

Betreft: uitkomsten verkenning problematiek pleegkinderen zonder pleezorgbegeleiding en -vergoeding

Geachte heer/mevrouw,

Als Kinderombudsvrouw heb ik de taak wetgeving, beleid en de uitvoering daarvan te controleren op naleving van de kinderrechten, zoals opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Ik doe dit onder andere naar aanleiding van signalen en klachten die bij mijn instituut binnenkomen over kinderrechtenkwesties.

Over de periode 2014 t/m 2019 heeft mijn instituut verschillende signalen en klachten binnengekregen over kinderen die in een pleeggezin wonen, waarbij een pleezorgcontract met pleegouders¹ niet tot stand is gekomen, dan wel eenzijdig werd beëindigd door de pleezorgaanbieder. Geen pleezorgcontract betekent geen pleezorgbegeleiding en pleezorgvergoeding. Omdat dit kan leiden tot ongewenste situaties en het Actieplan Pleezorg 2017/2018² hier geen aandacht aan besteedt, heb ik een verkenning uitgevoerd.

Met deze brief informeer ik u over de binnengekomen klachten en signalen, de uitgevoerde verkenning, de bevindingen en aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn gericht aan verschillende partijen. Te weten de pleezorgaanbieder, de gecertificeerde instellingen (GI), de gemeenten, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Ik vraag van u een oplossing voor de gesignaleerde problematiek.

Mijn instituut heeft meerdere klachten en signalen ontvangen over het ontbreken van een pleezorgcontract

Mijn instituut is meerdere malen benaderd door pleegkinderen, pleegouders en professionals, die aangaven dat er geen pleezorgcontract (meer) was tussen de pleegouders en de pleezorgaanbieder. Daarmee werd dus niet (meer) voldaan aan de voorwaarden voor formeel pleegouderschap, zoals die zijn opgenomen in de Jeugdwet. Het pleegkind bleef vervolgens wel in het gezin wonen.

Het gaat hier om pleegkinderen die uit huis zijn geplaatst door de rechter en die al – voor korte of langere tijd – in het pleeggezin woonden.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

¹ In deze brief worden voor het leesgemak de termen pleegouder(s)/pleeggezin in plaats van opvangouder/opvanggezin gebruikt.

² Actieplan Pleezorg 2017/2018 is een gezamenlijk actieplan van Jeugdzorg Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Nederlands Jeugdinstituut en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport en het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Zo werd ik benaderd door Pien van 14 jaar oud en haar pleegouders. Pien staat onder voogdij van een GI en is bezorgd over haar toekomst. Zij vertelde dat het pleegzorgcontract met haar pleegouders na 13 jaar eenzijdig is beëindigd door de pleezorgaanbieder. Dit betekent dat haar pleegouders formeel geen pleegouders meer zijn en daarmee de pleegzorgbegeleiding en -vergoeding is komen te vervallen.

Pien maakt zich zorgen of haar schoolboeken nu wel kunnen worden betaald en vraagt aan mij of zij nu na 13 jaar weg moet bij deze pleegouders.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

Op twee manieren kan de situatie ontstaan

Uit de klachten en signalen die ik heb ontvangen over de afwezigheid van pleegzorgbegeleiding en -vergoeding blijkt, dat op twee manieren de situatie kan ontstaan dat een kind in een pleeggezin blijft wonen zonder pleegzorgbegeleiding en -vergoeding, namelijk:

- 1) het pleegzorgcontract wordt na een periode van formele pleegzorg eenzijdig beëindigd door de pleezorgaanbieder of
- 2) het pleegzorgcontract komt niet tot stand, terwijl het kind wel al enige tijd in het pleeggezin verblijft.

De pleezorgaanbieder toetst of de (aspirant) pleegouders (nog) voldoen aan de screeningsvoorwaarden.³ Uit onze signalen en klachten blijkt bijvoorbeeld dat een pleegzorgcontract eenzijdig werd beëindigd of niet tot stand kwam, omdat voor de nieuwe partner van de pleegouder geen Verklaring van Geen Bezwaar werd afgegeven of omdat er een incident had plaatsgevonden met een ander pleegkind in het gezin.

Toch kan het kind wel in het gezin blijven wonen

In beide gevallen onder punt 1 en 2 gaat het om kinderen, waarbij de GI en/of de rechter hebben besloten, dat het gezin waar het kind reeds verbleef op dat moment de best passende plek of de minst slechte plek is.⁴ Bijvoorbeeld omdat de kinderen uit het gezin al lange tijd bij pleegouders woonden of omdat de kinderen uit het gezin anders van elkaar werden gescheiden. Het verhuizen naar een nieuw pleeggezin of het gescheiden worden van broertjes of zusjes zou een nadeliger effect hebben op de ontwikkeling van de kinderen, dan de situatie voort te laten bestaan. De GI en/of de rechter maken hierin een belangenafweging.

Een pleegzorgcontract ontbreekt

Als de pleezorgaanbieder tot een ander besluit komt dan de GI en/of de rechter, dan ontstaat de feitelijke situatie dat het kind blijft wonen in het gezin waar het al verblijft, maar waarbij er geen pleegzorgbegeleiding en -vergoeding (meer) is, omdat het pleegzorgcontract ontbreekt.

³ Kwaliteitskader, Voorbereiding en screening in de pleegzorg, Jeugdzorg Nederland, mei 2019.

⁴ Met de best passende plek of de minst slechte plek, refereer ik aan de GI of de kinderrechter die dit op basis van hun eigen belangenafweging heeft geoordeeld. Op één zaak na, vond de GI dan wel de rechter de plaatsing in het betreffende pleeggezin wel de best passende plek of minst slechte plek voor het kind.

Juridisch kader

Het IVRK en de Jeugdwet zijn van toepassing op de geconstateerde problematiek. In bijlage I is een uitgebreide omschrijving opgenomen van het juridische kader.

Over de verkenning

Voor deze verkenning is literatuuronderzoek gedaan en een analyse gemaakt van de bij ons binnengekomen klachten en signalen. Er hebben daarnaast gesprekken plaatsgevonden met GI's, pleegzorgaanbieders, gemeenten en Jeugdzorg Nederland. Aan het AKJ is gevraagd of zij de problematiek herkent. Ook is er een vragenlijst verspreid onder de GI's en de pleegzorgaanbieders in Nederland.

Zowel in de gesprekken als in de vragenlijst is gevraagd of de professionals bekend zijn met deze pleegzorgsituatie, wat volgens hen de oorzaak hiervan is, hoe zij hiermee omgaan en welke algemene oplossing zij denken dat nodig is om deze onwenselijke situatie in de toekomst te kunnen voorkomen.

De verkenning is afgesloten met een gesprek met Jeugdzorg Nederland, het ministerie van VWS, het ministerie van JenV en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het doel van deze gesprekken was om de uitkomsten van de verkenning te delen, nogmaals te toetsen of het probleem wordt herkend en om te vragen wat zij als een oplossing zien naar aanleiding van de resultaten uit de verkenning.

Mijn bevindingen

Er zijn geen cijfers bekend over de grootte van de groep kinderen, die in een pleeggezin verblijft zonder pleegzorgbegeleiding en -vergoeding. Wel is bekend hoe groot de groep kinderen is, waarbij het pleegzorgcontract eenzijdig is beëindigd, waarbinnen deze situatie zich kan voordoen. In 2018 zaten er 22.741 kinderen in de pleegzorg. Daarvan hebben er 4.271 de pleegzorg verlaten. Bij 128 (3%) van deze kinderen is bekend, dat het contract met de pleegouders op een gegeven moment is beëindigd.⁵

De meeste professionals die zijn benaderd gaven aan, dat zij weten dat de situatie kan ontstaan dat een kind woont/blijft wonen in een pleeggezin, maar er geen pleegzorgbegeleiding en -vergoeding is. Zij gaven aan dat dit in de dagelijkse praktijk niet vaak voorkomt. Ook gaven zij aan dat zij niet direct een structurele en algemeen geldende oplossing voor het probleem kunnen aandragen.

Als deze ongewenste situatie dan toch ontstaat, waar gaat het dan mis? Uit de verkenning komt naar voren dat de knelpunten zitten in het *proces van besluitvorming* door de GI en de pleegzorgaanbieder, maar ook in de *zoektocht naar een praktische oplossing*, waarbij ook de gemeente een rol kan spelen.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

⁵ Factsheet PLEEGZORG 2018, juli 2019.



1. Knelpunten in het besluitvormingsproces

• **De GI en de pleegzorgaanbieder maken ieder een andere afweging**

De GI en de pleegzorgaanbieder maken ieder een eigen afweging. De pleegzorgaanbieder maakt de eigen afweging of een pleegzorgcontract met de pleegouders tot stand kan komen of dat na een (korte of lange) periode van pleegzorg het contract beëindigd moet worden. Voor deze afweging toetst de pleegzorgaanbieder aan screeningsvoorwaarden.

De GI die geconfronteerd wordt met een pleeggezin, waarmee geen contract tot stand komt of bij wie het contract eenzijdig wordt beëindigd door de pleegzorgaanbieder, maakt zijn eigen afweging of het in het belang van het kind is om het in het gezin te laten blijven of dat het in het belang van het kind is om naar een ander pleeggezin te verhuizen.

• **Er bestaat diversiteit in screeningsvoorwaarden**

Naast de juridische en landelijke screeningsvoorwaarden die iedere pleegzorgaanbieder hanteert, kunnen pleegzorgaanbieders aanvullende voorwaarden stellen aan de pleegouders. Dit is bijvoorbeeld het geval als tussen de pleegzorgaanbieder en de gemeente extra veiligheidsafspraken zijn gemaakt. Deze aanvullende voorwaarden kunnen ervoor zorgen, dat een contract niet tot stand komt of wordt beëindigd, omdat niet (meer) aan deze voorwaarden wordt voldaan.

• **Het is niet duidelijk of de afweging van de GI of de pleegzorgaanbieder leidend is**

GI's handelen op verschillende manieren als zij te maken krijgen met deze situatie. Zo zijn er GI's die in overleg gaan met de pleegzorgaanbieder om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Er zijn ook GI's die de pleegzorgaanbieder vragen het besluit te heroverwegen. Verder zijn er GI's die op zoek gaan naar een andere pleegzorgaanbieder en GI's die het besluit van de pleegzorgaanbieder accepteren.

Veel pleegzorgaanbieders geven aan, dat zij vóór het beëindigen van een pleegzorgcontract in gesprek gaan met de GI. Naar aanleiding van dit gesprek geeft de ene aanbieder aan de GI te volgen in wat zij in het belang van het kind achten. De andere pleegzorgaanbieder geeft aan, dat als de GI en de pleegzorgaanbieder er samen niet uitkomen, de pleegzorgaanbieder overgaat tot beëindiging van het contract.

Hieruit blijkt, dat het niet duidelijk is of de afweging van de GI of van de pleegzorgaanbieder leidend is.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

- **Soms is de uitspraak van een rechter niet leidend**

Bij een aantal van de klachten en signalen die bij mijn instituut is binnengekomen, had de GI ook te maken met een uitspraak van de rechter. De GI moet de uitspraak van de rechter volgen.

In deze uitspraken werd door de rechter besloten tot verlenging van de ondertoezichtstelling, de uithuisplaatsing en voortzetting van verblijf bij het pleeggezin, waar het kind reeds verbleef.

Ondanks deze uitspraken in dergelijke situaties, is het mogelijk dat de pleegzorgaanbieder zijn eigen afweging maakt en besluit geen pleegzorgcontract aan te bieden, dan wel deze eenzijdig te beëindigen. De uitspraak van de rechter is dan blijkbaar niet leidend voor de pleegzorgaanbieder.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

2. Knelpunten in het zoeken naar een oplossing voor deze pleegzorgsituatie

- **Pleegzorgaanbieders vertrouwen op elkaars oordeel**

Als de GI op zoek gaat naar een andere pleegzorgaanbieder is dit over het algemeen een lastige opgave. De pleegzorgaanbieders zijn bijna allemaal verbonden aan Pleegzorg Nederland. Deze pleegzorgaanbieders vertrouwen op elkaars professionele oordeel. Dit betekent dat, als de ene pleegzorgaanbieder besluit om geen pleegzorgcontract aan te gaan met de pleegouders, de andere pleegzorgaanbieder dit ook besluit.

Hiervan kan worden afgeweken, als de pleegzorgaanbieder het contract heeft beëindigd, omdat de relatie met de pleegouders niet goed liep of als de aanvullende screeningsvoorwaarden van de ene pleegzorgaanbieder strenger zijn, dan van de andere aanbieder.

- **Een praktische oplossing door de gemeente laat lang op zich wachten**

De GI en de pleegzorgaanbieder komen er niet altijd samen uit. Uit de klachten en signalen die ik heb ontvangen blijkt, dat de GI ook weleens contact zoekt met de gemeente. De GI spreekt de gemeente in dat geval aan op zijn zorgplicht voor het kind.

Doordat veel gemeenten anders werken en er weinig kennis dan wel wet- en regelgeving is voor deze situatie, kan een oplossing lang op zich laten wachten.

- **Het is voor de professionals onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de veiligheid van het kind en dit kan een praktische oplossing in de weg staan**

Uit de klachten en signalen die ik heb ontvangen blijkt, dat gemeenten over het algemeen wel bereid zijn om hulpverlening te bieden en te financieren als het pleeggezin dit nodig heeft.

Dit ligt echter anders als het gaat om de kosten voor de dagelijkse opvoeding en verzorging van het kind. De gemeenten worstelen dan met de vraag, wie er verantwoordelijk is voor de veiligheid van het kind, als een gemeente deze kosten op zich neemt. Dit kan ertoe leiden dat de professionals die betrokken zijn bij de casus er samen toch weer op uitkomen, dat een contract met een pleezorgaanbieder een vereiste is voor de financiering van het verblijf voor het kind in het pleeggezin.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

Conclusie

Uit mijn verkenning blijkt dat de situatie bestaat, dat een kind in een pleeggezin woont en blijft wonen zonder pleezorgcontract. Deze situatie kan op twee manieren ontstaan: het pleezorgcontract komt niet tot stand of het wordt eenzijdig beëindigd door de pleezorgaanbieder.

Hierbij zitten de knelpunten voornamelijk in het besluitvormingsproces. De GI en de rechter maken een belangenafweging en de pleezorgaanbieder toetst aan screeningsvoorwaarden. Het is niet duidelijk welke afweging of toets leidend is. Ook is er geen laagdrempelige manier om het besluit van de pleezorgaanbieder te laten toetsen door een onafhankelijke derde.

Als de GI, de pleezorgaanbieder en de gemeenten geconfronteerd worden met deze situatie, dan ontstaan er opnieuw knelpunten in het vinden van een praktische oplossing. Het is voor de GI, de pleezorgaanbieder en de gemeenten vooral niet duidelijk wie, waarvoor verantwoordelijk is, als een pleegkind verblijft in een gezin zonder pleezorgcontract. Het gaat dan om zaken als de veiligheid voor het kind, de begeleiding van pleegouders en de dagelijkse kosten voor onderhoud van het kind.

Wat vraag ik van u?

Ik vraag u om met alle verantwoordelijke partijen te komen tot een structurele oplossing voor kinderen, die in een pleeggezin verblijven zonder pleezorgbegeleiding en –vergoeding. Tijdens mijn verkenning heb ik ook gemerkt, dat er onder de betrokken partijen bereidheid bestaat om tot oplossingen te komen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van het maken van werkafspraken betreffende deze pleezorgsituatie. Een mooi voorbeeld hiervan is de Veldnorm Netwerkpleezorg⁶, waarin voor vergelijkbare kwesties werkafspraken zijn gemaakt.

Aanbevelingen bij het creëren van een structurele oplossing

Op basis van de verkenning kom ik tot de volgende aanbevelingen om mee te nemen bij het vormgeven van een structurele oplossing voor deze kwetsbare groep kinderen. De aanbevelingen gelden voor alle betrokken partijen: de GI's, de pleezorgaanbieders, de gemeenten, het ministerie van VWS en het ministerie van JenV.

⁶ Veldnorm Netwerkpleezorg Jeugdbescherming – Pleezorgaanbieders, 1 januari 2016.

Aanbevelingen voor de GI's, de pleezorgaanbieders en de gemeenten

1. Maak als GI, pleezorgaanbieder en gemeenten afspraken met elkaar over ieders verantwoordelijkheid, als het pleezorgcontract wordt beëindigd of niet tot stand komt, terwijl het pleegkind op dat moment volgens de GI en/of de rechter wel op de best passende plek verblijft in het pleeggezin.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

Zorg ervoor, dat in de periode vanaf het einde van het pleezorgcontract of het niet tot stand komen van het pleezorgcontract, tot het moment dat er een duurzame oplossing is gevonden, voor:

2. continuïteit van de zorg voor het kind in het gezin, tenzij de veiligheid van het kind in het geding is en
3. continuïteit van de financiering van de dagelijkse kosten voor opvoeding en verzorging van het kind.

Aanbevelingen voor het ministerie van VWS en het ministerie van JenV

1. Maak afspraken over welke professional - de GI, de pleezorgaanbieder en/of de gemeente - zich aan de uitspraak van de kinderrechter moet conformeren. Nu kan het in deze situatie onduidelijk zijn, welke betekenis de uitspraak van de rechter heeft voor de verblijfplaats van het kind.
2. Onderzoek daarnaast of het een optie is om het besluit van de pleezorgaanbieder - het besluit tot het niet tot stand komen, dan wel het beëindigen van het pleezorgcontract - voor te kunnen leggen aan de kinderrechter of een andere laagdrempelige onafhankelijke derde. Bepaal ook hierbij, welke professional zich hieraan moet conformeren.

Tot slot: reactietermijn en contact

Binnen *vier weken* na de datum van verzending van deze brief ontvang ik graag uw reactie.

Met vriendelijke groet,

Margrite Kalverboer
de Kinderombudsvrouw

Bijlage I – juridisch kader

Jeugdwet

Bij formeel pleegouderschap moet er volgens de Jeugdwet een pleezorgcontract worden afgesloten tussen een pleezorgaanbieder en de pleegouders. Op basis van dit contract is er recht op pleezorgbegeleiding en op een pleezorgvergoeding voor de dagelijkse kosten voor de opvang en verzorging van het pleegkind (art. 5.1 en 5.2 Jeugdwet).

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

Internationaal Verdrag voor de rechten van het Kind (IVRK)

Op basis van het IVRK heeft de overheid (waaronder ook begrepen lagere overheden en uitvoerende instanties) tot taak bijzondere bescherming en bijstand te verlenen aan pleegkinderen (art. 9, 20 IVRK). De Nederlandse overheid dient deze kwetsbare groep kinderen te beschermen, voldoende voorzieningen te bieden ter ondersteuning van de opvoeding van het kind en te zorgen voor een adequate levensstandaard. Hieronder is begrepen de dagelijkse kosten voor de opvoeding en verzorging van het kind (art. 3 lid 2, art. 5, art. 18 en art. 27 IVRK).

Bij het naleven van deze kinderrechten, dient de overheid zich bij deze groep kinderen ervan bewust te zijn dat veilige gehechtheid een basisbehoefte is van kinderen en dat frequente verplaatsingen van het kind schadelijk zijn voor de ontwikkeling en het vermogen om zich te hechten (par. 12 en par. 60 UN-Guidelines). De duurzaamheid van de plaatsing van het kind dient dan ook centraal te staan bij besluiten die pleegkinderen betreffen.

Als ik de pleezorgsituatie waarbij een kind woont in een pleeggezin zonder pleezorgbegeleiding en -vergoeding naast de bepalingen uit het IVRK leg, dan is het duidelijk dat de overheid in onderhavige situatie een rol heeft en deze ook dient te vervullen.

Binnen deze rol heeft de overheid de *verantwoordelijkheid* om in hun besluitvorming voor pleegkinderen die te maken krijgen met de situatie dat er geen pleezorgbegeleiding en -vergoeding is een *zorgvuldige belangenafweging* te maken.

Hoe zo een zorgvuldige belangenafweging moet worden gemaakt, volgt uit artikel 3 IVRK. Hierin staat dat het belang van het kind als eerste moet worden bepaald en een eerste overweging dient te zijn. Bij het bepalen van dit belang worden ook de (bovenstaande) relevante kinderrechten meegenomen. Daarna worden de andere belangen die meespelen bepaald en tegen het belang van het kind afgewogen. Bij conflicterende belangen dient het belang van het kind zwaar te wegen.

General comment nummer 14

Een handvat om het belang van het kind (art. 3 IVRK) vast te stellen wordt geboden in het General Comment nummer 14 van het Kinderrechtencomité.⁷ Hierin is uiteen gezet hoe de belangen van kinderen bepaald en afgewogen kunnen worden. Dit wordt de best interests of the child-determination and assessment genoemd (BIC-assessment). De belangen kunnen bepaald worden aan de hand van de volgende elementen voor zover van toepassing:

1. De mening van het kind; afhankelijk van de leeftijd en ontwikkeling van het kind dient daar een passend belang aan gehecht te worden. Zie in dit verband ook artikel 12 van het IVRK en General Comment nr.12⁸;
2. De identiteit van het kind, waarbij het gaat om de unieke kenmerken van een kind alsmede om de culturele of religieuze identiteit van een kind;
3. Behoud van de gezinsomgeving en onderhouden van betrekkingen, waarbij geldt dat het gezin is aangemerkt als de fundamentele maatschappelijke eenheid en natuurlijke omgeving voor de groei en het welzijn van kinderen;
4. Zorg, bescherming en veiligheid van het kind, waarbij het welzijn van kinderen in de brede zin zowel de basisbehoeften omvat op materieel, fysiek, educatief en emotioneel vlak als wel de behoefte aan affectie en veiligheid;
5. Kwetsbare situatie waarin het kind zich bevindt, waarbij rekening wordt gehouden met de vorm en mate van kwetsbaarheid van elk kind;
6. Recht van het kind op gezondheid;
7. Recht van het kind op onderwijs.

Daarnaast kunnen andere kinderrechten relevant zijn om mee te nemen bij het bepalen van de belangen van een kind. Bij iedere beslissing of actie dient systematisch te worden afgewogen wat de gevolgen zijn voor de rechten en belangen van het kind.

datum

6 september 2019

ons nummer

201907958/KOM010/2019

⁷ General Comment no.14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, CRC/C/GC/14, 29 mei 2013. Op de website van De Kinderombudsman staat de Nederlandse vertaling, zie www.dekinderombudsman.nl.

⁸ General Comment no.12 (2009), The right of the child to be heard, CRC/C/GC/12, 20 juli 2009.