

Vergaderjaar 2008–2009

31 279

Gezin boven tehuis Aanbevelingen om de positie van pleegzorg in Nederland te versterken en kinderen in de knel meer kans te geven om op te groeien in een pleeggezin

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2009

1. Inleiding

In deze brief breng ik u op de hoogte van mijn voorstellen voor verbetering van de financiële positie van pleegouders. Met deze brief reageer ik ook op de vragen die vanuit de Tweede Kamer zijn gesteld over pleegvergoeding, kinderbijslag, kinderkorting en kindgebonden budget, en over financiële vergoedingen voor pleegzorg. Voor een overzicht van feiten verwijs ik u naar de bijlage.¹

Ten tijde van de begrotingsbehandeling in 2007 heeft de CDA-fractie mij de initiatiefnota «Gezin boven tehuis» (31 279) aangeboden. In deze nota staan aanbevelingen om de positie van pleegouders te versterken en te verbeteren. Enkele aanbevelingen gaan over de financiële vergoeding voor pleegkinderen. Op 22 juli 2008² heb ik een reactie gegeven op deze initiatiefnota en aangegeven te werken aan verbeteringen rondom pleegouderschap. In deze brief ga ik verder in op die verbeteringen. Naar aanleiding van de vragen van het lid Langkamp³ over het recht van pleegouders op kindertoeslag heb ik de toezegging gedaan de problematiek van de samenloop van kinderbijslag, kindertoeslag en pleegvergoeding nader te onderzoeken. Dit antwoord heb ik eveneens gegeven op de vragen van de leden Omtzigt, Sterk en Aasted Madsen⁴ en vragen van het lid Van der Vlies⁵ die gingen over deze kwestie.

Ik heb besloten om het systeem onder de loep te nemen en breder naar de problematiek te kijken. Ik heb gekeken naar de financiële tegemoetkomingen en verplichtingen van natuurlijke ouders van wie het kind uit huis is geplaatst en naar de tegemoetkomingen voor pleegouders. Het gaat om regelingen als de kinderbijslag en het kindgebonden budget (de opvolger van de kinderkorting), de ouderbijdrage die natuurlijke ouders moeten betalen en de pleegvergoeding die pleegouders krijgen. De onderscheiden regelingen hebben verschillende kenmerken (bijvoorbeeld: al dan niet inkomensafhankelijk), hebben betrekking op verschillende groepen en kennen verschillende doelen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 279, nr. 3: Reactie op initiatiefnota «Gezin boven tehuis» (Kamerstukken II 2007/08, 31 279, nr. 2).

³ Kamervragen van het lid Langkamp aan de minister voor Jeugd en Gezin over het recht van pleegouders op kindertoeslag. (Ingezonden 4 maart 2008), Handelingen II 2007/08, Aanhangsel, blz. 4851.

⁴ Kamervragen van de leden Omtzigt, Sterk en Aasted Madsen-van Stiphout aan de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Financiën over pleegoudervergoeding, kinderbijslag en het kindgebonden budget. (Ingezonden 24 december 2008); Handelingen II 2008/09, Aanhangsel, blz. 2517.

⁵ Kamervragen van het lid Van der Vlies aan de minister voor Jeugd en Gezin over financiële vergoedingen voor pleegzorg. (Ingezonden 31 december 2008); Handelingen II 2008/09, Aanhangsel, blz. 2889.

Als minister voor Jeugd en Gezin ben ik verantwoordelijk voor zowel de Wet op de jeugdzorg (ouderbijdrage en pleegvergoeding) en de kinderschermings-wetgeving (ots¹ en voogdij) als voor de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Wet op het Kindgebonden budget. Daarom wil ik in brede zin naar de financiële vergoeding voor pleegkinderen kijken. Op grond van mijn analyse kom ik tot een aantal concrete beleidsvoorstellen die zowel een verbetering van de positie van pleegouders als een vereenvoudiging van de financiële regelingen rond pleegouderschap betekenen.

2. Knelpuntenanalyse

Netwerkpleegzorg en randvoorwaarden indicatie

Steeds vaker komt het voor dat de pleegouder familie of bekende van het kind is (netwerkpleegzorg). Alleen bij opgroei-, opvoedings- of psychiatrische problemen bij een jeugdige die de omgeving zelf niet kan opvangen bestaat de mogelijkheid van een indicatie voor jeugdzorg. Een indicatie voor pleegzorg kan volgens de Wet op de jeugdzorg niet zijn gebaseerd op het feit dat een netwerkpleegouder meent recht te hebben op pleegvergoeding. De Wet op de jeugdzorg is geen financiële vergoedingenwet. Een indicatie voor jeugdzorg is dus alleen aan de orde als er een hulpvraag is op het gebied van opvoed- en opgroei-problematiek.

Als er geen indicatie is, maar de netwerkpleegouder heeft wel een probleem in de kostensfeer, dan zijn de natuurlijke ouders verantwoordelijk, want die houden een onderhoudsplicht. Als de natuurlijke ouders er niet meer zijn, staan er andere wegen open. Zo zijn er fiscale voordelen als het kind opgevoed wordt als ware het een eigen kind. Vaak komen netwerkpleegouders in aanmerking voor kinderbijslag en onder voorwaarden voor kindgebonden budget. Indien de ouders overleden zijn, kunnen de verzorgingskosten worden opgevangen door het wezenpensioen. Tenslotte kunnen netwerkpleegouders met een laag inkomen een beroep doen op bijzondere bijstand via de gemeente. Dit is een gemeentelijke beoordeling.

Wat is een pleegouder in de zin van de Wet op de jeugdzorg

Pleegouders in de zin van de Wet op de jeugdzorg zijn personen die een contract hebben met een pleegzorgaanbieder². Zij zijn in die hoedanigheid bieders van zorg. Pleegouders krijgen daarvoor begeleiding van de pleegzorgaanbieder en zij ontvangen een vergoeding voor de dagelijkse kosten van opvoeding en verzorging die zij voor hun pleegkind maken. Pleegouders in de zin van de Wet op de jeugdzorg hebben dus een speciale positie die anders is dan die van natuurlijke ouders en die een verschillend regime rechtvaardigt. Dit verklaart ook waarom zij niet in aanmerking komen voor de regelingen die voor natuurlijke ouders gelden. Dit laat onverlet dat pleegouders problemen kunnen ervaren op het gebied van de vergoedingen.

Pleegvergoeding en incidentele kosten

Pleegouders krijgen een pleegvergoeding die eventueel aangevuld kan worden met een toeslag. De pleegvergoeding is afhankelijk van de leeftijd van het pleegkind, en bedraagt gemiddeld € 6 100 per jaar. Voor een toeslag komen pleegouders in aanmerking als er sprake is van bijzondere omstandigheden te weten een crisisplaatsing, meer dan drie pleegkinderen in het gezin en/of een pleegkind met een handicap. De toeslag is circa € 100 per maand en kan ook twee of drie keer worden uitbetaald als er sprake is van meerdere van bovengenoemde bijzondere omstandig-

¹ Ots= ondertoezichtstelling.

² Er zijn ook pleegouders die recht hebben op AKW (zie de bijlage).

heden. Zowel de pleegvergoeding als de toeslag zijn onafhankelijk van het inkomen van de pleegouders.

De pleegvergoeding is een kostenvergoeding, die bedoeld is voor de te maken dagelijkse kosten voor opvoeding en verzorging van een pleegkind. Om de onkostenvergoeding op peil te houden, wordt deze jaarlijks geïndexeerd. Dit is een verschil met ouders¹, die met de kinderbijslag en eventueel kindgebonden budget slechts een tegemoetkoming ontvangen in de kosten van hun kind. Kinderbijslag en kindgebonden budget zijn niet bedoeld om alle dagelijkse kosten voor verzorging en opvoeding te dekken. De pleegvergoeding is dat wel.

Pleegouders geven regelmatig het signaal dat zij niet alle kosten uit de pleegvergoeding kunnen betalen. Het gaat dan niet om de dagelijkse kosten voor verzorging en opvoeding, maar om zogenaamde incidentele kosten waarvan pleegouders aangeven die niet uit de pleegvergoeding te kunnen betalen.

Dit betreft kosten voor bijvoorbeeld de inrichting van een kamer of voor het regelen van wettelijke aansprakelijkheid of voor de aanschaf van een garderobe, fiets of computer. Voor kinderen die geplaatst zijn in het kader van een ots of voogdij is budget beschikbaar om in deze incidentele kosten te voorzien.

Bij pleegzorgplaatsingen in het vrijwillige kader hangt het van het beleid van bureau jeugdzorg af of er budget beschikbaar wordt gesteld voor incidentele kosten. In de praktijk ontstaan hierdoor verschillen in een gezin als er meerdere pleegkinderen uit zowel het vrijwillig als het gedwongen kader zijn geplaatst en verschillen per regio, omdat het ene bureau jeugdzorg de incidentele kosten wel vergoedt en het andere niet.

Rechten en plichten natuurlijke ouders

Als een kind uit huis wordt geplaatst gaat een aantal financiële stromen lopen.

De ouders van het uit huis geplaatste kind betalen een ouderbijdrage (gemiddeld € 1 100 per jaar) aan het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO). Deze ouder blijft kinderbijslag ontvangen (gemiddeld € 975 per jaar) als hij in belangrijke mate bijdraagt aan het onderhoud van het kind en kan aantonen dat er onderhoudskosten gemaakt worden (circa € 1600 per jaar)².

De ouderbijdrage wordt daarbij tot de onderhoudskosten gerekend. Tot de onderhoudskosten kunnen ouders in bepaalde gevallen ook een fictieve onderhoudsbijdrage rekenen als kinderen niet tot het huishouden behoren².

Mijn voorganger heeft toegezegd het gebruik van deze fictieve onderhoudsbijdrage twee jaar na invoering te evalueren. De conclusie is dat het nieuwe besluit niet heeft geleid tot wijzigingen in het aantal toekenningen.

Afhankelijk van het inkomen kan de natuurlijke ouder dan ook nog recht hebben op kindgebonden budget (gemiddeld € 450 per jaar). Het resultaat is een complex systeem van geldstromen tussen natuurlijke ouders en de overheid.

Rechten pleegouders

Er zijn twee vormen van pleegzorg die in deze brief aan de orde komen. Bij de ene vorm, die hiervoor al is besproken, wordt een pleegkind opgevoed in de zin van de Wet op de jeugdzorg. De pleegouders ontvangen een pleegvergoeding. Bij de andere vorm gaat het om pleegkinderen die tot het gezin behoren en worden onderhouden en opgevoed als een eigen kind. Deze pleegkinderen worden voor de belastingheffing, maar ook voor

¹ Dit is ook het verschil met netwerkpleegouders die geen indicatie in de zin van de Wet op de jeugdzorg hebben.

² Per 1 januari 2007 is deze fictieve onderhoudsbijdrage formeel geïntroduceerd in het Besluit Onderhoudsvoorwaarden kinderbijslag.

de Algemene Kinderbijslagwet en de toeslagen gelijkgesteld aan eigen kinderen. Er is alleen recht op kinderbijslag en fiscale voorzieningen als een pleegkind door de pleegouders wordt onderhouden en opgevoed als een eigen kind¹.

Als een kind wordt opgevoed in de zin van de Wet op de jeugdzorg ontvangen pleegouders een kostendekkende pleegvergoeding. Er is dan geen recht op kinderbijslag en fiscale regelingen zoals de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Ook is er geen recht op het kindgebonden budget.

Het is wel voorgekomen dat pleegouders met pleegvergoeding in jaren voor 2008 de destijds geldende fiscale kinderkorting kregen, de voorloper van het huidige kindgebonden budget. Dat kwam dan bijvoorbeeld omdat zij ook eigen kinderen hadden. Het is niet in alle gevallen duidelijk of pleegouders die kinderkorting toepasten, dit terecht hebben gedaan. De situatie nu met het kindgebonden budget is voor de Belastingdienst/Toeslagen beter uitvoerbaar omdat geheel kan worden afgegaan op de kinderbijslaggegevens van de Sociale Verzekeringsbank.

Bij de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel wijziging Wet Kindgebonden Budget (WKB) in verband met integratie Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos) werd ook gevraagd naar de positie van pleegouders.

Per 1 januari 2010 wordt een gedeelte van de Wtos ondergebracht in de WKB. Pleegouders die kinderbijslag ontvangen voor hun pleegkind, kunnen op dit moment ook in aanmerking komen voor Wtos. Voor pleegouders met pleegvergoeding vindt de compensatie van de schoolkosten plaats via de pleegvergoeding. De regels voor pleegouders met pleegvergoeding veranderen niet met de integratie van de Wtos in het kindgebonden budget.

Voogdij: éénouder-voogdij en tweouder-voogdij

Als de natuurlijke ouder ontheven is uit het ouderlijk gezag komt een kind meestal onder voogdij te staan van een bureau jeugdzorg. Deze instelling is verantwoordelijk voor beslissingen omtrent het kind. Het is wenselijk dat, waar mogelijk, pleegouders² de voogdij over het kind krijgen. In het huidige stelsel behouden éénouder-voogden het recht op pleegvergoeding. Vaak echter wensen beide pleegouders het gezag; dit strookt immers het meest met de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor hun pleegkind. Doordat het recht op pleegvergoeding vervalt bij tweouder-voogdij, is het financieel niet aantrekkelijk om voor tweouder-voogdij te kiezen en blijft het gezag vaak bij bureau jeugdzorg. De financiële regeling belemmert hier dus de wens om de voogdij bij de pleegouders te leggen.

Compensatie pleegouders in coalitieakkoord

In het coalitieakkoord is opgenomen dat alleenverdienershuishoudens met chronisch zieke kinderen of pleegkinderen gecompenseerd worden voor de beperkingen in de algemene heffingskorting. Deze compensatie neem ik voor wat betreft het deel pleegkinderen mee in de verhoging van de pleegvergoeding.

3. Besluit

Mijn doel is om de aantrekkelijkheid van het pleegouderschap te vergroten en te bewerkstelligen dat de dagelijkse kosten voor opvoeding en verzorging vergoed worden. Mijn uitgangspunt is dat er een vergoeding

¹ Een kind opvoeden en onderhouden op dezelfde wijze als een eigen kind betekent dat de pleegouder onderhoudsplichtig is voor dit kind. In het wetsvoorstel (Verbetering rechtspositie pleegouders) wordt dit gewijzigd bij twee-ouder-voogdij. De status van tweouder-voogden wordt dan gelijkgesteld aan die van éénouder-voogd. Tweouder-voogden komen dan ook in aanmerking voor pleegvergoeding.
² Hier bedoelen we pleegouders in de zin van de Wet op de jeugdzorg.

moet zijn van de gemiddelde kosten voor de verzorging en de opvoeding van een pleegkind.

De oplossing ligt niet in een gelijkschakelijking van natuurlijke ouders en pleegouders (in de zin van de Wet op de jeugdzorg), maar bij maatregelen voor financiële verbeteringen voor pleegouders. In plaats van een tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud (door middel van toekenning van kinderbijslag en kindgebonden budget) kies ik daarbij voor verbeteringen in de pleegvergoeding.

Daarnaast wil ik tegemoet komen aan de wens om de verschillen in de positie van pleegouders met pleegkinderen, geplaatst in het gedwongen kader respectievelijk het vrijwillige kader waar het gaat om de zogenaamde incidentele kosten op te heffen.

Tenslotte: Het systeem van kosten en vergoedingen kan simpeler. Daarom wil ik het systeem van de ouderbijdrage vereenvoudigen.

Ik regel dat ook de pleegouders die kiezen voor tweeouder-voogdij recht blijven houden op pleegvergoeding. Ik verwacht dat daardoor meer pleegouders zullen kiezen voor het voogdijschap. Als meer pleegouders het voogdijschap verkiezen, worden de kosten van de uitoefening van de voogdij door de bureaus jeugdzorg lager.

Tenslotte wil ik bezien hoe ik het knelpunt voor netwerkpleegouders ten aanzien van de ingangsdatum van de geïndiceerde pleegzorg kan oplossen. Het komt nu vaak voor dat netwerkpleegouders lang moeten wachten op de indicatie en daardoor geruime tijd geen pleegvergoeding ontvangen. Ik zal onderzoeken of het mogelijk is het moment van aanvragen van pleegzorg te beschouwen als de ingangsdatum van de indicatie.

Concrete maatregelen die ik wil invoeren

1. Ouderbijdrage afschaffen

Het huidige systeem van de ouderbijdrage zorgt voor verschillende financiële stromen voor natuurlijke ouders. Dit systeem wordt efficiënter en eenvoudiger door het afschaffen van de ouderbijdrage. Het beëindigen van het innen van ouderbijdragen levert enerzijds lagere uitvoeringskosten van het LBIO op en lagere administratieve lasten voor de ouders en anderzijds lost het het probleem van niet-inbare ouderbijdragen op. De lagere uitvoeringskosten van het LBIO hebben tot gevolg dat bij het LBIO sprake zal zijn van een afbouwtraject van daar werkzaam personeel. Over dit afbouwtraject, waarbij ook rekening gehouden zal worden met de afwikkeling van nog lopende zaken, worden nog afspraken gemaakt met het LBIO.

Door het afschaffen van de ouderbijdrage hebben natuurlijke ouders lagere onderhoudskosten voor hun kind. Dit is een reden om voor de natuurlijke ouders formeel het recht op kinderbijslag te laten vervallen als er sprake is van een uithuisgeplaatst kind in de geïndiceerde jeugdzorg. Met het vervallen van het recht op kinderbijslag vervalt ook het recht op kindgebonden budget voor het uithuisgeplaatste kind. De ouders krijgen opnieuw kinderbijslag en mogelijk kindgebonden budget als hun kind weer thuis komt wonen.

Deze besparing kan gebruikt worden voor de verbetering van de pleegvergoeding.

Om dit te regelen moet er een wijziging plaatsvinden van de Wet op de jeugdzorg (afschaffen van de ouderbijdrage) en van de AKW.

2. Het budget voor incidentele kosten in het gedwongen kader voor de hele groep pleegouders inzetten

Het deel van het budget voor incidentele kosten in het gedwongen kader dat nu een aanvulling is op de pleegvergoeding, wil ik breder inzetten. Dit budget wordt dan niet meer ter beschikking gesteld aan de bureaus jeugdzorg voor incidentele kosten in het gedwongen kader, maar zal via een verbetering van de pleegvergoeding ten goede komen aan pleegouders.

3. De compensatie algemene heffingskorting voor alleenverdienende ouders met een pleegkind voor de hele groep pleegouders inzetten

In het coalitieakkoord zijn middelen (3 miljoen) vrijgemaakt om alleenverdienende ouders met een pleegkind te compenseren voor het vervallen van de uitbetaling van de algemene heffingskorting. Ik wil deze middelen nu inzetten voor de verbetering van de financiële positie van alle pleegouders.

4. Tweeouder-voogden houden recht op pleegvergoeding

Als tweeouder-voogden het recht op pleegvergoeding behouden is de verwachting dat meer pleegouders kiezen voor het voogdijschap. Met het vergroten van de zeggenschap over het pleegkind wordt de betrokkenheid voor dit kind bevorderd, ook na het bereiken van de volwassenheid. Het pleegkind wordt dan meer vanzelfsprekend opgenomen in het sociaal netwerk van de pleegouders.

Zoals ik hierboven al heb aangegeven, is een wetsvoorstel ter zake in voorbereiding.

Voor de uitwerking van deze besluiten zal ik met veldpartijen overleggen, waaronder de provincies. De dekking uit de bestaande begroting wil ik regelen door het systeem van vergoedingen (kinderbijslag, pleegvergoeding) en kosten (ouderbijdrage) te veranderen. Hiervoor zijn wijzigingen in de Wet op de jeugdzorg, de Algemene kinderbijslagwet en de Regeling pleegzorg vereist die tijd vergen. Ik kies daarom voor een gefaseerde invoering van het verbeteren van de pleegvergoeding. Naar huidige berekeningen zal dit leiden tot een verhoging op jaarbasis van maximaal € 200 per 1 januari 2010, oplopend tot € 1 000 in latere jaren.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet