Rick was cheeky with his mother for the umpteenth time, she slapped him.

Afterwards she regretted it, but she didn't tell Rick that.

Mother fights for Rick's education. She notices that Rick is not doing well at this school and he is being over asked. Now she is trying hard to find a suitable school for him.

Mother is very insecure about her role as a parent. She has also experienced a lot of problems with the upbringing of her oldest daughters and now it goes wrong again.

Nobody sees that she is trying her best, she says. Everybody has got tips about how she should do it differently, but actually she hasn't got energy for that anymore.

Her partner is not involved in the upbringing, because Rick is not his child.

Actually mother has to do it on her own.

Child and youth care assistance

When Rick was younger the family received videohome training for a while. Mother says she learned a lot from it. But now Rick is older she can't use the skills she learned then.

Now again there is a child and youth care worker involved in the family. The intention is to have weekly conversations with mother and son. But Rick is not willing to be present at the conversations. Mother thinks it is important that Rick is present, but she doesn't succeed in making agreements with Rick, which he keeps.

Interview gezinsvoogden

Opbouw

Dit interview zal 1,5 uur duren en wordt opgenomen op cassette. Per casus is er ongeveer een half uur de tijd.

Volgorde:

1. Casus Kelly
2. Eigen casus
3. Casus Rick

Per casus zullen eerst de vragen worden gesteld en vervolgens de stellingen aan bod komen. De vragen zijn niet vaststaand en geven richtlijnen voor het gesprek aan. Omdat het een open interview betreft wil ik juist ingaan op wat je zelf aandraagt.

Vragen voorgelegde casussen

Wanneer er een gezinsvoogd betrokken is bij een gezin is er altijd sprake van een ondertoezichtstelling. Ga er bij de volgende casussen vanuit dat deze OTS al is uitgesproken en dat je als gezinsvoogd bij het gezin betrokken bent en een advies moet uitbrengen over een eventuele uithuisplaatsing.

Inleiding

Wat is volgens jou het probleem in deze casus?

Wie heeft er volgens jou hulp nodig?

Ben je bekend met dit soort casussen?

Informatie & privacy

Ervan uitgaande dat dit de enige informatie is die je hebt, zou je dan nog andere informatie proberen te verkrijgen? Waarom wel of waarom niet?

Bij wie zou je deze informatie opvragen?

Hoe groot acht je, in procenten, de kans dat je deze informatie ook daadwerkelijk krijgt?

Kindermishandeling

Is er volgens jou sprake van kindermishandeling?

Waarom wel, waarom niet?

Zou je als betrokken gezinsvoogd hiervan (de mishandeling) melding maken? Wanneer? Aan wie?

Uithuisplaatsing & belang van het kind

Ben je het eens met een OTS of zou vrijwillige hulpverlening in deze situatie ook voldoende kunnen zijn?

Zou je in dit geval adviseren of beslissen tot een uithuisplaatsing? Welke afwegingen maakt je hierbij? Zo nee, op welk moment zou je wel adviseren tot een uithuisplaatsing?

Wat staat daarover in de wet? Gebruik je de wet bij het nemen van dergelijke beslissingen?

Heb je het gevoel dat de wet je ondersteunt bij het maken van een beslissing? Is de wet duidelijk? Waarom wel of niet en hoe? Is er ruimte voor eigen interpretatie? Teveel of te

weinig, of voldoende? Zullen andere gv andere beslissingen nemen in dezelfde situatie? Vind je dat een probleem?

Ben je van mening dat het belang van het kind in deze situatie geschaad wordt? Op welke manier? Welke rol speelt het belang van het kind bij een advies tot een uithuisplaatsing? Wat acht je in deze situatie in het belang van het kind?

Denk je dat het mogelijk is een uithuisplaatsing te realiseren met medewerking van ouders? Vind je dat belangrijk? Hoe groot acht je, in procenten, de kans op een uithuisplaatsing? Hoe presenteer je dit aan de indicatiecommissie, het zorgtoewijzingsteam en uiteindelijk de kinderrechtter? Hoe moet je je verantwoorden? Denk je dat je verzoek wordt ingewilligd op basis van deze informatie?

Waar gaat het kind waarschijnlijk naar toe bij een uithuisplaatsing? In hoeverre houd je daar rekening mee als je een afweging maakt over een uithuisplaatsing?

Wanneer er geen uithuisplaatsing zou plaatsvinden, welke alternatieven aan hulp zou je dan adviseren? Welk traject zal het gezin dan doorlopen?

Vragen eigen casus

Inleiding

Kun je een korte samenvatting geven van de casus?

Wat was volgens jou het probleem in deze casus?

Wie had er volgens jou hulp nodig?

Was er, volgens jou, sprake van kindermishandeling?

Informatie & privacy

Welke informatie had je toen?

Heb je nog verdere informatie opgevraagd?

Bij wie heb je die informatie opgevraagd?

Heb je de gevraagde informatie ook gekregen?

Had je achteraf gezien meer, minder of andere informatie willen opvragen?

Hoe groot acht je de kans dat je die informatie had gekregen?

Uithuisplaatsing & belang van het kind

Heb je geadviseerd tot een uithuisplaatsing?

Waarom wel, waarom niet? Wat waren de overwegingen en de twijfels?

Welke rol speelde het belang van het kind? Werd het belang van het kind op dat moment geschaad, volgens jou? Hoe heb je dit in je advies meegenomen? Wat was er volgens jou op dat moment in het belang van het kind?

Heb je achteraf gezien het juiste advies uitgebracht?

Waarom wel, waarom niet?

Welke alternatieven waren er?

Wat was de afweging om wel of niet voor deze alternatieven te kiezen?

Welk traject heeft dit gezin doorlopen (voor zover bekend)?

Wat is er uiteindelijk met het kind gebeurd (voor zover bekend)?

Vind je achteraf gezien dat jou advies in het belang van het kind was?

Waarom wel, waarom niet?

Stellingen

De volgende stellingen kunnen beantwoord worden met ja of nee en een korte uitleg.

Casus Kelly

- Kelly kan beter opgevoed door een moeder die wellicht niet altijd handelt in Kelly's belang, dan opgevoed te worden zonder haar moeder.
- In het belang van Kelly zouden hulpverleners moeten kunnen beschikken over alle, voornamelijk medische, informatie, ook wanneer dit het vertrouwen van ouders in hulpverleners schaadt.

Casus Rick

- Het is de taak van de overheid om de maatschappij te beschermen tegen Ricks diefstallen en vernielzucht, ook als dit leidt tot een breuk in het contact tussen Rick en zijn moeder.
- Het is de taak van de overheid om Rick te beschermen tegen zichzelf, gezien zijn zelfmoordgedachten.

Algemeen

- Opvoeden is de verantwoordelijkheid van de samenleving.
- Het is van het grootste belang voor het kind om op te groeien bij de biologische ouders. (Denk je dat kinderen goed kunnen opgroeien in pleeggezinnen?)
- Ouders die hun kinderen slaan moeten gestraft worden, ook wanneer dit zorgt voor een taboe op het onderwerp.
- Het is goed om privacy van ouders te beschermen, ook al kan dit in sommige gevallen betekenen dat kinderen onvoldoende beschermd worden.
- Als er nog positieve krachten in het gezin zijn moet een uithuisplaatsing afgeweerd worden.

Interview kinderrechters

Opbouw

Dit interview zal 1,5 uur duren en wordt opgenomen op cassette. Per casus is er ongeveer een half uur de tijd.

Volgorde:

4. Casus Kelly
5. Eigen casus
6. Casus Rick

Per casus zullen eerst de vragen worden gesteld en vervolgens zullen een aantal stellingen aan bod komen. De vragen zijn niet vaststaand en geven richtlijnen voor het gesprek aan. Omdat het een open interview betreft wil ik juist ingaan op wat u zelf aandraagt.

Vragen voorgelegde casussen

Ga er bij de volgende casussen vanuit dat er al een OTS is uitgesproken en dat u een beslissing moet nemen over een eventuele uithuisplaatsing .

Wat is volgens u het probleem in deze casus?

Wie heeft er volgens u hulp nodig?

Ervan uitgaande dat dit de enige informatie is die u heeft, zou u dan nog andere informatie proberen te verkrijgen? Waarom wel of waarom niet?

Bij wie zou u deze informatie opvragen?

Hoe groot acht u, in procenten, de kans dat u deze informatie ook daadwerkelijk krijgt?

Is er volgens u sprake van kindermishandeling?

Waarom wel, waarom niet?

Bent u het eens met een OTS of zou vrijwillige hulpverlening in deze situatie ook voldoende kunnen zijn?

Zou u in dit geval beslissen tot een uithuisplaatsing? Welke afwegingen maakt u hierbij? Zou u, op welk moment zou u wel beslissen tot een uithuisplaatsing?

Bent u van mening dat het belang van het kind in deze situatie geschaad wordt? Op welke manier? Welke rol speelt het belang van het kind bij een beslissing tot een uithuisplaatsing?

Wat acht u in deze situatie in het belang van het kind?

Voelt u zich ondersteund door de wetgeving bij het nemen van deze beslissing?

Hoe? Waarom wel, waarom niet? Wat zou er anders kunnen?

Ervan uitgaande dat ouders niet achter een uithuisplaatsing staan, hoe groot acht u, in procenten, de kans op een gedwongen uithuisplaatsing?

Waar gaat het kind waarschijnlijk naar toe bij een uithuisplaatsing?

Wanneer er geen uithuisplaatsing zou plaatsvinden, welke alternatieven aan hulp zou u dan adviseren? Welk traject zal het gezin dan doorlopen?

Vragen eigen casus

Kunt u een korte samenvatting geven van de casus?

Wat was volgens u het probleem in deze casus?

Wie had er volgens u hulp nodig?

Was er, volgens u, sprake van kindermishandeling?

Welke informatie had u toen?

Heeft u nog verdere informatie opgevraagd?

Bij wie heeft u die informatie opgevraagd?

Heeft u de gevraagde informatie ook gekregen?

Had u achteraf gezien meer, minder of andere informatie willen opvragen?

Hoe groot acht u de kans dat u die informatie had gekregen?

Heeft u beslist tot een uithuisplaatsing?

Waarom wel, waarom niet? Wat waren de overwegingen en de twijfels?

Welke rol speelde het belang van het kind? Werd dit belang, op dat moment, geschaad, volgens u? Hoe heeft u dit in uw beslissing meegenomen? Wat was er volgens u op dat moment in het belang van het kind?

Heeft u achteraf gezien de juiste beslissing genomen?

Waarom wel, waarom niet?

Welke alternatieven waren er?

Wat was de afweging om wel of niet voor deze alternatieven te kiezen?

Welk traject heeft dit gezin doorlopen (voor zover bekend)?

Wat is er uiteindelijk met het kind gebeurd (voor zover bekend)?

Vindt u achteraf gezien dat deze beslissing in het belang van het kind was?

Waarom wel, waarom niet?

Stellingen

De volgende stellingen kunnen beantwoord worden met ja of nee en een korte uitleg.

Casus Kelly

- Kelly kan beter opgevoed door een moeder die wellicht niet altijd handelt in Kelly's belang, dan opgevoed te worden zonder haar moeder.
- In het belang van Kelly zouden hulpverleners moeten kunnen beschikken over alle, voornamelijk medische, informatie, ook wanneer dit het vertrouwen van ouders in hulpverleners schaadt.

Casus Rick

- Het is de taak van de overheid om de maatschappij te beschermen tegen Ricks diefstallen en vernielzucht, ook als dit leidt tot een breuk in het contact tussen Rick en zijn moeder.
- Het is de taak van de overheid om Rick te beschermen tegen zichzelf, gezien zijn zelfmoordgedachten.

Algemeen

- Opvoeden is de verantwoordelijkheid van de samenleving.
- Het is van het grootste belang voor het kind om op te groeien bij de biologische ouders.
- Ouders die hun kinderen slaan moeten gestraft worden, ook wanneer dit zorgt voor een taboe op het onderwerp.
- Het is goed om privacy van ouders te beschermen, ook al kan dit in sommige gevallen betekenen dat kinderen onvoldoende beschermd worden.
- Als er nog positieve krachten in het gezin zijn moet een uithuisplaatsing afgeweerd worden.

Interview social workers

This interview will take 1,5 hours and will be recorded on minidisk. There are 3 cases and we have about half an hour for every case.

Order:

7. Case Kelly
8. Own case
9. Case Rick

I will ask some questions about each case and after that I will bring up some propositions/theses.

Introduction

How would you describe the problem in this case?

Who needs help according to you?

Is this the type of case you are familiar with?

Information & privacy

Assume that this is the only information you have, what other information would you try to gather? Why?

Whom would you ask for this information?

What are the chances that you really get this information?

Child abuse

Do you think this is a matter of child abuse? Why?

Would you report this child abuse? When? To whom? Are there special actions you undertake when you know that a child is being abused?

Take the child into care & the best interest of the child

Do you think that it is necessary to give help under the LVU, or is it possible to give help under the SoL?

Would you, in this case, advise to take the child into care? Which deliberations/considerations do you have?

How do you make the decision? How do you justify the decision to the social nämnd or the court?

What has to be in the rapport you make for the court?

If you wouldn't advise to take the child out of the home, do you think it is possible that there comes a time when you would take the child into care? When? What is in the law about that?

Do you use the law, while making these decisions? Do you feel supported by the law? Does the law help you when you have to make these decisions?

Is the best interest of the child mentioned in the law?

Do you think that in this case the interest of the child is damaged?

In what way? Which part plays the best interest of the child in making the decision whether a child should be taken into care? What is in the best interest of the child in this case?

What are, according to you, the chances in percentages that the child will be taken into care?

Do you think it is necessary to force the parents to accept it?

Where will the child go when it is taken into care?

When the child is not taken into care, which other alternatives in welfare exist?

Can you describe the route the family will take from the beginning?

Questions own case

Introduction

Can you describe the case?

How would you describe the problem in this case?

Who needed help according to you?

Did you think this case is a matter of child abuse? Why?

Information & privacy

What information did you have?

Did you ask for any other information? To whom?

Did you receive the asked information?

If you look back at it, do you think you should have asked for more information?

Do you think that you would have got the information?

Take the child into care & the best interest of the child

Did you advise to take the child into care? Why?

Which deliberations/considerations did you have? What were your doubts?

Which part played the best interest of the child? Was the interest of the child in danger at that time? How did you consider that in your decision? What was in the best interest of the child at that time?

Was your advise a good one afterwards? Why? Which alternatives did you have?

Why didn't you choose for the alternatives?

Which route did this family take? (as far as you know?)

What happened to the child?

Do you think afterwards that your advice was in the best interest of the child? Why?

Theses

Can you react to the following theses?

Case Kelly

- Kelly can better be raised by a mother who perhaps doesn't always act in the best interest of Kelly, than to be raised without her mother.
- In the interest of Kelly, social workers should always have all the information at their disposal, especially medical information, even when this harms the trust that the parents have in the social worker.

Case Rick

- It is the task of the government to protect the society against Ricks vandalism and burglary, even when this leads to a break up in the contact between Rick and his mother.
- It is the task of the government to protect Rick against himself, considering his thoughts about suicide.

General

- Raising children is the responsibility of the society.
- It is in the best interest of the child to grow up with their biological parents.
- Parents who hit their child should be punished, even when this leads to a taboo on the subject.
- It is good to protect the privacy of parents, even when this means that children aren't protected enough in some cases.
- If there is any positive power in the family, taking the children into care should be waved aside.

Interview judges

This interview will take 1,5 hours and will be recorded on minidisk. There are 3 cases and we have about half an hour for every case.

Order:

10. Case Kelly
11. Own case
12. Case Rick

I will ask some questions about each case and after that I will bring up some propositions/theses.

Introduction

How would you describe the problem in this case?

Who needs help according to you?

Is this the type of case you are familiar with?

Information & privacy

Assume that this is the only information you have, what other information would you try to gather? Why?

Whom would you ask for this information?

What are the chances that you really get this information?

Child abuse

Do you think this is a matter of child abuse? Why?

If you know that the child is being abused, does that affect your decision?

Take the child into care & the best interest of the child

Do you think that it is necessary to give help under the LVU, or is it possible to give help under the SoL?

Would you, in this case, advise to take the child into care? Which deliberations/considerations do you have? How do you make the decision? What has to be in the rapport you make for the court?

If you wouldn't advise to take the child out of the home, do you think it is possible that there comes a time when you would take the child into care? When? What is in the law about that?

How do you try to work after the law, while making these decisions? Do you feel supported by the law? Does the law help you when you have to make these decisions? Is there something that should be changed in the law?

Is the best interest of the child mentioned in the law?

Do you think that in this case the interest of the child is damaged?

In what way? Which part plays the best interest of the child in making the decision whether a child should be taken into care? What is in the best interest of the child in this case?

What are, according to you, the chances in percentages that the child will be taken into care?

Do you think it is necessary to force the parents to accept it?

Where will the child go when it is taken into care?

When the child is not taken into care, which other alternatives in welfare exist?

Can you describe the route the family will take from the beginning?

Questions own case

Introduction

Can you describe the case?

How would you describe the problem in this case?

Who needed help according to you?

Did you think this case is a matter of child abuse? Why?

Information & privacy

What information did you have?

Did you ask for any other information? To whom?

Did you receive the asked information?

If you look back at it, do you think you should have asked for more or other information?

Do you think that you would have got the information?

Take the child into care & the best interest of the child

Did you decide to take the child into care? Why?

Which deliberations/considerations did you have? What were your doubts?

Which part played the best interest of the child? Was the interest of the child in danger at that time? How did you consider that in your decision? What was in the best interest of the child at that time?

Was your decision a good one afterwards? Why? Which alternatives did you have?

Why didn't you choose for the alternatives?

Which route did this family take? (as far as you know?)

What happened to the child?

Do you think afterwards that your decision was in the best interest of the child? Why?

Theses

Can you react to the following theses?

Case Kelly

- Kelly can better be raised by a mother who perhaps doesn't always act in the best interest of Kelly, than to be raised without her mother.
- In the interest of Kelly, social workers should always have all the information at their disposal, especially medical information, even when this harms the trust that the parents have in the social worker.

Case Rick

- It is the task of the government to protect the society against Ricks vandalism and burglary, even when this leads to a break up in the contact between Rick and his mother.
- It is the task of the government to protect Rick against himself, considering his thoughts about suicide.

General

- Raising children is the responsibility of the society.
- It is in the best interest of the child to grow up with their biological parents.
- Parents who hit their child should be punished, even when this leads to a taboo on the subject.
- It is good to protect the privacy of parents, even when this means that children aren't protected enough in some cases.
- If there is any positive power in the family, taking the children into care should be waved aside.

Samenvatting

Gezinsvoogden in Nederland en maatschappelijk werkers in Zweden houden zich dagelijks bezig met jeugdigen die wellicht niet kunnen opgroeien in hun biologische gezin. Een kind uit huis plaatsen is een ingrijpende beslissing die verschillende dilemma's met zich meebrengt. Deze dilemma's en overwegingen van betrokkenen vinden plaats in de context van het huidige beleid, de organisatie van de jeugdzorg, de specifieke mogelijkheden rondom dwang en uithuisplaatsing en de heersende opvattingen in een land. Historische ontwikkelingen kunnen veel inzicht geven in de huidige constructies van de jeugdzorg. Dit onderzoek tracht overwegingen en beslissingen over uithuisplaatsing van jeugdigen te plaatsen in het brede kader van geschiedenis, beleid, organisatie en opvattingen in de jeugdzorg in Zweden en Nederland. Dit onderzoek vindt plaats in het kader van een afstudeerproject van de studie Algemene Sociale Wetenschappen en wordt begeleid vanuit de Universiteit Utrecht en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Uit het literatuuronderzoek komen enkele verschillen tussen Nederland en Zweden naar voren, die hebben geleid tot de volgende hypothese:

In Zweden ervaren betrokkenen andere dilemma's bij het beslissen tot een uithuisplaatsing en worden er bij beslissingen andere overwegingen in acht genomen, omdat:

- Jeugdzorg in Zweden meer kindgericht benaderd wordt, terwijl in Nederland gezinsgericht werken de basis vormt voor het werk in de jeugdzorg.
- Opvoeden in Zweden meer in het publieke domein ligt dan in Nederland.
- Het juridische perspectief het overheersende perspectief is in Zweden, ten opzichte van het pedagogische perspectief in Nederland.

De centrale vragen van dit onderzoek zijn:

- Welke overwegingen en dilemma's spelen een rol in de beslissing over uithuisplaatsing bij rechters en maatschappelijk werkers in Zweden en bij kinderrechters en gezinsvoogden in Nederland?
- Hoe kunnen deze overwegingen gerelateerd worden aan verschillen tussen Nederland en Zweden zoals die in de hypothese geformuleerd zijn?

Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar besluitvorming. Het aantal internationaal vergelijkende onderzoeken naar besluitvorming in de jeugdzorg is beperkt en een vergelijking tussen Nederland en Zweden op dit gebied onbekend. Doel van deze scriptie is niet zozeer direct aanbevelingen te doen voor verbetering van de praktijk, maar een breder inzicht te verschaffen in hoe overwegingen en besluiten ten aanzien van het uit huis plaatsen van kinderen en de heersende opvattingen verklaard kunnen worden vanuit de context van de geschiedenis van de jeugdzorg, het huidige beleid en de organisatie van de jeugdzorg.

Literatuurstudie

De literatuurstudie is gebaseerd op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is bekend uit bestaand onderzoek over besluitvorming in de jeugdzorg, en specifiek de besluitvorming bij uithuisplaatsing van jeugdigen?
- Welke ontwikkelingen in de geschiedenis hebben geleid tot de huidige organisatie en het beleid van de jeugdzorg in Nederland en Zweden?
- Hoe ziet het huidige beleid in de jeugdzorg eruit in Nederland en Zweden?
- Hoe is de jeugdzorg in Nederland en Zweden georganiseerd?

Bij besluitvorming doen zich een aantal problemen voor, waarvan subjectiviteit het grootste probleem vormt. Oorzaken zijn onder andere de vage wetgeving, het gebrek aan empirische kennis en beslissingsgerichte assessment-methoden en de moeilijke positie van de hulpverlener. Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan dat zich richt op het ontwikkelen van modellen die de besluitvorming zouden moeten vergemakkelijken en objectiveren. Gezien de complexiteit van dagelijkse besluitvormingsproblemen is een rationeel besluitvormingsmodel niet realistisch. De meeste onderzoeken resulteren in het advies dat afwegingen en argumenten verhelderd, geëxpliciteerd en geregistreerd moeten worden.

Een blik op de historische context waarin de jeugdzorg zich ontwikkeld heeft, brengt een aantal essentiële verschillen tussen Nederland en Zweden aan het licht. Al vrij snel werd in Zweden de aandacht verlegd naar mishandelde kinderen en de noodzaak hen te beschermen. In Nederland was het voorkomen van criminaliteit de belangrijkste reden voor het bieden van steun aan verwaarloosde kinderen. De ontwikkeling van de jeugdzorg in Nederland wordt gekenmerkt door een sterke verzuiling. Voortdurende spanningen tussen de overheid en het particuliere initiatief, vaak op basis van geloofsovertuiging, hebben de rol van de overheid beperkt. In Zweden heeft de overheid vanaf het begin van het ontstaan van de jeugdzorg veel meer invloed gehad. Hierdoor is er al snel een wettelijk kader ontstaan dat de leidraad vormde voor het interveniëren. In Nederland was ook het invoeren van wetgeving omgeven door spanning. Er ontstond, als gevolg hiervan, spanning tussen de juridische en pedagogische benadering. De pedagogische benadering kreeg steeds meer de voorkeur vanwege het effect van deze aanpak en omdat pedagogiek het domein was van particuliere instellingen, terwijl juridisch ingrijpen een taak van de overheid was. De rijzende kritiek in beide landen in de jaren 60 op het ingrijpen in gezinnen leidde in Zweden tot een toename van wettelijke procedures ter legitimatie van ingrijpen en een de-institutionalisering. Gezinnen samen opnemen in instellingen werd mogelijk en pleeggezinplaatsingen bleven populair. In Nederland leidde deze kritiek tot een behoorlijke ambulantisering. De ontwikkeling van de verzorgingsstaat in beide landen kan hier niet los van worden gezien. Zweden heeft een verzorgingsstaat gecreëerd die wordt gekenmerkt door een uitgebreid aanbod aan voorzieningen, maar die anderzijds een grote inmenging van de overheid in het gezinsleven met zich meebrengt. In Nederland komt juist steeds meer verantwoordelijkheid bij burgers zelf te liggen. Dit maakt het verschil tussen de rol van de overheid in beide landen alleen maar groter.

Ondanks dat de Zweedse overheid pogingen heeft gedaan zich minder te mengen in het leven van gezinnen, blijkt het belang van het kind nog steeds een belangrijke legitimatie voor het ingrijpen in gezinnen. In Nederland is de privacy van het gezin een belangrijk recht, terwijl Zweden verschillende mogelijkheden kent van deze privacyregels af te wijken in het belang van het kind. Andere voorbeelden van het bemoeienissen met gezinnen zijn het verbod op slaan van kinderen en de meldingsplicht in Zweden. Hierover is in Nederland al lange tijd discussie, maar bezwaren betreffende de rechten van ouders hebben het verscherpen van wettelijke bepalingen ter bescherming van het kind steeds bemoeilijkt. Beide landen leggen de nadruk op vrijwilligheid. Zweden heeft er om die reden voor gekozen een gedwongen kader alleen mogelijk te maken in combinatie met een uithuisplaatsing. Dit is ontstaan vanuit de gedachte een zorgsysteem te creëren waarin ondersteuning de boventoon voert. Dwang moet alleen ingezet worden als het niet anders kan en dan is een uithuisplaatsing het gevolg. In Nederland is gekozen voor de tussenstap van een OTS. Dat dwang moet worden voorkomen en hulp in de thuissituatie de voorkeur geniet wordt in de Nederlandse wet

expliciet genoemd door de toevoeging dat hulpverlening zo dicht mogelijk bij huis, zo licht mogelijk en zo kort mogelijk moet zijn. In de Zweedse wetten wordt de voorkeur voor vrijwillige hulp niet zo expliciet aangeduid en komt voorkeur voor hulp in de thuissituatie helemaal niet aan de orde. De wetgeving en organisatie van de jeugdzorg in Nederland lijken meer gericht op het gezin als geheel, terwijl in Zweden het kind meer centraal lijkt te staan. Een belangrijke ontwikkeling in Nederland in dit kader is het bieden van hulp in de thuissituatie, ten koste van residentiële plaatsingen. In Zweden worden ook pogingen gedaan het aantal uithuisplaatsingen te verminderen. Het gezamenlijk plaatsen van ouders en kinderen is in Zweden veel gebruikelijker dan in Nederland. Er zijn nog maar weinig ambulante hulpvormen en de weinige die er zijn, zijn niet landelijk. Wellicht is dit te verklaren door de sterke decentralisatie van voorzieningen en door het grote aantal pleeggezinnen dat voorhanden is. In Zweden wordt veel gebruikgemaakt van vrijwilligers, zoals contactpersonen of contactgezinnen die een jeugdige kunnen ondersteunen, maar ook de pleeggezinnen zijn vrijwilligers, die weliswaar een zeer ruime vergoeding ontvangen voor hun werk.

Empirisch onderzoek

Voor dit onderzoek zijn open interviews afgenomen met 10 maatschappelijk werkers en 4 rechters in Zweden en 10 gezinsvoogden en 4 kinderrechters in Nederland, aan de hand van twee cases en één door de respondenten zelf ingebrachte casus. Als laatste zijn enkele stellingen aan de respondenten voorgelegd. Daarnaast zijn er interviews geweest met deskundigen en andere betrokkenen bij uithuisplaatsingen en jeugdzorg.

De resultaten van dit empirisch onderzoek zijn gerelateerd aan de literatuurstudie en leiden tot de volgende conclusie. In de jeugdzorg in Nederland wordt het belang van het kind automatisch verbonden met het belang van het gezin. In Zweden staat het belang van het kind meer op zichzelf, los van het gezin. Een kind uit een moeilijke gezinssituatie halen lijkt daardoor in Zweden makkelijker gerechtvaardigd te worden. Je komt hiermee immers tegemoet aan het belang van het kind. In Nederland, waar het idee dat het kind het beste af is bij zijn eigen ouders veel dieper ingebed is in de jeugdzorg en daarbuiten, lijkt ingrijpen in het gezin, door een kind bijvoorbeeld uit huis te plaatsen, veel moeilijker te rechtvaardigen. Gevolg van de gerichtheid op het gezin is dat ouders in Nederland een belangrijke rol toebedeeld krijgen in de hulpverlening aan en bescherming van kinderen en dat een uithuisplaatsing veel bezwaren kent. In Zweden wordt een uithuisplaatsing benaderd als een mogelijke vorm van hulpverlening, terwijl een uithuisplaatsing in Nederland het falen van de hulpverlening lijkt te behelzen. Ingrijpen in gezinnen lijkt in Zweden meer geaccepteerd, omdat opvoeden en beschermen van kinderen toch al meer in het publieke domein ligt. Het uitgebreide aanbod aan kinderdagopvang en de wettelijke bepalingen rondom meldingsplicht, privacy en het verbod op fysieke straffen bevestigen dit idee, alsook de overwegingen van de respondenten. Desondanks moeten Zweedse maatschappelijk werkers veel meer politieke verantwoording afleggen over hun besluiten, bijvoorbeeld aan de Socialnämnd, een raad van politici. Hierdoor krijgt bewijsvoering een belangrijke rol in de besluitvorming tot uithuisplaatsing. Gezinsvoogden in Nederland lijken veel meer moeite te doen hun besluiten ten opzichte van zichzelf te verantwoorden en zij hebben veel vaker morele bezwaren tegen een uithuisplaatsing. De Zweedse respondenten geven veel meer juridische valkuilen aan als reden voor een twijfel over een uithuisplaatsing. Het niet rond krijgen van het bewijs speelt een grote rol bij bijna alle Zweedse respondenten. Het lijkt aannemelijk dat in Zweden het juridisch perspectief de overhand heeft, terwijl in Nederland het pedagogisch perspectief,

mede als rest van de verzuiling, de boventoon voert. Dit werd mooi gevisualiseerd in de interviews, waar bijna alle Zweedse respondenten het wetboek ter hand namen, terwijl het merendeel van de Nederlandse respondenten de wetteksten nauwelijks kenden.

Summary

Family guardians in the Netherlands and social workers in Sweden are involved daily with juveniles who possibly cannot grow up with their biological family. Taking a child into care is a sweeping decision, which brings about several dilemmas. These dilemmas and considerations experienced by professionals involved, take place in the context of the current policy, the organisation of child welfare, the specific possibilities surrounding compulsion and taking children into care, and the predominant beliefs in a country. Historic developments can offer tremendous insight in the current constructions in child welfare. This research aims to place considerations and decisions regarding taking children into care, within the broad framework of history, policy, organisation and beliefs in child welfare in Sweden and the Netherlands. This research is a thesis of the study General Social Science and is supervised by the University of Utrecht and the Dutch Institute for Care and Welfare (NIZW).

The literature research brings out several differences between the Netherlands and Sweden, which led to the following hypothesis:

Professionals involved in Sweden, experience other dilemmas in making decisions regarding taking children into care and other considerations are taken into account in making the decisions, because:

- The approach to child welfare in Sweden is more child-focussed, while the basis for working in child welfare, in the Netherlands is more family-focussed.
- Raising children is much more a public concern in Sweden than in the Netherlands.
- The juridical perspective is the dominant perspective in Sweden, compared to the pedagogical perspective in the Netherlands.

The leading questions of this thesis are:

- Which considerations and dilemmas impact the decisions of judges and social workers in Sweden and child judges and family guardians in the Netherlands, regarding taking children into care?
- In what way can these considerations be related to the differences between the Netherlands and Sweden in the way they are formulated in the hypothesis?

There are several researches done on decision-making. However, the number of international comparative research about decision-making in child welfare is limited and a comparison between the Netherlands and Sweden is unknown. The aim of this thesis is not so much to give recommendations for improvement of the practice, but rather, to provide a broad insight on how the considerations and decisions regarding taking children into care and the current beliefs can be explained from the context of the history of child welfare, the current policy and the organisation of child welfare.

Literature research

The literature research is based on the following research questions:

- What is known about decision making in child welfare, from existing research, and specifically decision making about taking juveniles into care?
- Which developments in the history have led to the current organisation and policy of child welfare in the Netherlands and Sweden?

- What does the current policy in child welfare in the Netherlands and Sweden look like?
- How is child welfare in the Netherlands and Sweden organised?

Decision-making is known for many problems, of which subjectivity is the main issue. Reasons are, for example, vague legislation, lack of knowledge, lack of decision oriented assessment methods and the difficult position of the social worker and family guardian. Many scientific researches have been carried out, that aim at developing models to ease and objectivate decision-making. Considering the complexity of daily decision-making issues, a rational decision-making model is not realistic. Most researches conclude with the recommendation that liberations and arguments should be clarified, registered and made more specific.

A view on the historic context in which child welfare has developed, reveals a number of essential differences between the Netherlands and Sweden.

In Sweden, the attention shifted towards abused children and the necessity to protect them. In the Netherlands, prevention from criminality was the main reason for offering support to neglected children. Moreover, the development of child welfare is characterised by a strong structure of pillars. These pillars are emblematic of the division of private organisations by their religion. Social services were divided into Catholic, Protestant, and general sections. Ongoing tensions between the government and private initiatives, mostly based on religious persuasion, have limited the role of the government. In Sweden, since the beginning of the development of child welfare, the government have much more influence. As a result, a legislative framework quickly arose, that was the basis to intervene. In the Netherlands, the introduction of legislation was surrounded by tensions. As a reaction to this, tension arose between the juridical and pedagogic approach. The pedagogic approach was given preference, because of its effect and moreover, because of the fact that pedagogy was the territory of private institutions, while juristic intervention was a task of the government.

The rising criticism of intervention in families, in both countries, in the 1960s led to deinstitutionalisation and an increase of legislative procedures to legitimise intervention in Sweden. Taking families, as a whole, into care became a possibility and foster families remained popular, while, in the Netherlands, this criticism led to a firm increase of in-home programs. The development of the welfare state in both countries is clearly related to these developments. Sweden has created a welfare state that is known for its extensive supply of facilities, but on the other hand, has given rise to a huge intervention of the state into family lives. In the Netherlands, increasingly more responsibility is placed on the citizens themselves. This makes the differences between both countries even greater.

Even though, attempts have been made by the Swedish government to intervene less in family life, the interest of the child still appears to be a strong legitimation for state intervention in family life. In the Netherlands, the privacy of a family is an important right. In Sweden, however, there are special circumstances that allow for the deviation of these privacy rules, in regards to the interest of the child. Other examples of interference within family lives in Sweden are the prohibition of corporal punishment and reporting duty. In the Netherlands, there have been discussions about these issues for years. Nevertheless, objections regarding the rights of parents have complicated the aggravating of legal provisions to protect children. Both countries emphasise voluntariness. For this reason, Sweden chose to make compulsion only possible in combination with taking children into care. This arose from the idea of

creating a system of care in which the main stress is on support. Compulsion should only be brought into action if necessary after which taking children into care is the result. The Netherlands opted for the compromise of the 'OTS', which means that children are put under the supervision of a family guardian. This can also be done while the child still lives at home, with his or her parents. The stipulation that compulsion should be avoided and in-home support be given preference is explicitly mentioned in the Dutch law by the addition that support should be given as close to the home, as lightly and as briefly as possible. In the Swedish laws, this preference is not specified as explicitly and the preference for in-home support is not mentioned at all. The policy and organisation of child welfare seems to be more focussed on the family as a whole, as a reason to limit interventions, in the Netherlands, while in Sweden the child seems to be the main focus. An important development in the Netherlands, within this framework, is the offering of in-home support instead of residential placements. In Sweden, attempts were made to decrease the amount of residential placements. Taking children with their parents into care is much more usual than it is in the Netherlands. In Sweden, there are few in-home support facilities. Nevertheless, the few that exist are not national. Perhaps this can be explained by the strong decentralisation of facilities and the large amount of available foster families. Sweden makes much use of volunteers, such as contact persons or contact families who can support a juvenile. Foster homes are also voluntarily operated, by individuals whom are modestly compensated for their services.

Empirical research

For this research, open interviews were taken from ten social workers and four judges, in Sweden. In the Netherlands, ten family guardians and four juvenile judges were interviewed, using two cases and one case that was taken along by the respondents. At last, a few theses were presented to the respondents. In addition, interviews with experts and professionals involved with taking children into care and child welfare have taken place.

The results of this empirical research are related to the literature research and led to the following conclusion. In child welfare, in the Netherlands, the interest of the child is automatically connected to the interest of the family. In Sweden, the interest of the child stands alone, apart from the family. Consequently, to remove a child from a difficult family situation seems to be more justified in Sweden. After all, with taking a child into care the interest of the child is met. In the Netherlands, where the idea that the child is better off with its own parents is deeply embedded, an intervention in the family, by taking a child into care, seems much harder to justify. The effect of this orientation on the family is that parents, in the Netherlands, allot an important role to the support and protection of children. Thus, taking children into care raises many objections. In Sweden, taking a child into care is seen as a possible type of support, while taking a child into care, in the Netherlands, seems to contain the failure of support. In Sweden, intervention in families seems to be more accepted, because of the fact that raising and protecting children falls under the domain of the public sphere. The extensive offering of child day care and the legislative regulations surrounding the reporting duty, the privacy and the prohibition of corporal punishment confirm this idea, as well as, the considerations of the respondents. Moreover, the Swedish social workers, much more, have to politically justify their decisions, for example to the Socialnämnd, a council of politicians. Therefore, producing evidence has an important role in the decision-making of taking children into care. Family guardians, in the Netherlands, seem to put much more effort in justifying decisions on themselves and they, more often, experience ethical objections against taking children into care. The Swedish respondents indicate more juridical pitfalls as a reason

for doubt about taking a child into care. To be unable to produce evidence is a huge concern of almost all Swedish respondents. It seems plausible that the juridical perspective is more predominant in Sweden, while the pedagogical perspective predominates in the Netherlands, as a result of the structure of pillars. This was beautifully visualised in the interviews, where almost all Swedish respondents took the civil code in hand, while the majority of the Dutch respondents hardly knew the legal provisions.