



Advies aan de staatssecretaris van VWS en de minister van Justitie met betrekking tot bureaucratie rond pleegouders.

1. Aanleiding en achtergronden van het advies

De jeugdzorgbrigade is ingesteld om bureaucratie te signaleren en betrokkenen bij de jeugdzorg te stimuleren om bureaucratische knelpunten aan te pakken. In de 2^e rapportage van de jeugdzorgbrigade werd al ingegaan op een aantal aspecten van de pleegzorg (hfst 7: Bureaucratie in de pleegzorg; hierna opgenomen als bijlage II). Naar aanleiding van klachten van pleegouders had de jeugdzorgbrigade daarnaast het voornemen om afzonderlijk een gesprek aan te gaan met pleegouders.

Dit najaar (2005) werken de betrokken ministeries aan een '*brede pleegzorgbrief*' die naar verwachting in december naar de 2^e Kamer wordt gezonden. Hierin komt de positie van pleegouders nadrukkelijk aan de orde. Dat heeft de jeugdzorgbrigade doen besluiten over dit onderwerp een tussentijds advies uit te brengen aan de staatssecretaris van VWS en de minister van Justitie, zodat de aanbevelingen nog kunnen worden meegenomen bij de opstelling van deze pleegzorgbrief.

2. Inleiding

Op 1 november 2005 heeft de Jeugdzorgbrigade een bijeenkomst gehouden met pleegouders die waren afgevaardigd door de Nederlandse Vereniging van Pleeggezinnen (NVP) en het Landelijk Overleg van Pleegouderraden (LOPOR). Daar bleek dat op tal van punten onvrede bestaat over de manier waarop de overheid omgaat met pleegouders. Niet alle punten van kritiek kunnen worden geschaard onder de noemer van bureaucratie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de klachten over de gebrekkige facilitering van pleegouders en het feit dat bijzondere kosten die zij voor hun pleegkind moeten maken vaak niet worden vergoed worden. Over deze beleidsinhoudelijke zaken doet de jeugdzorgbrigade geen uitspraak. Wel kan iets gezegd worden over aspecten daarvan die bureaucratie tot gevolg hebben, zoals verschillen en onduidelijkheden in regelingen. Dit komt bij punt 4 aan de orde. Maar eerst vragen wij hierna aandacht voor een meer algemeen knelpunt dat in verband staat met bureaucratie in de pleegzorg.

3. De veelheid aan instanties

Een belangrijke voedingsbodem voor bureaucratie wordt gevormd door de veelheid van betrokken instanties. Zeker wanneer het gaat om een "moeilijker" pleegkind (bijvoorbeeld een

kind met een asielachtergrond), is het aantal instanties waarmee pleegouders te maken krijgen groot. Dit grote aantal betrokkenen leidt tot bureaucratie en bovendien tot een gevoel van onmacht bij pleegouders. Indien op één of andere wijze het aantal betrokken organisaties zou worden gereduceerd door verantwoordelijkheden anders of beter toe te delen, of een duidelijke regisseur met de benodigde verantwoordelijkheden werd aangewezen, zou de samenhang en het overzicht worden bevorderd en daarmee de bureaucratie gereduceerd. Bovendien wordt de situatie voor pleegouders beter hanteerbaar. De instelling voor pleegzorg is naar het lijkt de meest aangewezen om een centrale regierol te vervullen.

I. Aanbeveling aan de ministeries van VWS en Justitie

Verbeter de regie in de pleegzorg door reductie van het aantal betrokkenen of door een instantie als centraal verantwoordelijke en aanspreekpunt van pleegouders aan te wijzen.

4. Positie pleegouders

In de veelheid van punten die de pleegouders hebben aangekaart bij de Jeugdzorgbrigade kan een zekere gemeenschappelijkheid worden vastgesteld in de zin dat de knelpunten vaak min of meer gerelateerd zijn aan het gebrek aan duidelijkheid over de positie die pleegouders innemen in de pleegzorgsector.

De bepaling van de positie van pleegouders is een politieke keuze. De jeugdzorgbrigade constateert echter dat onduidelijkheid over deze positie ertoe leidt dat pleegouders zich de gevangenen voelen van een bureaucratisch systeem waarvan zij enerzijds deel uitmaken, maar waarin zij anderzijds niet als zodanig worden erkend. Dit leidt tot veel moeizame discussies, verwijzingen van het kastje naar de muur en voor de volhouders tot een beroep op rechterlijke procedures. Het leidt bovendien tot ongenoegen en demotivatie wat er uiteraard niet aan bijdraagt dat het grote tekort aan pleegzorgplaatsen wordt opgeheven.

Een veelzeggende uitspraak van een van de pleegouders luidde:

'Wij kunnen het anderen niet aanbevelen'.

Problemen van pleegouders als gevolg van het ontbreken van een formele positie

Pleegouders hebben nadrukkelijk de behoefte om betrokken te zijn bij beslissingen over het wel en wee van hun pleegkind. Door het ontbreken van een formele positie lopen pleegouders tegen de volgende problemen aan:

- a. Pleegouders hebben geen handelingsmogelijkheid; ze kunnen geen verzoek tot hulp richten aan bureau jeugdzorg. Dit kunnen alleen de wettelijke vertegenwoordigers (ouders en voogd), waardoor hulp voor het kind vaak lang op zich laat wachten. Tegelijkertijd hebben zij wel dag en nacht de zorg voor een pleegkind. Voor bureau jeugdzorg is de pleegouder een onderdeel van de 'methodiek' pleegzorg. De pleegzorgvoorziening en niet de pleegouder is het aanspreekpunt, waardoor beslissingen kunnen worden genomen zonder dat de pleegouders erbij worden betrokken.
- b. Pleegouders hebben geen bevoegdheid mee te beslissen over hun pleegkind; ze hebben geen inspraak bij terugplaatsing of doorplaatsing en worden niet betrokken bij evaluaties.
- c. Pleegouders worden te weinig betrokken bij het treffen van bezoeksregelingen en andere afspraken met de eigenlijke ouders. Op pleegouders wordt, met een appel op het meewerken aan een goede plaatsing, wel vaak een beroep gedaan. Bij gebrek aan duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van instellingen jegens pleegouders voelen deze zich vaak gedwongen (om het welzijn van hun pleegkind niet in het gedrang te laten komen) mee te werken. Zoals aanpassing aan de bezoeksregeling die de plaatsers opstelt; het accepteren van last-minute afspraken en het vrijhouden van vakanties.

- d. Het is onduidelijk in welke gevallen pleegouders als belanghebbenden worden beschouwd. Afhankelijk van de beoordeling van bureau jeugdzorg en de pleegzorginstelling krijgt een pleegouder de rechten van een belanghebbende, bijvoorbeeld bij rechtszaken over het pleegkind.
- e. In geval van klachten zijn de rechten van de pleegouders onduidelijk. Iedere instelling is zelf verantwoordelijk voor de door henzelf op te stellen klachtenregeling. In de bestaande klachtenregeling kan een pleegouder slechts een klacht indienen waar het de bejegening of behandeling van hun pleegkind betreft. Klachten van een pleegouder over besluiten van bureau jeugdzorg of de bejegening van de pleegzorginstelling zijn niet ontvankelijk.
- f. Pleegzorgcontracten zijn vooral eenrichtingsverkeer, waarbij pleegouders zich tot veel verplichten maar hun rechten nauwelijks aan de orde komen. De pleegzorgvoorziening heeft de vrijheid om de inhoud van een overeenkomst eenzijdig te dirigeren. Het contract kan niet door de pleegouders worden ontbonden, tenzij de pleegzorginstelling zich bij herhaling niet houdt aan de door de instelling zelf vastgestelde verplichtingen.

Samenvattend:

De onduidelijkheid over de positie van pleegouders leidt ertoe dat pleegouders in een soort niemandsland verkeren. Het gevolg is veel en moeizaam overleg, klachten, onnodige bureaucratische en juridische procedures en frustratie en demotivatie bij de pleegouders. Dit alles komt het pleegkind uiteraard niet ten goede.

II. Aanbevelingen aan de ministeries van VWS en Justitie en provincies

- a. Doe een uitspraak over de formele positie van pleegouders. Waar staan zij ten opzichte van de belangen van het kind? Welke positie nemen ze in ten opzichte van bureau jeugdzorg en de pleegzorgvoorziening?
- b. Erken pleegouders als relevante partner in de zorg voor het pleegkind en verschaf hen daaraan gerelateerde mogelijkheden om betrokken te zijn bij, en mee te kunnen praten over beslissingen over hun pleegkind. Daarbij hoort ook het klachtrecht.
- c. Waar mogelijk dient overdracht van voogdij aan pleegouders plaats te vinden.
- d. Regel in pleegzorgcontracten niet alleen de plichten van pleegouders maar ook hun rechten, zoals met betrekking tot facilitering en materiële ondersteuning. Pleegzorgcontracten behoren samenwerkingscontracten te zijn, waarin ook de bevoegdheden en de ondersteuning van pleegouders worden vastgelegd. Verschaf helderheid over rollen en taken o.a. met betrekking tot bezoekenregelingen.
- e. Provincies dienen te waken over de invulling en naleving van afspraken met betrekking tot (de positie van) pleegouders. Hiervoor is een gestructureerd overleg met de Provinciale Pleegouderraad (POR) en de NVP in de betreffende regio gewenst.
- f. Op rijksniveau dient eveneens gestructureerd overleg plaats te vinden met (vertegenwoordigers van) pleegouders.

5. Informatie en communicatie; achtergrondinformatie over pleegkinderen

Tot de al eerder gesignaleerde onduidelijkheden behoren ook de aspecten met betrekking tot informatie en communicatie:

- Met verwijzing naar privacybescherming worden pleegouders niet volledig ingelicht over (de achtergrond en historie van) pleegkinderen die in hun gezin geplaatst worden. Hierdoor ontdekken pleegouders vaak te laat hoe ernstig de situatie van hun pleegkind is. Dit schaadt het belang van het kind en leidt er soms toe dat de plaatsing moet worden afgebroken omdat pleegouders niet in staat zijn het beschadigde kind verder op te voeden. Het pleegkind ervaart hierdoor (weer) een verlies, wat niet nodig geweest zou zijn als alle feiten helder op tafel hadden gelegen bij de plaatsing. En uiteraard levert dit ook veel frustraties op bij het pleeggezin.

- De inzage in medische gegevens van pleegkinderen vormt eveneens een probleem op grond van privacywetten.
- Dossiers zijn lang niet altijd volledig. Informatie over de pleegkinderen (vooraf aan de plaatsing) is nog al eens onvolledig, onjuist of gedateerd.
- De communicatie tussen bureau jeugdzorg en de zorginstelling is in veel gevallen zwak; informatie blijft hangen en bereikt het pleegkind respectievelijk het pleeggezin te weinig.
- Opvoedbesluiten met betrekking tot de toekomst van een pleegkind blijven uit, waardoor pleegouders en pleegkinderen lang in onzekerheid blijven of een kind in het pleeggezin kan blijven of terug naar huis gaat. Dit probleem speelt zelfs bij zaken waarbij het eigenlijk wel duidelijk is hoe het ervoor staat, bijvoorbeeld bij lang lopende OTS-zaken die jaarlijks opnieuw moeten voorkomen bij de rechtbank.
- Pleegouders ontvangen geen eenduidige informatie van pleegzorgvoorzieningen. De ene pleegzorgvoorziening heeft aan een A4-tje genoeg om de pleegouders te informeren, de ander heeft een uitgebreide bundel.

Voorbeelden uit de praktijk waarbij pleegouders om redenen van privacybescherming onvoldoende informatie krijgen over hun pleegkind:

- Een verzoek om een HIV-test dat door twee opvolgende crisisgezinnen werd gedaan i.v.m. ernstige ziekteverschijnselen werd pas na vele maanden toegewezen.
- Informatie over inentingen werd niet beschikbaar gesteld.
- Pleegouders hoorden pas voor de rechtbank over het criminele verleden van hun pleegzoon die al enige tijd in hun gezin verbleef.

III. Aanbevelingen aan betrokkenen instanties bij informatievoorziening

In het belang van het pleegkind dient aan pleegouders alle informatie te worden verschaft die zij nodig hebben om hun rol als pleegouder zo goed mogelijk te kunnen vervullen:

- a. Deze noodzaak geldt ook –en misschien zelfs wel juist- voor privacygevoelige informatie. Wellicht kan door het vastleggen van de formele positie van pleegouders als plaatsvervangende verzorgers van het kind het probleem van de privacy worden opgelost.
- b. Dossiers en informatieoverdracht met betrekking tot een pleegkind dienen volledig en actueel te zijn.
- c. Onzekerheden over de toekomst van pleegkinderen moeten zo snel mogelijk worden opgeheven.
- d. Voor de algemene informatievoorziening geldt dat pleegouders zoveel mogelijk gelijke en in ieder geval volledige informatie moeten ontvangen van de verschillende pleegzorginstanties.

6. Kosten pleegouders

a. Kostenvergoedingen

De mate waarin kostenvergoedingen worden toegekend en de hoogte daarvan zijn politieke beslissingen waar de jeugdzorgbrigade uiteraard buiten blijft. Wel signaleren wij een aantal problemen, onduidelijkheden en ongerijmdheden met betrekking tot vergoedingen die een voedingsbodem vormen voor bureaucratie en bovendien leiden tot veel ergernis.

- De basis-pleegvergoeding is voor elk kind gelijk. Maar de vergoedingen voor bijzondere kosten verschilt bij vrijwillige en justitiële plaatsingen. Bij vrijwillige plaatsingen zijn de pleegouders voor bijzondere kosten aangewezen op de natuurlijke ouders, die vaak niet willen of kunnen betalen. Bij justitiële plaatsingen is bureau jeugdzorg verantwoordelijk voor de bijzondere vergoedingen. Omdat er geen landelijke richtlijnen zijn, handelt ieder bureau jeugdzorg verschillend. Bovendien duurt het erg lang voordat aanvragen worden afgehandeld.

- Daarnaast moeten pleegouders nogal wat kosten (zoals verzekeringen, startuitzet, vakantie) voor hun pleegkinderen zelf betalen.
- Indien pleegouders de voogdij op zich nemen vervalt de mogelijkheid de bijzondere kosten vergoed te krijgen. De hoge bijkomende kosten weerhouden veel pleegouders ervan om de voogdij over te (kunnen) nemen.

Kortom, er is een veelheid aan regelingen, waarbij onderling verschillende vergoedingen worden toegekend. Indien aan de aanwezige verschillen motieven ten grondslag liggen, moeten deze goed worden gecommuniceerd. In het andere geval kan harmonisatie en versimpeling leiden tot een reductie van bureaucratie.

b. Reductie van toeslagen en tegemoetkomingen

Een ander probleem vormen kosten van pleegouders die ontstaan omdat bepaalde toeslagen of tegemoetkomingen in hun eigen kosten worden gereduceerd of ingetrokken.

Voorbeelden uit de praktijk:

- De Informatie Beheer Groep (IBG) kende een jongere geen tegemoetkoming in studiekosten toe omdat het inkomen van de pleegoudervoogd te hoog zou zijn. Dit ondanks het feit dat de pleegoudervoogd financieel niet verantwoordelijk was. Via de bestuursrechter is deze zaak uiteindelijk gewonnen.
- Een kind dat illegaal in Nederland verbleef werd bij pleegouders geplaatst. Doordat zij onderdak verschaften aan een illegaal werd hun huursubsidie ingetrokken.
- Pleegouders verzekeren hun pleegkind voor tandartskosten. Maar de verzekering wil niet betalen, omdat er waarschijnlijk een verzekering loopt bij de biologische ouders die de kosten zou moeten vergoeden.
- De vergoeding voor het pleegkind wordt in sommige gevallen meegeteld als gezinsinkomsten waardoor rechten van pleegouders op gemeentelijke vergoedingen vervallen.

VI. Aanbevelingen aan betrokken partijen bij de vergoedingen voor pleegzorgkosten

- a. Harmoniseer waar mogelijk de bijzondere vergoedingen voor vrijwillige en justitiële pleegzorg en maak daarover landelijke afspraken, zodat er duidelijkheid bestaat en sprake is van gelijke behandeling.
- b. Breng vergoedingen zoveel mogelijk onder in een lumpsum voor alle kosten per pleegkind. Dit bespaart veel administratieve rompslomp.
- c. Het verdient overweging om de administratieve afhandeling van de kosten met betrekking tot justitiële pleegkinderen onder te brengen bij de pleegzorgvoorziening (in plaats van bij bureau jeugdzorg). De pleegzorgvoorziening heeft immers al een financiële relatie met de pleegouders.
- d. Er zou een snelloket moeten komen waar pleegouders ondersteuning krijgen bij het oplossen van onbedoelde en onterechte financiële problemen als gevolg van hun zorg voor een pleegkind.

Utrecht, november 2005

Frank de Grave,
voorzitter Jeugdzorgbrigade

Bijlage I

bij het tussentijdse advies van de Jeugdzorgbrigade inzake pleegouders dd. november 2005

Overzicht van problemen rond de bekostiging van pleegkinderen:

- a. Indexering van pleegvergoeding: pas medio november wordt -al dan niet met terugwerkende kracht- de pleegvergoeding geïndexeerd, afhankelijk van het feit of er geld voor is overgebleven. De kosten voor pleegouders lopen wel gewoon door vanaf januari.
- b. Gezinnen met veel extra kosten omdat ze meerdere gehandicapte kinderen verzorgen, ontvangen slechts eenmaal –cq voor één kind- de extra toeslag.
- c. Aanvragen voor machtigingen worden pas heel laat gegeven, waardoor pleegkinderen in de problemen komen en pleegouders vaak zaken op eigen risico voor moeten schieten. (bv aanschaf fiets, schoolboeken ed).
- d. Pleegouders moeten zelf de procedure kosten betalen wanneer zij rechtsbijstand nodig hebben in een geschil met betrekking tot hun pleegkind.
- e. De WA verzekering van pleegouders is in een groot aantal gevallen niet dekkend. Schade in het huis van de pleegouders wordt niet vergoed.
- f. Bureau jeugdzorg dringt er bij pleegouders op aan kinderen op te nemen in de eigen ziektekostenverzekering. Regelmatig lopen kinderen onverzekerd rond doordat het budget van bureau jeugdzorg te gering is.

Bijlage II

bij het tussentijdse advies van de Jeugdzorgbrigade inzake pleegouders
dd. november 2005

uit: 2^e rapportage Jeugdzorgbrigade; oktober 2005

7. Bureaucratie in de pleegzorg

In de loop van de tijd zijn er meerdere signalen binnengekomen over bureaucratie in de pleegzorg. In september 2005 heeft de jeugdzorgbrigade een bijeenkomst georganiseerd met de verschillende betrokkenen bij de pleegzorg (instellingen, MOgroep, IPO, VWS) waar de gesignaleerde knelpunten zijn besproken. Daarbij zijn zoveel mogelijk concrete afspraken gemaakt voor het vinden van oplossingen. Afgesproken is dat begin 2006 opnieuw een bijeenkomst plaatsvindt om te bezien welke punten zijn opgelost en waar nog aanvullende actie nodig is. Daarnaast kunnen nieuw gemelde knelpunten worden besproken.

7.1 Provinciegrensoverschrijdende plaatsingen

Voor grensoverschrijdende zorg is begin 2005 in IPO-verband de zgn. 10% regeling afgesproken. Dat wil zeggen dat pas onderlinge verrekening tussen provincies plaatsvindt indien een marge van 10% van het budget wordt overschreden. De werking van deze regeling wordt te zijner tijd geëvalueerd. De regeling geldt voor alle vormen van zorg. Het blijkt echter dat niet alle provincies deze regeling gelijk interpreteren cq uitvoeren. Voor de pleegzorg spelen daar een aantal problemen doorheen:

- a. Bij *langdurige plaatsingen ver buiten de eigen regio* is het niet handig is dat de begeleiding van de jeugdige door het oorspronkelijke bureau jeugdzorg plaatsvindt. Deze situatie zorgt voor onduidelijkheid, bureaucratie en onbegrip bij pleegkinderen en pleegouders. Overdracht van dossiers ligt meer voor de hand. De vraag waar dan de financiële last ligt dient daarbij ook te worden beantwoord.
- b. Problemen rond het *woonplaatscriterium*. De Wet op de Jeugdzorg geeft aanspraak op jeugdzorg op basis van een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg dat werkzaam is in de provincie waar de jeugdige *duurzaam verblijft*. Echter, het begrip *duurzaam verblijf* verschilt qua inhoud en juridische consequenties van het begrip '*woonplaats*'. Het niet hanteren van een eenduidig begrip heeft onwenselijke neveneffecten bij een ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing. Het gevaar bestaat dat het indicatiebesluit en de ondertoezichtstelling als gevolg hiervan door verschillende bureaus jeugdzorg uitgevoerd worden. Daarnaast is de vraag hoe lang een kind ergens moet wonen, wil men de verblijfplaats als *woonplaats* gaan aanmerken.
- c. Het toenemende *tekort aan pleegzorgplaatsen* (als gevolg van het sterk stijgende aantal uithuisplaatsingen).

Voor de oplossing van deze knelpunten zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Voor het einde van het jaar zijn er werkbare afspraken:
 - over de grensproblematiek en het tekort aan plaatsen vindt in oktober/november overleg plaats door provinciale bestuurders. Hieraan gekoppeld vindt overleg met het veld plaats;
 - over de interpretatie en handelwijze met betrekking tot het woonplaatscriterium overlegt IPO met VWS en Justitie.

7.2 Bureaucratie als gevolg van wijziging van indicatie en de noodzaak van her-indicaties

Bij iedere wijziging in de pleegzorgsituatie moet een gewijzigde indicatie gesteld worden. Dit doet zich voor in ongeveer 2/3 van het totale bestand. Daarnaast hebben indicaties een beperkte geldigheid. Als de hulp na 13 weken niet is verzilverd moet er opnieuw geïndiceerd worden. De toename van het aantal indicaties dat hiervan het gevolg is kost bureau jeugdzorg veel tijd en leidt tot ongewenste vertragingen in de zorg. Cliënten ondervinden hiervan hinder. Overigens geldt dit niet alleen voor de pleegzorg, maar voor alle zorgvormen.

Her-indicaties zijn bedoeld om tot een zorgvuldig en inhoudelijk verantwoord besluit met betrekking tot (wijziging, verlenging van) de benodigde hulp te komen. Met behoud van deze doelen moet geprobeerd worden tot versnelling of vereenvoudiging te komen. Te denken valt aan differentiatie van de noodzaak tot her-indicatie, of het afspreken van bepaalde marges waarbinnen zonder bureaucratische verplichtingen wijzigingen aangebracht kunnen worden.

Voor de oplossing van deze knelpunten zijn de volgende afspraken gemaakt::

- De deelnemers uit het pleegzorgveld maken een probleemanalyse tbv de MOgroep;
- Naar aanleiding hiervan overlegt de MOgroep dit najaar met de bureaus jeugdzorg en de ministeries van VWS en Justitie over mogelijke oplossingen.

7.3 Verbetering positie pleegouders

Klachten van pleegouders die bij de Jeugdzorgbrigade binnenkwamen hebben veelal betrekking op de positie van pleegouders:

- het gebrek aan zeggenschap en overleg;
- het gebrek aan faciliteiten en ondersteuning van pleegouders;
- de vergoeding is niet toereikend en er wordt onvoldoende rekening gehouden met bijzondere kosten, zoals de kosten van kinderopvang bij pleegouders die werken;
- de onmogelijkheid om zelf voogdij aan te vragen bij de rechter.

De staatssecretaris stuurt in het najaar van 2005 een 'brede pleegzorgbrief' naar de 2^e Kamer waarin verslag wordt gedaan van de ontwikkelingen in de pleegzorg. Daarin wordt ook ingegaan op de positie van pleegouders. Het probleem dat pleegouders niet zelf voogdij kunnen aanvragen bij de rechter valt onder het verbeterprogramma voor de jeugdbescherming *Beter Beschermd* van het ministerie van Justitie .

Voor de oplossing van deze knelpunten zijn de volgende afspraken gemaakt:

- De jeugdzorgbrigade organiseert een bijeenkomst met (organisaties van) pleegouders, waar de problemen nader zullen worden verkend. Daarbij zullen ook de vertegenwoordigers van VWS en Justitie aanwezig zijn.
- De signalen van ouders zullen worden betrokken bij de discussie op rijksniveau.

Aanbeveling aan de ministeries van VWS en Justitie:

- Betrek pleegouders nadrukkelijk bij de totstandkoming van bovengenoemde brief over pleegzorg en het verbeterprogramma *Beter Beschermd*.