

Dilemma's bij uithuisplaatsing in Nederland en Zweden

Jolanda Wouters en Carolien Konijn¹

Een kind uit huis plaatsen is een ingrijpende beslissing. Jeugdzorgmedewerkers nemen op basis van verschillende overwegingen een besluit over uithuisplaatsing en ervaren daarbij diverse dilemma's. Deze dilemma's zijn voor een groot deel afhankelijk van het beleid en de organisatie van de jeugdzorg, de specifieke mogelijkheden rondom dwang en uithuisplaatsing in een land en de heersende opvattingen over wat goede jeugdzorg en goede opvoeding is. Deze context van de besluitvorming is niet statisch, maar voortdurend in ontwikkeling. De huidige opvattingen en interventies kunnen niet los worden gezien van de historische context. Interventies lossen elkaar af alsof het 'modes' zijn, maar er is vaak wel een zekere logica in te ontdekken (Abma & Van Wel, 2003).

Het onderzoek

In het kader van de afstudeerfase aan de Universiteit Utrecht heeft Jolanda Wouters onderzoek uitgevoerd naar overwegingen en dilemma's van jeugdzorgmedewerkers in Nederland en Zweden bij de beslissing tot uithuisplaatsing van kinderen. Dit onderzoek bestaat uit een literatuurstudie en een empirisch gedeelte en is de aanleiding voor dit artikel. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Welke dilemma's spelen een rol in de beslissing over uithuisplaatsing bij rechters en maatschappelijk werkers in Zweden en bij kinderrechters en gezinsvoogden in Nederland, en hoe zijn deze te relateren aan de historische en beleidsmatige verschillen tussen deze landen wat betreft jeugdzorg en opvoeding?

Er zijn in Nederland tien gezinsvoogden en vier kinderrechters en in Zweden tien maatschappelijk werkers en vier kinderrechters geïnterviewd, zoveel mogelijk afkomstig uit verschillende districten. Het betreft open interviews aan de hand van twee cases en één door de respondenten zelf ingebrachte casus. Tevens zijn enkele stellingen aan de respondenten voorgelegd. De cases en de stellingen die aan de respondenten zijn voorgelegd zijn samengesteld op basis van de te verwachten verschillen tussen Nederland en Zweden.

Er zijn diverse nationale en internationale onderzoeken gedaan naar besluitvormingsprocessen in de jeugdzorg (Eijgenraam, Van der Steege & Metselaar,

2003; Ten Berge, 1998; Bouw & Van Dijk, 2002; Olsson & Ljunghill, 1997) en zelfs specifiek naar de besluitvorming rondom het uit huis plaatsen en terugplaatsen van jeugdigen (Knorth, 1998; Knorth, 1991; Van Dam & Ten Haaf, 1999). Het merendeel van deze onderzoeken heeft het doel om besluitvormingsprocessen te verbeteren en te objectiveren. Ook leidt een aantal onderzoeken tot een overzicht van overwegingen die volgens de respondenten een rol spelen bij die beslissingen. Ons gaat het hier niet zozeer om tot een lijst van beslissingscriteria te komen, maar om de dilemma's die bij de besluitvorming op de achtergrond spelen te verhelderen.

Een van de manieren om de dilemma's van jeugdzorgmedewerkers bij het uit huis plaatsen van kinderen te expliciteren, is een vergelijking met die in een ander land. Vooral de invloed van de historische context en de heersende opvattingen over opvoeding en de positie van jeugdzorg worden helder bij internationale vergelijking. Voor zover bekend is er weinig onderzoek dat overwegingen en dilemma's van respondenten in een internationaal kader plaatst. Nu de discussies over de taak van gezinsvoogden en besluiten over uithuisplaatsing hoog oplopen, onder andere naar aanleiding van het gezinsdrama waarbij het meisje Savannah slachtoffer werd, kan een vergelijking interessant zijn omdat het de Nederlandse jeugdzorg een spiegel voorhoudt.

De keuze voor Zweden is tamelijk arbitrair. Voor de Nederlandse jeugdzorg is Zweden een voorbeeld. Diverse delegaties vanuit de jeugdzorg trekken jaar in, jaar uit naar Zweden. Kennelijk is de structuur en organisatie van de jeugdzorg daar aantrekkelijk voor Nederlanders. Daarom is het interessant om te kijken welke invloed die andere historische achtergrond, structuur en organisatie heeft op de besluitvorming en dilemma's in de jeugdzorg en of dit een ander licht werpt op de keuzes die in Nederland worden gemaakt.

In dit artikel geven we eerst, op basis van een literatuuronderzoek, een overzicht van enkele overeenkomsten en verschillen in organisatie en historische context van de jeugdzorg in beide landen. Vervolgens geven we de resultaten van de gesprekken in Zweden en Nederland tegen de achtergrond van de historie, structuur en organisatie van de jeugdzorg. Tot slot blikken we terug op het onderzoek en bediscussiëren we wat we in Nederland mogelijk zouden kunnen leren van de Zweedse situatie.

Achtergronden, structuur en organisatie

Een blik op de historische context waarin de jeugdzorg zich heeft ontwikkeld, brengt een aantal essentiële verschillen tussen Nederland en Zweden aan het licht. Al vrij snel ging in Zweden de aandacht uit naar verwaarloosde kinderen en de noodzaak hen te beschermen tegen mishandeling. In Nederland was het voorkomen van criminaliteit de belangrijkste reden voor het bieden van steun aan verwaarloosde kinderen (Jacobsohn in van Montfoort, 1994).

Daarnaast wordt de ontwikkeling van de jeugdzorg in Nederland gekenmerkt door een sterke verzuiling. Voortdurende spanningen tussen de overheid en het particuliere initiatief, meestal op basis van geloofsovertuiging, hebben de rol van de overheid beperkt. In Zweden heeft de overheid vanaf het begin van het ontstaan van de jeugdzorg veel meer invloed gehad. Hierdoor is er al snel een wettelijk kader ontstaan dat de leidraad vormde voor het interveniëren. In Nederland was het invoeren van wetgeving meestal omgeven door spanning. Er ontstond, als gevolg hiervan, spanning tussen een juridische en een pedagogische benadering van jeugdzorg. De pedagogische benadering kreeg steeds meer de voorkeur. Dat de pedagogiek het domein was van de particuliere instellingen, terwijl juridisch ingrijpen werd gezien als een taak van de overheid, speelde hierbij een belangrijke rol. Maar ook vond men dat een pedagogische aanpak van de problematiek beter werkte dan een juridische (Van Montfoort, 1994; Matthijs en Vincken, 2002).

Vanaf de tweede wereldoorlog is in beide landen een verzorgingsstaat tot bloei gekomen. De Zweedse verzorgingsstaat wordt gekenmerkt door een uitgebreid aanbod aan voorzieningen, zelfs in tijden van economische recessie (Vinnerljung&Hessle, 1999). Keerzijde hiervan is een grote inmenging van de overheid in het gezinsleven (Tops, 2001). In beide landen groeide in de jaren zestig en zeventig kritiek op het ingrijpen in gezinnen. In Zweden leidde dit tot een toename van wettelijke procedures ter legitimatie van ingrijpen en de-institutionalisering van de jeugdzorg. Gezinnen samen opnemen in instellingen werd mogelijk en pleeggezinplaatsingen werden nog meer populair. In Nederland leidde deze kritiek tot een aanzienlijke ambulantisering van de zorg. De laatste jaren wordt er, als reactie op de aanvankelijke ontwikkeling van de verzorgingsstaat en in tegenstelling tot in Zweden, steeds meer verantwoordelijkheid bij burgers zelf gelegd.

Procedures voor besluitvorming (eventueel in een kader plaatsen)

In Nederland onderzoekt de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) de ernst van zorgelijke gezinssituaties en de kinderrechter besluit op basis van een raadsrapport of een civielrechtelijke maatregel getroffen moet worden. De gezinsvoogd voert die maatregel uit en in het kader daarvan kan de gezinsvoogd om een uithuisplaatsing van een kind vragen bij de kinderrechter wanneer de situatie daarom vraagt. De juridische maatregel van een ondertoezichtstelling (OTS) en de uithuisplaatsing van een kind zijn in principe twee los van elkaar staande zaken. De RvdK kan gelijktijdig met de OTS een uithuisplaatsing aanvragen, maar gewoonlijk vraagt de RvdK een OTS aan en de gezinsvoogd indien nodig in een later stadium een gedwongen uithuisplaatsing.

In Zweden is dat anders. Maatschappelijk werkers van de gemeentelijke Social Services taxeren de risico's voor de ontwikkeling van het kind. De Socialnämnd, bestaande uit politici die door de burgers zijn gekozen, beslist of een maatschappelijk werker een aanvraag voor een gedwongen uithuisplaatsing aan de rechter mag voorleggen. Ook vervolgbeslissingen zoals de plaats waar het kind wordt ondergebracht en hoe vaak het kind zijn ouders kan ontmoeten, moeten maatschappelijk werkers voorleggen aan de Socialnämnd. Een uithuisplaatsing kan worden aangevraagd op grond van de LVU-wet (de afkorting voor de Zweedse wet betreffende gedwongen jeugdzorg). Deze wet kan, op enkele uitzonderingen na, alleen worden ingezet om een jeugdige gedwongen uit huis te plaatsen en niet om onder dwang ambulante hulp in te zetten. Naast het onderzoek naar de ernst van de situatie, bieden de maatschappelijk werkers tegelijkertijd steun aan het gezin. Wanneer de maatregel wordt uitgesproken, voeren maatschappelijk werkers van diezelfde gemeentelijke Social Services deze uit. Een onderscheid tussen onderzoek en uitvoering van de maatregel – in Nederland door de Raad voor de Kinderbescherming respectievelijk de gezinsvoogdij-instelling – bestaat dus niet in Zweden.

Rol van de overheid

Het verschil in historische context heeft een aantal consequenties voor de rol van de overheid en de wijze waarop de jeugdzorg in beide landen vorm krijgt. Zo lijkt in

Zweden het juridische kader nog steeds te overheersen en in Nederland het pedagogische.

Ondanks dat de Zweedse overheid in het verleden pogingen heeft gedaan zich minder te mengen in het leven van gezinnen, wordt er nog steeds ingegrepen in gezinnen vanuit het belang van het kind. Onder andere als gevolg van de stevige rol van de overheid lijkt de opvoeding van kinderen in Zweden al van oudsher veel meer een publieke aangelegenheid dan in Nederland. Verschillende wettelijke regelingen zoals het verbod op slaan van kinderen, een aangepast privacybeleid op het moment dat het belang van het kind in gevaar lijkt en de meldingsplicht bij vermoedens van kindermishandeling bevestigen dat zowel de overheid als burgers een gezamenlijke verantwoordelijkheid voelen voor de bescherming van kinderen. Daarnaast leggen dergelijke bepalingen de nadruk op het belang van het kind.

Dilemma's over al dan niet ingrijpen van de overheid lijken in Nederland eerder uit te monden in een terugtrekkende overheid die veel verantwoordelijkheid bij de burgers zelf legt. Ook sociale controle wordt in Nederland door bijvoorbeeld een meldingsplicht niet aangemoedigd door wetgeving. Over het opstellen van een meldingsplicht, het versoepelen van privacyregels ter bescherming van kinderen en een verbod op slaan is in Nederland al lange tijd discussie. Maar bezwaren vanuit de rechten van ouders hebben het verscherpen van wettelijke bepalingen ter bescherming van het kind steeds bemoeilijkt.

Een ander aspect waarin de Zweedse jeugdzorg verschilt van de Nederlandse, is het afleggen van politieke verantwoordelijkheid voor de beslissing rond individuele cases. De taak van de Socialnämnd in het goedkeuren of afwijzen van plannen van de maatschappelijk werkers, is hier een illustratie van. Een dergelijke (politieke) verantwoording van beslissingen rond individuele cases is in Nederland ongekend. Wellicht is het nog een restje van de verzuiling, waardoor instellingen zelf beslissingen willen nemen en het afleggen van verantwoording geen structureel onderdeel is van het werken in de jeugdzorg.

Ambulante versus residentiële zorg

Beide landen leggen de nadruk op het vrijwillige karakter van jeugdzorg. Zweden heeft om die reden ervoor gekozen het inzetten van dwang alleen in combinatie met een

uithuisplaatsing mogelijk te maken. De gedachte hierachter is om een zorgsysteem te creëren waarin ondersteuning de boventoon voert. Dwang moet alleen ingezet worden als het niet anders kan en alles al is geprobeerd. Dan is uithuisplaatsing het gevolg.

In Nederland is gekozen voor de tussenstap van een OTS. Dat dwang moet worden voorkomen en hulp in de thuissituatie de voorkeur geniet wordt in de Nederlandse wet expliciet genoemd door de toevoeging dat hulpverlening zo dicht mogelijk bij huis, zo licht mogelijk en zo kort mogelijk moet zijn, het zogenoemde zo-zo-zo-beleid. Ambulante hulp die met dwang wordt opgelegd, behoort in Nederland ook tot de mogelijkheden. Er is de laatste jaren een aanzienlijke uitbreiding gekomen van hulpmogelijkheden in de thuissituatie, deels ten koste van residentiële plaatsingen.

In de Zweedse wetten wordt de voorkeur voor vrijwillige hulp niet expliciet verwoord en is een voorkeur voor hulp in de thuissituatie helemaal niet aan de orde. Er zijn ook nog maar weinig ambulante hulpvormen en de weinige die er zijn, zijn niet overal beschikbaar. In Zweden worden wel pogingen gedaan om het aantal plaatsingen van kinderen in instellingen te verminderen, maar dan eerder door kinderen vaker in pleeggezinnen te plaatsen en ook (jonge) kinderen samen met hun ouders op te nemen. Bovendien zijn de tehuizen in Zweden veelal zeer kleinschalig. Pleeggezinnen van 4 of meer pleegkinderen worden in Zweden ook geregistreerd als officiële residentiële opvang, wanneer het hoofdkomen van pleegouders wordt gevormd door inkomen van opvang. Daarnaast wordt veel gebruikgemaakt van vrijwilligers, zoals contactpersonen of contactgezinnen die een jeugdige kunnen ondersteunen. Ook de pleeggezinnen zijn in principe vrijwilligers, al krijgen ze een ruime vergoeding voor hun werk. In Nederland is het werken met pleeggezinnen en vrijwilligers veel minder omvangrijk.

Enkele cijfers (eventueel in een kader plaatsen)

In 2001 waren in Zweden ongeveer 14.000 kinderen uit huis geplaatst, waarvan 4000 gedwongen (28%). Bijna driekwart (72%) van deze 14.000 kinderen belandt in een pleeggezin. Van alle Zweedse kinderen wordt 0,65% uit huis geplaatst; het betreft 33% van de jeugdigen die jeugdzorg ontvangen (Socialstyrelsen, 2002).

In Nederland waren in 2001 ruim 30.000 kinderen uit huis geplaatst, waarvan ruim 17.000 gedwongen (56%) (Graaf e.a., 2005). Bijna de helft (47%) van deze 30.000 kinderen komen in een pleeggezin. Van alle Nederlandse kinderen wordt zo'n 0,84% uit

huis geplaatst; het betreft ongeveer 20% van de jeugdigen die jeugdzorg ontvangen. In Nederland worden kinderen dus iets vaker uit huis geplaatst (0,84% vs. 0,65%), minder vaak in een pleeggezin ondergebracht (47% vs. 72%) en vaker tot hulp gedwongen (56% vs. 28%).

Er moet een kanttekening geplaatst worden bij de vergelijkbaarheid van deze cijfers, aangezien niet altijd duidelijk is welke plaatsingen al of niet in de cijfers zijn meegenomen.

Resultaten

Uit de interviews blijkt dat het merendeel van de gezinnen in eerste instantie een soort standaardtraject doorloopt waarbij de gezinsvoogden en maatschappelijk werkers in Nederland en Zweden informatie verzamelen en de betrokken hulpverlener zich een beeld vormt van het gezin. De beslissing tot uithuisplaatsing is in dit stadium vaak nog niet echt in beeld, maar de basis voor de besluitvorming wordt hier al wel gelegd. Pas in een later stadium komt de mogelijkheid van uithuisplaatsing veel duidelijker in beeld en maakt de hulpverlener meer gerichte afwegingen. De gesprekken gingen zowel over het voortraject als de fase van de specifieke besluitvorming. Hieronder bespreken we de resultaten van het onderzoek aan de hand van enkele hoofdthema's.

Informatie en privacybescherming

Zowel de Nederlandse als de Zweedse respondenten steken veel energie in het verzamelen van informatie over het gezin. De Zweedse respondenten geven aan recht te hebben op deze informatie. Als een kind mogelijk ernstige risico's loopt en er officieel een LVU-onderzoek is gestart, gelden speciale regels ten aanzien van de privacy van het gezin. Wanneer maatschappelijk werkers bepaalde informatie nodig hebben, zijn andere hulpverleners en familieleden verplicht deze te verstrekken.

De Nederlandse respondenten geven verschillende interpretaties van de privacyregels. De wetgeving is kennelijk minder eenduidig dan in Zweden. De gezinsvoogden maken bovendien meer bezwaren tegen het inbreken in de privacy van het gezin dan hun Zweedse collega's. Het merendeel van de respondenten meent toestemming van ouders nodig te hebben voor het verzamelen van informatie en steekt er veel tijd en energie in om die te verkrijgen. De informatieverzameling door de

Nederlandse respondenten is, zo stellen zij, vooral ten behoeve van de eigen beeldvorming over het gezin. De Zweedse respondenten spreken meer in termen van het vergaren van juridisch bewijs.

Gezinsgericht versus kindgericht

De analyses die de Nederlandse respondenten van de voorgelegde cases maken, zijn hoofdzakelijk gezinsgericht, terwijl de analyses van de Zweedse respondenten veelal kindgericht zijn. De Nederlandse respondenten exploreren de mogelijkheden van het gezin als geheel en maken een balans op van positieve en negatieve gezinsfactoren. Individuele problemen worden over het algemeen vanuit het gezinsverband bekeken. De samenwerking met ouders is volgens de Nederlandse respondenten van groot belang en een term als kindermishandeling wordt niet graag in de mond genomen door de respondenten. Een Nederlandse gezinsvoogd: “Er is mij veel aan gelegen dat er wordt gekeken hoe je ouders uiteindelijk weer gemotiveerd krijgt voor die hulpverlening. (..) Er is niks zo gemakkelijk als het nu over te nemen, maar het is belangrijk dat ze leren het zelf te doen. (..) Daar waar het mogelijk is moeten we het dus samen doen.” Samenwerking met ouders wordt door de Zweedse respondenten slechts een enkele keer genoemd terwijl het bij de Nederlandse gezinsvoogden een centraal thema in de gesprekken was.

Dat Nederlandse gezinsvoogden meer gezinsgericht werken en de Zweedse maatschappelijk werkers meer kindgericht, staat niet op zichzelf. De organisatie, het beleid en de uitvoering van de jeugdzorg in beide landen maken dit begrijpelijk. In Nederland is men erop gericht om gezinnen zo lang mogelijk samen te houden. Dit blijkt ten eerste uit het uitgebreide aanbod aan ambulante, gezinsgerichte hulpverleningsvormen. Over de residentiële zorg bestaan maar weinig succesvolle verhalen, zoals blijkt uit de literatuur maar ook uit de reacties van de respondenten. Residentiële instellingen hebben bovendien te weinig capaciteit en lange wachtlijsten. Jeugdigen worden nogal eens overgeplaatst en komen vaak niet terecht op de plaats waar zij het beste geholpen kunnen worden. Ten tweede is met het zo-zo-zo-beleid, waarin onder meer het belang van hulp in de omgeving van het kind en zijn gezin wordt benadrukt, de gezinsgerichtheid in de wet verankerd. Ten derde heeft de jeugdzorg de laatste jaren vraaggerichtheid en klantvriendelijkheid hoog in het vaandel. Uit de

interviews blijkt dat dit in de praktijk ook zijn uitwerking heeft. Tegemoet komen aan de vraag van ouders en samenwerking met hen ten behoeve van het kind zijn belangrijke uitgangspunten. Het uit huis plaatsen van een jeugdige tegen de wil van de ouders, is daarmee moeilijk te rijmen.

Behoud van het biologische gezin is in de samenleving diep verankerd. Alle Nederlandse respondenten vinden dat een kind beter kan opgroeien bij ouders die het wellicht niet helemaal goed doen, tegen de helft van de Zweedse respondenten, die een kind in dat geval liever ziet opgroeien in een pleeggezin. Een Nederlandse gezinsvoogd zegt: “De slechtste ouders zijn altijd nog beter dan het beste internaat.” Een Nederlandse kinderrechter: “Een uithuisplaatsing is nooit in het belang van het kind.”

De Zweedse respondenten analyseren gezinssituaties veel meer vanuit de positie van het kind. De problemen van ouders en die van kinderen worden van elkaar gescheiden en meer als op zichzelf staande thema's bekeken, waarbij de ontwikkeling van het kind het uitgangspunt is. De specifieke aandacht voor het kind in Zweden kent zijn oorsprong al in de eerste ontwikkeling van de jeugdzorg, constateerden we uit de historische context. Ook tegenwoordig lijkt de jeugdzorg in Zweden meer toegerust te zijn voor het opkomen voor de specifieke belangen van kinderen. In Nederland wordt het belang van het kind automatisch verbonden met het belang van het gezin; in Zweden staat het belang van het kind meer op zichzelf, los van het gezin. Een Zweedse maatschappelijk werker: “We moeten altijd het kind zien. (...) We moeten ons focussen op het kind. Maar dat is niet zo lastig. Als ze het kind misbruiken op wat voor manier dan ook, of het kind aan zijn lot overlaten, dan moet je een grens trekken.” Een kind uit een moeilijke gezinssituatie halen, lijkt daardoor in Zweden makkelijker te rechtvaardigen. Je komt tegemoet aan het belang van het kind.

Opgroeien in een gezinssituatie is wel van belang volgens de Zweedse jeugdzorg, maar dat hoeft niet persé in het oorspronkelijke biologische gezin. Zoals eerder genoemd heeft Zweden een uitgebreid aanbod aan pleeggezinnen en contactpersonen en contactgezinnen. Jeugdigen brengen vaak wekelijks of tweewekelijks een weekend door bij hun contactgezin, waardoor de drempel voor zowel ouders als hulpverleners wellicht lager ligt om een jeugdige wat langer in een contactgezin te laten verblijven wanneer het in de thuissituatie escaleert. Ambulante hulp is er in Zweden erg weinig. Ook daarom

lijkt er in Zweden makkelijker voor een (tijdelijke) uithuisplaatsing te worden gekozen dan in Nederland.

Opvoeden en kindbescherming in het publieke domein?

Er bestaat in beide landen een voortdurende spanning over de mate waarin de overheid en burgers het recht hebben te interveniëren in gezinssituaties. Vinnerljung en Hessle (1999) geven aan dat het gezinsbeleid in Zweden een hoge plek op de politieke agenda heeft weten te behouden en inmenging van de overheid in het gezinsleven redelijk geaccepteerd is. In Nederland was inmenging in het gezinsleven van oudsher meer een taak van allerlei maatschappelijke organisaties, met als doel onmaatschappelijkheidsbestrijding. De greep van de Nederlandse overheid op het gezinsleven is echter beperkt gebleven, mede vanwege de verzuiling.

Opvoeden en het beschermen van kinderen lijkt in Zweden echter meer in het publieke domein te liggen. Dit wordt bevestigd door het uitgebreide aanbod aan kinderdagopvang waardoor de opvoeding van kinderen van jongs af aan voor een groot deel buiten de muren van het gezin plaatsvindt. Ook het feit dat de maatschappelijk werkers hun voorgenomen besluit voorleggen aan de Socialnämnd, is te beschouwen als vorm van publieke (politieke) controle. Daarnaast geven de wettelijke bepalingen ter bescherming van het kind aan dat het ingrijpen in gezinnen in Zweden minder taboes kent dan in Nederland. Die wetgeving gaat sommige maatschappelijk werkers echter nog niet ver genoeg: “De wet is blijven steken op het punt waar ouders alle macht over hun kinderen hebben. (...) Ouders kunnen bijna alles doen met hun kinderen zonder ervoor gestraft te worden. Ik denk dat het een schande is voor Zweden dat het nog steeds zo werkt.”

Juridisch perspectief versus pedagogisch perspectief

De Zweedse overheid heeft van oudsher een grotere invloed op de organisatie en uitvoering van de jeugdzorg, waardoor het juridische kader een belangrijke rol speelt in de praktijk van de jeugdzorg. In Nederland is de invloed van overheid op de jeugdzorg veel beperkter en daarmee ook de invloed van een juridisch kader. In Zweden zijn de wet en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een aanvraag te kunnen indienen het uitgangspunt. Tekenend is het feit dat de geïnterviewden in Zweden met

het wetboek in de hand de interviewvragen beantwoorden, terwijl de Nederlandse respondenten de wetteksten vaak niet kenden en aangaven te handelen vanuit hun eigen ideeën en opvattingen over het belang van het kind. Als gevolg hiervan lijken Nederlandse respondenten ingrijpen in gezinnen in eerste instantie ten opzichte van zichzelf te willen verantwoorden, terwijl de Zweedse respondenten bij voorbaat erg gericht zijn op de verantwoording aan anderen, zoals de Socialnämnd en de rechter. Zo zegt een Zweedse maatschappelijk werker in het onderzoek: “Ik zou bij deze case een medische verklaring proberen te krijgen, want de advocaat zou me anders onderuit vegen.”

Daarentegen zegt een Nederlandse gezinsvoogd: “Bij mij is nooit de eerste overweging, of ik het erdoor krijg bij de kinderrechter.” In Nederland wordt het ingrijpen in het gezin ten behoeve van kinderen in plaats van met juridische dilemma’s meer omgeven met morele en ethische dilemma’s zoals ‘wat geeft mij het recht het kind uit zijn gezin weg te halen’. Een Nederlandse gezinsvoogd: “Voor mijzelf geldt dat ik het idee moet hebben ‘ik heb alles geprobeerd om dit kind in haar thuissituatie te laten blijven en haar te helpen om de bedreigde ontwikkeling op te heffen’. Als blijkt dat dat uiteindelijk niet gaat lukken, dan zou ik wel voor een uithuisplaatsing kiezen, maar dan zou ik dat wel met moeder bespreken.” Nederlandse gezinsvoogden hebben het idee dat zij zelf de beslissing moeten nemen, terwijl Zweedse maatschappelijk werkers bezig zijn ‘een zaak op te bouwen’ en bewijzen te zoeken.

Bij dit onderscheid tussen het meer juridische van de Zweedse en het meer pedagogische perspectief van de Nederlandse situatie moeten we wel opmerken dat in Nederland de juridische invalshoek heel goed meer door de onderzoekers van de Raad voor de Kinderbescherming wordt belichaamd. Zij zijn degenen die in Nederland aan de kinderrechter moeten aantonen dat gedwongen hulp nodig is. Zij zijn echter, op aanraden van de Raad voor de Kinderbescherming zelf, niet betrokken in dit onderzoek omdat zij de laatste jaren steeds minder vaak een beslissing tot uithuisplaatsing voorbereiden. In toenemende mate wordt dit door gezinsvoogden als uitvoerders van een OTS gedaan.

Steun bij het nemen van de beslissing

In beide landen nemen jeugdzorgmedewerkers belangrijke beslissingen die het belang en de opvoedingsituatie van kinderen betreft. Uit gesprekken met de Nederlandse gezinsvoogden komen de beslissingen als persoonlijke afwegingen naar voren terwijl het in Zweden meer gedeelde beslissingen lijken. Maar is dat ook zo? In hoeverre hebben de jeugdzorgmedewerkers in beide landen steun en overleg van hun collega's?

In Zweden is in ieder geval helder dat de Socialnämnd de beslissing van de maatschappelijk werker accordeert en de kinderrechter de beslissing feitelijk neemt. Ook in Nederland neemt de kinderrechter de beslissing tot uithuisplaatsing, op voorstel van de gezinsvoogd. Het verschil bestaat dus vooral uit het afleggen van verantwoording aan een vertegenwoordiging van de burgers. In de praktijk worden door de toezichthoudende partijen maar weinig aanvragen tot uithuisplaatsing afgewezen, dus de jeugdzorgmedewerkers hebben feitelijk veel macht, zo benadrukken ook de respondenten.

In zo'n situatie is overleg met collega's van groot belang, voor steun en controle op machtsmisbruik. In Zweden bestaat er overleg per regionaal team. Men probeert zoveel mogelijk één lijn in de beslissingen te krijgen. Een maatschappelijk werker: "Ik denk dat er binnen dit kantoor niet zoveel verschil van mening bestaat, want we bespreken zoveel casussen. We kunnen verschillende meningen hebben, maar als we uitgepraat zijn, hebben we hetzelfde standpunt." Bij deze consensusvorming zijn de wettelijke criteria steeds richtinggevend. Men geeft aan dat er wel meer verschillen tussen gemeenten bestaan, ook omdat de financiële middelen van de gemeenten verschillen.

Nederlandse gezinsvoogden geven ook aan veel te overleggen: met hun werkbegeleider en leden van een multidisciplinaire team (onder meer een indicatieteam). Ook hier verschillen gezinsvoogden nogal eens met elkaar van mening. Een aantal van hen geeft aan te zoeken naar manieren om die verschillen te overbruggen terwijl anderen zich erbij neerleggen dat verschillen onoverkomelijk zijn. Aan meer houvast bij het nemen van beslissingen heeft men geen behoefte. Misschien dat het goed is voor pas beginnende gezinsvoogden maar anderen baseren hun beslissingen op hun jarenlange ervaring. Dit is opmerkelijk omdat de Nederlandse respondenten in de gesprekken - meer dan hun Zweedse collega's - het belang aangeven van meer objectiviteit van hun beslissingen.

Discussie

We kunnen concluderen dat de maatschappelijk werkers in Zweden andere dilemma's ervaren bij de beslissing tot uithuisplaatsing dan die in Nederland. De verschillen zijn voor een groot deel te verklaren uit verschillen op het gebied van organisatie, beleid, historische ontwikkelingen en recente opvattingen over opvoeding en jeugdzorg. Uit dit onderzoek blijkt dat elk land eigen oplossingen zoekt voor dilemma's en problemen die zich voordoen in de jeugdzorg en dat maakt dat oplossingen uit het ene land niet zomaar in een ander land kunnen worden ingezet. Onderzoeken zoals dit geven wel aanleiding voor het reflecteren op de eigen jeugdzorg.

In Nederland moeten gezinsvoogden tamelijke zware beslissingen nemen in het belang van kinderen, zonder noemenswaardig houvast, in een tijd waarin de hele jeugdzorg gericht lijkt op samenwerking met ouders en belangen van het gehele gezin. In Zweden heeft men houvast aan wettelijke criteria en het toezien oog van de burger, die daardoor mede-verantwoordelijk is voor de genomen beslissing. Les 1, die we in Nederland zouden kunnen oppakken op basis van deze vergelijkende studie, is dat we meer mogelijkheden zoeken om de verantwoordelijkheid voor dit type zware beslissingen van gezinsvoogden, ook voor *niet* ingrijpen, te laten delen met anderen op een formele manier. We moeten voorkomen dat gezinsvoogden persoonlijk aansprakelijk lijken voor de genomen beslissingen, zoals bij de zaak Savannah de suggestie was.

Les 2 zou kunnen zijn dat de beslissing meer wordt ondersteund zodat men niet ieder op eigen persoonlijke criteria zou moeten terugvallen. Wetteteksten zijn niet bedoeld om het professionals lastig te maken maar om houvast te bieden in de uitvoeringspraktijk en ervoor te zorgen dat de praktijk zich gelijkvormig ontwikkeld. Dat lijkt in Zweden redelijk te lukken, in Nederland zeker niet. Misschien dat een beslissingsrichtlijn die in nauwe samenwerking met gezinsvoogden wordt ontwikkeld meer kans maakt gebruikt te worden? Dit sluit aan bij de roep om richtlijnen, die werd gehoord in de nasleep van de 'zaak Savannah'.

Les 3 is dat een uithuisplaatsing op zichzelf niet slecht hoeft te zijn. In Zweden is het veel meer common sense dat pleeggezinnen soms een goed alternatief kunnen bieden voor gebrekkige biologische gezinnen. In Nederland hebben we echter maar een beperkt aantal pleeggezinnen ter beschikking. We zouden deze vorm van kleinschalige

hulp moeten uitbreiden. Extra investeringen in het aantal pleeggezinnen en de kwaliteit van de ondersteuning, is dan wel nodig.

Les 4 zou kunnen zijn dat we meer manieren zoeken om de belangen en rechten van kinderen te bewaken in het beslissingsproces. De Nederlandse gezinsvoogden lijken erg gezinsgericht; aandacht voor de wensen van ouders is een middel om het belang van het kind te dienen, maar lijkt nu vaak een doel van hulpverlening. Het is de vraag wie de cliënt is, de ouder of het kind en of de belangen van de kinderen wel voldoende tot hun recht komen. Overigens is het opvallend dat de kindgerichtheid in Zweden niet direct leidt tot meer uithuisplaatsingen in vergelijking met Nederland waar men meer op het behoud van het gezin gericht is.

Tot slot – les 5 - zouden we misschien iets kunnen leren van de organisatie van de besluitvorming. De social services in Zweden hebben zowel de taak te onderzoeken als hulp te verlenen of deze te organiseren. In Nederland hebben wordt het onderzoek uitgevoerd door onderzoekers van de RvdK en zorgen gezinsvoogden van BJZ voor de uitvoering. De gezinsvoogden beginnen hun werk echter met opnieuw veel informatie te verzamelen. Het is wellicht duidelijker om deze taken te scheiden, maar het lijkt erop dat in de praktijk veel werk dubbel wordt gedaan door deze constructie. Misschien is het Zweedse systeem wat dit betreft wat efficiënter?

Vanuit het Nederlandse perspectief is het van belang te leren van anderen maar we hebben ook zeker een aantal zaken in de aanbieding. Het meest opvallend is de onderontwikkeling van de ambulante hulp in Zweden. Op dit gebied is er in Nederland zeker wat te halen. Tot slot zouden we in Nederland inderdaad kunnen leren van de Zweedse manier om de belangen van kinderen in het beslissingsproces meer te waarborgen, maar kunnen maatschappelijk werkers in Zweden van hun Nederlandse collega's leren over strategieën om het gezin bij elkaar te houden en in samenwerking met ouders de kinderen te beschermen. Want dat de besluitvorming bij gedwongen uithuisplaatsing van kinderen een ambivalente kwestie is, illustreert dit onderzoek maar weer.

Literatuur

- Berge, I. ten (1998). *Besluitvorming in de kinderbescherming*. Delft: Eburon.
- Bouw, T. & Dijk, L. van (2002). *Verantwoord beslissen: besluitvorming binnen de gezinsvoogdij*. Amsterdam: SWP.
- Dam, C. van & Haaf, N. ten (1999). *Besluitvorming bij uithuisplaatsing: een evaluatieonderzoek naar het functioneren van een instrument om de kwaliteit van besluitvorming bij uithuisplaatsing te verbeteren*. Utrecht: SWP.
- Eijgenraam, K. & Steege, M. van der & Metselaar, J. (2003). *Beslissen in het Bureau Jeugdzorg: bronnenstudie voor het project Ontwikkeling Samenhangend Instrumentarium*. Utrecht: NIZW Jeugd.
- Graaf, M. de & Schouten, R. & Konijn, C. (2005). *De Nederlandse jeugdzorg in cijfers 1998-2002*. Utrecht: NIZW Jeugd.
- Hessle, S. & Vinnerljung, B. (1999). *Child Welfare in Sweden: an overview*. Stockholm University: Department of Social Work.
- Knorth, E.J. (1991). Besluitvorming over plaatsing en opname in de jeugdhulpverlening: een gecompliceerde en ondergewaardeerde taak. *Jeugd en samenleving*, 10, 619-628.
- Knorth, E.J. (1998). You can't always get what you want... a Selective Review of Studies on Child Placement and Decision Making. *International Journal of Child & Family Welfare*, 2, 115-134.
- Matthijs, M. & Vincken, M. (1997). *De zorg voor de jeugd: jeugdzorg in vogelvlucht*. Utrecht: NIZW.
- Montfoort, A. van (1994). *Het topje van de ijsberg: kinderbescherming en de bestrijding van kindermishandeling in sociaal-juridisch perspectief*. Utrecht: SWP.
- Olsson, E. & Ljunghill, J. (1997). The Practitioner and 'Naïve Theory' in Social Work Intervention Processes. *British Journal of Social Work*, Vol. 27, 931-950.
- Social Styrelsen (2002). *Barn och unga-insater år 2001. Children and young persons subjected to measures 2001. Measures under the Social Services Act and the Care of Young Persons Act*. Stockholm: Socialstyrelsen, Sveriges officiella statistik. Socialtjänst 2002:7.
- Tops, D. (2001). *A society with or without drugs? Continuity and change in drug policies in Sweden and the Netherlands*. Lund: Kfs AB.

Wel, F. van & R. Abma (2003). *Cultuur, Zorg en Welzijn: reader sociale interventies ASW en collegestof*. Universiteit Utrecht.

¹ Met dank aan Caroline Vink (NIZW) en Frits van Wel (UU). Dit artikel is gebaseerd op de scriptie van Jolanda Wouters (2005). *Uithuisplaatsing in Nederland en Zweden. Een vergelijkend onderzoek naar overwegingen in de jeugdzorg*. Utrecht: UU/NIZW (te downloaden via: www.jeugdzorg.nl).