

Vergaderjaar 2010–2011

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)

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2011

Zoals afgelopen dinsdag (Handelingen II 2010/11, nr. 89) besproken tijdens de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel Verbetering positie pleegouders ontvangt u hierbij een brief met een reactie op de ingediende amendementen en enkele openstaande vragen. Gezien de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor onder meer de raad voor de kindbescherming, sturen wij u de brief gezamenlijk.

Amendementen

Amendement Kooiman over het behoud van het kindgebonden budget (nr. 8)

Het Kamerlid Kooiman heeft een amendement ingediend waarbij de aanspraak op het kindgebonden budget voor ouders van uit huis geplaatste kinderen blijft bestaan. Het voorstel van mevrouw Kooiman klinkt als een sympathiek idee, maar wij willen het amendement toch ontraden.

Dit wetsvoorstel zorgt inderdaad voor een inkomensachteruitgang voor ouders als zij geen recht meer hebben op kindgebonden budget. Dat is inherent aan het doel van dit voorstel: geld geven voor kinderen aan de mensen die kosten maken voor de kinderen. Het geld volgt dus het kind. Het recht op kindgebonden budget vervalt omdat de ouders aanzienlijk minder of niets uitgeven, als hun kind niet meer thuis woont én ouders geen ouderbijdrage meer hoeven te betalen. Het is niet langer nodig dat de overheid voorziet in een tegemoetkoming in de kosten als de kosten elders komen te liggen. Voor werkelijke kosten zouden ouders in gevallen dat ze echt problemen hebben nog wel een beroep op bijzondere bijstand

kunnen doen. Ook een alleenstaande moeder in de bijstand kan hiervoor in aanmerking komen, als zij onvoldoende middelen heeft voor bijvoorbeeld de reiskosten om haar kind te bezoeken.

Daarnaast zorgt het niet meer uitbetalen van het kindgebonden budget er voor dat de pleegvergoeding verhoogd kan worden en de vergoeding dus terecht komt bij degene die de kosten maakt. Door het kindgebonden budget wel door te betalen aan ouders, zou er ca. € 4 miljoen minder naar de pleegouders gaan.

Amendement Kooiman over de begeleiding van pleegoudervoogden (nr. 10)

Het Kamerlid Kooiman heeft een amendement ingediend over het schrappen van de verplichte begeleiding aan pleegoudervoogden. Wij ontraden dit amendement.

Mevrouw Kooiman heeft ervoor gepleit om begeleiding voor pleegoudervoogden niet verplicht te stellen. Zij gaf aan dat veel pleegoudervoogden grote moeite zouden hebben met deze verplichting.

Ons voorstel om de verplichte begeleiding in stand houden berust op de volgende overweging: na de overgang van de voogdij van bureau jeugdzorg naar de pleegouders blijft de indicatie voor jeugdzorg bestaan. Daarmee behoudt de pleegzorgaanbieder de verantwoordelijkheid voor het pleeggezin. Wij vinden dat deze verantwoordelijkheid niet waar gemaakt kan worden als uitsluitend een pleegvergoeding aan de pleegoudervoogden wordt betaald. Wij vinden dat daar ook een vorm van begeleiding bij hoort. Uiteraard moet de begeleiding zonder onnodige bureaucratie toegesneden zijn op de specifieke situatie van pleegoudervoogden. Dit betekent dat bij goed functionerende pleegoudervoogden de intensiteit van de begeleiding gering is (bijvoorbeeld regelmatig telefonisch contact) en dat de doelen in het hulpverleningsplan globaler worden geformuleerd. Wij zijn van plan om de bepalingen over het pleegcontract in de Regeling pleegzorg zo te formuleren dat meer rekening gehouden kan worden met de bijzondere positie van pleegoudervoogden. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de wens van mevrouw Kooiman om deze bijzondere positie landelijk vast te leggen.

Amendement Dijsselbloem over een landelijk register pleegouders (nr. 11)

Het Kamerlid Dijsselbloem heeft een amendement ingediend over een landelijk register pleegouders. Wij ontraden dit amendement. Dat zullen wij hieronder toelichten.

De heer Dijsselbloem heeft in het debat aangegeven met het amendement tot doel te hebben om door het uitwisselen van informatie te voorkomen dat ongeschikte pleegouders elders aan de slag gaan. Hij wil daarmee de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen waarborgen.

Het doel dat de heer Dijsselbloem wil bereiken onderschrijven wij volledig. We moeten er met elkaar alles aan doen om te voorkomen dat kwaadwillenden pleegouder worden én, als zij dat onverhoopt toch zijn geweest, dat zij elders opnieuw aan de slag kunnen.

De heer Dijsselbloem regelt met zijn amendement echter juist niet dat informatie over deze ongeschikte pleegouders wordt uitgewisseld. Zijn voorstel houdt in dat de raad voor de kindbescherming een zogenoemde «witte lijst» van pleegouders gaat beheren. Pleegouders zullen door de raad worden geregistreerd als ze aan de wettelijke voorwaarden voldoen. Een persoon die niet in dit register voorkomt kan een ongeschikte pleegouder zijn, maar net zo goed iemand die nog nooit eerder met pleegzorg te maken heeft gehad. Bovendien zullen aspirant-pleegouders die niet aan de voorwaarden voldoen niet in het register

worden opgenomen en dat laat derhalve onverlet dat een aspirant-pleegouder die ergens in het traject gestruikeld is, zich nog steeds opnieuw tot een andere zorgaanbieder zal kunnen wenden om pleegouder te kunnen worden. Het voorstel van de heer Dijsselbloem dekt het gat van informatie-uitwisseling over ongeschikt geachte (aspirant-) pleegouders dan ook niet.

Naar onze mening zal het voorstel van de heer Dijsselbloem het belangrijkste doel, de vergroting van de veiligheid van pleegkinderen, dan ook niet bereiken.

Eén van de andere doelen die de heer Dijsselbloem benoemt, namelijk het punt van de landelijke erkenning van pleegouders, is ook ons bekend uit de signalen van pleegouders. Wij kunnen de heer Dijsselbloem echter meegeven dat dit één van de doelen is die met het kwaliteitskader «Vorbereiding en screening aspirant-pleegouders» van Jeugdzorg Nederland¹ wordt beoogd. De pleegzorgaanbieders hebben in het kwaliteitskader goede afspraken gemaakt over hoe zij omgaan met het overstappen van pleegouders van de ene naar de andere zorgaanbieder. Daarbij zal, als de pleegouder aangeeft dat hij wil overstappen en toestemming geeft voor het uitwisselen van informatie, sprake zijn van een zogenaamde «warme overdracht» tussen de pleegzorgaanbieders. De nieuwe pleegzorgaanbieder behoudt wel de mogelijkheid om een gehele of gedeeltelijke herscreening te doen, bijvoorbeeld omdat er wijzigingen in de gezinssituatie zijn, of als de doelgroep van de betreffende pleegzorgaanbieder anders is en om een ander soort pleegouders vraagt. Een landelijk register is naar ons idee dan ook niet nodig om dit doel te bereiken.

Naast deze overwegingen over de doelen van het amendement, willen wij ook enige opmerkingen maken van juridisch-technische en financiële aard en over regeldruk.

Het amendement hinkt op twee gedachten waar het de rol van de raad voor de kinderbescherming betreft. Door de raad voor de kinderbescherming het register te laten beheren, lijkt de raad feitelijk verantwoordelijk te worden voor de screening van pleegouders, terwijl het amendement alleen voorziet in een louter administratieve check door de raad. De raad krijgt echter niet de bevoegdheid om een eigen oordeel over de geschiktheid van pleegouders in de plaats te stellen van het oordeel van de pleegzorgaanbieder door wie het screeningstraject is aangeboden. De wijze waarop het amendement is vormgegeven op dit vlak is echter juridisch gezien geen heldere keuze en brengt het risico van schijnveiligheid met zich mee.

Verder wijzen wij u er op dat het werken met een Landelijk Register Pleegouders het verwerken van persoonsgegevens impliceert, zodra pleegouders worden opgenomen in het register. Dit raakt de persoonlijke levenssfeer. Anders dan de heer Dijsselbloem in het debat heeft aangegeven stuit dat ook bij een zogenaamde «witte lijst» op een toets aan privacywetgeving.

Bij toetsing van het amendement aan nationale en internationale regelgeving op het gebied van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, signaleren wij een aantal knelpunten waarvoor we naar de bijlage verwijzen. In de bijlage wordt ingegaan op bezwaren aangaande de inbreuk op de privacy. Daarbij zal aandacht worden besteed aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Richtlijn 95/46/EG die is uitgewerkt in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

¹ Aangeboden aan de Tweede Kamer op 24 mei jl. (31 839, nr. 113)

Voorts is in de Eerste Kamer onlangs een belangwekkende motie inzake de persoonlijke levenssfeer aangenomen (motie Franken c.s. van 17 mei 2011, EK 2010–2011, 31 051, D) In deze motie wordt de regering verzocht om bij wetgeving die het grondrecht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer beperkt onder meer de noodzaak, effectiviteit en hanteerbaarheid van de maatregel te toetsen. Wanneer het wetsvoorstel wordt uitgebreid met het amendement, verwachten we dat het wetsvoorstel op bezwaren van de Eerste Kamer zal stuiten.

Tot slot willen wij onderstrepen dat financiële dekking voor het amendement ontbreekt. De taken en bevoegdheden van de raad voor de kinderbescherming vallen onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Een uitbreiding van die taak heeft financiële gevolgen, die noch in de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, noch in de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gedekt worden. Het alsnog vinden van dekking voor de financiële gevolgen van dit amendement zal ten kosten moeten gaan van een of meer maatregelen waarvoor op dit moment wel dekking is voorzien. Voorts zijn besluiten van de raad voor de kinderbescherming ter zake van de in- en uitschrijving van pleegouders besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is met alle kosten voor zowel de (aspirant-)pleegouders, als het bestuursorgaan van dien.

Het voorstel van de heer Dijsselbloem, zoals dat nu voorligt, voegt ons inziens weinig toe aan de staande praktijk. Dat maakt dat er met het voorstel van de heer Dijsselbloem een ingewikkeld systeem wordt opgezet dat tot een onnodige verhoging van de regeldruk in de sector zal leiden.

Overigens zien wij ook op andere punten nog juridisch onvolkomenheden in het amendement.

Resumerend komen wij tot de conclusie dat het amendement in zijn huidige vorm het te bereiken doel niet zal bereiken en bovendien niet voldoet aan de wettelijke vereisten.

Zoals de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste termijn heeft aangegeven speelt dit onderwerp ook breder binnen het kabinet, bijvoorbeeld waar het gaat om de conclusies van de commissie Gunning over de kinderopvang. Het kabinet wil dan ook, zoals reeds eerder toegezegd, breder dan alleen voor pleegzorg bekijken welke mogelijkheden er zijn om het in het amendement gesignaleerde probleem op passende wijze en binnen de financiële kaders op te lossen. Daar wordt hard aan gewerkt, maar op dit moment is de beste manier om dit te regelen nog niet gevonden. Wij zullen bij het zoeken naar een oplossing tevens rekening houden met hetgeen in het regeerakkoord is aangekondigd ten aanzien van de toekomstige rol van de gemeenten bij de jeugdzorg en bekijken op welke wijze dat in andere sectoren is geregeld. Het kabinet zal hier uiteraard met uw Kamer over in gesprek blijven.

Gestelde vragen

Instemming van pleegouders met het hulpverleningsplan

Het Kamerlid Uitslag heeft gevraagd naar de rol van pleegouders bij het hulpverleningsplan.

Het hulpverleningsplan vormt de basis voor de hulpverlening aan het pleegkind. Het is uiteraard van groot belang dat de pleegouders daarbij

over de volle breedte worden betrokken, omdat zij een centrale rol spelen in het dagelijks leven van hun pleegkind. In de Wet op de jeugdzorg is voor het vrijwillig kader geregeld dat ouders met het hulpverleningsplan moeten instemmen. Voor het gedwongen kader geldt dat het hele hulpverleningsplan met ouders en pleegouders moet worden *afgestemd*. Dit wetsvoorstel voegt daar voor pleegouders een *instemmingsrecht* aan toe voor zover het hun eigen rol in het hulpverleningsplan betreft en de begeleiding door de pleegzorgaanbieder.

Dit betekent voor pleegouders dat zij betrokken zijn bij en invloed kunnen uitoefenen op het gehele hulpverleningsplan, terwijl zij ten aanzien van hun eigen rol en de begeleiding feitelijk een vetorecht hebben. Uitbreiden van het instemmingsrecht naar het gehele hulpverleningsplan gaat mijns inziens te ver: dat zou betekenen dat pleegouders de hulpverlening kunnen blokkeren, en dat zou geen goede zaak zijn.

Het horen van pleegouders in de rechtbank

Het Kamerlid Uitslag heeft gevraagd naar de mogelijkheid van pleegouders om hun mening kenbaar te maken tijdens de rechtszitting en de effectuering van die mogelijkheid in de praktijk.

In het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen (32 015) is na amendering (amendement Kooiman en Van Toorenburg) expliciet bepaald dat pleegouders die hun pleegkind minimaal een jaar hebben verzorgd als belanghebbende worden opgeroepen in zaken die het pleegkind betreffen. Dit wetsvoorstel ligt nu in de Eerste Kamer. Deze werkwijze is op dit moment reeds gebruikelijk, maar uit het voorbeeld van mevrouw Uitslag begrepen wij dat pleegouders soms tijdens de zitting te weinig ruimte krijgen om te spreken. De concrete invulling zal inderdaad afhankelijk zijn van de individuele rechter. We gaan ervan uit dat kinderrechtters zorgvuldig zullen omgaan met het recht dat nu in de wet wordt opgenomen. Wij zijn van mening dat de vragen en zorgen van mevrouw Uitslag met het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen worden weggenomen.

Hoogte pleegvergoeding en post bijzondere kosten

De Kamerleden Van der Burg en Dijsselbloem hebben gevraagd naar de hoogte van de pleegvergoeding en naar de post bijzondere kosten.

De pleegvergoeding wordt verhoogd tot ongeveer € 7 100 per jaar per kind. Dit is de basisvergoeding voor pleegzorg en is voor elk pleegkind bedoeld. De verhoging van de pleegvergoeding wordt mogelijk door dit wetsvoorstel en door het overhevelen van het budget «incidentele kosten» dat in gedwongen kader wordt besteed aan pleegkinderen.

De nieuwe pleegvergoeding ligt boven de norm die het Nibud heeft vastgesteld. Die norm is dat, als er één kind in een gezin is, de ouders 17% van het gezinsinkomen besteden aan dit kind. Als er meer kinderen zijn, dan gaat het percentage per kind naar beneden. Als we een inkomen van € 32 000 per jaar als voorbeeld nemen, dan betekent dit dat het gezin gemiddeld € 5 440 aan hun kind zal besteden. U ziet dat de Nibudnorm lager is dan de verhoogde pleegvergoeding.

Daarnaast kunnen pleegouders in aanmerking komen voor een toeslag als er sprake is van crisisplaatsing van een pleegkind, een groot pleeggezin (drie of meer pleegkinderen in één pleeggezin) of een pleegkind met een handicap.

De toeslag is ongeveer € 100 per maand en komt bovenop de basisvergoeding van de pleegvergoeding. Een pleeggezin kan voor één of meer van de toeslagen in aanmerking komen. Dat kan als je bijvoorbeeld een groot pleeggezin bent en ook een pleegkind met een handicap hebt.

Wellicht zijn er nog enkele voorbeelden in het land waarvoor deze verhoogde pleegvergoeding niet voldoende is. Dat zijn uitzonderlijke situaties. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een pleeggezin in één keer een groot aantal pleegkinderen (bijvoorbeeld broertjes en zusjes) opneemt en daardoor uitzonderlijke hoge kosten ineens heeft voor bijvoorbeeld inrichting van de kinderkamers. Het staat provincies en zorgaanbieders dan vrij om in dergelijke uitzonderlijke situaties maatwerk te bieden en daarvoor een passende oplossing te bieden.

Voor alle duidelijkheid willen we aangeven dat de post bijzondere kosten dezelfde is als de post incidentele kosten. Het verdelen van deze post over alle pleegouders leidt tot een additionele verhoging van de pleegvergoeding. Er komt dus nog een bedrag bovenop de aangekondigde verhoging van € 400 per jeugdige op jaarbasis. De exacte omvang van deze post en daarmee de exacte verhoging van de pleegvergoeding zal in de loop van 2011 bekend worden.

Pleegouder zijn zonder pleegvergoeding

Het Kamerlid Van der Burg heeft gevraagd naar de mogelijkheid om pleegouders te zijn zonder pleegvergoeding.

Ons antwoord is, dat dit naar de letter van de wet wel mogelijk is bij informele pleegzorg, maar niet bij de pleegzorg die onderwerp is van dit wetsvoorstel, te weten de pleegzorg waarvoor een indicatie van Bureau jeugdzorg is afgegeven. De tekst van de betreffende bepaling (zowel in de huidige Wet op de jeugdzorg als in dit wetsvoorstel) bevat namelijk een verplichting: «Een zorgaanbieder die pleegzorg biedt verstrekt aan een pleegouder waarmee hij een pleegcontract heeft gesloten een subsidie (d.i. de pleegvergoeding) voor de verzorging en opvoeding van de in het gezin van de pleegouder geplaatste jeugdigen, etc.»

We willen in dit licht overigens nog een ander punt benadrukken. Mevrouw Van der Burg stelde haar vraag in het licht van een signaal over tekorten in het budget voor pleegzorg. We willen benadrukken dat daarover duidelijke afspraken zijn met het IPO. In het Afsprakenkader jeugdzorg 2010–2011 dat provincies en stadsregio's met het Rijk zijn overeengekomen is opgenomen dat met het

beschikbare budget aan alle kinderen de zorg wordt geboden die nodig is. Het IPO heeft op 17 februari 2011 in een bestuurlijk overleg deze afspraak nog eens bevestigd. Provincies en instellingen spannen zich in om meer omschakeling van (dure) residentiële zorg naar pleegzorg en gezinshuizen mogelijk te maken. Tekorten in het budget zouden dan ook geen reden moeten zijn voor deze vraag uit de praktijk.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

**bij brief Toezeggingen uit de eerste termijn behandeling
wetsvoorstel Verbetering positie pleegouders (32 529)**

Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het EVRM is beperking van het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer alleen toegestaan voor zover die a) bij wet is voorzien, b) noodzakelijk is in een democratische samenleving en c) een geoorloofd, expliciet doel dient. Het noodzaaks criterium wordt in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) nader ingevuld met de vereisten van een dringende maatschappelijke behoefte, van proportionaliteit, en van subsidiariteit. Persoonsgegevens mogen volgens de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (artikel 7). De gronden om die gegevens te verwerken staan limitatief opgesomd in artikel 8 van de Wbp.

Wij signaleren de volgende knelpunten:

- Het amendement is in strijd met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze houden in dat zo nauwkeurig mogelijk wordt omschreven welke informatie wordt verwerkt waarbij de betreffende informatie absoluut noodzakelijk moet zijn om het doel te bereiken en dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet redelijkerwijs op een andere, minder nadelige wijze kan worden bereikt. Allereerst is het doel waarvoor het ingestelde register een middel zou vormen, niet omschreven in de wet. Voorts bepaalt het amendement niet welke gegevens geregistreerd worden. Betreft het persoonsgegevens (naam, adres, woonplaats) of bijzondere persoonsgegevens (zoals strafrechtelijke gegevens) waarvoor een strenger regime geldt volgens de Wbp? Dit is in strijd met de eis van proportionaliteit. Ook is nog onvoldoende onderzocht in hoeverre het instellen van een register een oplossing biedt voor het gebrek aan informatieuitwisseling tussen pleegzorgaanbieders over ongeschikt bevonden pleegouders en is de relatie met de Verklaring van geen bezwaar niet tot uitdrukking gebracht. Ook zijn er geen andere, lichtere alternatieven onderzocht. Er is dus onvoldoende grond om de effectiviteit van de maatregel aan te nemen.
- Het amendement bepaalt in artikel 28ab, derde lid, dat bij AMvB nadere regels gesteld mogen worden. Voor delegatie naar AMvB-niveau is echter juridisch geen ruimte. Er is niet voldoende omschreven in welke gevallen en voor welke doelen persoonsgegevens verwerkt mogen worden, van welke categorieën van personen gegevens mogen worden verwerkt en hoe lang deze mogen worden bewaard. Het amendement regelt niet aan wie gegevens verstrekt mogen worden door de Raad. Ook regelt het amendement niet wie de gegevens aanlevert bij de Raad, wie en onder welke voorwaarden de gegevens mag inzien of hoe de toegang tot de gegevens door pleegouders is gewaarborgd. Het amendement noemt in het tweede lid slechts twee verwijderingsgronden, maar impliceert door de bewoordingen «in ieder geval» dat er nog meer verwijderingsgronden denkbaar zijn. Er is niet geregeld hoe omgegaan moet worden met bijvoorbeeld pleegouders die weliswaar geschikt zijn bevonden en geregistreerd, maar nooit een pleegcontract hebben afgesloten. Er zijn geen rechtswaARBorgen geformuleerd rondom de uitschrijving uit het register, hetgeen feitelijk een «zwarte lijst» oplevert omdat een uitgeschreven persoon geen pleegouder kan zijn. Ook is er geen aandacht besteed aan de mogelijkheid van effectief toezicht en controle op de uitvoering of beperking van geldingsduur door een horizonbepaling dan wel een evaluatiebepaling.