

Vergaderjaar 2021–2022

33 836

Personen- en familierecht

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2022

In 2019 hebben de leden Van Nispen (SP) en Hijink (SP) een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken hoe nog beter dan nu het uitgangspunt gehanteerd kan worden dat broers en zussen waar mogelijk samen geplaatst worden.¹ In reactie op deze motie is de Tweede Kamer een onderzoek toegezegd naar het gescheiden plaatsen van broers en zussen bij een uithuisplaatsing. De Universiteit van Amsterdam (UvA) heeft dit onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd.

Op 18 januari 2022 heeft de Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, geïnformeerd over de publicatie van het WODC-onderzoek.² Met deze brief willen wij uw Kamer uitgebreid informeren over de uitkomsten van het onderzoek en de wijze waarop wij opvolging zullen geven aan de aanbevelingen om het samen plaatsen van broers en zussen bij een uithuisplaatsing te bevorderen.

Wij zijn het WODC erkentelijk voor het uitvoeren van dit belangrijke onderzoek. Een uithuisplaatsing is op zichzelf al ingrijpend voor ouders en kinderen, maar nog meer wanneer de uithuisplaatsing ook ingrijpt in de band tussen broers en zussen. Naast de scheiding van hun ouders krijgen broers en zussen dan ook nog te maken met het gemis van elkaar. De overheid is op grond van internationaal recht verplicht om, waar dat mogelijk is, zorg te dragen dat broers en zussen bij elk aar blijven na een uithuisplaatsing³. Het samen plaatsen van broers en zussen bij een uithuisplaatsing is dan ook het uitgangspunt van professionals en is opgenomen in de richtlijn uithuisplaatsing die zij hanteren. Helaas blijkt in de praktijk dat dit niet altijd mogelijk is. Dit betreft situaties waarin er

¹ Kamerstuk 33 836, nr. 27.

² Kamerstuk 33 836, nr. 65.

³ Jurisprudentie op grond van artikelen 16 IVRK, 8 EVRM en 17 IVBPR. EHRM 18 december 2008, nr. 39948/06, *Saviny vs. Oekraïne*.

gewoonweg geen pleeggezin of gezinshuis beschikbaar is vanwege een tekort aan plekken, pleeg- of gezinshuisouders niet in staat zijn meerdere kinderen tegelijkertijd op te vangen, bijvoorbeeld omdat de woning van het pleeggezin/ de gezinshuisouders over te weinig ruimte/ kamers beschikt of omdat pleeg- of gezinshuisouders de benodigde ondersteuning niet kunnen bieden vanwege probleemgedrag bij een of meerdere kinderen.

Hieronder volgt allereerst een korte samenvatting van het onderzoek. Vervolgens volgt onze reactie.

I Samenvatting van het onderzoek

De UvA heeft onderzoek gedaan naar het aantal broers en zussen dat bij een gezamenlijke (gelijktijdige) uithuisplaatsing gescheiden geplaatst wordt en welke redenen hieraan ten grondslag liggen. De onderzoekers hebben dossieronderzoek uitgevoerd bij een representatieve steekproef van zeven jeugdhulporganisaties die pleeg- en gezinshuiszorg aanbieden. Bij deze organisaties zijn over de periode 2015–2020 alle dossiers bestudeerd met een gezamenlijke (gelijktijdige) plaatsing in de periode 2015–2020.

a. Prevalentie gescheiden plaatsingen

In de periode 2015–2020 werden bij de jeugdhulporganisaties 1.717 broers en zussen gezamenlijk uithuisgeplaatst, afkomstig uit 726 gezinnen. Bij de uithuisplaatsing waren tussen de 2 tot 8 kinderen betrokken. Van de 1.717 broers en zussen zijn 480 kinderen (28%) gescheiden geplaatst, waarvan 316 kinderen alleen en 164 met tenminste één broer of zus, maar niet met alle broers en zussen. Er is onderzocht of het percentage gescheiden geplaatste kinderen significant verschilt per type plaatsing. Hieruit blijkt dat significant vaker gescheiden geplaatst wordt bij spoedplaatsingen dan bij reguliere plaatsingen, vaker bij plaatsingen in bestandspleegzorg dan bij netwerkpleegzorg en vaker bij plaatsingen in een pleeggezin dan in een gezinshuis. Daarnaast lijken de gescheiden plaatsingen hoger te liggen bij organisaties die kinderen plaatsen binnen de Randstad, dan buiten de Randstad, met uitzondering van één organisatie buiten de Randstad.

b. Redenen voor gescheiden plaatsingen

Bij ongeveer de helft van de gescheiden plaatsingen is de reden niet vastgelegd in het dossier. Bij de dossiers waarin wel melding werd gemaakt van de (mogelijke) reden van de gescheiden plaatsing, bleek het ongeveer even vaak te gaan om praktische belemmeringen als om contra-indicaties. Bij de praktische belemmeringen ging het altijd om het niet beschikbaar zijn van een plek voor alle kinderen samen (los van welke reden daaraan ten grondslag lag). Bij de contra-indicaties werden parentificatie, conflicten tussen de kinderen onderling, specialistische zorg nodig voor één of meerdere broers en zussen en gedragsproblemen het vaakst genoemd als reden voor gescheiden plaatsing.

c. Aanbevelingen

Door de onderzoekers zijn aanbevelingen gedaan voor beleid en praktijk gericht op het verbeteren van de registratie van plaatsingen, verdere uitbreiding en onderbouwing van de Richtlijn Uithuisplaatsing en het terugdringen van gescheiden plaatsingen door uitbreiding van de plaatsingsmogelijkheden, het beter faciliteren en ondersteunen van pleeggezinnen en gezinshuizen en het wegnemen van financiële belemmeringen voor pleeggezinnen en gezinshuizen.

Over het al dan niet wettelijk verankeren van het recht om samen geplaatst te worden, zeggen de onderzoekers dat dit lijkt te passen in de visie van het «samenplaatsen tenzij» en dat het in de basis als goed wordt gezien dat kinderen dat recht krijgen. De onderzoekers constateren dat er echter ook vragen zijn over de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van (mogelijke) wettelijke verankering van het recht van broers en zussen om samen geplaatst te worden. Hierbij is het volgens onderzoekers belangrijk dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor samen plaatsen (e.g., genoeg plekken, duidelijke richtlijnen), dat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor genoeg plekken, en wat er gebeurt als er niet genoeg plekken zijn.

II Beleidsreactie

a. Registratie van plaatsingen

Ten behoeve van toekomstige monitoring van het aantal gescheiden plaatsingen wordt aanbevolen om te registreren of kinderen samen geplaatst zijn en welke redenen ten grondslag liggen aan een gescheiden plaatsing. Hierbij wordt ook van belang geacht om te registreren of het gaat om een doorplaatsing of een uithuisplaatsing.

Met het WODC-onderzoek hebben we zicht gekregen op het aandeel gescheiden plaatsingen en op de redenen die ten grondslag liggen aan de gescheiden plaatsing, voor zover deze informatie was vastgelegd in de dossiers. Wij onderschrijven het belang om ook in de toekomst zicht te (blijven) houden op de omvang en redenen van gescheiden plaatsingen, zodat eventuele knelpunten beter opgepakt kunnen worden. Samen met Jeugdzorg Nederland en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zijn wij aan het verkennen wat de mogelijkheden hiervoor zijn.

b. Richtlijn Uithuisplaatsing

In de Richtlijn Uithuisplaatsing zijn factoren opgenomen waar rekening mee gehouden moet worden in de afweging om broers en zussen samen te plaatsen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de variëteit aan factoren ingedeeld in kindfactoren, pleegouderfactoren of praktische belemmeringen, in de praktijk groter is dan nu in de Richtlijn Uithuisplaatsing staat en dat voor sommige factoren een uitgebreidere toelichting of onderbouwing gewenst is. Daarom wordt aanbevolen om bij de herziening van de Richtlijn Uithuisplaatsing alle factoren die nu in de Richtlijn genoemd worden om gescheiden plaatsen van broers en zussen te rechtvaardigen, opnieuw onder de loep te nemen.

De Richtlijn Uithuisplaatsing is van en voor professionals. Het eigenaarschap en beheer ligt bij het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) in samenwerking met de beroepsverenigingen. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft met het NJi gesproken over de aanbevelingen en aanpassing van de Richtlijn Uithuisplaatsing. Het NJi herzielt op dit moment samen met onder andere beroepsverenigingen, professionals, ouders, een jurist en een kinder- en jeugdpsychiater de Richtlijnen Uithuisplaatsing en Crisisplaatsing. Het NJi heeft daarbij als vertrekpunt dat geen enkel risico het samen plaatsen van broers en zussen uitsluit. Wel kan samen plaatsen extra aandacht vragen om bijvoorbeeld de broers en zussen te helpen ander gedrag te ontwikkelen. In de herziene Richtlijn zal het uitgangspunt «samen plaatsen tenzij» van broers en zussen steviger geformuleerd en nader onderbouwd worden. Hierbij zullen professionals meer handvatten gegeven worden voor de wijze waarop omgegaan kan worden met risico's voor het samen plaatsen van broers en zussen zoals parentificatie. De herziening van de Richtlijn zal naar verwachting na de zomer zijn afgerond.

c. Terugdringen van gescheiden plaatsingen

Tot slot hebben de onderzoekers aanbevelingen gedaan om het aantal gescheiden plaatsingen terug te dringen. Om te beginnen is aanbevolen de capaciteit aan pleegzorg en gezinshuiszorg waar opvang van meerdere kinderen mogelijk is uit te breiden. Zo is o.a. de suggestie gedaan om in de wervingscampagne onder potentiële pleegouders aandacht te besteden aan het belang van samen plaatsen. Daarnaast is het belang onderstreept van het faciliteren en ondersteunen van pleeg- en gezinshuisouders om uitval te voorkomen. Tot slot is het wegnemen van financiële belemmeringen genoemd voor pleeggezinnen en gezinshuizen, zoals een hogere vergoeding, pleegouderschap een (deels) betaalde baan maken of een vergoeding ten behoeve van een verbouwing om ruimte te maken voor de opvang van meerdere kinderen.

Met verschillende maatregelen wordt thans al ingezet op het werven en ondersteunen van pleegouders en gezinshuisouders. Uw Kamer is ook in de beantwoording op Kamervragen van leden Kuiken (PvdA) en Sahla (D66) geïnformeerd over deze inspanningen.⁴ Jeugdzorg Nederland is in 2019 de wervingscampagne «Open je Wereld» gestart, die ook dit jaar nog doorloopt. Deze campagne zet zich in voor het werven van meer pleegouders. Daarnaast wordt ingezet op betere ondersteuning voor pleegouders, onder andere via het project «Versterken van de Kracht van Pleegouders». Binnen dit project is de website pleegzorg.nl gelanceerd, waar pleegouders informatie over pleegzorg kunnen vinden, het leer- en ontwikkelaanbod kunnen bekijken en met elkaar in contact kunnen komen. Het Ministerie van VWS zal met pleegouders en Jeugdzorg Nederland in gesprek gaan om na te gaan wat pleegouders in de praktijk aan extra ondersteuning nodig hebben bij de opvang van broers en zussen. Ook werken Stichting Kinderpostzegels, het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (OZJ) en de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (NVP) aan het implementeren van het mockingbird model in Nederland. In dit model vormen zes tot tien pleeggezinnen een netwerk en worden ze gekoppeld aan een hubhome: een ervaren (voormalig) pleeggezin dat getraind en betaald wordt om andere pleeggezinnen bij te staan. Verder werkt het Ministerie van VWS samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Jeugdzorg Nederland en de NVP aan het verduidelijken van de vergoedingssystematiek voor pleegouders, conform de motie Westerveld c.s.⁵ Hierbij zullen we expliciet de vraag meenemen wat er financieel nodig is voor de opvang van broertjes en zusjes.

Ook binnen de gezinshuissector wordt ingezet op het vergroten van het aanbod en het ondersteunen van gezinshuisouders. In de afgelopen twee jaar heeft het Ministerie van VWS samen met Jeugdzorg Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, de brancheorganisatie Present 24X7, het NJi en de VNG een uitvoeringsprogramma ontwikkeld en uitgevoerd om de (kwalitatieve en kwantitatieve) ontwikkeling van de gezinshuizen te stimuleren. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal gezinshuizen de afgelopen jaren is gegroeid en er meer aanbod is voor een plaatsing in een gezinshuis bij een uithuisplaatsing. Daardoor is het ook vaker mogelijk om broertjes en zusjes samen te plaatsen in eenzelfde gezinshuis. De kwaliteitscriteria gezinshuizen⁶ die de sector zelf heeft opgesteld hebben ook nadrukkelijk aandacht voor het zoveel mogelijk samen plaatsen van broertjes en zusjes. Dit is niet alleen wenselijk met het oog op het welzijn van de kinderen maar betekent ook dat de hoeveelheid samenwerkingen die de gezinshuisouders moet onderhouden overzichtelijk blijft. Plaatsing vindt altijd plaats op basis van zorgvuldige matching, met instemming van zowel kind en ouders als

⁴ Aangangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 1668 en 1669

⁵ Kamerstuk 35 925 XVI, nr. 130.

⁶ <https://www.nji.nl/publicaties/kwaliteitscriteria-gezinshuizen>.

gezinshuisouders. Het Ministerie van VWS zal ook met de gezinshuissector in gesprek gaan om te bezien welke acties nog in gang kunnen worden gezet om eventuele belemmeringen voor het samen plaatsen van broertjes en zusjes op te heffen.

d. Wettelijke verankering van het recht op samen plaatsen

Tot slot heeft uw Kamer gevraagd of wij voornemens zijn het recht op samen plaatsen van broers en zussen wettelijk te verankeren.⁷ Daarnaast heeft uw Kamer een motie van de leden Van Gerven (SP) en Westerveld (GL)⁸ aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om vooruitlopend op het WODC-onderzoek een wetwijziging voor te bereiden om te zorgen dat er een wettelijke verankering komt in de Jeugdwet, zodat broers en zussen bij een uithuisplaatsing zoveel mogelijk bij elkaar kunnen blijven. In het onderzoek wordt een mogelijke wettelijke verankering van het recht op samen plaatsing niet negatief gewaardeerd, maar wordt dit ook niet als oplossing gezien voor het voorkomen van gescheiden plaatsen. De oplossingen liggen volgens de onderzoekers primair in de aanpak van de praktische belemmeringen. Zoals hierboven toegelicht, wordt hierop ingezet of wordt verkend in hoeverre hierop kan worden ingezet. Een wettelijke verankering voegt daarbij weinig toe aan de voor Nederland op grond van internationaal recht reeds bestaande positieve verplichting ervoor te zorgen dat bij een uithuisplaatsing broers en zussen waar mogelijk bij elkaar blijven.

Daarnaast oordeelt de kinderrechter bij het afgeven van een machtiging uithuisplaatsing sinds 1995 niet langer over de wijze van uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel. In het huidige systeem beslist de rechter op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instelling (GI) of het Openbaar Ministerie over het opleggen van een maatregel. Een GI is vervolgens verantwoordelijk voor de wijze waarop de kinderbeschermingsmaatregel, zoals de machtiging uithuisplaatsing wordt uitgevoerd. Het creëren van een wettelijk recht op samen plaatsen en de mogelijkheid dit recht bij het afgeven van een machtiging uithuisplaatsing te effectueren ten overstaan van een rechter, zou betekenen dat de kinderrechter weer (deels) op de stoel van de uitvoering gaat zitten. Dit zou een significante wijziging betekenen voor de rol van de rechter. Voor een dergelijke wijziging zien wij onvoldoende aanleiding, mede nu een beroepsmogelijkheid niets verandert aan de situatie waarin geen plek beschikbaar is om broers en zussen samen op te vangen. In dat geval zou deze rechtsingang bovendien leiden tot onnodige juridisering en vertraging van de processen in de kinderbescherming. We zullen dan ook op dit moment niet overgaan tot wettelijke verankering van het recht op samen plaatsen.

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nrs. 648 en 649 en Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nrs. 1668 en 1669

⁸ Kamerstuk 35 570 XVI, nr. 29.

Tot slot

Het WODC-onderzoek heeft belangrijke inzichten en aanbevelingen opgeleverd voor het vraagstuk samen plaatsen van broers en zussen bij een uithuisplaatsing. Het is een belangrijk vraagstuk dat blijvend onze aandacht verdient. In de eerstvolgende voortgangsbrief Jeugd zullen wij uw Kamer informeren over de voortgang op deze beleidsreactie.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen