

Vergaderjaar 2011–2012

32 529

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen alsmede enige andere wetten in verband met de verbetering van de positie van pleegouders (verbetering positie pleegouders)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT¹

Vastgesteld 10 oktober 2011

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De commissie verzoekt de regering om deze vragen uiterlijk 8 november 2011 van beantwoording te voorzien.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar aanleiding daarvan brengen zij graag een zorgpunt ten aanzien van ongeschikte pleegouders onder de aandacht van de regering.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. In grote lijnen kunnen zij zich vinden in het voorstel, al hebben zij op twee punten nog vragen. De leden van de fracties van **CDA** en **GroenLinks** sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **SP**-fractie vinden het een goede zaak dat de (rechts)positie van pleegouders eindelijk ter hand is genomen. Pleegzorg is immers voor het kind het beste en voor de overheid het goedkoopste alternatief voor de verzorging door de eigen ouders. De leden van deze fractie zijn echter van mening dat het doel op een belangrijk punt niet gehaald wordt. Op dit punt, de begeleiding van de pleegouder, hebben zij nog diverse vragen. Ook zien zij een aantal pedagogische en andere aspecten graag verduidelijkt. De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich bij de gestelde vragen aan.

Vragen diverse fracties

Het zorgpunt van de leden van de **VVD**-fractie betreft de mogelijkheid dat ongeschikte pleegouders als zodanig aan de slag gaan, ondanks het onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming naar de integriteit

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD) (vice-voorzitter), Linthorst (PvdA), Putters (PvdA), Slagter-Roukema (SP) (voorzitter), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Hermans (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Quik-Schuijt (SP), Reuten (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Martens (CDA), vac. (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), Van Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Van Dijk (PVV), De Grave (VVD), Bröcker (VVD) en Beckers (VVD).

van potentiële pleegouders en de betrokkenheid van de zorgaanbieders. In eerdere antwoorden op vragen over dit onderwerp in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven deze problematiek in breder verband – het probleem van geschiktheid speelt immers ook bij de kinderopvang – te willen aanpakken. De regering verwijst daarbij naar de rol van gemeenten na decentralisatie van bevoegdheden op het gebied van de jeugdzorg. De leden van de VVD-fractie informeren of er al voortgang is gemaakt met het bestuderen van deze screeningsproblematiek, waardoor inzet van verkeerde personen voorkomen kan worden. Ook vernemen zij graag welke rol gemeenten op dit gebied gaan spelen.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitvoerig gesproken over het ontbreken van een nationaal register voor pleegouders. Dit punt is van groot belang voor de leden van de fracties van **PvdA**, **CDA** en **GroenLinks**. Op dit moment kunnen pleegouders die hun taak niet goed vervullen of de pleegkinderen zelfs misbruiken zonder probleem aan de slag bij een zorgaanbieder in een andere regio. De leden van genoemde fracties vinden dit een onacceptabele situatie. Het gaat om kwetsbare kinderen die uit huis worden geplaatst omdat de thuissituatie niet veilig is en vervolgens in een nog onveiligere situatie terecht komen. Kan de regering aangeven waarom het niet mogelijk zou zijn om ofwel een lijst aan te leggen van pleegouders die over de schreef zijn gegaan, ofwel een lijst van erkende pleegouders, zodat zorgaanbieders zeker weten dat het kind in een veilige situatie geplaatst wordt? Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering toegezegd direct na het reces op dit onderwerp terug te komen. Welke vorderingen zijn er op dit gebied gemaakt en welke mogelijkheden ziet de regering om bovengenoemde schrijnende situaties te beëindigen?

Eveneens is tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer gesproken over het verschil tussen onbelaste vergoeding voor de eerste drie pleegkinderen en een belaste vergoeding voor volgende kinderen. De leden van deze fracties kunnen zich vinden in wat daar in de Tweede Kamer over gezegd is: als de kosten dalen bij vier of meer kinderen zou een verlaging van de pleegvergoeding geëigend zijn. Een onderbouwing van deze aanname ontbreekt echter. De regering heeft toegezegd direct na het reces met een notitie te komen. Is deze notitie inmiddels beschikbaar?

De leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks** hebben een aantal vragen met betrekking tot artikel 28b, tweede lid, van de Wet op de Jeugdzorg, dat bepaalt dat een pleegouder begeleiding dient te accepteren tot de meerderjarigheid van het kind. Deze bepaling geldt onverkort voor alle vormen van pleegzorg, de pleegoudervoogd niet uitgezonderd, aldus de memorie van toelichting (32 529, nr. 3) en de brief van de staatssecretarissen van VWS en V&J van 9 juni 2011 (32 529, nr. 13). Waarop baseert de regering de stelling, zoals ingenomen in de memorie van toelichting en de brief van 9 juni 2011, dat bij de overgang van de voogdij van Bureau Jeugdzorg naar de pleegouders de pleegzorgaanbieder de verantwoordelijkheid behoudt voor het pleeggezin?

Is de regering van mening dat er, juridisch gezien, verschillende soorten voogden bestaan? Zo ja, waarop baseert zij dat en welk artikel van Boek 1, Burgerlijk Wetboek (BW) kan een onderscheid rechtvaardigen?

Is de regering het met deze fracties eens dat een voogd wat betreft het gezag over de minderjarige gelijk te stellen is aan een ouder? Zo ja, waarop baseert de regering dan dat deze met volledig gezag bekleedde voogd vanaf de dag van zijn benoeming tot voogd incompetent is om het gezag alleen te dragen?

Is het niet de taak van de rechter die iemand tot voogd benoemt om zich ervan te vergewissen dat deze in staat is om deze taak zonder hulp van buitenaf te vervullen?

Is het de regering bekend dat ook in geval van voogdij een ondertoezichtstelling (OTS) kan worden uitgesproken als de ontwikkeling van een aan de zorgen van de voogd toevertrouwd kind wordt bedreigd en deze op vrijwillige basis geen hulp bij de opvoeding accepteert?

De regering lijkt de mening toegedaan dat het feit dat een pleegouder-voogd een onkostenvergoeding ontvangt voor het verzorgen en opvoeden van het kind, begeleiding rechtvaardigt. Waarom is dit wel het geval bij een pleegouder-voogd van een kind wiens ouders nog leven en niet bij een pleegouder-voogd van een kind wiens ouders overleden zijn? Zowel de uitkering ten behoeve van een kind op grond van de Algemene nabestaandenwet als de kinderbijslag worden uitgekeerd enkel en alleen op grond van het verzorgen van een kind in een gezin. Is deze stelling juist? Zo ja, heeft dit gezin dan verplichte begeleiding tot de meerderjarigheid van het kind of enkel de plicht om mee te delen of het kind nog in het gezin woont? Als dat laatste het geval is, waarom is dat dan anders bij de pleegouder-voogd?

De beslommeringen rond de indicatie zijn ontstaan bij de vervanging van de Wet op de jeugdhulpverlening door de Wet op de jeugdzorg. Er bestaat gereede twijfel over nut en noodzaak van de indicatie in geval van justitiële jeugdzorg. De regering heeft toegezegd dit te bezien bij gelegenheid van de wijziging van het stelsel van jeugdzorg. Los daarvan zien de leden van beide fracties een duidelijk verschil tussen hulpverlening en gezagsoverdracht. Een voogd is iemand die gezag uitoefent en niet iemand die hulpverlening vraagt/ontvangt. Als de rechter heeft besloten dat een kind blijvend bij pleegouders opgroeit en hen daartoe met het gezag bekleedt, heeft de overheid enkel nog een financiële verantwoordelijkheid. Waartoe dient dan de jaarlijkse indicatie?

De indicatieplicht impliceert dat Bureau Jeugdzorg tot de conclusie zou kunnen komen dat er geen indicatie meer is voor jeugdzorg. Als Bureau Jeugdzorg tot die conclusie zou komen heeft dat echter geen enkel gevolg voor het verblijf van het kind in het gezin van de pleegouder-voogd. Het kind kan uitsluitend gedwongen uit het gezin worden geplaatst na de uitspraak door de rechter van een OTS of een ontheffing/ gezagsbeëindiging. Indien de Raad voor de Kinderbescherming geen reden ziet om onderzoek te doen naar c.q. een verzoekschrift in te dienen tot OTS of ontheffing/gezagsbeëindiging blijft de overheid verplicht om voor een financieel vangnet te zorgen. De uitkering op grond van de Algemene Nabestaandenwet of de Algemene Kinderbijslagwet is eenzelfde soort vangnetuitkering als de uitkering ten behoeve van het kind dat niet door zijn ouders kan worden verzorgd en door de overheid aan hen is onttrokken en vervolgens door de rechter blijvend aan het gezag en de zorg van pleegouders is toevertrouwd. Nu de indicatie derhalve geen gevolg heeft voor het verblijf van het kind bij pleegouders dringt zich de vraag op wat dan de functie van de indicatie is. Indien het antwoord zou luiden dat de indicatie die tot verplichte begeleiding leidt, een signaal-functie heeft om te controleren of het goed gaat in het pleeggezin, dan is de vraag hoe deze controle te rijmen valt met het recht op een ongestoord gezinsleven zoals voorzien in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De leden van genoemde fracties verzoeken de regering op het bovenstaande te reageren.

Mocht de regering van oordeel zijn dat de thans voorgestelde inmenging in het gezinsleven van de pleegoudervoogd gebaseerd kan worden op het tweede lid van artikel 8 EVRM, dan krijgen deze leden graag een uitgebreide toelichting op de vraag welk in dat lid genoemde belang noodzakelijkerwijs in een democratische samenleving beschermd dient te worden door middel van verplichte begeleiding van de pleegoudervoogd: de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen?

Wanneer de regering van mening is dat gecontroleerd dient te worden of de door de overheid gefourneerde gelden daadwerkelijk aangewend worden voor de verzorging en opvoeding van het desbetreffende kind in het desbetreffende gezin, dan zijn deze leden het daar roerend mee eens. Deze controle vindt ook onder de huidige wetgeving plaats op basis van artikel 22 van de Wet op de Jeugdzorg. Ter uitvoering daarvan is in Bijlage VIII een ministeriële regeling getroffen die in artikel 2, lid 6 juncto artikel 3, lid 2 bepaalt dat voor de pleegoudervoogd het pleegcontract voldoet aan de eisen opgenomen in de bij die regeling opgenomen bijlage 2. Deze bijlage 2 bevat bepalingen over begin en einde van het pleegouderschap (namelijk als de pleegoudervoogd ophoudt het kind in zijn gezin op te voeden en te verzorgen, het pleegkind meerderjarig is of de voogdij anderszins eindigt), alsmede een regeling voor de informatie die de pleegouder moet verschaffen in verband met de vaststelling van de pleegvergoeding. Met betrekking tot de pleegouder die niet met de voogdij is bekleed bevat bijlage 2 een uitgebreide regeling ten aanzien van begeleiding, omgang met eigen ouders en eventuele beëindiging van het verblijf wanneer de aanbieder van pleegzorg het verblijf schadelijk acht voor het kind. Noch de aanbieder van pleegzorg noch Bureau Jeugdzorg die de indicatie stelt, kan het verblijf van een kind bij de pleegoudervoogd beëindigen. Er is derhalve ook geen plaats voor begeleiding, wat blijkens deze wettelijke bepalingen volledig onderkend wordt. Het wetsvoorstel wil deze regeling echter vervangen door een regeling waarin de pleegoudervoogd begeleiding ontvangt. De leden van genoemde fracties willen graag in detail weten welke problemen de huidige regeling heeft opgeleverd. Zijn er gelden ten onrechte uitgekeerd? Zijn er problemen gesignaleerd die niet opgemerkt zouden zijn zonder de begeleiding? Zo ja, zijn die van dien aard dat zij inmenging in het gezinsleven rechtvaardigen? Zo ja, waarom zijn de voorzieningen die de wet biedt ter bescherming van kinderen (consultatiebureau, huisarts, school en jeugdgezondheidszorg, Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling en Raad voor de Kinderbescherming) dan speciaal voor deze kinderen ontoereikend? Waardoor wordt het onderscheid tussen een ouder met gezag en een voogd met gezag in dezen gerechtvaardigd?

Naast deze vragen over de juridische aspecten van het wetsvoorstel hebben de leden van de fracties van SP en GroenLinks nog een aantal vragen over de pedagogische aspecten en zouden zij nog graag enige zaken verduidelijkt zien. Is het de regering bekend dat er vanuit wetenschappelijk onderzoek ernstige bedenkingen zijn tegen langdurige gezinsbegeleiding? Professor Juffer schrijft daarover in een nog te publiceren artikel¹ dat langdurige begeleiding contraproductief en soms zelfs mogelijk schadelijk is. Zij stelt voorts nog het volgende: «Tegenwoordig weten we dat het bij het zorgen voor andermans kinderen (adoptie, pleegzorg) juist beter is om voor het kind te zorgen alsof het een eigen kind is. Het betekent dat ouders meer commitment (inzet) tonen en uit onderzoek blijkt dat samen te gaan met meer warmte in de opvoeding en stabielere plaatsingen. En warmte en stabiele relaties zijn nu juist de eerste prioriteit als het gaat om de opbouw van veilige gehechtheid bij het

¹ Ter inzage gelegd onder griffienummer 149230 en als bijlage bij dit verslag gevoegd.

kind. [...] In het geval van pleegoudervoogdij zouden professionals de pleegoudervoogden daarom moeten benaderen als competente ouders die voor het kind zorgen als voor een eigen kind. Een automatische en langdurige begeleiding past daarbij niet.» De leden van deze fracties krijgen graag een reactie op het artikel van Professor Juffer.

Is de regering het met deze leden eens dat de jaarlijkse onderhandeling over het pleegcontract de stabiele opvoedingssituatie en de zekerheid voor het kind onder druk kan zetten?

Ook het iets oudere pleegkind weet dat er altijd iemand komt om over hem te praten. Als het kind 12 jaar is, worden de rapporten zelfs aan het kind zelf opgestuurd. De begeleider moet zich ervan vergewissen dat het kind het rapport heeft ontvangen en zal er zelfs met het kind over willen praten. Het kind wordt er daardoor steeds op gewezen dat het niet gewoon een kind is in het gezin waarin hij woont, maar een instellingskind voor wie een ander dan zijn dagelijkse opvoeder verantwoordelijkheid draagt. In termen van gehechtheid en stabiliteit kan dit consequenties hebben. Deelt de regering deze mening?

Pleegouders hebben instemmingsrecht waar het gaat om hun rol in de uitvoering van het hulpverleningsplan. Wat is de «positie» van de pleegouder die het niet eens is met het voorstel van de zorgaanbieder? Wat kan de pleegouder doen in geval van geïndiceerde vrijwillige pleegzorg? Kan de pleegouder, indien er een OTS is, gebruik maken van de geschillenregeling die geïntroduceerd wordt als het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregel tot wet is verheven? In de antwoorden bij de behandeling in de Tweede Kamer wordt regelmatig gesteld dat er dan geen sprake is van een goede match en dat het kind dan naar een ander pleeggezin zal gaan. De situatie kan zich voordoen dat de pleegouders niet kunnen instemmen met het hulpverleningsplan terwijl een kind al een aantal jaren in het pleeggezin woont. Hoe beoordeelt de regering een dergelijke situatie? Mag een kind niet alleen dan worden overgeplaatst naar een ander gezin als het kind nog niet in een gezin gehecht is, met andere woorden als het kind er slechts maximaal enkele maanden heeft gewoond? Ook willen de genoemde fracties graag weten wat er gebeurt als een pleegoudervoogd het niet eens is met het aangeboden contract. Is het denkbaar dat de uitkering dan stopgezet wordt? Het kind kan daar immers niet weggehaald worden, tenzij de Raad voor de Kinderbescherming een kinderbeschermingsmaatregel vraagt.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen stelt terecht: «De activiteiten van de instellingen moeten erop gericht zijn dat het pedagogische en het juridische gezag weer met elkaar verbonden worden bij een natuurlijke persoon [...] Een van die belangen is het bereiken van een stabiele alternatieve opvoedingssituatie, bij voorkeur bij pleegouders, die, waar dat verantwoord is, zelf met het gezag over het kind worden bekleed.» Als de begeleiding gewoon door gaat, zij het op een lager pitje, wat is dan het voordeel van een pleegoudervoogdij boven een instellingsvoogdij?

Is er duidelijkheid over wat de zorgaanbieder wel en wat niet van de pleegoudervoogd mag verwachten? Moet de voogd de zorgaanbieder bijvoorbeeld op de hoogte stellen van een ziekenhuisopname? Of kan hij volstaan met het verwittigen van de ouders? Kan een ouder klagen bij de zorgaanbieder over de omgangsregeling met de pleegoudervoogd? En is het denkbaar dat de zorgaanbieder dan een omgangsregeling in het pleegcontract opneemt? Is de zorgaanbieder gebonden aan de bepalingen in het BW met betrekking tot het omgangsrecht? Met andere woorden mag een zorgaanbieder zich bemoeien met de omgang tussen het kind en zijn ouders, of is het regelen daarvan de taak van de pleegoudervoogd of,

bij onenigheid, die van de rechter? Als er na voogdijoverdracht problemen met de eigen ouders ontstaan, kan de pleegoudervoogd ook zelf hulp of begeleiding vragen. Is de regering het met deze leden eens dat een pleegoudervoogd dat ook altijd zal doen in het belang van zijn pleegkind? Ook een pleegouder wil immers het beste voor zijn pleegkind. Verder vernemen deze leden graag of er al een model-pleegcontract beschikbaar is en of zij dat kunnen inzien.

In de memorie van toelichting staat dat de zorgaanbieder dan wel Bureau Jeugdzorg de informatie die pleegouders nodig hebben voor een goede invulling van hun pleegouderschap «op selectieve en voor pleegouders praktische manier» aanbiedt. De ervaring leert dat wanneer een samenvatting van een samenvatting wordt gemaakt de kans op fouten en misinterpretaties heel groot is, waardoor in de praktijk veel onnodige misverstanden en wrijvingen ontstaan. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van het volgende voorbeeld. In het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming staat dat moeder zegt dat vader, als hij gedronken heeft, nog wel eens een klap uitdeelt. De gezinsvoogd neemt uit het raadsrapport een deel over in zijn jaarlijkse rapportage ten behoeve van de verlenging van de OTS. Hij schrijft: als vader gedronken heeft, deelt hij nog wel eens een klap uit. De kans bestaat dat in de samenvatting ten behoeve van pleegouders staat dat vader nog wel eens een klap uitdeelt. Het letterlijk overnemen van delen van de rapportage die de pleegouders nodig hebben, heeft de voorkeur boven het opnemen van een samenvatting. Deelt de regering de mening van deze leden?

De informatie die in de memorie van toelichting als voorbeeld wordt genoemd is nogal zakelijk van aard. Behoren niet ook zaken als een psychiatrische stoornis en/of drugsgebruik van ouders/stiefouders, wisselende partners, eerdere uithuisplaatsingen tot de informatie die pleegouders nodig hebben om het gedrag van hun pleegkind te kunnen plaatsen en om hierop adequaat te kunnen reageren?

In de nota naar aanleiding van het verslag (32 529, nr. 6, p.7) wordt gesteld dat er begeleiding voor de ouders is na de uithuisplaatsing. Is het de regering bekend dat dit in de praktijk lang niet altijd het geval is? Soms wil Bureau Jeugdzorg geen dubbele indicatie geven en vaak is er geen menskracht voorhanden. Is er zicht op verbetering? Het is immers, voor een spoedige terugkeer van het kind naar zijn ouders van het grootste belang dat zij onmiddellijk na de uithuisplaatsing van hun kind, hulp krijgen bij het op orde brengen van hun leven c.q. hun pedagogische vaardigheden.

De leden van beide fracties hopen, met de bewindslieden, dat pleegouders door een betere (rechts)positie langer voor de pleegzorg beschikbaar blijven. Zij zijn echter van mening dat de verplichte begeleiding na voogdijoverdracht de verbeteringen zal overschaduw en zelfs te niet zullen doen. Ook de Nederlandse Vereniging voor pleeggezinnen heeft hier reeds op gewezen en zal daar binnenkort over publiceren.¹

¹ Het artikel zal worden gepubliceerd in PleegContact van 7 oktober 2011.

De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport zien met belangstelling de antwoorden van de regering tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Slagter-Roukema

De griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Jeugd en Gezin,
De Boer