
Vergaderjaar 2000–2001

27 410

**Voortgangsrapportage Beleidskader Jeugdzorg
2001–2004**

Nr. 19

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2001

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, ons standpunt aan op de u bij brief van mei 2000, DJB/JHV-2073625 aangeboden rapporten «Pleegzorg in een veranderende jeugdzorg, een visie op ontwikkeling» en «Pleegzorg met visie, juridische haken en ogen».

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. M. Vliegenthart

1. Inleiding

De pleegzorg is een onmisbare schakel in de jeugdzorg. Het is een vorm van jeugdzorg die jongeren die kortere of langere tijd niet meer thuis kunnen wonen, opvang biedt in een gewone gezinssituatie.

Terecht wordt het belang van pleegzorg steeds meer benadrukt. In de eerste plaats vanuit het perspectief van de jeugdige. Maar daarnaast ook vanuit het stelsel van hulpverlening aan jeugdigen. Uitgangspunt daarbij is dat de hulp zo licht mogelijk, zo kort mogelijk en zo dicht bij huis moet zijn.

Tegelijkertijd heeft de pleegzorg te maken met een aantal ontwikkelingen die maken dat de pleegzorg niet meer geheel voldoet aan de eisen van deze tijd. In dit verband noemen wij bijvoorbeeld de veranderende opvattingen over de verdeling van arbeid en zorg: steeds meer pleegouders combineren zorgtaken met arbeid, of willen arbeid en zorg combineren, hetgeen weer gevolgen heeft voor de beschikbaarheid van pleeggezinnen. De juridische positie en verantwoordelijkheid van pleegouders die een pleegkind duurzaam of permanent verzorgen en opvoeden is niet goed geregeld gelet op de verantwoordelijkheid die men feitelijk draagt. Tenslotte kent de pleegzorg ook haar specifieke knelpunten, zoals de hoogte van de pleegvergoeding en de ondersteuning en begeleiding.

Om die redenen is, op basis van de notitie «Speerpunten verbetering pleegzorg (1997)» in 1998 een project «Innovatie en kwaliteitsverbetering» van start gegaan, aangestuurd door de – door ons ingestelde – Landelijke Stuurgroep Pleegzorg. Onder leiding van deze Stuurgroep zijn door haar projectorganisatie «Trillium» een tweetal richtinggevende documenten tot stand gekomen. Deze documenten zijn u in mei 2000 aangeboden.

Het eerste rapport heet «Pleegzorg in een veranderende jeugdzorg, een visie op ontwikkeling» (hierna te noemen: visiedocument) en gaat vooral in op de maatschappelijke betekenis van pleegzorg, nu en in de toekomst. Het tweede rapport heet «Pleegzorg met visie, juridische haken en ogen» (hierna te noemen: haken&ogendocument) en gaat in op de juridische knelpunten die zich bij de implementatie van de visie zouden kunnen voordoen.

Beide rapporten bevatten een schat aan informatie, conclusies en voorstellen voor verbeteringen om de pleegzorg beter te doen aansluiten bij de eisen van de moderne samenleving en bij de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Ook worden voorstellen gedaan om de pleegzorg binnen het geheel van de jeugdzorg een steviger positie te geven en de pleegzorg beter te laten inspelen op de verschillende hulpvragen.

Belangrijk knelpunt, zo blijkt uit de onderzoeken, is dat de vergoeding voor pleegouders niet toereikend is voor de kosten die ouders maken. Een ander knelpunt is de (on)mogelijkheid om arbeid en zorg voor pleegkinderen te combineren. Verder wordt aandacht gevraagd voor betere ondersteuning van de organisaties voor pleegzorg.

Een vierde belangrijke kwestie is de (juridische) positie en relatie van natuurlijke ouders en pleegouders in relatie tot de verzorging en opvoeding van het pleegkind. Verder wordt aandacht gevraagd voor vergroting van de etnische diversiteit binnen de pleegzorg.

Door middel van dit Kabinetsstandpunt reageren wij op deze belangrijke documenten. Dit doen wij door allereerst een aantal uitgangspunten te benoemen, die aan onze reactie ten grondslag liggen. Op basis van deze uitgangspunten komen wij vervolgens tot een aantal concrete maatregelen, die recent getroffen zijn of getroffen zullen worden om knelpunten op te lossen. Vervolgens wordt daarnaast de richting van de door ons

voorgestane herstructurering van de pleegzorg aangegeven, alsmede een lijn waarlangs en een tijdpad, waarop een en ander geëffectueerd kan worden.

2. Beleidsuitgangspunten

Bij een visie op pleegzorg hanteren wij de volgende uitgangspunten:

– Het belang van het kind

Het belang van het kind staat voorop.

Vertrekpunt hierbij is het Internationale VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

Indien er problemen zijn dient de hulp allereerst geboden te worden binnen het eigen gezin. Kan een kind door bepaalde omstandigheden niet in het eigen gezin wonen, dan moet een oplossing gezocht worden in een situatie, die zoveel mogelijk lijkt op een gezinssituatie. Daarbij kan het om twee typen hulpvragen gaan. De eerste is vanuit gezinnen waarbij de opvoedingsproblemen zo hoog oplopen dat het kind niet meer thuis kan of wil blijven, terwijl er eigenlijk nog wel zicht is op een oplossing die het mogelijk maakt dat het kind weer thuis gaat wonen. Het tweede type betreft kinderen die voor langere tijd of wellicht nooit meer in hun eigen gezin kunnen wonen en die een vervangende opvoedingssituatie nodig hebben. Het hulpaanbod moet zo georganiseerd en geregeld zijn, dat kinderen, maar ook ouders en pleegouders niet onnodig lang in een onzekere situatie verkeren.

Onderkend moet worden dat lang niet altijd van te voren vaststaat of er sprake zal zijn van een tijdelijke pleeggezinplaatsing, danwel dat er sprake is van een langdurige plaatsing.

– Het belang van pleegzorg

Pleegzorg is een unieke vorm van hulpverlening aan kinderen, omdat het mogelijk maakt dat kinderen die niet thuis kunnen wonen toch in een gezinssituatie kunnen opgroeien. Ook biedt (deeltijd) pleegzorg de mogelijkheid om uithuisplaatsing te voorkomen, door ouders gedeeltelijk te ontlasten van hun opvoedingstaak. Dit sluit aan op het uitgangspunt binnen de jeugdzorg dat kinderen zoveel mogelijk worden ondersteund in de eigen gezinssituatie en dat uithuisplaatsing alleen dan aan de orde is indien lichtere vormen van hulp geen adequaat antwoord bieden op de betreffende situatie. Daarbij komt, dat pleegzorg heel geschikt is om als maatwerk aan te bieden: in de eigen (sociale) omgeving of juist in een heel ander gezin, parttime of fulltime, preventief of curatief, tijdelijk of permanent, als hulp voor de ouders of als gezinssituatie in combinatie met een plaatsing in een residentiële instelling, etc. Pleegzorg is daarnaast ook uniek omdat het een vorm van hulpverlening is waarin een vrijwillige bijdrage aan deze hulp door pleegouders en professionele begeleiding hand in hand gaan. Dit unieke kenmerk maakt deze vorm van hulp tegelijkertijd ook kwetsbaar omdat een beroep wordt gedaan op de betrokkenheid en inzetbaarheid van burgers.

De keuze voor de opvang van pleegkinderen is niet alleen een persoonlijke vrije keuze, maar ook een antwoord op het appel vanuit de samenleving om kinderen uit ontwrichte situaties (al dan niet kortdurend) een veilige thuisbasis te bieden. Pleegzorg is daarmee nadrukkelijk onderdeel van de sociale infrastructuur van de samenleving. Met pleegzorg is derhalve ook in dat opzicht een maatschappelijk belang gediend. Overigens kan door pleegzorg vaak een beter alternatief geboden worden dan plaatsing in (duurdere) internaten.

Al deze argumenten leiden tot het uitgangspunt, dat pleegzorg waar mogelijk moet worden ingezet, dat het daarom goed geïntegreerd moet worden in het geheel van de jeugdzorg (en niet als een eigen «eiland»

beschouwd moet worden) en dat belemmeringen hiervoor weggenomen moeten worden.

– *Het belang van het pleegouderschap*

Het succes van de pleegzorg is sterk afhankelijk van het aantal pleegouders dat beschikbaar is en de kwaliteit die geboden wordt. Erkenning, waardering en professionalisering van de pleegzorg zijn dan ook topics van ons pleegzorgbeleid. De pleegouders vormen een categorie, wier stem ook gehoord moet worden om de pleegzorg nog beter te organiseren.

Met professionalisering bedoelen wij het bieden van ondersteuning, begeleiding en facilitering die meer passen bij de eisen van deze tijd, bij een eigentijdse pleegzorg. Facilitering in termen van het bieden van een toereikende pleegvergoeding.

Maar ook de gelijkstelling in wet- en regelgeving van pleegouders met daarmee gelijkgestelde opvoeders draagt bij aan de versterking van de positie van pleegouders. Het wegnemen van onzekerheid bij pleegouders over de duur van het verblijf vormt daar eveneens een onderdeel van. Ook in die zin zetten we via diverse maatregelen in op de versterking van de positie van pleegouders: zonder pleegouders immers geen pleegzorg.

3. Concrete maatregelen ter versterking van de positie van de pleegouders en van de pleegzorg

Om de positie van pleegouders en van de pleegzorg in het algemeen te versterken hebben wij de volgende concrete maatregelen getroffen.

Om de pleegouders financieel te ondersteunen heeft het Kabinet eerder een eerste stap gezet door de pleegzorgvergoeding vanaf 1 januari 2000 te indexeren.

Een tweede stap is aanpassing van de hoogte van de pleegvergoeding zelf.

Uit onderzoek (Research voor Beleid, juni 2001) blijkt dat de hoogte van de pleegvergoeding met een gemiddeld bedrag van f 168,- op maandbasis achterblijft bij de werkelijke kosten die pleegouders maken in verband met de verzorging en opvoeding van het pleegkind. Om de waardering voor pleegouders en het maatschappelijk belang van pleegzorg tot uitdrukking te brengen, heeft het Kabinet besloten een bedrag van f 13 miljoen voor 2001 en f 26 miljoen voor 2002 e.v. ten behoeve van de pleegzorg beschikbaar te stellen. Met dit bedrag is het in de eerste plaats mogelijk om in de lijn met de uitkomsten van het onderzoek de normbedragen voor de pleegvergoeding met ingang van 1 juli 2001, afhankelijk van de leeftijd van het pleegkind, met een bedrag variërend tussen de f 100,- en f 220,- per maand te verhogen.

Een wijziging van de Regeling vergoeding pleeggezinnen in verband met de verhoging van de basisbedragen voor de pleegvergoeding zal binnenkort het licht zien. De feitelijke kosten van deze maatregel zijn afhankelijk van de leeftijdsverdeling van de pleegkinderen en het aantal.

Ook naar de knelpunten bij voorzieningen van pleegzorg in de sfeer van werving en selectie en de ondersteuning en begeleiding van pleegouders is onderzoek gedaan (Bestuur & Management Consultants: Financiering en bedrijfsvoering van de pleegzorg, juli 2000).

Kwaliteitsverbetering in de ondersteuning van pleegouders kan bijdragen aan een verbetering in de beschikbaarheid van pleegouders. Provincies maken afspraken met de instellingen over de bedragen die voor de uitvoering beschikbaar zijn. Indien er ruimte uit de extra middelen overblijft kunnen provincies dit geld aanwenden voor verbetering van de ondersteuning danwel voor andere knelpunten.

Grote vooruitgang is eveneens geboekt ten aanzien van de gelijkstelling in wet- en regelgeving van pleegouders met ouders of andere daarmee gelijkgestelde opvoeders. Zo is in de belastingheffing wat betreft de kinderkorting het pleegkind inmiddels gelijkgesteld met het kind van eigen ouders.

Terecht heeft Trillium aandacht gevraagd voor de noodzaak om deze gelijkstelling ook in de Wet arbeid en zorg te realiseren. Veertig procent van de pleegouders immers combineert arbeid met zorgtaken en dit percentage neemt alleen maar toe. Inmiddels is de Wet arbeid en zorg zodanig aangepast dat de pleegouder die een pleegkind duurzaam verzorgt en opvoedt net als de «gewone» ouder die een kind en opvoedt, bij ziekte van het kind ook in aanmerking komt voor het (geclausuleerd recht op) kortdurend zorgverlof.

Daarnaast is middels aanvaarding van het amendement-Bussemaker/Schimmel tevens in het wetsvoorstel vastgelegd dat de pleegouder-werknemer die een kind opneemt met het oog om duurzaam in diens gezin te worden verzorgd en opgevoed, net als de adoptiefouder, eveneens in aanmerking komt voor het gewenningsverlof.

4. Twee hoofdvormen in de pleegzorg: hulpverleningsvariant en opvoedingsvariant

Het belang van het kind en versterking van de positie van pleegouders vragen om een bezinning op de positie van de pleegouders ten opzichte van natuurlijke ouders in de verschillende situaties. Hierover leven veel vragen, bijvoorbeeld wanneer het belang van het kind ermee gediend is te blijven streven naar herstel van de oorspronkelijke gezinssituatie en wanneer dat niet (meer) mogelijk is. En wat de consequenties dan zijn voor het kind, de ouder en de pleegouder.

Het visiedocument dat in het kader van Trillium is ontwikkeld, introduceert daarvoor het onderscheid tussen een zogenaamde korte termijn variant en een lange termijn variant. Wij geven de voorkeur aan de termen hulpverleningsvariant en opvoedingsvariant boven de termen korte termijnvariant respectievelijk lange termijnvariant, omdat de voorgestelde termen beter aansluiten bij hetgeen met de varianten wordt beoogd. In de hulpverleningsvariant staat herstel van de oorspronkelijke gezinssituatie centraal. Het opgroeien binnen de eigen gezinssituatie heeft, mits het belang van het kind zich daartegen niet verzet, de voorkeur boven een ander primair leefmilieu. De hulpverlening in deze variant is er dan ook op gericht om via intensieve ambulante hulp voor het gezin in combinatie met gedeeltelijke en/of tijdelijke uithuisplaatsing in een pleeggezin mogelijk te maken dat het kind weer snel naar huis terug kan keren. Indien ondanks alle inspanningen blijkt dat terugkeer naar de ouders in het belang van het kind geen reële optie (meer) is, komt de tweede variant in beeld. Dat betekent dat het permanent verblijf voor het kind dan in een ander opvoedingsmilieu, in casu een pleeggezin, moet worden gezocht. Daarbij kan overdracht van (al dan niet beperkt) gezag van de ouders aan de pleegouders aan de orde zijn.

De volgende elementen van de visie spreken ons bijzonder aan.

- Het belang van het kind is het vertrekpunt.
- Ouders hebben het recht om hun kind zelf te verzorgen en op te voeden (vgl. artikel 18 IVRK en 247 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek), maar dat recht is ondergeschikt aan het belang van het kind.
- Investeren in herstel van de oorspronkelijke gezinssituatie (de hulpverleningsvariant) staat voorop. Dit onderstreept het belang van voldoende en adequate inzet van intensieve ambulante hulpverlening.
- Als blijkt dat herstel van de oorspronkelijke gezinssituatie onmogelijk is of zinloos, zal – in het belang van het kind – de verdere opvoeding

van het kind in een ander primair opvoedingsmilieu moeten plaatsvinden. De stap naar de opvoedingsvariant wordt dan gezet.

Het bovenstaande is in lijn met internationale verdragen als het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Beide verdragen gaan ervan uit dat kinderen zo veel mogelijk door hun ouders verzorgd en opgevoed worden. Het recht van ouders om zelf voor hun kinderen te zorgen is een van de belangrijkste consequenties van «family life». Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft dit vele malen bevestigd. De artikelen 7 en 18 IVRK, waarin het recht van het kind om primair door zijn ouders te worden verzorgd is vastgelegd, gaan ervan uit dat ouderlijke gezagsuitoefening in het belang van het kind is.

Een inbreuk op het gezag is slechts mogelijk als dat ter bescherming van het belang van het kind noodzakelijk is (artikel 8, tweede lid, EVRM; artikel 9, eerste lid, IVRK).

Dit laat onverlet dat, wanneer een kind langere tijd in een pleeggezin verblijft en er geen perspectief is op terugplaatsing, dit kan leiden tot een gedwongen ontheffing. Dit is niet in strijd met voornoemde verdragen.

Het zoeken naar een helder omslagpunt waarop wordt vastgesteld, dat het hulpaanbod niet langer gericht moet zijn (in het belang van het kind) op terugplaatsing bij de natuurlijke ouders, maar dat in pleegzorg een permanente oplossing moet worden gezocht, onderschrijven wij. Het belang van het kind, van de pleegzorg en van de pleegouders ligt hieraan ten grondslag.

Wel levert de concretisering hiervan via het onderscheid en de «knip» tussen hulpverleningsvariant en opvoedingsvariant in wet- en regelgeving een aantal vragen op.

In het haken&ogendocument worden een aantal knelpunten in dit verband aangegeven.

Het belangrijkste algemene knelpunt is de termijn waarop het omslagpunt plaats zal vinden, oftewel: wanneer houdt de hulpverleningsvariant op en begint de opvoedingsvariant en daarbij (met ontheffing van de ouders uit het gezag) gezagsoverdracht aan de pleegouders.

Het visiedocument noemt een termijn van een half jaar (tot een jaar).

De vraag is of deze termijn voldoende recht doet aan de positie van de ouders als primaire verzorgers en opvoeders van een kind. Aan de andere kant is voor het kind van belang dat vrij snel duidelijk wordt wie de opvoedingsverantwoordelijkheid over hem of haar heeft.

Wij zijn van mening dat de termijn van een half jaar tot een jaar, zoals in het visiedocument voorgesteld, in het algemeen te kort is om tot een verantwoord besluit te komen over een gedwongen ontheffing en gezagsoverdracht aan de pleegouders. Ouders dienen een reële kans te krijgen hun opvoedingsverantwoordelijkheid voor het kind waar te maken. Dat verklaart dan ook waarom aan de (op de – lichte – maatregel van onder-toezichtstelling volgende, – zware – maatregel van) ontheffing van het gezag de onmacht en ongeschiktheid van ouders ten grondslag ligt. Strikt genomen dienen ouders, voordat deze (dis)kwalificatie is vast te stellen, alle kansen te krijgen om zich te verbeteren. Pas als alle kansen benut zijn, kunnen zij met het predikaat onmachtig of ongeschikt worden ontheven van het gezag.

Ook is van belang dat gezagsontneming maatschappelijk gezien als zeer ingrijpend wordt ervaren.

Een ander belangrijk algemeen punt in het kader van de inbedding van de beide varianten in wet- en regelgeving is de leeftijd. Het visiedocument maakt geen onderscheid naar leeftijd (en uiteraard ontwikkeling) van de

kinderen als het gaat om de termijn waarbij de hulpverleningsvariant overgaat in de opvoedingsvariant.

Voor een kind van één jaar heeft de termijn van een half jaar echter een andere betekenis dan voor een kind van dertien jaar. Pleegzorg op maat betekent naar onze mening ook dat de zorg toegesneden moet zijn op de behoefte van het kind. Daarbij kunnen de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind een rol spelen. Immers, hoe jonger het kind, hoe sneller de ontwikkelingsfasen op elkaar volgen. De negatieve gevolgen van de inbreuken in de hechtings- en opvoedingsrelatie grijpen in de leeftijdsperiode van 6 tot 36 maanden dieper in en werken langer door in de ontwikkeling van het kind.

Concluderend kan worden gesteld dat wij ons kunnen vinden in het voorstel van Trillium om een «knip» in de pleegzorg aan te brengen in een hulpverlenings- en opvoedingsvariant. De voorgestelde termijn van een half jaar (tot een jaar) voor de grensbepaling tussen beide varianten komt ons in het algemeen te kort voor. Wat een redelijke termijn daarvoor zou zijn, wordt door ons nader uitgewerkt. Bij die nadere uitwerking wordt ook aandacht geschonken aan de leeftijd van het kind.

5. Invoering varianten (mede in het licht van de Wet op de jeugdzorg)

Wet op de jeugdzorg en pleegzorg

Veranderingen en vernieuwingen in de pleegzorg staan niet op zich en kunnen dat ook niet. Ze dienen te worden ingebed in het brede jeugdzorgstelsel in het kader van de nieuwe Wet op de jeugdzorg. Deze wet maakt onderscheid tussen enerzijds een herkenbare toegang tot de jeugdzorg (Bureau Jeugdzorg) en anderzijds de aanbieders van de door het Bureau Jeugdzorg geïndiceerde hulpverlening (de zorgaanbieders).

De huidige voorzieningen voor pleegzorg zijn in dit nieuwe spectrum – zij het niet de enige – zorgaanbieders van pleegzorg.

Ook worden in het kader van de Wet op de jeugdzorg belangrijke keuzen gemaakt over het zorgaanbod, zoals: uniforme omschrijving in modules, zorgprogramma's voor specifieke doelgroepen en vergelijkbare financiering voor alle sectoren in de jeugdzorg. Vanuit het vraaggerichte karakter van de nieuwe jeugdzorg dient het aanbod van pleegzorg gedifferentieerd te zijn en hulp op maat te bieden (bv. deeltijdpleegzorg, in de varianten weekend/vakantie/dag/ondersteunend, of kortdurende pleegzorg, in de varianten noodopvang/crisisopvang/observatie/perspectief thuis/overbrugging of bijv. de langdurende pleegzorg in de varianten basis/intensief/specialistisch).

De jeugdige dient zoveel mogelijk (gedeeltelijk) in een gezin op te groeien, met een ondersteuning die varieert van licht tot zeer intensief, veelal in nauwe samenwerking met andere instanties, waarbij de hulp gecombineerd of geschakeld wordt aangeboden.

Inbedding van de hulpverleningsvariant in de Wet op de jeugdzorg

De hulpverleningsvariant kent grote overeenkomsten met het huidige aanbod van pleegzorg, zij het dat nadrukkelijker de natuurlijke ouders ondersteund moeten worden om hun opvoedingstaak zo snel mogelijk weer op zich te kunnen nemen. Pleegzorg in deze variant kent dus altijd acties gericht op het bieden van hulp aan kind en pleegouders, en tegelijkertijd een gericht hulpaanbod aan de natuurlijke ouders.

Het bieden van zorg op maat betekent dat de zorgaanbieders hun aanbod in modules moeten beschrijven.

Ook voor de pleegzorg is het denken in modules en zorgprogramma's nog nieuw. In het kader van Trillium wordt hier wel aan gewerkt. Voorzieningen zijn thans bezig om te omschrijven welke typen hulp voor welke vragen ingezet kunnen worden. Hierbij wordt niet alleen de vraag van de jeugdige en ouders in beschouwing genomen, maar ook nadrukkelijk de mogelijkheden van de familie en van de omgeving (netwerkleegzorg), alsmede de hulpvraag van de natuurlijke ouders.

Om te bezien hoe de hulpverleningsvariant in samenhang met de bredere jeugdzorg in de praktijk het beste gerealiseerd kan worden en welke knelpunten zich daarbij voordoen, heeft Trillium een vijftal experimenten ingezet. De experimenten zijn in september 2001 klaar. Het betreft experimenten in Zuid Holland, Groningen, Utrecht, Den Bosch en Limburg. De uitkomsten van deze experimenten zullen worden gebruikt voor de ontwikkeling en omschrijving van mogelijke basismodules pleegzorg in het kader van de Wet op de jeugdzorg en de implementatie daarvan. In het Implementatieprogramma Wet op de jeugdzorg immers is een speciale actieprogramma pleegzorg opgenomen. Daarin worden de gevolgen voor de introductie van de hulpverlenings- en opvoedingsvariant nader uitgewerkt en verwerkt in basismodules. Deze basismodules zullen in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

Concluderend kan worden gesteld dat de invoering van de hulpverleningsvariant reeds nu haar beslag krijgt in het kader van het Implementatieprogramma Wet op de jeugdzorg, en dat er bij de inbedding van deze variant in het nieuwe stelsel zich op voorhand geen specifiek juridische of organisatorische problemen voordoen.

Inbedding van de opvoedingsvariant in bestaande en voorgenomen wet- en regelgeving, waaronder de Wet op de jeugdzorg

Een pleegkind kan op verschillende manieren terecht komen in de opvoedingsvariant.

Een mogelijkheid is meteen bij de eerste plaatsing in het pleeggezin. Dit is bijvoorbeeld het geval bij kinderen van overleden ouders of van ouders die uit de ouderlijke macht zijn ontheven of ontzet: de plaatsing in het pleeggezin heeft dan van meet af aan een duurzaam karakter.

De opvoedingsvariant komt doorgaans pas na enige tijd in zicht, namelijk als een vervolgtraject nadat besloten is niet meer te investeren in de hulpverleningsvariant. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer ondanks de intensieve hulp de zorg binnen het afgesproken tijdsbestek niet voldoende oplevert en terugkeer van het kind naar de ouders niet mogelijk is. Dan wordt het kind een nieuw perspectief geboden in een ander primair leefmilieu, bijvoorbeeld het pleeggezin waar het kind al verblijft of een ander pleeggezin.

Bij de opvoedingsvariant kan, zoals gezegd, overdracht van (al dan niet beperkt) gezag van de ouders aan de pleegouders aan de orde zijn. Dit element maakt de implementatie van de opvoedingsvariant in bestaande en voorgenomen wet- en regelgeving redelijk complex. Voor deze implementatie zijn immers ook ontwikkelingen in het jeugdbeschermingsrecht, gewijzigde opvattingen over de invulling van het ouderlijk gezag (opvoedingsautonomie) en veranderingen in de rechtspositie van het kind van belang. De implementatie van de opvoedingsvariant kan hier niet los van worden gezien.

In het haken&ogendocument is een aantal juridische obstakels die de implementatie van de opvoedingsvariant in bestaande wet- en regelgeving in de weg staan, aangegeven.

Een aangedragen knelpunt is bijvoorbeeld de maximale termijnstelling voor de ondertoezichtstelling (en uithuisplaatsing). Deze termijn kan, na

jaarlijkse toetsing door de rechter, in de huidige situatie steeds worden verlengd. Dit geeft veel kinderen steeds opnieuw onzekerheid over de plaats waar zij de volgende periode verblijven. Bij deze «beoordelingsmomenten» staat niet zozeer de behoefte van het kind centraal, als wel het stelsel van de wet, die voorschrijft dat een machtiging voor uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling slechts geldig kan zijn voor maximaal één jaar.

Een ander belangrijk knelpunt volgens de onderzoekers is, dat onderdelen van het huidige pakket van kindbeschermingsmaatregelen een obstakel kunnen vormen voor de uitvoering van de visie. Deze belemmeringen liggen, zoals reeds eerder gesteld, onder meer op het terrein van het gezag (titel 14 van Boek I van het Burgerlijk Wetboek).

Volgens het visiedocument kan in situaties waarin pleegzorg als opvoedingsvariant (pleegouders als opvoeders met zowel het pedagogisch gezag maar ook het juridisch gezag) geldt, behoefte bestaan aan uitbreiding van de mogelijkheden tot gezagsoverdracht aan pleegouders, ongeacht de vraag of de ouders daarmee instemmen. De huidige wetgeving biedt hiervoor volgens het onderzoek onvoldoende ruimte en daarom bevelen de onderzoekers aan een onderzoek te doen naar een uitbreiding van de mogelijkheden van gedwongen gezagsontneming van pleegouders.

De nadere uitwerking van de opvoedingsvariant is, zoals gezegd, niet los te zien van de eerder aangehaalde ontwikkelingen in het jeugdbeschermingsrecht. Bovendien zijn er ten aanzien van ondertoezichtstelling, ontheffing, ontzetting, uithuisplaatsing en pleegzorg, al dan niet aanpalend aan het onderhavige onderwerp, verschillende onderzoeken recent afgerond of nog gaande. Wij hebben hierop in de brief van 22 februari 2001 aan uw Kamer, inzake aanbieding van het rapport Evaluatie herziening ondertoezichtstelling, reeds gewezen.

In een bijlage bij deze brief treft u een overzicht aan van deze onderzoeken en ontwikkelingen.

Concluderend kan de vraag worden gesteld of, in het licht van de implementatie van de opvoedingsvariant pleegzorg, het uitsluitend aanpassen van wettelijke regelgeving wel toereikend is of dat een meer fundamentele bezinning op de kindbeschermingsmaatregelen op zijn plaats is. De beslissing over «aanpassing van» of «meer fundamentele bezinning op» de wettelijke regeling van de kindbeschermingsmaatregelen, kan pas na afronding van voornoemde onderzoeken worden genomen. Op dit moment bestuderen wij de reeds beschikbare onderzoeksresultaten. De voorstellen uit het haken&ogendocument worden hierbij betrokken. Wij komen in het eerste halfjaar van 2002 hierop terug.

6. Voorlopige maatregelen voor de opvoedingsvariant

Wij zijn van mening dat, teneinde de positie van pleegouders in de opvoedingsvariant te versterken, in afwachting van het vorenstaande, reeds op korte termijn een aantal zaken nader kunnen worden uitgewerkt. Daarom bezien wij thans welke mogelijkheden de huidige wettelijke regelingen in dit verband wel kunnen bieden.

In het kader van de versterking van de positie van pleegouders kan worden gedacht aan (gedeeltelijke) gezagsoverdracht. In dit verband zijn de volgende denkrichtingen mogelijk.

a. Wijzigen artikel 268 BW

Te denken valt aan een wijziging van artikel 268 van Boek 1 van het

Burgerlijk wetboek. Het tweede lid van dit artikel biedt de mogelijkheid na een ondertoezichtstelling van tenminste zes maanden of na een uithuisplaatsing ex artikel 261 van meer dan een jaar en zes maanden een ontheffing uit te spreken, zonodig tegen de zin van de ouder. Voorwaarde is wel dat er gegronde vrees is dat de maatregel onvoldoende is om de dreiging als bedoeld in artikel 254 af te wenden. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid weinig gebruik gemaakt. De ontheffing wordt als te ingrijpend ervaren voor ouders. Bovendien zijn sommigen van mening dat de ouders een kans moeten blijven houden op terugplaatsing van het kind in het oorspronkelijke gezin. Voorts wordt wel gevonden dat een ontheffing pas aan de orde komt als daardoor iets wezenlijks wordt toegevoegd aan de tot dan toe bestaande situatie, namelijk een situatie van uithuisplaatsing met instemming van de ouders. Wanneer de ouders instemmen met de uithuisplaatsing, wordt een ontheffing dan ook vaak niet nodig geacht.

De Hoge Raad heeft overigens geoordeeld dat wanneer de ouders zich bereid verklaren het kind in het pleeggezin te laten, van ontheffing van die ouders uit het gezag geen sprake kan zijn; aan de duurzaamheid van die bereidheid van de ouders mogen wel vergaande eisen worden gesteld. De rechter mag namelijk oordelen dat onvoldoende valt uit te sluiten dat een ouder in de nabije toekomst niet langer zal instemmen met de uithuisplaatsing (HR 7 april, RvdW 2000,92).

Overigens bestaat er ook recente jurisprudentie waarin tot ontheffing uit het ouderlijk gezag is overgegaan omdat zonder meer duidelijk was dat het kind niet meer naar de ouder terug kan.

Bezien wordt of het wenselijk is of en, zo ja, op welke wijze artikel 268 BW wijziging behoeft, in die zin dat de mogelijkheden voor gedwongen gezagsontneming worden uitgebreid.

b. Nieuw opvoedings- en verzorgingsrecht.

Een andere mogelijkheid is het gedeeltelijk overhevelen van het gezag naar pleegouders (op maat gesneden overdracht van opvoederschap) en bijvoorbeeld het introduceren van een nieuwe rechtsfiguur die geënt is op de onder andere in de Verenigde Staten ontwikkelde «permanency-planning». Kort gezegd houdt dit in dat het juridisch gezag bij de ouders zal blijven, terwijl de pleegouders formeel bevoegd zullen zijn beslissingen te nemen over de dagelijkse gang van zaken met betrekking tot het kind. Als op deze manier het dagelijkse opvoedings- en verzorgingsrecht als het ware uit het juridisch gezag van de ouders wordt gelicht, rijst de vraag wat dan nog de resterende inhoud zal kunnen zijn van het juridisch gezag van de ouders. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een medebeslissingsrecht van de ouders op een aantal belangrijke punten, zoals bijvoorbeeld de schoolkeuze, en de toestemming van de ouders voor het sluiten van een meer ingrijpende medische behandelingsovereenkomst waarvan de noodzaak ter discussie staat.

Als de pleegouders en de ouders het over dergelijke onderwerpen niet eens zijn, kunnen zij hun geschil aan de rechter voorleggen.

In dit verband bezien wij of en zo ja, in welke zin aanpassingen van de wettelijke regelingen van het omgangsrecht wenselijk zijn, teneinde de betrokkenheid van ouders bij hun kind in de opvoedingsvariant mogelijk te maken en/of te behouden.

Het belang van het kind vormt daarbij steeds weer het uitgangspunt. Wij achten beide opties het overwegen waard en hebben inmiddels de nadere uitwerking daarvan ter hand genomen. Zoals gezegd komen wij in het eerste halfjaar van 2002 hierop terug.

7. Imagoverbetering sector

Het geheel van maatregelen die wij hebben genomen heeft als doel pleegzorg in het gehele stelsel van jeugdzorg een volwaardige plaats te geven, zowel door de positie van de pleegouders te versterken als door de organisatie meer te verankeren in de jeugdzorg, waarbij steeds het belang van het kind voorop moet staan.

Met de voorgestelde verbeteringen in facilitering en voorzieningen is een goede basis gelegd om ook het imago van de pleegzorg te kunnen verbeteren. Hiertoe worden op dit moment voorbereidingen getroffen. Nog dit jaar zal een nieuwe pleegzorgcampagne van start gaan. Deze campagne besteedt ook aandacht aan de werving van allochtone pleegouders. De etnische diversiteit en de noodzaak om in de pleegzorg grotere aantallen gezinnen met een allochtone achtergrond te werven behoeven geen nadere uitleg. In dit verband is de netwerkpleegzorg van belang. Bij deze vorm van pleegzorg verblijft de jeugdige kortere of langere tijd in een gezin dat behoort tot de kring van de familie, vrienden of kennissen van het gezin van herkomst. Deze vorm van pleegzorg is de meest succesvolle onder de allochtonen (meer dan 50% in de grote steden).

Waardering voor de pleegouders betekent ook zorgen dat de communicatie met pleegouders geëlied verloopt, met andere woorden dat pleegouders worden gehoord en dat zij zelf ook inbreng hebben. Met het oog daarop is onlangs vanuit «Trillium» een project «communicatie met (allochtone) pleegouders» van start gegaan. De uitkomsten van dit project worden meegenomen in het actieprogramma pleegzorg in het kader van het Implementatietraject Wet op de jeugdzorg.

- De rapporten «Pedagogische Criteria Jeugdbescherming» en «Handreiking ouderschap bij uithuisplaatsing» van de Commissies Weterings I en II (beide van september 1999). In beide rapporten worden kritische beschouwingen gewijd aan de huidige wettelijke regeling van de kindbeschermingsmaatregelen en de tenuitvoerlegging, in die zin dat in de praktijk van de jeugdhulpverlening en jeugdbescherming beslissingen ten behoeve van kinderen veelal genomen blijken te worden op basis van rechten en verantwoordelijkheden van de ouders in plaats van de behoeften van het kind. De specifieke behoeften van het kind zullen (meer dan thans het geval is) bepalend moeten zijn voor de richting van de begeleiding en de te nemen besluiten.
- Het in maart 2000 door de Stichting Vedio gepubliceerde rapport «Leiding geven aan verandering, een visie op de inhoud van het werk van gezinsvoogden». Hierin wordt geconstateerd dat de gezinsvoogd bij een ondertoezichtstelling de taak heeft om «met gezag» te werken aan veranderingen in het gezin zodat de opvoedingssituatie op zijn minst weer aanvaardbaar wordt, maar dat deze daar meer tijd voor nodig heeft dan nu beschikbaar is.
- De kabinetsnotitie over niet-vrijblijvende vormen van opvoedingsondersteuning (juni 2000; Kamerstukken II 1999/2000, 27 197), waarin staat dat zal worden gezien of in de wet een lichtere maatregel dan de ondertoezichtstelling moet worden opgenomen.
- Een door Mr. A. W. M. Veldkamp in opdracht van het ministerie van Justitie gedane internationaal vergelijkende verkenning naar de rol van de overheid bij de opvoeding en bescherming van kinderen. In zijn rapport «Over grenzen» wordt het resultaat besproken van een rechtsvergelijkend onderzoek naar de mate en wijze van ingrijpen van de overheid in verschillende landen in geval van een problematische gezin. Zowel in Nederland als in de verkende landen vormt het respect voor de primaire opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouders het vertrekpunt van waaruit de rol en verantwoordelijkheid van de overheid in relatie tot de opvoeding van kinderen zijn opgebouwd. In Nederland komt, in tegenstelling tot de verkende landen, dit respect tot uitdrukking in een terughoudende opstelling van de overheid voor zover het de directe inmenging in opvoedingsaangelegenheden betreft.
- Het onlangs aan uw Kamer aangeboden rapport «Evaluatie herziene OTS-regeling», waarin door het Verwey-Jonker Instituut de wetgeving inzake de ondertoezichtstelling die op 1 november 1995 in werking is getreden, is geëvalueerd in opdracht van het ministerie van Justitie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 VI, nr. 52).
- Het recentelijk verschenen rapport van de Nederlandse Gezinsraad over de terugplaatsing van een kind na diens uithuisplaatsing in het kader van een ondertoezichtstelling «Thuisplaatsing van pleegkinderen», januari 2001; een onderzoek naar de thuisplaatsing van pleegkinderen na langdurige uithuisplaatsingen in het kader van ondertoezichtstelling.
- Een door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie aanbesteed onderzoek dat nu nog gaande is, naar de effectiviteit van (met name) de ondertoezichtstelling en een onderzoek naar de transgenerationele overdracht van kindbeschermingsmaatregelen. Dit laatste onderzoek heeft ten doel

inzicht te verschaffen in de vraag of ouders van kinderen die een ondertoezichtstelling krijgen of die worden ontheven of ontzet, zelf naar verhouding ook vaak een kinderbeschermingsverleden achter zich hebben. Naar verwachting zullen deze onderzoeken medio 2001 zijn afgerond.

- In de juridische literatuur wordt ook regelmatig aandacht besteed aan zowel de wet- en regelgeving als de praktijk van de kinderbescherming(smaatregelen). Met name gaat het dan bijvoorbeeld om de rechtspositie van pleegouders, bijvoorbeeld bij de terugplaatsing van een uit huis geplaatst kind¹ en bij de omgangsregeling met de ouder.

¹ In zijn beschikking van 3 november 2000 lijkt de Hoge Raad een stap te hebben gezet in de richting van verbetering van de rechtspositie van de pleegouder op dit punt door te oordelen dat het Hof in de desbetreffende zaak terecht heeft geoordeeld dat de beslissing van de gezinsvoogdij-instelling tot uithuisplaatsing van het kind teneinde hem terug te plaatsen bij zijn ouders, in de verhouding tussen gezinsvoogdij-instelling en de pleegouders moet worden aangemerkt als een beslissing tot wijziging van de verblijfplaats van de minderjarige in de zin van artikel 263 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat pleegouders, indien door de gezinsvoogdij-instelling afwijzend is beslist op het verzoek af te zien van terugplaatsing van het kind bij de ouder die het gezag heeft, de bevoegdheid hebben zich tot de kinderrechter te wenden met het verzoek deze beslissing te vernietigen.