

ouderschap en gezinsopvoeding
opvoederschap of staatsopvoeding?

MASTERTHESIS

ouderschap en gezinsopvoeding
opvoederschap of staatsopvoeding?

MASTERTHESIS

Master Zorgethiek en Beleid

1e beoordelaar/begeleider prof. dr. F.J.H. Vosman

2e beoordelaar dr. I. van Nistelrooij

Datum 01 juli 2014



Samenvatting

Al tientallen jaren is er veel en toenemend kritiek op de jeugdzorg. Vele verbeterpogingen hebben geen effect gehad. Zouden eventuele hiaten of contradicties in overheidsdenken hier aan bijdragen?

Deze thesis doet verslag van een onderzoek naar deze vraag en probeert de eventuele hiaten en contradicties met behulp van de kritische inzichten van zorgethiek te identificeren en voorstellen te doen voor het, althans gedeeltelijk, oplossen.

Jeugdzorg roept veel associaties op met een bepaalde sector van het publieke domein of met een organisatie. Daardoor bestaat het risico dat de aandacht van beleidsdenkers beperkt blijft tot systemische en organisatorische elementen. Pogingen die de overheid de laatste vijftig jaar ondernomen heeft om de effectiviteit van jeugdzorg te verbeteren zijn zonder uitzondering te scharen onder dergelijke structuuraanpassingen. Daarmee wordt onze blik op opvoeden te eenzijdig op systemen gericht. Opvoeden echter is een praktijk, inderdaad met structuren, maar ook een *practice*: opvoeden gebeurt al doende. Daarom wordt het begrip “effectieve jeugdzorg”, door mij en ten behoeve van deze thesis, gedefinieerd naar *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*.

Zorgethiek is een benadering in de ethiek die de zorg van mensen voor elkaar als uitgangspunt neemt. Doel van het bestaan is dat mensen samen zorgen voor een leefbare wereld door middel van een web van wederkerige relaties. Door met name vanuit de kritische zorgethische inzichten naar overheidsbeleid te kijken en te letten op relationele elementen zoals wederkerigheid, afhankelijkheid, verdeling van verantwoordelijkheden en de uitwerking in de concrete praktijk zoals ze zich voordoen bij *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*, wordt een ander perspectief en een ander inzicht gegeven waardoor een doorbraak kan ontstaan in de benadering van het vraagstuk. Zorgen, in een brede en fundamentele zin, wordt door mij toegepast op opvoeden en op jeugdzorg.

Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding blijkt zich af te spelen op het snijvlak van het private en het publieke domein. De overheid heeft in 1996 de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en de functie van het gezin* geschreven. In deze brief geeft zij de volgende definitie van het gezin: *elk leefverband van één of meer volwassenen die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van één of meer kinderen*. Daarmee heeft zij een functionele kijk op het gezin en kenmerkt het gezin

zich volgens deze functionele kijk als opvoedpraktijk. De beleidsbrief schetst ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en gezin een drieluik: het middelste luik staat voor de centrale positie die het gezin wordt toegekend. De overheid wil zich terughoudend opstellen ten aanzien van de opvoeding en geen richtlijnen geven. Opvoeden vindt zij een privézaak van het gezin. Betrokkenheid van de overheid bij opvoeding en bij het gezin is er pas bij de zijpanelen van het drieluik: het belang van het kind aan de ene kant, het belang van de samenleving aan de andere. Daarmee heeft de overheid een waardehiërarchie bepaald, een cognitief meet- en weeginstrument voor in hoeverre een perceptie of een basisvisie van belang is bij een keuze of oordeel.

De geschiedenis ten aanzien van de aanpak kindermishandeling en analyse van beleid rond opvoedondersteuning laten zien dat de overheid zich, in tegenspraak tot haar eigen waardehiërarchie, zeker niet terughoudend opstelt ten aanzien van de privésfeer van het gezin en haar verantwoordelijkheid voor de opvoeding van kinderen. Haar bemoeienis met opvoeding en met het gezin is zeer sterk gegroeid en nog steeds groeiende. Deze bemoeienis start met de eerste kindervetten rond 1900 maar breidt zich na de tweede wereldoorlog zeer sterk uit als gevolg van de verzorgingsstaat. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw spreekt de overheid over een “terugtrekkende overheid” en “meer burger, minder overheid” maar dat blijkt nergens uit. Via de achterkant dicteert, intervenueert en controleert de overheid als nooit tevoren. Onder meer door een begrip als kindermishandeling royaal op te rekken waardoor zeer veel gedragingen van ouders daaronder vallen, legitimeert zij haar bemoeienis in het belang van kind en samenleving.

Opvoeding van kinderen wordt door de overheid als een machtig instrument gezien en daardoor risicovol in de handen van de verkeerde opvoeder. Opvoeding van kinderen wordt gezien als zowel de oorzaak als de oplossing van veel maatschappelijke problemen en dit verklaart het opdringende en indringende gedrag van de overheid. We kunnen met andere woorden stellen dat niet alleen het gezin maar ook opvoeden functioneel wordt benaderd, in een oorzaak- gewenste/ongewenste gevolgen denkschema. Doordat de overheid niet handelt volgens haar basisvisie is er voortdurend sprake van tegenstellingen en plaatst de overheid zich tegenover de burger.

Hoek (2008) toont aan dat de overheid veel moeite blijkt te hebben met het dilemma tussen enerzijds afstand willen betrachten ten opzichte van de privésfeer van het gezin en haar opvoedpraktijk, en anderzijds daar betrokkenheid bij willen tonen aangezien zij de

opvoedpraktijk ziet als zowel de oorzaak van als de oplossing voor veel maatschappelijke problemen.

Ik denk te kunnen stellen dat de maatschappelijke kritiek op de *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* voortkomt uit de opstelling waarmee de overheid het dilemma tussen zich enerzijds afzijdig willen houden en zich anderzijds betrokken weten, hanteert. Doordat zij zich primair afzijdig wil houden bij een opvoedpraktijk die complex is en ernstige gevolgen voor het kind of voor de samenleving kan hebben, ontstaat bij haar onzekerheid die zich uit in de behoefte aan controle. We zien dit mechanisme ook in de zogenaamde decentralisatieparadox. Dit vertaalt zich in een beleid dat controlerend is, gericht op transparantie en meetbaarheid en een groot geloof in standaardisering, instrumenten, methodieken, specialismen. Het heeft een systeemwereld opgeleverd die vervreemdend werkt, een schijnzekerheid biedt en meerdere perverse bijeffecten heeft waaronder het ondermijnen van de professionele verantwoordelijkheid doordat professionals zeer sterk gericht zijn geraakt op het naleven en uitvoeren van protocollen. Als maar volgens het protocol gehandeld is, dan valt mij niets te verwijten, is dan vaak de gedachte. Het vraagt een andere logica en een doorbraak om hier verandering in te brengen.

Mijn voorstel is om een andere benadering te overwegen zodat we uit de tegenstelling burger versus overheid of afstand betrachten versus betrokkenheid tonen kunnen komen. Deze thesis is dus deels ontwerpend onderzoek. Ik doe geen aanspraak op absolute originaliteit, wel beroep ik mij op de dringende noodzaak om met voorstellen te komen die theoretisch doordacht zijn en “opname vermogen” hebben, de capaciteit om de snel veranderende maatschappelijke omstandigheden onder ogen te zien in plaats van “weg te regelen”.

Mijn suggestie is om solidariteit van de overheid met gezinnen als denkmodel te overwegen. Daarbij beroep ik mij op onderzoek van Baartman (2005). Hij merkt op dat het bij de overheid ontbreekt aan solidariteit. Onder solidariteit verstaat hij engagement met iemand, of met een groep, die tegen de verdrukking in iets moet klaarspelen, in moeilijke situaties zijn werk moet doen en voor wie er weinig of geen mogelijkheden zijn zich aan die situatie te onttrekken. Goede en veilige ouderlijke zorg is volgens hem geen vanzelfsprekendheid en opvoeder zijn zonder een samenleving die solidair met je is, een heel moeilijke opgave. Solidariteit kan het kernbegrip zijn om het dilemma van zich enerzijds afzijdig willen houden en zich anderzijds betrokken weten, op te lossen. Uit solidariteit ziet de overheid

ouders en professionals staan en voelen zij zich erkend in hun moeilijke opdracht. Vanuit deze positie is de actuele basisvisie van eigen kracht en eigen oplossingsmogelijkheden goed doseerbaar want de overheid trekt zich niet terug, zet zichzelf niet buiten spel, maar ziet opvoeders staan, erkent hen in hun complexe opdracht en faciliteert en ondersteunt waar dan kan, grijpt in waar dat moet. Het doseren van solidariteit is een politieke keuze.

Goed opvoederschap is net als goed burgerschap een heel belangrijke vaardigheid, van belang voor de samenleving die wij ons wensen. Vertrouwen op de basisvisie van *eigen kracht* is niet voldoende, ouders/ burgers zijn niet vanzelf een goede opvoeder en de overheid is niet vanzelf een goede ondersteuner. Dat moeten ze kunnen leren. De concrete praktijk en goede praktijkervaringen spelen daarbij een belangrijke rol. Leren is daarmee een tweede kernbegrip.

Door vanuit solidariteit dit leerproces centraal te stellen erkent de overheid het belang én de complexiteit van het opvoeden van kinderen. Zij toont zich solidair met de opvoeders en doet daarmee recht aan een ingewikkelde praktijk die in ons aller belang is om tot een wenselijke samenleving te komen. Het leerproces is de weg waarlangs dit het best kan gebeuren. Dit erkent dat het idee over wenselijke opvoeding of kindermishandeling een sociaal construct is en in de tijd wijzigt. Verwachtingen zullen op grond daarvan regelmatig moeten worden bijgesteld. Het erkent ook dat veel van wat in opvoeden aan de orde is in een complexe samenleving, langs de weg van uitproberen tot stand komt. Van het uitproberen en de praktijkervaring kunnen weer routines ontstaan, maar een vastomlijnd script voor juist opvoeden in een complexe samenleving bestaat niet. Dit leerproces sluit aan op de groeiende *eigen kracht* doordat leraar – leerling posities tussen overheid en ouders/opvoeders kunnen wisselen vanuit hetzelfde belang; een wenselijke samenleving waarvan *Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* onderdeel uitmaakt.

Sociaal Leren is een term van Wildemeersch (2001). Hij doelt daarmee op een leermodel waarmee op politiek-maatschappelijk niveau van wijk en buurt een pedagogische *civil society* kan worden opgebouwd. Sociaal leren, oftewel collectief leren of *communities of practice*, is een model om met en van anderen te leren. Sociale leerprocessen kunnen getypeerd worden als processen waarbij verschillende actoren in overleg treden om oplossingen te zoeken voor concrete uitdagingen. Overheid, burgerinitiatieven en professionele instellingen kunnen met dit leermodel samen, ieder met inbreng vanuit het

eigen perspectief, inventariseren, analyseren, duiden, verantwoordelijkheden verdelen en organiseren.

De systeemwereld waarin wij nu gevangen zitten met haar kenmerken uniformeren, specialiseren, fragmenteren, protocolleren, kan met een dergelijk leermodel vervangen worden door de holistische leefwereld van kinderen, gezinnen, burgerinitiatieven en professionals waarin dialoog, samenwerken, situatie, context en maatwerk centraal staan. In gezamenlijkheid kan het sociale construct *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* inhoud en vorm krijgen en kunnen regels opgesteld en gehanteerd worden die helder maken wie, wat, wanneer, mag doen en waar hij af moet blijven, tenzij. We spreken hier van constitutieve regels: spelregels die bepalen wat het ‘spel’ van het opvoeden behelst, het in stand houden, het opvoeden laten zijn en blijven en niet omzetten in controle, in veiligheidsbeleid, in een verantwoordingspraktijk en dergelijke. Een dergelijke set regels en stopregels (tot hier en niet verder) houdt de waardehiërarchie op orde en voorkomt dat hier willekeurig mee wordt omgegaan. Daarmee zijn regels het derde kernbegrip.

Solidariteit, sociaal leren en regels/ stopregels vormen de ingrediënten voor een model waarmee vanuit een waardehiërarchie *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* ingevuld wordt op de menselijke maat van de concrete leefwereld van kinderen, gezinnen, maatschappelijke initiatieven en professionele instellingen. Solidariteit is het vertrekpunt en de basishouding vanwege de complexe en belangrijke opvoedtaak in ons aller belang. Leren is het fluïde proces waardoor overheid en burger voortdurend met elkaar in contact staan en de tegenstelling tussen afstand betrachten en betrokkenheid tonen is opgeheven. Leren impliceert ruimte om ervaring op te doen, ondersteuning en faciliteiten, maar ook wisselende leraar – leerling posities tussen overheid en burger zodat er voortdurend goed afgestemd kan worden. En soms vraagt het een remingreep. Dit brengt het derde aspect in positie: constituerende spelregels zijn van belang om de waardehiërarchie te bewaken. Door de regels te richten op wat we willen dat niet gebeurt wordt de buitenkant van het speelveld bepaald. Daarmee bieden ze zowel de overheid als de burger houvast om de overeengekomen uitgangspunten niet uit het oog te verliezen bij tegelijkertijd maximale ruimte om naar eigen inzicht *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* vorm te geven.

Ik sluit mijn thesis af met het voorstel tot vervolgonderzoek.

Solidariteit, sociaal leren en spelregels/stopregels vormen drie pijlers onder *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* die prima passen bij het basisidee van de participatiesamenleving. De uitwerking van een dergelijk model is een vervolgonderzoek waard.

Daarbij kunnen het advies van de Raad voor het Jeugdbeleid uit 1986 waarin het ontplooiingsverhaal centraal staat: *Opvoeding ondersteund. Beleidsadvies over de maatschappelijke medeverantwoordelijkheid voor jonge kinderen* en de gezinsdefinitie die is opgenomen in de beleidsbrief uit 1996 *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* goed dienen als basisdocumenten. Ze lijken recent geschreven en goed aan te sluiten op de ideeën van de participatiesamenleving. Actualiseren op basis van kritische inzichten, waaronder die uit deze thesis, is daarbij uiteraard van belang waarbij er op gelet moet worden dat het model bestand is tegen de dubbelzinnigheden die in de waardehiërarchie zijn besloten en dat de strekking van wat opvoeden van kinderen is, past bij de veranderende posities van ouders, burgers, overheid en professionals. Mogelijk kan er een heldere ordening van opvoedingstaken volgens de waardehiërarchie aan worden toegevoegd.

Inhoudsopgave

1. Maatschappelijke probleemstelling	10
2. Wetenschappelijke probleemstelling	12
2.1 Herformuleren effectieve jeugdzorg	13
2.2 Onderzoeksvraag	13
2.3 Systematische aanpak	13
2.4 Positionering zorgethiek	13
2.5 Gebruikte theorieën	15
3. Hoe wordt naar opvoeding gekeken?	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Publiek en Privaat	15
3.3 Gezin als functionele eenheid	16
3.4 Maatschappelijke discussie	17
3.5 Samenvatting	18
4. Hoe liggen verantwoordelijkheden met betrekking tot de opvoeding?	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Gezinsdefinitie	19
4.3 Doorbraak in denken over het gezin	20
4.4 Versimpelde weergave van de opvoedpraktijk	21
4.5 Onderscheiden verantwoordelijkheden van gezin en overheid	22
4.6 Samenvatting	23
5. Hoe heeft de overheid invulling gegeven aan deze onderscheiden verantwoordelijkheden en wat zijn de effecten?	24
5.1 Toenemende invloed van de overheid	24
5.1.1 Samenvatting	28
5.2 Wisselende paradigma's vanuit het perspectief kindermishandeling	28
5.2.1 Mores Leren	29
5.2.2 Family Preservation	30
5.2.3 Effectiviteit	33
5.2.4 Veiligheid	39
5.2.5 Samenvatting handelen overheid in kader van kindermishandeling	42
5.3 Wisselende paradigma's vanuit het perspectief opvoedingsondersteuning	43
5.3.1 Ontplooiing	44
5.3.2 Gelijke Kansen	46
5.3.3 Preventie	48
5.3.4 Controle	50
5.3.5 Samenvatting handelen overheid in kader van opvoedondersteuning	52
5.3.6 Slotbetoog	53

6. Zorgethische inzichten ten aanzien van het overheidsbeleid	57
7. Participatiesamenleving	61
7.1 Waarom een participatiesamenleving?	61
7.2 Erkenning voor maatschappelijk initiatief blijkt nog niet zo eenvoudig	64
7.2.1 Samenvatting	70
7.3 Overheid en professionals blijven belangrijk	71
7.4 Samenvatting en tussenstand	73
7.5 Naar een sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken	74
7.5.1 Solidariteit en gemeenschapsvorming	75
7.5.2 Ouderschap en Burgerschap als iets dat je moet leren	77
7.5.3 Sociaal Leren	78
7.6 Kanttekeningen bij de drie geïntroduceerde begrippen	81
8. Vervolgonderzoek	83
9. Literatuurverwijzing	84

1. Maatschappelijke probleemstelling

Al vele decennia is er toenemende kritiek op de effectiviteit van de jeugdzorg en worden verwoede pogingen gedaan de kwaliteit te verbeteren.

De kritiek richt zich op de professional die te vroeg of te laat ingrijpt met soms zeer ernstige gevolgen voor kind en gezin, op de interventies die in te geringe mate bewezen effectief zijn, en op het stelsel dat verkokerd en gefragmenteerd is waardoor een gezin al gauw met veel verschillende hulpverleners van doen heeft die op verschillende wijze gefinancierd worden en zich tot verschillende kaders hebben te verhouden.

Al met al hebben de vele aanpassingen die in decennia zijn doorgevoerd geleid tot een zeer complex stelsel en zijn veel kinderen omwille van toegang tot dit stelsel voorzien van een diagnostisch label, veel meer dan in andere landen. Daarnaast valt op dat bij ons, veel meer dan in andere landen, kinderen uit huis worden geplaatst en een maatregel van kindbescherming krijgen. In 2010 woonden 11.178 kinderen in een tehuis, 25.000 in een pleeggezin, 4.300 kinderen in een Blijf-Van-Mijn-Lijf-Huis, 9.000 kinderen in dagopvangcentra, 3.600 kinderen in Maatschappelijke Opvang. In absolute aantallen is dit veel, maar ook ten opzichte van ons omringende westerse landen is dit erg veel. Zeven keer zoveel als in Frankrijk, achtentwintig keer zoveel als in België, tweeënveertig keer zoveel als in Portugal, vierentachtig keer zoveel als in Denemarken, Noorwegen en Finland (Clarijs:2012). Het vele geld dat gemoeid gaat met de Jeugdzorg geven wij aan het einde van de keten uit, kinderen belanden “in” de jeugdzorg.

Als buitenlandse delegaties uit Scandinavië, bestaande uit bestuurders en professionals, ons land bezoeken, valt hen op dat wij zijn *problem oriënted and administration centred* in plaats van *opportunity focussed and youth centred*. Zij vinden dat het Nederlandse beleid gericht is op problemen in plaats van op *partnerships, participation and recognition of potential strenghts*. Jeugdbeleid zou zich vooral moeten richten op het verwerven van *skills* zoals *citizenship skills* en *competences*. Jeugdparticipatie is daarbij de dominante factor (Clarijs, 2013:128-131).

Diverse interdepartementale commissies en taskforce- werkgroepen, decentralisatie naar provinciale overheid, wet- en regelgeving, een specifiek ministerie Jeugd en Gezin, schaalvergroting, specialisatie, inzet van wetenschap en landelijke kenniscentra ten behoeve van onderzoek, ontwikkeling en opleiding, het heeft niet gebracht wat men er van hoopte. In tegendeel, een rapport als van de commissie Mik uit de zeventiger jaren van de 20^e eeuw lijkt gisteren geschreven¹. Alle veranderingen ten spijt blijft de ontevredenheid en groeit de sector desondanks voortdurend door.

¹ Het werk van de in 1974 ingestelde *Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid*, beter bekend als de *Commissie Mik*, geldt algemeen als het 'officiële' beginpunt van de vernieuwing van de jeugdzorg. De commissie wil een toegankelijke en herkenbare hulpverlening die aansluit bij de leefwereld van de cliënten. Het krijgen van adequate hulp moet een recht worden en wie niet tevreden is, moet zich daarover kunnen beklagen. De aanbieders van hulp moeten op regionaal niveau samen verantwoordelijk worden voor een samenhangend aanbod.

Als we de huidige trend doortrekken heeft over tien jaar één op de drie kinderen in Nederland te maken met eerste of tweedelijns jeugdzorg aldus van Yperen (2013) tijdens zijn inaugurele rede.

De overheid heeft decennialang een dominante rol gespeeld in het agenderen van de ontevredenheid, in analyse en duiding van het vraagstuk en in het formuleren van de verbeteracties. Clarijs (2013) past in dit verband het begrip hybriditeit toe op de aansturing van de sector, met name waar het de financiering en verantwoording betreft als in elkaar grijpende elementen. De overheid financiert volgens strenge regels en daarom is het moeilijk alternatief beleid te ontwikkelen. Ook kunnen instellingen en professionals evenmin weinig kanten op zolang de verantwoording zo strikt is gereguleerd. Clarijs citeert Malmberg (Clarijs, 2010:41): *De professionals willen dolgraag anders, maar zijn verstrikt in regels, afspraken, coördinatiestructuren en financieringsafspraken.* Van der Lans daarover: *De terughoudendheid is diep ingesleten in de cultuur van de instellingen die de oorlog moeten gaan winnen. Het is niet te verwachten dat professionals hun organisaties spontaan gaan kantelen, hun werkprocessen zo zullen organiseren dat zij in straat en wijk voet aan de grond krijgen. Dat kunnen ze niet, dat mogen ze niet, dat willen ze niet, want dat is de afgelopen vijftienvintig jaar afgeleerd. Hun werk is te zeer verstrengeld met financieringsvoorschriften, registratievereisten, productieafspraken, subsidievereisten, protocollen, professionele gewoonten en andere bureaucratische routines en er zijn teveel dienstkloppende officieren (toezichhouders, ambtenaren, managers) wier bestaan er van afhankelijk is* (Van der Lans, 2005:60). Door de grote groep belanghebbenden en beleidsverantwoordelijken verdwijnt het overzicht en het vermogen om bepaald overheidsbeleid met kracht te weerstaan. Van de Donk (2009) beschrijft de governance en verantwoording in de publieke sector i.c. de jeugdzorg als onoverzichtelijk en ongrijpbaar schuim. Dit symboliseert de meervoudigheid, complexe governance, nieuwe verbindingen en verbonden verantwoordelijkheden. *Het is een ingewikkelde en nog zelden helder uitgekristalliseerde vervlechting, die inderdaad meer aan schuim dan aan schema's doet denken en die aanleiding is tot veel verwarring en gedoe.*

Ten aanzien van de verantwoording is het opvallend dat in een maatschappelijke sector als de jeugdzorg nauwelijks sprake is van horizontale verantwoording. Verantwoording aan jeugdigen en gezinnen zou voor de hand liggen, maar omdat dit gezinnen in grote problemen zijn, veelal ook grote problemen in de context van veiligheid van het kind of veiligheid van de samenleving, is dat niet altijd adequaat. De jeugdzorg worstelt met het vinden van een balans tussen politieke aansturing en verantwoordelijkheid enerzijds en een maatschappelijke verantwoordelijkheid en verankering anderzijds (Van Hout, 2007).

Oplossingen werden door de overheid veelal gezocht in aanpassingen van het stelsel. Ook de actuele beweging waarbij gemeenten verantwoordelijk worden om het sociale domein te transformeren tot een participatiesamenleving en daartoe verantwoordelijk worden voor, voor hen, nieuwe

beleidsterreinen waaronder de jeugdzorg, is een oplossing uit dezelfde doos vol modellen van stelselverandering. Integratie van beleid, één financiering, eigen verantwoordelijkheid van burgers voor zorgtaken, dichtbij huis georganiseerd; het zijn elementen van de verandering die per januari 2015 plaats vindt.

Al vele decennia is er toenemende kritiek op de effectiviteit van de jeugdzorg en ondanks zeer veel verbeterpogingen is de kritiek alleen maar toegenomen. Zal de participatiesamenleving de oplossing gaan bieden?

2. Wetenschappelijke probleemstelling

We hebben zojuist gezien dat het buitenlandse Scandinavische delegaties opvalt dat Nederland met haar jeugdzorg zo op problemen en administratieve verantwoording is gericht in plaats van op kansen en op het centraal stellen van ontwikkelingsmogelijkheden en participatie van de jeugd. Dit lijkt een tegenstelling te zijn. We hebben ook gezien dat de overheid een heel dominante rol inneemt ten opzichte van de vele andere betrokken partijen. Wellicht is participatie een hiaat in het overheidsbeleid?

Hiaten en tegenstellingen in het beleidsdenken van de overheid kunnen van invloed zijn op de al maar toenemende ontevredenheid over de jeugdzorg. Tenslotte hebben de vele analyses en verbeteracties geen gewenst effect opgeleverd. Misschien wordt iets over het hoofd gezien?

Engbersen (2009:97) spreekt over institutionele padafhankelijkheid. Padafhankelijke processen kunnen niet alleen fouten veroorzaken, maar ook bestendigen. Bij het voortduren van padafhankelijkheid slijten de fouten in institutionele routines en ook structuren. Dit betreft ook de manier waarop onderlinge afhankelijkheden en verantwoordelijkheden zijn ingericht waardoor een groot risico bestaat dat er uiteindelijk niet veel zal veranderen.

Met deze thesis wordt vanuit zorgethische inzichten literatuuronderzoek gedaan naar het overheidsbeleid met betrekking tot jeugdzorg met als doel hiaten of tegenstrijdigheden te identificeren die kunnen bijdragen aan de toenemende kritiek op de jeugdzorg. Vervolgens wordt onderzocht of met kritische inzichten uit de zorgethiek voorstellen kunnen worden gedaan voor het, althans gedeeltelijk, oplossen van deze hiaten en tegenstellingen. Deze kunnen gericht zijn op de praktijken van opvoeding maar ook een herbezinning van de rol van de overheid inhouden.

Dat leidt tot de volgende onderzoeksvraag en aanpak.

2.1 Herformuleren effectieve jeugdzorg

De kritiek gaat veelal over de “effectiviteit van de jeugdzorg”.

Omdat jeugdzorg veel associaties oproept met een bepaalde sector van het publieke domein of met een organisatie, bestaat het risico dat de aandacht van beleidsdenkers beperkt blijft tot de systemische en organisatorische elementen.

Daarom wordt het begrip “effectieve jeugdzorg”, door mij en ten behoeve van dit onderzoek naar hiaten en contradicties in beleidsdenken over effectieve jeugdzorg, geherdefinieerd. Ik introduceer daarmee een werkdefinitie die het mogelijk maakt breder te kijken dan de kritiek op de effectiviteit doet en waarmee een oplossing wellicht juist wordt bemoeilijkt vanwege het eerder genoemde mechanisme van de institutionele padafhankelijkheid.

Jeugdzorg wordt gezien als ondersteuning bij het opvoeden van kinderen. Om te kunnen beoordelen of deze opvoedondersteuning effectief is, wordt gekeken naar opvattingen over wenselijke opvoeding. Daarmee is effectieve jeugdzorg door mij en ten behoeve van een brede werkdefinitie voor deze thesis geherdefinieerd naar *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*.

2.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag bestaat uit twee delen:

Kunnen we met behulp van kritische inzichten uit de zorgethiek eventuele hiaten of tegenstrijdigheden in het beleidsdenken van de overheid met betrekking tot *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* identificeren?

Kunnen we vervolgens met behulp van kritische zorgethische inzichten voorstellen doen om deze hiaten of tegenstrijdigheden, althans gedeeltelijk, op te lossen?

2.3 Systematische aanpak

Om systematisch tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen worden de volgende vragen onderzocht. Daarmee is ook de hoofdstukindeling verklaard.

1. Hoe wordt in Nederland gedacht over het opvoeden van kinderen?
2. Hoe zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot het opvoeden van kinderen verdeeld?
3. Hoe heeft de overheid invulling gegeven aan deze verdeling van verantwoordelijkheden en wat zijn de effecten?
4. Welke hiaten en tegenstellingen kunnen we met zorgethische inzichten in het overheidsbeleid met betrekking tot het opvoeden van kinderen identificeren en kunnen zorgethische inzichten bijdragen aan het, althans gedeeltelijk, oplossen?

2.4 Positionering zorgethiek

Zorgethiek is een benadering in de ethiek die de zorg van mensen voor elkaar als uitgangspunt neemt. Doel van het bestaan is dat mensen samen zorgen voor een leefbare wereld door middel van

een web van wederkerige relaties. Erkenning van het feit dat ieder mens als gevolg van zijn of haar lichamelijke en kwetsbaarheid afhankelijk is van de zorg van anderen, staat aan de basis van deze ethische theorie. Morele dilemma's zijn vanuit de optiek van zorgethiek niet zozeer het resultaat van botsende abstracte principes, maar zijn het resultaat van conflicterende verantwoordelijkheden binnen relaties en in concrete situaties (Gilligan, 1982).

Tronto (1993) omschrijft zorg als een typisch menselijke activiteit die alles omvat wat wij doen om onze wereld zo in stand te houden, te continueren en te herstellen zodat wij daarin zo goed mogelijk kunnen leven. Die wereld omvat onze lichamen, ons persoon-zijn en onze omgeving die we proberen samen te weven tot een complex web dat het leven ondersteunt. Vanuit deze definitie onderscheid zij vier fasen van zorg. De eerste fase, zorgen om (*caring about*) betreft het onderkennen en herkennen dat zorg nodig is in een bepaalde situatie. Het vraagt aandacht voor de factoren die overleven of welzijn bepalen. De tweede fase betreft zorgen voor (*taking care of*), het ondernemen van stappen om verzorgende stappen in gang te zetten of te houden. Dit vraagt de verantwoordelijkheid om met de constatering iets te doen. De derde fase is de fase van verzorgen (*caring for*) waarbij direct tegemoetgekomen wordt aan de behoefte aan zorg. Dit vraagt de competentie goed te handelen. En de vierde fase betreft zorg ontvangen (*care receiving*) en is gericht op de reactie op het ontvangen van zorg. Dit vraagt gevoeligheid voor de signalen van degene die zorg ontvangt. In 2013 heeft Tronto hier een vijfde fase aan toegevoegd (Tronto, 2013): zorgen in een democratische samenleving (*caring with*). Democratisch burgerschap betekent voor haar zorg dragen voor burgers én zorg dragen voor de democratie en organisatie van de samenleving.

Zorgethiek is een normatieve ethiek en politiek-ethische stroming. Dat impliceert de mogelijkheid tot een kritische en systematische reflectie op het ordenen van de samenleving. Politiek houdt zich bezig met hoe in een samenleving belangentegenstellingen tussen groepen en individuen tot hun recht komen. Zorgethiek plaatst zorg centraal in een samenleving, in plaats van economie. Zorgethiek wil begrijpen hoe zorg en welzijn in elkaar zitten door er op een welbepaalde manier naar te kijken, namelijk door de zorgrelatie centraal te stellen, de betrekking tussen degenen die zorg geven en zorg ontvangen. De zorgethiek kent sinds haar ontstaan rond 1982 (Gilligan) een aantal kritische inzichten die verder worden doorontwikkeld zoals het belang van relaties, van context, van kennis ontwikkeld in en vanuit praktijken en van het politiek ethische karakter van zorgethiek.

Dit onderzoek naar eventuele hiaten of tegenstellingen in overheidsbeleid gericht op *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* wordt gedaan door vanuit de kritische zorgethische inzichten vooral te kijken naar de relationele elementen in het overheidsbeleid zoals wederkerigheid, afhankelijkheid, verdeling van verantwoordelijkheden en de uitwerking in de concrete praktijk. Dit zal waar relevant per hoofdstuk aan de orde zijn en uiteraard in hoofdstuk 6.

2.5 Gebruikte theorieën

Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van literatuurstudie waarbij met name gebruik gemaakt wordt van de volgende inzichten:

Van Montfoort en Baartman beschrijven vanuit het perspectief *kindermishandeling* de kerntaak van jeugdzorg, de maar toenemende rol van de overheid en de wording van het ineffectieve stelsel zoals we dat nu kennen. Hoek beschrijft vanuit het perspectief *opvoedingsondersteuning* betekenissen van zorg en verantwoordelijkheid zoals ze die in beleidsteksten van de overheid uit de periode 1979-2002 tegenkomt. Kindermishandeling enerzijds en opvoedingsondersteuning anderzijds vormen de uitersten van de inhoud van het continuüm *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*. Clarijs beschrijft vanuit het perspectief *besturing van de jeugdzorg* de posities van staat, markt, burger. Tonkens beschrijft vanuit het perspectief *actief burgerschap* de misvattingen die er bestaan over de participatiesamenleving. Putnam en Klammer schrijven vanuit het perspectief *sociaal kapitaal* en introduceren begrippen als *oikos*, *bonding*, *bridging*, *linking*, horizontale en verticale relaties. Besturing van de jeugdzorg, actief burgerschap en sociaal kapitaal zijn relevante perspectieven voor de actuele transitie naar een participatiesamenleving. De participatiesamenleving is een nieuwe context die mogelijkheden biedt om tot een andere invulling van staatsopvoeding en gezinsopvoeding te komen. Tronto positioneert *zorgethiek als een politiek-ethische benadering*, redenerend vanuit een kritisch relationeel mensbeeld en vanuit het idee dat zorg een typisch menselijke activiteit is die alles omvat wat wij doen om onze wereld zo in stand te houden, te continueren en te herstellen zodat dat wij daarin zo goed mogelijk kunnen leven. Dit behelst wat ons betreft ook *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*. Immers, zoals we in de komende hoofdstukken zullen lezen, wordt het opvoeden van kinderen gezien als zowel de oorzaak als de oplossing van veel maatschappelijke problemen.

3. Hoe wordt naar opvoeding gekeken?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht welk idee in Nederland bestaat over opvoeding. Daarbij wordt gebruik gemaakt van rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en van het standpunt van de overheid.

3.2 Publiek en Privaat

Opvoeden is de kerntaak van het gezin. Het gezin is in de beleidsbrief van de overheid *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* (1996) als volgt gedefinieerd: *elk leefverband van één of meer volwassenen die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van één of meer kinderen*.

Maar tegelijkertijd wordt het opvoeden van kinderen van groot belang gezien voor het functioneren en de veiligheid van de samenleving en speelt het zich voor een belangrijk deel af buiten de sfeer van de gezinnen in instellingen voor onderwijs, cultuur, sport en vrije tijd, hulpverlening. Opvoeden strekt zich met andere woorden voor een groot deel uit over het openbare domein en heeft daar ook gevolgen voor. Het opvoeden van kinderen speelt zich daardoor nadrukkelijk af op de grens publiek en privaat en dit maakt dat bij de opvoeding van kinderen zowel kinderen en gezinnen als ook overheid en professionals betrokken zijn. De overheid heeft tot taak ouders te ondersteunen bij hun opvoedpraktijk en zowel kind als samenleving te beschermen tegen een verkeerde uitwerking van opvoeding. Om haar taak zo nodig kracht bij te zetten beschikt de overheid over strafrechtelijke of civielrechtelijke bevoegdheden.

De betekenis van deze gezinsopvoeding voor de samenleving als geheel is onmiskenbaar. De overheid vindt het belangrijk dat kinderen opgevoed worden tot burgers die bijdragen aan de gewenste samenleving. Daarmee wordt de exclusiviteit van het privé-domein overstegen: opvoeden wordt door de overheid van wezenlijk belang geacht voor de cohesie in, en de ontwikkeling van de samenleving zoals we in hoofdstuk vijf uitgebreid zullen zien. Het opvoeden van kinderen wordt gezien als zowel de oorzaak als de oplossing voor veel maatschappelijke problemen. Zowel de kracht van het gezin in de opvoeding, als de gevaren van het gezin door het in gebreke blijven in de opvoeding staat daarmee in de aandacht. *Het gezin is de belangrijkste institutie voor de opvoeding van kinderen in onze maatschappij* (WRR, 2007:53).

3.3 Gezin als functionele eenheid

In zojuist genoemde opvatting wordt het gezin gezien als een functionele eenheid, passend in een bepaalde theorie over gezin en samenleving. Het functionalisme is in de naoorlogse periode tot de jaren zeventig een invloedrijke denkrichting geweest in de sociologie en de theorievorming over gezinnen. Volgens functionalisten zijn gezin, school, vereniging en dergelijke, kleine maatschappelijke eenheden die een functie hebben voor en binnen het grotere geheel (Cheal, 1991, Morgan, 1996). In Nederland werden in de naoorlogse periode vooral de liberalen en de sociaaldemocraten geïnspireerd door de opkomst van het functionalisme en zagen het gezin als een eenheid van maatschappelijke verheffing. De constructie van het gezin als eenheid is volgens Cheal (1991) één van de centrale kenmerken van het functionalisme. Het idee is dat het kerngezin, bestaande uit vader, moeder, kinderen, een universele sociale institutie is, gericht op de overleving van de menselijke maatschappij. De samenleving wordt als systeem gezien dat functies ontwikkelt om voort te bestaan.

Direct na de tweede wereldoorlog was duidelijk wat een gezin was. Onder het motto “gezinsherstel is volksherstel” werd in Nederland actief gewerkt aan de fundering van het kostwinnersgezin als een morele, maar vooral ook economische basis van de wederopbouw. Vanaf de jaren zeventig, als gevolg van de emancipatiebeweging, veranderden de opvattingen over het gezin. Enerzijds kwam het welzijn

van de individuele gezinsleden veel centraler te staan en anderzijds wilde men graag vasthouden aan humaniteit en zorgzaamheid die als typische gezinswaarden werden gezien. Maar juist deze centrale gezinswaarden kwamen volgens Bussemaker (1993) in de jaren tachtig als gevolg van de toenemende aandacht voor het individu sterk onder druk te staan. Was het gezin wel een dergelijk veilige, zorgzame plek? Wat droeg het gezin eigenlijk bij aan de emancipatie van vrouwen? En was het gezin eigenlijk wel een dergelijk veilige plek voor kinderen?

In de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* (1996) wordt het gezin de functie van verzorgen en opvoeden van één of meer kinderen toegekend. Daarmee wordt de verwachting uitgesproken dat het gezin bijdraagt aan orde, stabiliteit en veiligheid. Dit is een paradox en staat haaks op wat het gezin eigenlijk is, want het gezin is er gewoon. Je komt er onvrijwillig in terecht en als natuurlijke banden zijn gezinsrelaties duidelijk te onderscheiden van relaties waarvoor je kiest. Door zo op de functie te focussen, kan een druk op de familie ontstaan die haar geen goed doet, die haar ondermijnt (Kruijf, 2008:8-9). Het gezin is een intrinsiek waardevolle institutie en juist niet vanwege de balans tussen voor- en nadelen, maar vanwege de unieke familieband, de overdracht van waarden en gebruiken.

3.4 Maatschappelijke discussie

“De Jeugd” komt met regelmaat terug als onderwerp in de maatschappelijke discussie. Op zich opmerkelijk want “de jeugd” is een brede categorie die veel beleidsterreinen raakt. De aandacht komt vaak voort uit gevoelens van onrust (WRR, 2007) als ze wordt voorgesteld als losgeslagen en een bedreiging voor de rust in de wijk of buurt. Of omdat ze gezien wordt als aangrijpingspunt bij uitstek voor alle gedachten over hoe de samenleving zich anders dient te ontwikkelen. Problemen zoals onvoldoende betrokkenheid op elkaar, ongezond eet- en drinkgedrag, pesten, etc. betreffen alle burgers maar de jeugd vormt de burger van de toekomst en kan nog ander gedrag worden aangeleerd, zo is de gedachte.

Minister-president Balkenende heeft het thema waarden en normen op de beleidsagenda gezet. Volgens hem spelen instituties een belangrijke rol in het overbrengen van waarden en normen. Daarbij wijst hij op de cruciale functie van opvoeding waarin basale noties van waarden, normen en acceptabel gedrag worden gevormd. De WRR (2011:198) stelt dat een groot deel van het probleem van waarden en normen te vinden is in de veranderende opvoedingspatronen. Opvoeding is deel van het probleem en deel van de oplossing.

De WRR (2007) geeft aan dat de aandacht ook zeker is terug te voeren op het gegeven dat er breed gedragen diepe verantwoordelijkheid wordt gevoeld voor het goed opgroeien van kinderen, zeker voor zover ze kwetsbare wezens zijn. De verantwoordelijkheid die ouders voelen voor hun kinderen wordt ook vertaald in de opdracht aan de samenleving als geheel en de overheid in het bijzonder om zorgvuldig met kinderen om te gaan. Tegelijkertijd is dit een maatschappelijke sfeer waar de

overheid het minst in wil en kan interveniëren. Daarmee schetst de WRR een spanning tussen wenselijke betrokkenheid van de overheid bij opvoeding in gezinnen en een ideaal van terughoudendheid.

Jeugdzorg heeft ook veel aandacht van de media. Aandacht die zich vaak toespitst op calamiteiten. Ieder jaar is er een paar heel trieste gevallen waarbij kinderen zeer ernstig mishandeld zijn of zelfs overleden door bewust toedoen van de ouders. Ondanks bemoeienis van (meerdere) betrokken instanties blijkt vaak sprake van soms jarenlange mishandeling en/of misbruik. De vraag dient zich dan aan of de instantie niet op de hoogte was en/of het gedrag niet gestopt had kunnen worden. Vaak richt de aandacht zich op het stelsel en de organisatie waar sprake is van wachtlijsten, verkokering, versnippering en inefficiëntie. Het is opvallend dat de falende jeugdzorg daarbij veel meer aandacht krijgt dan de vraag wat maakt dat ouders hun kinderen in die mate mishandelen?

3.5 Samenvatting

Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding speelt zich af op het raakvlak van het private en het publieke domein. De overheid heeft in 1996 de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en de functie van het gezin* geschreven. In deze brief geeft zij de volgende definitie van het gezin: *elk leefverband van één of meer volwassenen die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van één of meer kinderen*. Met deze brief presenteert zij een functionele kijk op het gezin en kenmerkt het gezin zich volgens deze functionele kijk als opvoedpraktijk met als doel rust en een bijdrage aan een geordend samenleven. Vanwege de grote maatschappelijke effecten van opvoeding overstijgt opvoeding het privé-domein van het gezin. De overheid heeft grote verwachtingen van het opvoeden van kinderen. Ze ziet het als oorzaak én als oplossing voor veel maatschappelijke problemen. Kinderen worden vooral als toekomstige burgers gezien en opvoeding als enerzijds het probleem, anderzijds de oplossing voor maatschappelijke problemen. Opvoeding vormt een probleem waar kinderen niet lijken op te groeien tot goed aangepaste burgers en anderzijds een oplossing, omdat kinderen via opvoeding gevormd en bijgestuurd kunnen worden. Maatschappelijke instituties, waaronder het gezin, hebben een belangrijke rol in het overbrengen van waarden en normen. Maar de opvattingen over de waarden en normen en de betekenis van het gezin daarbij, verschillen klaarblijkelijk in de tijd. Dat maakt de opvatting over wenselijke opvoeding tot een sociaal construct.

Uit deze schets blijkt de complexiteit van opvoeding vanwege het grote aantal belanghebbenden en de hoge verwachting ten aanzien van het resultaat. Met haar functionele kijk op het gezin werpt de overheid een tegenstelling op ten opzichte van wat het gezin feitelijk is en door zo op de functie te focussen, kan een druk op de familie ontstaan die haar geen goed doet, die haar ondermijnt.

Dat werpt de vraag op hoe de verschillende verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Tenslotte is het gezin primair verantwoordelijk voor de opvoeding van de kinderen, maar ziet de overheid

Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding als een heel belangrijk instrument, zowel oorzaak als oplossing voor veel maatschappelijke problemen. De vraag naar de verdeling van verantwoordelijkheden staat in het volgende hoofdstuk centraal.

4. Hoe liggen verantwoordelijkheden met betrekking tot de opvoeding?

4.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat bij opvoeding meerdere partijen betrokken zijn. Aangezien kinderen in een afhankelijke positie verkeren, zijn vooral ouders en overheid verantwoordelijk voor een goede opvoeding van deze kinderen. Maar hoe ligt de verdeling van verantwoordelijkheden? In een complexe opvoedpraktijk, waar het kind, de ouders en de samenleving in het geding zijn, is dit een belangrijke vraag. In dit hoofdstuk wordt daar onderzoek naar gedaan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de beleidsbrief die in 1996 verscheen en waarin een visie op gezin, opvoeding en gezinsbeleid evenals op de legitimering voor betrokkenheid van de overheid de centrale onderwerpen zijn.

4.2 Gezinsdefinitie

Het gezin is een relatief zelfstandige vorm van samenleven. Mensen worden geboren in een netwerk van relaties waarvan zij levenslang deel uitmaken, of ze dat nu wel willen of niet. Het gezin is onderdeel van een familie, met verbindingen met andere families en daardoor de plek waar je primaire identiteit gevormd wordt (Werkman, 2008:147-159). Per definitie is in families een asymmetrische verantwoordelijkheid van ontvangen door de ene generatie en doorgeven aan de andere generatie. Deze niet-vrijblijvende verbondenheid tussen familieleden leert ons dat er niet gekozen verbondenheid is: menszijn in relatie tot andere mensen.

Naast dit natuurlijke gegeven, het gezin is er gewoon en is in zich van waarde en biedt een oikos, een thuis, zoals we in paragraaf 7.1 zullen zien, wordt van gezinnen ook verwacht dat ze bijdragen aan het voorkomen van problemen en overlast en dus nuttig is en dat ze de kansen van kinderen vergroot en dus rechtvaardig is. Dit ideaalbeeld is gebaseerd op de aanname dat alle gezinnen dezelfde maatschappelijke waarden en normen nastreven en aanleren. Is dat niet het geval, dan grijpt de overheid in: de logica van de overheid treedt in de logica van het gezin. Hier speelt de secundaire identiteit een rol: hoe verhoud ik mij tot de Nederlandse samenleving?

In 1996 is de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en de functie van het gezin* behandeld. Vier ministeries: Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Justitie; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, hebben hieraan een bijdrage geleverd. Tijdens het parlementaire debat werd consensus bereikt over een nieuwe definitie van het gezin waarin opvoeding het centrale kenmerk is.

Als gezin geldt elk leefverband van één of meer volwassenen die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van één of meer kinderen.

Met uitzondering van de kleine christelijke partijen die vanwege hun gehechtheid aan het heterohuwelijk met de traditionele rolverdeling bezwaar aantekenden tegen deze nieuwe definitie van het gezin kende zij breed draagvlak, ook bij het CDA. Op basis van deze beleidsbrief en de definitie van het gezin verschijnt onder meer periodiek *Het Gezinsrapport* (Sociaal Cultureel Planbureau, 2011), opgesteld door het Sociaal Cultureel Planbureau, als portret van het actuele gezinsleven.

Deze definitie is nog niet geactualiseerd maar geeft een goed vertrekpunt in het denken over verantwoordelijkheid ten aanzien van de opvoeding van kinderen, omdat zij het verzorgen en opvoeden van kinderen als centrale taak van het gezin stelt. Aangezien we ook hebben geconstateerd dat het opvoeden van kinderen zich tot ver in het publieke domein uitstrekt en dat de overheid het een belangrijk instrument vindt om veel maatschappelijke problemen te voorkomen, roept de definitie direct de vraag op waar de overheid in beeld komt.

Ik zal deze definitie in deze thesis als uitgangspunt nemen.

4.3 Doorbraak in denken over het gezin

De gezinsdefinitie betekende een belangrijke doorbraak in hoe naar het gezin werd gekeken. Tot dan toe werd het gezin vooral in zijn vorm beschreven; als een gehuwd heteroseksueel stel, met of zonder kinderen. Het huwelijk werd als centrale kenmerk van het gezin gezien en dat was toen nog slechts van toepassing op man en vrouw. Met het huwelijk was een gezin gevormd, dat was niet afhankelijk van het hebben van kinderen. De nieuwe definitie van 1996 plaatste de inhoud centraal en niet meer de vorm. Gezinsleven en familie werden gelijkgesteld aan opvoeding. Kinderen hadden recht op een goede opvoeding, hoe het gezin ook was samengesteld. En zonder kinderen is geen sprake van een gezin, want dan is geen sprake van een opvoedpraktijk. De betekenis van het gezin is hiermee belangrijk veranderd. Niet alleen wordt geen bijzonder belang meer gehecht aan een heteroseksueel huwelijk, ook de verbinding van kinderen met hun biologische ouders, de afstamming, wordt niet van belang geacht.

De overheid heeft met deze definitie recht willen doen aan de diversiteit die inmiddels sinds de jaren zeventig in de samenleving was ontstaan vanuit de emancipatiebeweging en het emancipatiebeleid. Stief-, pleeg-, adoptie- en eenoudergezinnen, homo/ lesbische ouderparen, samengestelde gezinnen, ze werden allemaal erkend en gerespecteerd in hun samenstelling als gezin. De vrijheid van de burger om zijn eigen leven in te richten en zelf uit te maken met wie hij of zij dat leven wil delen, werd als groot goed gezien. Gezinsbeleid was vanaf dat moment op al deze vormen van toepassing. Bij deze emancipatie benoemt men ook het belang van de participatie als groot goed dat niet teruggedraaid moet worden. Het begrip “zorg” werd als gevolg van het emancipatiebeleid

geleidelijk opgerekt en dit werd in de beleidstaal vanaf midden jaren negentig duidelijk zichtbaar. Sevenhuijsen (2001) heeft onderzoek gedaan naar deze betekenisverandering en constateert dat in het begin van het emancipatiebeleid met zorg vooral huishoudelijk werk en zorg voor de kinderen bedoeld werd. Geleidelijk verbreedde dit begrip zich vanaf midden jaren negentig tot het hebben van voldoende aandacht voor elkaar, niet alleen in het kader van de opvoeding van de kinderen maar ook in het kader van de zorg voor de ouderen. Deze mantelzorg werd omwille van het belang van participatie in verband gebracht met economische en maatschappelijke omstandigheden die dit zouden moeten faciliteren, zoals bijvoorbeeld deeltijdwerk waardoor mannen en vrouwen zorgtaken onderling kunnen verdelen.

Deze verworvenheden van de emancipatie moesten worden zeker gesteld. Belangen van het kind kunnen daardoor op gespannen voet komen te staan met de belangen van de ouders, in veel gevallen betreft dat de vrouw. Deze opvatting is herkenbaar in het volgende hoofdstuk waar gesproken wordt over “*family preservation*” als één van de leidende overheidsparadigma’s.

4.4 Versimpelde weergave van de opvoedpraktijk

Tegelijkertijd sprak de overheid met deze definitie haar zorg uit over het belang dat kinderen een goede opvoeding krijgen en verhiel zij deze taak tot de centrale opdracht van het gezin. Daarmee werd de opvoedpraktijk het centrale kenmerk van het gezin.

De overheid spreekt daar enerzijds haar terughoudendheid in uit; zij vindt dat het gezin verantwoordelijk is voor de opvoeding en dat zij zich daar in principe niet mee moet bemoeien. De overheid vindt van zichzelf dat zij allerm minst de taak heeft aanwijzingen te geven bij de opvoedpraktijk en wil zich er niet normatief over uitlaten: *Waar de positie van het gezin aan de orde komt, zijn respect voor de persoonlijke levenssfeer, respect voor de bereidheid van mensen om te investeren in verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar en respect voor het vermogen om zelf oplossingen te vinden, de belangrijkste uitgangspunten voor het kabinet (Maatschappelijke positie en functie van het gezin, 1996:3).*

De overheid schetst met deze tekst de wenselijke samenleving en de wenselijke private zorg en schetst het tevens als een vanzelfsprekendheid. Uit niets blijkt dat de zorggevers/ opvoeders ondersteuning nodig zouden hebben, hun werk in de privésfeer is onbetaald en vanzelfsprekend. Daarnaast maakt deze vereenvoudigde schets het ook moeilijk om machtsverschillen tussen de seksen en tussen de generaties te thematiseren.

Waar de overheid in bovenstaand citaat zegt er volledig op te vertrouwen dat mensen investeren in verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar en het vermogen hebben zelf oplossingen te vinden, spreekt zij tegelijkertijd haar verbondenheid met het kind uit en benoemt zij opvoeding enerzijds als een probleem als kinderen niet opgroeien tot goede burgers en anderzijds als de oplossing omdat kinderen daarmee kunnen worden ondersteund en bijgestuurd. Er moet dus goed gewaakt worden

opdat kinderen de juiste opvoeding krijgen. Als de overheid wel betrokkenheid met het gezin toont, dan is dat een antwoord op de kwetsbaarheid van de zorgontvangers, de kinderen. Bussemaker (1993) beschrijft dat het belang van kinderen wordt afgezet tegen de ideologische discussie over de rapportage van gezin- en vrouweffecten. Het belang van het kind wordt daarbij als evident gezien en niet als een ideologische discussie. In zekere zin is hier sprake van een paradox doordat men de familie, een gemeenschapsvorm, wil beschermen door allerlei individuele rechten in stelling te brengen, zoals het recht van het kind en het recht van de vrouw. Zoals blijkt kunnen onderlinge rechten juist onderling botsen waardoor de gemeenschapsvorm die de familie is wordt ondermijnd (Kruijf c.s. 2008:9). Tussen emancipatie en participatie enerzijds, het belang van de ouders en het belang van het kind op een goede opvoeding anderzijds, kan een zekere spanning bestaan. In de beleidsbrief wordt alleen gesproken over betrokkenheid van de overheid bij het kind, niet over betrokkenheid bij de ouders. Höver (2008) zegt daarover dat je rechten alleen maar kunt definiëren als ze tegengesteld zijn aan die van anderen. In dat geval vreet je “het gezin” van binnenuit op.

4.5 Onderscheiden verantwoordelijkheden van gezin en overheid

In de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en de functie van het gezin* (1996) beschrijft de overheid voor zichzelf drie taken:

- Voorwaarden scheppen waarbinnen het gezin zelf zijn kernfunctie van opvoeden en verzorgen kan vervullen
- Gezinnen ondersteunen en begeleiden bij het vervullen van die kernfunctie
- Actief ingrijpen waar de kernfunctie van het gezin ernstig wordt bedreigd, vooral wanneer de rechten en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen in het gedrang komen

Daarnaast is zij expliciet in de opvatting dat zij terughoudendheid moet betrachten omdat de opvoedpraktijk aan het gezin is. Anderzijds is zij betrokken omdat opvoeding als zowel de oorzaak als de oplossing wordt gezien voor maatschappelijk (dis)functioneren.

De beleidsbrief schetst een drieluik met als middelste, centrale luik het gezin. Het gezin staat met haar opvoedtaak centraal en de overheid ondersteunt haar hierin met de twee eerstgenoemde taken: voorwaarden scheppen waarbinnen het gezin zelf haar kernfunctie van opvoeden en verzorgen kan vervullen en gezinnen ondersteunen en begeleiden bij het vervullen van de kernfunctie.

De twee flankerende panelen van het drieluik behelzen aan de ene kant de veiligheid van het kind en aan de andere kant de veiligheid van de samenleving. Deze twee zijpanelen legitimeren de derde overheidstaak: actief ingrijpen waar de kernfunctie van het gezin ernstig wordt bedreigd, met name wanneer de rechten en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen in het gedrang komen.

Met dit drieluik, gebaseerd op haar kijk op het gezin en op de opvoedpraktijk, lijkt de overheid een waardehiërarchie te hanteren, een cognitief meet- en weeginstrument voor in hoeverre een perceptie

of een basisvisie van belang is bij een keuze of oordeel. Een waardehiërarchie prioriteert tevoren verschillende waarden zodat deze vastliggen en een helder ijkpunt vormen voor de beslissing of het oordeel. Het drieluik lijkt een helder weeginstrument voor de keuze in de drie overheidstaken.

Maar is dat zo? De overheid vindt van zichzelf dat zij allerminst de taak heeft aanwijzingen te geven bij de opvoedpraktijk en wil zich met deze opvoedpraktijk niet bemoeien: *Waar de positie van het gezin aan de orde komt, zijn respect voor de persoonlijke levenssfeer, respect voor de bereidheid van mensen om te investeren in verantwoordelijkheid en zorg voor elkaar en respect voor het vermogen om zelf oplossingen te vinden, de belangrijkste uitgangspunten voor het kabinet.*

Met deze basisvisie onderkent de overheid het specifieke karakter van gezin, familie en privésfeer. De overheid schetst met deze tekst de wenselijke samenleving en de wenselijke private zorg en schetst het tevens als een vanzelfsprekendheid. Haar basisvisie is dat zij afstand wil betrachten ten opzichte van deze privésfeer. Met vragen naar faciliteiten of ondersteuning kunnen gezinnen bij de overheid of door haar gesubsidieerde instellingen terecht.

Voor de legitimatie van ongevraagde overheidsbetrokkenheid bij het gezin onderscheidt de overheid twee gronden: het gemeenschappelijk belang en het belang van het kind. Door ook dit aspect van ongevraagde overheidsbetrokkenheid op te voeren wordt de functionele kijk op het gezin benadrukt. De opvoedpraktijk in het gezin moet bijdragen aan stabiliteit, orde en veiligheid van de samenleving.

Met haar functionele kijk op het gezin werpt de overheid een tegenstelling op ten opzichte van wat het gezin feitelijk is en door zo op de functie te focussen, kan een druk op de familie ontstaan die haar geen goed doet, die haar ondermijnt. Tevens kan de nadruk op individuele rechten, die vaak onderling botsen, de gemeenschapsvorm die het gezin of de familie is, ondermijnen.

Waar de overheid als basisvisie hanteert dat zij zich niet wil bemoeien met de opvoedpraktijk in gezinnen, geeft zij tezelfdertijd aan dat zij ongevraagd zal ingrijpen in de opvoeding als de veiligheid van het kind of de veiligheid van de samenleving in het geding zijn.

De overheid wil afstand betrachten maar ook betrokkenheid tonen. Het gezin wordt als functionele eenheid gezien en van groot belang voor het in stand houden van onze samenleving, maar tegelijkertijd wordt het specifieke karakter van het gezin ondermijnd door haar functionele taak en de nadruk op individuele rechten.

Dit roept de vraag op of de waardehiërarchie voldoende is doordacht en uitgewerkt om ook daadwerkelijk als cognitief meet- en weeginstrument gebruikt te kunnen worden.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de vraag naar de onderscheiden verantwoordelijkheden van gezin en overheid centraal waar het de opvoeding van kinderen betreft. Het opvoeden van kinderen is, volgens de beleidsbrief met daarin de gezinsdefinitie (1996), de kernfunctie van het gezin en de overheid wil zich daar verre van houden, zich er niet mee bemoeien. Tegelijkertijd zegt zij, desnoods ongevraagd,

in te zullen grijpen als de veiligheid van het kind of van de samenleving in gevaar komt. Het gezin wordt gezien als een heel belangrijke bouwsteen voor onze samenleving en tegelijkertijd wordt dit gezin ondermijnd doordat functionele eisen aan de opvoedpraktijk worden gesteld en individuele rechten van gezinsleden ervoor kunnen zorgen dat zij tegenover elkaar komen te staan. Het is de vraag of de ogenschijnlijk heldere waardehiërarchie die uit het drieluik blijkt, daadwerkelijk voldoende is doordacht en uitgewerkt om besluiten en oordelen tot overheidsingrijpen op te kunnen baseren.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht op welke manier de overheid concrete invulling heeft gegeven aan *Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*. Hoe heeft zij haar basisvisie zoals uit het drieluik blijkt concreet vormgegeven en wat zijn daarvan de effecten?

5. Hoe heeft de overheid invulling gegeven aan deze onderscheiden verantwoordelijkheden en wat zijn de effecten?

De beleidsbrief *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* en de daarin opgenomen gezinsdefinitie geven een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de burger waar het de opvoeding van kinderen betreft. Deze beleidsbrief dateert uit 1996 en de gezinsdefinitie en verantwoordelijkheidsverdeling zijn nog steeds van toepassing en worden in de jaren na 1996 als uitgangspunt in volgende overheidsstukken benut. In dit hoofdstuk wordt onderzocht op welke wijze de overheid vorm en inhoud geeft aan de uitgangspunten in de beleidsbrief.

Overheidsbemoeienis met de opvoeding van kinderen is er al heel lang en dateert van ver voor 1996. Om te kunnen begrijpen hoe de overheid invulling geeft aan de uitgangspunten van de beleidsbrief, is het van belang om iets van de geschiedenis van *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* te weten. Welke rol heeft de overheid hierin gespeeld en hoe heeft deze rol zich ontwikkeld?

5.1 Toenemende invloed van de overheid

In de tweede helft van de negentiende eeuw veranderde de Nederlandse samenleving sterk als gevolg van de industrialisatie. Op zoek naar werk trokken veel mensen naar de steden maar troffen daar geen beter leven aan. Voor een heel klein loon werkten mannen, vrouwen en kinderen in overbevolkte steden in fabrieken, vaak onder erbarmelijke omstandigheden. Grote gezinnen woonden onder slechte omstandigheden in krappe woningen en bij de geringste economische tegenslag was men werkloos en zonder inkomsten. In deze omstandigheden waren veel ouders niet in staat hun kinderen goed op te voeden. De jeugdcriminaliteit nam ernstig toe en de overheid ving deze criminele jongeren op in rijksopvoedingsgestichten, vaak voor lange tijd. Zo veroordeelde de

rechtbank van Goes in 1878 een kind van vijf jaar voor diefstal tot zeven-en-een-half jaar gevangenisstraf. Landloperij, bedelarij en diefstal waren de meest voorkomende vergrijpen (Dekker, 1985).

De overheid bemoeide zich met deze criminele jongeren, maar niet met de verwaarloosde jeugd. Nederland was een standenmaatschappij met een zeer groot verschil in rijkdom tussen de verschillende klassen. Onder de aristocraten en hogere burgerij gold de opvatting dat hun status en rijkdom beschermd moesten worden. Hun behoefte aan luxe vormde tenslotte een belangrijke bron van werkgelegenheid voor de werkende stand, vond men. Dat er een verband was tussen verwaarlozing en criminaliteit zagen zij wel in en omdat de overheid zich niet met verwaarloosde jeugd bemoeide, werden particuliere stichtingen in het leven geroepen die zich het lot aantrokken van deze verwaarloosde jeugd, niet geheel onbaatzuchtig.

Dit vormde de voedingsbodem voor een omvangrijke en invloedrijke beweging van ondernemende en bevlogen burgers. Dekker (1985) spreekt in dit verband van het ontstaan van een *wereld van de heropvoeding*. Binnen de Hervormde en Katholieke zuilen werd het ene na het andere gesticht opgericht. Vanuit dit burgerinitiatief werd de overheid aangesproken en onder druk gezet om juridisch ingrijpen mogelijk te maken want het was voor deze kindbeschermers frustrerend dat ouders hun kinderen op ieder moment weer uit het tehuis konden ophalen. Het vele werk van de heropvoeding werd daarmee weer teniet gedaan. De ouderlijke macht over hun kinderen was onbeperkt en kinderen werden gezien als een belangrijke bron van inkomsten. Op het moment dat kinderen in de leeftijd kwamen dat ze geld konden gaan verdienen, werden ze vaak door de ouders uit de inrichting gehaald. Kinderwetten waren in dit opzicht van belang om de burgers die kinderen redden meer macht te geven ten opzichte van de ouders.

Eind negentiende eeuw waren er honderden particuliere tehuizen. Wettelijk hadden deze geen bestaansrecht en de financiële middelen kwamen uit de liefdadigheid. Vooral de Katholieken en de Hervormden hadden principiële bezwaren tegen overheidsbemoeienis bij kinderopvoeding. Men vond dat de overheid zich op het gebied van pedagogische waarden en normen op de vlakte moest houden. Ook heropvoeding moest in eigen (confessionele) kring worden opgelost. Alleen socialisten en liberalen waren voor overheidsbemoeienis met de opvoeding.

De bezwaren tegen overheidsbemoeienis werden omzeild door een onafhankelijk College van Toezicht, Bijstand en Advies voor het Rijks- Tucht- en Opvoedingswezen op te richten. Dit orgaan van deskundigen moest voorkomen dat de overheid teveel macht en invloed zou krijgen. Door deze Raad te vormen van burgers uit de verschillende godsdienstige en maatschappelijke stromingen, kon worden aangesloten bij het bestaande particulier initiatief. Met dit onafhankelijk college als waarborg voor de eigen onafhankelijke positie gaven de voordelen van de kindwetten de doorslag. Daarmee kwam een instrument waarmee de ouders uit de ouderlijke macht gezet konden worden. Langdurige heropvoeding werd mogelijk zonder dat de ouders dit kwamen verstoren. Daarnaast

verstrekke de overheid een subsidie. Met deze wetgeving en financiële middelen ontstond invloed van de overheid op de opvoeding van kinderen.

Op 01 december 1905 traden de kindervetten in werking. Dit betrof een drietal wetten die de verantwoordelijkheden tussen de overheid en de burger regelden. De Burgerlijke Kinderwet maakte het mogelijk inbreuk te maken op de bijna onaantastbare vaderlijke macht. Tot dan toe kon men een onwaardig vader zijn kinderen alleen ontnemen als deze met of tegen zijn kinderen een strafbaar feit had gepleegd. In de nieuwe wetten hadden vaders niet alleen rechten maar ook plichten, waaronder de plicht om hun kinderen goed te verzorgen en op te voeden. Als ouders zich hier niet aan hielden konden hen de kinderen worden afgenomen. Deze rechten en plichten golden de vader, moeders hadden nog geen juridische macht. De tweede wet betreft de Kinderstrafwet. Niet de daad maar de dader stond voortaan centraal. Straf moest ook een opvoedende werking hebben en de Kinderstrafwet was zowel tuchtmiddel als opvoedmiddel. Door het kind te helpen kon de maatschappij tegelijkertijd beschermd worden tegen toenemende criminaliteit. Bovendien kon het kind door de langdurige dwangopvoeding niet meer terugkeren naar het verderfelijke milieu waar het vandaan kwam. De ouders werden zo volledig buitenspel geplaatst. De derde wet betreft de Kinderbeginselenwet waarin de organisatorische kant van de beide andere wetten werd vastgelegd. Met de Kindervetten wordt een eerste stap gezet in het inrichten van een sociale verzorgingsstaat.

Na de Tweede Wereldoorlog gaf de wederopbouw aanleiding tot meer overheidsbemoedening. Onder andere leidde dit tot professionalisering van de sector doordat beroeps- en wetenschappelijke opleidingen ontstonden. Daarmee verschoof de uitvoering van de onbetaalde, ongeschoolde vrijwilliger naar de betaalde beroepskracht. De jeugdzorg werd nog steeds uitgevoerd door verenigingen en stichtingen, maar de rol van de onbezoldigde burger bleef beperkt tot bestuurslid. Tegelijkertijd neemt de directe sturing door de overheid toe. Dit is voor De Ruijter (1991) reden om te spreken van verambtelijking en verstatelijking en niet van professionalisering. Professionalisering veronderstelt een sterke beroepsgroep die zelf in hoge mate de inhoud van het werk bepaalt, maar in het geval van de jeugdzorg gebeurt dit door de overheid. De overheid stelde steeds meer beleid op voor de inhoud van het werk, de bedrijfsvoering, de financiën en het personeel.

Van Montfoort (2012) beschrijft hoe de burger vooral vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw steeds meer buiten spel raakt waar het de opvoeding van kinderen betreft. De overheid trekt steeds meer verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering naar zich toe. Tot op de dag van vandaag gaat deze opmars door. Terwijl zij zelf spreekt van een “terugtrekkende overheid” is daar in daden niets van te merken. Hij geeft daarvan enkele voorbeelden waaronder “de Familieraad”. Landen als België en Frankrijk kennen een traditie van de Familieraad bij de besluitvorming over conflicten en over regelingen voor jeugdigen. Als gevolg van de Franse overheersing ten tijde van

Napoleon is dit destijds in Nederland ook ingevoerd. De Familieraad bestaat uit de kantonrechter en zes familieleden, waarbij vrienden een plaats in kunnen nemen als er onvoldoende familieleden zijn. In Nederland bestond veel kritiek op deze Familieraad omdat hierin burgers en rechter met elkaar verenigd waren. Na verloop van tijd is deze Familieraad vervangen door een verplicht bloed- en aanverwantenverhoor bij de kantonrechter. In 1987 is ook dit uit het Wetboek geschrapt. Volgens Von Bóné (1992) *heeft de toenemende professionalisering op het terrein van de kindbescherming en de gezinsproblemen de verwanten en omstanders (vrienden, burenen) als “niet-deskundigen” buiten spel gezet.*

Een ander voorbeeld dat door van Montfoort wordt genoemd betreft de vorming van de Bureaus Jeugdzorg en de aanstaande transitie van verantwoordelijkheden naar de gemeente. De Bureaus Jeugdzorg zijn samengesteld uit stichtingen en verenigingen voor jeugdbescherming en het voormalig Jongeren Advies Centrum (JAC). Deze stichtingen en verenigingen hadden een rijke traditie van particulier initiatief en het JAC is ontstaan uit een sociale beweging die zich afzette tegen het overheidsgezag. Zij werd in eerste instantie gerund door studenten en maatschappelijk betrokken burgers die meestal geen maatschappelijk werk, pedagogiek of psychologie hadden gestudeerd. De Bureaus Jeugdzorg echter hebben een prominente positie in de Wet op de Jeugdzorg van 2005. Deze Wet geeft de provincie een zeer vergaande invloed op zowel de praktijk als het bestuur en de directie van het Bureau Jeugdzorg.

De transitie naar gemeenten per januari 2015 is vastgelegd in de Jeugdwet. Deze wet kent een groot aantal bepalingen waarin het gemeentebestuur rechtstreeks verantwoordelijk wordt voor de brede zorg voor jeugd. Op veel punten wordt aan de gemeente overgelaten hoe zij dit gaat organiseren. Dat kan ertoe leiden dat de Centra voor Jeugd en Gezin, de Meldpunten Huiselijk Geweld en de instanties die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren allemaal overheidsdiensten worden of stichtingen waar de overheid een grote mate van zeggenschap heeft.

Het aantal kinderen met een maatregel van kindbescherming is tussen 1980 en 2010 verdubbeld en maart 2011 heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen een wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen (32 015) aangenomen. In dat wetsvoorstel wordt een nieuwe maatregel geïntroduceerd onder de naam “opgroeiondersteuning”. De grond voor deze maatregel is precies dezelfde als voor de ondertoezichtstelling, maar dan bij niet ernstige problemen. Potentieel kan daardoor iedere ouder te maken krijgen met een maatregel van kindbescherming en dus onderworpen worden aan overheidsdwang. Tenslotte doen zich in ieder opvoeding wel eens niet ernstige problemen voor.

Dat roept de politiek-ethische vraag op wat doelen en aard van de *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* zijn? En hoe ver mag een overheidsinstantie gaan met het ingrijpen in de private sfeer van het gezin? Het lijkt er op dat we aan een normatieve afweging van morele beginselen niet meer toekomen zoals “het beschermen van kwetsbare

kinderen” versus “de privacy van ouders en gezin”. Volgens Vosman (2008: 161-179) kan de jeugdhulpverlening gekenschetst worden door systemisering. Deze regelsystemen hebben als gesloten systeem vaak een zelfhandhavend karakter. De prikkel om iets te doen komt vanuit het systeem zelf en niet van buitenaf want het ontbreekt aan een open verbinding en daarmee aan invloed vanuit de buitenwereld. Met de functionele kijk op het gezin als iets nuttigs dat bijdraagt aan stabiliteit, orde en veiligheid van onze samenleving, is het systeem zo afgesteld dat het ingrijpt als hier iets in afwijkt. Het stelt zijn eigen doel en legitimiteit niet aan de orde en ter discussie, het is zo ingericht en dus grijpt het in als zodanig. Als de kaders voor het systeem vervolgens opgerekt worden, zoals we in de vorige alinea hebben gezien, wordt overheidsingrijpen zonder aanzien des persoons uitgebreid, versterkt, geïntensiveerd. De illusie van totale, alomvattende veiligheid vraagt als consequentie om een zorgsysteem dat alles en iedereen in de gaten houdt en in principe het recht heeft om in te grijpen: interventie, ja, tenzij. Zo lang de jeugdhulpverlening zo systemisch-interventionistisch in elkaar steekt, heeft zij minimaal de plicht gelegitimeerde stopregels te formuleren, aldus Vosman. Er moet een ingebouwde begrenzer zijn om te voorkomen dat de overheid maar meer en meer ingrijpt in de privésfeer van het gezin.

5.1.1 Samenvatting

Het is duidelijk dat de verantwoordelijkheden van de overheid ten opzichte van die van de burger, wat betreft de opvoeding van kinderen, sterk zijn uitgebreid. Waar de burger voorheen zelf initiatief nam en opvoedingsarrangementen organiseerde zoals hem dat goed leek, is zijn aandeel nu gereduceerd tot het uitvoeren van wat door de overheid is bedacht en in wetten en regels is vastgelegd. “In het belang van het kind en van de samenleving” grijpt de overheid steeds vaker en verder in op het privé domein van het gezin. Dat is in tegenspraak met haar eigen ideologie. Zowel aanvankelijk het burgerinitiatief als later de overheid heeft zich daarbij tegenover de ouders opgesteld en vonden het van belang om de kinderen of de samenleving te beschermen tegen de verderfelijke invloed van hun ouders. Volgens Von Bóné heeft de toenemende professionalisering op het terrein van de kindbescherming en de gezinsproblemen de verwanten en omstanders (vrienden, buren) als “niet-deskundigen” buiten spel gezet. Daarnaast is de jeugdzorg volgens Vosman veranderd in een gesloten, zelfhandhavend regelsysteem dat zonder aanzien des persoons ingrijpt als het regelsysteem daartoe een prikkel krijgt. De overheid heeft veel meer invloed gekregen en dringt steeds verder in de privésfeer van het gezin. Dit roept om stopregels.

5.2 Wisselende paradigma's vanuit het perspectief kindermishandeling

Binnen de zich steeds maar uitbreidende invloed van de overheid op de opvoeding van kinderen laat de overheid ook zien wat zij belangrijk vindt. Ouders ondersteunen bij het opvoeden van hun kinderen is in Nederland geaccepteerd, maar in welke situaties en met welk doel, dat blijkt in de tijd te verschillen. Deze paragraaf laat zien welke inhoudelijke accenten de overheid legt en welke

invloed dit heeft op het eerder genoemde drieluik van de opvoeding zoals dat in de beleidsbrief van de overheid naar voren komt: het belang van het gezin met haar opvoedtaak prominent centraal, geflankeerd door aan de ene kant het belang van het kind, aan de andere kant het belang van de samenleving.

De praktijk van *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* zoals wij deze tegenwoordig kennen komt voort uit de toegenomen verantwoordelijkheden van de overheid, de manier waarop zij aan die verantwoordelijkheden invulling geeft en de thema's binnen de opvoeding waarop zij haar verantwoordelijkheid richt. Het heeft een complexe praktijk opgeleverd door de stapeling van leidende paradigma's die ieder een eigen werkwijze vragen (Van Montfoort, 2004).

Allereerst worden de paradigma's geschetst zoals onder andere Baartman (2010) ze ziet vanuit het perspectief van de aanpak kindermishandeling. Dit betreft 5.2.1 tot en met 5.2.4. Vervolgens wordt geschetst welke paradigma's Hoek (2008) tegenkomt bij onderzoek naar beleidsteksten opvoedondersteuning 1979-2002. Het brede spectrum van *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* wordt zo bekeken. Daarmee zou duidelijk moeten worden welke thema's de overheid van belang acht en hoe dit uitwerkt op de verantwoordelijkheidsverdeling zoals deze in de beleidsnota *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* is uitgewerkt.

Allereerst het perspectief kindermishandeling. Dit is een specifiek thema, maar in het kader van de verdeling van verantwoordelijkheden heel belangrijk. Tenslotte is met de beleidsbrief overheidsingrijpen gelegitimeerd mits het belang van het kind of dat van de samenleving in het geding zijn. Onderstaand wordt duidelijk dat kindermishandeling beide perspectieven dekt. Aanvankelijk richt kindermishandeling zich op verwaarlozing van kinderen waardoor ze onaangepast zijn voor onze samenleving. Mores leren is het antwoord. Later richt kindermishandeling zich op het beschermen van de veiligheid van het kind.

5.2.1 Mores Leren

Tussen 1900 en 1972 stond het overheidsbeleid in het teken van "mores leren". De verhouding tussen de belangen van de samenleving enerzijds en de rechten van ouders en hun kinderen anderzijds stond daarin centraal en die verhouding lag heel duidelijk; de doelen van de jeugdzorg werden uitsluitend bepaald door de maatschappelijke normen. Een verwaarloosd kind was min of meer synoniem aan een kind dat niet deugde. Het accent lag meer op het kind als dader dan zoals nu, op het kind als slachtoffer. Kinderbescherming betekende dat kinderen werden opgevoed tot goede burgers in onze samenleving. De overheid greep in bij verwaarlozing, bedreiging van de maatschappelijke orde en onmaatschappelijkheid. Gezinnen moesten worden aangepast aan de

maatschappij en kinderen moesten zo nodig een heropvoeding krijgen om aangepaste burgers te worden. Aandacht voor fysiek geweld was er nauwelijks al wist men wel dat het bestond.

Het opvoeden van kinderen tot goede, aangepaste burgers stond centraal en er bestond nog geen idee dat dit opvoederschap iets was dat primair bij het ouderschap hoorde. Ouder en kind werden met het grootste gemak van elkaar gescheiden, de ene opvoeder ingewisseld voor een betere. De algemene opvatting was dat pleeggezinnen uit de hogere maatschappelijke klasse en internaten een veel betere opvoedomgeving boden. Ontstaan tijdens het Reveil deden de pleeggezinnen, tehuizen en andere instellingen hun goede werk op basis van de waarden en normen van de geloofsovertuiging die hoorde bij hun kolom van de verzuilde samenleving. Het grootbrengen van kinderen bestond uit het overdragen van deze algemene waarden en normen, jeugdzorg was expliciet normatief/ value based. De verzuilde samenleving bood daar een prima houvast voor.

Toen in de jaren zeventig van de twintigste eeuw breed maatschappelijk de emancipatiebeweging doorzette, beïnvloedde dit ook de jeugdzorg en kwam het aanpassen van onaangepaste gezinnen in een negatief daglicht te staan. Het stellen van doelen vanuit het perspectief van de overheid/ maatschappij of de hulpverlener werd niet meer geaccepteerd. De hulpverlener moest aansluiten bij de vraag van de cliënt. De jeugdhulp werd vraaggericht/ *cliënt based*.

5.2.2 Family Preservation

Tussen 1972 en 2005 draaide het overheidsbeleid om *Family Preservation*. Het begin wordt gemarkeerd door de oprichting 14 april 1971 van de Nederlandse Gezinsraad (Avort, 1996) met als doel overeenstemming te bereiken over het begrip “gezin” en de daarbij geldende belangen te behartigen. Het gezin werd na de oorlog als belangrijk instituut gezien bij de wederopbouw van de samenleving maar tegelijkertijd deden zich in de jaren zestig veel veranderingen voor in de kijk op dit gezin en op de samenstelling er van (zie ook paragraaf 4.3). Het grote belang van en de grote belangstelling voor het gezin legitimeerde de Nederlandse Gezinsraad.

Deze periode eindigt 2005. De zaak Savanna, een meisje dat jarenlang ernstig door haar ouders werd mishandeld en uiteindelijk werd gedood terwijl de jeugdzorg intensieve bemoeienis had met dit gezin, gaf veel beroering en luidde een nieuw paradigma in: veiligheid.

Bij het paradigma *family preservation* was alles gericht op de belangen en rechten van ouders enerzijds en die van hun kinderen anderzijds. Ouderschap en opvoederschap hoorden bij elkaar. Na de oorlog had de kennisontwikkeling een grote vlucht genomen en pedagogische en psychologische wetenschap brachten inzicht in ontwikkelingsfasen van kinderen en in de invloed die een pedagogische omgeving op deze ontwikkeling heeft. Het was de tijd waarin dankzij de emancipatiebeweging meer aandacht ontstond voor het individu en de individuele ontwikkeling. Het gezin werd gezien als een bijzondere opvoedomgeving vanwege het gedeelde familieverhaal en begrippen als loyaliteit (Böszörmenyi-Nagy, 1987) en hechting (Bowlby, 1997) werden belangrijk

en benadrukten de bijzondere band tussen ouder en kind. Ouderschap impliceerde ook opvoederschap en de aandacht voor het kind verlegde zich naar de aandacht voor de opvoeders. Het maatschappelijk belang en verwaarlozing van kinderen verdween naar de achtergrond. Doordat het gezinsfunctioneren en de emotionele band van de ouders met het kind centraal stonden kwam het accent te liggen bij kindermishandeling. De aandacht voor geweld tegen kinderen liep ongeveer gelijk op met de aandacht voor vrouwenmishandeling.

Ongeveer tegelijkertijd met de oprichting van de Nederlandse Gezinsraad werd 1970 de Vereniging tegen Kindermishandeling opgericht om een antwoord te vinden op kindermishandeling zoals dit zich in allerlei varianten voordeed. In 1962 ging kindermishandeling nog over grof fysiek geweld tegen een kind. Het klassieke artikel van Kempe (1962) en andere medici over wat zij noemden het *battered child syndrom*, een combinatie van aandoeningen bij een kind als gevolg van gewelddadig handelen van ouders, is daar een voorbeeld van. Maar in korte tijd werd de term kindermishandeling gebruikt voor bijna iedere fysieke en emotionele bedreiging van het welzijn van het kind.

Psychische mishandeling, seksueel misbruik, seksuele exploitatie, vrouwelijke genitale verminking, getuige zijn van huiselijk geweld, pedagogische verwaarlozing, allemaal geschaard onder één noemer kindermishandeling. Tevens werden er geleidelijk allerlei gradaties onderscheiden. Zo werden betutteling door de ouder, of hoge verwachtingen van de ouder ten aanzien van het kind waardoor diens ontwikkeling werd belemmerd, gezien als categorieën onder de noemer “emotionele mishandeling”. Deze verruiming van het begrip kindermishandeling ontstond doordat er meer inzicht kwam in de psychologische kwetsbaarheid van het kind en doordat er meer oog kwam voor de rechten van het kind. In een paar decennia is daar veel in veranderd. In 1973 waren de percentages voor fysieke mishandeling en verwaarlozing respectievelijk 55% en 15%. In 2010 kwam fysieke mishandeling op 18% en verwaarlozing op 60%. De brede noemer kindermishandeling werd dé legitimering voor ongevraagde overheidsbemoeienis met opvoeding en gezin en nam de rol over van wat voorheen verwaarlozing en mores leren heette (Baartman, 2013). Christophersen (1989) wijst er op basis van dossieronderzoek naar kindermishandeling op dat, omdat het gezin zo’n belangrijke plek had gekregen (zie ook 4.3), mishandeling an sich van ondergeschikt belang dreigt te worden ten opzichte van het functioneren en de behoeften van het gezin in het algemeen. Wolters (1977:20) was eerder de opvatting toegedaan dat te ruime hantering van het begrip kindermishandeling stigmatisering van ouders of anderen in de hand kan werken en de hulpverlening bemoeilijkt. De Vereniging Tegen Kindermishandeling ondersteunt deze opvatting en waarschuwt er voor kindermishandeling teveel als een bijzonder fenomeen te zien.

Kindermishandeling moet wat haar betreft vooral niet als een op zichzelf staand probleem gezien worden, maar als gezinsproblematiek. Daarom zijn algemene beginselen van hulpverlening van toepassing (Evers-Goddard, 1976:18). De vereniging hanteert het beginsel dat het kind het best thuis kan blijven, of in ieder geval zo gauw mogelijk daar naar teruggaan, tenzij het gevaar loopt.

Langdurige scheiding veroorzaakt nieuwe relatieproblemen. *Wanneer men het kind ter beveiliging weghaalt uit het gezin, wordt het werk met de ouders erg belemmerd* (Evers-Goddard, 1976:16).

Het risico bestaat dat er door deze overbelichting van het gezin minder zicht is op het kind. En met overbelichting van het belang van het gezin én zeer veel problemen scharen onder één noemer kindermishandeling, dreigen zowel het kind als het geweld buiten beeld te raken. Rosenfeld en Newberger (1977) wijzen er op dat met de verruiming van het begrip kindermishandeling, het accent is verschoven van controle naar compassie. Een model waar controle de onderlegger is, is er op gericht *to limit and, if necessary, to punish deviant behavior* (Rosenfeld & Newberger, 1977:287) en gaat er van uit dat de ouder de volle verantwoordelijkheid heeft te nemen voor zijn daden en dat de overheid hem daarop zal aanspreken.

In een model waar compassie de toon zet, wordt ervan uit gegaan dat mishandelende ouders gevangen zitten *in a complex web of personal and social deprivation that inhibits the normal loving relationships between parents and their children* (idem). Van de professional wordt dan een begripvolle benadering verwacht, door hen omschreven als *an abundance of human kindness and a nonpunitive outlook on intervention, which should be aimed at strengthening the entire family* (idem). Zo'n benadering heeft er oog voor dat ouders vaak ook zelf slachtoffer zijn van wat anderen of de omstandigheden hen hebben aangedaan. *They may effectively be relieved of responsibility for their actions by a professional who perceives the social and developmental origins of their behavior* (idem).

Rosenfeld & Newberger (1977) schrijven over *pitfalls* en geven aan dat beide benaderingen een keerzijde hebben. Overidentificatie met een mishandelende ouder kan verlamdend werken. Utopische opvattingen over de helende werking van liefde en oprechte betrokkenheid kunnen demoraliserend werken op professionals als ondanks liefde en betrokkenheid de situatie hopeloos blijft. En dan hebben we het nog niet over het belang van het kind dat mishandeld wordt. Kempe (1962) wees op deze spanning tussen zorg voor de veiligheid van het kind en het schenken van vertrouwen aan ouders en wees op de vele voorbeelden uit de artspraktijk waar ondanks de schijnbare medewerking van de ouders en hun wens het kind weer bij zich te hebben, het kind terugkeert naar huis en daar opnieuw mishandeld wordt, soms met de dood of blijvend hersenletsel als gevolg. *Therefore, the bias should be in the favor of the child's safety* (Kempe, 1996:112). Ook de Inspectie Jeugdzorg (2006:4) is, in het jaar van de dood van Savanna, die mening toegedaan als zij schrijft *dat het gangbare beleid van het ondersteunen van ouders in alle gevallen begrensd hoort te worden door de primaire aandacht voor de veiligheid van het kind*.

Bovenstaand is geschetst hoe complex *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* is bij situaties van (mogelijke) kindermishandeling. In de eerste plaats is het een ernstig probleem want het vormt een bedreiging voor de fysieke en emotionele

bestaanszekerheid van een kind, het kan er zelfs dood aan gaan. Het is ook een lastig probleem, een *wicked problem*. In de eerste plaats omdat beleid en praktijk balanceren tussen twee doelen: lijfsbehoud en veiligheid van het kind aan de ene kant en gezinsbehoud en meer in het bijzonder bestendiging en verbetering van de relatie ouder – kind, aan de andere kant. In de tweede plaats omdat er veel onzekerheid en onduidelijkheid is. Dat maakt het balanceren extra moeilijk. Werken aan lijfsbehoud van het kind en aan gezinsbehoud is werken met onzekerheid (Baartman 2013:3). Ondanks het feit dat kindermishandeling zo duidelijk in de aandacht stond en er steeds meer gedragingen onder deze noemer werden gebracht was er in deze tijd veel begrip voor de ouders en koos men een aanpak waarin dwang en drang zoveel mogelijk werden vermeden en waarin mildheid en compassie tegenover ouders de boventoon voerden. Ter illustratie enkele citaten: Een citaat uit een boekje van de Vereniging tegen Kindermishandeling: *Ouders die mishandelen zijn...even vaak gewoon en ongewoon als andere mensen. Men zou hoogstens kunnen zeggen dat zij misschien kwetsbaarder zijn dan anderen; ofwel dat zij ongelukkigerwijze een bijzonder groot aantal kwetsbare plekken hebben* (Evers-Goddard, 1972:2). En uit een ander VKM-boekje: *In eerste instantie zal de rust binnen het gezin hersteld moeten worden. Het is belangrijk dat ouders hun verhaal kunnen doen en hun gevoelens kunnen uiten. De ouders hebben steun en veiligheid nodig. En, zeker in het begin, zal concrete hulp zoals koffie zetten en een hapje koken, het hardst nodig zijn* (Gomis,1984:53). *Alleen als er oog is voor hun behoeften, kunnen ze zelf oog krijgen voor de behoeften van hun kind en de rechtmatigheid er van* (Kempe & Kempe 1978:20).

Het belang van *vraaggericht werken* (Welling, 2003), een thema dat in deze periode nadrukkelijk opkwam, onderstreept dit begrip en deze aandacht voor de ouders. Er moest een omslag gemaakt worden van aanbod naar vraag. Niet langer stonden de opvattingen van de hulpverlener centraal of het zorgaanbod van de organisatie, maar de vraag van de cliënt. Doordat ontevredenheid over de resultaten tegenviel en de vraag haast onbegrensd leek, kwam ook op dit uitgangspunt, vraaggericht werken, langzaam aan kritiek. Uitgaande van de vraag is niet op voorhand duidelijk wanneer de hulpverlening afgesloten kan worden en hoeveel deze gaat kosten. Bovendien was niet duidelijk of de hulp daadwerkelijk zal helpen. In dat kader werd “effectiviteit” een belangrijk begrip en een veel gebruikte term.

5.2.3 Effectiviteit

In 1994 begon de overheid met het project *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. Dit had tot doel een kleinere overheid en meer eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor burgers. De nadruk op eigen verantwoordelijkheid van de burger komt terug in de *Wet Werk en Bijstand* van 2003. Het behandelen van levensproblemen door professionele instanties staat niet langer voorop. Werken en op die manier meedoen in de samenleving komt op de eerste plaats. De *Wet Maatschappelijke Ondersteuning* van 2006 gaat een stap verder. Deze beperkt zich niet tot de eigen

verantwoordelijkheid voor het eigen leven maar spreekt de verwachting uit dat mensen zorgen voor mensen in hun eigen familie of omgeving. Het begrip mantelzorg wordt geïntroduceerd in de wet. De nadruk op marktwerking ontstond vanuit de behoefte de overheidsuitgaven voor de publieke sector terug te dringen. De nadruk op eigen verantwoordelijkheid zou de vraag naar professionele hulp doen afnemen en de resterende professionele hulp die uit gemeenschapsgelden zou worden betaald moest effectief en efficiënt zijn. Er ontstond een toenemende roep vanuit de samenleving naar meer informatie over de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Aanvankelijk was de inzet zelfregulering, instellingen zouden zelf hun kwaliteitssystemen op orde brengen en er voor zorgen dat zij gecertificeerd zijn. Maar dit volstond niet, de overheid koos voor een aanpak waardoor kwaliteitsverschillen tussen instellingen zichtbaar en openbaar gemaakt zouden worden.

Landelijk geldende prestatie-indicatoren, met gelijklopende definities en meetinstrumentarium, zouden een benchmark mogelijk maken. Dit gaf cliënten iets te kiezen en zou instellingen en professionals aansporen tot kwaliteitverbetering. Tenslotte wil niemand het slechtste jongetje uit de klas zijn. Het paradigma van de effectiviteit heeft een plek gekregen binnen het paradigma vraaggericht werken en ook binnen het paradigma veiligheid. Het heeft ertoe geleid dat *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* nadrukkelijk in het teken is komen te staan van *Meten = Weten*, van meetbaarheid en expliciete aantoonbaarheid. Ook de jeugdzorg moest effectief werken. Vanaf de jaren negentig was dit het leidende paradigma. Dit sloot goed aan bij het bedrijfsmatige, marktgerichte denken dat de overheid in de gehele publieke sector doorvoerde onder de noemer New Public Management. Invloedrijke schrijvers zijn Osborne en Gaebler (1993). Zij schrijven over de ondernemende overheid: *it is innovative and imaginative and creative. It takes risks. It turns public functions into moneymakers rather than budgetbusters. It Works with the private sector. It privatizes. It creates Enterprises and revenues generating operations. It is market oriented. It focuses on performance measurement. It rewards merit. It says "Let's make this work", and it is unafraid to dream the great dream.* (Osborne and Gaebler, 1993:18). Het gaat niet meer over het wat, maar over het hoe. De bedrijfsvoering verdringt voor een belangrijk deel de inhoudelijke beleidsvoering (Ringeling en Kickert, 2010:82). *De jeugdhulpverlening moest vooral doelgericht en doelmatig zijn; welke resultaten bereikt de jeugdzorg voor welke jeugdigen tegen welke kosten?* (IPO 1994). Professionaliteit werd synoniem aan *evidence based* werken en andere opvattingen werden gezien als achterhaald, niet wetenschappelijk of niet professioneel. Er werd een *evidence based practice* opgebouwd waarbij interventies werden gebruikt waarvan uit wetenschappelijk onderzoek bekend was dat zij effectief waren. Parallel aan de Diagnose Behandel Combinaties (DBC) uit de gezondheidszorg werd ook in de jeugdzorg lineair geredeneerd in kenmerken van een specifieke doelgroep met daarbij passende specifieke interventies. Specialististen voerden dit programma-integer uit.

Daarnaast werden prestatie-indicatoren geïmplementeerd die *practice based evidence* konden aantonen. Wat levert de praktijk daadwerkelijk aan effect op? In 2006 zijn een viertal kerndoelen voor de sector geformuleerd, geconcretiseerd naar prestatie-indicatoren die meetbaar zijn en waarvoor ook het instrumentarium landelijk werd vastgesteld. Momenteel hanteren de jeugd-ggz, de jeugd- en opvoedhulp en in de toekomst ook de centra voor jeugd en gezin (CJG) resultaatindicatoren².

Het kabinet heeft in het regeerakkoord opgenomen dat de jeugdzorg prestaties transparant zal moeten maken (Bruggen Slaan, 2012). Bij het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) werd een centrale database ingericht waarin de interventies zijn opgenomen op een bepaalde trede van de effectiviteitladder zodat ieder zicht heeft op de wetenschappelijk aangetoonde werkzaamheid. Desondanks stelt Van Yperen (2010) dat het met de effectiviteit van de jeugdzorg zorgelijk is gesteld, of het ontbreekt aan relevante gegevens, of het effect is in de praktijk waarschijnlijk niet heel groot.

Uitkomsten van literatuuronderzoek laten zien dat de verwachtingen en de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan dit beleid van prestatie-indicatoren en publieke *benchmark* vooralsnog niet berusten op sterke wetenschappelijke bewijsvoering (Gezondheidsraad, 2006). Bij individuele professionals is geen stimulans tot kwaliteitverbetering ontdekt na openbaarmaking van prestatiescores. Voor zover gedragsbeïnvloeding is geconstateerd lijkt het niet om kwaliteitverbetering te gaan, maar om vormen van strategisch gedrag zoals het weren van hoogrisico cliënten of het manipuleren van data (Trappenburg, 2005).

Ook voor de verwachting dat cliënten, financiers en doorverwijzers zich in hun keuzegedrag laten leiden door een vergelijking van prestatiescores wordt in het tot nu toe verrichte onderzoek weinig steun gevonden (Gezondheidsraad, 2006:8). Ze lijken daarbij eerder af te gaan op ervaringen van anderen in hun omgeving.

Professionele autonomie staat zeker niet op gespannen voet met publieke verantwoording. In tegendeel, professionele autonomie en professionele verantwoordelijkheid liggen in elkaars verlengde. De handelingsruimte is er voor bedoeld om professionals de gelegenheid te geven hun cliënten zo goed mogelijke zorg te bieden en beperkt zich tot de keuze voor diagnostiek en behandeling. Daarbij mag de samenleving wel van de professionals verwachten dat ze de resultaten ook zichtbaar maken. Professionele verantwoordelijkheid voor resultaten hoort bij professionele autonomie van handelen. Om tot een goede manier van verantwoorden te komen en op de juiste zaken, is het essentieel dat er draagvlak ontstaat en wederzijds vertrouwen tussen overheid, instellingen en de professional. In de Nederlandse artseneed is dit herkenbaar: “ik zal mij open en

² voor een overzicht zie www.nji.nl/prestatieindicatoren

toetsbaar opstellen en ik ken mijn verantwoordelijkheid voor de samenleving” (Commissie Herziening Artseneed, 2003).

De overheid zou kwaliteitsverbetering niet uitsluitend of in de eerste plaats via externe prikkels moeten willen afdwingen, maar de professionals moeten aanspreken op hun intrinsieke motivatie en ze in staat stellen daaraan in hun beroepsuitoefening gestalte te geven. De professional zou het initiatief naar zich toe moeten trekken, niet alleen voor prestatie-indicatoren voor het interne gebruik van kwaliteitsverbetering, maar ook voor het externe gebruik ten behoeve van verantwoording (Gezondheidsraad, 2006:12).

De overheid vindt zelfregulatie op dit vlak te vrijblijvend. Vandaar dat zij prestatie-indicatoren stelt, verplichte rapportage en publieke bekendmaking. De Gezondheidsraad maakt daarbij, vanuit ethisch perspectief, drie kanttekeningen:

Ten eerste is het vanuit ethisch perspectief van belang dat professionals daarmee op een andere manier worden aangesproken. Niet primair op hun intrinsieke motivatie, maar vooral op hun gevoeligheid voor imago en economisch voordeel. In literatuuronderzoek zijn aanwijzingen gevonden voor negatieve effecten op de motivatie en het gedrag van professionals. Daarmee staat veel op het spel, want de kern van hun professionele identiteit wordt bepaald door de oriëntatie op het welzijn van anderen. Erosie daarvan betekent een maatschappelijk verlies dat niet gemakkelijk weer ongedaan te maken valt.

Ten tweede is een risico verbonden aan de nieuwe rol die van de cliënt wordt gevraagd, namelijk die van “kiezende zorgconsument”. Daarmee wordt het moreel ideaal van de zelfbeschikking aangesproken. Uit onderzoek blijkt dat cliënten zich vooralsnog niet als zodanig gedragen, ze laten zich niet door prestatie-indicatoren leiden. Maar belangrijker is de betekenis van de consumentenrol voor de vertrouwensbasis van de hulpverleningsrelatie. Laat die rol nog ruimte voor onderkenning van het feit dat de zorgverlener met zijn specialistische kennis en de cliënt met zijn specifieke behoeften, prioriteiten en ervaringskennis, elkaar nodig hebben om samen uit te kunnen maken welke behandeling of ondersteuning het meest adequate antwoord biedt? Wat betekent het voor het vertrouwen van burgers in *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* als men steeds wordt geconfronteerd met informatie waarin de nadruk lijkt te liggen op falende zorgverleners? (Gezondheidsraad, 2006:10).

Ten derde kan het beleidsuitgangspunt dat kwaliteit meetbaar moet zijn er gemakkelijk toe leiden dat de betrekkelijkheid van prestatie-indicatoren uit het oog verloren wordt. Kwaliteit wil zeggen dat iets beantwoordt aan wat je er van mag verwachten. Wat men van goede zorg mag verwachten is echter niet iets waar alle betrokken het over eens zullen zijn. Wat onder goede zorg wordt verstaan is een zaak van context en perspectief en dus ook van voortdurend debat tussen bij de zorg betrokken partijen. Hun uiteenlopende rollen, verantwoordelijkheden en belangen maken dat door de deelnemers aan dat debat verschillende, deels overlappende maar soms ook conflicterende aspecten van kwaliteit worden benadrukt (Van Herk, 1997). Het kan daarbij gaan om methodische

aspecten van interveniëren, organisatorische aspecten, de relationele dimensie of doelmatigheid. Indicatoren dienen meerdere doelen. De inspectie gebruikt ze voor controle, het management voor het prioriteren en voor de budgetbewaking, de financier wil zich er mee profileren en de patiëntenorganisatie wil haar leden beter informeren.

Van onrechtvaardig gebruik van indicatoren is sprake als professionals worden aangesproken op uitkomsten waarin onvoldoende rekening is gehouden met contextfactoren die zich aan hun invloed onttrekken, bijvoorbeeld van de specifieke cliënt of cliëntpopulatie. Van onevenwichtigheid is sprake als van prestatie-indicatoren de representativiteit onvoldoende hard te maken is. Dan zou alle energie en aandacht uit kunnen gaan naar de verbetering van een meetbaar aspect, zonder dat daarmee de kwaliteit daadwerkelijk verbeterd. Sommige meetbare zaken lenen zich prima als prestatie-indicator en andere zaken niet, terwijl die lastig te meten zaken misschien wel meer bijdragen aan daadwerkelijke kwaliteit. Aandacht voor meetbare zaken kan de aandacht van de essentiële zaken afleiden.

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) is kritisch over meten en beheersen als dominante sturingsfilosofie van de overheid. De Raad waarschuwt voor het gevaar dat prestaties worden gemeten die zonder kennis van de context waarbinnen ze geleverd worden, niet goed te interpreteren zijn. Dat leidt dan wel tot concurrentie op resultaat, maar niet op kwaliteit. Belangrijker nog is het vertrouwensprobleem dat de Raad hier ziet. Zij wijst op het sombere mensbeeld van de achterliggende managementfilosofie, namelijk dat *de praktijk van het menselijk handelen is doortrokken van opportunisme, list en bedrog*. Zulk *geïnstitutioniseerd wantrouwen*, aldus de WRR, zet een perverse cirkelbeweging in gang en bevestigt daarmee zichzelf. Baartman (2013) deed een constatering in dezelfde trant toen hij opmerkte dat *in zo 'n cultuur wantrouwen werkt als een echo. Politici, straks wethouders, wantrouwen managers, managers wantrouwen professionals, professionals wantrouwen de ouders en de ouders wantrouwen de professionals*. En Reinders (2006) zegt als het erover gaat hoe professionals het best te motiveren zijn om tot betere kwaliteit te komen *En de vraag is of dat het best kan door alle leden van de beroepsgroep aan te spreken als "potentiële wanpresteerders"*. *Leidt dat niet tot ondermijning van wat men juist zou moeten zien aan te spreken: de intrinsieke motivatie om goed in je vak te zijn?* De bereidheid van mensen om van zichzelf uit hun werk goed te doen, blijkt een antropologische constante.

Tegelijkertijd blijkt dat deze intrinsieke motivatie gemakkelijk kan worden ondergraven als prestaties afhankelijk gemaakt worden van externe prikkels. Volgens de Duitse managementwetenschapper Sprenger (2005) wordt met de introductie van dergelijke systemen een dynamiek in gang gezet die zijn eigen gelijk bevestigt: naar mate mensen zich meer door externe prikkels laten leiden, is er minder reden om te vertrouwen op hun eigen motivatie. En dus zijn er steeds meer en sterkere prikkels nodig om mensen zover te krijgen dat ze doen wat van hen verlangd wordt. Sturing door externe prikkels leidt tot strategisch gedrag of "innerlijk ontslag". Risicomijding komt voorop te staan, streven naar verbetering en vernieuwing krijgt geen kans (Sprenger, 2005).

Professionals hebben een morele kern die bestaat uit de oriëntatie op het helpen van anderen (Koehn, 1994). Als deze oriëntatie ondermijnd wordt, vervluchtigd ook de gerichtheid op het welzijn van de ander. Met als gevolg morele erosie van de professionele identiteit (Verbrugge, 2005). Als de samenleving niet meer gelooft in het service-ideaal van de professie, wie kan dan verwachten dat professionals er zelf in blijven geloven?

Samenvattend kan geconstateerd worden dat de wens om kosten voor zorg en welzijn terug te dringen, de aandacht richtte op effectiviteit. De aandacht voor effectiviteit sloot aan bij het nuttigheidsdenken: het moest wel iets opleveren en bij de drie kernbegrippen uit het marktdenken: efficiënt, effectief en eenvoudig. Hierdoor ontstond veel belangstelling voor hoe iets georganiseerd wordt en wat het oplevert: toetsbare en meetbare zaken. Bedrijfsvoering werd erg belangrijk en verdrong de inhoudelijke beleidsvoering, “het hoe” kwam in de plaats van “het wat”. Hier kunnen een drietal kritische kanttekeningen bij worden gemaakt.

In de eerste plaats heeft dit een negatief effect op de motivatie en het gedrag van professionals wier professionele identiteit bepaald wordt door de oriëntatie op het welzijn van anderen. In de tweede plaats wordt de cliënt hiermee aangesproken als “kiezende zorgconsument” en is het de vraag in hoeverre dit de samenwerking tussen cliënt en professional, de coproductie die dienstverlening is, in de weg staat. Tot slot bestaat het risico dat de betrekkelijkheid van de indicatoren uit het oog verloren wordt. Bij dienstverlening in zorg en welzijn zijn altijd meerdere actoren betrokken en vaak wordt een indicator gebruikt die slechts voor één van de actoren relevant is. Daarnaast wordt kwaliteit al gauw verward met kwantiteit en worden indicatoren zo geknipt, geschuurd en bewerkt dat ze rechtstreeks door het registratiesysteem opgeleverd kunnen worden maar de essentie van de relevante informatie missen.

De nadruk op meetbare indicatoren fragmenteert en versimpelt daarmee de complexiteit, miskent de verschillende perspectieven en stimuleert wantrouwen. Kortom, het doet in negatieve zin iets met de relaties tussen overheid en instelling, instelling en professional, professional en cliënt omdat het onvoldoende erkenning en vertrouwen geeft aan ervaringskennis, professionaliteit en complexiteit. Of zoals Baartman (2013) zegt: *in een dergelijk cultuur werkt wantrouwen als een echo. Politici, straks wethouders, wantrouwen managers, managers wantrouwen professionals, professionals wantrouwen de ouders en de ouders wantrouwen de professionals*. En dat terwijl het beoogde doel van kostenreductie en eigen verantwoordelijkheid in de verste verte niet is behaald. Zowel het aantal cliënten dat gebruik maakt van professionele zorg als het aantal behandelingen en de totale kosten zijn zeer sterk toegenomen dankzij de marktwerking.

Effectiviteit is van groot belang. Voor de cliënt die recht heeft op de beste hulp, voor de professional die intrinsiek gemotiveerd is kwaliteit te leveren en wil weten of dat gelukt is, voor de financier die gemeenschapsgeld goed moet besteden. Het is dan wel van belang om met

betrokkenen; overheid, professionals en cliënten, te bekijken welke indicatoren er toe doen en op welke wijze verantwoording kan plaatsvinden.

Zoals het thema effectiviteit nu is ingekleurd, stoelt het op “geïnstitutionaliseerd wantrouwen”. Het brengt veel bureaucratie met zich mee, het is maar de vraag wat de zeggingskracht van de opgeleverde informatie is en impliciet is de boodschap “dat het niet deugt”.

5.2.4 Veiligheid

Omdat zich enkele stevige calamiteiten voordeden die veel aandacht kregen van de media en van de politiek luidde dit 2005 een nieuwe periode in waarin de veiligheid van kinderen centraal kwam te staan (Baartman, 2005). Tot schade en schande moest geconstateerd worden waartoe het leidt als bij alle aandacht voor de ouders het kind uit het oog verloren wordt en dit deed de balans flink doorslaan naar de andere kant. Het lijfsbehoud van de kinderen kreeg uitdrukkelijk prioriteit boven gezinsbehoud en de aanpak werd verhard en verzakelijkt.

De aanleiding lag bij enkele unieke calamiteiten zoals de zaak Savanna (2004)³, maar ook bij het toenemend aantal meldingen van slachtoffers van seksueel misbruik, gepleegd door vertegenwoordigers van de Katholieke Kerk, dat in 2010 bekend werd. Dit was aanleiding voor de Bisschoppenconferentie en de Conferentie Nederlandse Religieuzen om onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren en een meldpunt in te richten (Draijer, 2011). De ministers van Jeugd & Gezin en van Justitie zagen hierin voldoende aanleiding om zelf ook een dergelijk onderzoek op te zetten, maar ditmaal gericht op seksueel misbruik van minderjarigen die op gezag van de overheid in instellingen of pleeggezinnen werden geplaatst (Samson, 2012). Beide onderzoeken richtten zich op de periode 1945 – 2010 en tonen aan dat seksueel misbruik regelmatig voorkwam maar ook vooral zeer grote impact had op het leven van de meisjes en jongens die het betrof. Opvoeding in kerkelijke of overheidsinstellingen bood geen vrijwaring voor seksueel misbruik.

In 2007 ging de Reflectie- en Actiegroep Aanpak Kindermishandeling (RAAK) van start. Op de site van het Programmaministerie van Jeugd & Gezin werd dit begeleid met de tekst: *Wie vermoedt dat zijn cliënt op een bepaalde manier zijn kind mishandelt, kan op dat moment beter de held zijn van het kind dan de beschermengel van de volwassene*. De aandacht voor het voorkomen van seksueel misbruik heeft geleid tot een *Meldcode Huiselijk Geweld en Kindermishandeling* met bijbehorende meldplicht. Waar aandacht voor vrouwenmishandeling en kindermishandeling begin jaren zeventig samen opgingen komen deze lijnen nu weer bij elkaar. Tevens is voor alle instellingen een *Kwaliteitskader Voorkomen Seksueel Misbruik in de Jeugdzorg* opgesteld. Dit kwaliteitskader behelst zeer veel concrete normen op het vlak van zorginhoud, organisatie en personeel waar aan voldaan moet worden. Op implementatie van dit uniforme schema wordt via deadlines en landelijke

³ Vrij Nederland 16 oktober 2004. *Waarom moest Savanna sterven? Zeven machteloze kinderrechtvaardigers klagen de hulpverlening aan*. In de zaak Savanna werd de gezinsvoogd van de vermoorde peuter Savanna aangeklaagd wegens dood door schuld. Zij werd door de rechter vrijgesproken.

uitvraag strak gestuurd. De Inspectie Jeugdzorg heeft dit kwaliteitskader tot een van haar prioriteiten gemaakt en ziet toe op de kwaliteit van de uitvoering.

De maatschappelijke kritiek op de *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* is met name gericht op het hanteren van deze complexiteit, door Rosenfeld en Newberger (1977) het hanteren van zowel compassie als controle genoemd. Afhankelijk van de uitkomst van handelen is het verwijt de ene keer dat de professional zich naïef om de tuin laat leiden door de ouders en de andere keer dat hij ongegrond veel te stevig ingrijpt in het privéleven.

De combinatie van het prioriteren van veiligheid met de angst ten onrechte niet in te grijpen heeft de balans niet alleen doen uitslaan in de richting van controle, maar ook doen doorslaan. Geen hulpverlener wil betrokken zijn bij een nieuwe Savannazaak.

Angst en (de behoefte aan) controle stimuleren de neiging om op *safe* te spelen, om houvast te zoeken in protocollen en procedures. Dit kan leiden tot bureaucrativering, tot het ondermijnen van het vertrouwen in andermans professionaliteit en tot wantrouwen tegenover ouders. Een beleid dat veiligheid en controle hoog in het vaandel heeft staan richt al gauw de aandacht vooral op signaleren en melden en verzuimd, zeker in een tijd van beperkte financiële middelen, om te investeren in wat daarna moet komen: hulpverlening aan kinderen en ouders (Munro, 2010).

De nadruk op regelgeving, kwaliteitskader en screeningslijsten die deze paragraaf is genoemd laat zien dat ook in Nederland dit risico bestaat. In paragraaf 5.2.3, waar gesproken wordt over het invoeren van marktprincipes in de zorg, wordt een klimaat geschetst dat deze instrumentele benadering bevordert. De parlementaire *Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg* (2010) constateerde in 2010 een sterke verantwoordingsdruk, indekcultuur en een gebrek aan risicoacceptatie die leiden tot bureaucratische afscherming en schijnveiligheid. De Overheid, aangejaagd door de politiek, is hier, aldus de Werkgroep, mede schuldig aan door de eisen die ze stelt aan de verantwoording van ingrijpende beslissingen en aan scherpere controle na ernstige incidenten. (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010).

Baartman (2013:5) geeft aan dat in zo'n cultuur wantrouwen werkt als een echo. Politici, straks wethouders, wantrouwen managers, managers wantrouwen professionals, professionals wantrouwen de ouders en de ouders wantrouwen de professionals.

Rosenfeld en Newsberger presenteerden de tegengestelde begrippen “compassie en controle” als het hart van de aanpak waarbij zowel recht gedaan wordt aan de ouders als aan het gezin. Omdat het zo complex is om zowel compassie als controle te hanteren adviseren zij om beide taken bij verschillende professionals te leggen. Dit is ook de in Nederland gehanteerde werkwijze waarbij een onderscheid gemaakt is tussen de rol van Bureau Jeugdzorg/ de Voogdijinstelling en die van de zorgaanbieder.

Baartman (2010) heeft kritiek op de tegenstelling die Rosenfeld en Newberger presenteren met de begrippen compassie en controle. Dat wekt de indruk dat ze polen zijn aan weerszijden van een continuüm. Maar dat is volgens Baartman niet zo, de begrippen hebben een eigen dimensie. Compassie staat voor meevoelen, mededogen, meeleven, engagement, bekommernis en zorg. De tegenpool van deze begrippen is niet controle, maar distantie, zakelijkheid, neutraliteit, onverschilligheid. Controle staat voor zaken als grenzen stellen, toezicht houden, handhaven, macht uitoefenen en sancties treffen. En de tegenpool is niet compassie, maar vrij laten, ruimte geven, loslaten en afzijdig houden. Compassie met zijn tegenpool horen bij de dimensie emotionele betrokkenheid. Controle en zijn tegenpool hoort bij de dimensie die de aard van de bemoeienis kleurt, wat doe je binnen die relatie. En omdat compassie en controle niet elkaars tegenpolen zijn, zouden ze ook goed samen moeten kunnen gaan. Compassie én controle, betrokkenheid én grenzen stellen, zorg én toezicht.

Met meevoelen, mededogen, meeleven en bekommernis wordt geprobeerd ouders in hun kwetsbaarheid te ontzien en dat gaat al gauw ten koste van grenzen stellen, toezicht houden en gezag uitoefenen. Maar wie een kind uit het oog verliest, verliest in feite ook een ouder uit het oog. Want wie in zijn bekommernis om een ouder te kort schiet in zorg voor een kind bewijst die ouder een bijzonder slechte dienst (Baartman, 2010)

Bouwkamp (1977:77) schrijft in dit verband over het belang van zowel facilitatieve voorwaarden zoals empathie, respect, warmte en concreetheid als van actie-georiënteerde voorwaarden zoals echtheid, confrontatie en onmiddellijkheid. Pijnenburg (2010:21) schrijft dat cliënten en professionals beide invloed hebben op het hulpverleningsproces en op de uitkomst daarvan. Belangrijk daarbij is of hun interactie gebaseerd is op alliantie: een professionele werkrelatie waarin sprake is van een emotionele band (persoonlijke alliantie) en van overeenstemming over het samenwerkingsdoel en de geëigende aanpak (taakalliantie).

Maar eigen kracht en gezinsbehoud doen de pendel teveel uitslaan richting overschatten van ouders en onderschatten van onveiligheid, terwijl aan de andere kant daadkracht en lijfsbehoud de pendel teveel laten uitslaan richting onderschatting van ouders en overschatting van onveiligheid. Ik zie maar één manier om hem in het veilige midden te houden en dat is door er het gewicht van solidariteit met de ouders aan te hangen. En ook al blijft de pendel bewegen, het gewicht van die solidariteit kan rust geven op de werkvloer en rust in het beleid (Baartman, 2013:8). Solidariteit wijst op engagement met iemand, of met een groep, die tegen de verdrukking in iets moet klaarspelen, in moeilijke situaties zijn werk moet doen en voor wie er weinig of geen mogelijkheden zijn zich aan die situatie te onttrekken. Wat recente cijfers over kindermishandeling laten zien, is dat goede en veilige ouderlijke zorg geen vanzelfsprekendheid is. Ouder zijn zonder een samenleving die solidair met je is, is een onmogelijke opgave (idem). Ook met een ouder bij wie een kind onveilig is kan men zich solidair weten en wel door in de zorg voor de veiligheid van het kind te laten

doorklinken dat je ook met die ouder te doen hebt. Ook die ouder heeft ooit met hoge verwachtingen een geboortekaartje gestuurd en is er vol goede bedoelingen aan begonnen (idem).

Solidariteit kan een goed denkmodel zijn omdat het ons uit de tweespalt haalt van overheid óf burger, terughoudendheid betrachten óf betrokkenheid tonen.

Deze redenering wordt ondersteund door het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind waarin is bepaald dat de overheid ouders passende bijstand moet verlenen bij het vervullen van hun ouderlijke taak. Solidariteit hoort de grondtoon te zijn in alles wat de overheid produceert aan beleidsnota's en memories van toelichting, ook, of juist dan, als het over ouders gaat die meer dan gewone steun nodig hebben.

Dit plaatst de transitie naar gemeenten in een bepaald licht. De Jeugdwet (2014) geeft aan dat *ouders en jeugdigen eerstverantwoordelijk zijn. Zij zijn het vertrekpunt van de hulp en ondersteuning en coördineren hun eigen (hulpverlenings)proces* aldus de Memorie van Toelichting (pag.17). Het begrip eigen kracht komt in de Memorie maar liefst 43 keer voor. Wantrouwen tegenover ouders is onverenigbaar met *het uitgangspunt van de eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders*(pag. 15). En dit uitgangspunt, vertrouwen op de eigen kracht van ouders, is weer onverenigbaar met een wantrouwen tegen professionals die zich uit in regelzucht en regeldruk. Hoe sterker de politiek en de overheid gevoelens van onzekerheid en angst om te falen aanwakkeren, hoe meer ze zichzelf in de weg zit bij het aansturen op eigen kracht. Dat geldt zowel de gezinnen als de professionals.

5.2.5 Samenvatting handelen overheid in het kader van kindermishandeling

Uit het onderzoek naar de rol van de overheid bij de aanpak van kindermishandeling blijkt dat deze zeer groot is en nog steeds toeneemt. Tot 1972 deed slechts het maatschappelijk belang er toe en werden verwaarloosde kinderen als boefjes gezien die aangepast moesten worden. Vanaf dat moment werd aan het gezin veel waarde toegekend en verschoof de aandacht van verwaarlozing en maatschappelijke aanpassing naar het belang van een emotionele band tussen de ouders en het kind en kindermishandeling. De overheid worstelt daarbij tussen enerzijds haar ideologie om het gezin als een privésfeer te zien waarbinnen de opvoeding plaatsvindt en waar zij zich verre van dient te houden en anderzijds haar betrokkenheid met het kind vanuit de wetenschap dat verkeerde opvoeding heel schadelijke gevolgen kan hebben voor het kind en voor de samenleving. De spanning tussen zorg voor de veiligheid van het kind en het schenken van vertrouwen aan ouders heeft de overheid opgelost door het begrip kindermishandeling sterk op te rekken waardoor heel veel gedragingen van ouders daaronder zijn komen te vallen. Kindermishandeling legitimeert overheidsingrijpen. Tussen 1972 en 2005 heeft het belang van het gezin geprevaleerd boven dat van het kind. Ouders werd primair het voordeel van de twijfel gegeven waardoor het belang van het kind buiten beeld raakte. De brede definitie van kindermishandeling zorgde ervoor dat de specifieke mishandeling buiten beeld raakte. Alle inzet was er op gericht kinderen thuis te laten opgroeien.

Vanaf 2005 is deze balans volledig omgedraaid. Ernstige calamiteiten hebben ervoor gezorgd dat het belang van het kind op veilig opgroeien centraal is komen te staan. Dit is ten koste gegaan van begrip voor de ouders. Baartman geeft aan dat in zo'n cultuur wantrouwen werkt als een echo. Politici, straks wethouders, wantrouwen managers, managers wantrouwen professionals, professionals wantrouwen de ouders en de ouders wantrouwen de professionals.

Zorgethiek wijst op het gevaar de werkelijkheid te reduceren waardoor bepaalde belangen en verantwoordelijkheden buiten beeld raken. Bovenstaand blijkt dat dit steeds gebeurt. Er wordt gekozen voor de overheid, voor de ouders, of voor het kind.

Terwijl uit het onderzoek ook is gebleken en vooral Baartman heeft daar over geschreven, dat het opvoeden van kinderen inhoudt dat met veel onzekerheden moet worden gewerkt. Veel is niet helemaal duidelijk en de effecten van handelen zijn ook niet helemaal voorspelbaar. Doordat de balans de ene keer geheel links en de andere keer geheel rechts ligt, blijft steeds de andere kant van de werkelijkheid buiten beeld. Op dit moment is een belangrijk effect van dit beleid dat zowel ouders als professionals bang zijn. Ouders zijn bang dat hun kind uit huis gehaald wordt en professionals zijn bang dat zij hun boekhouding niet op orde hebben en verschuilen zich achter protocollen, screeningslijsten, dossieropbouw.

Nadat is bekeken hoe de overheid zich heeft verhouden tot het thema kindermishandeling, wordt bekeken hoe zij dat doet ten aanzien van het thema opvoedondersteuning. Hoek (2008) heeft daartoe beleidsteksten geanalyseerd uit de periode 1979-2002 en komt op nog drie andere paradigma's: het ontplooiingsverhaal, het gelijke kansenverhaal en het controleverhaal. In de volgende paragraaf wordt geschetst welke accenten de overheid daarin heeft gelegd en wat dit betekende voor de verdeling van verantwoordelijkheden.

5.3 Wisselende paradigma's vanuit het perspectief opvoedingsondersteuning

Zoals al genoemd, werd in de beleidsbrief "Maatschappelijke positie en de functie van het gezin" (1996) een nieuwe definitie van het gezin geformuleerd: *elk leefverband van een of meer volwassenen die verantwoordelijkheid dragen voor de verzorging en opvoeding van een of meer kinderen*. In deze beleidsbrief is een normatief drieluik voor de relatie overheid – gezin aangebracht. Centraal staat de opvoedingsvrijheid voor de ouders en deze wordt aan de ene kant beperkt door het belang van de samenleving en aan de andere kant door het belang van het kind. De centrale norm "opvoedingsvrijheid voor de ouders" verklaart de terughoudendheid van de overheid. De enige legitimatie voor bemoeienis ligt bij het belang van de samenleving en het belang van het kind. Dit toont zich in het beleid voor opvoedingsondersteuning.

Hoek (2008) onderzocht welke invloed dit spanningsveld tussen betrokkenheid en terughoudendheid heeft gehad op de ideevorming over wenselijke zorg en de verdeling van verantwoordelijkheden in

het beleid opvoedingsondersteuning 1979-2002. Hoe wordt in beleidsteksten gekeken naar opvoeden, ouderschap en ondersteuning? In vier verschillende Kamerstukken bleken de volgende vier verhalen.

5.3.1 Ontplooiing

Het begrip “ouderondersteuning”, de woorden “steun aan ouders”, e.d. worden vanaf 1975 gebruikt. De nota *Opvoeding ondersteund. Beleidsadvies over de maatschappelijke medeverantwoordelijkheid voor jonge kinderen* van de Raad voor het Jeugdbeleid (1986) kan als een doorbraak van het concept opvoedingsondersteuning worden gezien. Het is het eerste rapport op het gebied van opvoedingsondersteuning en introduceerde voor het eerst deze term. Voor die tijd sprak men van opvoedingsvoorlichting.

In deze nota staat het ontplooiingsverhaal centraal met ouders als doelgroep. Deze visie valt in dezelfde periode die eerder is aangeduid als *Family Preservation*. Isolement van ouders wordt als het probleem gezien. Ouders willen zich persoonlijk ontplooiën, participeren in de samenleving en verantwoordelijke ouders zijn en persoonlijke ontwikkeling wordt gezien als voorwaarde voor verantwoord ouderschap. *De Raad gaat er van uit dat mensen moeten kunnen kiezen voor kinderen zonder het gevaar te lopen in een maatschappelijk isolement te raken. Het gaat om het creëren van een kindvriendelijke samenleving waarin de zorg voor kinderen niet alleen neerkomt op de schouders van diegene die direct verantwoordelijk zijn* (Raad voor het Jeugdbeleid, 1986:5)

Enerzijds is de gezinspraktijk veel complexer geworden door een heel grote mate van pluriformiteit. Individuele gezinsleden staan centraal met ieder hun eigen wensen, belangen en verlangens en het aantal betrokkenen is dankzij het toenemende aantal echtscheidingen zeer sterk toegenomen. Anderzijds is er een gebrek aan een informeel ondersteunend netwerk, onder meer omdat mensen veel mobieler zijn en hun leven zich afspeelt in diverse leefsfere die ver uit elkaar kunnen liggen. De Raad is van mening dat de ouders niet zelf de veroorzakers zijn van hun eigen isolement. Het maatschappelijk isolement wordt beschreven als een maatschappelijk gegeven en betreft zowel de moeizame combinatie van ouderschap met andere maatschappelijke verantwoordelijkheden als een gebrek aan een informeel steunend netwerk. Ondermeer zou dit leiden tot opvoedingsonzekerheid bij jonge ouders.

De Raad pleit voor een nieuwe invulling van de rol van de overheid. Tot dan toe zag de overheid de ouders als eerstverantwoordelijke waar zij zich niet mee moest bemoeien totdat maatschappelijke of kindbelangen in het geding waren. De Raad adviseert dat de overheid medeverantwoordelijkheid neemt door zich dienstverlenend aan alle ouders op te stellen. Ouders zijn verantwoordelijk voor hun kinderen maar moeten wel ondersteund worden zodat ze hun taak als ouder goed op zich kunnen nemen. Dit geldt alle ouders omdat de vraag naar opvoedondersteuning algemeen is. Hiermee wordt het beeld gecreëerd van een wenselijke samenleving waarin de zorg voor kinderen niet alleen neerkomt op de schouders van degene die direct verantwoordelijk zijn. Ouders moeten

ondersteund worden door een netwerk aan ouderschapsvoorzieningen zoals pedagogische opvoedingsondersteuning en voorzieningen die gedeeld zorgend ouderschap, ouderschap ingevuld door meerdere volwassenen in het gezin, mogelijk maken zoals ouderschapsverlof, deeltijdwerk, voldoende kinderopvang, kinderbijslag.

Het voorstel van de Raad is op vier uitgangspunten gebaseerd:

- Voorwaarden scheppen voor verantwoord ouderschap

Persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke participatie worden gezien als voorwaarden voor goed ouderschap. Dit vergt voorzieningen in de vorm van emotionele en financiële hulpbronnen die de ouders hiertoe in de gelegenheid stelen. Dan zijn zij vervolgens in staat om het belang van het kind centraal te stellen. Hier komt een relationeel mensbeeld naar voren; kinderen zijn voor hun ontwikkeling en ontplooiing afhankelijk van de hulpbronnen die hun ouders hen al dan niet kunnen bieden. Van ouders wordt primair een stabiele, affectieve relatie verwacht.

- Een kindvriendelijke samenleving creëren

Kinderen hebben, aldus de Raad, door hun afhankelijkheid en onmondigheid een marginale positie. Omdat de samenleving een eigen verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van al haar leden en belang heeft bij het goed opgroeien van nieuwe generaties, heeft de samenleving een eigen taak in het ondersteunen van de groei naar zelfstandigheid. Hieruit blijkt de gedeelde verantwoordelijkheid voor kinderen. Bij het vorige punt ging het vooral om de noodzaak kinderen niet te remmen in hun ontwikkeling, hier gaat het over extra stimuleren van deze ontwikkeling.

- Gelijke behandeling bevorderen

De Raad vindt dat kinderen gelijke rechten zouden moeten hebben als volwassenen en slechts op grond van onbekwaamheid vanwege de leeftijd beperkt worden in hun zelfstandigheid en gelijkheid. Dit motief draagt vooral bij aan de emancipatie en bescherming van kinderen en dit legitimeert publieke steun. Zowel emancipatie als het recht van kwetsbaren op bescherming is hier aan de orde. Naast de nadruk op rechten doet de Raad ook het voorstel om de kring van verantwoordelijken bij de opvoeding te vergroten. Ouders zouden zo gauw sprake is van machtsmisbruik, daar op aangesproken moeten worden. Omdat kinderen dat zelf niet altijd kunnen, pleit zij voor “peetouderschap”. Het opvoedingsnetwerk van ouders wordt daarmee versterkt.

Kindermishandeling wordt gezien als een uiting van onmacht en het isolement van ouders en kind zou hier doorbroken moeten worden. Ook hier heeft een “peetouder” een functie.

- Voorwaarden scheppen voor groei naar zelfstandigheid

“Groei naar zelfstandigheid is een proces van participeren en integreren in de samenleving. De jeugdige moet de gelegenheid krijgen om op verschillende levensterreinen een zelfstandige positie te bereiken en zelf te kiezen voor persoonlijke relaties en vormen van medeverantwoordelijkheid voor de samenleving” (1986:23). Hier staat de groei naar relationele zelfstandigheid centraal, de zelfstandigheid om relaties en daaraan verbonden verantwoordelijkheden aan te gaan. Die

ontwikkeling verloopt gefaseerd en dient rekening te houden met inzichten uit de ontwikkelingspsychologie. De Raad heeft kritiek op bestaande voorzieningen die vaak als te betuttelend worden ervaren. Het accent ligt te vaak op normatieve adviezen zonder dat ondersteuning wordt ervaren. Dit kan een averechts effect hebben aldus de Raad, indien de afhankelijkheid en onzekerheid van de ouders wordt versterkt. Wenselijke zorg wordt geconstrueerd als een overgangsproces van afhankelijkheid naar relationele zelfstandigheid. Het grote aantal specialisten heeft vaak een tegengesteld effect want draagt het risico in zich dat onzekerheid en afhankelijkheid toenemen.

Door opvoedingsondersteuning te beschouwen als heel normaal, op iedere ouder van toepassing, dient zich de vraag aan of de overheid betrokken mag raken bij de opvoedpraktijk in de thuissituatie. De Raad zegt daarover het volgende: *Wanneer in Nederland wordt gepleit voor een grotere betrokkenheid van de overheid bij het welzijn van jonge kinderen wordt er doorgaans verontrust gereageerd: wordt hier soms een pleidooi gehouden voor staatsopvoeding? (1986: 41)Dat de meningen vanuit politiek-ideologisch oogpunt uiteenlopen zodra de positie van kleine kinderen in het geding komt, is bekend. De Raad wil niet meedoen aan scherpslijperijen om de klok terug te draaien dan wel vooruit te zetten. Belangrijker is het vinden van een antwoord op de vraag hoe inhoud te geven aan een eigentijds beleid dat in het belang is van de kinderen, de ouders en de samenleving*(Raad voor het jeugdbeleid 1986:1).

Overheidsbetrokkenheid is in principe onwenselijk normatief en bevoogdend, aldus de Raad (1986). De vele veranderingen in de samenleving vragen een aangepast, hedendaags beleid. In dit beleid is een persoonsgerichte opvoeding het doel. Daarin worden de belangen van kinderen expliciet geformuleerd en worden de behoeften van ouders als uitgangspunt genomen. Kinderen zijn niet de directe doelgroep maar wel het onderwerp van ondersteunend beleid. De Raad pleit voor uitbreiding van overheidstaken waarbij het spanningsveld tussen zorg en bevoogding op drie niveaus wordt opgelost. De verantwoordelijkheden zijn als volgt belegd: De rol van de overheid wordt dienstverlenend; zij reageert op vragen van ouders en anders niet. De rol van de zorginstellingen is ook dienstverlenend, ook zij dienen adequaat te reageren op vragen van de ouders. Van ouders wordt verwacht dat zij door vragen te stellen afdwingen dat zorginstellingen de juiste zorg leveren en dat zij daarmee de bevoogdende en afhankelijkheidsbevorderende overheid beteugelen. Het paradigma “Vraaggericht Werken” komt hier nadrukkelijk naar voren. De oplossing ligt in de handen van de ouders; zij zijn mensen met een vraag en in het aanbod van de zorginstellingen staat deze vraag centraal.

5.3.2 Gelijke Kansen

In het kader van het minderhedenbeleid klinkt een heel ander geluid. Opvoedingsondersteuning heeft in het minderhedenbeleid bijzondere aandacht gekregen omdat allochtone ouders hun kinderen

niet goed zouden kunnen begeleiden bij hun schoolloopbaan. Achterstand van de tweede generatie allochtonen wordt als het probleem gezien. Ouders worden beschreven als mogelijk falende opvoeders want de jeugdigen worden niet opgevoed tot deelname aan onze samenleving. Dit vormt de legitimatie voor de overheid om in voorschoolse opvang en peuterspeelzalen een deel van de opvoedkundige taken van de ouders over te nemen: allochtone kinderen moeten gelijke kansen krijgen als autochtone. De overheid vormt een oordeel over de kwaliteit van het gezinsleven en grijpt vervolgens in op de opvoeding.

De oorsprong voor het gelijke kansenverhaal ligt bij de ontwikkeling van het gecoördineerd minderhedenbeleid eind jaren zeventig. In de nota Minderhedenbeleid (1983) wordt beschreven dat het minderhedenbeleid de mogelijkheden moet ontwikkelen die de gelijkwaardigheid en gelijkwaardige ontplooiingskansen van alle ingezetenen vanzelfsprekend maakt. Dit sluit aan op de opmerking die bij *Family Preservation* werd gemaakt over het parallel oplopen van aandacht voor vrouwenmishandeling en kindermishandeling. Vrouwen en jeugdigen vormen aparte thema's en bij maatregelen voor jongeren wordt gemeld dat het belangrijk is dat jeugdigen uit minderheidsgroepen de kleuterschool bezoeken. Er vindt gerichte voorlichting plaats in het kader van onderwijsvoorrangsbeleid. Met het regeringsadvies Allochtonenbeleid (1990) verschuift de aandacht van minderhedenbeleid naar allochtonenbeleid en wordt gekozen voor investering in vroeg-, voor- en naschoolse voorzieningen.

Midden jaren negentig verschuift de aandacht van gezinsgerichte ontwikkelingsstimuleringsprogramma's naar centrumgerichte programma's. In de gezinsgerichte programma's worden moeders in de thuissituatie bezocht en aangesproken op de omgang met hun kinderen. In de centrumgerichte programma's vindt de stimulering van de kinderen plaats in een professionele setting buiten de thuissituatie van de kinderen. Daarmee verschuift de aandacht van opvoeding door de ouders naar opvoeding door de professionals en dit past bij de opvatting dat het niet meer louter om een individueel probleem gaat maar om een maatschappelijk probleem. Aanvankelijk staat de aandacht in het teken van individuele gevolgen van migratie met een breed scala aan mogelijke oorzaken voor de achterstandspositie, variërend van de slechte financieel-economische positie die van invloed is op de woon- en leefsituatie en een andere culturele en religieuze achtergrond, tot geen kennis van het Nederlandse onderwijssysteem en maatschappelijk isolement vanwege taalproblemen.

Maar in de nota Jeugdige Minderheden (1989:9) wordt gesproken over het ontstaan van een *etnische onderklasse* en *voelen de meeste hulpverleners zich onthand om deze categorie te kunnen helpen*. Hiermee ontstaat een kentering omdat de aandacht verplaatst wordt van de individuele gevolgen van maatschappelijke achterstand naar de maatschappelijke gevolgen. Ook hier wordt opvoeding gezien als probleem en als oplossing, maar worden ouders gediskwalificeerd. Maatschappelijke participatie en de dreigende risico's als dit onvoldoende lukt, legitimeert de overheid om in te grijpen.

Als we kijken naar het drieluik blijkt dat de centrale waarde, opvoedingsvrijheid, in het gelijke kansen verhaal buiten beeld is. Opvoedingsondersteuning maakt dat sommige gezinspraktijken minder privé zijn dan andere. Vooral gezinspraktijken van lageropgeleide allochtone en autochtone ouders krijgen ongevraagd te maken met opvoedingsondersteuning. De opvoeding wordt beoordeeld aan de hand van ideeën over een wenselijke opvoedpraktijk voor peuters en kleuters, die vervolgens als norm gaan werken. Deze denkbeelden zijn in het gelijke kansenverhaal verbonden met klasse en etniciteit.

De overheid verschuift haar oordelende taak en het overbrengen van een wenselijke opvoedpraktijk steeds meer naar deskundigen. Zij moeten signaleren, motiveren en doorverwijzen. De hulpverleners van het consultatiebureau zijn de deskundigen die de ontwikkelingsachterstanden signaleren en de peuterscholen veranderen in voorscholen waar de schoolse ontwikkeling wordt gestimuleerd. Het ontplooiingsideaal uit de jaren zeventig maakt plaats voor het zelfstandigheidideaal van de jaren tachtig waarbij zelfstandigheid tot uitdrukking komt in maatschappelijke participatie en de sleutel tot maatschappelijke participatie ligt bij de arbeidsmarkt zodat een eigen inkomen verdiend kan worden. Zo staan opvoeding en het opvoedingsideaal nadrukkelijk in dienst van de wenselijke samenleving en zelfstandig, zelfredzaam, economisch onafhankelijk burgerschap.

5.3.3 Preventie

In het *Meerjarenprogramma Jeugdbeleid* (1988) wordt preventiebeleid gedefinieerd als: *het bevorderen van intersectorale activiteiten gericht op het bij bepaalde categorieën voorkomen, verminderen of opheffen van problemen of stoornissen van lichamelijke, geestelijke, sociale of pedagogische aard die hun ontwikkeling naar volwassenheid ongunstig kunnen beïnvloeden.* Uit deze definitie blijkt dat preventie niet iedereen geldt, maar is voorbehouden aan bepaalde groepen. Preventie is prioriteit in de welzijnsnota *Welzijnsbeleid in de jaren negentig: samen werken langs nieuwe wegen* (1992): *versterken en handhaven van onafhankelijkheid is de hoofddoelstelling voor het welzijnsbeleid van de jaren negentig.... Voorkomen moet worden dat mensen in een neerwaartse spiraal van marginalisering en minderheidsvorming terecht komen en uiteindelijk belanden in een uitzichtloze situatie.* Die uitzichtloze situatie wordt beschreven als sociaal isolement en grote afhankelijkheid van allerlei voorzieningen. Marginaliseringsprocessen kunnen doorbroken worden *door de vitale vermogens van mensen te activeren, door maatschappelijke participatie te stimuleren en integratie te bevorderen.*

Het laat zien dat de omslag gemaakt wordt van zelfontplooiing naar zelfstandigheid en van curatief naar preventief. Bezuinigingen op de overheidsuitgaven stimuleerden dit beleid. Het *Meerjarenprogramma Jeugdbeleid* (1988) past met haar zo-zo-zo beleid geheel in deze lijn. Dit programma legt de nadruk op toegankelijke hulpverlening die zo dicht mogelijk bij de doelgroep geboden wordt, zo vroegtijdig mogelijk plaatsvindt en die bij voorkeur een zo licht mogelijk

karakter heeft. Er wordt effectieve samenwerking nagestreefd tussen voorzieningen op alle niveaus waaronder de preventieve voorzieningen. Ook hier zijn de noodzakelijke bezuinigingen mede aanleiding voor dit beleid.

Niet achterstand in taalvaardigheid of ontwikkeling, maar de mogelijke toekomstige gedragsproblemen van jongeren vormen de aanleiding voor opvoedingsondersteuning. Jongeren worden omschreven als personen die (in de toekomst) mogelijk zelf maatschappelijke problemen kunnen veroorzaken zoals criminaliteit of overlast. Deze persoonlijke en maatschappelijke problemen worden benoemd als uitval. In het publieke discours verplaatst de beleidsaandacht zich van de individuele gevolgen van opgroeien onder bedreigende omstandigheden, het belang van het kind, naar de negatieve maatschappelijke gevolgen van de uitval van jongeren, het belang van de samenleving. Betrokkenheid van de overheid is gelegitimeerd met een verwijzing naar mogelijke grote problemen in de toekomst. Investerings in de zorg worden gerechtvaardigd met een verwijzing naar het toekomstig maatschappelijk belang.

Jongeren hebben problemen of ze geven problemen. En er zijn gezinnen die daar het hoofd aan kunnen bieden en gezinnen die dat niet lukt. *Het gaat daarbij om categorieën gezinnen met overeenkomstige maatschappelijke kenmerken; de zogenoemde risicogroepen. Een groot aantal gezinnen wordt als risicogroep gekenmerkt. Dit zijn achtergestelden zoals onder meer multiprobleemgezinnen, mensen die behoren tot de lagere sociaaleconomische klassen, mensen met een laag inkomen of zonder werk; een aanzienlijk deel van de mensen die behoren tot minderheidsgroepen; jeugdigen van alleenstaande ouders en uit grote gezinnen; ouders en jeugdigen die ingrijpende gebeurtenissen hebben meegemaakt en kinderen van wie de ouder eerder langdurig (residentiële) hulpverlening heeft gekregen (Opvoedingssteun op maat, 1992:17).*

Er is een opeenstapeling van kindkenmerken, ouderkenmerken en omgevingskenmerken die een te grote draaglast kunnen vormen voor de draagkracht van de opvoeder en het kind.

Men constateert niet alleen dat ouders een toenemende vraag hebben naar ondersteuning, maar ook dat uitbreiding van curatieve hulp, afgestemd op de uitbreidende vraag, vanuit het oogpunt van welzijn niet wenselijk is, en financieel niet haalbaar. *Er zal een ommekeer moeten plaatsvinden in de visie op hulpverlening, zowel bij de hulpverleners als bij de gebruikers van zorg (Opvoedingssteun op maat, 1992:6).* Het uitgangspunt van de preventieve hulpverlening is de zorgafhankelijkheid te verminderen en de zelfredzaamheid te vergroten. *Voor de vele kinderen die opgroeien onder bedreigde omstandigheden biedt een nieuwe visie van waaruit het aanbod wordt geboden perspectief. Het is succesvol om jeugdigen en ouders te stimuleren en toe te rusten zelf het heft in eigen hand te nemen om positieve veranderingen teweeg te brengen. Daarbij moeten niet zozeer de problemen, maar de mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders centraal worden gesteld (Opvoedingssteun op maat, 1992:8).*

In de jaren tachtig gold breed de opvatting dat zorg afhankelijkheid bevordert in plaats van zelfstandigheid. De Raad voor het Jeugdbeleid (1986) echter legde een heel ander verband. Volgens haar is effectieve zorg afhankelijk van de inhoud van de zorg. Met de opdracht dienstverlenend te zijn en te reageren op vragen van ouders, konden ouders de bevoogdende en afhankelijkheidsbevorderende overheid beteugelen.

Deze vraaggerichte benadering, de ultieme vorm van instemming met externe betrokkenheid bij de gezinspraktijk, stemt niet overeen met het profiel dat van de doelgroep wordt geschetst. Het probleem wordt in verband gebracht met overbelaste gezinnen en de legitimatie voor overheidsingrijpen komt voort uit de motivatie de kinderen te beschermen en te begeleiden. De overbelaste gezinnen hebben beperkte probleemoplossende vaardigheden. Ze herkennen de problemen niet en zijn niet gemotiveerd voor professionele hulp en wantrouwend vanwege vaak eerdere teleurstellende ervaringen. Het lijkt voor deze groep ouders een onmogelijke taak om via het formuleren van hun vraag de bevoogdende overheid op een afstand te houden.

Het dilemma of wel/niet ingegrepen mag worden in de privésfeer van het gezin wordt niet uitgewerkt omdat de opvoedingsondersteuning wordt gepresenteerd als een antwoord op vragen van de ouders. De overheid wordt gepresenteerd als dienstverlenend terwijl er in feite sprake is van een overheid die handelt vanuit een “mogelijk toekomstig!” maatschappelijk belang. De professionals krijgen een paradoxale opdracht mee, ze moeten vraaggericht werken en aansluiten op de vraag van de ouders én tegelijkertijd onbereikbare en geïsoleerde gezinnen interesseren voor het hulpaanbod (*outreaching* en vasthoudend). De overheid maakt een oordeel over de kwaliteit van het gezinsleven en grijpt op basis daarvan in.

5.3.4 Controle

In de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* (1996) is ook een bijdrage geleverd door het Ministerie van Justitie. Daarmee heeft Justitie voor het eerst een opvatting over opvoedondersteuning. Opvoedondersteuning is begin jaren negentig een beleidsmiddel in opkomst. Zoals al eerder opgemerkt werd opvoeding gezien als deel van het probleem, maar ook van de oplossing van verschillende maatschappelijke kwesties. Het Ministerie van Justitie sluit hier op aan en beargumenteert vroegtijdige betrokkenheid bij gezinspraktijken vanuit de behoefte controle te krijgen op de stijgende jeugdcriminaliteit.

Junger-Tas (1996:10) stelt dat de preventieprogramma's niet alleen op jeugdigen gericht moeten zijn, maar ook op ouders omdat opvoedvaardigheden van ouders doorslaggevend zijn voor een goede, pro-sociale ontwikkeling van het kind. Ten aanzien van de ethiek van het ongevraagd benaderen van kinderen en gezinnen met een voorstel tot behandeling, stelt zij dat dit mogelijk tot stigmatisering en vervolgens verzet kan leiden. Daarom is zij voorstander van een wijkgerichte benadering, niet met als aanleiding criminaliteitspreventie, maar een betere toekomst voor het kind. Door een aanpak op een hele wijk te richten worden geen specifieke kinderen of gezinnen

aangewezen als crimineel en zullen zij toch profiteren van de verbeteringen die in de wijk worden doorgevoerd. De aanpak beperkt zich daarmee niet tot de competenties van de ouder en van het kind, maar richt zich ook op het verbeteren van de sociale omgeving van het kind.

In het rapport *Opvoedingsondersteuning en Ontwikkelingsstimulering* (1998:3) worden fragmenten van drie beleidsverhalen met elkaar verweven. Het handelt over preventie van leer- en gedragsproblemen (preventieverhaal), het bestrijden en voorkomen van onderwijsachterstand (gelijke kansen verhaal) en voorkomen van jeugdcriminaliteit (controleverhaal).

In het preventieverhaal en het gelijke kansenverhaal verschoof het beleidsprobleem van een individueel probleem naar een maatschappelijk probleem. In het controleverhaal komt daar sociale dreiging bij. De doelgroepen van het preventieverhaal en het gelijke kansenverhaal staan als het ware op een escalatieladder en kunnen eenvoudig verworden tot de doelgroep van het controleverhaal als voor hen geen verbetering optreedt. (Dreigend) voortijdig schoolverlaters, jeugdigen in multi-probleem situaties en jeugdige delinquenten worden zo over één kam geschoren met een gelijksoortig probleem: hun opvoeding. Alle legitimatie voor de overheid om in te grijpen, aldus de overheid.

Het Ministerie van Justitie ziet drie manieren waarop opvoedingsondersteuning kan worden ingezet (*Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning*, 2000:5). Er is een vrijwillig aanbod, een drang- en een dwangvariant. Bij het vrijwillige aanbod kunnen ouders zonder juridische consequenties het aanbod weigeren. Bij de drangvariant is er een zogenaamd *outreaching* aanbod waarbij politie, justitie en hulpverleningsinstanties ouders actief benaderen. In een gesprek wordt naar hun behoeften gekeken en wordt aangedrongen op het aanvaarden van het ondersteuningsaanbod. De acceptatie is vrijwillig, er zijn geen juridische consequenties verbonden aan een afwijzing van het aanbod. Het kan wel leiden tot herhaald huisbezoek om de situatie nog eens te bespreken, of tot de dreiging dat bij een volgend politiecontact melding wordt gedaan bij de Raad voor de Kinderbescherming. De dwangvariant heeft wel juridische gevolgen, dan wordt de Kinderrechter om een civiele kinderschermingsmaatregel gevraagd.

Dit niet-vrijblijvende aanbod opvoedingsondersteuning betekent een trendbreuk in het debat. Het is een pleidooi voor meer dwingende betrokkenheid van de overheid bij de opvoeding van kinderen. Niet vanuit bescherming van het kind zoals bij het gelijke kansenverhaal en het preventieverhaal, maar vanuit een mogelijke toekomstige bedreiging van de samenleving.

Daarmee zijn we weer min of meer aangeland bij de start eind negentiende eeuw. Verwaarloosde jeugdigen worden in de eerste plaats als boefjes gezien die heropgevoed moeten worden willen ze passen in onze samenleving. Voor het eerst sinds 1970 is weer sprake van een dwingende overheid.

5.3.5 Samenvatting handelen overheid in het kader van opvoedondersteuning

Van de vier beleidsverhalen gaan er drie over overheidsingrijpen omdat de overheid vindt dat het belang van het kind of het belang van de samenleving in het geding is.

Het gewone ouderschap blijft onderbelicht, dit wordt als iets vanzelfsprekends gepresenteerd, de overheid gaat er als een vanzelfsprekendheid van uit dat ouders hun kinderen tot goed aangepaste burgers opvoeden. Tegelijkertijd is deze normale opvoeding niet gethematiseerd en uitgewerkt. Ideeëvorming over de gewone opvoeding is niet van de grond gekomen en de stem van ouders ontbreekt in het debat. De overheid is erg terughoudend om dit normatieve thema, dat de vrijheid van het gezin betreft, te bespreken en wijst er op dat al te openlijk spreken over opvoeding, gezin en gezinsbeleid onwenselijk is. Daardoor blijft dit impliciet. Opvoedingsvrijheid is de centrale norm maar het minst uitgewerkt. Zorgethiek pleit voor het concretiseren van deze normale opvoedpraktijk met ervaringsdeskundigen zodat van daaruit verantwoordelijkheid genomen kan worden.

De Raad voor het Jeugdbeleid doet in *Jeugdbeleid voor gelijkheid en groei* (1986) een advies aan de overheid om beleid te maken gericht op alle ouders en alle jeugdigen omdat het hebben van kinderen op zich al voldoende reden is om ondersteuning te krijgen van de overheid. Tenslotte is het goed opgroeien van kinderen in ons aller belang. In dit verhaal staat ontplooiing, van ouders en via hen van kinderen, centraal.

In het *ontplooiingsverhaal* dat de Raad schetst (1986) worden ouders centraal gesteld omdat zij een belangrijke taak hebben in de opvoeding van hun kinderen. Dat lukt hen alleen goed, zo is de opvatting, als de overheid zich medeverantwoordelijk toont en dienstverlenend opstelt. De zorg voor kinderen mag niet alleen neerkomen op de schouders van degene die direct verantwoordelijk zijn, ten slotte is goede opvoeding in ons aller belang. Dit geldt alle ouders omdat de vraag naar opvoedondersteuning algemeen is. Wenselijke zorg wordt geconstrueerd als een overgangsproces van afhankelijkheid naar relationele zelfstandigheid. Het grote aantal specialisten heeft vaak een tegengesteld effect want draagt het risico in zich dat onzekerheid en afhankelijkheid toenemen. Bestaande voorzieningen worden vaak als te betuttelend ervaren en het accent ligt te vaak op normatieve adviezen zonder dat ondersteuning wordt ervaren. Dit kan een averechts effect hebben aldus de Raad, indien de afhankelijkheid en onzekerheid van de ouders worden versterkt.

Dit advies van de Raad voor het Jeugdbeleid, gericht op het tonen van medeverantwoordelijkheid van de overheid aan álle ouders, wordt door de overheid niet overgenomen. Zoals uit de volgende drie verhalen blijkt, beperkt de overheid haar medeverantwoordelijkheid tot de maatschappelijke uitvallers. De aandacht van de overheid gaat uit naar de achterkant van de keten, naar de probleemgevallen van onze samenleving. Door haar beleid neemt de groep die binnen de categorie “bedreiging voor het kind” en “bedreiging voor de samenleving” valt, sterk toe in omvang.

Waar de Raad adviseert om met name aan de voorkant te investeren, in de ontplooiing van ouders en kinderen, kiest de overheid ervoor om aan de achterkant, bij de ernstige problemen te investeren.

Het traject daarvóór wordt aan de ouders zelf overgelaten vanuit de gedachte dat dit bijna altijd goed gaat. Een opvatting hoe de opvoeding er daar uit zou moeten zien, is er niet.

Een ander kenmerk uit het advies van de Raad, namelijk dat opvoedingsondersteuning idealiter een antwoord is op vragen van ouders, zien we in de andere drie verhalen wel terug. Dit leidt echter wel tot een continue worsteling van de overheid tussen terughoudendheid betrachten, want in afwachting van een vraag, en betrokkenheid tonen. Als zij betrokkenheid toont, uit dit zich vooral in bemoeienis, athans, zo zal het door veel kinderen en gezinnen ervaren worden omdat er geen vraag van hen onderligt.

Opvoedingsondersteuning maakt dat sommige gezinspraktijken minder privé zijn dan andere.

Voorals gezinspraktijken van lageropgeleide allochtone en autochtone ouders krijgen ongevraagd te maken met opvoedingsondersteuning. Waar het aanvankelijk ging om achterstanden van individuen werd dit al snel als een breder maatschappelijk probleem gezien en vervolgens als een toekomstige maatschappelijke bedreiging. Daarmee werd de doelgroep waarop de overheid haar interventies richt flink vergroot. De aandacht verschoof van opvoeding door de ouders en begeleiding en ondersteuning thuis, naar opvoeding in instellingen door de professionals.

5.3.6 Slotbetoog

Cornelissen (2008) schetst de ontwikkeling van het publieke systeem, herkenbaar voor de jeugdzorg. Ontstaan gedurende het Reveil, tweede helft 19^e eeuw, kende het een sterk normatieve insteek, gebaseerd op christelijke waarden. Er was geen sprake van professionaliteit en de zorg werd in de private sfeer uitgevoerd en door kerken en giften gefinancierd. Pas na de tweede wereldoorlog kwam de professionalisering stevig van de grond en ontwikkelde het zich tot een vak met eigen theorieën, methodieken, interventies, beroeps- en wetenschappelijke opleidingen. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is er dankzij democratisering en individualisering veel aandacht voor de rechten en positie van cliënten en is de bevoogding vanuit religie en professie sterk afgenomen. Wet- en regelgeving borgen deze positie en invloed van cliënten. Tot slot is er sinds de jaren negentig van de vorige eeuw onder invloed van marktdenken veel aandacht voor de bedrijfsmatige kant van het werk en zijn talrijke systemen (kwaliteit, effectiviteit, productiviteit, verantwoording) richtinggevend geworden voor effectieve en efficiënte jeugdzorg. Na kerk en professie zijn nu deze systemen in belangrijke mate bevoogdend en reducerend voor cliënten en professionals. Cliënten zijn hulpvragen, hulpdoelen en veiligheidsrisico's. Professionals verworden tot integere uitvoerders van evidence-based interventies. Zoals Cornelissen (2008) terecht schrijft vervangt het nieuwe niet het vorige perspectief maar wordt het er aan toegevoegd waardoor het tot ambigue afwegingen leidt: conflicterende standpunten met eigen rationaliteiten waarin gekozen en gecombineerd moet worden. De wereld van *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*

is daardoor een complexe. Perspectieven van kinderen, gezinnen, financiers, professionals, managers, politici en samenleving strijden om voorrang.

Ouders ondersteunen bij het grootbrengen van hun kinderen is in Nederland geaccepteerd, maar in welke situaties, waarom en hoe is politiek omstreden. Dit toont zich in de verschillende paradigma's die om beurten gelden, de verschillende inzichten die uit beleidsteksten blijken, de impliciete opvatting van de overheid over wenselijke opvoeding omdat zij dat een zaak vindt van de privésfeer. Er ontstaat een beeld van kinderen als toekomstige burgers met als doel werkend burgerschap, financiële zelfstandigheid en zo min mogelijk aanspraken op vervangende inkomensvoorzieningen en welzijn- en zorgvoorzieningen. Daarnaast rechtgeaard zodat we een samenleving hebben zonder criminaliteit en zonder uitgaven aan justitie en gevangenis. Het beeld dat over ouders ontstaat is dat van burgers, lid van onze samenleving, die tot taak hebben hun kinderen ook tot lid van onze samenleving op te voeden.

Toenemende invloed en regelzucht van de overheid

We hebben gezien dat de rol van de overheid met betrekking tot de opvoeding van kinderen sterk is toegenomen en nog steeds toeneemt. Deze toenemende rol gaat gepaard aan toenemende regelzucht. Scott (1998) beschrijft de ontwikkeling van overheden die in het algemeen een hypergeorganiseerde samenleving nastreven. Hij signaleert een trend waarbij de ecologische opvatting van bestuur, gekenmerkt door begrippen als variëteit, diversiteit en horizontale vitaliteit, verschuift naar een systemische opvatting zoals we die ook zien in het *New Public Management*, gekenmerkt door begrippen als management, verticaal sturen via getallen en uniformiteit.

Van de Donk (2007:146) schrijft daarover: *Die overheid heeft meestal meer met gelijkheid en uniformiteit, want dat bestuurt wat gemakkelijker. Een bestuurbare samenleving is een leesbare samenleving, een leesbare samenleving vraagt om codes en cijfers, codes en cijfers vragen om uniformering en standaardisering. Aspecten en domeinen die minder goed leesbaar te maken zijn, verliezen dan al snel de aandacht van de bestuurders.*

Scott (1998) noemt lokale kennis ingebed in lokale praktijken *metis*. *Metis* is wat hem betreft alleen in de praktijk te leren en niet standaardiseerbaar. *Metis* staat tegenover *techne*: universele, geabstraheerde kennis, los van tijd, plaats, traditie en lokale omstandigheden. Tonkens en Swierstra (2008:127) daarover: *Het autoritair opleggen van techne is aantrekkelijk voor beleidsmakers, omdat zij daarmee vanuit een centraal punt inzicht, kennis en controle hebben over lokale praktijken, hoe ver weg ook. De prijs hiervan is miskennis, onderdrukking en veelal vernietiging van metis.*

Tjeenk Willink (2006:15) voegt hier aan toe dat de invoering van marktprincipes met als gevolg verzelfstandiging, privatisering en beëindiging van publieke taken geresulteerd heeft in een verschraling van de inhoudelijke deskundigheid binnen het bestuur. Een van de belangrijkste effecten van het *New Public Management*-denken is het ontkoppelen van aansturing en uitvoering. Ankersmit (2011) spreekt over de *steering people* en de *rowing people*. Met het idee dat de overheid

als een bedrijf geleid kan worden, wordt van de *steering people* verwacht dat zij zich als procesmanager opstellen en zich niet met de inhoud bemoeien. Omdat de uitvoering is overgelaten aan uitvoeringsorganisaties bemoeit de overheid zich alleen met het *wat*. Van Westerloo (2007:90): *Dat heeft grote gevolgen. (Top)ambtenaren waren ooit overheidsdienaren met veel inhoudelijke kennis. Nu bezitten ze geen inhoudelijke kennis meer, maar blinken ze uit in managementvaardigheden.* Hoewel, dat lijkt zo te zijn, tenslotte spreekt de overheid over “maatschappelijk ondernemers in zorg en welzijn” die zelf moeten kunnen bekijken hoe ze zo efficiënt en effectief mogelijk hun werk kunnen doen. De decentralisatieparadox laat ons het tegenovergestelde zien: waar de overheid delegeert of decentraliseert controleert zij aan de achterkant des te harder. Niet alleen op de uitkomsten, maar ook op de werkprocessen. Voor *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*, een beleidsterrein met een groot maatschappelijk belang en met een groot risico voor kinderen waar het (dreigende) kindermishandeling betreft, heeft dit een grote stroom aan wetgeving, protocollen, kaders en reglementen tot gevolg. Frissen (c.s.) (2011:30) omschrijft de jeugdzorg als een sector met een hyperactief bestuur en vergaande reorganisatieprocessen. Beleidrijk, met een grote interventiedruk en een extreem lage politieke tolerantie voor (vermeende) fouten. Daardoor zijn er zeer veel regelreflexen. *Politici noch bestuurders zijn in staat om bij incidenten een strategie van temporiseren te kiezen waardoor de druk van de ketel gehaald zou kunnen worden. Nu domineert de rapid response, direct en hard interveniëren, daadkracht en snelheid. Door al die externe en interne druk is het een hoogst dynamische sector.* Van Montfoort gaf eerder al aan dat bij de jeugdzorg niet zozeer sprake is van professionalisering maar veeleer van verstatelijking; de overheid heeft zeer grote en nog steeds toenemende invloed op beleid, organisatie en uitvoering. Dit raakt de uitvoerende instellingen, de professionals, de jeugdigen en de gezinnen diep. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2005) onderkent dat de overheid zich steeds meer met “wat” is gaan bemoeien, maar ook met steeds meer “hoe” en “wie”.

Tjeenk Willink (2006) wil het spoor terug volgen; terug naar een deskundig ambtenarenapparaat, terug naar het besef dat staat en burger van elkaar afhankelijk zijn, terug naar burgerschap dat meer betekent dan consument zijn. Terug naar een ecologisch besturingssysteem en weg van de uitgangspunten van het New Public Management.

Waar de overheid zich in het kader van *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* opstelt als *steering people* binnen de beleidskaders van *preventie, gelijke kansen en controle* en de *rowing people* zoals de branche en de organisaties overstelpt met kaders, richtlijnen en inspectie, zo weinig houvast geeft ze de gezinnen mee. Zoals Hoek (2008) constateerde worstelt de overheid tussen afstand houden en betrokkenheid tonen.

Zoekend tussen afstand houden en betrokkenheid tonen

Uit de diverse beleidsteksten over opvoedingsondersteuning, willekeurig welk verhaal, blijkt dat de ideeën over wenselijke opvoeding heel impliciet zijn. Het wordt eerder wenselijk geacht dat de overheid geen ideeën ontwikkeld over wenselijke opvoeding. Dat idee van een terughoudende overheid stamt al uit de tijd van de verzuiling en is diep in onze cultuur verankerd. Subsidiariteit en soevereiniteit binnen de twee confessionele zuilen zorgden er voor dat iedere zuil haar eigen invulling kon geven aan wenselijke publieke zorgverlening. Dit zien we terug in de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* (1996) over het gezin.

Terughoudendheid is het ideaal en betrokkenheid wordt bij de meeste gezinnen onnodig of onwenselijk geacht. Veel politici vinden een debat over opvoeding niet wenselijk en verwijzen daarbij naar het liberale ideaal van zelfbeschikking, zelfverantwoordelijkheid, zelfverwerkelijking en waardepluralisme. Buitenstaanders zouden maar beperkt toegang moeten kunnen hebben tot dát wat als privé wordt gezien. Terwijl tegelijkertijd het overheidsingrijpen alleen maar toeneemt, zoals van Montfoort (2012) liet zien. Deze ideologie van de overheid is niet herkenbaar in haar gedrag. Het spanningsveld tussen terughoudendheid en betrokkenheid leidt ertoe dat de overheid zich niet duidelijk uitspreekt over wat wenselijke opvoeding is, ze beperkt zich tot ingrijpen daar waar sprake is van uitval en (toekomstige) ernstige problemen. In plaats van opvoedondersteuning voor ouders omdat zij een kind opvoeden, toont de overheid slechts betrokkenheid bij ouders als de kinderen dreigen uit te vallen. Maar deze groep van dreigende uitval, getypeerd als een dreigend (toekomstig) maatschappelijk probleem, wordt steeds breder gedefinieerd waardoor overheidsingrijpen gelegitimeerd is. Daardoor is de overheid steeds nadrukkelijker, in alle haarvaten, met regelgeving en regelhandhaving aanwezig. Er wordt een bedreiging gezien en daarop wordt beleid gemaakt. Dit plaatst *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* in een negatief daglicht en stigmatiseert ouders en kinderen die er mee te maken krijgen. Wat wenselijke reguliere opvoeding zou zijn en daarvan afgeleid reguliere, wenselijke opvoedingsondersteuning, gericht op alle kinderen en alle gezinnen, is min of meer onbesproken. Het voorstel dat daartoe door de Raad voor het Jeugdbeleid (1986) met als kenmerk het *ontplooiingsverhaal* werd gedaan, is door de overheid niet overgenomen. Met haar eigen beleid, vervat onder de paradigma's *gelijke kansen*, *preventie* en *controle*, richt zij zich niet op alle ouders maar slechts op geormerkte groepen waarvan de ouders als onbekwaam worden aangeduid.

Deze opvatting over de beperkte toegang van de overheid tot dat wat als privé werd gezien en dat zij niet al te openlijk haar ideeën over de opvoedpraktijk moet uitdragen, deze scheiding tussen privaat en publiek, remt de discussie tussen politici over opvoedend burgerschap en de vraag hoe de overheid ouders zou kunnen steunen.

Hermanns (1992: 6-10) verwachtte begin jaren negentig dat de ontwikkeling van opvoedingsondersteuning zou leiden tot een open maatschappelijk en politiek debat over opvoeding

en de zorg voor het jonge kind. Hij wees op de uniciteit van een dergelijk debat in de Nederlandse situatie waar de maatschappij weinig investeert in de opvoeding van het jonge kind en de inspanningen die wel worden geleverd, vooral justitieel of medisch zijn.

De huidige interpretatie van terughoudendheid van de overheid belemmert een open dialoog over wenselijke opvoeding, de overheid zet zich buiten spel. Maar doordat het grootbrengen van kinderen impliciet gezien wordt als een aspect van wenselijk burgerschap; opvoedend burgerschap, is er een aanknopingspunt voor ideeën over dit opvoedend burgerschap. *Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* komt daarmee uit de privésfeer die de overheid als iets beschouwd waar ze zich niet mee heeft te bemoeien, en komt via burgerschap in het publieke domein. Hoek (2008:212) stelt voor *om opvoedingsondersteuning te zien als onderdeel van een ondersteunende sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken. De totstandkoming van deze sociale infrastructuur is onder meer een gevolg van collectieve politieke keuzes die idealiter worden gemaakt naar aanleiding van open debatten. Een debat over opvoedend burgerschap is tijdens de onderzochte periode niet goed van de grond gekomen. Een dergelijk debat zou kunnen aansluiten bij interpretaties van zorg en de tegemoetkoming aan zorgbehoeften zoals die is geformuleerd in het bestaande beleidsdebat.*

6. Zorgethische inzichten ten aanzien van het overheidsbeleid

Zorgethiek biedt inzichten die een dergelijke maatschappelijke en politieke discussie kunnen voeden. In zorgethiek gaat de aandacht uit naar de manier waarop relaties en daarmee verbonden conflicterende verantwoordelijkheden aanleiding geven tot moreel redeneren en handelen. In de relatie tussen overheid en gezin, waar het de opvoeding van kinderen betreft, betreft dit de verantwoordelijkheid voor een wenselijke samenleving, voor de eigenheid van het gezin, en voor het onderhouden van een goede relatie tussen overheid en gezin.

Deze verschillende verantwoordelijkheden komen in de hiervoor uitgewerkte diverse paradigma's naar voren. Kritische zorgethische inzichten leggen het accent op de relationele elementen in het overheidsbeleid zoals wederkerigheid, afhankelijkheid, verdeling van verantwoordelijkheden en de uitwerking in de concrete praktijk. In het vorige hoofdstuk zijn diverse van deze relationele elementen in het overheidsbeleid en de uitwerking daarvan in de praktijk kritisch belicht.

Door het zorgconcept van de zorgethiek af te zetten tegen de wijze waarop *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* door de overheid is georganiseerd, en hoe zij dat doet hebben we in de voorgaande hoofdstukken kunnen zien, kan een ander perspectief ontstaan dat mogelijk bijdraagt aan het, althans gedeeltelijk, oplossen van tegenstellingen en hiaten die kunnen bijdragen aan de groeiende ontevredenheid over de effectiviteit van de jeugdzorg.

Opvallend is de bevoogdende rol van de overheid en haar steeds verder indringen in de privésfeer. Dit is contrair aan haar ideologie van eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en zelfbepaling van gezinnen ten aanzien van de opvoeding van hun kinderen. Dit begint met een normatieve insteek gebaseerd op christelijke waarden en verandert in de tijd in een systemische insteek waarbij veel verschillende regelsystemen bepalend zijn voor het bewaken van de speerpunten van beleid en bijpassende werkwijze. Kenmerkend is het bevoogdende en reducerende effect voor cliënten en professionals. Cliënten zijn hulpvragen, hulpdoelen en veiligheidsrisico's, professionals verworden tot integere uitvoerders van *evidence-based* interventies. Aan de complexe praktijk en meervoudige perspectieven van kinderen, gezinnen, professionals, managers, financiers, politici en samenleving wordt maar ten dele recht gedaan.

Van professionalisering is niet echt sprake, veeleer van verstatelijking. De overheid bepaalt niet alleen het beleid maar ook de uitvoeringspraktijk doordat zij, achteraf, in toenemende mate controle uitoefent. De vele regelsystemen hebben een in standhoudend effect doordat er geen open verbinding is met de buitenwereld en de doelen en onderliggende waarden niet ter discussie worden gesteld. Een ecologische bestuurlijke opvatting, gericht op variëteit, diversiteit en horizontale vitaliteit zou volgens zorgethische inzichten rekening houden met de menswaardigheid van kinderen, gezinnen en professionals en de concrete opvoedpraktijk. Want deze vraagt in hoge mate situationele en contextuele inkleuring, zowel op casusniveau als op het niveau van de lokale samenleving. Daarbij zou dan adequaat gebruik gemaakt kunnen worden van lokale kennis, ervaringskennis, ingebed in lokale praktijken.

Echter hanteert de overheid tot op heden een systemische opvatting zoals we die zien in het *New Public Management* waar managers, verticale sturing, uniformiteit en getallen centraal staan. *Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* zou het meest gebaat zijn bij een preventieve aanpak waarbij de gezinsopvoeding wordt gerespecteerd en ondersteund. De overheid kiest echter voor een curatieve aanpak en komt pas in beeld als sprake is van ernstige opvoedproblemen. Daarmee plaatst de overheid zich tegenover de ouders. Haar worsteling in het kiezen van een positie tussen afstand betrachten en betrokkenheid tonen is daar debet aan. Het is de vraag op welke wijze de overheid uit de spiraal van steeds maar meer bemoeienis kan komen, ouders en gezinnen meer eigen keuze en regie kan geven en daarbij toch haar verantwoordelijkheid kan nemen.

Het ontbreken van een heldere visie op wenselijke opvoeding en daar op aansluitende wenselijke opvoedingsondersteuning is een belangrijke lacune. Dit draagt bij aan de worsteling van de overheid om een positie te kunnen bepalen tussen terughoudendheid betrachten of betrokkenheid tonen. Een tweede belangrijke lacune die naar voren is gekomen betreft de afwezigheid van de stem van kinderen, opvoeders en professionals in beleidsvorming rond *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*. Het ontbreekt de overheid aan inhoudelijke deskundigheid waardoor zij haar rol beperkt tot regelgever en regelhandhaver.

Zorgethiek pleit er voor dat de overheid haar verantwoordelijkheid toont voor de *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*. Dat blijkt uit de manier waarop Fisher & Tronto zorg hebben gedefinieerd (Fisher & Tronto: 40): *on the most general level, we suggest that caring be viewed as a species activity that includes everything that we do to maintain, continue, and repair our "World" so that we can live in it as well as possible. That world includes our bodies, our selves, and our environment, all of which we seek to interweave in a complex, life-sustaining web.*

Omdat wenselijk niet is ingevuld, *as well as possible*, biedt de definitie alle ruimte voor dialoog en ideevorming. Baartman (2013) gaf eerder ook al aan opvattingen over wenselijke opvoeding en over kindermishandeling als sociaal construct te zien. Zij kennen geen definitieve vorm want de opvatting hierover wordt aangepast naar de tijdgeest. Ook zijn opvatting pleit voor continue dialoog en afstemming tussen de hoofdrolspelers waar het *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* betreft: de overheid, de burger en de professional.

De fasen die Tronto (1993) in de zorg onderscheid; *caring about, taking care of, care giving* en *care receiving* en de fase *caring with* (Tronto, 2013) die zij later toevoegt (zie ook 2.4), helpen om de zorgethische inzichten toe te passen op *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*. Daardoor ontstaat een andere praktijk dan we nu kennen:

Bij *caring about* kan de overheid, door te luisteren naar de stem van ouders, kinderen en professionals, onderkennen en herkennen dat ondersteuning van gezinspraktijken al dan niet wenselijk of zelfs noodzakelijk is in bepaalde situaties. Zorgethiek heeft daarbij een voorkeur voor open stellingname en continue discussie en vindt dan ook dat bij politieke oordelen over gezinspraktijken de stemmen van ouders, kinderen en hulpverleners gehoord moeten worden. Dat geeft gelegenheid voor open ideevorming en discussie over ouders, grootbrengen van kinderen, steun en betrokkenheid van de overheid.

Bij *taking care of* kan de overheid vervolgens laten zien dat zij hier medeverantwoordelijkheid in neemt. Zorgethiek sluit aan op *metis* en de ecologische bestuursvorm. Het belang van variatie en diversiteit zien we in de zorgethiek terug bij het belang dat gehecht wordt aan situatie en context die meegewogen dienen te worden om tot een goede morele afweging te komen. Horizontale vitaliteit zien we in de zorgethiek terug in het belang dat gehecht wordt aan de inbreng en de ervaring van direct betrokkenen en ervaringsdeskundigen, maar ook in het belang dat gehecht wordt aan conflicterende verantwoordelijkheden. Niet algemene botsende principes, maar juist deze conflicterende verantwoordelijkheden in concrete praktijken vormen het aangrijpingspunt voor een moreel oordeel.

Care giving vereist dat de professional direct tegemoet kan komen aan de behoeften van ouders aan ondersteuning bij het grootbrengen van kinderen en de behoefte van kinderen aan een veilige en stimulerende gezinspraktijk. Dit vergt terugdringen en beperken van de bestaande regelsystemen tot

het hoogst noodzakelijke waardoor er weer ruimte voor de professional ontstaat om eigen verantwoordelijkheid te nemen en beter op de vraag van de cliënt in te kunnen spelen. Grootbrengen van kinderen gaat gepaard aan veel onzekerheden zoals Baartman (2005) heeft laten zien in paragraaf 5.2.4. Onzekerheden die inherent zijn aan de weg van hulp nodig hebben naar het zelf wel kunnen en aan de balans tussen compassie voor de ouders en controle op de veiligheid van de kinderen. Een natuurwetenschappelijke oorzaak – gevolg redenering zoals nu veelal gebruikelijk is en die tot eendimensionaal en lineair handelen leidt is geen oplossing voor dergelijke onzekerheden. Deze vragen een cyclische werkwijze waarbij veel frequenter geëvalueerd en bijgestuurd kan worden, rekening houdende met de concrete en actuele ervaring, ervaringskennis, specialistische kennis, veranderende situatie en context. De wijze waarop door de professional verantwoording kan worden afgelegd zal daarop afgestemd moeten worden. Van Heijst (2011:263) daarover: *Zorgverantwoordelijkheid wordt meer en meer beschouwd als een voornamelijk juridische aangelegenheid (verantwoord is: niet in aanvaring komen met de wet) en een protocollaire zaak (verantwoord is: het protocol volgen). Dit is een betreurenswaardige versmalling. Veilig is het wel, want de professional die daarbinnen blijft, wordt niet wettelijk aansprakelijk gesteld. Protocollering tast het wezenlijk delibererende karakter van verantwoordelijkheid aan. Uiteindelijk is verantwoordelijkheid dragen een zaak van gewetensvol zelf afwegingen maken.*

Care recieving wijst ons er op dat het van belang is om bij de zorgontvanger te achterhalen hoe de ontvangen zorg wordt gewaardeerd. De belangrijkste factor voor het effect van *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* is het perspectief van het kind en het perspectief van het gezin. Dit is een subjectieve beoordeling maar alleen deze doet recht aan de blijvende ambiguïteit van betekenissen. Daar zou de morele legitimatie moeten liggen.

Caring with benadrukt democratisch burgerschap als een verantwoordelijkheid om voor andere burgers te zorgen én een verantwoordelijkheid om te zorgen voor het goed functioneren en voortbestaan van de democratie. Politiek gaat over de inrichting van de samenleving waarin je leeft en door mee te denken, je mening te geven, te acteren, toon je medeverantwoordelijkheid voor het vormgeven van je eigen leefomgeving. Dit gedachtegoed sluit goed aan op de transformatie naar een participatiesamenleving. *Ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* vraagt opvoedend burgerschap: medeverantwoordelijkheid voor de belangrijke opvoedpraktijk van gezinnen en professionals die in ons aller belang is. Die medeverantwoordelijkheid kan blijken uit de daadwerkelijke ondersteuning die wij zelf aan mensen uit onze directe omgeving bieden en/of uit onze bijdrage aan de vraag hoe onze zorgzame samenleving het best georganiseerd en in stand gehouden kan worden.

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe een sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken er in een participatiesamenleving uit kan zien. De overheid ziet in de participatiesamenleving de oplossing voor problemen zoals ze die nu in de verzorgingsstaat ervaart. Hoe kan een goede sociale

infrastructuur voor opvoedpraktijken daar, rekening houdende met de inzichten die tot dusverre zijn opgedaan, onderdeel van uitmaken?

7. Participatiesamenleving

In de Nederlandse samenleving voltrekt zich een veranderingsproces. Van een verzorgingsstaat waarin de overheid veel voorzieningen garandeerde groeien we naar een participatiesamenleving die zich kenmerkt in meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de burger. De lokale overheid wordt de belangrijkste overheid als het gaat over zorg en welzijn. Dat betekent dat de overheid veel dichterbij de burger en bij haar concrete opvoedpraktijk komt te staan. Hierdoor ontstaan kansen om zorg en relationele elementen zoals wederkerigheid, afhankelijkheid, verdeling van verantwoordelijkheden opnieuw tegen het licht te houden en een centrale plek te laten krijgen in de ordening van de lokale samenleving. *Caring with*, zoals Tronto (2013) stelt, benadrukt het belang van actief burgerschap en ik meen dit te mogen toepassen op opvoedend burgerschap:

medeverantwoordelijkheid tonen voor de belangrijke opvoedpraktijk van gezinnen en professionals die in ons aller belang is. Zowel door concreet zorgtaken op te pakken als door bij te dragen aan een goede organisatie van zorgtaken en het voortbestaan van deze organisatie.

Hoe kan een goede sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken daar, rekening houdende met de inzichten die tot dusverre zijn opgedaan, onderdeel van uitmaken? Die vraag staat in dit hoofdstuk centraal. Daarmee wordt aangesloten bij een politieke trend die participatiesamenleving heet, echter zonder dat over vooronderstellingen en leemtes heengestapt wordt.

Onderzocht wordt waarom er een transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving plaatsvindt. Wat zijn de verwachtingen? Vervolgens wordt gekeken wat dit van overheid en van gezinnen vraagt en wat hen kan helpen om dit te realiseren.

7.1 Waarom een participatiesamenleving?

In hoofdstuk 5 hebben we gezien dat de overheid in de vorige eeuw een steeds grotere invloed kreeg. Clarijs (2013) beschrijft dat deze verstatelijking ontstond vanuit waarden rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw was de verzorgingsstaat op haar top en besteedde Nederland een groot deel van haar bruto binnenlands product aan overheidsuitgaven. Als in dezelfde tijd de overheidsfinanciën in een zorgelijke situatie komen, vindt men de overheidsuitgaven te groot en is dit reden voor de overheid om marktprincipes, gebaseerd op de waarden efficiency, effectiviteit en eenvoud, te gaan hanteren. Er wordt gedecentraliseerd, afgeslankt en bestuurlijk ondernemerschap wordt geïntroduceerd. Van Montfoort (2012) beschrijft hoe de burger vooral vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw steeds meer buiten spel raakt waar het de opvoeding van kinderen betreft. De overheid trekt steeds meer

verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering naar zich toe. Volgens Von Bóné (1992) *heeft de toenemende professionalisering op het terrein van de kindbescherming en de gezinsproblemen, de verwanten en omstanders (vrienden, burens) als “niet-deskundigen” buiten spel gezet.* Waar het tot de jaren tachtig primair draaide om de verhouding overheid – burger, ging het vanaf de jaren tachtig vooral om de verhouding overheid – markt. De burger kwam buiten spel te staan.

Het is niet per definitie zo dat marktwerking in de publieke sector goed werkt. Mol (2006) en van der Zijden (2009) zeggen daarover dat publieke dienstverlening geen helder, goed afgebakend en beprijgbaar product is. Het is een proces, geen product. Van Montfoort en Tilanus (2007:107) schrijven: *de kern van professionele dienstverlening is dat die op maat, in dialoog met hulpvragers, gemaakt wordt.* Van de Donk (2006) stelt dat we in de zorg in het algemeen en in de jeugdzorg in het bijzonder helemaal niet over klanten kunnen spreken, want de hulpvragers zijn afhankelijk van hun hulpverleners. Van der Zijden (2010:21) beschrijft het verschil tussen een dienst en een product: *Een product is altijd tastbaar en een dienst is niet aan te raken. Producten kunnen op voorraad worden gehouden en diensten niet. Diensten worden bijna gelijktijdig geproduceerd en geconsumeerd; hierdoor beïnvloeden de dienstverlener en de dienstontvanger elkaar voortdurend waardoor de kwaliteit van de dienst meebeweegt door die beïnvloeding. Producten daarentegen zijn meestal van consequente kwaliteit en worden ver van klanten geproduceerd. Bij velen leeft de veronderstelling dat het fysieke product vertegenwoordigt wat is afgesproken. Dus gaan we er automatisch van uit dat gelijksoortige afspraken moeten worden gemaakt over te leveren diensten. Maar diensten zijn zeer afhankelijk van het gedrag van de dienstverlener en van de dienstontvanger, dus afhankelijk van het moment van het toeval en zullen altijd worden gemeten aan de beleving, de ervaring die de klant heeft.* Van der Zijden verbindt daar vergaande conclusies aan: *Essentieel voor kwaliteit in dienstenorganisaties is het leren omgaan met fouten door herstel- en reactievermogen op het moment dat de dienst wordt gecreëerd. Dat betekent in de praktijk dat denken, beslissen en doen niet van elkaar gescheiden mag worden georganiseerd* (Van der Zijden, 2010:22).

Er ontstond meer en meer kritiek op marktwerking in de zorg en welzijn. De overheid hoopte dat na de verzorgingsstaat, de markt de sociale orde zou regelen, goedkoper en beter. Maar Boutellier (2011:24) zegt daarover: *Maar de commercialisering werkte eerder ontwrichtend dan ordenend voor de sociale verhoudingen.* In de zorgmarkt staat concurrentie op gespannen voet met duurzame samenwerking, zowel met de cliënt als met de organisaties waarmee vanwege de zorgketen juist intensief moet worden samengewerkt. De vermarkting in de zorg leidt tot een *groeïende ongelijkheid* (Trappenburg, 2011:41) omdat er nadrukkelijker een onderscheid gemaakt wordt tussen noodzakelijke en wenselijke zorg en laatstgenoemde overgeheveld wordt uit het publieke domein naar het commerciële. En Heijne (2013:2) constateert een verband tussen de opkomst van het marktdenken en de uitholling van het publieke debat. Zoals eerder gememoreerd is kenmerkend aan het *New Public Management* dat de overheid zich als *steering people* beperkt tot het beheer van de

overheidsmiddelen en tot processturing op de resultaten. Daardoor hebben de instellingen, als *rowing people* en ondernemers in zorg en welzijn, de ruimte om te bekijken hoe ze de resultaten halen. Dat heeft tot gevolg dat de inhoudelijke kennis maar ook het beleidsgeheugen bij ambtenaren is verdwenen. Dit leidt tot uitholling van het publieke debat zoals we eerder hebben gezien. Zowel het concept van een terugtrekkende overheid als het concept van wenselijke opvoeding en daarbij passende opvoedingsondersteuning is niet gethematiseerd en uitgedacht.

De overheid erkent dat de kosten voor zorg en welzijn te hoog oplopen als zij alle verantwoordelijkheden en uitvoering op zich neemt. Ze heeft getracht hier door invoering van marktprincipes verbetering in te brengen maar is inmiddels wel overtuigd dat dit niet de juiste weg is. Zowel het gebruik als de kosten van zorg en welzijn is sinds de invoering van marktwerking zeer sterk toegenomen. Tevens is sprake van perverse bijeffecten zoals zojuist genoemd. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009:134) zegt daarover: *waar vraag en aanbod elkaar in de armen vallen, regeert op de markt de prijs, en niet het recht.....behoeft de markt dus op een aantal punten correctie; zij heeft immers van zichzelf geen moraal en bovendien een kort geheugen.* Post schrijft daarover *Dat door de markt de samenhang in de zorg tegengewerkt wordt, leidt tot een versterking van de ondoelmatigheid* (Post, 2009:24). De Leeuw (2001:10) stelt zelfs dat (quasi)marktwerking sociaal kapitaal en sociale cohesie vernietigt. Velthuis c.s. komen tot de conclusie dat meer markt meer overheid vereist (Velthuis, 2013:27) omdat de overheid als geweten moet optreden, de markt heeft geen moraal die past bij het publieke domein.

Verstatelijking leidde tot een te omvangrijke overheid die ook niet in staat bleek alle verwachtingen adequaat in te lossen. De overheid koos er voor, in navolging van het bedrijfsleven, om over te gaan tot het introduceren van marktprincipes. Van de negatieve uitwerking van deze keuze op het publieke domein is in deze thesis al uitgebreid verslag gedaan. Momenteel grijpt de overheid naar de derde pijler onder de samenleving, naast overheid en markt, en dat is de burger. Met als gevolg dat we nu verkeren in de transitie van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat.

De Thesaurus Zorg en Welzijn⁴ omschrijft de participatiestaat als volgt: *staatsvorm, opvolger van de verzorgingsstaat, waarin de overheid niet meer de burgers van de wieg tot het graf verzorgt, maar ze stimuleert en ruimte geeft om te participeren op de arbeidsmarkt en een vangnet garandeert als het mis gaat; van burgers wordt eigen verantwoordelijkheid en participatie aan de samenleving verwacht.*

Verstatelijking en vermarkting hebben geleid tot een veelheid aan voorzieningen op het gebied van gezondheid en welzijn maar tegelijkertijd tot een grote inmenging door de overheid in het leven van burgers enerzijds en een grote mate van afhankelijkheid en consumentisme bij de burger anderzijds.

⁴ www.thesauruszorgenwelzijn.nl

Nu blijkt dat overheid en markt niet de oplossing kunnen bieden krijgt de burger een heel belangrijke rol toebedeeld. Meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid worden door de overheid gezien als de sleutel voor betere kwaliteit en lagere kosten.

7.2 Erkenning voor maatschappelijk initiatief blijkt nog niet zo eenvoudig

Putnam heeft studie gedaan naar het belang van sociaal kapitaal in de samenleving (Putnam,1993, Putnam,2000). Hij onderscheidt verschillende relaties tussen (groepen) mensen en de begrippen *bonding*, *bridging* en *linking*. Onder *bonding* wordt het samenbindend sociaal kapitaal in gesloten netwerken verstaan. Daar is de interactie intern gericht en kent men afstand, wantrouwen en soms zelfs vijandigheid naar de buitenwereld. Het staat voor eilandjes in de samenleving die wel noodzakelijk zijn voordat van *bridging* sprake kan zijn. Bij *bridging* overschrijden mensen de sociale grenzen van de eilanden door bruggen te slaan tussen de eilanden en profiteren daardoor van informatie, kennis en andere hulpbronnen uit bredere kring. Er worden verbindingen gelegd tussen groepen en gemeenschappen. *Linking* werkt, in tegenstelling tot *bonding* en *bridging*, verticaal. Onder *linking* worden de relaties van individuen en groepen met instellingen, waaronder overheidsdiensten, verstaan.

Daarnaast spreekt Putnam (2000:137) over horizontale en verticale sociale verbindingen. Bij de verticale sociale verbindingen is sprake van afhankelijkheidsrelaties. Horizontale sociale verbindingen bevorderen het onderlinge vertrouwen en vergroten zo ook de saamhorigheid en het probleemoplossend vermogen van gemeenschappen. Sociaal kapitaal wordt vooral opgebouwd op plaatsen waar mensen op een gelijkwaardige manier intensief met elkaar omgaan. Dat geldt in het bijzonder voor verbanden waar meerdere lagen uit de bevolking elkaar ontmoeten (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011:70). Hiërarchische relaties hebben een negatief effect op sociaal kapitaal vanwege de eenzijdige afhankelijkheid.

Sociaal kapitaal is er niet automatisch. Het groeit door het gebruik en neemt af door het niet-gebruiken (Putnam, 1993:170). Sociaal kapitaal vereist dus contact. Klamer (2011) spreekt in dit verband over *oikos*, thuis. Hij positioneert dit tegenover markt en overheid als de sfeer van de gezinnen, de vriendschappen en de clubs, daar waar je identiteit ligt, bij wie je hoort. Bepalend voor *oikos* is het gevoel van “wij”, geborgenheid en onderlinge afhankelijkheid. Het lijkt erg op wat Putnam *bonding* noemt. Daarbij geeft Klamer aan dat iedere *oikos* multicultureel is doordat ze mensen uit andere *oikoi* bijeenbrengt en iedere *oikos* zijn eigen cultuur heeft. Dit komt sterk overeen met wat Putnam *bridging* noemt. Klamer hecht hier aan om *oikos* uit de sfeer van spruitjeslucht, benepenheid en conservatisme te halen. Integendeel, *niets is zo veranderlijk, dynamisch en multicultureel als de oikos* (Klamer, 2011:72). Klamer verbaast zich over de opvallend geringe mate van aandacht die er is voor *oikos*. Markt en overheid zijn dominant en bepalen de economie terwijl het aantal contacten dat iemand heeft in de sfeer van de overheid of de markt in geen verhouding staat tot het aantal contacten met collega's, vrienden, burens en

familieleden. Oikos ligt wat hem betreft aan de basis van de *civil society*, de ruimere kring waarin we ons buiten onze eigen oikos kunnen begeven zonder in de sferen van overheid en markt te belanden (*bonding en bridging*). Informele, sociale interacties kenmerken ook deze *civil society* met burgerlijke deugden die overeenkomen met familiedeugden zoals het principe van de wederkerigheid. Ik doe iets voor jou en jij doet iets voor mij. Dat hoeft niet in een wet opgenomen te worden, dat hoeft niet direct afgerekend te worden. Deze *civil society* ligt weer aan de basis van een sterke en gezonde samenleving waar in Nederland ook overheid en markt deel van uitmaken (*linking*).

Voor het goed samengaan van deze drie sferen overheid, markt en burgers is het belangrijk dat rekening gehouden wordt met de verschillende waarden die gehanteerd worden. Verschuiving in de dominantie van sferen, zoals in de transitie naar de participatiesamenleving aan de orde is, gaat gepaard aan verschuiving van waarden. Dit kan niet zonder helderheid te hebben in de waardehiërarchie en regels met elkaar op te stellen die het mogelijk maken om deze waardehiërarchie te realiseren. De regels die hier bedoeld worden zijn spelregels, constitutieve regels. Regels die, als de waarden en waardehiërarchie zijn bepaald, het mogelijk maken dat er een praktijk ontstaat die een vertaling is van deze waarden en het ook bij deze waarden houdt, er niet ineens een heel ander spel van maken en andere waarden naar voren schuiven.

Een voorbeeld ter verduidelijking. In haar beleidsbrief (1996) definieerde de overheid het gezin met haar opvoedpraktijk. Tegelijkertijd definieerde zij dit als een privésfeer waar zij zich niet mee moet willen bemoeien, tenzij. Tenzij de veiligheid van het kind of de veiligheid van de samenleving in het geding is. Daarmee had zij een waardehiërarchie gemaakt, een drieluik. Vervolgens heeft de overheid verzuimd om, uiteraard bij voorkeur mét betrokkenen, spelregels te maken die een praktijk ontwerpen waarin ouders inderdaad de eerstverantwoordelijken zijn voor de opvoeding van hun kinderen en de overheid degene is die faciliteert en ondersteunt. Tenzij de veiligheid van kind of samenleving in het geding is, want dan grijpt de overheid in, zo is de gedachte. Het spel dat bij het centrale luik behoort is nooit uitgewerkt; wat wenselijke opvoeding is, is nooit goed uitgedacht. De overheid vond dat haar basisidee dat dit iets was van de ouders zelf, haar in de weg stond zich daarmee te bemoeien. Ondertussen maakte ze wel haar eigen spelregels voor de twee buitenste luiken, de waarden lager in de hiërarchie. En met het definiëren van haar eigen spelregels voor deze twee buitenste luiken snoepte ze steeds meer speelruimte af van het middelste luik, de dominante waarde. Doordat de constituerende regels niet waren opgesteld wist eigenlijk niemand hoe het spel gespeeld moest worden. Daarmee kwamen de waarden naast elkaar te staan en is er voortdurend sprake van tegenstellingen. Het basisidee van de overheid dat het gezin de verantwoordelijke is voor haar opvoedpraktijk is daarmee al heel snel verworden tot veiligheidsbeleid en een verantwoordingspraktijk.

Privatisering en liberalisering leveren problemen op doordat geen rekening is gehouden met de noodzakelijke waardeomslag. Klantgericht en prestatiegericht werken klinkt goed, maar niet als het

ten koste gaat van waarden zoals zekerheid, stabiliteit, gelijkheid en het collectief belang. En zo kan rechtvaardigheid; kernwaarde van de overheid, niet voldoen in oikos want daar staan de leden van die oikos elkaar meer na dan de mensen daarbuiten. Rechtvaardigheid kan dan zelfs harteloos overkomen. Daarom is het van belang om ook een sterke overheid te hebben die uitsluiting van mensen kan voorkomen. Zoals een sterke overheid ten tijde van het neoliberalisme met haar marktdenken de ontstane uitwassen had kunnen voorkomen. Een steviger positionering van de burger als wellicht de belangrijkste pijler onder de samenleving, naast overheid en markt, vraagt een goede balans tussen de diverse waarden, niet slechts waarden uit één van de drie pijlers. Met de keuze voor een waardehiërarchie en de juiste set spelregels kan de waardehiërarchie geleefd worden.

Meer ruimte geven aan burgers en aan maatschappelijk initiatief blijkt voor de overheid nog niet zo eenvoudig te zijn. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) constateert dat een goede doordenking van de consequenties van het streven naar minder overheid, meer samenleving, ontbreekt. Hoek (2008) constateerde eerder al dat een dergelijke doordenking van wat onder wenselijke opvoeding en wenselijke opvoedingsondersteuning verstaan wordt, eveneens ontbreekt. Dat zou betekenen dat de overheid ontwikkelingen in gang zet zonder dat goed over de onderliggende uitgangspunten, consequenties en spelregels is nagedacht. Handhaven van een gekozen waardehiërarchie wordt dan erg moeilijk. Wat zijn de waarden, wat is de hiërarchie en welke regels worden gehanteerd om ze goed na te kunnen leven? Het ontbreken van deze grondige doordenking leidt ertoe dat als het ware een goed kompas ontbreekt. Dit is zichtbaar in hoe de overheid navigeert. Waar zij zegt dat zij meer verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid aan de burger wil overlaten kost haar dat in gedrag zichtbaar moeite.

De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2013) wijst drie krachten aan die maken dat loslaten van verantwoordelijkheden voor de overheid een lastige zaak is. In de eerste plaats is dat wat haar betreft de dynamiek tussen democratische samenleving en verzorgingsstaat die er voor zorgt dat burgers voortdurend geneigd zijn meer beroep te doen op overheidsvoorzieningen. Dat maakt de transitie van het ene model, verzorgingsstaat, naar het andere model, participatiesamenleving, moeilijk. In de tweede plaats voelt de overheid zich ongemakkelijk bij de in- en uitsluitprincipes van maatschappelijke initiatieven. En in de derde plaats heeft de overheid een sterke voorkeur voor centrale ordening in plaats van een spontane ordening op basis van een variëteit aan actoren en initiatieven. De overheid heeft de laatste vijftig jaar alles in het werk gezet om publieke voorzieningen in gelijke mate aan de burgers toe te delen, terwijl maatschappelijke initiatieven juist het verschil willen maken op basis van identiteit en particuliere voorkeuren. Zo is destijds tijdens het Reveil ook de jeugdzorg ontstaan en later door verstatelijking geüniformeerd. De overheid heeft vanuit principes van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wetten, regels, kaders en instructies opgesteld waardoor er eenheid en gelijkheid is gegroeid die maatschappelijke initiatieven

waarmee men verschil wil maken op inhoud, toegang of kosten, in de weg zit. *Als de overheid zich toch nog verantwoordelijk voelt zal dit onherroepelijk leiden tot een spanning in het overheidsbeleid tussen ruimte geven en ingrijpen. Een spanning die gemakkelijk kan leiden tot juist meer interventies, met als gevolg dat er uiteindelijk een situatie ontstaat van “meer overheid en minder samenleving”* (RMO, 2013:12). Een situatie die we in hoofdstuk vijf met betrekking tot *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* hebben leren kennen. Een bekend fenomeen is de decentralisatieparadox. In het kader van decentralisatie of delegatie zijn overheden geneigd om via toezicht en controle achteraf alsnog te sturen.

Decentralisatie leidt daardoor in de praktijk vaak tot een hogere mate van centralisatie.

Soms lijkt het er op dat de overheid verantwoordelijkheden substitueert naar de burger, *maar meestal schrijft de overheid de burgers voor hoe zij zich moeten gedragen of maatschappelijke initiatieven moeten organiseren, en legt sancties op als zij zich hier niet aan houden* (RMO, 2013:23). Actief burgerschap wordt dan gezien als een beleidsinstrument, *responsibilisering op voorwaarden van de staat* (Peeters en Drosterij 2011). *Het is de regering die van de samenleving verantwoording en een specifiek soort handelen vraagt: de burger wordt ter verantwoording geroepen of zijn handelen wel een bijdrage levert aan collectieve doelstellingen* (Peeters en Drosterij, 2011:459). Dat is een omkering van de verhouding burger – samenleving zoals deze in een democratie bedoeld is. Clarijs (2013:66-75) onderscheidt vier verschillende participatievormen en constateert dat de burger wel betrokken wordt, maar in géén bestaand model het punt van meebeslissen, laat staan zelfbeheer, bereikt. Volgens Dekker & Van de Donk (2006:123) laat de overheid daarmee een enorm reservoir aan kennis en ervaring liggen.

Een belangrijke vraag daarbij is, zeker in een pluriforme samenleving als de onze, wat normaal is en of de overheid deze normaliteit zou mogen bepalen. Wie bepaalt wat wenselijk of deugdelijk gedrag is? Ook hier is het belang van eigen zeggenschap aan de orde en dat gaat verder dan zelfstandig mogen uitvoeren wat door de overheid is bedacht, eventueel op straffe van een sanctie als daar van afgeweken wordt. De RMO (2013) adviseert om, teneinde daadwerkelijk verandering te kunnen brengen in de relatie burger – overheid en eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers te kunnen stimuleren, de zorgplicht van de overheid bij te stellen. Niet meer *zorgen voor*, maar *zorgen dat*. De overheid moet in de eerste plaats mogelijk maken en de rechtstatelijke grenzen bewaken.

Als de organisatie voor publieke voorzieningen bij maatschappelijke initiatieven komt te liggen kan dit er toe leiden dat de samenleving bepaalde taken niet overneemt, bepaalde taken op een andere manier uitvoert dan de overheid voor ogen heeft of dat de samenleving zich verzet tegen de overheid vanwege onenigheid over de doelstellingen van het beleid. Dit maakt het voor de overheid moeilijk om verantwoordelijkheden over te laten aan het maatschappelijk initiatief; wat zal er dan van terecht komen? Meijs en Delleman (2011) hebben onderzocht in welke situatie belangen van vrijwilligers in

het gedrang komen en voor hen langzaam maar zeker wervingskracht en aantrekkelijkheid van vrijwillige inzet ten behoeve van andere mensen verdampen. Zij ontdekten drie min of meer autonome, algemene ontwikkelingen die hier op van invloed zijn.

In de eerste plaats betreft dit het, in de wereld van zorg en welzijn gebruikelijke, denken in ketens. Een fundamenteel nadeel van het denken in ketens is dat deze gevormd worden door te onderscheiden, beschreven en gedefinieerde schakels. Deelname aan een keten beperkt de vrijheid van handelen naar vorm en inhoud omdat de andere schakels redelijk precies willen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Financiering is hier veelal op gebaseerd zodat niet deelnemen aan een keten zorgt voor marginalisering en onvoldoende financiële middelen. Ketens sluiten daarmee ook vaak nieuwe initiatieven of innovaties uit. Maatschappelijk initiatief moet zich schikken naar specifiek omschreven kaders en is daarvan slechts uitvoerder.

In de tweede plaats betreft dit het marktdenken in termen van kostprijs, targets, productboeken. Daarmee worden ook van tevoren de mensen gedefinieerd waarop het initiatief zich zal gaan richten, cliënten van wie de kosten gedekt worden uit de vastgestelde vergoedingen. Niet alleen de kaders, maar ook de resultaten zijn tevoren bepaald.

In de derde plaats onderscheiden zij de tendens om vrijwilligerswerk en vrijwillige inzet vooral functioneel in te zetten. Vanuit een programmamanagement -gedachte wordt geredeneerd vanuit doelen en taken en kunnen veel kleine taken onderscheiden worden die door het maatschappelijk initiatief kunnen worden ingevuld. Betrokkenheid op het geheel en contact met andere betrokkenen verdwijnt daarmee grotendeels.

Uniformeren, fragmenteren, specificeren, het zijn voor de overheid bekende en door haar gewenste mechanismen maar ontnemen burgers de energie om te willen investeren in de gemeenschap. Voor burgers is het van belang dat er niet alleen ruimte is voor zelforganisatie, maar vooral ook voor zeggenschap. Bij zelforganisatie kan het maatschappelijk initiatief zelf invulling geven aan de kaders en richtlijnen die door de overheid zijn gesteld. De drie zojuist genoemde tendensen laten zien dat dit meestal aan de orde is en dat dit omstandigheden zijn die maatschappelijk initiatief juist niet aanspreken. Zij wensen zeggenschap.

Van Heijst (2011:96-123) sluit hier op aan als zij in dit verband spreekt over miskenning en erkenning. Zij signaleert dat naasten als halve professionals worden beschouwd. In zorg en welzijn is het al langer beleid dat aansluiting wordt gezocht met eigen kracht en oplossingsmogelijkheden en recent zijn daarbij de eigen kracht en oplossingsmogelijkheden van de cliënt opgeschaald naar die van de direct betrokkenen uit het gezin, de familie of naaste kring van mensen met wie een bijzondere relatie bestaat. Daarmee worden naasten als onbetaalde krachten gemobiliseerd. De overheid stuurt er op aan zoveel mogelijk medeverantwoordelijkheid te laten nemen door naasten. Pas als iemand het daarmee niet redt, en onvoldoende geholpen kan worden met deze onbetaalde ondersteuning, komt hij in aanmerking voor professionele ondersteuning. Van Heijst typeert dit overheidsbeleid op het vlak van burgerschap en zorg als dubbelhartig. Het is individualiserend want

ieder moet vooral goed voor zichzelf zorgen en de eigen broek ophouden. Tegelijkertijd wordt geëist dat mensen elkaar een zorgvangnet bieden. Mantelzorgers komen daarmee in een spagaat terecht. Daarbij worden zij vaak geacht als semi-professionals methodisch te handelen. Cursus- en voorlichtingsmateriaal en coaching door professionals houdt hun voor wat hun rol eigenlijk is en hoe ze hun taak het best kunnen invullen. Ze worden daarbij aangesproken als mensen die professioneler te werk zouden moeten gaan, methodisch en doelgericht, vanuit rationele keuzes. Dit is een professionaliseringstrend richting naasten die haaks staat op de aard van hun betrokkenheid; de emotionele band. Deze kan makkelijk te lijden krijgen onder de professionaliseringstrend omdat intieme en private relaties een ander karakter hebben dat hiermee niet wordt erkend. *In feite instrumentaliseert en rationaliseert de overheid op die manier de private levenssfeer* (Van Heijst, 2011:113). Familie-, vrienden- en buurtrelaties hebben het kenmerk van private verhoudingen en daarvan is het kenmerk dat anderen daar niets mee te maken of over te zeggen hebben. Daarin lijkt steeds meer verandering in te komen.

Bij eigen zeggenschap kan het particulier initiatief zelf haar doelen en prioriteiten bepalen. Voor dit model is de overheid huiverig omdat juist dan een zekere toets op de praktijk nodig blijft om te voorkomen dat onaanvaardbare vormen van uitsluiting ontstaan. Een politieke afweging blijft noodzakelijk vanwege rechtstatelijk perspectief. Maar omdat functionele inzet en semiprofessionalisme niet tot een goede onderlinge relatie individu – gemeenschap – overheid leiden, zal hiervoor een ander model voor gezocht moeten worden. De rol van overheid of professionele instellingen blijft daarbij, wat betreft Tonkens, van belang zoals we zo direct zullen zien.

Deze participatiesamenleving wordt wel gezien als vorm van burgersamenleving, een *civil society*. Specifiek voor het jeugdzorgbeleid wordt gesproken over een pedagogische *civil society* (de Winter, 2011; Boss en Gemmeke, 2012; Metz c.s., 2012). Daarbij geven zij aan dat het cruciaal is dat de overheid op haar handen blijft zitten. Metz (2012:78) *wil de overheid gebruik maken van de gecombineerde kracht van zelfbeschikking en vrijwilligheid van de civil society voor de ontwikkeling en opvoeding van de jeugd, dan rest haar niets anders dan handen van de kwestie af te halen en af te wachten. De paradox van de civil society is dat er geen sprake is van die civil society zodra de overheid de civil society voorschrijft*. Dit wijkt af van wat Tonkens in de volgende paragraaf zal betogen en waarbij zij benadrukt dat de communicatie over en weer tussen burgers en overheid cruciaal is en dat de overheid op allerlei manieren burgers hiertoe moet verleiden en faciliteren. De overheid zou een heel paradoxale boodschap geven als zij participatie vraagt en zichzelf terugtrekt. "Zoek het zelf maar uit, jullie moeten betrokkenheid op elkaar tonen maar van mij hoeft je niets te verwachten". Zorgethiek vindt het van belang dat de overheid medeverantwoordelijkheid toont. Momenteel zet de overheid zich buiten spel door haar keuze voor afstand betrachten, totdat zij het nodig vindt betrokkenheid te tonen en dit als een overval ervaren

wordt, want niet gevraagd. De oplossing ligt niet bij de keus voor een verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger óf overheid, maar bij verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger én overheid. Maar dan door de overheid anders vormgegeven dat tot nu toe.

Clarijs (2013) concludeert dat de publieke sector zich nauwelijks inzet voor de maatschappelijke samenhang. De participatieprojecten bestendigen vooralsnog de dominantie van de overheid. De burger participeert in de processen van de overheid, vandaar de naam burgerparticipatie, en niet andersom. Ten aanzien van participatie stelt Clarijs (2013) dat tot op heden burgers niet zelf in regie zijn maar maximaal inspraak mogen hebben. Dat zou voor de participatiesamenleving onvoldoende zijn, daar zou ook zelfbestuur bijhoren zodat de overheid op de achtergrond kan participeren in de processen van de burger. Tonkens betoogt in de volgende paragraaf dat dit altijd een dialoog moet zijn, de zorgethiek pleit hier ook voor.

7.2.1 Samenvatting

De overheid erkent dat sociaal kapitaal van groot belang is voor de samenleving, vandaar haar besluit om te transformeren naar een participatiesamenleving. Horizontale sociale verbindingen bevorderen het onderlinge vertrouwen en vergroten zo ook de saamhorigheid en het probleemoplossend vermogen van gemeenschappen. Sociaal kapitaal wordt vooral opgebouwd op plaatsen waar mensen op een gelijkwaardige manier en intensief met elkaar omgaan. Informele, sociale interacties kenmerken deze *civil society* met burgerlijke deugden die overeenkomen met familie-deugden zoals het principe van de wederkerigheid. En deze *civil society* ligt weer aan de basis van een sterke en gezonde samenleving waar in Nederland ook overheid en markt deel van uitmaken. De overheid geeft met haar ideeën over de participatiesamenleving aan dat zij deze *civil society* graag de belangrijkste pijler onder de samenleving wil laten zijn, maar blijkt daar toch moeilijk vorm aan te kunnen geven.

De RMO (2013) geeft aan dat van een goede doordenking van de consequenties van het streven naar minder overheid, meer samenleving, geen sprake is. Hoek (2008) constateerde eerder al dat van een goede doordenking van wat onder wenselijke opvoeding en wenselijke opvoedingsondersteuning verstaan wordt, evenmin sprake is. Daardoor ontbreekt het aan constituerende, duidelijke spelregels die kunnen bewaken dat niet het tegenovergestelde gebeurt: meer overheid en minder samenleving. En dat risico is, gelet op de decentralisatieparadox, zeker aanwezig.

Wil de overheid haar basisvisie realiseren, dan zal ze los moeten laten en verantwoordelijkheden over laten aan de burgers. En dat kan op gespannen voet staan met haar opvatting over rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Waar de overheid geneigd is te uniformeren en te standaardiseren, zijn burgers geneigd het verschil te maken en een eigen manier te kiezen. Doordat het aan een goede doordenking en spelregels ontbreekt, worstelt de overheid zichtbaar met dit vraagstuk van delegeren van verantwoordelijkheden naar de burgers en ze doet dit op zo'n manier dat het burgers demotiveert om iets te willen betekenen voor de gemeenschap. De overheid bedenkt

hoe het er uit moet zien en wat bereikt moet worden, de burger mag het uitvoeren. En mogelijk zelfs tegen een sanctie als het niet of verkeerd gebeurt. Daarbij geeft de overheid zoveel instructies en kadering mee dat het op semiprofessionele inzet lijkt. Burgerparticipatie is participatie van de burger in projecten en beleid van de overheid. Deze professionaliseringstrend staat haaks op de aard van hun betrokkenheid: de emotionele band. De overheid is geneigd zich terug te trekken, want het is nu aan de burger. Dit heeft twee ongewenste consequenties: de overheid geeft daarmee een paradoxaal signaal af doordat ze burgers aanspreekt op verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar terwijl ze zichzelf buiten spel plaatst en via de achterkant voert ze meer en meer controle uit opdat het burgerinitiatief toch maar vorm krijgt zoals de overheid zich dit voorstelt.

7.3 Overheid en professionals blijven belangrijk

De Beer schrijft (2005:78): *Willen we de samenleving daadwerkelijk in stand houden, dan volstaat het niet dat de overheid terugtreedt om meer ruimte te creëren voor de eigen verantwoordelijkheid van de burgers. Juist om de bereidheid van de burgers om bij te dragen aan de solidariteit te vergroten, is het belangrijk dat ook de overheid zorgt dat juist de zwakste groepen in de samenleving niet tussen de wal en het schip vallen. Anderzijds hebben ook burgers die op vrijwillige basis solidariteit betuigen, vaak behoefte aan een steuntje in de rug door de overheid. Zo is het voor mantelzorgers, die zorg verlenen aan hulpbehoevende familieleden en naasten, van groot belang dat zij zich geruggensteund weten door professionele thuiszorg. Wie zich in zijn vrije tijd inzet voor vrijwilligerswerk of een maatschappelijke organisatie, wordt niet gemotiveerd als de overheid dit beloont door de subsidie voor die organisatie te verminderen..... Geen solidaire samenleving zonder een solidaire overheid.* Tonkens (2014) gaat in op de idee van de participatiesamenleving als de nieuwe term voor een samenleving van actieve, mondige burgers. Uit onderzoek naar de sociologische voorwaarden waaronder de participatiesamenleving goed zou kunnen functioneren, constateert zij vijf ernstige misvattingen over de participatiesamenleving:

- Misvatting 1: de verzorgingsstaat eindigt en de participatiesamenleving start doordat de overheid zich terugtrekt.

Tonkens noemt dit de fantasie van het *onbevelekt burgerschap* dat er zo maar ineens is. Uit onderzoek blijkt dit geenszins het geval, een participatiesamenleving komt alleen maar tot stand door hard werk, bloed, zweet en tranen en de overheid heeft daar een heel belangrijke rol in, evenals professionals. Als zij niet faciliteren en stimuleren komt het niet van de grond. Daar waar het van de grond komt *hebben beleidsmakers burgers uitgebreid uitgenodigd en verleid om "bottom up" hun spontane initiatieven te ontplooien*. Burgerinitiatieven zijn altijd een product van interactie. Het is dus niet de vraag hoe de overheid zich zo snel mogelijk kan terugtrekken, maar hoe de interactie tussen burgers en bestuur het best gestalte kan krijgen.

- Misvatting 2: de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving zijn te begrijpen als een

verdelingsvraagstuk van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid, burgers en markt. Voor Clarijs (2013) is dit ook een belangrijk uitgangspunt in zijn proefschrift en hij gebruikt daarvoor de positioneringdriehoek van Mouwen (2004). Maar Tonkens wijst er op dat actief burgerschap en participatie niet slechts gaan om herverdeling maar ook om erkenning. *Burgerschap is een moreel- emotionele praktijk. Wat burgers vinden dat hun rechten en plichten zijn en wat ze vinden dat ze van andere burgers en instituties mogen verwachten, is niet afhankelijk van kosten-batenanalyses maar van moreel geladen emoties, die vaak draaien om erkenning en miskennis.* In die context is het begrip *affectief burgerschap* ontwikkeld. *De herziening van de verzorgingsstaat is meer nog dan een herverdeling van taken, een hervorming van onze morele emoties: de overheid wil dat wij anders gaan voelen en oordelen, opdat wij door de overheid bedachte onderlinge zorgplichten als een intern gevoelde noodzaak ervaren. Er moet een verlangen naar onderlinge zorg ontstaan, gesteund door een verhaal over onvermijdelijke en noodzakelijke hervormingen.*

- Misvatting 3: democratie in de participatiesamenleving is doe- democratie: moderne burgers willen niet leuteren maar aanpakken.

Politiek en beleid zijn slechts gericht op sociale participatie. Politieke participatie is buiten beeld. Zelfs in een concept als de participatiesamenleving bepaalt de overheid geïsoleerd wat het probleem is en de oplossing moet zijn. Tonkens schrijft dat burgers het geloof in deelname in de democratie verloren hebben. Mensen voelen zich verlaten en niet gehoord, vooral niet door instituties die fysiek het meest nabij zijn zoals de lokale overheid, zorginstellingen of woningbouwcorporaties. Door dit democratisch gat in de participatiesamenleving krijgt de dominante politieke visie op de participatiesamenleving weinig weerwoord en sluit zij niet aan op de praktijk.

- Misvatting 4: De participatiesamenleving doen we lekker samen.

Het idee bestaat dat door actief te worden in de buurt, mensen elkaar vinden ongeacht afkomst. Onderzoek wijst uit dat dit meestal niet zo is. Mensen zoeken elkaar op, op grond van dezelfde opleiding, etniciteit, leeftijd etc. Soort zoekt soort. Tevens blijkt dat actief burgerschap vooral een zaak is van hoger opgeleide stedelingen en van inwoners in hechte kleine dorpen. Als opgeroepen wordt tot actief burgerschap zullen met name deze twee groepen nog meer naar voren treden, de mensen die al actief zijn en kan de ongelijkheid tussen actieve burgers en de niet- actieven verder toenemen. Onderzoek laat zien hoe goede sociale voorzieningen en een eigen budget veel verschil kunnen maken. Met meer hulp van professionals en met een budget voor initiatieven komen ook meer migranten, vrouwen, lager opgeleiden en jongeren in actie.

- Misvatting 5: Participatie, geen kunst aan.

" Soort zoekt soort" komt meestal voort uit onhandigheid en niet uit regelrechte afkeer of discriminatie. Daarvoor is de term *onbeholpen burgerschap* bedacht. We zien dit terug in relaties van mensen met een beperking en buurtbewoners, jongeren en hun sociale omgeving, tussen buurtbewoners, overheid en woningcorporatie. Het advies is dan ook om actief burgerschap als een ambacht te benaderen dat volhardend bewerkt wordt zodat het kan groeien.

Tonkens vindt de participatiesamenleving een prachtig ideaal, mits we het niet tegenover de verzorgingsstaat plaatsen maar in het verlengde er van, als een verbeterde versie van de verzorgingsstaat. Betrouwbare, responsieve instituties hebben er een belangrijke plek ter voorkoming van grotere ongelijkheid, en ter bevordering van democratische en politieke vernieuwing zodat mensen die zich nu buitengesloten voelen gemotiveerd raken om op voet van gelijkheid te participeren in en mee vorm geven aan de samenleving.

7.4 Samenvatting en tussenstand

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat de overgang van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving fors is. Toch is daarvoor gekozen omdat verstatelijking en vermarkting niet de goede antwoorden bleken te zijn, de burger kan niet buiten spel staan. Er zijn teveel sectoren en teveel instellingen ontstaan, er is teveel productdenken in plaats van dienstverlening en het sociaal kapitaal en de sociale cohesie worden vernietigd, onder meer vanwege de concurrentie.

Het belangrijkste doel van de participatiesamenleving is dan ook om de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van burgers alle ruimte te geven en te stimuleren. Dit zal de kwaliteit van de samenleving goed doen en de kosten voor zorg en welzijn terugdringen zo is de verwachting, ook voor *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*.

We hebben aan de hand van het begrip oikos gezien dat familie en burgersamenleving op min of meer dezelfde waarden zijn geschoeid waarvan wederkerigheid een heel belangrijke is. Deze burgerwaarden blijken heel andere dan die van de overheid (rechtsgelijkheid) en van de markt (geld verdienen). *Bonding* (familie) maakt *bridging* mogelijk en hierdoor ontstaat de gewenste *civil society*. Vervolgens kan via *linking* een verbinding gemaakt worden tussen de *civil society* en de professionele instellingen. Dat zou de volgorde moeten zijn om bottom-up, vanuit de gezinnen, een goede pedagogische *civil society* op te kunnen zetten als basis voor een sterke samenleving.

Burgerschap is een moreel- emotionele praktijk. Erkenning en miskenning zijn belangrijk. Burgers willen blijkbaar niet alleen maar doen, ze willen ook kunnen bepalen. En actief burgerschap is iets dat geleerd moet worden.

We hebben ook gezien dat de overheid het erg moeilijk vindt om haar verantwoordelijkheid weer deels terug te leggen. Deels, want onderzoek van Tonkens laat zien dat overheid en professionals ook in de participatiesamenleving een heel belangrijke rol hebben. Een terugtrekkende beweging van overheid en professionals is zeker niet gewenst en zou een paradoxale boodschap betekenen. Het advies om de rol van de overheid in de participatiesamenleving te verschuiven naar “zorgen dat” in plaats van “zorgen voor” geeft ruimte en erkenning voor de gezinnen en de professionals om te doen wat nodig is, tenzij. In plaats van een ingeperkte rol als uitvoerders van overheidsbeleid en overheidsregels krijgen zij ruimte voor zeggenschap en zelfbeheer. De overheid richt zich dan meer op het handhaven van de rechtstaat en voorkomt onder meer dat mensen oneigenlijk worden uitgesloten.

Hoe kan dit vertaald worden naar een sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken?

7.5 Naar een sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken

De overheid handelt contrair aan haar basisvisie. Ze vindt dat het opvoeden van kinderen één van de gezinspraktijken is en dat zij zich er niet mee moet bemoeien omdat het bijna altijd goed gaat, maar het overheidsbeleid kenmerkt zich als invasief en dringt steeds meer en verder door in de privésfeer van het gezin. Hoe kan de overheid uit deze spiraal van steeds meer bemoeienis komen en toch voldoende *in control* zijn? “Kwaliteit” en “goede zorg” zijn sociale constructen. Net als “*wenselijke opvoeding*”, “*ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*” en “*terugtrekkende overheid*”. Rollen, verantwoordelijkheden en belangen benadrukken verschillende, soms conflicterende aspecten. De overheid verzuimd om dergelijke concepten goed te doordenken waardoor ze geen constituerende regels heeft en het spel niet goed gespeeld kan worden, de gekozen waardehiërarchie niet in praktijk gebracht wordt. Daarnaast verzuimd ze om deze doordening met de diverse betrokkenen te doen waardoor slechts bepaalde aspecten, haar perspectief, betrokken worden in analyse, oplossing en aanpak. De complexiteit en onzekerheid die inherent zijn aan de opvoedpraktijk van kinderen wordt daardoor gereduceerd en beperkt. Een goede opvoedpraktijk met bijbehorende manier van verantwoorden op de juiste zaken, vergt draagvlak en wederzijds vertrouwen bij de diverse betrokkenen. Hoe kan dit bewerkstelligd worden?

De overheid zit in een klem doordat ze vindt dat ze moet kiezen tussen afstand houden óf betrokkenheid tonen, compassie óf controle. Baartman (2013) heeft laten zien dat dit onzin is, compassie en controle zijn geen tegenstellingen. Compassie geeft de emotionele relatie aan, het betrekkningsniveau. Terwijl controle iets zegt over de aard van de bemoeienis, wat doe je? Beide kunnen prima samengaan. Compassie én controle, betrokkenheid én grenzen stellen. Van Yperen (2010) beschrijft dit aan de hand van de emotionele- en de taakalliantie en Bouwkamp (1977) doet dit aan de hand van de begrippen *facilitatieve en actiegeoriënteerde voorwaarden van hulpverlening*. De blik van een relatieve buitenstaander kan verfrissend zijn en in hoofdstuk 1 werd onder meer aangegeven wat buitenlandse (Scandinavische) delegaties bij bezoek aan ons Nederland opvalt in het jeugdbeleid. Volgens hen zijn wij *problem oriënted and administration centred* in plaats van *opportunity focussed and youth centred*. Zij vinden dat het Nederlandse beleid gericht is op problemen in plaats van op *partnerships, participation and recognition of potential strenghts*. Jeugdbeleid zou zich vooral moeten richten op het verwerven van *skills* zoals *citizenship skills* en *competences*. Jeugdparticipatie is daarbij de dominante factor.

Een sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken die *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* biedt zal, in de context van de participatiesamenleving, een antwoord moeten geven op de bovenstaand genoemde tegenstelling en lacune in het overheidsbeleid

die nota bene overeenkomt met wat Scandinavische delegaties opvalt bij bezoek aan Nederland. Belangrijke aspecten die eerder genoemd zijn, zijn solidariteit, leren en waardehiërarchie met spelregels. In deze paragraaf wordt dit verder uitgewerkt tot pijlers voor de wenselijke sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken.

7.5.1 Solidariteit en gemeenschapsvorming

We hebben aan de hand van Putnam (1993) en Klamer (2011) gezien dat gemeenschapsvorming *bonding*, *bridging* en *linking* vraagt. Klamer legt uit dat oikos andere waarden en een andere dynamiek kent dan markt en overheid. Tonkens heeft laten zien dat burgerinitiatieven altijd een product zijn van interactie. Het is dus niet de vraag hoe de overheid zich zo snel mogelijk kan terugtrekken, maar hoe de interactie tussen burgers en bestuur het best gestalte kan krijgen. Daarbij is burgerschap vooral een moreel- emotionele praktijk. Wat burgers vinden dat hun rechten en plichten zijn en wat ze vinden dat ze van andere burgers en instituties mogen verwachten, is niet afhankelijk van kosten-batenanalyses maar van moreel geladen emoties, die vaak draaien om erkenning en miskenning.

Politiek en beleid blijken daar nog onvoldoende rekening mee te houden en blijken slechts gericht op sociale participatie, veelal functioneel, als een semi-professional. Politieke participatie en zeggenschap zijn buiten beeld en dat versterkt het gevoel van miskenning. Door dit democratisch gat in de participatiesamenleving krijgt de dominante politieke visie op de participatiesamenleving weinig weerwoord en bestaat het risico dat zij niet op de praktijk aansluit. De overheid plaatst zich teveel tegenover burgers en grijpt in op de privésfeer door maatschappelijke initiatieven te verwachten en deze functioneel, semi-professioneel te kaderen. Daarmee demotiveert ze maatschappelijke initiatieven en verdringt ze het betekenisvolle private karakter. Terwijl maatschappelijke initiatieven, ook in de sfeer van de pedagogische *civil society*, zo waardevol kunnen zijn. In plaats van de gehanteerde tegenstelling tussen enerzijds terughoudendheid betrachten en anderzijds betrokkenheid tonen zou de overheid er verstandig aan doen solidariteit met opvoedpraktijken centraal te stellen. Ik herhaal wat Baartman (2013:8) hierover heeft gezegd: *Maar eigen kracht en gezinsbehoud doen de pendel teveel uitslaan richting overschatten van ouders en onderschatten van onveiligheid, terwijl aan de andere kant daadkracht en lijfsbehoud de pendel teveel laten uitslaan richting onderschatting van ouders en overschatting van onveiligheid. Ik zie maar één manier om hem in het veilige midden te houden, en dat is door er het gewicht van solidariteit met de ouders aan te hangen. En ook al blijft de pendel bewegen, het gewicht van die solidariteit kan rust geven op de werkvloer en rust in het beleid. Solidariteit wijst op engagement met iemand, of met een groep, die tegen de verdrukking in iets moet klaarspelen, in moeilijke situaties zijn werk moet doen en voor wie er weinig of geen mogelijkheden zijn zich aan die situatie te onttrekken. Wat recente cijfers over kindermishandeling laten zien, is dat goede en veilige ouderlijke zorg geen vanzelfsprekendheid is. Ouder zijn zonder een samenleving die solidair met je*

is, is een onmogelijke opgave (idem). Ook met een ouder bij wie een kind onveilig is kan men zich solidair weten, en wel door in de zorg voor de veiligheid van het kind te laten doorklinken dat je ook met die ouder te doen hebt. Ook die ouder heeft ooit met hoge verwachtingen een geboortekaartje gestuurd en is er vol goede bedoelingen aan begonnen (idem). Wie de veiligheid van het kind niet centraal stelt bewijst de ouders een slechte dienst.

Deze redenering wordt ondersteund door het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind waarin is bepaald dat de overheid ouders passende bijstand moet verlenen bij het vervullen van hun ouderlijke taak. Solidariteit hoort de grondtoon te zijn in alles wat de overheid produceert aan beleidsnota's en memories van toelichting, ook, of juist dan, als het over ouders gaat die meer dan gewone steun nodig hebben.

Dit plaatst de transitie naar gemeenten in een bepaald licht. De Jeugdwet (2014) geeft aan dat *ouders en jeugdigen eerstverantwoordelijk zijn. Zij zijn het vertrekpunt van de hulp en ondersteuning en coördineren hun eigen (hulpverlenings)proces* aldus de Memorie van Toelichting (pag. 17). Het begrip Eigen Kracht komt in de Memorie maar liefst drieënveertig keer voor.

Wantrouwen tegenover ouders is onverenigbaar met *het uitgangspunt van de eigen kracht van de jeugdige en zijn ouders* (pag. 15). En dit uitgangspunt, vertrouwen op de eigen kracht van ouders, is weer onverenigbaar met een wantrouwen tegen professionals die zich uit in regelzucht en regeldruk. Hoe sterker de politiek en de overheid gevoelens van onzekerheid en angst om te falen aanwakkeren, hoe meer ze zichzelf in de weg zit bij het aansturen op eigen kracht. Dat geldt zowel de gezinnen als de professionals.

Solidariteit is een belangrijk vertrekpunt en het is van belang dat dit in de samenwerking tussen overheid, burgers en markt zichtbaar is. Een belangrijk aandachtspunt is de vraag hoe de overheid binnen het vertrekpunt solidariteit toch haar verantwoordelijkheid kan nemen en zo nodig kan ingrijpen. Tenslotte hebben we gezien dat het grootbrengen van kinderen zeer complex is en risico's voor het kind en voor de samenleving in zich heeft. Een overdaad aan richtlijnen en protocollen zoals we die nu kennen helpt daar niet bij. Daarmee wordt voorgeschreven wat te doen en zijn burgers en professionals slechts uitvoerders van overheidsbeleid. De overheid zou zich kunnen beperken tot de juiste stopregels waarmee ze aangeeft wat ze niet wil dat gebeurt. Daarmee wordt niet voorgeschreven wat te doen, maar worden slechts de grenzen aangegeven van het speelveld. Daarmee toont zij meer respect en erkenning voor de complexe en verantwoordelijke taak die gezinnen en professionals hebben en voor het feit dat zij dagelijks situationeel belangrijke keuzen en beslissingen moeten nemen.

De huidige positionering van de overheid, waarin zij positie kiest in afstand betrachten óf betrokkenheid tonen, zorgt er voor dat zij, ondanks haar basisvisie dat zij afstand moet betrachten, tenzij, vanwege de complexe en risicovolle opvoedpraktijk, vindt dat zij niet anders kan handelen dan vanuit betrokkenheid. In hoofdstuk vijf is dit nadrukkelijk aangetoond. Doordat de overheid

zich zo op afstand van de gezinnen heeft geplaatst kan ze niet anders dan heel veel betrokkenheid tonen. Deze wordt als bemoeienis ervaren.

De basisvisie om meer ruimte, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid te geven en te verwachten verandert niets aan de basisvisie van de overheid. In tegendeel, deze wordt nog eens versterkt. Dat betekent dat de overheid een andere manier zal moeten vinden om met burgers en professionals in contact te staan. Door opvoederschap en actief burgerschap als sociale constructen te zien waarover regelmatig moet worden afgestemd en als vaardigheden die niet iedereen zomaar en vanzelf bezit, ook de overheid niet, biedt een leerproces een goede procesvorm om overheid, gezinnen en professionals met elkaar te verbinden op *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding*.

7.5.2 Ouderschap en Burgerschap als iets dat je moet leren

Met de beleidsbrief *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* (1996) heeft de overheid de opvoedpraktijk als belangrijkste aspect van de gezinspraktijk bepaald. Gezinnen zijn verantwoordelijk voor het grootbrengen van kinderen.

Het advies van de Raad voor het Jeugdbeleid (1986) is geschreven vanuit het perspectief van de ouders. Ouders zouden zich moeten kunnen ontplooiën tot *goed genoeg* opvoeders.

Verantwoordelijkheid voor de opvoeding geldt privé én overheid, met een verantwoordelijkheid van de samenleving om zo goed mogelijk voor kinderen te zorgen. De Raad schetst een relationeel mensbeeld waarbij een overheid die zichzelf buiten spel plaatst niet in het belang is van het kind, niet in het belang van de ouders, en niet in het belang van de samenleving. Ouders verdienen ondersteuning en daarmee is opvoeding een deel geworden van burgerschap waarmee een *pedagogische civil society* is geschetst. Al zijn er verschillende motieven om tot opvoedingsondersteuning te komen zoals een antwoord op vragen, op kwetsbaarheid of op maatschappelijke problemen; opvoedingsondersteuning heeft steeds één gezicht: het overbruggen van de overgang van afhankelijkheid naar zelfstandigheid. Ouders mogen niet afhankelijk worden van deskundigen, zij moeten zo ondersteund worden dat ze het opvoeden uiteindelijk zélf kunnen. Van der Pas (2003) typeert de vloeibare relatie tussen ouder en kind als een onophoudelijk leerproces. Tonkens (2014) pleit er voor om actief burgerschap als een ambacht te benaderen dat volhardend bewerkt wordt zodat het kan groeien. Ook het centrale kenmerk van opvoedingsondersteuning; het overbruggen van de overgang van afhankelijkheid naar zelfstandigheid, veronderstelt een leerproces.

Door opvoederschap en opvoedend burgerschap te benaderen als een leerproces kan voor overheidsbemoeienis een vloeiend continuüm ontstaan tussen de ideologie om terughoudendheid te betrachten en de noodzaak om soms in te grijpen. Wat hebben ouders nodig om zich te kunnen blijven ontwikkelen als opvoeders van hun kinderen? Door dit leerproces van ouders centraal te

stellen is er erkenning voor hun moeilijke taak en oprechte interesse voor hun perspectief. Daarmee kan aan de eigenheid van de ouders, aan hun specifieke situatie, context en behoefte om het op hun manier te doen, aan hun privésfeer, tegemoet gekomen worden. Alles is goed, iedere ouder is een "goed genoeg" ouder, mits de veiligheid van het kind geborgd is. Daarmee verschuift de aandacht van het centraal stellen van het kind zoals gebruikelijk vanuit de psychologie en de pedagogiek, naar het centraal stellen van de ouders onder de conditie dat het kind veilig opgroeit. Door een focus op solidariteit met de moeilijke en belangrijke klus die in ons aller belang is, kan een partnership ontstaan en kunnen ouders zich erkend voelen. Met als vertrekpunt de opvatting dat zekerheid in de opvoeding niet bestaat, niet over het specifieke probleem en niet over de specifieke uitkomst van handelen, wordt een open gesprek mogelijk. Het adagium dat ouders opvoedingsonzeker zijn en dat er vraaggericht gewerkt moet worden impliceert volgens antropoloog Jonkers (2003:132) dat er opvoedingszekerheid zou zijn, en die is er niet. Het concept van opvoedingsonzekerheid doet volgens haar geen recht aan de overwegingen en twijfels van gezinnen over uitgangspunten, oriëntaties en handelen. Impliciet worden deze overwegingen geproblematiseerd. Twijfel en overweging zijn geen risico in de opvoeding, in tegendeel. Het is een voorwaarde, want er is niet één weg. Grootbrengen van kinderen kan gezien worden als een continue proces van betekenisgeving waarin opvoeders reflecteren op hun opvoedkundig handelen, op hun kind en op zichzelf (Hoek, 2008:220).

Tronto (1993) typeert belangrijke fasen in een zorgproces en noemt het belang dat gesignaleerd wordt dat zorg nodig is, dat verantwoordelijkheid wordt genomen en iets in gang wordt gezet, dat zorg direct verleend kan worden en dat goed gelet wordt op hoe de zorg ontvangen wordt. In 2013 voegt zij daar een vijfde fase aan toe: *caring with*, het belang van actief burgerschap in de betekenis van de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de ontwikkeling en de instandhouding van een zorgzame, wenselijke samenleving. Dit geldt ook het grootbrengen van kinderen. Binnen een lerende context kunnen deze fasen prima invulling krijgen.

Met deze thesis richt ik mij op de politiek- maatschappelijke context van *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* en heb daarom gezocht naar een model van leren dat daarbij past.

7.5.3 Sociaal Leren

Al eerder werd door van der Pas (2003) en door Tonkens (2014) aangegeven dat respectievelijk ouderschap en actief burgerschap geleerd moet worden. Het is geen vanzelfsprekendheid dat mensen dit zo maar beheersen. In de VS heeft het *Institute for Research on Learning* (IRL) onderzoek gedaan naar de vraag wat leren eigenlijk is. Op basis van zeer uiteenlopend, vooral etnografisch veldwerk in werksituaties en in educatieve leeromgevingen, heeft het *Institute* zeven leerprincipes geformuleerd (Henschel, 1999):

- Leren is fundamenteel sociaal. Leren is meer dan het verwerven van kennis en omvat ook interactie met anderen om kennis uit te wisselen en samen te werken. Omdat tijdens dit proces een gezamenlijke identiteit groeit, is dit proces zowel uitdagend als krachtig.
- Kennis is een integraal onderdeel van het leven van een gemeenschap. Als mensen waarden, perspectieven, praktijken van handelen delen en ontwikkelen, creëren ze *communities of practice*.
- Leren is een daad van participatie. De motivatie om te leren ligt in de wens om deel te nemen aan een *communite of practice*.
- Weten hangt af van betrokkenheid in een praktijk. Mensen verzamelen kennis als ze observeren en participeren in een verscheidenheid aan situaties en activiteiten. De diepgang van deze kennis hangt af van de intensiteit van hun betrokkenheid.
- Betrokkenheid is onlosmakelijk verbonden met het vermogen om te handelen. Mensen ervaren hun identiteit in termen van hun vermogen om bij te dragen aan en invloed uit te oefenen binnen de gemeenschappen waarvan ze deel uitmaken.
- De afwezigheid van leren is vaak het resultaat van uitsluiting van participatie. Leren vereist toegang tot een *communite of practice* en de mogelijkheid om te kunnen bijdragen.
- Mensen zijn van nature levenslange leerders. Leren is als ademen, we kunnen het niet laten. We leren allemaal wat er nodig is om te participeren in de *communities of practice* waartoe we willen behoren.

Deze visie op leren sluit goed aan op de begrippen *bridging* en *linking* van Putnam en oikos van Klamer. Ze sluit ook goed aan op zorgethische inzichten over het belang van concrete praktijken en de inbreng van verschillende perspectieven, waaronder die van ervaringsbetrokkenen.

Een wijk of buurt kan gezien worden als een *community of practice* die gevormd wordt door gezinnen, burgerinitiatieven, professionals en lokale overheid.

Wildemeersch (2001, 1995) zegt daarover dat sociaal leren, oftewel collectief leren en *communities of practice*, een model is om met en van anderen te leren. Sociale leerprocessen kunnen getypeerd worden als processen waarbij verschillende actoren in overleg treden om oplossingen te zoeken voor concrete uitdagingen. Kenmerkend is dat de verschillende actoren slechts op onderdelen gemeenschappelijke belangen hebben. Het is op die onderdelen dat het leren in sociaal verband mogelijk is. In dit geval is *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* het gedeelde belang. Doordat overheid, burgers en professionals met diverse achtergrond samen om de tafel zitten en het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven belichten, wordt beter recht gedaan aan de veelkleurigheid en complexiteit en worden zowel specialistische kennis, ervaringskennis en bestuurlijke verantwoordelijkheid erkend. De eigen concrete opvoedpraktijk en opvoedomgeving is wat de diverse actoren verbindt en motiveert om bij te dragen aan de *community*. Doordat sprake is van een leerproces wordt voortdurend afgestemd en bijgesteld. Een visie op wenselijke opvoeding en *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt*

aan wenselijke opvoeding, een waardehiërarchie en constituerende regels die borgen dat de waardehiërarchie ook kan worden nageleefd, zijn onderwerpen die besproken worden aan de hand van de concrete praktijk. Het doet recht aan de constatering dat wenselijke opvoeding en wenselijke opvoedingsondersteuning sociale constructen zijn die in de tijd steeds bijgesteld moeten worden. Het sluit aan op de opvatting dat overheid en professionals, gezinnen en samenleving, gezamenlijk een verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot het grootbrengen van kinderen. Zorgethiek onderstreept het belang van de concrete praktijken in hun specifieke situatie en context en de erkenning van ervaringsdeskundigheid naast die van specialisten.

Wildemeersch (2001): *Sociaal leren is het leren functioneren van groepen of sociale verbanden, in nieuwe, onverwachte, onzekere en moeilijk te voorspellen omstandigheden. Het is gericht op het oplossen van onvoorziene contextproblemen en wordt gekenmerkt door een optimaal gebruik van het probleemoplossend potentieel dat in die groep of in dat sociale verband aanwezig is. Om die reden is het sociaal leren een competentiebenadering en geen deficiëntiebenadering. Het sociaal leren is kritisch reflexief, met andere woorden is gebaseerd op het in vraag stellen van achtergronden en uitgangspunten van de vertrouwde probleemdefinities; het is interactief en communicatief, wat betekent dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de dialoog tussen betrokkenen; het is handelings- en ervaringsgericht, of het is gefundeerd in het principe van reflectie-in-actie; en tenslotte is het interdisciplinair, omdat de oplossing van relatief complexe problemen de samenwerking van een diversiteit aan deskundigen veronderstelt.*

Eerder is geconstateerd dat verstatelijking, vermarkting en een burgersamenleving gebaseerd zijn op onderscheiden onderliggende waarden. Daardoor is de transitie van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving een grote stap en zal het resultaat teleurstellend zijn als vastgehouden wordt aan de verkeerde waarden, of onvoldoende duidelijk is dat waarden conflicteren en er daardoor voortdurend tegenstellingen ontstaan die de samenwerking tussen overheid en burgers in de weg zit. De genoemde transitie is complex, *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* is complex zoals we hebben gezien en beide gecombineerd overstijgt de transitie en vraagt een transformatie van het sociaal domein.

Sociaal leren en het vormen van buurt- of wijkgerichte *communities of practice* biedt een model waarmee het mogelijk is om deze transformatie vorm te geven. Het helpt de lokale overheid om *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* voortdurend af te stemmen op de behoefte van gezinnen, maatschappelijke initiatieven en professionals. Het zorgt er ook voor dat overheid en burger voortdurend met elkaar in contact zijn en dat de overheid niet hoeft te kiezen tussen afstand betrachten óf betrokkenheid tonen, op een continuüm tussen beide polen kan gedoseerd en situationeel positie gekozen worden. Vanuit solidariteit met burger en professional kan de overheid continue betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid tonen waarbij eigen kracht en zelfredzaamheid waar mogelijk gestimuleerd, ondersteund en gefaciliteerd worden

en waar nodig ook ingegrepen en gecorrigeerd wordt, want als de overheid geen aandacht besteedt aan kindermishandeling bewijst ze de gezinnen een slechte dienst.

7.6 Kanttekeningen bij de drie geïntroduceerde begrippen

De overheid wil, na overheid (verstatelijking) en markt (*new public management*), de nadruk leggen op burgerschap als belangrijke pijler onder een wenselijke samenleving. Aangezien overheid, markt en burger ieder op andere waarden gebaseerd zijn zoals we hebben kunnen zien, is het van belang om in de waardehiërarchie accenten te gaan verleggen. Een sociale infrastructuur voor opvoedpraktijken die gebaseerd is op de drie door mij geïntroduceerde begrippen, beoogt deze waardeverschuiving te ondersteunen. Solidariteit als grondhouding en sociaal leren als procesinstrument benadrukken waarden die vanuit burgerperspectief van belang zijn en een nieuw evenwicht tussen overheid, markt en burger benadrukken. Het derde begrip stopregels/constituerende regels maakt het mogelijk om samen spelregels op te stellen die bepalen wat het “spel” van het opvoeden behelst, het in stand houden, het opvoeden laten zijn en blijven en niet omzetten in controle, in veiligheidsbeleid, in een verantwoordingspraktijk en dergelijke. Een dergelijke set regels en stopregels (tot hier en niet verder) houdt de waardehiërarchie op orde en voorkomt dat hier willekeurig mee wordt omgegaan.

Door de regels te richten op wat we willen dat niet gebeurt wordt de buitenkant van het speelveld bepaald en voorkomen we de vele gedragsregels, protocollen en voorschriften zoals we nu kennen. Daarmee bieden ze zowel de overheid als de burger houvast om de overeengekomen uitgangspunten niet uit het oog te verliezen bij tegelijkertijd maximale ruimte om naar eigen inzicht kinderen groot te brengen.

Is dit nu zaligmakend? Nee.

Met de introductie van deze drie begrippen wordt een opvoedpraktijk geïntroduceerd die het mogelijk maakt om de basisvisie van de overheid tot uitvoering te brengen en het centrale luik in haar waardehiërarchie: opvoedvrijheid van gezinnen, te concretiseren, te faciliteren en te ondersteunen. Waar ze deze centrale waarde tot op heden heeft verwaarloosd en de zijpanelen “veiligheid van het kind” en “veiligheid van de samenleving” steeds meer is gaan benadrukken ten koste van de opvoedvrijheid van het gezin, kan nu de omgekeerde beweging worden ingezet. De drie begrippen dragen bij aan het realiseren van een pedagogische *civil society* waardoor veel meer kinderen en gezinnen niet in de jeugdzorg zullen belanden. Ouderschap en opvoederschap zullen weer meer begrippen worden die bij elkaar horen en de gezinsopvoeding dominant maken aan de staatsopvoeding. Door groei van de pedagogische *civil society* op basis van de drie geïntroduceerde begrippen kan de tirannie van de jeugdzorg, zoals Clarijs (2013) deze noemt, een halt toegeroepen worden.

Er blijft echter een groep, naar verwachting wel een kleinere groep, voor wie drang en dwang noodzakelijk zijn om “veiligheid van het kind” en “veiligheid van de samenleving” te waarborgen en dit legitimeert steviger ingrijpen door de overheid. De juiste set constituerende regels zal moeten bewaken dat de overheid de grenzen niet weer gaat verschuiven. Maar hoe gaat die set er uit zien? Daarnaast is het een complexe verandering. Meer dan een structuurverandering betreft het hier een cultuurverandering. Deze is complex en zal zich afspelen over een lange tijdsperiode. Sociaal leren en een waardehiërarchie met constituerende regels zijn goede instrumenten om gedurende zo’n lange periode, met alle verleidingen om andere dingen te gaan doen, “bij de les te blijven”. Maar dat vergt dan wel een heel goede implementatie en handhaving van een dergelijke werkwijze terwijl ze ver af staat van de manier waarop we gewend zijn met elkaar om te gaan. Honderdvijftig jaar jeugdzorggeschiedenis worden niet zomaar even weggepoetst. Burgers zijn niet gewend aan inspraak zoals we hebben gezien, in Nederland gehanteerde participatiemodellen wijzen uit dat van participatie in de zin van medezeggenschap en zelfwerkzaamheid niet of nauwelijks sprake is (Clarijs, 2013), in tegenstelling tot bijvoorbeeld in de Scandinavische landen waar “burgerschap” al heel lang een vak is binnen het onderwijs en kinderen al op jonge leeftijd leren om hun mening te vormen, te beargumenteren en te verdedigen in een democratische setting, ook buiten de school, in contact met bijvoorbeeld de gemeente. Dat zijn heel andere omstandigheden en het begrip institutionele padafhankelijkheid heeft duidelijk gemaakt dat in Nederland veelal binnen hetzelfde denkraam en binnen dezelfde onderscheiden verantwoordelijkheden naar oplossingen wordt gezocht, “meer van hetzelfde”. Gaat het lukken om de nieuwe verhoudingen, met daarin de burger als belangrijke pijler onder de samenleving, neer te zetten?

“Oude” discussies, dilemma’s zoals we ze ook in deze thesis al eerder zijn tegengekomen, zullen wederom gevoerd gaan worden. Zo is het een interessante vraag of de burger het inderdaad van de markt gaat winnen. Zoals we hebben kunnen zien is er een periode geweest met als leidend paradigma “vraaggericht”. De constatering destijds was dat “vraaggericht” geen enkele beperking aanbracht ten aanzien van de duur van de hulpverlening en het resultaat er van en dus ook geen enkele beperking ten aanzien van de kosten. Daardoor werd “effectief” het volgende leidende begrip. Maar effectief in wiens ogen? En wat wordt dan onder effectief verstaan? En welke kosten? Ik voorzie dat al deze discussies opnieuw gevoerd moeten gaan worden en het grote verschil is dat dit, met mijn voorstel, niet slechts binnen de politiek gedaan wordt, maar met burgers en professionals en rekening houdende met situationele en lokale omstandigheden. In welke mate durft de overheid de teugels te laten vieren?

8. Vervolgonderzoek

Ik sluit mijn thesis af met het voorstel tot vervolgonderzoek.

Solidariteit, sociaal leren en een waardehiërarchie met regels/stopregels vormen drie pijlers onder *ondersteuning bij de opvoeding van kinderen die bijdraagt aan wenselijke opvoeding* die prima passen bij het basisidee van de participatiesamenleving. De uitwerking van een dergelijk model is een vervolgonderzoek waard.

Daarbij kunnen het advies van de Raad voor het Jeugdbeleid uit 1986 waarin het ontplooiingsverhaal centraal staat: *Opvoeding ondersteund. Beleidsadvies over de maatschappelijke medeverantwoordelijkheid voor jonge kinderen* en de gezinsdefinitie die is opgenomen in de beleidsbrief uit 1996 *Maatschappelijke positie en functie van het gezin* goed dienen als basisdocumenten. Ze lijken recent geschreven en goed aan te sluiten op de ideeën van de participatiesamenleving. Actualiseren is daarbij uiteraard van belang waarbij gebruik gemaakt wordt van kritische inzichten, onder andere uit deze thesis. Daarnaast moet er op gelet worden dat het model bestand is tegen de dubbelzinnigheden die in de waardehiërarchie zijn besloten en dat de strekking van wat opvoeden van kinderen is, past bij de veranderende posities van ouders, burgers, overheid en professionals. Mogelijk kan er een heldere ordening van opvoedingstaken volgens de waardehiërarchie aan worden toegevoegd.

Met dank

Met dank aan Frans Vosman voor zijn kritische vragen en opmerkingen waardoor niet alleen het bos, maar ook de bomen en de bospaden beter zichtbaar werden. Met dank aan Elske voor de tijd die ik kreeg en de tekstuele correcties. En met dank aan Hans Wildenberg voor het ontwerp van de titelpagina.

9. Literatuurverwijzing

Allochtonenbeleid, Kamerstuk, 1989-1990, 21 472, nr. 2, Tweede Kamer

Ankersmit, F. (2011). *Vertrouwen en transparantie*. In: J. Lamé (red.). *Spookrijders in de zorg. Pleidooi voor een gezondheidszorg zonder meldplicht, privacyschending, afbraak van instituties, en zonder megalomane systemen*. Delft: Eburon.

Avort, A. (1996). *Het Nederlandse gezinsleven aan het einde van de twintigste eeuw*, NGR.

Baartman, H. (2013). *Eigen kracht, daadkracht en de kracht van solidariteit*. Mulock Houwer lezing. Utrecht: NJI.

Baartman, H.(2010). *Veertig jaar kindermishandeling, een terugblik*. Rede bij gelegenheid van de herdenking van het 40-jarig bestaan van de Vereniging tegen Kindermishandeling; Leiden, 10 december 2010.

Baartman, H. (2010). *Werken met angst*, Ouderschapskennis, 13, 125-141.

Baartman, H. (c.s.), (2005). *Kindermishandeling: De politiek een zorg*. Amsterdam: SWP.

Beer, P. de (2005). *Hoe solidair is de Nederlander nog?* In: Jong, E. de & Buijsen, M. (red.). *Solidariteit onder druk? Over de grens tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid*. Nijmegen: by Thijmgenootschap.

Bóné, E. von (1992). *De Familieraad in Nederland 1811-1838*. Rotterdam: Erasmus Universiteit (Academisch Proefschrift).

Boss, E. & Gemmeke, M. (2012). *Het belang van een sterke basis voor ieder kind*. In: *Jeugdbeleid*, 2012, 4, 197-201. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Böszörményi-Nagy, I. (1987). *Foundations of Contextual Therapy: Collected papers of Ivan Böszörményi-Nagy, MD*. New York: Brunner/Mazel.

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bouwkamp, R. (1977). *Agologisch werkboek. Een inleiding in de sociale agologie*. Bloemendaal: Nelissen.

Bowlby, J. (1997). *Attachment and Loss* (2^e ed.) New York: Pimlico.

Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012.

- Bussemaker, J. (1993). *Betwiste Zelfstandigheid. Individualisering, sekse en verzorgingsstaat*. Amsterdam: Sua.
- Cheal, D. (1991). *Family and The State of Theory*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Christopherson, J. (1989). *European child-abuse management systems*. In O. Stevenson (red.), *Child abuse; public policy and professional practice*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Clarijs, R. (2013). *Tirannie in de Jeugdzorg. Een onderzoek naar beleidsveranderingen*. Proefschrift. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, R. (2012). *De dreigende beleidsklucht van de transitie jeugdzorg: De olifant in de kamer van het Nederlandse jeugdbeleid*. *Jeugdbeleid* 2012; 6(3): 145-167.
- Clarijs, R. (2010). *Burgers aan het woord en de gevolgen voor publieke dienstverlening*. Nieuwegein: Ordina Public.
- Commissie herziening artseneed (2003). *Nederlandse artseneed*. Utrecht: VSNU.
- Cornelissen, E. (2008). *Betoverend Bestuur*. Den Haag; Boom Lemma.
- Dekker, P. & Donk, W. van den (2006). *Dubbelhartigheid: de hybriditeit van vrijwilligheid*. In: Brandsen, T., Donk, W. van den, Kenis, P. *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Den Haag: Lemma.
- Dekker, J. (1985). *Straffen, redden en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor "Nederlandsch Mettray"*. Assen: Van Gorcum.
- Donk, W. van de (2009). *Knooppunt van vertrouwen. Over netwerken, gemeenschapswerking en een menseneconomie*. Lezing voor de Vrije Universiteit, september 2009.
- Donk, W. van de (2007). *Hervormen zonder de ziel te verliezen*. In: *Jeugdbeleid*, 3, 139-148. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Donk, W. van de (2006). *De overheid vermomd als markt*. Lezing voor het Brabantse Jeugdzorgberaad.
- Draijer, N.(c.s.) (2011). *Seksueel misbruik van minderjarigen in de Room- Katholieke Kerk; Balans*.
- Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Evers-Goddard, J.E. (1976). *Kindermishandeling in kort bestek*. Den Haag: Vereniging tegen Kindermishandeling.
- Evers-Goddard, J.E. (1972). *Kort begrip van kindermishandeling*. Den Haag: Vereniging tegen kindermishandeling.

Fisher, B. en Tronto, J. (1990). *Towards a Feminist Theory of Caring*. In: M. Nelson (red.), *Circles of Care. Work and Identity in Woman's lives*. Albany: State University of New York Press.

Frissen, P. (2011). *De verzorgingsstaat en het verlangen naar gelijkheid*. In: *Christen Democratische Verkenningen*, 2, 63-71. Amsterdam: Boom.

Gezondheidsraad/ Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2006). *Vertrouwen in verantwoorde zorg? Effecten van en morele vragen bij het gebruik van prestatie-indicatoren*. Signalering ethiek en gezondheid 2006/1. Den Haag: Centrum voor ethiek en gezondheid.

Gilligan, C. (1982). *In a different voice. Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Gomis, A. (1984). *Kindermishandeling, een oriëntatie*. Den Haag: Vereniging tegen Kindermishandeling.

Heijne, B. (2013). *Breng het morele debat weer tot leven*. In: NRC Handelsblad, Boeken, 31 mei 2013, pag. 1-2.

Heijst, A. van (2011: 6^e ed.). *Menslievende zorg. Een ethische kijk op professionaliteit*. Kampen: Uitgeverij Klement.

Heijst, A. van. (2011: 3^e ed.). *Iemand zien staan. Zorgethiek over erkenning*. Kampen: Uitgeverij Klement.

Henschel, P. (1999). *IRL: The manager's core work in the new economy*. In: Botkin, J. (red.). *Smart Business: How Knowledge Communities Can Revolutionize Your Company*. New York: The Free Press.

Hermanns, J. (1992). *Het sociaal kapitaal van kinderen. Jonge kinderen, ouders en opvoedingsondersteuning*. Utrecht: SWP.

Hoek, M. (2008). *Ontheemd Ouderschap. Betekenissen van zorg en verantwoordelijkheid in beleidsteksten opvoedingsondersteuning 1979-2002*. Proefschrift. Amsterdam: SWP.

Hout, E. van (2007). *Zorg in spagaat. Management van hybride, maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Lemma.

Höver, G. (c.s.) (2008). *De vrijheid van de familie. Een oecumenische bijdrage aan een Europese discussie*. In: Kruijf, G. de & Schaafsma, P. (red.) (2008). *Meer dan een optelsom. Kanttekeningen bij de waarde van het gezin*. Kampen: Uitgeverij Ten Have.

Inspectie Jeugdzorg (2006). *Werken aan verbetering. Jaarverslag 2005*.

IPO (1994). *Naar programma's in de jeugdzorg; discussienota provinciaal en grootstedelijk kwaliteitsbeleid*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

Jeugdige Minderheden, Kamerstuk 1988-1989, 20 941, Tweede Kamer.

Jonkers, M. (2003). *Een miskende revolutie. Het moederschap van Marokkaanse vrouwen*. Amsterdam: Aksant.

Junger-Tas, J. (1996). *Jeugd en Gezin. Preventie vanuit een justitieel perspectief*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Beleid.

Kempe, R. & Kempe, C. (1978). *Child abuse*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Kempe, C. (c.s.) (1962). *The battered child syndrome*. Journal of the American Medical Association, 181, 17-24. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Klamer, A. (2011). *In hemelsnaam. Over de economie van overvloed en onbehagen*. Utrecht: Uitgeverij Ten Have.

Koehn, D. (1994). *The ground of professional ethics*. London/NY: Routledge.

Kruijf, G. de & Schaafsma, P. (red.) (2008). *Meer dan een optelsom. Kanttekeningen bij de waarde van het gezin*. Kampen: Uitgeverij Ten Have.

Lans, J. van der (2005). *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam: Augustus.

Leeuw, A. (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte. Over inspanning en resultaat van besturen*. Assen: Van Gorcum.

Maatschappelijke positie en functie van het gezin, Kamerstuk 1995-1996, 24 887, nr.1, Tweede Kamer.

Meerjarenprogramma Jeugdbeleid 1988, Kamerstuk 1988-1989, 20 491, Tweede Kamer.

Meijs, C. & Delleman, B. (2011). *Buurtbemiddeling: investeren in sociaal leren*. In: *Vrijwillige inzet onderzocht*. Cahier 2011, Utrecht: Movisie.

Metz, J. (c.s.) (2012). *De rol van civil society in de transitie van jeugdzorg*. In: *Jeugdbeleid*, 2, 71-79. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Mol, A. (2006). *De logica van het zorgen. Actieve patiënten en de grenzen van het kiezen*. Amsterdam: Van Gennep.

Montfoort, A. van (2012) *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger*. Mulock Houwer- lezing. Utrecht: NJI.

Montfoort, A. van (2004). *Vraaggericht werken? Drie modellen voor de relatie hulpverlener – cliënt*. Sociale Interventie, 13, 1, pg. 9-17.

Montfoort, A. van & Tilanus, C. (2007). *Jeugdzorg & Jeugdbeleid*. Amsterdam: SWP.

- Morgan, D. (1996). *Family Connections. An Introduction to Family Studies*. Cambridge: Polity Press.
- Mouwen, C. (2004). *Strategische planning voor de non-profit organisatie*. Assen: Van Gorkum.
- Munro, E. (2010). *Conflating risks: implications for accurate risk prediction in child welfare services*. *Health, Risk & Society*, 12, 119-130.
- Niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning*, Kamerstuk 199-2000, 27 197, nr. 3, Tweede Kamer.
- Nota Minderhedenbeleid*, kamerstuk 1982-1983, 16 102, nr. 20-21, Tweede Kamer.
- Opvoedingssteun op maat. Hoofdlijnen pedagogische preventie in het kader van het jeugdbeleid*, Kamerstuk 1991-1992, 22 300 XVI, nr. 56, Tweede Kamer.
- Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering. Naar een solide basis*, Kamerstuk 1997-1998, 25 980, nr. 1, Tweede Kamer.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin Books.
- Pas, A. van der (2003). *A Serious Case of Neglect: The Parental Experience of Child Rearing*. Delft: Eburon.
- Peeters, R. & Drosterij, G. (2011). *Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat*. In: *Beleid en Maatschappij*, 2011, nr. 2, p.179-198.
- Pijnenburg, H. (2010). *Het Integratief Werkzame Factoren Model*. In: Pijnenburg, H. (red.) *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd*. Amsterdam: SWP. Pg. 11-64.
- Post, D. (2009). *De derde weg. Een analyse en toekomstvisie vanuit vijftig jaar ervaring in de zorgsector*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R.(c.s.) (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Raad voor het Jeugdbeleid (1986): *Opvoeding ondersteund. Beleidsadvies over de maatschappelijke medeverantwoordelijkheid voor jonge kinderen*. Amsterdam: Raad voor het Jeugdbeleid.
- Raad voor het Jeugdbeleid, (1986). *Jeugdbeleid voor gelijkheid en groei*. Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). *Notitie herontwerp rijksdienst*. Den Haag: RMO.

Reinders, J. (2006). *De gekantelde organisatie. Over bijzondere zorginstellingen en hun kwetsbare identiteit*. Inaugurele rede VU Amsterdam. Zeist: Heilpedagogisch verbond.

Ringeling, A. & Kickert, W. (2010). *Een hiërarchisch openbaar bestuur*. In: Adema, H. (c.s.) (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 79-89.

Rosenfeld, A. & Newberger, E. (1977). *Compassion vs Control; conceptual and practical pitfalls in the broadend definition of child abuse*. Journal of the American Medical Association, 237(19), 2086-2088.

Ruiter, J. (1991). *Zorg om de bedreigde jeugd. Legitimiteit van de kindbescherming*. In: Nieuwe richting, nieuwe raden. Amsterdam: Raad voor de Kinderbescherming.

Samson, R. (c.s.) (2012). *Omringd door zorg toch niet veilig. Seksueel misbruik van door de overheid uit huis geplaatste kinderen 1945 tot heden*. Amsterdam: Boom.

Sevenhuijsen, S. (2001). *De zorg van het emancipatiebeleid. Een benadering vanuit de zorgethiek*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Nederlands Genootschap Vrouwenstudies.

Scott, J. (1998). *Seeing like a state. How Certain Schemes to improve the Human Conditions Have Failed*. New Haven/London: Yale University Press.

Sociaal Cultureel Planbureau (2011). *Gezinsrapport 2011. Een portret van het gezinsleven in Nederland*. Den Haag: SCP.

Sprenger, K. (2005). *Mythos Motivation. Wege aus der Sackgasse*. Frankfurt/NY: Campus Verlag.

Tjeenk Willink, H. (2006). *De overheid is uit de rails gelopen*. In: NRC Handelsblad 29.04.2006, *Opinie en Debat*.

Tonkens, E. (2014). *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving*. Afscheidsrede 01 mei 2014, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Tonkens, E. & Swierstra, T. (2008). *Meetlust: de wil tot meten*. In Tsjalling Swierstra & Evelien Tonkens (red.). *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in een merocratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Trappenburg, M. (2011). *Dankzij marktwerking in de zorg worden patiënten verwend met cappuccino en dure onderzoekjes en de armen betalen het gelag*. In: NRC Handelsblad, 11 juni 2011, pag. 41.

Trappenburg, M. (2005). *Gezondheidszorg en democratie*. Inaugurele rede. Rotterdam: Oratiereeks Erasmus MC.

Tronto, J. (2013). *Caring Democracy. Markets, Equality, and Justice*. New York and London: New York University Press.

Tronto, J. (1993). *Moral Boundries. A Political argument for an Ethic of Care*. New York and London: Routledge.

Van Herk, R. (1997). *Artsen onder druk. Over kwaliteitsbeleid van medische beroepen*. Proefschrift. Utrecht: De Tijdstroom.

Velthuis, O. (c.s.) (2013). *Inleiding: Sociale kaart van Nederland*. In: Velthuis, O. (red.). *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Verbrugge, A. (2005). *Geschonden beroepseer*. In: Van den Brink, G. & Pessers, D. (red). *Beroepszeer*. Christen Democratische Verkenningen. Amsterdam: Boom Tijdschriften.

Vosman, F. (2008). *Jeugdzorg zonder stopregels. Een politiek- ethische vraag bij invasief jeugdbeleid*. Uit: Kruijf, G. de & Schaafsma, P. (red..) (2008). *Meer dan een optelsom. Kanttekeningen bij de waarde van het gezin*. Kampen: Uitgeverij ten Have.

Welling, M. (2003). *Vraaggericht werken in de jeugdhulpverlening*. Utrecht: Lemma.

Welzijnsbeleid in de jaren negentig: samen werken langs nieuwe wegen, Kamerstuk 1991-1992, 22 456, Tweede Kamer.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Werkman, L. (2008). *Kwetsbare identiteiten*. In: Kruijf, G. de & Schaafsma, P. (red.) (2008). *Meer dan een optelsom. Kanttekeningen bij de waarde van het gezin*. Kampen: Uitgeverij Ten Have.

Westerloo, G. van (2007). *Niet spreken met de bestuurder*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011). *De ontregelde samenleving*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009). *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wildemeersch, D. (2001). *Sociaal leren voor duurzaamheid in de risicosamenleving. Vierde Stoutenburglezing 16 oktober 2001.*

Wildemeersch, D. (1995). *Een verantwoorde uitweg leren. Over sociaal-agogisch handelen in de risicomaatschappij.* Oratie.

Winter, M. de (2011). *Verbeter de wereld, begin met de opvoeding. Vanachter de voordeur naar democratie en verbinding.* Amsterdam: SWP.

Wolters, W. (red) (1977). *Het mishandelde kind; herkenning, hulpverlening, preventie.* Nijkerk: Callenbach.

Yperen, T. (2013). *Met kennis oogsten. Monitoring en doorontwikkeling van een integrale zorg voor jeugd.* Utrecht: NJI.

Yperen, T. (2010). *Wat werkt in de jeugdzorg? Hoe en wat te implementeren.* In: Pijnenburg, H. (red.) (2010). *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd.* Amsterdam: SWP. Pg. 81-99.

Zijden, M. van der (2010). *Kwaliteit is de grootste leugen van de vorige eeuw.* In: *Jeugdbeleid*, 2010, nr.1, pag. 21-26.

Zijden, M. van der (2009). *De service knoop. Het managen van diensten en dienstverlening.* Assen: Van Gorcum.