

Inzicht in uithuisplaatsingen in Nederland en de rest van Europa

Wat laten de data uit het EU DataCare-project wel en niet zien?

Yamuna Ditters, Caroline Vink en Erik Jan de Wilde, Nederlands Jeugdinstituut, mei 2022

De discussie over het aantal kinderen dat in Nederland uit huis wordt geplaatst, speelt al jaren, maar is mede door de Toeslagenaffaire weer hoog opgeblaasd. In de media zijn verschillende berichten verschenen waarin de indruk wordt gewekt dat Nederland zelfs Europees kampioen uithuisplaatsingen is.

In deze notitie gaan we in op de vraag of Nederland inderdaad veel kinderen uit huis plaatst vergeleken met andere Europese landen, en of dit met data is te onderbouwen. Hiervoor baseren we ons vooral op het DataCare-project waaraan Eurochild en Unicef samen met organisaties in de EU-lidstaten, waaronder het NJi, het afgelopen jaar hebben gewerkt. Dat project heeft duidelijk gemaakt dat de discussie over het zo thuis mogelijk kunnen opgroeien in alle Europese landen speelt, maar dat er verschillende definities van uithuisplaatsing gehanteerd worden. Dat maakt het moeilijk om de data van verschillende landen met elkaar te vergelijken.

Met deze notitie willen we op grond van de beschikbare Europese cijfers over het aantal kinderen dat niet in het eigen gezin opgroeit duiden en uitleggen waarom Nederland niet zomaar kampioen uithuisplaatsingen kan worden genoemd.

DataCare, een project van Eurochild en Unicef

Het DataCare-project is in 2020 gestart met als doel de gegevenssystemen voor kindbescherming in de 27 lidstaten van de Europese Unie (EU) en het Verenigd Koninkrijk in kaart te brengen. Daarmee willen Eurochild en Unicef een nauwkeuriger overzicht geven van de situatie van *kinderen in alternatieve zorg* in Europa en de indicatoren hiervoor meer op elkaar afstemmen. De bedoeling is dat dit bijdraagt aan meer harmonisatie van definities en data over kinderen die niet bij hun eigen ouders opgroeien. Daardoor wordt het ook mogelijk om landen beter met elkaar te vergelijken.

De Verenigde Naties hebben het begrip alternatieve zorg in 2009 geïntroduceerd in de [Guidelines for the Alternative Care of Children](#): *“Where the child’s own family is unable, even with appropriate support, to provide adequate care for the child, or abandons or relinquishes the child, the State is responsible for protecting the rights of the child and ensuring appropriate alternative care, with or through competent local authorities and duly authorised civil society organisations.”* Het begrip alternatieve zorg is breder dan wat in Nederland onder het begrip uithuisplaatsingen valt omdat het daarbij meestal alleen gaat om interventies in het gedwongen kader. Alternatieve zorg gaat over alle kinderen die niet in het eigen gezin kunnen opgroeien.

De verwachting is dat met een nauwkeuriger beeld van alternatieve zorg de voortgang van de hervormingen van de kindbescherming in heel Europa beter wordt gemonitord. In elk land zijn correspondenten benoemd en verzocht om volgens een gelijke methodiek gegevens aan te leveren over registraties en andere dataverzamelingen die informatie geven over het aantal kinderen in alternatieve zorg. Daarvoor zijn expliciete onderzoeksprotocollen, registratiesjablonen en begripsomschrijvingen gebruikt.

De internationale context

Discussies over maatschappelijke vraagstukken die we in Nederland voeren, vinden vaak ook in een internationale context plaats. Dat geldt zeker ook voor de discussie over uithuisplaatsingen. In 2009 hebben de Verenigde Naties de richtlijnen voor alternatieve zorg aan kinderen vastgesteld. Hierin is het uitgangspunt vastgelegd dat kinderen en jongeren het recht hebben om bij hun eigen ouders op te groeien. Alleen als dat echt niet kan, moet er een andere, passende oplossing worden gevonden, zoveel mogelijk in een gezinsomgeving. Deze richtlijnen, waar jarenlange discussie aan vooraf is gegaan, zijn een aanjager geweest van de ambitie om kinderen ‘zo thuis mogelijk’ te laten opgroeien. In de Europese Unie is een grootschalig de-institutionaliseringstraject gestart nadat de media veel voorbeelden onder de aandacht brachten van kinderen die in erbarmelijke omstandigheden werden opgevangen in grootschalige kindertehuizen, vooral in de nieuwe lidstaten in Oost Europa. Ook werd uit onderzoek steeds duidelijker dat veel residentiële opvang niet geschikt is om kinderen optimaal te laten opgroeien. Er is daar onvoldoende aandacht voor de individuele behoeften van kinderen en omdat kinderen betekenisvolle relaties met volwassenen nodig hebben om zich te kunnen ontwikkelen.

Deze inzichten en voorbeelden hebben in veel Europese landen het debat over jeugdbescherming beïnvloed. In Nederland viel dat debat samen met de grootschalige transitie en transformatie van het jeugdstelsel. In de Jeugdwet 2015 is het gedachtengoed van de VN-richtlijn voor alternatieve zorg opgenomen: kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien. Deze jeugdwet is inmiddels zeven jaar van kracht en er is veel gedaan om deze transformatiegedachte te realiseren, vooral door het ontwikkelen van diverse vormen van kleinschalig verblijf. Ook is het aantal pleeggezinnen gegroeid. Tegelijkertijd is er nog veel te doen over het aantal kinderen dat uit huis wordt geplaatst en over het perspectief dat deze uithuisplaatsingen hen biedt.

Cijfers over alternatieve zorg in de EU

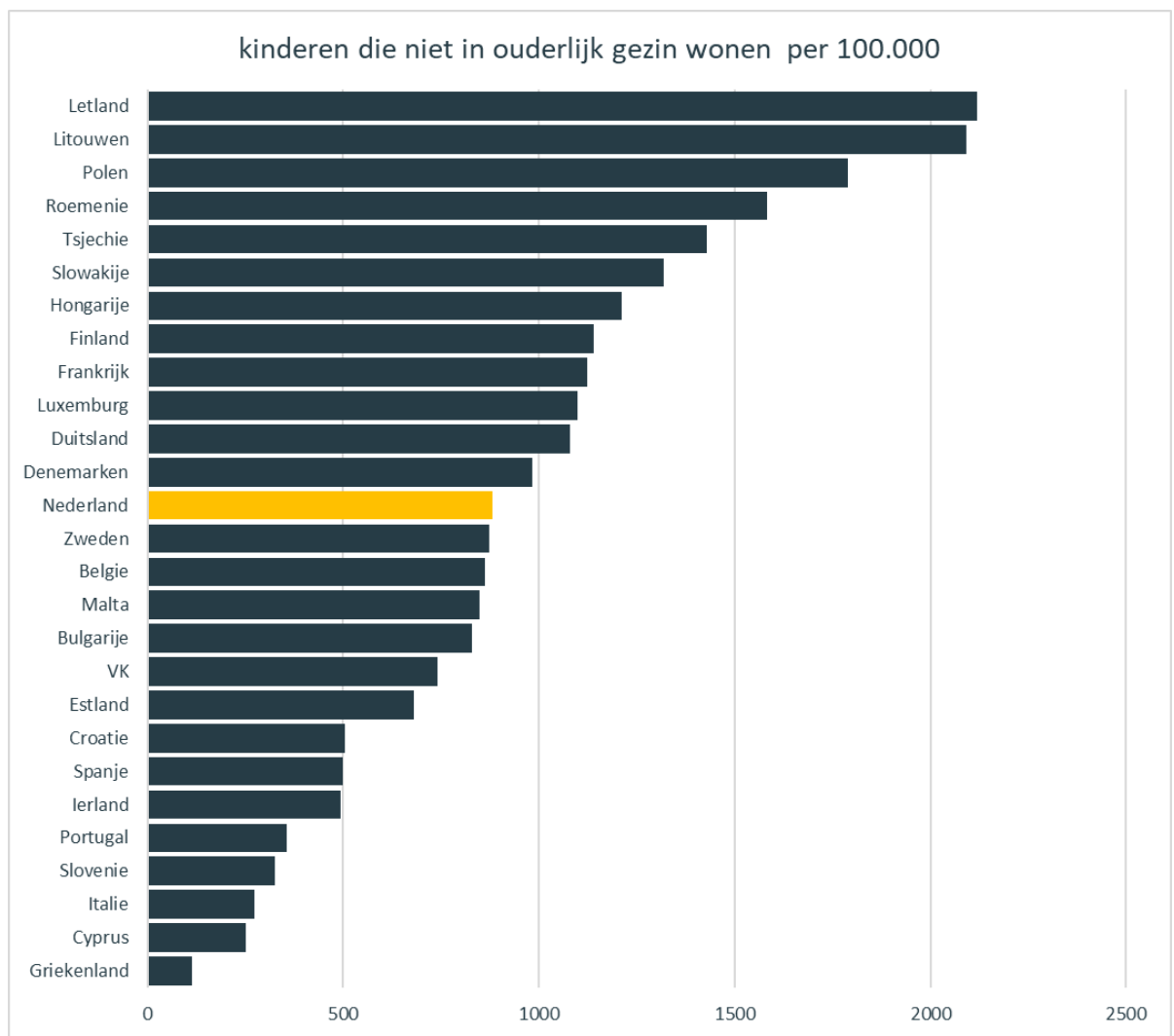
Over uithuisplaatsingen in Nederland en in de EU als geheel zijn geen recente, goed vergelijkbare cijfers beschikbaar. Wel zijn er cijfers over kinderen die niet bij hun ouders thuis kunnen opgroeien en dus volgens de definitie van Eurochild en Unicef alternatieve zorg krijgen. Deze kinderen zijn echter niet per se via een gedwongen uithuisplaatsing in die alternatieve zorg terechtgekomen. Gedwongen uithuisplaatsing is een juridische maatregel, terwijl kinderen ook met instemming van ouders tijdelijk ergens anders kunnen wonen, bijvoorbeeld door hun specifieke handicap, bij

psychiatrische problematiek en/of verslaving van ouders of kind. De cijfers over alternatieve zorg zijn terug te vinden in het [DataCare-project](#).

Het verschilt per land hoe het aantal kinderen dat niet bij de eigen ouders opgroeit, wordt geregistreerd. Of het gaat om formele opvang, in een instelling of pleeggezin, wordt meestal wel bijgehouden, maar dat geldt lang niet altijd voor tijdelijke of permanente plaatsingen bij familieleden. Niet in alle landen zien ze netwerkpleegzorg als een vorm van formele zorg waardoor er geen registratie plaatsvindt.

Volgens het CBS maakten in 2020 ruim 42.000 kinderen in Nederland gebruik van jeugdhulp met verblijf (hieronder vallen ook kinderen die bijvoorbeeld een behandeling krijgen voor een eetstoornis of opgenomen zijn in een psychiatrische kliniek). Het DataCare-project heeft deze data gebruikt. Wanneer deze cijfers gerelateerd worden aan het totaal aantal kinderen in het land staat Nederland op de lijst van de 27 DataCare-landen in het midden (zie figuur 1). Voor Nederland komt dit per 100.000 kinderen neer op 880 kinderen die gebruik maakten van jeugdhulp met verblijf. Deze kinderen maken gebruik van alle vormen van zorg: pleegzorg, gezinsgerichte opvang, jeugdhulp, gesloten jeugdzorg enzovoorts.

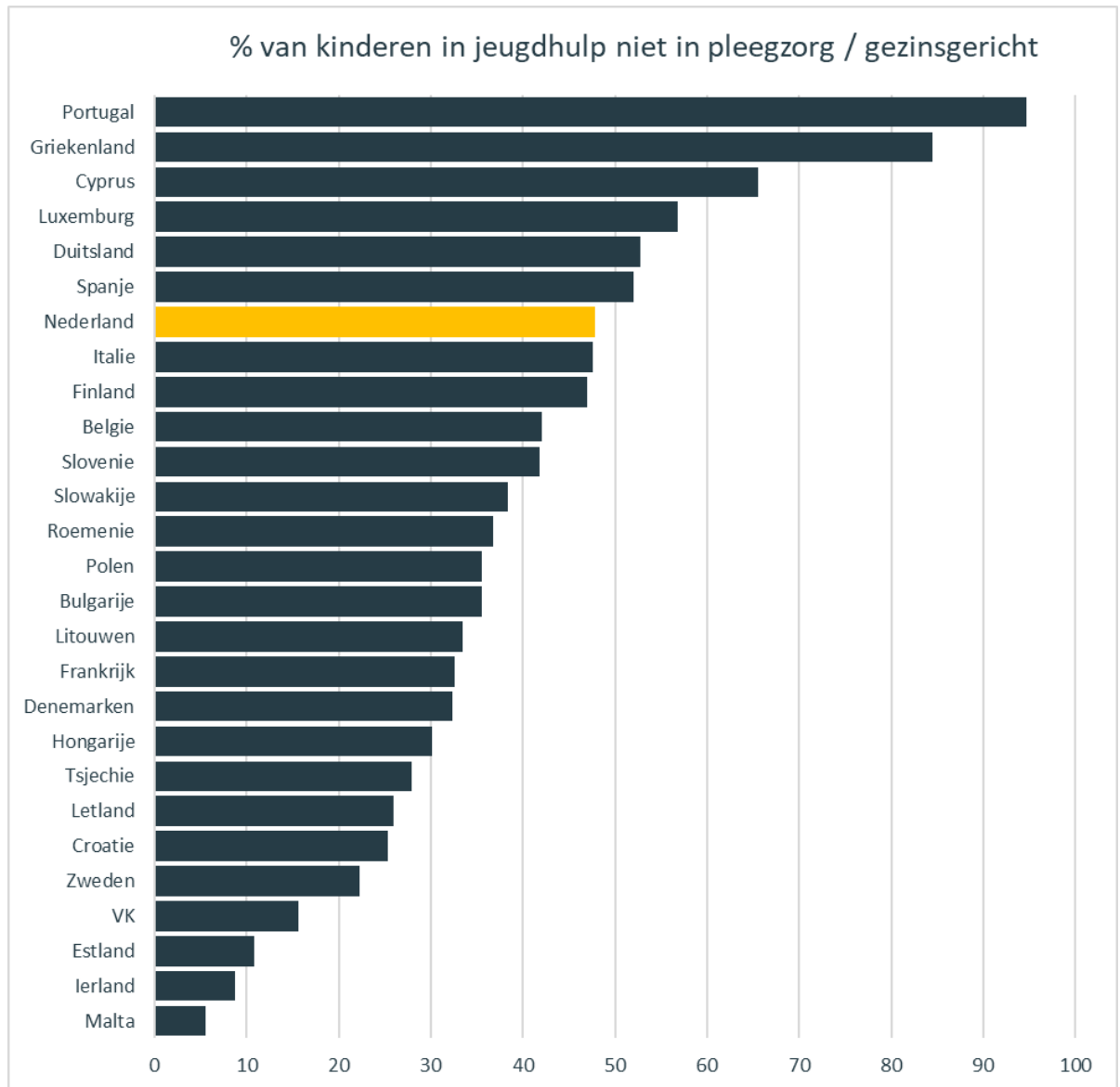
Figuur 1: Kinderen die niet bij hun ouders wonen



De vraag is vervolgens hoeveel van de kinderen die niet thuis opgroeien, niet in een andere gezinsvorm opgroeien. In Figuur 2 wordt van alle kinderen die niet thuis kunnen opgroeien het

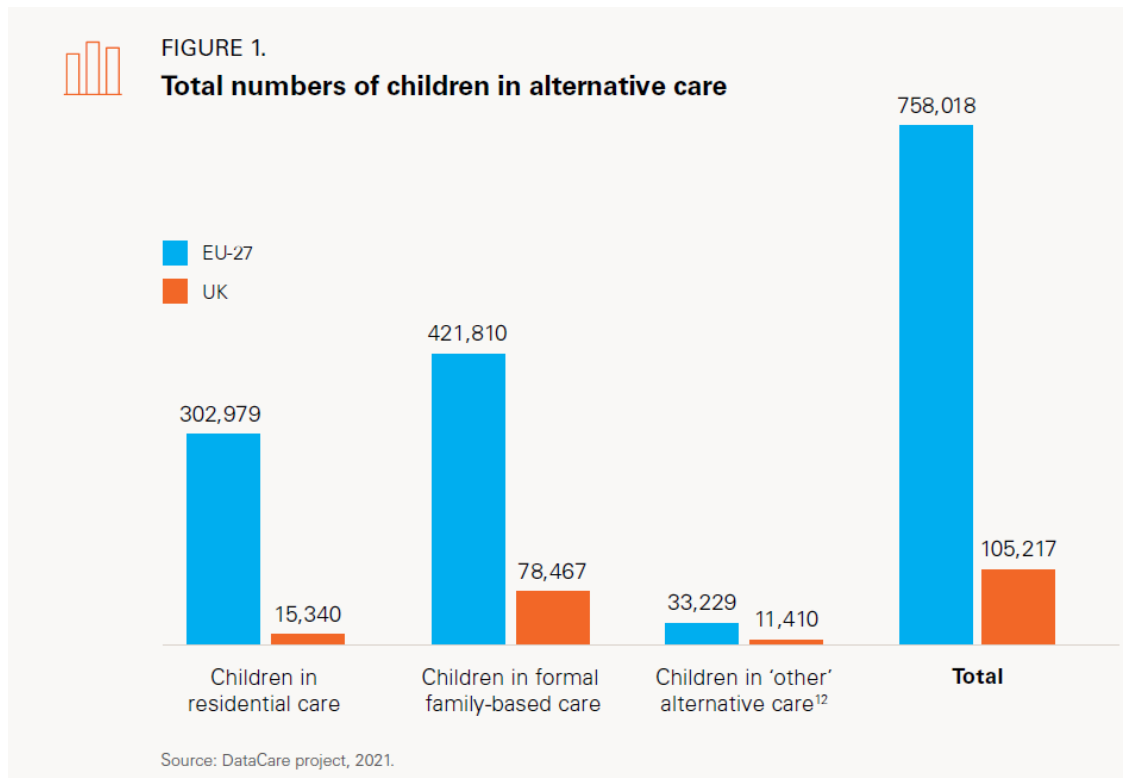
percentage weergegeven van het aantal kinderen dat niet in pleegzorg of gezinsgerichte opvang is geplaatst, maar in een residentiële voorziening. Dan blijkt dat Nederland op de zevende plaats staat van de 27 deelnemende landen.

Figuur 2: Kinderen in een residentiële voorziening (niet in pleegzorg of andere gezinsgerichte voorziening)



Als we naar het totale overzicht kijken van de geleverde data in dit project, dan constateren we dat de meeste kinderen in Europa die niet bij hun eigen ouders wonen, opgroeien in een gezinssetting. Afgemeten aan de VN-richtlijn is dat goed nieuws. Op basis van de Datacare-gegevens is dit in Nederland nog niet gelukt.

Tabel 3: Totaal aantal kinderen in alternatieve zorg in de EU en het VK



Bij het vergelijken van landen op basis van DataCare is een aantal kanttekeningen op zijn plaats. In sommige landen zijn niet alle kinderen geregistreerd. Ook maken sommige landen niet altijd een helder onderscheid tussen de categorieën waarmee in het DataCare-project is gewerkt. In het [rapport van Eurochild](#) worden de verschillende definities en data per land vermeld.

Betrouwbare cijfers over uithuisplaatsing ontbreken

De cijfers van het DataCare-project laten vooral zien hoe verschillend er in de Europese landen wordt geregistreerd. Zo hebben veel landen data over kinderen die niet thuis opgroeien, maar lijkt er vervolgens geen specificatie te zijn van waar ze dan wel opgroeien. Ook is het niet duidelijk of het een vrijwillige keuze is om kinderen niet thuis te laten opgroeien of dat het gebeurt op grond van een juridische maatregel.

Een van de doelstellingen van het DataCare-project was om de willekeur aan registraties en definities van uithuisplaatsing aan te kaarten en te bekijken of er enige harmonisatie mogelijk is. Zonder die harmonisatie zijn de cijfers uit het DataCare-project namelijk niet bruikbaar voor het vergelijken van de Nederlandse resultaten op het gebied van uithuisplaatsing met die van andere landen.

Bovendien is ook in Nederland niet bekend hoeveel kinderen er jaarlijks uit huis worden geplaatst omdat dit niet exact wordt bijgehouden. Tot nu toe maakte het CBS daarvan een schatting door te kijken naar de combinatie van het aantal cliënten met een jeugdbeschermingsmaatregel en met jeugdhulp met verblijf. In 2020 waren dat er 13.820. Vanaf 2022 brengt het CBS wel het aantal uithuisplaatsingen in kaart.

Data duiden

Zelfs als er cijfers over uithuisplaatsingen beschikbaar zijn, vraagt het vergelijken van dergelijke data van verschillende landen de nodige voorzichtigheid. Cijfers zijn immers een platgeslagen weergave van een dynamische en complexe praktijk. Daarom moeten cijfers altijd geduid worden in de context

waarin ze tot stand zijn gekomen. Uithuisplaatsingen kunnen niet los worden gezien van de inrichting van het jeugd(bescherming)stelsel van een land. En zo'n jeugdbeschermingsstelsel kan op zijn beurt niet los worden gezien van de samenleving waarin het is ontwikkeld. Immers, jeugdbescherming is een maatschappelijke opgave en daarmee een zaak van iedereen. De inrichting van een jeugdbeschermingsstelsel wordt sterk beïnvloed door culturele opvattingen over opvoeden en opgroeien.

Perspectief op jeugdbescherming

Ook het perspectief van waaruit naar jeugdbescherming wordt gekeken speelt een rol in het onderscheiden en interpreteren van verschillen tussen landen. Zo kan er gekeken worden vanuit het juridisch perspectief - *ethic of justice* - of vanuit het zorgperspectief - *ethic of care* - (Schuytvlot, 1999). Een ander onderscheid is te maken aan de hand van de vraag: staat het kind of het gezin centraal in de jeugdbeschermingsopgave (Gilbert, Parton & Skivenes, 2011)? Het jeugdstelsel van Angelsaksische landen zoals de Verenigde Staten, Engeland en Australië kenmerkt zich door de nadruk op het identificeren en onderzoeken van individuele kinderen die mogelijke risico's lopen. In Scandinavische landen zoals Zweden en Denemarken ligt de nadruk op het ondersteunen van kwetsbare gezinnen. Alleen waar het echt nodig is, wordt het geformaliseerde beschermingssysteem ingezet. Jeugdbeschermingsstelsels met deze oriëntatie hebben dus een meer preventief karakter. Beide oriëntaties hebben hun voor- en nadelen en beïnvloeden de besluitvorming over uithuisplaatsingen. Deze verschillende oriëntaties werken ook door in de gehanteerde juridische en beleidsmatige kaders, en in het soort instanties dat bevoegd is tot uithuisplaatsing. In Nederland is een onvrijwillige uithuisplaatsing niet mogelijk zonder een rechterlijke uitspraak, terwijl zo'n besluit in Zwitserland wordt genomen door een instantie die hoofdzakelijk bestaat uit jeugdexperts. In Noorwegen, Zweden en Finland gebeurt dat door instanties waarin juridisch deskundigen, professionals met pedagogische kennis en gewone burgers (leken) een rol hebben in de besluitvorming.

Hoe de data wel helpen?

De cijfers uit het DataCare-project zijn dus niet te gebruiken om het aantal uithuisplaatsingen in Nederland te vergelijken met dat van andere landen. Wel kunnen deze cijfers een goede aanleiding zijn om in gesprek te gaan over de inrichting van het jeugdbeschermingsstelsel en de effecten daarvan. Zo constateren onderzoekers (Burns, Pösö & Skivenes, 2017) dat er relatief veel uithuisplaatsingen plaatsvinden in landen met een service-oriented jeugdstelsel. Dat houdt in dat deze landen een sterke focus hebben op het voorkomen van uithuisplaatsingen. Het meer investeren in preventie en ondersteuning van gezinnen heeft daar echter niet geleid tot minder uithuisplaatsingen. Als mogelijke verklaring van deze paradox geven de onderzoekers dat in landen met een hoge levensstandaard de drempel om te interveniëren in gezinnen met een lagere levensstandaard minder hoog is dan in andere landen. Een andere mogelijke verklaring ligt volgens de onderzoekers in de mate waarin een land een sterke oriëntatie op de rechten van kinderen heeft, zoals in Noorwegen en Finland het geval is. In Noorwegen zijn verschillende bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag in de Noorse Grondwet opgenomen. Een gevolg van deze oriëntatie is dat de Noorse wetgeving het bijvoorbeeld mogelijk maakt om in het belang van het kind, pleegkindkinderen te laten adopteren door hun pleegouders als zij niet terug kunnen naar hun ouders (Pösö, Skivenes & Thoburn, 2021).

Tenslotte

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat alleen kijken naar cijfers over het aantal uithuisplaatsingen ontoereikend is. Pas als de context waarin uithuisplaatsingen plaatsvinden, wordt meegenomen - met alle onderliggende inhoudelijke, politieke en juridische principes die in een samenleving gelden - kunnen cijfers een betekenisvolle duiding krijgen die kan bijdragen aan het reflecteren op het eigen jeugdbeschermingsstelsel.

De uitspraak dat Nederland koploper uithuisplaatsingen is, klinkt alarmerend, maar is op basis van de data uit het DataCare-project niet te onderbouwen. In algemene zin ontbreken betrouwbare gegevens over registratie, ook in Nederland. Wat wel duidelijk wordt uit het DataCare-traject en de uitvoering van de VN-richtlijn is dat alle landen in Europa worstelen met de vraag wanneer het niet meer veilig is voor kinderen om bij hun ouders op te groeien. Het enkel vergelijken van cijfers over het aantal uithuisplaatsingen tussen landen doet geen recht aan de maatschappelijke context waarbinnen daartoe besloten wordt. De vraag is ook in hoeverre uitspraken als 'Nederland is kampioen uithuisplaatsing' helpen om het complexe proces van jeugdbescherming te duiden.

De hardnekkigheid van dat beeld in Nederland heeft eerder te maken met het jeugdbeschermingssysteem dat zoveel complexer lijkt dan dat van andere landen.

Het Nederlandse stelsel is te ingewikkeld voor ouders die er mee te maken krijgen en voor buitenstaanders nauwelijks te begrijpen. Het stelsel kent veel overlap in de taken van instanties. Hierdoor ontstaat de indruk dat het systeem een fuik is met de uithuisplaatsing van een kind als frequente uitkomst. Onderzoek laat ook zien dat de kwaliteit van de professionele besluitvorming over uithuisplaatsing en de hulp tijdens de plaatsing te wensen overlaat. Daarnaast blijkt uithuisplaatsing vaak niet de gewenste effecten te laten zien, terwijl de negatieve bijwerking te weinig aandacht krijgt. Als we duurzame oplossingen willen voor kinderen en gezinnen moet het debat hierover gaan. Want ieder kind dat niet thuis opgroeit heeft zijn eigen verhaal en is er een te veel.

Meer lezen

Technical Report of the DataCare project:

[UNICEF -DataCare-Technical-Report-Final-1.pdf \(eurochild.org\)](#)

Alternative Guidelines:

[Beleid en regelgeving - VN Richtlijnen Alt Zorg - Better Care Network Netherlands](#)

Kinderbescherming buitenland:

[Jeugdbescherming. Inzichten uit Duitsland, Denemarken en Zweden | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

[Uithuisplaatsingen roepen veel vragen op | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

[Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Burns, K., Pösö, T., & Skivenes, M. (Ed.). (2017). *Child Welfare removals by the state: A cross-country analysis of decision-making systems*. New York: Oxford University Press.

Pösö, T., Skivenes, M., & Thoburn, J. (Ed.). (2021). *Adoption from care: International perspectives on children's rights, family preservation and state intervention*. Bristol: Bristol University Press.