

Jeugdzorg in Europa versie 2.0

**Een update en uitbreiding van het
rapport uit 2009 over jeugdzorgstelsels
in een aantal West-Europese landen**

Nederlands
Jeugd
instituut



© 2012 Nederlands Jeugdinstituut

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Auteurs

Tijne Berg-le Clercq, Nynke Bosscher en Caroline Vink
Utrecht, december 2012

Nederlands Jeugdinstituut

Catharijnesingel 47

Postbus 19221

3501 DE Utrecht

Telefoon 030 - 230 63 44

Website www.nji.nl

E-mail info@nji.nl

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Denemarken.....	6
Feiten en cijfers	6
Toegang tot jeugdzorg	9
Wettelijk kader	11
Inspirerend voorbeeld.....	12
Meer weten?	13
Geraadpleegde bronnen	13
Duitsland	15
Feiten en cijfers	15
Terminologie.....	16
Structuur jeugdzorg.....	16
Toegang tot jeugdzorg	19
Wettelijk kader	21
Inspirerend voorbeeld.....	21
Meer weten?	22
Geraadpleegde bronnen:.....	22
Engeland.....	24
Feiten en cijfers	24
Terminologie.....	25
Structuur jeugdzorg.....	26
Toegang tot jeugdzorg	28
Wettelijk kader	29
Inspirerend voorbeeld.....	30
Meer weten?	31
Geraadpleegde bronnen:.....	31
Finland	33
Feiten en cijfers	33
Terminologie.....	34
Structuur jeugdzorg.....	35
Uitvoering	36
Toegang tot jeugdzorg	37
Wettelijk kader	38
Inspirerend voorbeeld.....	39
Meer weten?	40
Geraadpleegde bronnen:.....	40

Noorwegen	44
Feiten en cijfers	44
Terminologie.....	45
Structuur jeugdzorg.....	45
Toegang tot jeugdzorg	49
Wettelijk kader	50
Inspirerend voorbeeld.....	50
Meer weten?.....	51
Geraadpleegde bronnen:.....	51
Zweden	53
Feiten en cijfers	53
Terminologie.....	54
Structuur jeugdzorg.....	54
Toegang tot jeugdzorg	57
Wettelijk kader	59
Inspirerend voorbeeld.....	60
Meer weten?.....	61
Geraadpleegde bronnen	61
Conclusies.....	62
Feiten en cijfers	62
Terminologie.....	62
Structuur jeugdzorg.....	63
Wettelijk kader	64
Meldplicht.....	65
Toegang tot jeugdzorg	65
Aanvullende geraadpleegde bronnen	66
Het Nederlands Jeugdinstituut: hét expertisecentrum over jeugd en opvoeding ...	67

Inleiding

Dit rapport is een update en uitbreiding van het rapport 'Jeugdzorg in Europa'. Dat rapport van Vink en Berg-le Clercq uit 2009 bevatte een overzicht van een aantal relevante ontwikkelingen in de jeugdzorg in Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden. In dit rapport besteden we daarnaast ook aandacht de jeugdzorgstelsels van Denemarken en Finland. Hierbij komen de volgende onderwerpen aan bod:

- Feiten en cijfers: het aantal en aandeel minderjarige jongeren én het aantal jongeren in de jeugdzorg in Engeland, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Finland.
- Terminologie: de termen die in de verschillende landen gebruikt worden voor jeugd beleid en jeugdzorg.
- Structuur jeugdzorg: het jeugd(zorg)beleid in deze landen op *nationaal*, *lokaal* en *regionaal* niveau. En de uitvoering van het jeugd(zorg)beleid in Engeland, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Finland op *nationaal*, *regionaal* en *lokaal* niveau.
- Toegang tot jeugdzorg: informatie over het bestaan van een *meldplicht kindermishandeling* en de toegang tot de vrijwillige en gedwongen hulpverlening in Engeland, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Finland.
- Wettelijk kader: de wetten uit de onderzochte landen waarin het recht op jeugdzorg dan wel de plicht om jeugdzorg te bieden wordt beschreven.
- Inspirerende voorbeelden: beschrijvingen van een unieke aanpak per land. Veel van deze aanpakken gaan over de combinatie tussen onderwijs en jeugdzorg.
- Conclusies: conclusies ten aanzien van de overeenkomsten en verschillen van het Nederlandse jeugdzorgstelsel en dat van Engeland, Duitsland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Finland.

Wilt u meer informatie over bovengenoemde onderwerpen, neem dan contact op met Caroline Vink of Tijne Berg- le Clercq, beleidsadviseurs internationaal jeugd beleid van het Nederlands Jeugdinstituut.

Tot slot nog een woord van dank. Dit rapport was nooit tot stand gekomen zonder de hulp van diverse experts uit Denemarken, Duitsland, Engeland, Finland, Noorwegen en Zweden. Hartelijk dank voor het kritisch meedenken! Daarnaast veel dank aan Merel Steinweg die tijdens haar stage bij het Nederlands Jeugdinstituut de basis heeft gelegd voor de landenbeschrijvingen van Denemarken en Finland.

Denemarken¹

Definitie jeugdzorg

In Denemarken zijn de gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdvoorzieningen, behalve voor de gesloten instellingen. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de *amten* (regio's).

Denemarken maakt een onderscheid tussen algemene voorzieningen (onderwijs, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg) en voorzieningen voor kinderen in risicosituaties. Gemeenten zijn verplicht om een integraal jeugdbeleid op te stellen waarbij de continuïteit tussen algemene voorzieningen en de overgang naar specifieke voorzieningen wordt gewaarborgd.

Feiten en cijfers

Aantal en percentage jongeren

Het percentage minderjarigen in Denemarken is net iets hoger dan in Nederland. Op 1 januari 2012 telde Denemarken ruim 5,58 miljoen inwoners, waarvan 1,2 miljoen inwoners jonger dan 18 jaar. Het percentage 0- tot 18-jarigen was op die datum ruim 21,5 procent van de totale bevolking. In Nederland was in 2011 21 procent van de inwoners jonger dan 18 jaar.

Aantal kinderen in de jeugdzorg

Net als in Nederland is in Denemarken de laatste jaren het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen door kinderen die risico lopen of problemen ervaren, gestegen. Opvallend is dat het aantal uithuisgeplaatste Deense kinderen de laatste drie jaar licht gedaald is.

Het aantal Deense kinderen dat naast universele voorzieningen gebruik maakt van specifieke voorzieningen groeide tussen 2007 en 2009 met 8 procent (van 4723 naar 5115 kinderen). Het totaal aantal specifieke voorzieningen dat werd ingezet nam in deze periode toe met 17 procent.

Van alle maatregelen namen het gebruik van tijdelijke uithuisplaatsingen en van permanente contactpersonen het meest toe. Respectievelijk verdubbelde en verdrievoudigde het gebruik deze maatregelen van 2007 tot 2009. Een contactpersoon onderhoudt nauw contact met de familie, corrigeert waar nodig het gedrag van het kind en kan begeleiden bij terugkeer uit residentiële instellingen.

Tussen 1993 en 2007 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Denemarken gemiddeld per jaar met 0,5 procent. Er zijn voor Nederland geen cijfers voor dezelfde periode bekend, tussen 2000 en 2009 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Nederland gemiddeld per jaar met 2,1 procent.

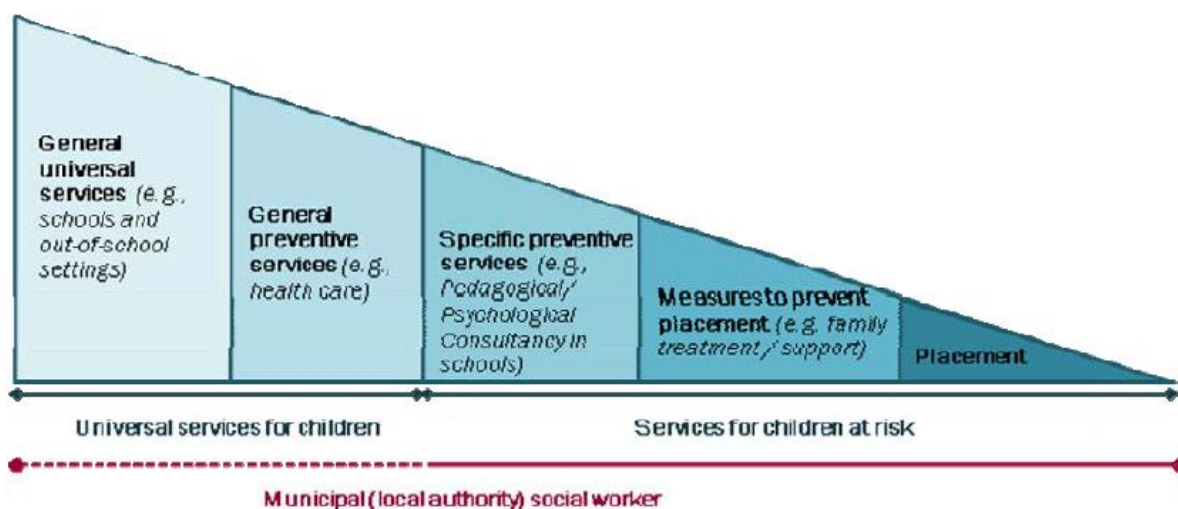
¹ Groenland en de Faeröereilanden zijn officieel deelstaten van Denemarken, maar omdat zij een autonoom beleid voeren wordt hier alleen het jeugdzorgstelsel van Denemarken beschreven.

Wat opvalt is dat tussen 2007 en 2009 het aantal uithuisgeplaatste kinderen in Denemarken steeg en sindsdien licht afneemt. Sinds 2007 stijgt het aantal kinderen dat gebruik maakt van pleegzorg. Het aantal kinderen dat gebruik maakt van residentiële zorg daalt juist. In 2011 woonden 12.360 Deense kinderen onder de 18 jaar gescheiden van hun ouders, meer dan de helft (6.648) van deze kinderen woonden in een pleeggezin, de overige kinderen in residentiële jeugdinstellingen. Uit het HBSC-onderzoek uit 2009/2010 blijkt dat in Denemarken en Nederland relatief gezien evenveel 11-, 13- en 15-jarigen in een huishouden zonder ouder(s) opgroeien, namelijk 1 procent van het totaal aantal jongeren in die leeftijdscategorieën.

Terminologie

In het Deense jeugdbeleid (*ungdomspolitik*) zijn de gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdvoorzieningen, behalve voor de gesloten instellingen. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de *amten* (regio's).

Denemarken maakt een onderscheid tussen algemene voorzieningen (onderwijs, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg) en voorzieningen voor kinderen in risicosituaties (zie onderstaand figuur). Gemeenten zijn verplicht om een integraal jeugdbeleid op te stellen waarbij de continuïteit tussen algemene voorzieningen en de overgang naar specifieke voorzieningen gewaarborgd wordt.



Structuur jeugdzorg

In Denemarken zijn de nationale overheid, de regionale overheden en de lokale overheden net als in Nederland verantwoordelijk voor het jeugdbeleid. Wel zijn de Deense gemeenten verantwoordelijk voor veel meer jeugdvoorzieningen dan de Nederlandse. In de toekomst zullen ook in Nederland de gemeenten de regie krijgen over de meeste jeugdvoorzieningen.

Achtergrond

In 2007 vond een gemeentelijke reorganisatie plaats waarbij het aantal gemeenten is teruggebracht van 275 tot 98. Ter vergelijking: Nederland telde op 1 januari 2012 415 gemeenten. Bij de reorganisatie werd een ondergrens van 20.000 inwoners per gemeente aangehouden. Gemeenten

die na de hervormingen minder dan 20.000 inwoners hadden werden verplicht een samenwerking aan te gaan met een andere gemeente. Sinds de hervormingen is de gemiddelde grootte van een gemeente 55,000 inwoners. Ook werd het aantal *amten* (regio's) teruggebracht van 14 naar 5. Nederland heeft 12 regionale overheden (provincies).

De voornaamste redenen voor de hervormingen in Denemarken waren:

- Helderheid bieden over de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden
- Terugbrengen van de kosten
- Verhogen van de kwaliteit van voorzieningen

De hervormingen resulteerden in een herstructurering van het jeugdbeleid (*ungdomspolitik*) waarbij de meeste verantwoordelijkheden voor de specifieke voorzieningen overgeheveld werden naar de gemeenten. Alleen de gesloten instellingen bleven onder de verantwoordelijkheid van de *amten* (regio's) vallen. In de toekomst zullen ook in Nederland de gemeenten de regie krijgen over de meeste jeugdvoorzieningen. De Deense gemeenten en *amten* maken nu afspraken over het aantal plaatsen in instellingen dat de *amten* beschikbaar stellen.

Beleid

Net als in Nederland hebben in Denemarken de nationale overheid, de regionale overheden en de lokale overheden verantwoordelijkheden ten aanzien van jeugdbeleid. In tegenstelling tot in Nederland zijn in Denemarken de gemeenten verantwoordelijk voor de meeste jeugdvoorzieningen.

Nationaal niveau

De Deense centrale overheid (*stat*) stelt het brede beleidskader vast waarbinnen het jeugdbeleid (*ungdomspolitik*) valt. Algemene jeugdzaken worden behandeld door zowel het ministerie van Sociale Zaken en Integratie als het ministerie van Onderwijs. Daarnaast zijn andere ministeries belast met onderwerpen die relevant zijn voor kinderen en jongeren, zoals huisvesting, integratie en justitie. Jeugdbeleid is een geïntegreerd onderdeel van algemeen beleid op nationaal, regionaal en gemeentelijk niveau.

De minister van Sociale Zaken is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de diensten die lagere overheden bieden en voor het monitoren van de implementatie van de rechten van het kind.

Regionaal niveau

Denemarken kent 5 *amten* (regio's). Nederland heeft 12 regionale overheden (provincies). Sinds de Deense overheidshervormingen in 2007 is de verantwoordelijkheid van de *amt* (regionale overheid) voor jeugdbeleid beperkt tot middelbaar en hoger onderwijs, gesloten instellingen en ziekenhuizen. In uitzonderlijke gevallen kunnen kleine gemeenten of gemeenten met specifieke behoeften een aantal van hun taken door de regionale overheid laten uitvoeren. De verantwoordelijkheid voor deze taken blijft bij de gemeenten liggen.

Lokaal niveau

Er zijn 98 gemeenten in Denemarken. Nederland telde op 1 januari 2012 415 gemeenten. Op gesloten jeugdinstanties na zijn Deense *kommunes* (gemeenten) verantwoordelijk voor de uitvoering van het gehele jeugdbeleid. Dit wil zeggen dat zij volledig verantwoordelijk zijn voor het aanbod, de regulering en de financiering van lokale jeugdvoorzieningen.

Uitvoering

Nationaal niveau

In Denemarken monitoren het Interministerieel Comité voor Kinderen en de onafhankelijke Nationale Raad voor Kinderrechten de implementatie van de rechten van het kind.

De *Servicestyrelsen* (Nationale Raad voor Sociale Voorzieningen) is een onafhankelijk onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en ondersteunt gemeenten. Een departement hiervan is VISO. Deze organisatie vergaart, ontwikkelt en verspreidt kennis om gemeenten en instellingen te adviseren. Daarnaast biedt VISO bij complexe vraagstukken en casuïstiek gratis begeleiding aan zowel gemeenten als instellingen en burgers. De organisatie bestaat uit adviseurs die vast in dienst zijn bij VISO en een breed netwerk van 140 experts die werkzaam zijn bij verschillende jeugdvoorzieningen. Als aanvulling op het aanbod van VISO is een kennisportaal ontwikkeld waarin een overzicht wordt gegeven van zorgaanbieders op lokaal en regionaal niveau. De gemeente kan enkel een dienst aanbieden die geregistreerd staat in dit kennisportaal. Steekproefsgewijze inspecties, uitgevoerd door de centrale overheid, moeten de kwaliteit van de diensten waarborgen.

De *Børnerådet* (Nationale Raad voor Kinderen) is een onafhankelijk orgaan binnen het ministerie van Sociale Zaken (vergelijkbaar met een ombudsman). De raad adviseert ministeries, moet de rechten van kinderen waarborgen en verschaft informatie over het welbevinden van kinderen. De raad bestaat uit drie door het ministerie van Sociale Zaken aangewezen leden en vier leden van verschillende NGO's.

De *Ankestyrelsen* (Nationale Raad voor Sociale Verzoeken en Beroep) valt ook onder het ministerie van Sociale Zaken. Het is het hoogste orgaan waar ouders en kinderen met klachten over de gemeente terecht kunnen. Bijvoorbeeld omdat een gemeente volgens ouders en kinderen onjuist heeft gehandeld in een verplichte uithuisplaatsing. De uitkomsten van de beoordeling van de raad dienen door de gemeenten opgevolgd te worden. De raad kan ook op eigen initiatief gevallen onderzoeken.

Lokaal niveau

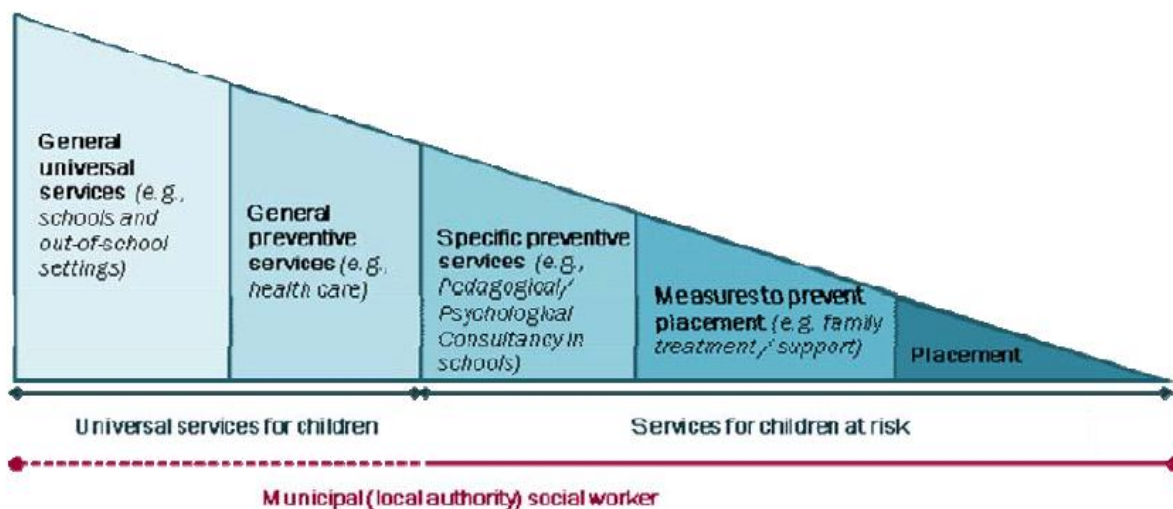
Gemeenten zijn verplicht voldoende plaatsen beschikbaar te hebben in residentiële instellingen. Deze instellingen kunnen zowel door de gemeenten zelf, de *amten* (regionale overheden) of particuliere aanbieders beheerd worden.

De *Det Sociale Nævn* (Sociale Welzijnsraad) monitort de uitvoering van sociale voorzieningen door de gemeente en behandelt evenals de *Ankestyrelsen* (Nationale Raad voor Sociale Verzoeken en Beroep) klachten van ouders of kinderen over gedwongen uithuisplaatsing, overplaatsing of het weigeren van specifieke diensten aan ouders en kinderen.

Toegang tot jeugdzorg

In tegenstelling tot Nederland zijn in het Deense jeugdbeleid (*ungdomspolitik*) de gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdvoorzieningen, behalve voor de gesloten instellingen. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de *amten* (regio's). Denemarken maakt een onderscheid tussen universele voorzieningen (onderwijs, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg) en voorzieningen voor kinderen in risicosituaties (zie onderstaand figuur). Scholen maken deel uit van beide soorten voorzieningen.

Onderwijs speelt dus een belangrijke rol in het bieden van ondersteuning aan kinderen en ouders. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Familieklas en Familieschool. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk leest u hier meer over.



Vrijwillige hulpverlening

De Deense overheid zet in op preventie en vroege interventie om het ontstaan van problemen voor te zijn. Gemeenten moeten beleid opstellen dat zich richt op vroegsignalering en de continuïteit tussen de universele en specifieke voorzieningen. In Denemarken maakt naar schatting 90 procent van de kinderen gebruik van een formele vorm van kinderopvang. Hierdoor zijn deze kinderen vaak al bij professionals in beeld waardoor vroegsignalering mogelijk is.

In het geval van een (vermoeden van een) risicosituatie mogen professionals van verschillende instanties met elkaar overleggen zonder dat hiervoor de toestemming van ouders nodig is. In Nederland is dit niet gebruikelijk. In Denemarken is er een meldplicht ingesteld waardoor professionals verplicht zijn (een vermoeden van) kindermishandeling te melden. Als er een melding is van kindermishandeling moeten gemeenten binnen zes dagen aan de melder aangeven dat de casus wordt opgepakt. In Nederland bestaat een dergelijke meldplicht nog niet.

Deense gemeenten moeten elkaar informeren over verhuisde gezinnen. Dit om te voorkomen dat gezinnen die bekend zijn bij hulpinstanties naar een andere gemeente verhuizen zonder dat het dossier mee verhuist. Nederlandse gemeenten zijn dit niet verplicht.

Meldplicht

Beroepskrachten in Denemarken hebben bij (vermoedens van) kindermishandeling een meldplicht. Daarnaast moeten gemeenten elkaar informeren over verhuisde gezinnen.

Gedwongen hulpverlening

Zodra een professional in Denemarken een risicosituatie meldt, is de gemeente verplicht om een onderzoekstraject te starten om de zorgvraag te achterhalen. Dit traject dient binnen vier maanden afgerond te zijn. De gemeente laat door een multidisciplinair team een onderzoek uitvoeren waarin de volgende gebieden worden onderzocht: ontwikkeling en gedrag, familieomstandigheden, schoolsituatie, gezondheidssituatie, vrijetijdsbesteding en vriendschappen en andere relevante onderwerpen. Als een kind of familie speciale behoeften heeft, neemt de gemeente de betrokkenheid van de familie en het eigen netwerk in overweging. Ook raadpleegt de gemeente het kind zelf over besluiten die over hem of haar worden genomen. Daarnaast moet het kind worden geassisteerd door een derde persoon.

In het geval van gedwongen hulpverlening hebben Deense gemeenten de mogelijkheid om, zonder gerechtelijk bevel, een huisbezoek af te leggen om het kind uit huis te plaatsen. De gemeentelijke *Børne- og ungeudvalget* (kinderbeschermingsraad) is het orgaan dat besluit over gedwongen uithuisplaatsing.

Deense gemeenten besluiten in overeenstemming met de ouder of de voogd welke selectieve maatregelen worden genomen en kiezen de minst restrictieve maatregel. Gemeenten kunnen kiezen uit de volgende ondersteunende maatregelen:

- Adviseren over en toeleiden naar een dagbesteding
- Praktische pedagogische hulp
- Familietherapie
- Gezinsplaatsing in een 'begeleid wonen project'
- Tijdelijke plaatsing bij een pleeggezin
- Toewijzing van een welzijnsmedewerker aan een kind
- Toewijzing van een permanent contactpersoon
- Permanente uithuisplaatsing in een jeugdinstelling
- Toeleiden naar een 'in-service opleiding' (combinatie van werken en leren) of stage
- Opleggen van een gedwongen maatregel: ouders worden verplicht om hulp te accepteren, het kind op gezette tijden thuis te houden en een opvoedcursus te volgen

In Nederland besteden gemeenten de uitvoering van deze ondersteunende maatregelen uit aan organisaties. Bovendien worden ze op verschillende niveaus uitgevoerd en niet allemaal op lokaal niveau, zoals in Denemarken.

Wettelijk kader

Er bestaat in Denemarken net als in Nederland geen aparte kindwet. In plaats daarvan staat in het bredere Deense *Serviceloven* ('Consolidation Act on Social Services') de verantwoordelijkheden en organisatorische voorwaarden binnen het jeugdbeleid (*ungdomspolitik*) beschreven.

In de *Serviceloven* is vastgelegd dat gemeenten volledig verantwoordelijk zijn voor het aanbod, de regulering en de financiering van lokale jeugdvoorzieningen. Gemeenten zijn verplicht om eerst de mogelijkheden tot opvang in pleegzorg te onderzoeken in plaats van opvang in een residentiële jeugdinstelling. Daarnaast wordt een vorm van pleegzorg ingezet waarbij pleegouders extra training en ondersteuning krijgen om kinderen met een grote zorgbehoefte op te kunnen vangen. Gemeenten zijn hiertoe verplicht.

Inspirerend voorbeeld

Familieklas

In veel Deense gemeenten wordt de zogenaamde *Familieklas* ingezet vanuit de behoefte om kinderen zo dicht mogelijk bij het universele systeem te houden als mogelijk. Deze interventie is een onderdeel van de school en is bedoeld voor kinderen die in de klas storend gedrag vertonen. De leerkracht geeft aan waar een kind aan moet werken. Tijdens een aantal dagdelen per week gaan de kinderen naar de *Familieklas* in de school om – terwijl ze hun gewone schoolwerk doen – aan dit gedrag werken. Dit wordt bijgehouden op een scorekaart. De andere dagen per week gaan ze naar hun reguliere klas en houdt de leerkracht bij of ze het geleerde goed in de praktijk brengen. De ouders zijn ook enkele dagdelen aanwezig om in groepsgesprekken het gedrag van hun kind te bespreken en te leren hoe ze dit in het gezin kunnen corrigeren. De aanwezigheid van (een) van de ouders is een vereiste en een belangrijke voorwaarde om de gedragsverandering te borgen. In de *Familieklas* wordt gewerkt aan aan school gerelateerde uitdagingen. Meedoen in de familieklas duurt meestal twaalf tot zestien weken.

Familieschool

De *Familieschool* is een intensievere interventie voor kinderen en gezinnen voor wie de *Familieklas* niet voldoende is. De interventie vindt buiten de school plaats. De verwijzing gebeurt in overleg met de school door de sociaal werker. Het kind en zijn ouders gaan gedurende zes maanden drie ochtenden per week naar de *Familieschool*. Naast aan school gerelateerde uitdagingen wordt ook gewerkt aan uitdagingen in de thuissituatie. De andere twee dagen van de week gaat het kind gewoon naar school. Elke ochtend van de *Familieschool* heeft een schema waarin kinderen en hun ouder(s) zowel gezamenlijk als individueel aan de slag gaan. Elk kind heeft een eigen doelenschema dat in modules is ingedeeld, zodat het kind stapsgewijs leert om een van tevoren bepaald nieuw gedrag aan te leren. Elk kind wordt gevolgd en na zes maanden volgt er een evaluatie. Als blijkt dat het gewenste gedrag niet is ontstaan, kan nog een cursus van zes maanden worden gevolgd.

De *Familieschool* werkt met alle systemen rond het kind. Uiteraard de ouders, maar ook de school, vrije tijd en maatschappelijk werk. De ouders hebben gedurende de cursus elke week een netwerkbijeenkomst.

Ze bespreken relevante onderwerpen en kunnen ervaringen en ideeën uitwisselen. Ze bepalen zelf wat ze belangrijk vinden om met elkaar te delen. Ouders kunnen gecompenseerd worden als ze door deelname inkomen verliezen door de gemeente. Als de ouders een uitkering ontvangen wordt deelname aan de familieschool door de sociale dienst gehonoreerd.

Resultaten

Positieve resultaten van de *Familieschool* zijn onder andere dat gezinnen er mentaal beter van worden. Ze worden niet gestigmatiseerd en de relaties tussen ouders en kind en met school worden verbeterd. Na het volgen van de *Familieschool* voelen kinderen zich minder eenzaam, zijn veel zelfverzekerder, kunnen op hetzelfde niveau meedoen met klasgenoten en komen veel vaker naar school. De school wordt een meer inclusieve school waar leerkrachten minder stress ervaren. Maatschappelijk werkers ervaren onder andere dat de moeite die in gezinnen wordt gestopt voor een betere en veiligere opvoeding zorgt en dat deze tijdige interventie grotere problemen op latere leeftijd voorkomt. Ook zien zij de mogelijkheid om met een intensievere cursus de situatie van multiprobleemgezinnen zo te verbeteren dat uithuisplaatsing voorkomen kan worden.



In de gemeente Gladsaxe , een voorstad van Kopenhagen met 65.000 inwoners, waren er enkele jaren geleden 220 kinderen in risicosituaties voor wie uithuisplaatsing dreigde. Na een aantal jaren van het plaatsen van deze kinderen in onder andere de *Familieschool* is dat aantal gedaald naar 110.

Implementatie

De *Familieklas* is gebaseerd op het Marlborough Model voor gezinstherapie binnen het onderwijs van het Marlborough Family Service Centre in Londen. Reguliere leerkrachten van de basisschool hebben daar een speciale training gevolgd en passen die vervolgens toe in de eigen school. In Nederland is het principe van de familieklas ingezet op een aantal basisscholen in Veenendaal.

Meer informatie over het Deense model is te vinden in de powerpointpresentatie van Tine Vesterby Sørensen, sociaal werker in Gladsaxe. Zij heeft het model gepresenteerd tijdens de internationale expertmeeting *Strengthening frontline services for children and families* die op 14 september 2012 plaatsvond. Deze expertmeeting was georganiseerd door de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling en het Nederlands Jeugdinstituut.

Meer weten?

Bekijk de informatie over het Deense jeugdbeleid op de website van Youth Partnership.

Geraadpleegde bronnen

- Ankestyrelsen (2012). *Children placed out of home*.
Affairs, T. M. (2000). *Early Childhood Education and Care Policy in Denmark – Background Report*. Copenhagen: The Ministry of Social Affairs in consultation with the Ministry of Education.
- Boddy, J., Statham, J., Smith, M., Ghate, D., Wigfall, V., & Hauari, H. (2009). *International perspectives on parenting support non-english language sources*. London: Institute of Education, University of London.
- Centraal Bureau voor de Statistiek Statline (2012). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Gedownload op 24 april, 2012, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0,3,6,9,12&D2=0-18&D3=0-4&D4=l&HDR=T&STB=G2,G1,G3&VW=T>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Gedownload op 25 mei, 2012, van <http://www.cbs.nl/nl, NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>
- Child, T. U. (2008). *Denmark's Fourth Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the measures taken to implement the rights recognised in the United Nations Convention of 20 November 1989 on the Rights of the Child*.
- Council of the Baltic Sea states (2010). *Report from the meeting of the Expert Group for Cooperation on Children at Risk*.
- Cowiproject (n.d.). *Concluding remarks on Pilot Project, St Petersburg, Development of an operational model of an information and analytical centre for social support and rehabilitation of the disabled*.
- Hiilamo, H. (2008). *Promoting Children's Welfare In the Nordic Countries*. Helsinki: Finland.
- Jensen, J. (2002). *Mapping of Care Services and the Care Workforce Denmark. Care work in Europe*.

Ministry of Interior and Health (2007). *The local government reform, in brief*.

National College for leadership of Schools and Children's Services (2010). *International approaches to children's services leadership and leadership development*.

OECD (2011). *OECD Health Data 2011. How does Denmark compare?*

Public Service Review: European Union (2011). *Doing it for the kids*. Public Service Review: European Union.

Statistics Denmark (2009). *Children and young persons with preventive measures (31st December) by region, measure, age and sex*.

Statistics Denmark (2010). *Children and young persons placed outside of own home per 31st December by place of accommodation, age and sex*.

Statistics Denmark (2011). *Population at the first day of the quarter by region, sex, age, marital status, ancestry, country of origin and citizenship*.

Statistics Denmark (2012). *FOLK1: Population at the first day of the quarter by region, sex, age, marital status, ancestry, country of origin and citizenship*.

Steinweg, M. (2012). *Jeugdzorg in Denemarken*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Duitsland

Definitie jeugdzorg

In Duitsland vallen zowel de kinderopvang, het jeugdwerk als de jeugdzorg onder de *Kinder- en Jugendhilfe* (kinder- en jeugdhulp). De *Kinder- und Jugendhilfe* omvat preventieve en curatieve activiteiten ten aanzien van:

- ondersteuning voor kinderen en jongeren in hun ontwikkeling
- advisering en ondersteuning voor ouders en verzorgers bij het opvoeden van kinderen
- en hulp voor jongvolwassenen bij specifieke gecompliceerde problemen

Daarnaast speelt *Kinder- und Jugendhilfe* een rol in de procedures rondom voogdij of familierecht.

Feiten en cijfers

Aantal en percentage jongeren

Het percentage minderjarigen in Duitsland is lager dan het percentage minderjarigen in Nederland. Op 31 december 2010 had Duitsland een bevolking van 81,75 miljoen inwoners. Ruim 16,3 procent hiervan was jonger dan 18 jaar oud (13,34 miljoen inwoners). In Nederland was in 2011 21 procent van de inwoners jonger dan 18 jaar.

Aantal kinderen in de jeugdzorg

Net als in Nederland is in Duitsland het aantal maatregelen gericht op de bescherming van kinderen de afgelopen jaren gestegen.

Het aantal ondertoezichtstellingen (*Inobhutnahmen*) van de Duitse *Jugendämter* (regionale organisaties die betrokken zijn bij de kinder- en jeugdvoorzieningen) steeg tussen 2005 en 2010 met 42 procent. Terwijl er in 2005 naar schatting 25.600 kinderen onder toezicht werden gesteld, waren dat er in 2010 rond de 36.300. Ook het aandeel onder toezicht gestelde kinderen ten opzichte van hun leeftijdsgroep steeg in diezelfde periode. Het aandeel kinderen onder de 8 jaar dat onder toezicht stond, verdubbelde bijna: van 5 procent in 2000 naar 9,5 procent in 2010. Het aandeel 3- tot 8-jarigen groeide in die periode van 9 procent tot 12 procent. Volgens het *Statistisches Bundesamt Deutschland* blijkt hieruit dat voorzieningen voor kinderen en jongeren meer aandacht hebben gekregen voor de bescherming van het jongere kind.

Tussen 1995 en 2005 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Duitsland gemiddeld per jaar met 0,4 procent. Er zijn voor Nederland geen cijfers voor dezelfde periode bekend, maar tussen 2000 en 2009 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Nederland gemiddeld per jaar met 2,1 procent. Uit het HBSC-onderzoek uit 2009/2010 blijkt dat in Duitsland en Nederland relatief gezien evenveel 11-, 13- en 15-jarigen in een huishouden zonder ouder(s) opgroeien, namelijk 1 procent van het totaal aantal jongeren in die leeftijdscategorieën.

Tussen 2005 en 2010 is ook het aantal gedeeltelijke of volledige ontzettingen uit het ouderlijk gezag door de Duitse rechtbank (*Sorgerechtsentzüge*) met ongeveer 47 procent gegroeid: van circa 8.700

in 2005 naar 12.771 in 2010. De groei is volgens het *Deutsches Jugend Institut* waarschijnlijk een gevolg van de proactieve en meer preventieve manier van werken van *Jugendämter* onder het motto 'beter te veel ingrijpen dan te weinig'.

Terminologie

In tegenstelling tot in Nederland, vallen in Duitsland zowel de kinderopvang, het jeugdwerk als de jeugdzorg onder één noemer: *Kinder- und Jugendhilfe*. De *Kinder- und Jugendhilfe*:

- biedt kinderopvang;
- ondersteunt kinderen en jongeren in hun ontwikkeling;
- adviseert en ondersteunt ouders en verzorgers bij het opvoeden van kinderen;
- biedt hulp voor jongvolwassenen bij specifieke gecompliceerde problemen.

Kinder- und Jugendhilfe speelt bovendien een rol in de procedures rondom voogdij of familierecht. Op het gebied van kindbescherming worden preventieve activiteiten (zoals voorlichting geven) en interventies na een incident uitgevoerd.

De *Kinder- und Jugendhilfe* (kinderopvang, jeugdwerk en jeugdzorg) bestaat onder andere uit:

- *öffentliche Jugendhilfe* (openbare overheidsinstellingen, meestal het *Jugendamt*);
- en de *freie Jugendhilfe* (private non-profitinstellingen).

De meeste voorzieningen (*Leistungen*) worden door beide typen *Jugendhilfe* geleverd. De *öffentliche Jugendhilfe* moet daarnaast andere taken (*andere Aufgaben*) uitvoeren ten aanzien van uithuisplaatsingen, voogdij, jeugdreclassering en adoptie. In de praktijk worden deze door de lokale *Jugendämter* uitgevoerd.

Leistungen (voorzieningen) zijn diensten die in Nederland onder het jeugdwerk en de jeugdzorg vallen, zoals:

- Kinderopvang
- Jongerenwerk en jeugdmaatschappelijk werk
- Bevordering van opvoeding in gezinsverband (inclusief opvoedinformatie, gezinstherapie, vrijetijdsprogramma's voor gezinnen en relatie- en scheidingstherapie)
- Opvoedingsondersteuning en extra toeslagen
- Zorg voor kinderen met dreigende psychische stoornissen
- Zorg en aanvullende voorzieningen voor kinderen en jongeren met psychische stoornissen (onder andere ondersteuning bij de overgang naar de arbeidsmarkt en integratie in de maatschappij)

Structuur jeugdzorg

Net als in Nederland zijn in Duitsland drie lagen van de overheid betrokken bij het jeugdbeleid, maar de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden over de overheden verschilt in beide landen. In de toekomst zullen de Nederlandse provincies haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de jeugdzorg overdragen aan de gemeenten.

Achtergrond

De vorige regeerperiode in Duitsland stond in het teken van een groeiend maatschappelijk en politiek besef van het belang van kindbescherming. Deels omdat de overheid werd geconfronteerd

met een aantal ernstige gevallen van verwaarlozing van kinderen. Ook in Nederland werd er met aangescherpte maatregelen gereageerd toen de Nederlandse Savannah om het leven werd gebracht terwijl zij bekend was bij de kinderbescherming.

De Duitse overheid nam tegelijk met verschillende andere organisaties maatregelen om de bescherming van kinderen in de toekomst op preventievere wijze aan te pakken. Van 2006 tot 2010 voerde zij het *Programme frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme* uit, hoofdzakelijk gericht op kinderen tot drie jaar, zwangere vrouwen en jonge ouders in stressvolle situaties. Dit programma staat nader toegelicht in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Dit programma heeft geresulteerd in een nieuwe *Bundeskinderschutzgesetz* (kinderbeschermingswet) die op 1 januari 2012 van kracht is geworden. Voor gezinnen is het nu gemakkelijker om uitvoerige hulp op een hoog niveau te krijgen voor en na de geboorte en in de eerste vijf levensjaren van een kind. Daarnaast zijn een aantal verantwoordelijkheden voor professionals wettelijk vastgelegd. Professionals met een beroepsgeheim, zoals artsen, moeten ouders motiveren om ondersteunende voorzieningen te accepteren. Als er duidelijke signalen zijn dat een kind mishandeld, verwaarloosd of seksueel misbruikt wordt kunnen zij ondanks hun vertrouwensband met cliënten belangrijke informatie doorgeven aan het lokale *Jugendamt*. Alle kinderbeschermingsstakeholders moeten samenwerken in een samenwerkingsverband. Verplichte huisbezoeken zijn mogelijk als de bescherming van kinderen in gevaar is en als deze bezoeken noodzakelijk zijn voor een goede beoordeling. Er komen kwaliteitsstandaarden voor kinderrechten en de bescherming van kinderen en jongeren in kinder- en jeugdinstellingen. Professionals met een strafblad worden door de nieuwe wet uitgesloten van kinderopvang- en jeugdzorgactiviteiten.

Daarnaast heeft de *Bundesdag* (het Duitse parlement) in mei 2012 besloten dat er een zelfstandig beleidsterrein voor kinderen en jeugd ontwikkeld moet worden, dat naast de jeugdzorg ook andere beleidsterreinen omvat, zoals onderwijs en arbeidsmarkt.

Net als in Nederland stijgen in Duitsland de kosten van de jeugdzorg. In Duitsland is er een versterkte concurrentie tussen de verschillende werkvelden van de *Kinder- und Jugendhilfe* ontstaan, omdat alle voorzieningen deel uitmaken van één systeem.

Beleid

In Duitsland zijn net als in Nederland drie overheidslagen verantwoordelijk voor het jeugdbeleid, maar de verdeling van de taken en verantwoordelijkheden over de overheden verschilt in beide landen.

Nationaal niveau

Verschillende ministeries zijn verantwoordelijk voor onderwerpen die relevant zijn voor kinderen en jongeren: het ministerie voor Arbeid en Sociale zaken, het ministerie van Gezondheid, het ministerie van Opleiding en Onderzoek en het ministerie van Justitie.

Het *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (ministerie van Familie, Senioren, Vrouwenzaken en Jeugd) is verantwoordelijk voor de centrale programma's uit het jeugdbeleid van de Duitse overheid en voor de coördinatie van het jeugdbeleid met andere beleidsgebieden. Het ministerie is hoofverantwoordelijke voor bestaande nationale regelgeving.

Ook stelt het een *Kinder und Jugend Plan (KJP)*; landelijk kinder- en jeugdplan) op dat een belangrijk instrument is voor de financiering van de infrastructuur van belangenorganisaties, non-gouvernementele organisaties in de Jugendhilfe en innovatieve projecten (*Modellprojekte*). Daarnaast brengt het ministerie een keer in de vier jaar een *Kinder- und Jugendbericht* uit. Het ene deel daarvan wordt geschreven door een voor die gelegenheid samengestelde commissie bestaande uit vertegenwoordigers uit de wetenschap, uit de praktijk en van lokale overheden. Dit deel betreft een soort stand van zaken ten aanzien van jeugd en jeugdbeleid. Het andere deel bestaat uit een reactie van de regering daarop. Het totale bericht wordt door het Duitse parlement besproken. Op lokaal niveau heeft het ministerie geen zeggenschap.

De *Bundesdag* (het Duitse parlement) heeft in mei 2012 besloten dat er een zelfstandig beleidsterrein voor kinderen en jeugd ontwikkeld moet worden, dat naast de jeugdzorg ook andere beleidsterreinen omvat, zoals onderwijs en arbeidsmarkt.

Regionaal niveau

De Bondsrepubliek Duitsland is een federatie van 16 deelstaten (*Länder*). Nederland kent 12 provincies die andere taken en verantwoordelijkheden hebben dan de Duitse *Länder*. Alle *Länder* zijn verantwoordelijk voor hun eigen bestuur en voor de uitvoering van de meeste nationale wet- en regelgeving. Alle *Länder* zijn verplicht om een *Landesjugendamt* op te richten.

Lokaal niveau

In tegenstelling tot Nederland zijn in Duitsland de administratieve regio's en gemeenten voor het grootste deel verantwoordelijk voor kinder- en jeugdvoorzieningen. In de toekomst zal dit in Nederland ook het geval zijn.

Uitvoering

Nationaal niveau

Vanuit het *Kinder und Jugend Plan (KJP)*; landelijk kinder- en jeugdplan) van het *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* worden nationale en regionale (private) organisaties in de jeugdsector ondersteund en gefinancierd. Uitkomsten van evaluaties en resultaten van voorbeeldprojecten worden gebruikt voor de verdere ontwikkeling van voorzieningen voor kinderen en jongeren. Onafhankelijke deskundigen doen onderzoek naar de positie van jongeren in Duitsland.

In het kader van preventieve kinderbeschermingsmaatregelen bevordert het in 2007 opgerichte *Nationale Zentrum Frühe Hilfen* de samenwerking tussen voorzieningen voor kinderen en jongeren en kraamziekenhuizen, verloskundigen en praktijken voor zwangere vrouwen. Het centrum geeft advies en stelt voorbeelden van goed werkende lokale en regionale netwerken beschikbaar.

Regionaal niveau

Aanbieders van reguliere jeugdvoorzieningen in Duitsland vallen onder de wetgeving van de verschillende *Länder*. Alle *Länder* zijn verplicht om een *Landesjugendamt* op te richten. Op het niveau van het *Land* voert het bestuur van het *Landesjugendamt (de Verwaltung)* de besluiten en wetten uit. Het *Landesjugendamt* adviseert de overheid van het *Land* met betrekking tot haar beleid en heeft een ondersteunende functie ten aanzien van de lokale *Jugendämter*. Daarnaast ondersteunt

het *Landesjugendamt* lokale voorzieningen met advies en (bij)scholing. Sommige *Landesjugendämter* nemen het initiatief voor innovatieve projecten (*Modellprojekte*).

Lokaal niveau

Het *Jugendamt* op lokaal niveau ondersteunt organen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor kinder- en jeugdvoorzieningen op financieel gebied. Daarnaast geeft het lokale *Jugendamt* vergunningen voor instellingen af en controleert het of instellingen zich aan de regels houden. De *Jugendhilfeausschuss* (Jeugdhulpcommissie) van het lokale *Jugendamt* is in principe verantwoordelijk voor het lokale management van de voorzieningen voor kinderen en jongeren. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de jeugdzorgorganisaties, verenigingen, geloofsgemeenten en het lokaal bestuur. De commissie houdt zich bezig met alle facetten van de jeugdzorg en in het bijzonder met:

- De planning van jeugdzorg.
- Het oprichten van *freie Jugendhilfe* (private non-profitinstellingen).
- Aanbevelingen en voorstellen voor de verdere ontwikkeling van *Kinder- und Jugendhilfe* (jeugdwerk en jeugdzorg).

De *Kinder- und Jugendhilfe* (kinderopvang, jeugdwerk en jeugdzorg) bestaat onder andere uit:

- *öffentliche Jugendhilfe* (openbare overheidsinstellingen, meestal het *Jugendamt*);
- en de *freie Jugendhilfe* (private non-profitinstellingen).

De *öffentliche Jugendhilfe* pakt geen activiteiten op die ook door de *freie Jugendhilfe* uitgevoerd kunnen worden.

De meeste voorzieningen (*Leistungen*) worden door beide typen *Jugendhilfe* geleverd. Dit zijn diensten die in Nederland onder de kinderopvang, het jeugdwerk en de jeugdzorg vallen:

- Kinderopvang
- Jongerenwerk en jeugdmaatschappelijk werk
- Bevordering van opvoeding in gezinsverband (inclusief opvoedingsinformatie, gezinstherapie, vrijetijdsprogramma's voor gezinnen en relatie- en scheidingstherapie)
- Opvoedingsondersteuning en extra financiële toeslagen
- Zorg voor kinderen met dreigende psychische stoornissen
- Zorg en aanvullende voorzieningen voor kinderen en jongeren met psychische stoornissen (onder andere ondersteuning bij de overgang naar de arbeidsmarkt en integratie in de maatschappij)

De *öffentliche Jugendhilfe* moet daarnaast andere taken (*andere Aufgaben*) uitvoeren ten aanzien van uithuisplaatsingen, voogdij, jeugdreclassering en adoptie. In de praktijk worden deze *andere Aufgaben* door de lokale *Jugendämter* uitgevoerd.

Toegang tot jeugdzorg

Iedereen die in Duitsland recht heeft op voorzieningen (*Leistungen*), zoals kinderen, jongeren en ouders, heeft het recht om zelf te kiezen uit de faciliteiten en diensten van de verschillende aanbieders en instellingen. Aan alle wensen zal gehoor gegeven worden tenzij er onevenredige kosten aan verbonden zijn.

Vrijwillige hulpverlening

Ouders en adolescenten kunnen voor kortdurende ondersteuning direct contact opnemen met aanbieders van *Beratung* (counseling). Ambulante en residentiële hulp zijn echter alleen beschikbaar na een vooronderzoek dat afgerond wordt met een *Hilfeplan* door het lokale *Jugendamt*.

In Duitsland hebben professionals die met kinderen en jongeren werken in het geval van (vermoedens van) kindermishandeling een handelingsplicht. De te volgen route verschilt enigszins voor professionals die werken in de kinder- en jeugdvoorzieningen en professionals die werken in de gezondheidszorg- en onderwijssector. Wanneer er significante indicaties zijn voor kindermishandeling moeten professionals uit de kinder- en jeugdvoorzieningen het risico op gevaar bepalen. In het geval van kindermishandeling moeten zij ervoor zorgen dat de aangeboden ondersteuning wordt geaccepteerd. Het *Jugendamt* wordt ingeschakeld als een instelling ontdekt dat er sprake is van kindermishandeling, maar er onvoldoende hulp beschikbaar is of de ouders de benodigde hulp weigeren. Het *Jugendamt* moet het risico op gevaar opnieuw inschatten en het gezin hulp bieden als men denkt dat de hulp passend en noodzakelijk is.

Ook professionals met een beroepsgeheim kunnen ondanks hun vertrouwensband met cliënten belangrijke informatie doorgeven aan het *Jugendamt*. Dat kan alleen als er duidelijke signalen zijn dat een kind mishandeld, verwaarloosd of seksueel misbruikt wordt.

Meldplicht

In Duitsland hebben professionals die met kinderen en jongeren werken in het geval van (vermoedens van) kindermishandeling een handelingsplicht. In eerste instantie evalueren professionals uit de kinder- en jeugdvoorzieningen zelf het risico op gevaar en bieden zij gezinnen zelf passende hulp. Wanneer onvoldoende hulp beschikbaar is of ouders de benodigde hulp weigeren, schakelen professionals het *Jugendamt* in.

Gedwongen hulpverlening

Verplichte huisbezoeken zijn mogelijk als de bescherming van kinderen in gevaar is en om te beoordelen of er sprake is van kindermishandeling. Als ouders niet meewerken aan het onderzoek door het *Jugendamt* wordt de gezinsrechtbank geïnformeerd, want voor gedwongen hulpverlening of opname is een uitspraak door een rechter nodig.

Kinderen mogen alleen van hun opvoeders gescheiden worden als opvoeders hun opvoedingstaak verzaken of als de kinderen op een andere manier door verwaarlozing worden bedreigd. Over het algemeen is een ondertoezichtstelling bedoeld om het kind direct te beschermen. Kinderen worden op eigen verzoek of op initiatief van derden (zoals de *Jugendämter*) onder toezicht geplaatst. Dit kan ook op last van de politie gebeuren als er vermoedens zijn dat het welzijn van het kind in het geding is. In het laatste geval worden de kinderen of jongeren meestal voor een korte periode, variërend van een paar uur tot enkele dagen, in een instelling of tehuis geplaatst. In noodsituaties kan het *Jugendamt* tijdelijk de voogdij van een kind op zich nemen. Als ouders gevaar voor kinderen niet willen of kunnen voorkomen kan de gezinsrechtbank om kinderen te beschermen noodzakelijke interventies plegen ten aanzien van de ouderlijke voogdij.



Wettelijk kader

In Duitsland is zowel het recht van ouders en kinderen op zorg als het aanbod van jeugdzorg bij wet geregeld. In de Nederlandse wetgeving ligt de nadruk vooral op het recht van kinderen op zorg.

In de grondwet (*Grundgesetz, GG*) staat dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding en dat de staat controleert of zij voldoen aan hun verplichting. Kinderen mogen volgens de grondwet alleen van hun verantwoordelijke opvoeders gescheiden worden als die hun opvoedingstaak verzaken of als de kinderen op een andere manier met verwaarlozing worden bedreigd. Ook geeft de grondwet moeders recht op bescherming en zorg vanuit de gemeenschap voor, tijdens en na de geboorte van een kind.

Volgens het achtste boek uit de Sociale Code (*Sozialgesetzbuch Ahtes Buch, Kinder und Jugendhilfe, SGB VIII*) hebben kinderen recht op hulp bij hun ontwikkeling en een adequate opvoeding. Ouders zijn volgens deze wet primair verantwoordelijk voor de opvoeding. De staat controleert of ouders voldoen aan hun verplichting. De verantwoordelijkheden voor en de taken van de jeugdzorg, inclusief die van het *Jugendamt*, worden staan ook in *SGB VIII*. Hieronder valt:

- het ondersteunen van kinderen in hun persoonlijke en sociale ontwikkeling
- het beschermen van kinderen
- het ondersteunen van ouders en bevoegde verzorgers in de opvoeding

In 2005 werd de Wet op de verdere ontwikkeling van de Kinder- und Jugendhilfe (Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe) van kracht. Deze wet wordt ook wel de *Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz* genoemd en wordt afgekort met *KICK*. Het was één van de laatste wijzigingen van de *SGB VIII* met als doel het verbeteren van de bescherming van kinderen en jongeren in de jeugdzorgsector.

Op 1 januari 2012 is in Duitsland een nieuwe Kinderbeschermingswet (Bundeskinderschutzgesetz) in werking getreden. Deze wet stelt alle stakeholders in de gelegenheid om nauw samen te werken in de bescherming van kinderen. De wet focust op een:

- gemakkelijkere toegang tot hulp voor gezinnen
- betere samenwerking tussen relevante actoren
- betere kwaliteit van hulp

Bij duidelijke signalen van kindermishandeling kunnen professionals met een beroepsgeheim ondanks hun vertrouwensband met cliënten belangrijke informatie doorgeven aan het *Jugendamt*. Daarnaast zijn verplichte huisbezoeken mogelijk als de bescherming van kinderen in gevaar is en om te beoordelen of er sprake is van kindermishandeling. Ook worden professionals met een strafblad door de nieuwe wet uitgesloten van het bieden van kinderopvang- en jeugdzorgactiviteiten. Tot slot kunnen gegevens van kinderen en jongeren worden doorgegeven van de ene aan het andere *Jugendamt* om risico's voor hen te verminderen.

Inspirerend voorbeeld

Tijdens de vorige regeerperiode nam de Duitse overheid tegelijk met verschillende andere organisaties maatregelen om de bescherming van kinderen in de toekomst op een meer preventieve wijze aan te pakken. Van 2006 tot 2010 voerde zij het *Programme frühe Hilfen für Eltern und*

Kinder und soziale Frühwarnsysteme uit, hoofdzakelijk gericht op kinderen tot 3 jaar, zwangere vrouwen en jonge ouders in stressvolle situaties. De nadruk lag op:

- *Frühe Hilfen* (vroegtijdige ondersteuning) aan sociale achterstandsgezinnen in de eigen omgeving (onder andere via 'drop in'-structuren en nieuwe outreachende voorzieningen);
- een intensievere samenwerking tussen jeugdwelzijn, preventieve jeugdgezondheidszorg en het vrijwilligerswerk, omdat de gezondheidszorg een gemakkelijk en ongecompliceerd contact heeft met gezinnen en zodoende aan vroegsignalering en verwijzing kan doen;
- een betere vroegsignalering en eerder ingrijpen;
- een versterking van de plicht van de staat om zorg te verlenen en opvoedvaardigheden en verantwoordelijkheden van ouders te verbeteren.

In het kader van dit programma werd het *Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH)* opgericht dat nog steeds bestaat. Het centrum ondersteunt en coördineert negen modelprojecten en verzamelt de resultaten van deze projecten. Ook adviseert het lokale overheden over samenwerking door verschillende beroepsgroepen in jeugd- en gezondheidszorgsector.

Resultaten

Door het *Programme frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme* verbeterde in veel gemeenten de samenwerking tussen voorzieningen voor gezondheidszorg en jeugd(zorg)voorzieningen. Voorzieningen voor specifieke behoeften werden verder ontwikkeld. Eén van de conclusies is dat het belangrijk is dat gezinnen hulp op maat krijgen en de benadering gericht is op participatie. Hechte steun en zorg voor gezinnen heeft de voorkeur. De implementatie van vroegsignalering door verpleegkundigen is nog in ontwikkeling en moet verder onderzocht worden.

Het *Programme frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme* heeft geresulteerd in de eerder beschreven *Bundeskinderschutzgesetz* (kinderbeschermingswet) die op 1 januari 2012 van kracht is geworden.

Meer weten?

Kijk op de Engelstalige website van het Deutsches Jugendinstitut en lees de 'Country sheet on youth policy in Germany' op de website van Youth Partnership.

Geraadpleegde bronnen

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011). *Bundestag beschließt neues Bundeskinderschutzgesetz*. Bekeken op 4 juni, 2012, op <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/kinder-und-jugend,did=175124.html>

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011). *Kinder- und Jugendschutz*. Bekeken op 4 juni, 2012, op <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Kinder-und-Jugend/kinder-und-jugendschutz.html>

Centraal Bureau voor de Statistiek Statline (2012). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Gedownload op 24 april, 2012, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0,3,6,9,12&D2=0-18&D3=0-4&D4=l&HDR=T&STB=G2,G1,G3&VW=T>

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Gedownload op 25 mei, 2012, van <http://www.cbs.nl/nl-L/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Voogdij, voorlopige voogdij en ondertoezichtstelling*. Bekeken op 5 juni, 2012, op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70809NED&D1=a&D2=a&HD=090617-1551&HDR=T&STB=G1>
- Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., De Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O.R.F., & Barnekow, V. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Deutscher Bundestag (2012). *Jugendpolitik soll ein eigenständiges Politikfeld werden*. Bekeken op 4 juni, 2012, op http://www.bundestag.de/presse/hib/2012_05/2012_230/03.html
- European Union (2012). *German parliament approves new child protection act*. Bekeken op 4 juni, 2010, op http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=3&news_id=2561&news_det=yes
- Galm, B. & Derr, R. (2011). *Combating child abuse and neglect. Child protection in Germany. National report*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V.
- Goethe Institut (2008). *Early networking to combat violence against children*. Bekeken op 10 december, 2012, op <http://www.goethe.de/ges/mol/del/zsl/en3514944.htm>
- Vink, C., & Berg, T. (2009). *Jeugdzorg in Europa. Lessen over strategieën en zorgsystemen uit Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Wolff, R., Biesel, K., & Heinitz, S. (2011). Child protection in an age of uncertainty: Germany's response. In N. Gilbert, N. Parton & M. Skivenness (Eds.), *Child protection systems. International trends and orientations* (pp. 183-203). New York, NY: Oxford University Press, inc.

Engeland²

Definitie jeugdzorg

In Engeland zijn de gemeenten verantwoordelijk voor alle voorzieningen voor kinderen en hun ouders, de zogenaamde *Children's services*. Idealiter zijn kinderen en hun ouders bekend bij de algemene voorzieningen van elke lokale overheid, zoals de centra voor jeugd en gezin, brede scholen en het jongerenwerk. Via deze algemene voorzieningen kunnen zij worden begeleid en doorverwezen naar meer gespecialiseerde zorg. Wanneer mogelijk worden ze ook weer teruggeleid naar de algemene voorzieningen.

Feiten en cijfers

Aantal en percentage jongeren

Het percentage minderjarigen in Engeland is nagenoeg gelijk aan het percentage minderjarigen in Nederland. Halverwege 2010 telde Engeland 52,23 miljoen inwoners (bijna 84 procent van de totale bevolking van Groot-Brittannië). Daarvan was 11,05 miljoen jonger dan 18 jaar (ruim 21,1 procent). In Nederland was in 2011 21 procent van de inwoners jonger dan 18 jaar.

Looked after children

Bij zorgen over de ontwikkeling van kinderen wordt een onderzoek gedaan door de lokale overheid. Als er sprake is van aantoonbare schade wordt een *child protection conference* georganiseerd. Tijdens dit overleg kan worden besloten dat een kind verdere zorg nodig heeft. Het kind wordt vervolgens door middel van een *care order* onder verantwoordelijkheid van de staat geplaatst. Zo'n kind heet een *looked after child*.

Aantal kinderen in de jeugdzorg

Net als in Nederland is in Engeland het aantal kinderen dat in de jeugdzorg terecht komt de laatste jaren toegenomen. Tussen 31 maart 2004 en 31 maart 2011 steeg het aantal kinderen dat onder toezicht stond van 61.2000 naar 65.520, een toename van 7 procent. Ook het aantal kinderen dat jaarlijks in het jeugdzorgsysteem terechtkomt is tussen 31 maart 2007 en 31 maart 2011 toegenomen van 24.000 naar 27.310 (waarvan 35 procent uithuisgeplaatst werd), wat een toename van 14 procent is. De oorzaak van deze toename wordt ook wel het 'baby Peter-effect' uit 2008 genoemd. Deze baby werd net als de Nederlandse Savannah om het leven gebracht, terwijl hij bekend was bij de kinderbescherming. Het is afwachten of er sprake is van een tijdelijk effect of dat de situatie blijvend veranderd is.

² Omdat Schotland, Noord-Ierland en Wales hun eigen wetten en beleid hebben, wordt hier alleen het jeugdzorgsysteem van Engeland besproken.

Wel stijgt de laatste jaren het aantal kinderen dat niet langer onder toezicht van de jeugdzorg staat. In het jaar voorafgaand aan 31 maart 2011 konden 26.830 onder toezicht geplaatste kinderen zonder toezicht verder, een toename van 6 procent ten opzichte van 2010 en van 7 procent ten opzichte van 2007.

Opvallend is dat op 31 maart 2008 beduidend minder kinderen onder toezicht stonden van de jeugdzorg (59.500) en in het jaar daaraan voorafgaand opvallend minder kinderen in het jeugdzorgsysteem terecht kwamen (23.000). Dit hangt mogelijk samen met de introductie van het overheidsprogramma *Every Child Matters (ECM)* in 2004. Dit werd geïntroduceerd om te zorgen dat kinderen niet meer buiten het jeugdzorgsysteem kunnen vallen en om meer nadruk te leggen op een preventief, universeel aanbod.

Tussen 1994 en 2009 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Engeland gemiddeld per jaar met 1,5 procent. Er zijn voor Nederland geen cijfers voor dezelfde periode bekend, maar tussen 2000 en 2009 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Nederland gemiddeld per jaar met 2,1 procent.

Uit het HBSC-onderzoek uit 2009/2010 blijkt dat in Engeland relatief gezien meer 11-, 13- en 15-jarigen in een huishouden zonder ouder(s) opgroeien. In Engeland gaat het om 2 procent van alle jongeren in die leeftijdscategorieën, tegenover 1 procent in Nederland.

Terminologie

De regie voor alle voorzieningen voor kinderen en hun ouders (de zogenaamde *Children's services*) ligt, in tegenstelling tot in Nederland, in Engeland geheel bij de lokale overheid. Al deze voorzieningen passen in het zogenaamde *windscreen model*, ook wel *managed care model* genoemd. Het idee is dat alle kinderen en hun ouders bekend zijn bij de universele voorzieningen van elke lokale overheid, zoals de centra voor jeugd en gezin, brede scholen en het jongerenwerk. Via deze universele voorzieningen kunnen zij worden begeleid en doorverwezen naar meer gespecialiseerde zorg. Wanneer mogelijk worden ze ook weer teruggeleid naar de universele voorzieningen.



Windscreen model (managed care)

Structuur jeugdzorg

De Engelse overheid zoekt net als zijn Nederlandse tegenhanger in toenemende mate oplossingen voor maatschappelijke problemen in de samenleving. In Engeland zijn de nationale overheid en de lokale overheden verantwoordelijk voor het jeugdbeleid. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar naast deze overheden ook de provincies verantwoordelijkheden hebben. In de toekomst zullen de Nederlandse provincies haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de jeugdzorg overdragen aan de gemeenten.

Achtergrond

De regering-Cameron pleit ervoor dat de oplossing voor maatschappelijke problemen niet bij de overheid worden gezocht, maar in de samenleving (*Big Society*). Taken van de overheid worden verschoven naar de samenleving met als doel om ondanks teruglopende budgetten voorzieningen op peil te houden. Daarnaast heeft de regering een programma opgesteld voor een effectievere aanpak van multiprobleemgezinnen. Dit naar aanleiding van een onderzoek door professor Munro naar het functioneren van de jeugdzorg en de kindbescherming.

De regering-Cameron heeft een aantal bezwaren tegen het beleid van de vorige regering: de benadering vindt een te veel top down van de centrale overheid naar de lokale overheden en de uitvoering van het overheidsprogramma *Every Child Matters* een te strak keurslijf met teveel rapportage- en verantwoordingsmomenten. Dit ECM-programma werd in 2003 gepresenteerd door het toenmalige Labour-kabinet, gevolgd door de *Children Act* uit 2004. Het doel van dit programma en deze wet was om voorzieningen op lokaal niveau te veranderen en verbeteren. Daarbij moest meer nadruk komen op het ondersteunen van gezinnen en ouders of verzorgers. Ook moest er ingegrepen worden voordat de situatie voor een kind kritiek wordt en voorkomen worden dat kinderen buiten het systeem vallen.

Met het ECM-programma en de wet poogde de regering daarnaast onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en slechte samenwerking aan te pakken en te waarborgen dat mensen die met kinderen werken gewaardeerd, beloond en goed opgeleid worden. *Every Child Matters* kenmerkt zich door een grote nadruk op meetbare uitkomsten voor kinderen en gezinnen.

In het begin lag de nadruk op signaleren, verwijzen en monitoren van kinderen in risicogroepen en algemene en specialistische hulpverlening bieden aan deze kinderen. Inmiddels is het hele systeem hervormd, evenals de hulpverlening. De nadruk ligt niet meer op het individuele kind dat risico's loopt, maar op ondersteuning van het hele gezin.

De regie kwam in handen van de lokale overheid. Zij is verantwoordelijk voor het behalen van de geformuleerde doelen. Hiervoor maakt zij een plaatselijke analyse van de belangrijkste lokale behoefte gemaakt en wordt zij ondersteund door meer geïntegreerde eerstelijnsvoorzieningen (*frontline delivery*).

Onder de regering-Cameron wordt nog volgens de principes van *Every Child Matters* gewerkt, maar de nationale overheid zoekt naar een andere invulling van haar relatie met de lokale overheden wat betreft de voorzieningen voor ouders en kinderen (*children's services*). Ook heeft zij een aantal



controversiële projecten geschrapt, zoals Contact Point, een soort combinatie tussen onze verwijsindex risicojeugd en het elektronische kinddossier.

Beleid

In tegenstelling tot in Nederland zijn in Engeland de gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdvoorzieningen.

Nationaal niveau

Het ministerie van Onderwijs (*Ministry for Education*) is onder meer verantwoordelijk voor het jeugdbeleid. In Nederland is dit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het Engelse ministerie van Onderwijs kent een hoofdminister en een minister én een onderminister voor Kind en Gezin. De minister voor Kind en Gezin is eindverantwoordelijk voor het jeugd(zorg)stelsel. Het ministerie verschaft juridische en niet-juridische richtlijnen aan lokale overheden, waarvan alleen laatstgenoemde niet verplicht zijn.

Lokaal niveau

Engeland telt 150 lokale overheden. Ter vergelijking: Nederland telde er op 1 januari 2012 415. Het lokale bestuur is in Engeland het leidende orgaan van de lokale overheid. Een bestuurslid uit dit bestuur is aangewezen als zogenaamd aanvoerend lid voor kinderen (*lead member for children*). Deze persoon is politiek verantwoordelijk op lokaal niveau. Alle aanbieders van voorzieningen voor kinderen en jongeren (zoals onderwijs en maatschappelijk werk) zijn op lokaal bestuurlijk niveau verenigd in de lokale *children's services*. De invulling van *Big Society* in de *children's services* is gericht op het inzetten van meer vrijwilligers en minder professionals.

Alle lokale overheden zijn verplicht om een *director of children's services (DCS)* aan te wijzen. De *DCS* is professioneel verantwoordelijk voor de levering van *children's services* van de lokale overheid. Hier vallen voorzieningen als onderwijs, maatschappelijke diensten, opvoedingsondersteunende diensten, jeugdzorg en centra voor jeugd en gezin onder, evenals alle geïntegreerde werkprocessen en het delen van informatie. De *DCS*, samen met een *lead member* (verantwoordelijke) van het gemeentebestuur, is tevens voorzitter van de *children's trust* en van de *Local Safeguarding Board*.

Uitvoering

Lokaal niveau

Een *children's trust* is een (verplicht of vrijwillig) lokaal samenwerkingsverband onder toezicht van de lokale overheid dat de belangrijkste lokale organisaties verenigt. Het doel van de *trust* is het welzijn van en resultaten voor alle kinderen verbeteren. Dit doet zij door in een *Children and Young People's Plan (CYPP)* samen met kinderen, jongeren en ouders een visie te ontwikkelen op wat ouders en kinderen nodig hebben. In het plan staan ook de prioriteiten en het beleid voor alle partners die betrokken zijn bij aanbod voor kinderen en jongeren. De *children's trust* werkt aan een gezamenlijke aansturing vanuit verschillende organisaties, onder meer door plannen, aanbestedingen en begrotingen af te stemmen.

De *children's trust* ontwikkelt de integratie van eerstelijns voorzieningen rondom het kind in plaats van rondom professionele of geïnstitutionaliseerde beperkingen. Onder de algemene voorzieningen

voor kinderen en ouders vallen de zogenaamde eerstelijnsvoorzieningen (*integrated frontline delivery*): centra voor jeugd en gezin (0-6 jaar), brede scholen (6-18 jaar) en het jongerenwerk (12-18 jaar). Dit zijn voorzieningen die zich in principe richten op kinderen, maar ook diensten leveren aan ouders, zoals opvoedingsadvies en ondersteuning (ook bij het vinden van werk).

De zogenaamde *Local Safeguarding Children Board (LSCB)* is verantwoordelijk voor het implementeren van een strategie om de veiligheid van kinderen te waarborgen. De *LSCB* maakt afspraken over de samenwerking tussen voorzieningen en beroepskrachten, controleert deze raad of gemaakte afspraken de resultaten voor kinderen verbeteren, ontwikkelt normen en richtlijnen voor lokale veiligheidsmaatregelen en biedt beroepskrachten en samenwerkende partijen algemene trainingen aan over de veiligheid van kinderen. Daarnaast voert de raad onderzoek (*serious case reviews*) uit als een kind in een voorziening overlijdt of ernstige schade lijdt en er een vermoeden is van mishandeling of verwaarlozing. De *LSCB* wordt door de lokale overheid samengesteld uit verschillende organisaties (waarvan sommigen wettelijk verplicht zijn lid te zijn van deze raad).

Toegang tot jeugdzorg

De regie voor alle voorzieningen voor kinderen en hun ouders (*Children's services*) ligt in Engeland, in tegenstelling tot in Nederland, geheel bij de lokale overheid. Al deze voorzieningen passen in het zogenaamde *windscreen model*, ook wel *managed care* model genoemd. Het idee is dat alle kinderen en hun ouders bekend zijn bij de algemene voorzieningen van elke lokale overheid, zoals de centra voor jeugd en gezin, brede scholen en het jongerenwerk. Via deze algemene voorzieningen kunnen zij worden begeleid en doorverwezen naar meer gespecialiseerde zorg. Wanneer mogelijk worden ze ook weer teruggeleid naar de universele voorzieningen.



Windscreen model (managed care)

Vrijwillige hulpverlening

Als een medewerker (bijvoorbeeld in een centrum voor jeugd en gezin of op school) merkt dat een kind extra zorg nodig heeft, moet een *Common Assessment Form (CAF)* worden ingevuld. Door middel van dit instrument wordt een eerste analyse gemaakt van de specifieke extra zorg die het kind

of het gezin nodig heeft nog voordat er doorverwezen wordt naar een intensievere vorm van zorg, bijvoorbeeld huisvesting of specialistische gezondheidszorg.

Voor de kindbescherming – de juridische weg – geldt dat kinderen in het jeugdzorgsysteem kunnen komen door een doorverwijzing van een zorginstelling, door een vrijwillige aanvraag voor uithuisplaatsing of in opdracht van de politie of jeugdreclassering. Beroepskrachten hebben bij vermoedens van kindermishandeling net als in Nederland geen meldingsplicht. De meeste organisaties hebben – net als in Nederland – interne procedures opgesteld die door beroepskrachten worden gevolgd bij twijfels over het welzijn van een kind.

Meldplicht

Beroepskrachten in Engeland hebben bij (vermoedens van) kindermishandeling geen meldplicht. De meeste organisaties hebben echter wel interne procedures opgesteld die door beroepskrachten worden gevolgd bij twijfels over het welzijn van een kind.

Gedwongen hulpverlening

Als een kind in geval van misbruik verplicht doorverwezen wordt naar de kindbescherming, komt de afdeling van de lokale overheid die verantwoordelijk is voor kindbescherming binnen 24 uur in actie. De lokale overheid is wettelijk verplicht alle vermoedens over alle kinderen die fysiek in haar regio aanwezig zijn te onderzoeken, ook als dit kind eigenlijk inwoner is van een andere regio. Als geconstateerd wordt dat een kind daadwerkelijk risico loopt moet er binnen 7 dagen verder onderzoek worden gedaan. Tenzij er sprake is van een noodsituatie. In dat geval kunnen beschermende maatregelen worden genomen waarbij het kind eventueel 8 dagen uit huis kan worden geplaatst. Als het kind na de onderzoeksperiode nog steeds professionele zorg nodig heeft, wordt het officieel een *child in need*. Dan heeft de lokale overheid de plicht om alle mogelijke zorg te verlenen die nodig is om het welzijn van het kind te waarborgen en verbeteren. Als het kind daarmee genoeg geholpen is, wordt de zaak gesloten.

Als er sprake is van aantoonbare schade (zoals wettelijk omschreven) zal er een *child protection conference* met maatschappelijk werkers en eventueel de politie of ziekenhuispersoneel plaatsvinden. Dan kan worden besloten om het kind op te nemen in het *child protection register*. Dat betekent dat een beschermingsplan wordt opgesteld. Als in de *child protection conference* wordt besloten dat er verdere zorg nodig is, wordt een *care order* van kracht waarbij het kind onder toezicht staat van de lokale overheid. Een kind wordt dan een *looked after child*. Het grootste deel van deze kinderen wordt – net als in Nederland – in een pleeggezin of tehuis geplaatst. Als het kind thuis blijft wonen worden ter plekke interventies uitgevoerd. Ook deze aanpak is hetzelfde als in Nederland.

Wettelijk kader

Hoewel de naam van de wet anders doet vermoeden, ligt in de Engelse *Children Act* uit 2004 de nadruk op de plicht van de lokale overheid om kinderen (jeugd)zorg te verlenen en niet op het recht van ieder kind op (jeugd)zorg. Dit in tegenstelling tot Nederland waar geen aparte kindwetten

zijn, maar het recht van ieder kind op (jeugd)zorg beschreven is in de ‘Wet op de jeugdzorg’ en de ‘Wet maatschappelijke ondersteuning’.

De Engelse *Children Act 2004* omschrijft de voorzieningen en structuren die de lokale overheid moet kunnen aanbieden voor vrijwillige en opgelegde zorg. De *Children Act 2004* is het amendement op de *Children Act 1989* dat daarmee de juridische basis legde voor de herziening van het totale jeugdzorgsysteem. In de *Children Act 2004* staat de wetgeving voor het ontwikkelen van meer effectieve en beter toegankelijke hulpverlening voor jeugd en gezinnen omschreven.

Verantwoordelijkheden en verplichte voorzieningen op lokaal niveau die in de wet staat zijn onder meer het opzetten van een zogenaamde *children’s trust*, het opstellen van een *Children and Young People’s Plan*, het instellen van een *Local Safeguarding Children Board (LSCB)* en de plicht om samen te werken met andere instellingen, informatie uit te wisselen en een directeur voor de *children’s services* aan te wijzen. Zie ook de paragraaf ‘Structuur jeugdzorg’.

Inspirerend voorbeeld

Assessment- en screeningsinstrument

Het CAF is een assessment- en screeningsinstrument dat bedoeld is om mogelijke problemen bij een kind en het gezin vroegtijdig op te sporen. Sneller adequate hulp aan het kind en zijn of haar gezin bieden moet onnodige doorverwijzingen naar zwaardere hulpverlening zoveel mogelijk voorkomen.

Samenwerkingsinstrument

Het CAF wordt gebruikt in alle voorzieningen in de jeugdsector, door alle professionals. Een eerste signalering gebeurt meestal door crècheleidsters of onderwijzers. Deze voorzieningen zijn het beste in staat om vroegtijdig te kunnen signaleren of er iets met een kind aan de hand is. CAF ondersteunt de multidisciplinaire samenwerking tussen bijvoorbeeld scholen en zorginstanties, maar wordt in Engeland ook gebruikt door de politie. Het CAF moet de samenwerking tussen de hulpverlenende instellingen mogelijk en eenvoudiger te maken. Hiervoor introduceert het CAF een gezamenlijke taal.

CAF-formulier

Het CAF biedt een format aan waarin verschillende disciplines in overleg met de ouders de zorgvraag bepalen, de situatie analyseren, een geïntegreerd aanbod aanbieden en de zorg evalueren. In al deze fases wordt gebruik gemaakt van het CAF-formulier waarop de situatie op deelaspecten als kindgebonden aspecten (fysieke gezondheid, emotionele en gedragsontwikkeling, sociale relaties), ouderaspecten (basiszorg, warmte en stabiliteit, pedagogische vaardigheden) en familie- en omgevingsaspecten (behuizing, werk, veiligheid) besproken wordt.

Succesfactoren

Uit evaluaties van het CAF blijkt dat de uitkomsten voor kinderen in een aantal gevallen aantoonbaar verbetert. Als samenwerkingsrichtlijn biedt het een goede basis voor de integratie van voorzieningen en het blijkt daarom uiteindelijk kostenbesparend. Er zijn vijf succesfactoren:

1. Betrek kinderen en hun families als gelijkwaardige partners in het proces.
2. Waarborg de beschikbaarheid en ondersteuning van een casemanager.
3. Integreer alle onderdelen van het CAF.
4. Waarborg multidisciplinair werken en informatie-uitwisseling.
5. Herken en begrijp de behoeften van kinderen en jongeren in een zo vroeg mogelijk stadium.



Uit een evaluatie van het implementatieproces en de borging van het CAF in de dagelijkse praktijk van verschillende disciplines blijkt dat een aantal factoren cruciaal zijn:

- verplichte multidisciplinaire training en ondersteuning;
- inzichtelijk maken van de impact van het CAF;
- professionals als ‘verkopers’ van het CAF.

Barrières

Op beleidsniveau zijn er de volgende barrières bij het invoeren en gebruiken van het CAF:

- een gebrek aan een duidelijke visie;
- een te grote focus op het veranderen van de zorgstructuur in plaats van het veranderen van de houding van professionals;
- de complexiteit van de voorzieningen voor jongeren en volwassenen;
- het teveel focussen op de eigen voorzieningen door aanbieders;
- een gebrek aan opbrengstgerichte evaluaties.

Op uitvoeringsniveau staan de volgende zaken de werking van het CAF in de weg:

- Een gebrek aan vaardigheden bij professionals en managers.
- Een gebrek aan transparantie.
- Een te lang CAF-formulier.

Meer weten?

Kijk op de website van het Engelse ministerie van Onderwijs en lees de ‘Country sheet on youth policy United Kingdom’ op de website van Youth Partnership.

Geraadpleegde bronnen

Centraal Bureau voor de Statistiek Statline (2012). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Gedownload op 24 april, 2012, van

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0,3,6,9,12&D2=0-18&D3=0-4&D4=l&HDR=T&STB=G2,G1,G3&VW=T>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Gedownload op 25 mei, 2012, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>

Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., De Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O.R.F., & Barnekow, V. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Department for Education (2011). *DfE: Children Looked after by Local Authorities in England (including adoption and care leavers) - year ending 31 March 2011*. Gedownload op 21 mei, 2012, van <http://www.education.gov.uk/researchandstatistics/statistics/statistics-by-topic/childrenandfamilies/a00196857/children-looked-after-by-las-in-england>

Office for National Statistics (2011). *Statistical bulletin. Annual mid-year population estimates, 2011*. Gedownload op 21 mei, 2012, van <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pop-estimate/population-estimates-for-uk--england-and-wales--scotland-and-northern-ireland/mid-2010-population-estimates/index.html>

- Office for National Statistics (2012). *Population Estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland - Mid 2010*. Gedownload op 21 mei, 2012, van <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pop-estimate/population-estimates-for-uk--england-and-wales--scotland-and-northern-ireland/population-estimates-timeseries-1971-to-current-year/index.html>
- Vink, C., & Berg, T. (2009). *Jeugdzorg in Europa. Lessen over strategieën en zorgsystemen uit Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Finland

Definitie jeugdzorg

Jeugdzorg is in Finland onderdeel van *lastensuojelu* (kindwelzijn) en omvat alle voorzieningen voor kinderen en jongeren die zich bezighouden met preventie, vroege ondersteuning en kinderscherming. Deze voorzieningen worden aangeboden door gemeenten.

Feiten en cijfers

Aantal en percentage jongeren

Het percentage minderjarigen in Finland is net iets lager dan in Nederland. Finland telde op 31 december 2011 ruim 5,4 miljoen inwoners. In 2011 waren ruim 1,08 miljoen inwoners jonger dan 18 jaar, circa 20 procent van de bevolking. In Nederland was in 2011 21 procent van de inwoners jonger dan 18 jaar.

Aantal kinderen in de jeugdzorg

Zowel in Finland als in Nederland is de laatste jaren het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen door kinderen die risico lopen of problemen ervaren gestegen. In Nederland zijn relatief gezien minder kinderen uithuisgeplaatst dan in Finland.

In Finland ontvingen in 2010 78.500 kinderen zogenaamde gemeenschapszorgmaatregelen, wat een toename van 11 procent was ten opzichte van 2009. Gemeenschapszorgmaatregelen of vroege ondersteuningsmaatregelen zijn ondersteunende maatregelen voor gezinnen met kinderen tot twintig jaar oud. De maatregelen omvatten financiële hulp, woninghulp, gezinsondersteuning, kinder- en gezinstherapie, 'peer group'-activiteiten, vrijetijdsbesteding en kortdurende opvang voor het hele gezin.

Daarnaast worden in Finland kinderschermingsmaatregelen, zoals uithuisplaatsingen, uitgevoerd. Tussen 1994 en 2007 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Finland gemiddeld per jaar met 3,8 procent. Ook in de jaren daarna was er sprake van een stijgende lijn, maar in 2009 nam het aantal uithuisplaatsingen met 1 procent af. In 2010 nam het aantal uithuisplaatsingen weer met 1,4 procent toe. Dit was het resultaat van een toename van het aantal spoedplaatsingen met 21 procent. Van de kinderen die in 2010 uithuisgeplaatst werden, werd 38 procent (6492 kinderen) geplaatst in de residentiële opvang, wat een toename is van 2,4 procent ten opzichte van 2009. Er zijn voor Nederland geen cijfers voor dezelfde periode bekend, maar tussen 2000 en 2009 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Nederland gemiddeld per jaar met 2,1 procent.

In 2010 waren er 17.064 Finse kinderen uithuisgeplaatst, 1,3 procent van het totaal aantal Finse kinderen tot 17 jaar. In Nederland lijken er minder kinderen uithuisgeplaatst te zijn. Naar schatting waren in 2009 ongeveer 11.000 Nederlandse kinderen uithuisgeplaatst, 0,3 procent van het totaal aantal kinderen jonger dan 18 jaar. Uit het HBSC-onderzoek uit 2009/2010 blijkt daarentegen dat in

Finland en Nederland relatief gezien evenveel 11-, 13- en 15-jarigen in een huishouden zonder ouder(s) opgroeien, namelijk 1 procent van het totaal aantal jongeren in die leeftijdscategorieën.

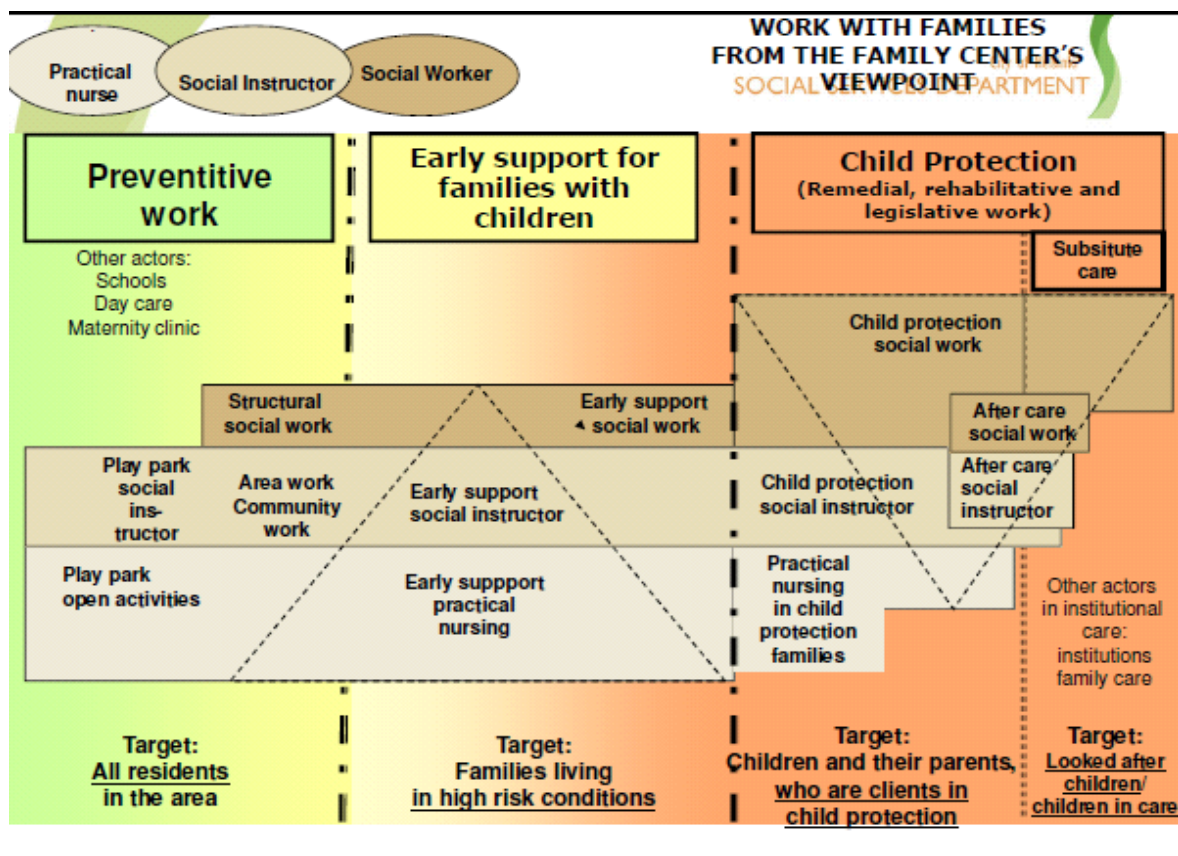
Terminologie

Alle voorzieningen voor kinderen en hun ouders worden in Finland aangeboden door de lokale overheden. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar naast deze overheden ook de provincies verantwoordelijkheden hebben. In de toekomst zullen de Nederlandse provincies haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de jeugdzorg overdragen aan de gemeenten.

In Finland is jeugdzorg onderdeel van *lastensuojelu*. *Lastensuojelu* betekent kindwelzijn en omvat alle voorzieningen voor kinderen en jongeren die zich bezighouden met preventie, vroege ondersteuning en kindbescherming. Gemeenten zijn verplicht om de volgende voorzieningen aan te bieden:

- Preventie: onderwijs, jeugdwerk, dagopvang, prenatale zorg en jeugdgezondheidszorg.
- Vroege ondersteuning: financiële hulp, woninghulp, *tukihenkilö* (ondersteuningspersoon) of *tukiperhe* (ondersteuningsgezin), zorg- en therapievoorzieningen, gezinswerk, plaatsing van het hele gezin in gezinszorg of institutionele zorg, 'peer group'-activiteiten en vakantie- en vrije tijdsactiviteiten.
- Kinderbescherming: plaatsingen in pleegzorg, professionele gezinshuizen en residentiele opvang.

Vanuit het perspectief van de Finse gezinscentra (*perhepalvelukeskus*) verhouden deze maatregelen zich als volgt tot de aanwezige voorzieningen:



Het laat een overlap zien tussen faciliteiten voor preventie, vroege ondersteuning en bescherming. In andere geraadpleegde bronnen is er kritiek op dit model: het zou te veel de nadruk leggen op preventieve voorzieningen en in werkelijkheid zouden maatschappelijk werkers en *sosiaaliohjaaja* (sociale instructeurs) meer werkzaam zijn in de organisaties voor vroege ondersteuning en kinderbescherming.

Early Open Co-Operation is een wijze van dialooggestuurd werken die wordt gebruikt binnen de verschillende onderdelen van het Finse jeugdzorg- en onderwijssysteem. Hiermee kunnen professionals eerder én in dialoog met kinderen, ouders en professionals in actie kunnen komen als zij constateren dat zich problemen ontwikkelen bij een kind of gezin. Deze werkwijze wordt nader toegelicht in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

Structuur jeugdzorg

In Finland zijn de nationale overheid, de regionale overheden en de lokale overheden net als in Nederland verantwoordelijk voor het jeugd beleid. Wel bieden de Finse gemeenten, in tegenstelling tot in Nederland, alle jeugdvoorzieningen aan en hebben de regionale overheden een coördinerende rol in het kind- en jeugd beleid.

Achtergrond

Van 2007 tot 2011 hanteerde de nationale overheid in Finland ten aanzien van het kind- en jeugd beleid een zogenaamde levenscyclusbenadering waarin ontwikkeling van alle kinderen gezien werd als een continuüm van de vroege kindertijd tot een meer onafhankelijke jeugd- en volwassenenperiode. De overheid benadrukte het belang van zelfvertrouwen van gezinnen, wederzijds vertrouwen tussen burgers en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van kinderen en jeugd beleid. Daarnaast concludeerde de overheid dat er problemen waren in de toegang tot voorzieningen voor vroege interventie en kinderbescherming, in het bijzonder buiten de grote steden. Deze problemen brachten de gelijke verspreiding en het recht op hoogwaardige kindwelzijnsvoorzieningen in gevaar. Daarom moesten gemeenten samenwerken om gelijke toegang tot deze voorzieningen te verzekeren.

De levenscyclusbenadering komt niet expliciet terug in het huidige Finse nationale kind- en jeugd beleidsprogramma (van 2012 tot 2015). De nadruk ligt nu op het vergroten van participatie en sociale inclusie, het bevorderen van non-discriminatie, het volgen en toezicht houden op algemene dagelijkse levensverrichtingen en het versterken van samenwerking. De overheid heeft zichzelf doelen gesteld ten aanzien van burgerschap en jeugdparticipatie op verschillende gebieden en niveaus, toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt, gelijke rechten voor alle jongeren en de autonomie van jongeren. In mindere mate heeft de overheid doelen geformuleerd ten aanzien van multidisciplinaire samenwerking door professionals op lokaal niveau en competenties van professionals.

Beleid

Net als in Nederland hebben in Finland de nationale overheid, de regionale overheden en de lokale overheden verantwoordelijkheden ten aanzien van jeugd beleid. De rollen van de overheden ten aanzien van beleid en uitvoering verschillen echter.

Nationaal niveau

Het ministerie van Onderwijs en Cultuur (*Opetus- ja kulttuuriministeriö*) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het kind- en jeugdbeleidsprogramma van de Finse overheid. Daarnaast heeft het ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid (*Sosiaali- ja terveystiete*) een breder actieprogramma voor sociaal welzijn en gezondheidszorg ontwikkeld, namelijk het zogenaamde 'Kaste'-programma. Dit programma is overkoepelend voor andere beleidsprogramma's en is bedoeld om sociale structuren en gezondheidszorgstructuren te ontwikkelen die meer cliëntgeoriënteerd zijn. Daarnaast moet het welzijn promoten in plaats van focussen op problemen. Ten aanzien van *lastensuojelu* (kindwelzijn) bevat het programma de volgende doelstellingen:

- Reductie van het aantal uithuisplaatsingen
- Daling van gezinnen met een laag inkomen
- Stijging van de klanttevredenheid
- Stabilisatie of afname van het aantal jongeren zonder vervolgonderwijs
- Reductie van jongeren die langdurige sociale ondersteuning ontvangen
- Afname van het aantal jeugdige rokers
- Reductie van het tekort aan maatschappelijk werkers

Regionaal niveau

Finland is onderverdeeld in 6 regio's. Nederland kent 12 regionale overheden. De Finse regio's hebben een *aluehallintovirasto* (regionale bestuursinstantie) die de taak heeft om de beleidsprogramma's van alle ministeries te coördineren. In het Kaste-programma hebben daarnaast vijf speciaal daarvoor aangewezen Kaste-regio's de taak om de implementatie van het programma op lokaal niveau te promoten, coördineren en monitoren.

Lokaal niveau

Finland heeft 336 gemeenten, waarvan 81 gemeenten minder dan 2000 inwoners hebben. Ter vergelijking: Nederland telde op 1 januari 2012 415 gemeenten. Finse gemeenten zijn zeer onafhankelijk en hebben vergaande bevoegdheden. Zij hebben gedeeltelijk onafhankelijke economieën, heffen gemeentelijke belastingen en ontwerpen lokaal beleid. Ten aanzien van kindwelzijn coördineren gemeenten welzijnsvoorzieningen en bieden deze aan samen met non-gouvernementele organisaties. Het hiervoor genoemde beleidsprogramma van de overheid ten aanzien van kinderen en jeugd dient als een raamwerk voor lokale kind- en jeugdbeleidprogramma's en biedt richtlijnen voor de lokale implementatie van het programma.

Uitvoering

Regionaal niveau

Ten aanzien van de ministeries van Onderwijs en Sociale Zaken stuurt in elk van de 6 Finse regio's de *aluehallintovirasto* (regionale bestuursinstantie) indirect sociale voorzieningen en gezondheidszorgvoorzieningen aan. Private aanbieders van deze voorzieningen worden door het agentschap van licenties voorzien en de voorzieningen worden gemonitord. De *aluehallintovirasto* organiseert trainingen voor beroepskrachten als er nieuwe richtlijnen en wetten komen. Tot slot handelt de *aluehallintovirasto* klachten van cliënten van sociale voorzieningen en gezondheidsvoorzieningen af en voorziet het deze cliënten van rechtshulp.

Lokaal niveau

In Finland moet elke gemeente, of twee of meer gemeenten samen, een team van kindwelzijnexperts opzetten. Zo'n team bestaat uit vertegenwoordigers uit de sociale sector en de gezondheidszorgsector, experts op het gebied van de ontwikkeling van kinderen en andere experts die nodig zijn in het kindwelzijnswerk. Het team van kindwelzijnexperts assisteert maatschappelijk werkers in de voorbereidingen voor de uithuisplaatsing van kinderen en in andere aspecten van het aanbieden van kindwelzijn (*lastensuojelu*). Het team van experts zal ook, wanneer nodig, zijn mening geven over de besluitvorming ten aanzien van kindwelzijnsmaatregelen.

Wanneer een kind een kindwelzijncliënt is of nog steeds onderzocht wordt en naar een andere gemeente verhuist, dan is de voormalige gemeente verplicht de nieuwe gemeente te informeren over de verhuizing. Dit is de verantwoordelijkheid van het gemeentelijk orgaan dat zich bezighoudt met sociale voorzieningen.

Gezinswerk bevat voorzieningen op drie niveaus van *lastensuojelu* (preventie, vroege ondersteuning en kinderbescherming) en is een manier om *lastensuojelu* aan te bieden. Op preventief niveau zijn er lotgenotencontactgroepen, gezinscentra en gezinscafé's. Op het niveau van vroege ondersteuning en kinderbescherming kunnen gezinswerkers thuis professionele hulp bieden in de vorm van praktische ondersteuning en opvoedingsondersteuning.

Toegang tot jeugdzorg

Alle voorzieningen voor kinderen en hun ouders worden in Finland, in tegenstelling tot in Nederland, aangeboden door de lokale overheid. Jeugdzorg is in Finland onderdeel van *lastensuojelu*. *Lastensuojelu* (kindwelzijn) omvat alle voorzieningen voor kinderen en jongeren die zich bezighouden met preventie, vroege ondersteuning en kinderbescherming. Gemeenten zijn verplicht om de volgende voorzieningen aan te bieden:

- Preventie: onderwijs, jeugdwerk, dagopvang, prenatale zorg en jeugdgezondheidszorg.
- Vroege ondersteuning: financiële hulp, woninghulp, *tukihenkilö* (ondersteuningspersoon) of *tukiperhe* (ondersteuningsgezin), zorg- en therapievoorzieningen, gezinswerk, plaatsing van het hele gezin in gezinszorg of institutionele zorg, 'peer group'-activiteiten en vakantie- en vrije tijdsactiviteiten.
- Kinderbescherming: plaatsingen in pleegzorg, professionele gezinshuizen en residentiele opvang.

Vrijwillige hulpverlening

Iedereen die denkt dat een kind *lastensuojelu* (kindwelzijn) nodig heeft kan in Finland het gemeentelijke orgaan dat verantwoordelijk is voor de sociale voorzieningen daarvan op de hoogte stellen. Voor professionals die in hun werk met kinderen te maken hebben, geldt een meldplicht. Zij moeten dit gemeentelijke orgaan op de hoogte te stellen als zij merken dat het voor een kind noodzakelijk is om te onderzoeken of *lastensuojelu* nodig is.

Wanneer uit onderzoek blijkt dat een gezin ondersteuning nodig heeft, moet een zogenaamde Eigen Kracht Conferentie plaatsvinden om uit te zoeken of de problemen opgelost kunnen worden binnen het eigen netwerk van een gezin.

Meldplicht

Beroepskrachten in Finland hebben bij (vermoedens van) kindermishandeling een meldplicht. Zij moeten het gemeentelijke orgaan dat verantwoordelijk is voor de sociale voorzieningen op de hoogte te stellen als zij merken dat het voor een kind noodzakelijk is om te onderzoeken of *lastensuojelu* (kindwelzijn) nodig is.

Gedwongen hulpverlening

Na een melding van een professional moet een kindbeschermingswerker onderzoeken of het kind onmiddellijk hulp nodig heeft. Als een crisisuithuisplaatsing nodig is, neemt een gemeentelijke ambtenaar die niet betrokken is geweest bij het onderzoek de besluiten. Deze ambtenaar is ook een sociaal werker.

Als er geen aanleiding is voor een directe uithuisplaatsing, moet de sociaal werker binnen zeven dagen besluiten of de melding moet resulteren in een onderzoek. Als dat het geval is wordt het kind een cliënt van *lastensuojelu* (kindwelzijn). Het onderzoek, dat binnen drie maanden uitgevoerd moet worden, houdt in: een beoordeling van de omstandigheden waarin een kind opgroeit, van de vooruitzichten voor ouders of verzorgers en van de behoefte aan verdere kindwelzijnsmaatregelen.

Wanneer aanvullende kindwelzijnsmaatregelen nodig zijn wordt een maatschappelijk werker aangewezen die verantwoordelijk is voor de zaak. Daarnaast moet een hulpverleningsplan opgezet worden dat minstens eens per jaar opnieuw bekeken wordt. Een team van kindwelzijnsexperts assisteert maatschappelijk werkers in de voorbereidingen voor de uithuisplaatsing van kinderen en zal wanneer dat nodig is, zijn mening geven over de besluitvorming ten aanzien van kindwelzijnsmaatregelen.

Wettelijk kader

Finland heeft een aparte kindwet, in tegenstelling tot Nederland. In deze *lastensuojelulaki* (kindwelzijnswet) uit 2008 wordt iedereen jonger dan 18 jaar als een kind beschouwd en iedereen tussen 18 en 20 jaar als een 'young person'. De *lastensuojelulaki* beschrijft gezins- en kinderrechten en verantwoordelijkheden voor gemeenten om voorzieningen aan te bieden op de volgende gebieden:

- Preventie: onderwijs, jeugdwerk, dagopvang, prenatale zorg en jeugdgezondheidszorg.
- Vroege ondersteuning: financiële hulp, woninghulp, *tukihenkilö* (ondersteuningspersoon) of *tukiperhe* (ondersteuningsgezin), zorg- en therapievoorzieningen, gezinswerk, plaatsing van het hele gezin in gezinszorg of institutionele zorg, 'peer group'-activiteiten en vakantie- en vrije tijdsactiviteiten.
- Kinderbescherming: plaatsingen in pleegzorg, professionele gezinshuizen en residentiele opvang.

Doordat het niet mogelijk is om geldstromen te oormerken, kan het zijn dat gemeenten weinig budget reserveren voor één van deze gebieden. Dit terwijl kinderen wettelijk recht op ondersteuning bij problemen hebben.

Finland kent voor beroepskrachten die met kinderen werken een meldplicht. De *lastensuojelulaki* (kindwelzijnswet) beschrijft in detail welke acties ondernomen moeten worden na een melding van



(een vermoeden van) kindermishandeling, wie verantwoordelijk is en in welke tijdperiode actie ondernomen moet worden.

In aanvulling op de *lastensuojelulaki* is er de *nuorisolaki* (jeugdwet). Deze gaat over de stimulering van participatie van jongeren tot 29 jaar in de Finse samenleving. De wet bepaalt dat gemeenten hobby's moeten faciliteren, informatie- en adviesvoorzieningen moeten creëren, jeugdassociaties en andere jeugdgroepen moeten ondersteunen, jongeren milieueducatie moeten bieden en sportieve, culturele, internationale en multiculturele jeugdactiviteiten moeten faciliteren. Nederland kent geen dergelijke wet.

Met de *sosiallihuollon ammattilaisten kelpoisuusvaatimukset* (wet op de kwalificatie-eisen voor sociale welzijnsprofessionals) moet het recht van welzijnscliënten op hoogwaardige welzijnsvoorzieningen bevorderd worden.

Inspirerend voorbeeld

Aanleiding

15 jaar geleden ontwikkelde het Finse National Institute for Health and Welfare de methode *Early Open Co-Operation*. Dit om professionals eerder én in dialoog met kinderen, ouders en professionals in actie te laten komen als zij constateren dat zich problemen ontwikkelen bij een kind of gezin. Om dit te realiseren moeten er verbindingen worden gemaakt tussen sectoren, organisaties en beroepen, stappen worden gezet richting cliënten en hun persoonlijke netwerken en grenzen worden overgestoken tussen hiërarchische managementniveaus en tussen publieke, private en overige spelers.

Early Open Co-operation is meer dan een methode voor dialooggestuurd werken in een vroeg stadium alleen. Het is een professionele werkhouding waardoor professionals handelen als zij zich zorgen maken en de zorgen bekeken worden vanuit verschillende oogpunten: die van het kind, de ouders, de professionals en eventuele andere betrokkenen.

Werkwijze

Concreet betekent deze werkwijze dat als een professional zich zorgen maakt om een kind of jongere hij hem en zijn ouders of verzorgers uitnodigt om hem te helpen deze zorgen kwijt te raken. Uitgangspunten daarbij zijn samen nadenken, je eigen mening loslaten om naar anderen te luisteren en samen een nieuw begrip van de werkelijkheid construeren. Belangrijk in deze dialoog is dat iedereen alleen spreekt wanneer het zijn of haar beurt is. Professionals praten daarbij enkel over kinderen en ouders (ook met andere professionals) waarbij zij aanwezig en betrokken zijn. Professionals gaan er niet vanuit dat zij weten wat goed is voor een kind of gezin. Aan het einde van de dialoog vindt er besluitvorming plaats over wat er eventueel gedaan moet worden door wie. Als het nodig is dat er specialisten bij betrokken worden, blijft de originele professional ook betrokken bij het gezin. Door deze werkhouding voelen cliënten zich gehoord.

Hulpmiddelen en werkvormen

Early Open Co-operation kent diverse hulpmiddelen en werkvormen, zoals:

- Anticiperende dialogen: een checklist voor professionals waarmee zij zich kunnen voorbereiden op een gesprek met ouders of verzorgers. Professionals gebruiken deze om na te denken over

zowel de positieve aspecten als de zorgen. Ook gebruiken ze de checklist om te reflecteren op hoe ze positieve aspecten en zorgen op een aanmoedigende en uitnodigende manier kunnen uiten.

- Zones van subjectieve zorgen: hiermee scoren professionals de mate van subjectieve zorgen in plaats van de omvang van een probleem.
- ‘Herinneren van de toekomst’: het kind, de ouder, familieleden, vrienden en professionals komen bijeen onder leiding van twee *facilitators*. De *facilitators* stellen het kind vragen als: ‘Als we een jaar verder zijn en alles gaat goed, hoe ziet dat eruit?’, ‘Hoe ben je zover gekomen?’ ‘Van wie heb je ondersteuning gekregen?’, ‘Waar maakte je je een jaar geleden zorgen over?’ en ‘Hoe zijn jouw zorgen verdwenen?’. Dan vragen de *facilitators* aan de ouders en andere familieleden, vrienden, burens en tot slot de professionals: ‘Hoe hebben jullie hem geholpen?’, ‘Wat waren jullie zorgen toen?’, et cetera. Discussie is niet toegestaan, want men moet naar elkaar blijven luisteren en de ‘innerlijke dialoog’ moet beginnen (‘Is mijn idee aan het veranderen?’). De notities van het gesprek worden direct op een scherm getoond. Daarna maakt de groep een plan voor hoe iedereen elkaar helpt om de problemen op te lossen.

Randvoorwaarden voor implementatie

Early Open Co-operation kan worden toegepast binnen de verschillende onderdelen van het Finse jeugdzorg- en onderwijssysteem. Voor de implementatie is het nodig dat:

- Politici en directies van organisaties zich eraan verbinden.
- Er een cross-sectorale stuurgroep is die bestaat uit het management van gemeentelijke afdelingen en organisaties.
- Er een goede sfeer is in de verschillende sectoren, want alleen dan zal het mogelijk zijn de grenzen tussen sectoren over te steken.
- Er een (fulltime) netwerkcoördinator is.
- Professionals en *facilitators* getraind worden tijdens hun reguliere werktijd.

Het uitgangspunt is dat dialogen alleen geleerd kunnen worden door met elkaar in gesprek te gaan.

Meer weten?

Kijk op de website van het Finse ministerie van Onderwijs en Cultuur en lees de ‘Country sheet on youth policy in Finland’ op de website van Youth Partnership

Geraadpleegde bronnen

Aluehallintovirasto (2011). *Welcome to the website of Regional State Administrative Agencies*.

Bekeken op 19 december, 2012, op <http://www.avi.fi/fi/Sivut/inenglish.aspx>

Centraal Bureau voor de Statistiek Statline (2012). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Gedownload op 24 april, 2012, van

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0,3,6,9,12&D2=0-18&D3=0-4&D4=l&HDR=T&STB=G2,G1,G3&VW=T>

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Gedownload op 25 mei, 2012, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>

CIA (2012). *The world fact book: Finland*.

City of Helsinki, Social services Department (2010). *Services for Families and Children*.



- Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., De Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O.R.F., & Barnekow, V. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Finnish National Board of Education (2010). *Social welfare services*.
http://www.oph.fi/english/education/special_educational_support/social_welfare_services
- Forsberg, H. & Ritala-Koskinen, A. (2011). From welfare to illfare: public concern for Finnish Childhood. In H. Forsberg & T. Kröger, *Social work and child welfare politics. Through Nordic lenses* (pp. 47-64). Bristol: The policy press, university of Bristol.
- Kuronen, M., & Lahtinen, P. (2011). Supporting Families: the role of family work in child welfare. In H. Forsberg & T. Kröger, *Social work and child welfare politics. Through Nordic lenses* (pp. 65-81). Bristol: The policy press, university of Bristol.
- Mäkelä, J. (2012). Het is zo gemakkelijk om niet te investeren in echt structurele veranderingen. In K. Bakker, H. Kooijman & J. Prakken, *Om het kind. Visies op een ander jeugdstelsel* (pp. 92-98). Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Lastensuojelu (2012). *Information on child welfare*. <http://www.lastensuojelu.info/en/>
- Ministry of Education (2006). *Youth work and Youth policy*.
- Ministry of Education (2008). *The Finnish Government's Child and Youth Policy Programme 2007-2011*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2005). *Act on Qualification Requirements for Social Welfare Professionals*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2006). *Finland's Family Policy*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2009). *National Development Programme for Social Welfare and Health Care (Kaste)*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2011). *Ministry of Social Affairs and related Authorities*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2011). *Child Welfare Act. Unofficial translation*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2012). *Legislation on Children, young people and family*.
- Myllyniemi, S. (2011). *Country sheet on youth policy in Finland*.
- National Institute of Health and Welfare (2011). *Child Welfare 2010- statistical report*.
- Nederlands Jeugdinstituut (2012). *Dossier uithuisplaatsing. Cijfers*. Bekeken op 5 juni, 2012, op <http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=127669>
- Nyman, M. (2010). *Training of Child Welfare Workers in Universities of Applied Sciences in Finland*.
- Ombudsman for children in Finland. *Further information about child and family services*.
- Pösö, T. (2011). Combatting child abuse in Finland: from family to child-centered orientation. In Gilbert, N., Parton, N. & Skivenness, M. (Eds.), *Child protection systems. International trends and orientations* (pp. 154-179). New York, NY: Oxford University Press, inc.
- Regional state administrative agency (2009). *Tasks of the State Provincial Offices*.
<http://www.laaninhallitus.fi/lh/home.nsf/pages/indexeng>
- Sinko P. (2008). *The new Child Welfare Act in Finland*.
<http://www.childrenwebmag.com/articles/child-care-articles/the-new-child-welfare-act-in-finland>
- Statistics Finland (2012). *Table: Population according to age (1-year) and gender by area 1980-2011*. Bekeken op 18 december, 2012, op http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=050_vaerak_tau_104&ti=Population+according

+to+age+%281%2Dyear%29+and+gender+by+area+1980+%2D+2011&path=../Database/StatFin/vrm/vaerak/&lang=1&multilang=en

Steinweg, M. (2012). *Child and youth welfare and care in Finland*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Väisänen, U. (2012). *Interview*.

Noorwegen

Definitie jeugdzorg

In Noorwegen wordt de term *barnevern* gebruikt voor alle zorg voor jeugd, dus ook wat in Nederland jeugdzorg wordt genoemd. Alle lagen van de overheid zijn betrokken bij *barnevern*. De centrale overheid is verantwoordelijk voor het welzijnswerk voor jeugd en gezin.

Feiten en cijfers

Aantal en percentage jongeren in Noorwegen

Het percentage minderjarigen in Noorwegen ligt hoger dan het percentage minderjarigen in Nederland. In Noorwegen woonden op 1 januari 2012 bijna 5 miljoen mensen. Ruim 1,1 miljoen inwoners (22,4 procent) waren op dat moment jonger dan 18 jaar. In Nederland was in 2011 21 procent van de inwoners jonger dan 18 jaar.

Aantal kinderen in de jeugdzorg

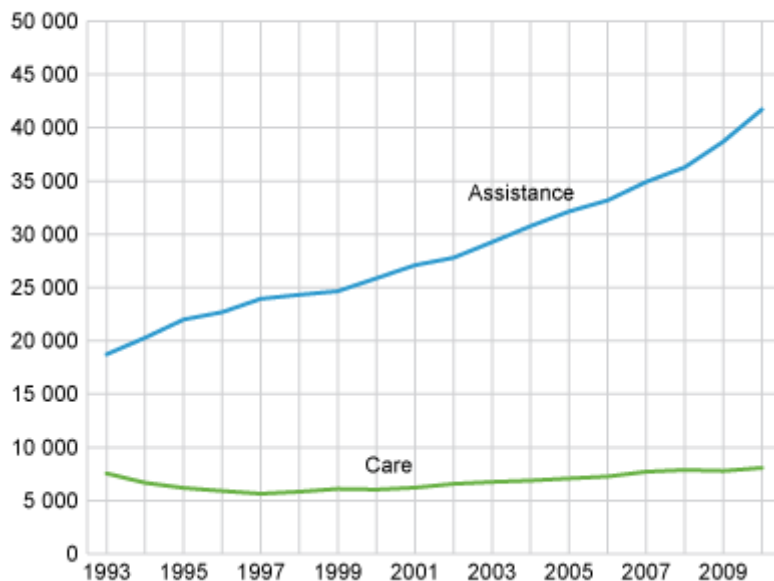
Net als in Nederland is in Noorwegen de laatste jaren het gebruik van jeugdzorgvoorzieningen door kinderen die risico lopen of problemen ervaren gestegen. Echter, Noorwegen lijkt een succesvolle overgang te hebben gemaakt van geïnstitutionaliseerde zorg voor kinderen en jongeren naar pleegzorg en meer ambulante hulp voor risicokinderen en –gezinnen.

Tussen 1994 en 2008 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Noorwegen gemiddeld per jaar met 3 procent. Er zijn voor Nederland geen cijfers voor dezelfde periode bekend, maar tussen 2000 en 2009 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Nederland gemiddeld per jaar met 2,1 procent. Uit het HBSC-onderzoek uit 2009/2010 blijkt dat in Noorwegen relatief gezien meer 11-, 13- en 15-jarigen in een huishouden zonder ouder(s) opgroeien. In Noorwegen gaat het om 2 procent van alle jongeren in die leeftijdscategorieën, tegenover 1 procent in Nederland.

In de periode 2007 tot en met 2010 bleef het aantal uithuisgeplaatste Noorse kinderen en jongeren in residentiële instellingen nagenoeg gelijk, maar er werden in verhouding wel meer kinderen met ouderlijke toestemming in een residentiële instelling geplaatst. Tussen 2007 en 2010 steeg het aantal kinderen dat (met en zonder ouderlijke toestemming) in een pleeggezin woonde wel met 15,1 procent.

Bovendien steeg tussen 2003 en 2010 het aantal kinderen dat thuis werd ondersteund door de jeugdwelzijnsvoorzieningen of met toestemming van de ouders uithuisgeplaatst werd (zogenaamde assistance maatregelen) beduidend meer dan het aantal kinderen dat zonder de toestemming van de ouders uithuisgeplaatst werd (zogenaamde care maatregelen). Namelijk respectievelijk met 42,3 procent (van 29.300 naar 41.708) en 20,5 procent (van 6.700 naar 8.073). Ondertoezichtstellingen maakten in 1993 nog 29 procent uit van het totaal aantal maatregelen, in 2010 was dat nog 16 procent. Zie ook de volgende grafiek.

Children with measures from the Child Welfare Services. Assistance and care measures. 1993-2010



Naast dat in Noorwegen de focus in *barnevernet*-voorzieningen meer is komen te liggen op het gebruiken van ondersteunende maatregelen, bieden de *barnevernet*-voorzieningen volgens Norway Statistics tegenwoordig ook een grotere verscheidenheid aan ondersteunende maatregelen aan.

Verder blijkt dat er in Noorwegen, net als in Nederland, door kinderen en jongeren meer gebruik is gemaakt van de geestelijke gezondheidszorg. Van 1998 tot 2006 verdrievoudigde het aantal poliklinische behandelingen, terwijl het aantal kinderen dat van gespecialiseerde voorzieningen gebruik maakte in die periode meer dan verdubbelde. De Noorse overheid stelt dat deze laatste trend te danken is aan de sterke toename van de beschikbare middelen voor de geestelijke jeugdgezondheidszorg.

Terminologie

In Noorwegen wordt de term *barnevern* gebruikt voor alle zorg voor jeugd, dus ook wat in Nederland jeugdzorg wordt genoemd. Alle lagen van de overheid zijn betrokken bij *barnevern*. De centrale overheid is verantwoordelijk voor het welzijnswerk voor jeugd en gezin.

Structuur jeugdzorg

Net als in Nederland zijn in Noorwegen alle lagen van de overheid betrokken bij het jeugd beleid, maar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden verschilt in beide landen.

Achtergrond

Op 1 januari 2004 heeft de centrale Noorse overheid de totale verantwoordelijkheid van de lokale overheden op het gebied van welzijn voor jeugd en gezin overgenomen. Sinds de centralisatie is de Noorse staat verantwoordelijk voor de uitvoering van de pleegzorg en instellingen voor *family counseling* en kinderverzorging. Op gemeentelijk niveau wordt een scala aan diensten aangeboden, van preventieve diensten, hulp en ondersteuning tot gedwongen hulpverlening. Inmiddels wordt in Noorwegen weer gepleit voor meer middelen en verantwoordelijkheden voor de gemeenten.

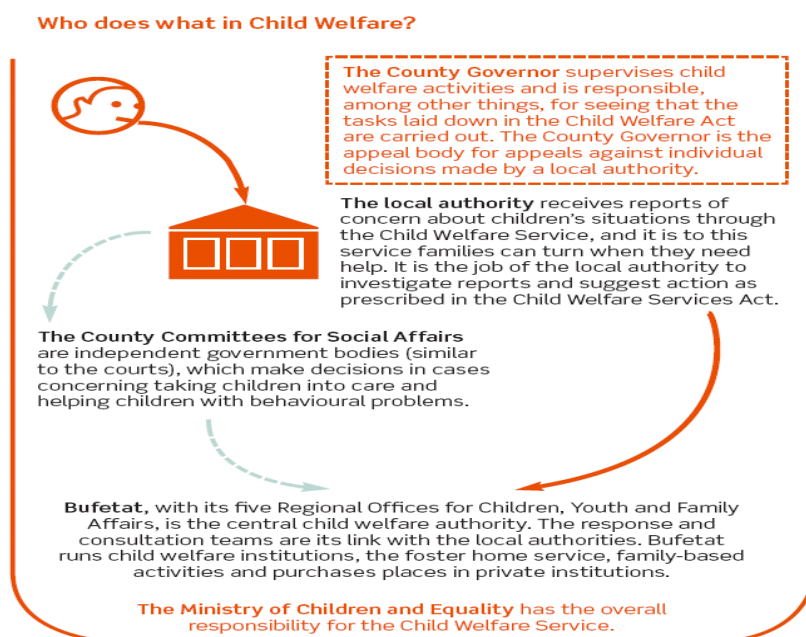
De voornaamste redenen voor de centralisatie waren de competentie- en kennisgerichte ondersteuning van de gemeentelijke *Barnevern*-instellingen vergroten, de kwaliteit van de zorg vergroten en de kosten van de zorg reduceren. Door zoveel mogelijk middelen in te zetten wilde de overheid kinderen en gezinnen in de thuissituatie ondersteunen (bij voorkeur door middel van ‘evidence based’ voorzieningen) of kinderen in pleeggezinnen plaatsen in plaats van kinderen in instellingen te plaatsen. Daarnaast moest de centralisatie bijdragen aan:

- een gelijkwaardiger en meer samenhangend voorzieningenaanbod in heel Noorwegen (in het bijzonder residentiële voorzieningen);
- een vermindering van het gebruik van private instellingen;
- een grotere bezettingsgraad van staatsinstellingen;
- en een reductie van de tijd die kinderen doorbrengen in instellingen.

Inmiddels blijkt uit verschillende onderzoeken dat het huidige Noorse *barnevern*-systeem een aantal mankementen kent, waaronder onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, te veel nadruk op financieel management en te weinig op professioneel management, bureaucratie, per regio een ongelijk ondersteuningsaanbod, een te beperkt aanbod van pleeggezinnen, onvoldoende participatie door kinderen bij besluitvorming van gemeentelijke voorzieningen en onvoldoende inzicht in resultaten. Er wordt nu in Noorwegen gepleit voor meer middelen, verantwoordelijkheden voor de gemeenten, evenals meer onafhankelijkheid van *Bufdir*, het nationale agentschap op het gebied van zorg voor jeugd en *Bufetat*, de regionale kantoren van dit agentschap.

Beleid

Net als in Nederland zijn in Noorwegen de nationale overheid, de regionale overheden en de lokale overheden betrokken bij het jeugdbeleid. In tegenstelling tot in Nederland is in Noorwegen de centrale overheid verantwoordelijk voor *barnevern*.



Nationaal niveau

In Noorwegen is de centrale overheid de hoogste autoriteit. Het ministerie van Kinderen, Emancipatie en Sociale Inclusie is verantwoordelijk voor sectoroverstijgende beleidsprogramma's rondom kinderen en jongeren. Op het gebied van *barnevern* is het ministerie hoofdverantwoordelijk voor de correcte uitvoering van de *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet), onder meer door het overzicht te houden op de uitvoering van de wet en de bijbehorende regelgeving. Daarnaast ontwikkelt de overheid een algemeen beleid voor *barnevern*, reikt zij instructies en richtlijnen aan, biedt zij informatie en initieert onderzoek.

Bufdir (het Noorse directoraat voor kinderen, jeugd en gezin) is het agentschap van het ministerie van Kinderen, Emancipatie en Sociale Inclusie dat de leiding heeft over *barnevernet*. Het hoofddoel van *Bufdir* is het leveren van passende zorg van hoge kwaliteit aan kinderen, jongeren en gezinnen die hulp en ondersteuning nodig hebben, in elke regio in Noorwegen. *Bufdir* is daarnaast verantwoordelijk voor *family counseling*, adoptie, jongerenuitwisselingsprogramma's en jongereninformatie. Ook voert het in opdracht van het ministerie van Kinderen, Emancipatie en Sociale Inclusie een aantal subsidietrajecten uit, zoals projecten over relatieontwikkeling om langdurige gezinsrelaties en een veilige, stabiele thuissituatie voor kinderen te bevorderen.

Regionaal niveau

Onder *Bufdir* staan vijf regionale kantoren in Noord-, Midden-, West-, Oost- en Zuid-Noorwegen en verschillende voorzieningen verspreid over het land. De regionale kantoren, *Bufetat* genaamd, zijn verantwoordelijk voor de intensievere zorg voor kinderen en jongeren. *Bufetat* is voornamelijk actief op uitvoeringsniveau. Op beleidsniveau is *Bufetat* verantwoordelijk voor het opstellen van regels voor de toelating- en ontslagprocedures voor de zorgcentra voor minderjarigen en de gespecialiseerde voorzieningen.

Lokaal niveau

In Noorwegen bestaan de lokale autoriteiten uit 19 provincies (*fylker*) en 430 gemeenten. Ter vergelijking: Nederland heeft 12 provincies en 415 gemeenten. De Noorse provincies hebben dezelfde bestuurlijke status als de Noorse gemeenten. De gemeenten in Noorwegen variëren in omvang, meer dan de helft van de gemeenten heeft minder dan 5000 inwoners.

Uitvoering

Regionaal niveau

Onder *Bufdir* staan vijf regionale kantoren in Noord-, Midden-, West-, Oost- en Zuid-Noorwegen en verschillende voorzieningen verspreid over het land. De regionale kantoren (*Bufetat*) zijn verantwoordelijk voor de intensievere zorg voor kinderen en jongeren. Op aanbeveling van de gemeente ondersteunen zij de gemeentelijke *Barnevernet*-organisatie bij het onder toezicht stellen van een kind. Ten aanzien van pleegzorg werven de regionale kantoren pleeggezinnen, plaatsen zij kinderen in pleeggezinnen en begeleiden en trainen zij pleegouders. Verder is *Bufetat* op uitvoeringsniveau verantwoordelijk voor:

- De accreditatie van private en gemeentelijke instellingen.
- De oprichting en uitvoering van zogenaamde zorgcentra voor minderjarigen.
- Alle bijbehorende gespecialiseerde voorzieningen voor de zorg en behandeling van kinderen.

Bufetat heeft 26 zogenaamde *Respons- en Consultatieteams* die verspreid zijn over heel Noorwegen. Deze teams vormen de directe schakel tussen de centrale *barnevern*-autoriteit (*Bufetat*) en de gemeentelijke *Barnevernet*-voorzieningen. De teams adviseren en ondersteunen lokale autoriteiten bij gecompliceerde zaken, bijvoorbeeld zaken waarbij vermoedens van seksuele en fysieke kindermishandeling spelen. De teams ondersteunen gemeentelijke *Barnevernet*-voorzieningen bij het doen van casuonderzoek en begeleiden hen in het gebruik van ondersteunende maatregelen. Ook ondersteunen de *Respons- en Consultatieteams* de lokale autoriteiten bij uithuisplaatsingen.

Noorwegen heeft 12 *fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*. Deze commissies voor sociale zaken hebben een autonome positie ten opzichte van de *fylkesmann* (aangesteld door de regering en vergelijkbaar met de Commissaris van de Koningin in Nederland) en het ministerie van Kinderen, Emancipatie en Sociale Inclusie. Deze commissies houden zich bezig met de toegang tot zorg en beslissen over eventuele uithuisplaatsing zonder ouderlijke toestemming op basis van een aanbeveling door de gemeentelijke autoriteit. Daarnaast beslissen de *fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* over het verplicht opleggen van interventies bij ernstige gedragsproblemen bij kinderen. Tegen de beslissingen van de commissies kan bezwaar gemaakt worden via de rechtbank.

In Noorwegen is de staat verplicht om opvoedingsondersteuning en formele gezinstherapie aan te bieden. Momenteel zijn er 64 instellingen voor *family counseling*, waarvan er ruim 40 vanuit de overheid aangestuurd worden en direct verbonden zijn aan *Bufetat*. De overige 24 instellingen worden door kerkelijke organisaties gefinancierd en deze opereren in samenspraak met de centrale autoriteiten. De praktijken kunnen samenwerken met verschillende instellingen, zoals lokale gezondheidscentra en (kleuter)scholen. Ouders kunnen er informatie en hulp krijgen rondom de behoeftes en ontwikkeling van hun kinderen, vragen stellen over opvoedmethodes en ervaringen uitwisselen. Ook kan er desgewenst doorverwezen worden naar andere vormen van ondersteuning.

Lokaal niveau

Alle gemeenten zijn verplicht een *Barnevernet*-bestuur te hebben om de bij wet vastgelegde activiteiten uit te voeren. De gemeentelijke *Barnevernet* is verantwoordelijk voor het zichtbaar maken van verwaarlozing en problemen rondom gedrag en sociale en emotionele vaardigheden bij zeer jonge kinderen, zodat blijvende problemen en uiteindelijk institutionalisering voorkomen kunnen worden. Alle Noorse gemeenten hebben een *Barnevernet* dat tijdens kantooruren bereikbaar is. Buiten kantooruren zijn noodteams oproepbaar. De *Barnevernet* werkt samen met interne en externe partners, bijvoorbeeld overheidsinstellingen en vrijwilligersorganisaties die met kinderen en jongeren werken. Het bureau biedt een breed aanbod van diensten:

- Preventieve activiteiten.
- Hulp en ondersteuning: maatregelen voor kinderen en gezinnen uitvoeren wanneer kinderen speciale zorg nodig hebben als gevolg van de thuisomstandigheden. Bijvoorbeeld financiële bijstand, adviestrajecten, therapie of ondersteunende maatregelen. Deze maatregelen hebben als doel ouders bij de opvoeding te ondersteunen, al dan niet door tijdelijk de zorg voor een kind over te nemen. Bijvoorbeeld door een vast contactpersoon in te zetten, kinderen aan te melden bij een kinderdagverblijf of kleuterschool of tijdelijke opvang te regelen.
- Intervenieren waar nodig – eventueel tegen de wil van de ouders.

De *fylkesmann* (aangesteld door de regering en vergelijkbaar met de Commissaris van de Koningin in Nederland) is de belangrijkste vertegenwoordiger van de centrale overheid die toezicht houdt op de lokale autoriteiten. De *fylkesmann* houdt ook toezicht op de private en gemeentelijke instellingen

en grijpt in als er slecht beleid wordt gevoerd. Verder heeft hij of zij de taak om de *Barnevernet*-activiteiten van de afzonderlijke gemeenten te controleren. De *fylkesmann* zorgt dat gemeenten hun taken uitvoeren zoals omschreven in de *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet), gemeenten geadviseerd en begeleid worden en *barnevern*-instellingen en zorgcentra voor minderjarigen gecontroleerd worden. Daarnaast is de *fylkesmann* ook het aanspreekpunt voor bezwaren en kwesties als:

- Individuele beslissingen/opdrachten van de plaatselijke *Barnevernet*-instelling, zoals beslissingen over uithuisplaatsingen.
- Zogenaamde follow-up-opdrachten vanuit de *barnevern*-autoriteiten van de centrale overheid op regionaal niveau.
- Een zaak niet onder de jurisdictie van de *fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker* (provinciale commissie voor sociale zaken) valt.

Toegang tot jeugdzorg

Vrijwilliger hulpverlening

Ondersteunende maatregelen mogen in Noorwegen door de gemeentelijke *Barnevernet* alleen uitgevoerd worden met toestemming van het gezin. Als de ondersteunende maatregelen in de thuissituatie niet in de behoeftes van het kind kunnen voorzien, intervenueert de *Barnevernet*. Dat betekent dat het bureau met de ouders overlegt om het kind in een pleeggezin te plaatsen, op te laten nemen of voor bepaalde tijd andere ouder-kind interventies uit te voeren.

Meldplicht

Noorwegen kent bij (vermoedens van) kindermishandeling een meldplicht voor professionals. Meldingen moeten gedaan worden bij de *Barnevernet*.

Gedwongen hulpverlening

Ondersteunende maatregelen mogen in Noorwegen door de *Barnevernet* alleen uitgevoerd worden met toestemming van het gezin, maar de *fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker* (provinciale commissie voor sociale zaken) kunnen ouders verplichten om mee te werken aan toezicht in huis, aanwezigheid op het kinderdagverblijf of aanwezigheid bij een andere dagbesteding.

Noorwegen kent bij (vermoedens van) kindermishandeling een meldplicht voor professionals. Meldingen moeten gedaan worden bij de *Barnevernet*. De *Barnevernet* is hoofdverantwoordelijk voor het volgen van kinderen en het ingrijpen als ze blootstaan aan geweld en misbruik. De openbare autoriteiten moeten de *Barnevernet* informeren als een kind langdurig gedragsproblemen vertoont of als er redelijke vermoedens zijn dat een kind thuis mishandeld wordt of blootstaat aan andere misstanden in de opvoeding. De *Barnevernet* onderzoekt deze meldingen over vermoedelijke probleemsituaties en leggen de casussen voor aan de *fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker* (provinciale commissie voor sociale zaken).

De *fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker* beslist over het verplicht opleggen van interventies bijkomstige gedragsproblemen bij kinderen en eventuele uithuisplaatsing zonder ouderlijke toestemming (op basis van een aanbeveling door de gemeentelijke autoriteit). Kinderen uit huis

plaatsen gebeurt alleen als dat voor een kind de beste oplossing is. De *fylksenemnda for barnevern og sosiale saker* wordt voor elke zaak samengesteld uit een voorzitter die advocaat is, twee beroepsdeskundigen en twee ‘gewone leden’. Tegen de beslissingen van de commissies kan bezwaar gemaakt worden via de rechtbank. Als een kind risico loopt op materiële schade in de thuissituatie is het hoofd van het *Barnevernet-bestuur* (of de aanklagende autoriteit) bevoegd om per direct een voorlopige ondertoezichtstelling uit te schrijven zonder toestemming van de ouders.

Nadat bepaald is dat een kind uit huis wordt geplaatst, selecteert de *Barnevernet* een geschikte plek voor het kind. Ook volgt het bureau de ontwikkeling van uithuisgeplaatste kinderen en hun ouders. Indien ouders het willen, biedt het bureau hen begeleiding en een *follow-up* korte tijd na de uitvoering van de uithuisplaatsing. Ouders worden dan onder meer in contact gebracht met andere ondersteunende faciliteiten.

Wettelijk kader

Er bestaat in Noorwegen een aparte kinderwet: de *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet). Nederland kent geen aparte kinderwet. De wet is in tegenstelling tot de Nederlandse ‘Wet maatschappelijke ondersteuning’ en de ‘Wet op de jeugdzorg’ gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de autoriteiten en niet op het recht van ieder kind op zorg.

De Noorse *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet) beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus met betrekking tot het welzijn van kinderen en jongeren. Het doel van de *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet) is:

- Zorgen dat kinderen en jongeren op het juiste moment adequate hulp krijgen als zij onder omstandigheden leven die schadelijk kunnen zijn voor hun gezondheid en ontwikkeling.
- Bijdragen aan het creëren van een veilige leefomgeving voor kinderen en jongeren.

In de *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet) staan ook voorbeelden van ondersteuningsmaatregelen, zodat welzijnswerkers en ouders er kennis van kunnen nemen.

Maatregelen waarin deze wet voorziet mogen toegepast worden op kinderen tot 18 jaar. Als het kind toestemming geeft, kunnen maatregelen die voor het achttiende jaar zijn ingezet voortgezet worden of vervangen worden door andere maatregelen uit de wet, tot hij of zij 23 jaar oud is.

Het biologische principe is een belangrijk uitgangspunt van de *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet). De bedoeling is dat kinderen in principe opgroeien bij hun biologische ouders en zodoende primair thuis geholpen zullen worden. Op dit moment gaan er in Noorwegen ook stemmen op om te focussen op een veilige gehechtheid van kinderen in plaats van het opgroeien van kinderen bij de biologische ouders. Dit zorgt er mogelijk voor dat maatregelen als adoptie en ontheffen uit het ouderlijke gezag vaker ingezet gaan worden.

Inspirerend voorbeeld

Vanuit het project *Psykisk helse i skolen* (geestelijke gezondheid in scholen) zijn trainingsprogramma’s voor docenten en schoolklassen ontwikkeld. Docenten kunnen een training volgen om hun eigen expertise te vergroten, bijvoorbeeld op het gebied van vroegsignalering. Tijdens

de programma's leren leerlingen hoe zij hun eigen geestelijke gezondheid kunnen beschermen, waar zij hulp kunnen krijgen en hoe zij elkaar kunnen ondersteunen. Sommige programma's worden aangeboden door externe organisaties, sommige door scholen en andere in samenwerking tussen externe organisaties en scholen.

Psykisk helse i skolen (geestelijke gezondheid in scholen) is een samenwerkingsproject dat tussen 2004 en 2011 in Noorwegen is geïmplementeerd. De Noorse gezondheidsraad en de onderwijs- en trainingsraad werken in dit project samen met verschillende organisaties voor geestelijke gezondheid. De schoolprogramma's maakten deel uit van verschillende strategische overheidsplannen voor de geestelijke gezondheid van kinderen en jongeren. In het schooljaar 2007-2008 nam ongeveer 30 procent van de Noorse scholen voor voortgezet onderwijs deel aan het project.

Programma voor docenten

Er is een cursus ontwikkeld speciaal voor middelbare schooldocenten en anderen die werken met jongeren. Door hun contact met leerlingen kunnen zij in een vroeg stadium de symptomen van leerlingen met psychische problemen signaleren. De cursus vergroot de kennis en daarmee het begrip voor psychische problemen van jonge mensen. Deelnemers leren deze kennis te gebruiken tijdens het lesgeven. Ook leren docenten over samenwerkingsverbanden die bestaan tussen scholen en jeugd(zorg)voorzieningen. Deze docentencursus wordt in elke provincie gegeven.

Programma's voor kinderen

Binnen het project zijn vijf trainingsprogramma's voor kinderen en jongeren ontwikkeld. Door het volgen van de programma's weten leerlingen hoe zij hun eigen geestelijke gezondheid kunnen beschermen, waar zij hulp kunnen krijgen en hoe zij elkaar kunnen ondersteunen. Voor verschillende leeftijdscategorieën is er een trainingsprogramma. Er is bijvoorbeeld een training voor kinderen van 5 tot 7 jaar waarin zij sociale vaardigheden en *coping*-vaardigheden opdoen. Voor bovenbouwleerlingen uit het voortgezet onderwijs is er een programma waarin zij een bezoek brengen aan een ggz-instelling. Ook is er voor hen een training die bijdraagt aan het ontwikkelen van een beter schoolklimaat.

Meer weten?

Kijk op de website van het Noorse ministerie van kinderen, gelijkheid en sociale inclusie en lees de 'Country sheet on youth policy in Norway' op de website van Youth Partnership.

Geraadpleegde bronnen

Andersson, H.W., Bjørngaard, J.H., Kaspersen, S.L., Wang, C.E.A., Skre, I., & Dahl, T. (2009). *The effects of individual factors and school environment on mental health and prejudiced attitudes among Norwegian adolescents*. Soc. Psychiat Epidemiol. Gedownload op 12 december, 2012, van <http://cired.no/upload/Helse/Publikasjoner/Artikkel%20Psykisk%20Helse%20i%20skolen.pdf>

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). *NOU 2012: 5. Bedre beskyttelse av barns utvikling. Ekspertutvalgets utredning om det biologiske prinsipp i barnevern*. Bekeken op 31 mei, 2012, op <http://www.regjeringen.no/en/dep/bld/documents/nouer/2012/nou-2012-5.html?id=671400>
- Centraal Bureau voor de Statistiek Statline (2012). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Gedownload op 24 april, 2012, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0,3,6,9,12&D2=0-18&D3=0-4&D4=l&HDR=T&STB=G2,G1,G3&VW=T>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Gedownload op 25 mei, 2012, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>
- Kojan, B. H., & Lonne, B. (2012). A comparison of systems and outcomes for safeguarding children in Australia and Norway. *Child & Family Social Work*, 17, 1, 96–107.
- Norwegian Board of Health Supervision (2012). *Summary of countrywide supervision in 2011 of municipal child welfare services – examination and evaluation*. Bekeken op 31 mei, 2012, op <http://www.helsetilsynet.no/no/Norwegian-Board-of-Health-Supervision/Publications/Report-of-the-Norwegian-Board-of-Health-Supervision---2012/Countrywide-supervision-in-2011-municipal-child-welfare-services-examination-evaluation/>
- Psykisk helse i skolen (2012). *About us*. Bekeken op 10 december, 2012, op <http://www.psykiskhelseiskolen.no/visartikkel.asp?id=2472>
- Skiveness, M. (2011). Norway: Toward a child-centric perspective. In Gilbert, N., Parton, N. & Skiveness, M. (Eds.), *Child protection systems. International trends and orientations* (pp. 154-179). New York, NY: Oxford University Press, inc.
- Statistics Norway (2011). *Child welfare services, 2010. Largest increase since 1993 in children receiving child welfare measures*. Bekeken op 31 mei, 2012, op http://www.ssb.no/barneverng_en/
- Vink, C., & Berg, T. (2009). *Jeugdzorg in Europa. Lessen over strategieën en zorgsystemen uit Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Youth Partnership (2010). *Country sheet on youth policy in Norway*. Last updated: 21/10/2010.

Zweden

Definitie jeugdzorg

Wat we in Nederland 'jeugdzorg' noemen, heet in Zweden *barn och ungdomsvård* (kinderen- en jongerenzorg). In Zweden valt deze zorg onder het welzijnsbeleid. De Zweedse nationale en lokale overheid zijn verantwoordelijk voor dit welzijnsbeleid.

Feiten en cijfers

Aantal en percentage jongeren

Het percentage minderjarigen in Zweden ligt iets lager dan het percentage minderjarigen in Nederland. Op 31 december 2011 had Zweden ruim 9,48 miljoen inwoners. Circa 20,2 procent van de inwoners (1,9 miljoen inwoners) was op dat moment jonger dan 18 jaar oud. In Nederland was in 2011 21 procent van de inwoners jonger dan 18 jaar.

Aantal kinderen in de jeugdzorg

Net als in Nederland is in Zweden het aantal kinderen dat in de jeugdzorg terecht komt de laatste jaren gestegen. Opvallend is dat het aantal Zweedse kinderen dat in de 24-uurszorg terecht komt sinds 2001 is gestegen, terwijl de inzet van niet-institutionele maatregelen min of meer gelijk is gebleven.

Op 1 november 2001 hadden 28.000 kinderen en jongeren met één of meerdere niet-institutionele maatregelen te maken, tegenover 28.300 kinderen in 2010. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het toewijzen van contactpersonen en -gezinnen, gezinseducatie, gezinstherapie, telefonische hulp, maatregelen om de band tussen ouders en jonge kinderen te versterken, gestructureerde behandelprogramma's voor adolescenten met gedragsproblemen, het bieden van faciliteiten (accommodatie) voor oudere adolescenten en gestructureerde programma's voor ouderondersteuning. Op 1 november 2008 werd er aan ongeveer 21.200 van de 28.100 kinderen en jongeren die niet-institutionele zorg ontvingen een contactpersoon of -gezin toegewezen. Dit zijn personen en gezinnen die kinderen en adolescenten en eventueel diens gezinnen helpen met hun persoonlijke problemen.

Tussen 2001 en 2010 groeide het aantal Zweedse kinderen en jongeren dat op een zeker moment 24-uurszorg ontving van 18.500 tot 24.900. Het aantal kinderen dat in deze periode van deze specifieke zorg gebruik maakte groeide van 14.000 in 2001 tot 17.200 kinderen in 2010. Tussen 2000 en 2007 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Zweden gemiddeld per jaar met 1,4 procent. Er zijn voor Nederland geen cijfers voor dezelfde periode bekend, maar tussen 2000 en 2009 steeg het aantal uithuisplaatsingen in Nederland gemiddeld per jaar met 2,1 procent. Uit het HBSC-onderzoek uit 2009/2010 blijkt dat in Zweden en Nederland relatief gezien evenveel 11-, 13- en 15-jarigen in een huishouden zonder ouder(s) opgroeien, namelijk 1 procent van het totaal aantal jongeren in die leeftijdscategorieën.



Tussen 2001 en 2005 is in Zweden het aantal plaatsingen in instellingen wel gelijk gebleven terwijl het aantal kinderen en jongeren dat in de pleegzorg terechtkwam met 5 procent tot 10 procent groeide. Verder is het gebruik van crisispleegzorg gestegen en lijkt die de noodopnames in instellingen te hebben vervangen.

Voor de stijging van het gebruik van 24-uurszorg in Zweden worden verschillende oorzaken genoemd. Toen de Zweedse staat medio 1990 de verantwoordelijkheid voor de residentiële instellingen overnam, verruimden de mogelijkheden voor jongeren om 24-uurszorg te krijgen. Er kwam nieuwe wetgeving ten aanzien van gedwongen jeugdzorg en delinquentie van jonge mensen. Deze wetgeving en de politieke debatten daarover leidden tot een roep om krachtiger optreden door de sociale dienstverlening en een proactieve aanpak van de sociale sector met betrekking tot jongeren met gedragsproblemen. Meer gerichte aandacht voor kinderen en jongeren zorgde ervoor dat er meer behoeftes van deze groep aan het licht kwamen. Mogelijk heeft het aantal alleenstaande minderjarige asielzoekers in Zweden ook bijgedragen aan de stijging van het gebruik van 24-uurszorg.

Terminologie

Wat we in Nederland 'jeugdzorg' noemen, heet in Zweden *barn och ungdomsvård* (kinderen- en jongerenzorg). In Zweden valt deze zorg onder het welzijnsbeleid. De Zweedse nationale overheid en lokale overheden zijn verantwoordelijk voor dit welzijnsbeleid. In Nederland heeft ook de regionale overheid verantwoordelijkheden.

Structuur jeugdzorg

In Zweden zijn de nationale en lokale overheid verantwoordelijk voor het jeugdbeleid, in tegenstelling tot Nederland, waar de regionale overheid op dit moment ook nog verantwoordelijkheden heeft. In de toekomst zullen de Nederlandse provincies haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de jeugdzorg overdragen aan de gemeenten. In Zweden zijn er in 2010 juist taken van de regionale overheden naar de nationale overheid gegaan.

Achtergrond

De Zweedse overheid legt in haar jeugdbeleid de nadruk op betere ondersteuning van ouders, het aanpakken en voorkomen van geweld tegen kinderen, het versterken van de rechten van het kind en ondersteuning voor specifieke doelgroepen, zoals meisjes en jonge vrouwen en jonge werkzoekenden. De overheid en de *Riksdag* (het Zweedse parlement) leggen aanzienlijk meer nadruk op maatregelen gericht op jonge mensen met minder kansen.

De Zweedse overheid acht het van belang dat ouders gedurende de hele kindertijd van hun kinderen doorlopend ondersteuning kunnen krijgen. Deze prioriteit komt eveneens terug in het kinderrechtenbeleid.

Bij de coördinatie van ondersteuning voor kinderen en jongeren die risico lopen of te maken te krijgen met kindermishandeling- en verwaarlozing, ligt de nadruk op coördinatie op een overkoepelend niveau in plaats van op situatie- of persoonspecifieke coördinatie. Daarnaast is er

een actieplan tegen seksuele uitbuiting van kinderen en is de laatste jaren ook meer aandacht voor kinderen die getuige zijn van huiselijk geweld.

Op 1 december 2010 keurde de *Riksdag* de door de regering voorgestelde strategie om de rechten van het kind te versterken goed. Deze strategie houdt in dat alle wetgeving betreffende kinderen in overeenstemming met de Internationale Rechten van het Kind moet worden geformuleerd. Daarnaast moet de participatie van kinderen in voor hen belangrijke zaken op verschillende gebieden en verschillende manieren vergroot worden. Ook moeten beslissingen en acties die van invloed zijn op kinderen geëvalueerd worden vanuit het perspectief van de rechten van het kind.

Voor 2010 waren de regionale besturen samen met het *Socialstyrelsen* (Nationaal Agentschap voor Gezondheid en Welzijn) verantwoordelijk voor het toezicht op en de controle van sociale voorzieningen. Omdat de overheid wilde dat het toezicht efficiënter en uniformer werd, heeft het *Socialstyrelsen* (Nationaal Agentschap voor Gezondheid en Welzijn) deze verantwoordelijkheden van de provinciale besturen overgenomen met ingang van 1 januari 2010.

Beleid

In tegenstelling tot in Nederland, zijn in Zweden twee lagen van de overheid betrokken bij het welzijnsbeleid, waar het jeugdbeleid onder valt. Dit zijn de nationale overheid en de lokale overheden.

Nationaal niveau

De *Riksdag* (het Zweedse parlement) heeft het Zweedse jeugdbeleid in vijf hoofdthema's opgedeeld: gezondheid en veiligheid, onderwijs, werkgelegenheid, participatie, cultuur en vrije tijd. In Nederland vallen deze gebieden ook onder het jeugdbeleid.

De minister voor Kinderen en Ouderen (*Barn- och äldreminister*) (behorende bij het ministerie van Gezondheid en Sociale Zaken; *Socialdepartementet*) is in Zweden verantwoordelijk voor basale welzijnszaken, zoals sociale voorzieningen, kinderrechten, (openbare) gezondheidszorg en medische zorg. Eén van de doelen van het Zweedse beleid op het gebied van de sociale voorzieningen is het verbeteren van de bescherming van risicokinderen. Verder houdt een deel van de huidige prioriteiten van het Zweedse kinderrechtenbeleid verband met wat we in Nederland onder de jeugdzorg verstaan. Deze prioriteiten, die voor vijf jaar zijn bepaald, zijn onder meer de ondersteuning voor ouders verbeteren, de psychische gezondheid van kinderen bevorderen en geweld tegen kinderen aanpakken.

De Zweedse minister van Genderemancipatie (*Jämställdhets- och bitr. utbildningsminister*) (behorende bij het ministerie van Onderwijs en Onderzoek; *Utbildningsdepartementet*) is verantwoordelijk voor de coördinatie van het nationale jeugdbeleid. Dit is erop gericht om alle jongeren tussen de 13 en 25 jaar de kans te geven een redelijk welzijnsniveau te bereiken en invloed te hebben op belangrijke maatschappelijke processen, hun eigen leven en hun directe omgeving.

Lokaal niveau

Zweden heeft 290 gemeenten. Nederland telde op 1 januari 2012 veel meer gemeenten, namelijk 415. De Zweedse gemeenten hebben een vergaande autonomie, onder meer ten aanzien van het gemeentelijk jeugdbeleid en het beleid op sociale voorzieningen. Uitgangspunten zijn de nationale

wetgeving en het nationale beleid. De praktische uitvoering is gebaseerd op de lokale situatie en omstandigheden. Elke Zweedse gemeente is verantwoordelijk voor de sociale voorzieningen binnen haar grenzen.

Uitvoering

Nationaal niveau

Zweden kent ongeveer 300 overheidsagentschappen. Deze overheidsagentschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van beslissingen die de *Riksdag* (het Zweedse parlement) en de overheid nemen.

Het *Ungdomsstyrelsen* (Nationaal Agentschap voor Jongerenzaken) ondersteunt gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van jeugdbeleid. Het verleent subsidies aan lokale overheden en jongerenorganisaties en ontwikkelt en verspreidt kennis over de leefomstandigheden van jongeren. Dit overheidsagentschap is verantwoordelijk voor de *follow-up* van het nationale jeugdbeleid.

Het *Socialstyrelsen* (Nationaal Agentschap voor Gezondheid en Welzijn) is één van de agentschappen van het ministerie van Gezondheid en Sociale Zaken. Het moet ervoor dat alle inwoners van Zweden een redelijk sociaal welzijnsniveau en een goed gezondheidsniveau hebben, evenals een gelijke toegang tot maatschappelijke zorg. Dit agentschap is verantwoordelijk voor de sociale voorzieningen in de gemeenten. Het agentschap houdt toezicht op de sociale voorzieningen en controleert deze.

In 2009 formuleerde het *Socialstyrelsen* (Nationaal Agentschap voor Gezondheid en Welzijn) de nationale strategie voor de ontwikkeling van opvoedingsondersteuning. De doelen hiervan waren:

- Een betere coördinatie van de actoren die zich richten op ouders, zoals gemeenten, provincies en NGO's.
- Het aantal plekken voor gezondheidsbevordering vergroten.
- Het aantal ontmoetingsplaatsen voor ouders vergroten.
- Het aantal opvoedingsondersteuners met aanvullende training in methoden voor gezondheidsbevordering en algemene evidence based opvoedingsondersteuningsprogramma's vergroten.

Het Zweedse *Statens folkhälsoinstitut* (Nationale Instituut voor Publieke Gezondheid) verleende in 2010 verschillende subsidies voor de uitvoering van deze strategie.

Het *Statens institutionsstyrelse* (Agentschap van Instellingen) opereert ook vanuit het ministerie van Gezondheid en Sociale Zaken. Dit agentschap is verantwoordelijk voor het toezicht op zorgactiviteiten. Daarnaast ontwikkelt en evalueert het behandelmethodes en vergroot het de vaardigheden van het behandelend personeel in residentiële instellingen. Het *Statens institutionsstyrelse* (Agentschap van Instellingen) biedt verschillende behandelingen aan, beheert in verschillende delen van Zweden vormen van opvang voor jonge mensen en ondersteunt de gemeentelijke sociale voorzieningen bij de toewijzing van behandelingen en plaatsing van kinderen.

Lokaal niveau

Elke Zweedse gemeente is verantwoordelijk voor de sociale voorzieningen binnen haar grenzen. De gemeenteraad wordt hierin ondersteund door de welzijnscommissie, waarvan de leden benoemd zijn door de gemeenteraad. Deze commissie leidt de sociale voorzieningen. Dat houdt in dat het werk van

de maatschappelijk werkers in de gemeenten beheerst wordt door de lokale politiek en zodoende afhankelijk is van de standpunten van de politieke meerderheid in de gemeente.

In veel gemeenten worden zogenaamde *familjecentraler* (gezinscentra) ontwikkeld. Dit zijn ontmoetingsplaatsen voor alle gezinnen met kinderen in een bepaald gebied en plekken waar professionals elkaar ontmoeten en samenwerken. *Familjecentraler* bieden daarnaast gratis, vrijwillige, gezondheid bevorderende activiteiten aan voor ouders en kinderen. De *familjecentraler* zijn gebaseerd op de gedachte dat er een verband bestaat tussen het welzijn van ouders en het welzijn van hun kinderen en dat preventieve activiteiten daarom mede gericht moeten zijn op ouders. In een *familjecentral* (gezinscentrum) werken vroedvrouwen, jeugdverpleegkundigen, jeugdartsen, medewerkers van voorschoolse voorzieningen, *socialarbetare* (sociaal werkers), psychologen en soms bibliothecarissen, samen met ouders.

Gemeenten zijn verplicht om contactpersonen of -gezinnen paraat te hebben als mogelijke interventie. Een contactpersoon is iemand die, zonder zijn of haar eigen familie te betrekken, dagelijks contact heeft met een kind of adolescent. De contactpersoon kan:

- het kind huiswerkbegeleiding bieden;
- na schooltijd constructieve activiteiten met het kind ondernemen;
- met het kind problemen bespreken;
- het kind helpen zelfstandig te wonen.

De contactpersoon werkt daarbij nauw samen met de ouders en ondersteunt hen waar nodig. Een contactgezin is een gezin dat een kind thuis ontvangt gedurende één of twee weekenden per maand en eventueel tijdens een paar weken in de zomer. Als de thuissituatie van het kind onhoudbaar is, kan het contactgezin ook tijdelijk opvang bieden.

Een voorbeeld van algemene preventie

Alle Zweedse ouders ontvangen van de jeugdgezondheidszorg het boek 'Leven met kinderen' (*Leva med barn*), waarin onderwerpen aan bod komen als zorg voor kinderen, gezondheid, ziektes en ontwikkeling van kinderen, interactie tussen gezinsleden en de internationale rechten van het kind.

Toegang tot jeugdzorg

Wat we in Nederland 'jeugdzorg' noemen, heet in Zweden *barn och ungdomsvård* (kinderen en jongerenzorg). In Zweden valt deze zorg onder het welzijnsbeleid. De drie lagen van de Zweedse overheid (nationaal, regionaal en lokaal) hebben net als in Nederland elk een verantwoordelijkheid voor dit welzijnsbeleid.

Vrijwillige hulpverlening

Bij vrijwillige zorgtrajecten is de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk dat alle individuen in de gemeente de zorg en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Lokale overheden zijn verplicht om onderzoek te doen als de mogelijkheid bestaat dat kinderen ondersteunende maatregelen nodig hebben. De gemeentelijke welzijnscommissie beslist over de toegang tot zorg. De meeste beslissingen kunnen gedelegeerd worden aan een maatschappelijk werker, een leidinggevende of een zorgteam.

Hierover heeft elke gemeente beslissingsrecht. Een maatschappelijk werker kan bijvoorbeeld besluiten om een onderzoek te starten en zo nodig een vrijwillig zorgtraject aan te bieden aan een gezin.

Bijna alle gemeenten gebruiken de 'Children's Needs in Focus' (*BBIC: Barns Behov I Centrum*). Dit is een systeem om onderzoek te doen naar de behoeften van kinderen en jongeren aan interventies en om deze te documenteren en te evalueren. Het systeem bestaat uit gestructureerde vragenlijsten en theoretische handvatten voor de uitvoering van kinderbescherming binnen de sociale voorzieningen.

Gemeenten zijn verplicht om contactpersonen of -gezinnen paraat te hebben als mogelijke interventie. Dit zijn personen en gezinnen die kinderen en adolescenten en eventueel diens gezinnen helpen met hun persoonlijke problemen, als zij er om vragen of mee instemmen. Voor kinderen tot 15 jaar moet de verzorger hiervoor toestemming geven. Iedereen heeft het recht om een contactpersoon of gezin aan te vragen, maar een maatschappelijk werker bepaalt of dat ook wenselijk is. Na een analyse van wat een kind of gezin nodig heeft stellen sociale instellingen vaak voor om een contactpersoon of gezin in te schakelen. De contactpersoon is geen oplossing als de situatie thuis zo negatief is of de problemen zo ernstig dat uithuisplaatsing dreigt.

De maatschappelijk werker wijst een contactpersoon of -gezin aan, maar de familie van de cliënt kan wel een bekende of bevriend gezin noemen als mogelijkheid. Elke zes maanden wordt het werk van de contactpersoon geëvalueerd en het verband kan jaren standhouden. Contactpersonen/-gezinnen zijn geen beroepskrachten, maar krijgen wel een vergoeding en moeten officieel goedgekeurd en gecontroleerd worden door de sociale diensten.

Autoriteiten en beroepskrachten die zich met hun activiteiten (onder andere) richten op kinderen en jongeren en beroepskrachten hebben een meldplicht. Dit betekent dat professionals die denken dat een kind gevaar loopt en bescherming nodig heeft dit moeten melden bij de gemeentelijke welzijnscommissie. Deze commissie leidt de sociale voorzieningen. In een aantal Zweedse gemeenten wordt geëxperimenteerd met een zogenaamd *Barnahus* (kinderhuis). Dit fysieke samenwerkingsverband bestaat uit alle partijen die betrokken zijn bij het beschermen en behandelen van kinderen die met geweld te maken hebben (gehad). Kinderen en jongeren kunnen daardoor voor alles op één plek terecht. In de paragraaf 'Inspirerend voorbeeld' van dit hoofdstuk leest u meer over het *Barnahus*.

Meldplicht

Zweedse autoriteiten en beroepskrachten die zich met hun activiteiten (onder andere) richten op kinderen en jongeren hebben een meldplicht. Dit betekent dat professionals die denken dat een kind gevaar loopt en bescherming nodig heeft dit moeten melden bij de gemeentelijke welzijnscommissie. Deze commissie leidt de sociale voorzieningen.



Gedwongen hulpverlening

Vrijwillige hulpverlening volstaat niet bij:

- Zogenaamde ‘gedragszaken’: als de adolescent een gevaar voor zichzelf vormt door het vertonen van sociaal destructief gedrag, zoals criminele activiteiten of drugsgebruik.
- Zogenaamde ‘omgevingszaken’: als hiaten in de zorg of andere omstandigheden thuis een risico vormen voor de ontwikkeling of gezondheid van de adolescent.

In deze gevallen is gedwongen hulpverlening op zijn plaats.

Als de welzijnscommissie van mening is dat een jongere het best geholpen is met gedwongen zorg, zal zij een aanvraag indienen bij de provinciale rechtbank. De rechtbank neemt de zaak in overweging en beslist dan of de jongere uithuisgeplaatst moet worden. Het onderzoek dat aan de beslissing voorafgaat, moet objectief en onpartijdig zijn en op echte feiten gebaseerd zijn. In noodgevallen (als er levensgevaar dreigt of de gezondheid van het kind in het geding is) kan de voorzitter van de welzijnscommissie het kind per direct uit huis laten plaatsens. Deze beslissing dient binnen een week door de rechtbank bevestigd te worden. In beroep gaan tegen een beslissing van deze rechtbank kan bij het gerechtshof. Elke uithuisplaatsing moet elke zes maanden geëvalueerd worden door de welzijnscommissie.

De rechtbank kan ook contactpersonen toewijzen aan kinderen en jongeren, bijvoorbeeld als het voor het kind wenselijk is dat er iemand aanwezig is als hij of zij een (drugsgebruikende/gewelddadige) ouder bezoekt. De contactpersoon is echter geen oplossing als de situatie thuis zo negatief is of de problemen zo ernstig dat uithuisplaatsing dreigt.

Wettelijk kader

Zweden kent net als Nederland geen speciale kindervetten. De Zweedse *SoL* (afkorting voor de wet op de sociale voorzieningen) en *LVU* (afkorting voor de wet betreffende gedwongen jeugdzorg) beschrijven de verantwoordelijkheden van de overheden. Dit in tegenstelling tot de Nederlandse ‘Wet maatschappelijke ondersteuning’ en ‘Wet op de jeugdzorg’, die het recht van ieder kind op zorg beschrijven.

De *SoL* (de wet op de sociale voorzieningen) bevat algemene richtlijnen voor gemeenten voor hun verplichtingen op het gebied van sociale voorzieningen. Ook de taken en verantwoordelijkheden van de welzijnscommissies voor de zorg voor jeugd staan erin beschreven. Volgens de *SoL* is de welzijnscommissie verantwoordelijk voor zowel jeugdwerk als wat in Nederland onder jeugdzorg wordt verstaan. Ook na het verlaten van de zorg zijn de commissies verplicht kinderen en jongeren de benodigde ondersteuning te bieden.

De *LVU* (de wet betreffende gedwongen jeugdzorg) is een aanvulling op *SoL* in situaties waarin de vrijwillige ondersteuning die onder die wet aangeboden kan worden niet volstaat. De *LVU* kan worden ingezet om ouders en kinderen hulp te laten accepteren. Deze wet schrijft voor dat de welzijnscommissie beslist over de organisatie van de zorg en de verblijfplaats van de jongere. Als de gemeentelijke welzijnscommissie bepaalt dat een jongere uithuisgeplaatst moet worden en zich beroept op deze wet, dient de gemeentelijke welzijnscommissie een aanvraag in bij de provinciale rechtbank. Ook moet de commissie officieel de zorg beëindigen als dit onder de *LVU* niet langer nodig is. Over het algemeen stelt deze wet dat bij ‘omgevingszaken’ (als het kind of de adolescent een gevaar voor zichzelf vormt) de zorg eindigt als het kind 18 wordt, en bij ‘gedragszaken’ (als de



thuissituatie een risico vormt voor het kind of de adolescent) met 21 jaar indien deze zorg geschikter is dan andere zorg. In Nederland stopt in principe alle zorg voor jeugd als iemand 18 jaar wordt.

De wet *föräldrabalken* reguleert rechten en plichten van personen die voogdij hebben over een kind.

De hoofddoelen uit het nationale jeugdbeleid (alle jongeren tussen de 13 en 25 jaar de kans geven een redelijk welzijnsniveau te bereiken en invloed te hebben) staan beschreven in de beleidsverklaring *Makt att bestämma - rätt till välfärd* (Het vermogen om te beslissen – het recht op welzijn) die in 2004 door de *Riksdag* (het Zweedse parlement) werd aangenomen.

Inspirerend voorbeeld

In een aantal Zweedse gemeenten staat een zogenaamd *Barnahus* (kinderhuis). Dit fysieke samenwerkingsverband bestaat uit alle partijen die betrokken zijn bij het beschermen en behandelen van kinderen die met (seksueel) geweld te maken hebben of hebben gehad. Kinderen en jongeren kunnen daardoor voor alles op één plek terecht.

Gecoördineerde ondersteuning vanuit kinderperspectief

In 2006 en 2007 is op verzoek van de Zweedse regering in zes plaatsen geëxperimenteerd met het *Barnahus*. Inmiddels zijn er meer dan twintig van zulke huizen. Inspiratie hiervoor werd opgedaan bij een vergelijkbare voorziening in Reykjavik in IJsland. In het *Barnahus* vindt samenwerking en consultatie plaats tussen de jeugdzorg, politie, officier van justitie, forensisch arts, kinderartsen en kinder- en jeugdpsychiatrie. De bedoeling van het *Barnahus* is dat kinderen en jongeren die seksueel misbruikt en/of mishandeld zijn maar naar één plek hoeven, die hen een zo welkom en veilig mogelijk gevoel moet geven. Het *Barnahus* zorgt zowel voor onderzoek naar de situatie als bescherming, ondersteuning en behandeling van kinderen. Het *Barnahus* biedt gecoördineerde ondersteuning vanuit het perspectief van het kind. Interventies hebben als doel dat de fysieke en mentale schade die het kind heeft opgelopen de verdere ontwikkeling van het kind niet in het gevaar brengt.

Als er bij de politie aangifte is gedaan van geweld of seksueel misbruik, wordt de zaak overgedragen aan het *Barnahus*. De jeugdzorg heeft een coördinerende rol. Eén of meer sociaal werkers werken vanuit het *Barnahus*. In één van de huizen maken politieagenten ook deel uit van de permanente staf en in andere kindehuizen kan er continu een beroep worden gedaan op de kinderpsychiatrie. Tijdens consultatie-overleggen (in het geval van dringende zaken zijn dat telefonische overleggen) raadplegen de professionals elkaar, plannen zij het werk en verdelen de taken.

Als een voorbereidend onderzoek wordt uitgevoerd wordt het kind in de *Barnahus* ondervraagd. Professionals die het verhaal van het kind moeten horen kunnen deze volgen via een video in een naastgelegen kamer. Er zijn ook kamers voor medisch onderzoek en gesprekken. Forensisch artsen en kinderartsen worden door de politie en de officier van justitie ingeschakeld als medisch onderzoek nodig is. Voorzieningen voor jeugdzorg en kinder- en jeugdpsychiatrie bieden kinderen crisisondersteuning. Per *Barnahus* verschilt de inhoud van de crisisondersteuning en behandeling en de mate waarin ouders toegang hebben tot deze ondersteuning.

Resultaten

De ervaringen met het *Barnahus* zijn voornamelijk positief. Uit evaluaties blijkt dat de veronderstelling dat een kindperspectief bijdraagt aan de kwaliteit van de zorg, wordt ondersteund. Binnen het *Barnahus* is de omgeving aangepast aan kinderen en de crisisondersteuning is verbeterd. Kinderen worden meer gehoord, er worden meer voorbereidende onderzoeken en medische onderzoeken gedaan en kinderen krijgen vaak een speciale vertegenwoordiger of juridische assistent. Een kind krijgt zo'n vertegenwoordiger als zijn verzorger of diegene met wie hij een relatie heeft, het kind heeft mishandeld of misbruikt. In dat geval wijst de officier van justitie een vertegenwoordiger aan die beslissingen mag nemen ten aanzien van het onderzoek. Uit evaluaties blijkt verder dat de coördinatie efficiënter en meer gestructureerd is geworden.

Uitdagingen

Ondanks de positieve resultaten zijn er nog wel verbeterpunten. Zo is er onzekerheid over de toepassing van privacyregelgeving. Niet alle actoren zijn, om verschillende redenen, aanwezig in alle wijken. En er is onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en kosten. Ook de bescherming van kinderen onder de 6 jaar en jongeren ouder dan 14 jaar kan beter.

Meer weten?

Lees de 'Country sheet on youth policy in Sweden' op de website van Youth Partnership.

Geraadpleegde bronnen

- Ångman, I., & Gustafsson, M. (2011). *Combating child abuse and neglect in Sweden*. Gedownload op 1 juni, 2012, van http://www.nji.nl/nji/englishDownloads/Daphne_report_Sweden.pdf
- Centraal Bureau voor de Statistiek Statline (2012). *Bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat en regio, 1 januari*. Gedownload op 24 april, 2012, van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759NED&D1=0,3,6,9,12&D2=0-18&D3=0-4&D4=l&HDR=T&STB=G2,G1,G3&VW=T>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2012). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2012*. Gedownload op 25 mei, 2012, van <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2012/default.htm>
- Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., De Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O.R.F., & Barnekow, V. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Regeringskansliet (2012). *Government offices of Sweden*. Bekeken op 1 juni, 2012, op www.sweden.gov.se
- Statistics Sweden (2012). *Population statistics*. Bekeken op 1 juni, 2012, op http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____264373.aspx
- Sveriges officiella statistiek (2011). *Barn och unga - insatser år 2010. Vissa insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)*.
- The Ministry of Health and Social Affairs (2011). *Strategy to strengthen the rights of the child in Sweden*. Västerås: Edita Västra Aros. Gedownload op 1 juni, 2012, van <http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/85/44/57d9odd8.pdf>
- Vink, C., & Berg, T. (2009). *Jeugdzorg in Europa. Lessen over strategieën en zorgsystemen uit Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Conclusies

Nederland is niet het enige land dat worstelt met de structuur van jeugdzorg en zorg voor jeugd. Wat kunnen we leren van het buitenland? Welke overheidslaag is in andere Europese landen verantwoordelijk? Wat is daar bij wet geregeld? Hoe gaat men daar om met het groeiend gebruik van de jeugdzorg? En door welke voorbeelden kan Nederland zich laten inspireren? Hierover kunt u op de volgende pagina's meer lezen.

Dit rapport is een update en uitbreiding van het rapport 'Jeugdzorg in Europa' van Vink en Berg-le Clercq uit 2009. Dat rapport bevatte een overzicht van een aantal relevante ontwikkelingen in de jeugdzorg in Engeland, Duitsland, Noorwegen en Zweden. Hier besteden we ook aandacht aan Denemarken en Finland. Denemarken omdat daar in 2007 het jeugdzorgbeleid grotendeels gedecentraliseerd werd naar de gemeentelijke overheid. Finland is interessant voor Nederland, omdat in het Finse beleid sterk wordt ingezet op vroege ondersteuning van kinderen, jongeren en ouders.

Feiten en cijfers

Aandeel en percentage jongeren

In 2011 lag zowel in Nederland als in Engeland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Finland het aandeel minderjarige jongeren rond de 21 procent. Alleen in Duitsland was 16 procent van de inwoners jonger dan 18 jaar.

Aantal kinderen in de jeugdzorg

Er zijn weinig internationaal vergelijkbare cijfers over het aantal kinderen in de jeugdzorg. Uit de wel beschikbare cijfers blijkt dat in Nederland en de onderzochte landen 1 tot 2 procent van de kinderen opgroeit in een pleeggezin. Ook is in de meeste landen sprake van een toenemend beroep op jeugdzorg. Dit uit zich vooral in een stijging van het aantal uithuisplaatsingen.

Terminologie

Buitenlandse terminologie

In Denemarken, Duitsland, Engeland, Finland, Noorwegen en Zweden is het terrein van jeugdzorg onderdeel van het gehele jeugdbeleid. In deze landen vallen onder het woord voor 'jeugdzorg' of 'jeugdbeleid' alle typen hulp voor de jeugd. In Duitsland vallen bijvoorbeeld de kinderopvang, het jeugdwerk én de jeugdzorg onder *Kinder- und Jugendhilfe*. Jeugdzorg is in Finland onderdeel van *lastensuojelu* (kindwelzijn). Dit omvat alle voorzieningen voor kinderen en jongeren die zich bezighouden met preventie, vroege ondersteuning en kinderbescherming.

Nederlandse terminologie

In Nederland gebruiken wij verschillende termen, zoals 'nulde-, eerste en tweedelijnsvoorzieningen' of 'algemeen jeugdbeleid, preventief jeugdbeleid en jeugdzorg'. Waarschijnlijk komt dat omdat hier verschillende overheidslagen verantwoordelijk zijn voor verschillende typen ondersteuning voor kinderen en ouders. In bijna alle onderzochte landen zijn gemeenten verantwoordelijk voor het hele continuüm van ondersteuning en zorg voor kinderen en ouders.



Zorgcontinuüm

Er is in de onderzochte landen dus veel meer sprake van een (lokaal) zorgcontinuüm. Er wordt in de zorg voor ouders en kinderen meer geleidelijk opgeschaald. Ook is er niet altijd een duidelijk moment van indicatiestelling. In Engeland bijvoorbeeld werkt men volgens een *managed care* model in de vorm van een ruitwisser. Volgens dit model is het de bedoeling dat ouders en kinderen zoveel mogelijk door de algemene voorzieningen worden geholpen en dat vroegtijdige *assessment* ervoor zorgt dat lichtere hulp sneller beschikbaar komt.

Structuur jeugdzorg

Achtergrond

Overall is 'jeugdzorg' onderdeel van het publieke debat en het overheidsdebat. Er is veel aandacht voor beleid om te voorkomen dat kinderen 'buiten de boot' vallen. Dit beleid is vaak geïnspireerd door het kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties.

In veel van de onderzochte landen -zoals Duitsland en Finland- wordt expliciet ingezet op meer vroegtijdig ingrijpen, minder uithuisplaatsingen en de inzet van lichtere vormen van hulp. In de praktijk is er echter sprake van een toenemend beroep op gespecialiseerde zorg en vooral een toename van het aantal uithuisplaatsingen. Dit soms in reactie op een aantal serieuze incidenten met kinderen die al bekend waren bij een of meer jeugdzorginstanties, zoals de dood van baby Peter in Engeland.

In de onderzochte landen is –net als in Nederland- het jeugdzorgstelsel constant in beweging, bijvoorbeeld door het publieke debat. Er zijn vooral veranderingen in de taken en verantwoordelijkheden van de nationale, regionale en/of lokale overheden. In 2004 vond bijvoorbeeld in Noorwegen een gedeeltelijke centralisatie van het jeugdbeleid plaats, in 2007 in Denemarken juist een decentralisatie. Ook politieke verschuivingen kunnen een omslag in beleid veroorzaken. De regering-Cameron in Engeland heeft bijvoorbeeld een heel andere visie op jeugdbeleid dan zijn voorganger. Ook de economische crisis en de daaruit voortvloeiende overheidsbezuinigingen leiden tot beleidsveranderingen.

Beleid en uitvoering

In de onderzochte landen zijn verschillende overheidslagen verantwoordelijk voor de zorg voor jeugd. Een opvallend verschil met Nederland is de veel grotere betrokkenheid en regie van de (nationale en lokale) overheid in het aanbod van voorzieningen. In de Scandinavische landen gaat dit heel ver. Daar is bijvoorbeeld een verplicht aanbod van opvoedingsondersteuning voor alle ouders. Ook hebben gemeenten in de onderzochte landen veel autonomie in de uitvoering van het jeugdzorgbeleid.

Nationale overheid

In de onderzochte landen heeft de nationale overheid belangrijke taken in het jeugdzorgsysteem wat betreft het formuleren van beleid én wetgeving. In een aantal landen is één ministerie verantwoordelijk voor het jeugdzorgsysteem, zoals het *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* in Duitsland en de *Ministry for Education* in Engeland.

In veel Scandinavische landen hebben onafhankelijke overheidsagentschappen en -raden meer uitvoerende taken op het gebied van de jeugdzorg, bijvoorbeeld wat betreft toezicht of



klachtafhandeling. Zo houdt bijvoorbeeld in Zweden het Nationaal Agentschap voor Gezondheid en Welzijn (*Socialstyrelsen*) onder meer toezicht op de sociale voorzieningen. In Noorwegen heeft het nationale agentschap *Bufdir* meerdere regionale kantoren (*Bufetat*).

Regionale overheden

Met uitzondering van Duitsland is er in weinig landen een echt actieve derde overheidslaag op het terrein van de jeugdzorg. De Duitse *Länder* (deelstaten) en de derde overheidslaag in een aantal andere landen (bijvoorbeeld in Finland) zijn vooral gericht op de ondersteuning van de gemeenten en/of het aanbieden van hele specialistische voorzieningen. Zo zijn sinds de Deense overheidshervormingen in 2007 de vijf *Amt*en (regionale overheden) alleen verantwoordelijk voor gesloten instellingen, middelbaar en hoger onderwijs en ziekenhuizen.

In Noorwegen en Zweden zijn sommige verantwoordelijkheden van deze derde laag juist recentelijk gecentraliseerd. In Noorwegen is de laag van de *county* uit het jeugdzorgsysteem gehaald, omdat een adequate en evenredige hulp aan kinderen niet gegarandeerd kon worden. In Zweden werd de verantwoordelijkheid voor toezicht op uitvoerende sociale voorzieningen gecentraliseerd, omdat dit toezicht gelijk en efficiënter moest worden.

Gemeenten

Gemeenten zijn in de meeste onderzochte landen verantwoordelijk voor het hele continuüm van ondersteuning en zorg voor kinderen en ouders. In wetten zijn hun taken en verantwoordelijkheden heel specifiek vastgelegd. Ook is in de onderzochte landen vaak één (overheids)dienst of bestuurlijke organisatie verantwoordelijk voor het beleid en voor de (coördinatie) van de uitvoering van de jeugdzorg. Denk bijvoorbeeld aan het *Jugendamt* (Duitsland), de *Children's Services* (Engeland), de *Barnevernet* (Noorwegen) of de *Child Welfare Committee* (Zweden).

Het aantal gemeenten verschilt enorm in de onderzochte landen. Zo heeft bijvoorbeeld Denemarken 98 gemeenten, Zweden 290 en Nederland 415. Het aantal inwoners per gemeente loopt ook sterk uiteen in de onderzochte landen. In Noorwegen heeft bijvoorbeeld een groot aantal gemeenten minder dan 5.000 inwoners, terwijl gemeenten in Engeland veelal meer dan 300.000 inwoners hebben. In Nederland komen gemeenten met 20.000-50.000 inwoners het vaakst voor.

Wettelijk kader

Specifieke jeugd(zorg)wetten

Een aantal van de onderzochte landen heeft specifieke wetten waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheden ten aanzien van kinderen en jongeren staan vastgelegd. De Noorse *Barnevernloven* (kinderbeschermingswet) beschrijft bijvoorbeeld de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursniveaus voor het welzijn van kinderen en jongeren. Andere landen hebben geen specifieke jeugdwetten. Zo beschrijft de bredere Deense *Serviceloven* (Wet op de Maatschappelijke Voorzieningen) onder meer de verantwoordelijkheden en organisatorische voorwaarden binnen het jeugdbeleid (*ungdomspolitik*).

Uitvoeringsverplichting

In de wetgeving van de meeste onderzochte landen wordt veel verder gegaan in het beschrijven van verplichtingen en verantwoordelijkheden van de (lokale) overheid en organisaties dan in Nederland. De Engelse *Children Act 2004* omschrijft bijvoorbeeld de voorzieningen en structuren die de lokale overheid moet kunnen aanbieden voor vrijwillige en opgelegde zorg.



In alle onderzochte landen behalve Duitsland en Finland is eerder sprake van een uitvoeringsverplichting dan van een recht op jeugdzorg. Het aanbod van het type jeugdzorg en de soort voorzieningen is vaak wettelijk vastgelegd. Zo bevat in Zweden de *SoL* (de wet op de sociale voorzieningen) algemene richtlijnen voor gemeenten voor hun verplichtingen op het gebied van sociale voorzieningen. Ook de taken en verantwoordelijkheden van de welzijnscommissies voor de zorg voor jeugd staan erin beschreven. Volgens de *SoL* is de welzijnscommissie verantwoordelijk voor zowel jeugdwerk als wat in Nederland onder jeugdzorg wordt verstaan.

De lokale overheden zijn in veel landen ook bij wet verantwoordelijk voor een groter aanbod dan alleen dat wat in Nederland onder jeugdzorg valt. Zo zijn ze ook verantwoordelijk voor diverse basisvoorzieningen zoals onderwijs (onder andere Scandinavië) en kinderopvang (onder meer Duitsland).

Alleen in Duitsland is zowel een uitvoeringsverplichting als het recht op zorg wettelijk vastgelegd. In het achtste boek uit de Sociale Code (*Sozialgesetzbuch Achten Buch, Kinder und Jugendhilfe*, SGB VIII) is zowel het verplichte aanbod als het recht van kinderen op hulp bij hun ontwikkeling en een adequate opvoeding wettelijk vastgelegd.

Jeugdparticipatie

In de meeste landen is in de wetten of beleid ook veel aandacht voor kinderrechten en jeugdparticipatie. In aanvulling op de *lastensuojelulaki* (kindwelzijnswet) gaat de Finse *nuorisolaki* (jeugdwet) over het stimuleren van van maatschappelijke participatie van jongeren tot 29 jaar .

Meldplicht

In Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden hebben professionals die werken met kinderen een meldplicht bij vermoedens van kindermishandeling. In Duitsland geldt een handelingsplicht. In Engeland bestaat er net als in Nederland geen meldplicht.

Toegang tot jeugdzorg

Alle landen kennen net als Nederland een zogenaamde ‘vrijwillige route’ en een ‘gedwongen route’ door het jeugdzorgsysteem.

Vrijwillige hulpverlening

In de onderzochte landen is veel aandacht voor het vrijwillige aanbod voor kinderen en ouders. In Engeland is dit inzichtelijk gemaakt door het *managed care* model in de vorm van een ruitenvisser. In Noorwegen en Zweden is het vrijwillig aanbod opgenomen in het systeem, mede door het (verplichte) aanbod van opvoedingsondersteuning als algemeen aanbod. Dit aanbod blijft bestaan tijdens alle fasen van de kinder- en jongerentijd en “groeit” mee met de ouders en het kind.

In de meeste onderzochte landen beslist een (overheids)instantie op lokaal niveau zelf of in overleg met de ouders over de inzet van de vrijwillige jeugdzorg. In Noorwegen mogen bijvoorbeeld ondersteunende maatregelen alleen met toestemming van het gezin uitgevoerd worden door de gemeentelijke *Barnevernet*. Er is in de meeste onderzochte landen geen onafhankelijk indicatiestellend orgaan, zoals bureau jeugdzorg in Nederland.

Gedwongen hulpverlening

In tegenstelling tot in Nederland is in de meeste landen dezelfde (overheids)instantie op lokaal niveau verantwoordelijk voor de (uitvoering van de) vrijwillige én gedwongen hulpverlening. Wettelijk gezien zijn dit wel gescheiden trajecten.

In veel landen beslist een onafhankelijke instantie over de inzet van gedwongen hulpverlening. In Zweden is dit bijvoorbeeld de provinciale rechtbank, in Noorwegen de *fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker* (provinciale commissie voor sociale zaken) en in Duitsland de gezinsrechtbank.

Aanvullende geraadpleegde bronnen

Currie, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., De Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O. R. F., & Barnekow, V. (2012). *Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

Gilbert, N. (2012). A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34, 532–536.

Het Nederlands Jeugdinstituut: hét expertisecentrum over jeugd en opvoeding

Het Nederlands Jeugdinstituut is het landelijk kennisinstituut voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Het werkterrein van het Nederlands Jeugdinstituut strekt zich uit van de jeugdgezondheidszorg, opvang, educatie en jeugdwelzijn tot opvoedingsondersteuning, jeugdzorg en jeugdbescherming evenals aangrenzende werkvelden als onderwijs, justitie en internationale jongerenprojecten.

Missie

De bestaansgrond van het Nederlands Jeugdinstituut ligt in het streven naar een gezonde ontwikkeling van jeugdigen, en verbetering van de sociale en pedagogische kwaliteit van hun leefomgeving. Om dat te kunnen bereiken is kennis nodig. Kennis waarmee de kwaliteit en effectiviteit van de jeugd- en opvoedingssector kan verbeteren. Kennis van de normale ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen, preventie en behandeling van opvoedings- en opgroeioproblemen, effectieve werkwijzen en programma's, professionalisering en stelsel- en ketenvraagstukken. Het Nederlands Jeugdinstituut ontwikkelt, beheert en implementeert die kennis.

Doelgroep

Het Nederlands Jeugdinstituut werkt voor beleidsmakers, staffunctionarissen en beroepskrachten in de sector jeugd en opvoeding. Wij maken kennis beschikbaar voor de praktijk, maar genereren ook kennisvragen vanuit de praktijk. Op die manier wordt een kenniscyclus georganiseerd, die de jeugdsector helpt het probleemoplossend vermogen te vergroten en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening te verbeteren.

Producten

Het werk van het Nederlands Jeugdinstituut resulteert in uiteenlopende producten zoals een infolijn, websites, tijdschriften, e-zines, databanken, themadossiers, factsheets, diverse ontwikkelings- en onderzoeksproducten, trainingen, congressen en adviezen.

Meer weten?

Wilt u meer weten over het Nederlands Jeugdinstituut of zijn beleidsterreinen, dan kunt u terecht op onze website www.nji.nl.

Wilt u op de hoogte blijven van nieuws uit de jeugdsector? Neem dan een gratis abonnement op onze digitale *Nieuwsbrief Jeugd*.