

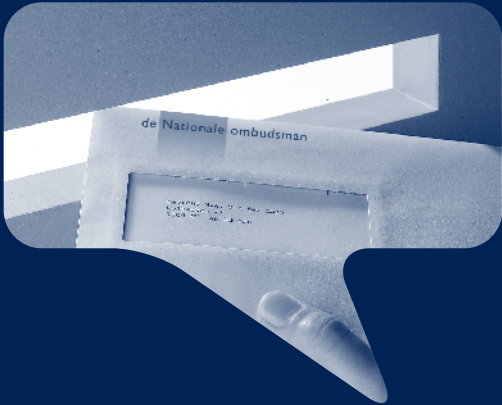
Komt een kind bij de buurvrouw

Onderzoek naar de knelpunten en oplossingen in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg





onafhankelijk



Komt een kind bij de buurvrouw

Onderzoek naar de knelpunten en oplossingen in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg

Onderzoeksteam

Mw. mr. drs. N. van der Bijl

Mw. mr. M. Scharloo

Mw. mr. M. van Zanten

Ondersteuning

Mw. C.M. Reijndorp

Rapportnummer 2010/030

23 februari 2010

Beschouwing

Gelukkig komt het nog steeds voor dat ‘komt een kind bij de buurvrouw’ gevolgd wordt door zorgzame opvang van een kind waar de ouders niet meer voor kunnen zorgen. Die buurvrouw kan ook een familielid zijn, zoals een opa en oma, die zien dat het misgaat in het gezin waar het kind opgroeit. In die situaties gaat het niet alleen om het verschaffen van een tijdelijk dak boven het hoofd, eten en drinken. Als het kind langer blijft zal er geld beschikbaar moeten komen voor kleding en school en soms ook voor medicijnen. Vaak spelen er daarnaast problemen waarvoor professionele ondersteuning noodzakelijk is. Dan komen Jeugdzorg, en dus de overheid en de technische benamingen ‘*netwerkpleegzorg*’, ‘*netwerkpleegzorgouder*’ en ‘*netwerkpleegzorgoudervergoeding*’ om de hoek kijken. Met deze ‘*netwerkpleegzorg*’ gaat het goed, maar met de bijbehorende vergoeding en begeleiding te vaak niet. Daarover gaat dit rapport.

De opvang van een kind of kinderen door burens of familie – vaak onder moeilijke omstandigheden – geeft blijk van persoonlijke en maatschappelijke betrokkenheid. Gelukkig zijn veel mensen bereid om zo de zorg voor een kind op zich te nemen. Daarvoor is veel waardering op zijn plaats, want er is geen betere opvang mogelijk, zeggen alle deskundigen. Het alternatief kan plaatsing in een instelling voor Jeugdzorg zijn met alle nadelen die daaraan verbonden zijn, niet in de laatste plaats de veel hogere kosten voor de overheid die daarmee gemoeid zijn. De overheid moet daarom positief staan tegenover netwerkpleegzorg en netwerkpleegzorg mogelijk maken.

De campagne ‘Pleegouders zijn bijzonder nodig’ draagt ertoe bij dat jaarlijks in bijna 13.000 pleeggezinnen ruim 22.000 pleegkinderen opgenomen zijn. Ruim een derde vindt een plek in de netwerkpleegzorg. Ondanks een stijging van het aantal pleegouders zijn er nog steeds opnamestops en wachtlijsten. Dit komt onder meer omdat zorgaanbieders onvoldoende budget hebben voor het verstrekken van de pleegzorgvergoeding en het begeleiden van de netwerkpleegouders.

De wachtlijsten in de jeugdzorg hebben schrijnende gevolgen. Niet alleen bij de ‘gewone’ vormen van pleegzorg, maar juist ook bij de netwerkpleegzorg. Als burens of familie één of meer kinderen onder moeilijke omstandigheden opvangen moeten zij niet ook nog worden geconfronteerd met financiële zorgen en zeker niet met een gebrek aan professionele begeleiding. De wachtlijsten leidden tot het bizarre bericht aan de opvangende ouders dat er ‘geen plaatsen meer beschikbaar zijn’, simpelweg omdat het budget op is. De mensen hebben ondertussen wel een kind onder hun hoede genomen, maar de overheid heeft daar om budgettaire redenen geen oog voor.

‘De overheid’ die verantwoordelijk is voor de financiering en professionele ondersteuning van netwerkpleegzorg bestaat uit een groot aantal verschillende soorten organisaties: de Bureaus Jeugdzorg, de zorgaanbieders, de gemeenten, de provincies en de minister voor Jeugd en Gezin. Daarnaast spelen ook de MOgroep en het Interprovinciaal Overleg als

koepelorganisaties een rol. In dit complexe speelveld zijn er individuele gezinsvoogden en pleegzorgmedewerkers die zich inzetten om oplossingen te vinden voor de knelpunten. Incidenteel lukt dat wel, maar dat dit structureel niet lukt wijst op een hardnekkig ketenprobleem: veel verschillende delen van de overheid hebben een zekere verantwoordelijkheid, maar geen enkele instelling neemt de eindverantwoordelijkheid.

Om dit ketenprobleem aan te pakken heeft de Nationale ombudsman twee initiatieven genomen. In de eerste plaats heeft in het kader van dit onderzoek een expertmeeting plaatsgevonden en is geïnventariseerd welke problemen er spelen en wie die kan oplossen. Ten tweede is tijdens een werkconferentie naar aanleiding van het verslag over 2008 van de Nationale ombudsman met als onderwerp 'de burger in de ketens', in een workshop speciaal aandacht geschonken aan de financiering en professionele ondersteuning van netwerkpleegzorg. De bereidheid om oplossingen te bedenken is groot. Zo heeft de MOgroep medio 2009 toegezegd om de besluitvormingsprocedure voor netwerkpleegzorg te verkorten. Hiertoe zijn ook concrete stappen gezet. Tot nu toe heeft dit echter nog geen daadwerkelijke versnelling van het proces opgeleverd. De bereidheid er dus vaak wel maar het duurt te lang voordat die is omgezet in daadwerkelijke verbeteringen en soms verzandt het zelfs in de complexiteit van de Jeugdzorgketen.

Dit leidt tot de kernvraag van dit onderzoek: welk onderdeel van de complexe overheid moet de verantwoordelijkheid op zich nemen zodat voor heel Nederland de netwerkpleegzorg goed georganiseerd is? Naar de huidige stand van zaken zijn dat de provincies, die immers verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en de financiering van de Jeugdzorg. Zij zouden de regierol op zich moeten nemen. Tijdens het onderzoek zijn de provincies via het Interprovinciaal Overleg gezamenlijk benaderd met de vraag of zij met een gemeenschappelijke oplossing wilden komen om de financiering rond te krijgen zodat in iedere provincie de capaciteitsgebreken opgelost konden worden. Dit bleek niet mogelijk en sindsdien is het stil. De Nationale ombudsman betreurt deze reactie. Waarom kunnen de provincies niet tot een gezamenlijk oplossing komen? Waarom is er in de ene provincie geen wachtlijst voor netwerkpleegzorg en in de andere wel?

Dit onderzoek leidt tot een aantal concrete aanbevelingen aan alle provincies in Nederland. Ik voeg daaraan de oproep toe: provincies, u heeft een gezamenlijk verantwoordelijkheid. Maak uw verantwoordelijkheid waar!

De Nationale ombudsman,



dr. A. F. M. Brenninkmeijer

Samenvatting

Aanleiding

In zijn verslag over 2008 gaf de Nationale ombudsman al aan dat steeds meer mensen in de knel komen door een overheid die uit veel verschillende onderdelen bestaat en steeds maar complexer wordt. Ook de jeugdzorg is complex. Er zijn vele publieke en private organisaties, verschillende betrokken bestuurslagen en de daarbij behorende verschillende financiële stromen. Voor de mensen die gebruik maken van jeugdzorg is dit systeem vaak niet te doorgronden, zoals voor netwerkpleegouders, die vanuit hun betrokkenheid een kind uit hun netwerk opvangen en wachten op een pleegzorgvergoeding van de overheid.

De afgelopen tijd heeft de Nationale ombudsman meerdere klachten ontvangen van netwerkpleegouders die erover klagen dat het lang duurt voordat zij een pleegzorgvergoeding ontvangen. Ook verschillende medewerkers van de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders hebben aangegeven dat er problemen bestaan bij het toekennen van een pleegzorgvergoeding aan netwerkpleeggezinnen. Deze situatie verhoudt zich niet met de roep vanuit de overheid om meer pleeggezinnen, waarbij bovendien de voorkeur uitgaat naar netwerkplaatsingen. De Nationale ombudsman is daarom op 27 februari 2009 een onderzoek uit eigen beweging gestart naar de knelpunten in de keten bij het toekennen van een pleegzorgvergoeding aan netwerkpleeggezinnen.

Opzet

De Nationale ombudsman heeft aan alle Bureaus Jeugdzorg, zorgaanbieders, provincies en betrokken stadsregio's een vragenlijst toegestuurd met als doel de knelpunten in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg in kaart te brengen.

Tijdens een expertmeeting op 19 juni 2009 hebben vertegenwoordigers van de betrokkenen in de keten aan de hand van een discussienota van gedachten gewisseld over verschillende mogelijkheden van structurele oplossingen voor de knelpunten bij de vergoeding van netwerkpleegzorg. Daarbij is concreet besproken welke stappen iedere afzonderlijke instantie kon nemen om de keten zodanig te kunnen laten functioneren dat in de toekomst een snelle betaling van de netwerkpleegzorgvergoeding is gewaarborgd.

Als vervolg op de expertmeeting heeft de Nationale ombudsman op 3 augustus 2009 gesproken met het Ministerie voor Jeugd en Gezin en het IPO over de problematiek van het financieren van de overcapaciteit bij netwerkpleegzorg. Het IPO heeft dit onderwerp vervolgens ook geagendeerd voor de vergadering van de betrokken gedeputeerden op 24 september 2009. Tot slot is het functioneren van de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg onderwerp geweest van één van de workshops tijdens het congres van de Nationale ombudsman 'De burger in de ketens' op 27 november 2009. Ook deze workshop heeft geleid tot een concreet voorstel voor een meer efficiënte samenwerking in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg.

Korte analyse

In de keten van pleezorgvergoeding bij netwerkpleezorg zijn zeker enige tientallen organisaties betrokken met ieder hun eigen taken en bevoegdheden. Elk (aspirant) pleegoudergezin heeft zeker met drie instanties te maken. In deze keten zijn een aantal belangrijke knelpunten. Voor de burger is het belangrijkste knelpunt dat de momenten waarop het kind in het gezin komt, waarop de indicatie wordt gegeven en waarop pleezorgvergoeding wordt uitbetaald en begeleiding wordt geboden zelden samenvallen. De oorzaken hiervan moeten worden gezocht in de bestuurlijke knelpunten. Uit deze bestuurlijke knelpunten kunnen vervolgens een aantal kritische succesfactoren worden afgeleid: besluitvorming, tijdigheid, informatieoverdracht, financiering en capaciteit.

Onderzoeksresultaten

Er zijn verschillende stappen in de keten van pleezorgvergoeding. Per stap in de keten bestaan er bij de Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders verschillende werkwijzen. Als gevolg daarvan ervaren zij verschillende knelpunten. Een aantal instanties is al op zoek naar mogelijkheden om de afstand tussen beleid en uitvoering kleiner te maken en de keten van pleezorgvergoeding bij netwerkpleezorg soepel te laten verlopen. In deze oplossingsrichtingen kunnen de kritische succesfactoren worden herkend. Zo worden er oplossingen gezocht door bijvoorbeeld een protocol op te stellen over informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners, of wordt er door de provincie een mogelijkheid voor extra inkoop geboden vanuit een flexbudget. Sommige provincies hanteren zelfs een open einde financiering voor pleezorg. Ook zijn er zorgaanbieders die vanwege de fluctuaties in vraag en ook capaciteit een zogenaamd flexibel personeelsbestand hebben.

Oplossingsrichtingen

Tijdens de expertmeeting hebben de MOgroep Jeugdzorg en MOgroep Pleezorg, het IPO, het Ministerie voor Jeugd en Gezin en de NVP toegezegd de voorgestelde oplossingsrichtingen uit te werken. Hiertoe zal de MOgroep Jeugdzorg een voorstel opstellen om het werkproces bij Bureau Jeugdzorg met betrekking tot het regelen van vergoeding voor de netwerkpleegouders te versnellen. De MOgroep Pleezorg zal dit aanvullen met de stappen die de pleezorgaanbieder moet nemen om er eveneens voor te zorgen dat de afgesproken termijn van drie maanden wordt gehaald en de veiligheid van het kind blijft gewaarborgd. De NVP stelt een informatiefolder voor netwerkpleegouders op. Dit wordt gefinancierd door het Ministerie voor Jeugd en Gezin. Daarnaast stelt de MOgroep een protocol op waarin wordt vastgelegd wie wanneer verantwoordelijk is voor de informatievoorziening aan de netwerkpleegouder. Naast de versnelde procedure en de verbeterde informatievoorziening is afgesproken dat voor alle zorgaanbieders geldt dat het recht op pleezorgvergoeding ontstaat met ingang van de datum van het indicatiebesluit.

Na de expertmeeting zijn het IPO en het Ministerie voor Jeugd en Gezin verder in gesprek

gegaan over de mogelijkheden van financiering van netwerkpleegzorg voor de gevallen dat de vraag daarnaar groter is dan voorzien. Dit heeft helaas niet tot concrete resultaten geleid. Tijdens het congres 'De burger in de ketens' zijn de deelnemers samen tot een procedureplan voor netwerkpleegzorg gekomen, waarbij de knelpunten lijken te zijn opgelost, het immateriële belang van netwerkpleegzorg wordt erkend en dat bovendien binnen de huidige wetgeving realiseerbaar is.

Conclusies

In artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind is bepaald dat kinderen het recht hebben om bij hun ouders te leven. Hieruit vloeit voort dat ook als een kind niet bij de eigen ouders kan blijven, het kind het recht heeft om in een gezinssituatie op te groeien. Daarom moet altijd eerst worden gekeken of het kind in een pleeggezin terecht kan. Het Kinderrechtenverdrag roept de overheid dus op om pleegzorg zoveel mogelijk te ondersteunen en te stimuleren. Dit betekent dat de overheid moet zorgen voor voldoende financiële middelen om pleegzorgbegeleiding te kunnen bieden en pleegouders te kunnen ondersteunen. Schiet de overheid op dit punt tekort, dan schendt het daarmee het vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat mensenrechten moeten worden gerespecteerd.

De Nationale ombudsman vindt het, uitgaande van het belang van netwerkpleegzorg en de wettelijke verplichting tot financiering, niet behoorlijk, dat netwerkpleegouders lang moeten wachten op een pleegzorgvergoeding en deze vergoeding in sommige situaties zelfs helemaal niet ontvangen. Mensen die ruimte in hun hart hebben als het gaat om pleegzorg, mogen daarin niet belemmerd worden door een lege portemonnee. De overheid moet deze vorm van pleegzorg daarom niet alleen promoten, maar ook faciliteren door voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen om pleegzorgbegeleiding te bieden en pleegouders te ondersteunen. Het recht op een pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg wordt op dit moment niet altijd gerealiseerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de ketenpartners het probleem erkennen. Zij zien ook de noodzaak om tot een oplossing te komen. Er is echter geen effectieve oplossing voor de knelpunten die nu bestaan in de keten omdat er geen gedeelde visie is op de oorzaak van het probleem. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het ontbreekt aan regie in de keten. Omdat de provincie de belangrijkste sturende overheid in het huidige jeugdzorgstelsel is, ziet de Nationale ombudsman een regiefunctie voor de provincies weggelegd. Hij houdt de provincies ervoor verantwoordelijk dat er een oplossing voor de gesignaleerde knelpunten wordt gevonden. De provincie moet er dus niet alleen voor zorgen dat er daadwerkelijk een oplossing komt voor de problemen waartegen netwerkpleegouders aanlopen maar kan daarop ook worden aangesproken.

Hoewel de provincies in veel regio's vaak al de rol van aanjager, initiator en regisseur op afstand hebben en ook de middelen beschikbaar stellen om tot ketensamenwerking te komen, mag die rol nog steviger, proactiever en vooral in gezamenlijkheid worden opgepakt. Het mag immers niet uitmaken of iemand een pleegouder of pleegkind is in Groningen of in Limburg.

De Nationale ombudsman is voorts van oordeel dat het ontbreekt aan informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en tussen de instanties onderling. Het IPO en de MO-groep zouden naar het oordeel van de Nationale ombudsman, als overleggremia van deze instanties, hierin een stimulerende en faciliterende rol moeten spelen.

De keten van netwerkpleegzorg heeft regie nodig. De Nationale ombudsman doet hiertoe de volgende aanbevelingen.

De provincies nemen in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg de regiefunctie op zich. Dit betekent het volgende.

1. De provincies komen binnen zes maanden na uitkomst van dit rapport tot één gezamenlijk beleid dat ervoor zorgt dat netwerkpleegouders binnen een korte termijn (in ieder geval minder dan drie maanden) ontvangen waarop zij recht hebben. Dit beleid moet een daadwerkelijke oplossing zijn voor het probleem dat netwerkpleegouders te lang moeten wachten op de begeleiding en financiële vergoeding waarop zij recht hebben;
2. De provincies brengen in kaart hoeveel netwerkpleegouders op het moment van uitbrengen van dit rapport, langer dan drie maanden wachten op begeleiding en/of een vergoeding;
3. De provincies zorgen ervoor dat de netwerkpleegouders die bij uitkomst van het rapport langer dan drie maanden op begeleiding en/of vergoeding wachten, binnen uiterlijk twee maanden na uitkomst van het rapport, deze begeleiding en/of vergoeding alsnog ontvangen;
4. De provincies zorgen er in ieder geval verder voor dat:
 - er een goede informatie-uitwisseling is tussen alle betrokken ketenpartners en instanties;
 - de samenwerking en onderlinge afstemming tussen alle betrokken ketenpartners en instanties door de MOgroep en het IPO wordt gestimuleerd en gefaciliteerd;
 - de MOgroep het protocol afrondt en invoert waarmee de procedure voor uitbetaling van de pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg wordt versneld tot uiterlijk drie maanden;
 - de oplossingsrichtingen die zijn aangedragen tijdens de workshop op het congres ‘De burger in de ketens’ worden onderzocht;
5. De provincies stellen een vast aanspreekpunt aan voor alle betrokken ketenpartners, overige instanties en de netwerkpleegouders.

Inhoudsopgave

I	Inleiding	
1.1	Aanleiding	3
1.2	Aanpak	4
1.3	Reikwijdte en doel	5
1.4	Leeswijzer	5
2	Korte analyse	6
3	Onderzoeksresultaten	
3.1	Algemeen	10
3.2	Indicatiebesluit door Bureau Jeugdzorg	11
3.3	Aanmelding Bureau Jeugdzorg bij zorgaanbieder	13
3.4	Aspirant pleeggezin op de wachtlijst bij de zorgaanbieder	14
3.5	Het geschiktheidsonderzoek	17
4	Oplossingsrichtingen	
4.1	Expertmeeting	20
4.2	Gesprek IPO en Ministerie voor Jeugd en Gezin	22
4.3	Workshop congres 'de burger in de ketens'	23
5	Conclusies	
5.1	Inleiding	26
5.2	Rechten van het kind	26
5.3	Effectieve ketensamenwerking	26
5.4	Keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg	27
5.5	Slot	28
5.6	Aanbevelingen	30
	Bijlagen	
1	Achtergrond	32
2	Lijst van zorgaanbieders	39

I Inleiding

I.1 Aanleiding

In zijn verslag over 2008 gaf de Nationale ombudsman al aan dat steeds meer mensen in de knel komen door een overheid die uit veel verschillende onderdelen bestaat en steeds maar complexer wordt. Klachten blijken vaak niet gerelateerd aan één overheidsorganisatie maar aan het falen in de onderlinge afstemming tussen en samenwerking van de verschillende overheidsinstanties. De Nationale ombudsman maakt zich zorgen over de belangen van burgers in die overheidsketens.

Ook de jeugdzorg is complex. Er zijn vele publieke en private organisaties, verschillende betrokken bestuurslagen en de daarbij behorende verschillende financiële stromen.

Voor de mensen die gebruik maken van jeugdzorg is dit systeem vaak niet te doorgronden, zoals voor netwerkpleegouders, die vanuit hun betrokkenheid een kind uit hun netwerk opvangen en wachten op een pleegzorgvergoeding van de overheid.

Op een dag staat de buurvrouw samen met haar twee kinderen voor de deur bij Karla. Zij geeft aan dat het door allerlei omstandigheden niet goed met haar gaat en dat zij het op dit moment niet aan kan de kinderen om zich heen te hebben. Zij vraagt Karla of de kinderen een tijdje bij haar mogen blijven. Karla die al langer weet dat de moeder verslaafd is en zich zorgen maakte om de kinderen, zegt dat dat goed is. Karla ziet de buurvrouw echter niet meer terug en de 'logeerpartij' duurt steeds langer. Karla gaat zich zorgen maken, niet alleen om de kinderen maar ook hoe zij het financieel moet bolwerken. Zij heeft extra kosten moeten maken, nog steeds eigenlijk, en vraagt zich af hoe lang zij dit nog kan betalen. De moeder van de kinderen geeft geen gehoor. Karla vermoedt dat al het geld dat zij ontvangt, waaronder de kinderbijslag, opgaat aan haar verslaving. Ook de situatie van de kinderen wordt steeds zorgelijker. Door alles wat zij thuis hebben meegemaakt, vertonen zij gedragsproblemen. Van haar broer hoort Karla dat zij in aanmerking kan komen voor hulp en ondersteuning, ook financieel. Zij neemt contact op met Bureau Jeugdzorg en legt de situatie uit. Daar krijgt zij te horen dat er een wachtlijst is en dat het nog wel even kan duren voordat zij wat hoort. De financiële situatie van Karla wordt ondertussen steeds nijpender. Moet zij de kinderen dan maar op straat zetten? Dat gaat haar toch te ver. Uiteindelijk na drie maanden ontvangen de kinderen een indicatie voor pleegzorg. En nu? denkt Karla, ook dit levert mij nog geen geld op. Van Bureau Jeugdzorg hoort zij dat de indicatie is doorgestuurd naar de zorgaanbieder (voor Pleegzorg). Karla neemt daarmee contact op. Ook daar krijgt zij echter te horen dat zij op de wachtlijst staat. Hoe lang het gaat duren? Geen idee, wordt er gezegd, het geld is op. Maar dat kan toch niet, vraagt Karla. Helaas is dit de werkelijkheid, zo wordt haar gezegd.

Het voorgaande illustreert de klachten die de Nationale ombudsman het afgelopen jaar ontving van netwerkpleegouders. Zij klaagden erover dat het lang duurde voordat zij een pleegzorgvergoeding ontvingen. Ook enkele medewerkers van Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders gaven aan deze wachttijden onwenselijk te vinden. Deze situatie roept vragen op. In artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder Kinderrechtenverdrag) is immers bepaald dat kinderen recht hebben om bij hun ouders te leven. Hieruit vloeit voort dat als er sprake is van een situatie waarin ouders (al dan niet tijdelijk) onmachtig zijn om die zorg van de kinderen op zich te nemen, altijd eerst moet worden gekeken of het kind in een pleeggezin terecht kan. Deze situatie komt namelijk het meest overeen met het 'biologische' gezinsleven. De overheid moet die opvang door pleeggezinnen daarom faciliteren.

Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontving, komt naar voren dat veel netwerkpleegouders oplopen tegen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, terwijl ze best nog ruimte in hun hart hebben om het pleegkind op te vangen. Voor de burger is het echter vaak onmogelijk om verandering aan te brengen in een keten waarin verschillende instanties samenwerken, zodanig dat de keten als geheel effectiever functioneert. De Nationale ombudsman is daarom op 27 februari 2009 een onderzoek uit eigen beweging gestart naar de knelpunten in de keten bij het toekennen van een pleegzorgvergoeding aan netwerkpleeggezinnen.

1.2 Aanpak

In het kader van dit onderzoek is aan alle Bureaus Jeugdzorg, zorgaanbieders, Provincies en betrokken Stadsregio's een vragenlijst toegestuurd met als doel de knelpunten in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg in kaart te brengen. Deze reacties zijn vervolgens in kaart gebracht en verwerkt tot een discussiestuk. Dit discussiestuk diende als uitgangspunt voor het gesprek dat op 19 juni 2009 plaatsvond tussen de Nationale ombudsman en vertegenwoordigers van de betrokkenen in de keten (het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, de Directie Sociale Verzekeringen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het IPO, de MOgroep Pleegzorg, de MOgroep Jeugdzorg, de NVP en het LOPOR). Tijdens deze bijeenkomst zijn de oorzaken voor de late betaling van de pleegzorgvergoeding bij netwerkplaatsingen geïnventariseerd. Ook is gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij is concreet besproken welke stappen iedere afzonderlijke instantie kon nemen om de keten zodanig te kunnen laten functioneren dat in de toekomst een snelle betaling van de pleegzorgvergoeding is gewaarborgd.

Als vervolg op de expertmeeting heeft de Nationale ombudsman op 3 augustus 2009 gesproken met het Ministerie voor Jeugd en Gezin en het IPO over de problematiek van het financieren van de overcapaciteit bij netwerkpleegzorg.

Tot slot is het functioneren van de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg onderwerp geweest van een van de workshops tijdens het congres van de Nationale

ombudsman ‘De burger in de ketens’ op 27 november 2009. Ook deze workshop heeft geleid tot een concreet voorstel voor meer efficiënte samenwerking in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg.

1.3 Reikwijdte en doel

Dit rapport bevat een weergave van de wijze waarop het onderzoek is verricht en de uitkomsten daarvan. Het rapport bevat geen behoorlijkheidsoordeel van de Nationale ombudsman over de werkwijze van de afzonderlijke (overheids)instanties. Dit rapport bevat wel conclusies van de Nationale ombudsman over het functioneren van de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg in het algemeen. Ook bevat het rapport een lijst met afspraken waaraan de betrokken instanties zich hebben gebonden en waarmee de keten als geheel voor netwerkpleegouders in de toekomst soepeler zou moeten verlopen.

1.4 Leeswijzer

De Nationale ombudsman geeft in het volgende hoofdstuk een korte analyse van de onderzoeksresultaten (hoofdstuk 2), gevolgd door een uitgebreidere beschrijving van de reacties op de vragen van de Nationale ombudsman (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de expertmeeting en de daarbij gemaakte afspraken beschreven. Verder bevat dit hoofdstuk een weergave van hetgeen na de expertmeeting heeft plaatsgevonden en tot welke concrete stappen dit heeft geleid. In hoofdstuk 5 gaat de Nationale ombudsman nader in op de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen aan de provincies. Bijlage 1 bij dit rapport bevat een kort overzicht van hetgeen zich de afgelopen tijd op het gebied van pleegzorgvergoeding heeft afgespeeld. In bijlage 2 tot slot is een lijst opgenomen van zorgaanbieders.

2 Korte analyse

In de complexe samenleving heeft de overheid vele gedaanten gekregen. De overheid specialiseert en verkokert meer en meer en is daarmee zelf complex geworden. Ketenvorming wordt vaak als oplossing gezien, maar samenwerking blijkt niet eenvoudig. Dit schept soms juist problemen voor de burger. Als het misgaat liggen de risico's voor het falen in de keten vaak eenzijdig bij de burger. De burger moet het probleem maar zien op te lossen. De burger is steeds afhankelijk van goede samenwerking in de keten. Het is van belang dat die belangen van burgers bij toenemende ketensamenwerking voldoende worden gewaarborgd.

In de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg hebben de betrokken instanties ieder hun eigen taken en bevoegdheden.



Van goed functionerende ketensamenwerking kan worden gesproken wanneer de schakels van de keten hun taken en verantwoordelijkheden in onderlinge samenhang hebben afgebakend en verdeeld, hun werkzaamheden op elkaar afstemmen, structureel alle informatie uitwisselen, zo doelmatig mogelijk werken en de gezamenlijke ketendoelen goed bewaken.

In de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg ziet het er dan als volgt uit:

De familie Jansen heeft eind oktober 2007 een vriend van hun zoon in huis genomen. De ouders van de jongen hebben hem aangemeld bij Bureau Jeugdzorg. Half november indiceert Bureau Jeugdzorg de jongen voor pleegzorg en meldt hem diezelfde dag via digitale gegevensuitwisseling aan bij de zorgaanbieder. Bij de zorgaanbieder is de capaciteit volledig benut. De Provincie van wie de zorgaanbieder subsidie ontvangt hanteert een open einde financiering. Met het oog hierop werkt de zorgaanbieder met een flexibel personeelbestand. De zorgaanbieder doet beroep op aanvullende financiering bij de provincie, neemt tegelijkertijd contact op met de familie Jansen en sluit een voorlopig pleegcontract met de familie af. Vanaf dat moment ontvangt de familie Jansen met terugwerkende kracht vanaf de datum van indicatie een pleegzorgvergoeding van de zorgaanbieder.

De hierboven geschetste situatie vertegenwoordigt het ideale beeld. Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt echter dat in de keten van pleegzorgvergoeding beleid en uitvoering vaak uiteenlopen:

In mei 2008 informeert Bureau Jeugdzorg mevrouw Kok dat de procedure voor netwerkpleegzorg voor haar kleinzoon in gang wordt gezet. Begin oktober 2008 is er volgens Bureau Jeugdzorg echter 'nog steeds niemand om het te verwerken'. Volgens Bureau Jeugdzorg zou de pleegzorgvergoeding echter met terugwerkende kracht worden uitbetaald. Het indicatiebesluit wordt uiteindelijk eind oktober 2008 afgegeven door Bureau Jeugdzorg. Begin december ontvangt mevrouw Kok een brief van de zorgaanbieder die de aanmelding voor pleegzorg voor haar kleinzoon (toen pas) had ontvangen van Bureau Jeugdzorg. In die brief stelt de zorgaanbieder dat het aantal door de provincie gesubsidieerde plekken voor pleegzorg al is overschreden en dat haar kleinzoon op de wachtlijst komt te staan. Pas dan hoort mevrouw Kok voor het eerst dat de vergoeding niet met terugwerkende kracht kan worden betaald. In juni 2009 ontvangt de zorgaanbieder extra financiering voor pleegzorg van de provincie. Op dat moment heeft de zorgaanbieder echter niet genoeg pleegzorgbegeleiders in haar personeelsbestand om aan de vraag te voldoen. De kleinzoon van mevrouw Kok staat nog steeds op de wachtlijst.

Dit voorbeeld laat zien dat er een aantal belangrijke knelpunten zijn in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg. Voor de burger is het belangrijkste knelpunt dat de momenten waarop het kind in het gezin komt, waarop de indicatie wordt gegeven en waarop pleegzorgvergoeding wordt uitbetaald en begeleiding wordt geboden zelden samenvallen.

De oorzaken hiervan en de oplossingen moeten worden gezocht in de bestuurlijke knelpunten. Hieronder staan de bestuurlijke knelpunten die uit het onderzoek van de Nationale ombuds-



man naar voren zijn gekomen weergegeven verdeeld naar ketenpartner:

Uit deze knelpunten kunnen een aantal kritische succesfactoren worden afgeleid: besluitvorming, tijdigheid, informatieoverdracht, financiering en capaciteit.

Uit het onderzoek van de Nationale ombudsman komt naar voren dat een aantal instanties al op zoek is naar mogelijkheden om de afstand tussen beleid en uitvoering kleiner te maken en de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg soepel te laten verlopen.

In deze oplossingsrichtingen kunnen de kritische succesfactoren worden herkend.

Zo worden er oplossingen gezocht door bijvoorbeeld een protocol op te stellen over informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners, of wordt er door de provincie een mogelijkheid voor extra inkoop geboden vanuit een flexbudget. Sommige provincies hanteren zelfs een open einde financiering voor pleegzorg. Ook zijn er zorgaanbieders die vanwege de fluctuaties in vraag en ook capaciteit een zogenaamd flexibel personeelsbestand hebben.

De Nationale ombudsman beoogt met dit onderzoek deze oplossingsrichtingen onder de aandacht te brengen van het hele veld. Daarnaast is hij samen met de betrokkenen in de keten op zoek gegaan naar verdere mogelijkheden om de keten in haar geheel soepel te laten verlopen.

3 Onderzoeksresultaten

3.1 Algemeen

Indien een gezin de zorg voor een kind van een familielid of bekende (tijdelijk) overneemt, wordt gesproken van netwerkpleegzorg. Het afgelopen decennium is het aandeel van deze vorm van pleegzorg, naast de meer traditionele bestandspleegzorg, gegroeid tot zo'n veertig à vijftig procent van de totale pleegzorg in Nederland. De voordelen van netwerkplaatsingen liggen vooral in de sfeer van de bekendheid met de cultuur en de daar heersende waarden, normen en gebruiken, naast een verhoogde acceptatie bij de ouders.

Netwerkpleegouders worden vaak geconfronteerd met een acute situatie rondom kinderen uit het nabije netwerk en kiezen ervoor of worden gevraagd om als pleegouder op te treden. Dit is een totaal ander vertrekpunt dan de reguliere pleegouders (bestandpleegouders) die vaak middels een traject van werving, scholing, opleiding en geschikt bevonden als pleegouders gaan functioneren. Deze pleegouders kiezen bewust voor het zorgdragen voor pleegkinderen terwijl het bij netwerkpleegouders vaak een situatie is die ze overkomt. Vaak zijn de netwerkpleegouders de grootouders van de kinderen. Deze achtergronden werken sterk door in de andere positie die netwerkpleegouders hebben ten opzichte van bestandspleegouders. Netwerkpleegzorg neemt binnen de pleegzorg dan ook een bijzondere positie in.

De wetgever maakt nauwelijks onderscheid tussen bestandpleegouders en netwerkpleegouders. Voor pleegzorg is een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg nodig. Ook bij netwerkpleegzorg moet Bureau Jeugdzorg dus eerst beslissen of een netwerkplaatsing de beste oplossing voor het kind is. Is dit het geval, dan meldt Bureau Jeugdzorg de jongere bij de zorgaanbieder aan en vraagt zij de pleegzorginstantie om te onderzoeken of het gezin of de ouder officieel als pleeggezin of pleegouder kan worden geaccepteerd. In het kader van dit onderzoek vraagt de pleegzorginstantie aan de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de Raad) om een verklaring van geen bezwaar af te geven voor de pleegouders.

De pleegzorginstantie verricht vervolgens een zogenaamd gezinsonderzoek. Nadat een gezin is geaccepteerd als netwerkpleeggezin, vindt een startgesprek plaats met de pleegouders, de ouders, de hulpverlener van Bureau Jeugdzorg en de pleegzorgbegeleider. Op dat moment wordt ook het definitieve pleegcontract getekend en wordt een pleegzorgvergoeding verstrekt.

Deze pleegzorgvergoeding wordt toegekend vanaf de datum waarop Bureau Jeugdzorg het indicatiebesluit heeft afgegeven. De pleegzorgvergoeding bestaat uit een basisbedrag en een eventuele toeslag. Beslissingen over de toekenning van een pleegvergoeding aan een pleegouder door de pleegzorginstantie zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Voor netwerkpleegouders gelden enkele uitzonderingen: het pleegkind mag maximaal dertien weken in het netwerkpleeggezin verblijven zonder dat reeds het (geschiktheids)onderzoek is afgerond en zonder dat al een verklaring van de Raad beschikbaar is. Een pleegzorgvoorziening kan met een gezin uit het netwerk van een kind, na een indicatiestelling voor

pleegzorg, een tijdelijk pleegcontract sluiten. Dit pleegcontract is maximaal 13 weken geldig en gedurende deze periode ontvangt het netwerkpleeggezin begeleiding en scholing door de pleegzorgvoorziening en tevens de pleegzorgvergoeding. Voorwaarde is echter dat de betrokken pleegzorginstelling heeft vastgesteld dat het verblijf bij de pleegouder niet schadelijk is voor de ontwikkeling van het pleegkind. In de periode van 13 weken dient de screening van het pleeggezin plaats te vinden. Als het gezin geschikt verklaard wordt, wordt de situatie daarna bestendig. Als het gezin niet geschikt wordt verklaard, wordt het kind tijdelijk elders geplaatst en wordt een ander pleeggezin gezocht. Deze uitzondering is bedoeld om een reeds ingezette plaatsing binnen het netwerk om te (kunnen) zetten in pleegzorg: de opvoeders worden officieel pleegouders en het kind wordt hiermee officieel pleegkind, met de bijbehorende begeleiding en vergoeding.

Pleegzorg is een vorm van jeugdzorg en is verankerd in de Wet op de jeugdzorg. Deze wet legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering decentraal bij de twaalf provincies en drie grootstedelijke regio's (stadsregio Amsterdam, stadsregio Rotterdam en stadsgewest Haaglanden). Zij ontvangen hiervoor budget van het Rijk, in de vorm van twee doeluitkeringen: één voor het zorgaanbod en één voor de Bureaus Jeugdzorg. Het Rijk verdeelt de doeluitkeringen over de provincies en grootstedelijke regio's op basis van historisch budget en een objectieve verdeelsleutel (het aantal gewogen jeugdigen en – voor de jeugdbescherming – het aantal zaken). De middelen worden vooraf niet geoormerkt naar een specifieke vorm van jeugdzorg zoals pleegzorg. De provincies en grootstedelijke regio's verdelen de gelden via subsidies over de diverse zorgaanbieders. De provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor de ketenafstemming. Het rijk is echter systeemverantwoordelijk voor een goed functionerende jeugdzorg en daarmee dus ook pleegzorg.

In het kader van het onderzoek is aan alle Bureaus Jeugdzorg, zorgaanbieders, Provincies en betrokken Stadsregio's een vragenlijst toegestuurd met als doel de knelpunten in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg in kaart te brengen. Uit de reacties op de vragen komt een zeer divers beeld naar voren. Hierna volgt een korte bespreking van de antwoorden. Per stap in de keten wordt aangegeven welke verschillende werkwijzen bestaan en waar de mogelijke knelpunten worden gevoeld. Tevens worden oplossingsrichtingen die zijn aangedragen uit het veld kort beschreven.

3.2 Indicatiebesluit door Bureau Jeugdzorg

Een pleegzorgplaatsing begint met een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg. Een bijzonderheid bij netwerkpleegzorg is dat de jongere vaak al in het netwerkpleeggezin verblijft en het eigenlijk feitelijk om formalisering van de situatie gaat. Bij netwerkpleegzorg valt het moment dat het kind gaat wonen bij een gezin uit het eigen netwerk zelden samen met het moment dat het indicatiebesluit door Bureau Jeugdzorg wordt afgegeven. Omdat een pleegzorgvergoeding pas kan worden toegekend vanaf de datum van het indicatiebesluit en het indicatiebesluit wettelijk gezien niet met terugwerkende kracht mag worden genomen,

is het van belang dat het indicatiebesluit op korte termijn na aanmelding wordt genomen. Overigens kan het realiseren van een plaatsing in het gedwongen kader langer duren dan een plaatsing in het vrijwillig kader omdat in dat geval vaak eerst nog een ondertoezichts-
stelling moet worden uitgesproken.

Verschillende termijnen

Uit de antwoorden blijkt dat de Bureaus Jeugdzorg verschillende termijnen hebben waarbinnen de indicatie pleegzorg bij netwerkplaatsingen wordt afgegeven. Bij de één duurt het gemiddeld zes tot acht weken voordat een indicatiebesluit (netwerk)pleegzorg wordt afgegeven. Bij een ander Bureau Jeugdzorg is dat twee weken en er is ook een Bureau Jeugdzorg dat een gemiddelde doorlooptijd heeft van drie maanden. Daarnaast is er in Zeeland bijvoorbeeld een afspraak tussen Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieder dat de indicatie voor pleegzorg zo spoedig mogelijk wordt afgegeven als er sprake is van kinderen in netwerkpleeggezinnen. Volgens Bureau Jeugdzorg Gelderland zou de termijn om tot een indicatiebesluit voor (netwerk)pleegzorg te komen bespoedigd kunnen worden. De kennis onder de medewerkers van Bureau Jeugdzorg over de relatie tussen het indicatiebesluit en de pleegzorgvergoeding loopt uiteen. Hierdoor is het mogelijk dat men zich niet bewust is van het feit dat snelle voortgang in het licht van de toe te kennen pleegzorgvergoeding voor pleegouders van belang is.

Crisisplaatsing

Sommige Bureaus Jeugdzorg hanteren voor een indicatie voor (netwerk)pleegzorg een termijn van één dag. In dergelijke situaties start een netwerkpleegzorgplaatsing met een crisisplaatsing. Een crisisplaatsing betreft een plaatsing van een minderjarige jeugdige waarvoor reeds een indicatie jeugdzorg geldt, niet zijnde een indicatie pleegzorg. Als in die situatie een onmiddellijke plaatsing in een pleeggezin gerealiseerd moet worden, spreken we van een crisisplaatsing. In deze situatie geldt dat de datum waarop de jeugdige geplaatst wordt in het pleeggezin de datum is waarop de betaling en begeleiding kan starten. Bureau Jeugdzorg heeft vervolgens vier weken de tijd om een indicatie pleegzorg met ingangsdatum af te geven. Volgens onder meer de Provincie Overijssel zou een gewenste situatie zijn om bij netwerkpleegzorg gebruik te maken van het besluit Spoedeisende zorg. Vanaf het moment van aanmelding (zoals dat ook gaat bij een crisisplaatsing bij een regulier pleeggezin) wordt dan gestart met betaling en begeleiding van het beoogde pleeggezin. Daaraan voorafgaand moet er een spoedscreening plaatsvinden van het beoogde netwerkpleeggezin. Ook Bureau Jeugdzorg Utrecht raadt haar medewerkers aan om in geval waarin bij een netwerkplaatsing nog onderzoek moet worden verricht, eerst een crisisplaatsing in te zetten zodat begeleiding en betaling vanaf dag één is gegarandeerd.

Niet iedereen is echter voorstander van deze oplossingsmogelijkheid. Het is immers oneigenlijk gebruik van de procedure voor crisisplaatsingen. Bovendien zou op die manier netwerkpleegzorg altijd voorrang krijgen, waardoor kinderen die wachten op bestandpleegzorg extra lang moeten wachten.

Zorgvraag of hulpvraag

Een ander knelpunt dat wordt gesignaleerd door de betrokkenen in de keten is dat het niet altijd duidelijk is op welk moment er sprake is van een situatie die vraagt om een indicatie pleegzorg. Op het moment dat het kind binnen het netwerk wordt geplaatst is niet altijd duidelijk of dit voor langere duur zal zijn. Bovendien is de vraag of er altijd sprake is van een hulpvraag. Onder meer de provincies Drenthe en Zeeland letten hier scherp op. Het komt nogal eens voor dat mensen een kind opvangen van burens, familie, kennissen waar feitelijk niets mee aan de hand is. Niet altijd is er naast een zorgvraag ook een hulpvraag. In die gevallen is er geen sprake van jeugdzorg volgens de wet en is er ook geen indicatie voor pleegzorg en pleegzorgvergoeding mogelijk. De mening bestaat dat Bureau Jeugdzorg soms iets te makkelijk die indicatie afgeeft waardoor de wachtlijsten bij de zorgaanbieders voor (netwerk)pleegzorg onnodig lang worden.

Aanbodgericht of vraaggericht

Aan de andere kant bestaat er ook het idee dat de Bureaus Jeugdzorg eerder aanbodgericht dan vraaggericht indiceren, hetgeen de cijfers van de wachtlijsten zou vertekenen. Zo verwacht Bureau Jeugdzorg Zeeland dat er in 2009 minder voor netwerkpleegzorg geïndiceerd zal worden dan in 2008, vanwege het niet beschikbaar zijn van zorgaanbod. Zolang er wachtlijsten zijn bij de zorgaanbieder zal Bureau Jeugdzorg wellicht eerder een indicatie voor residentiële zorg afgeven dan voor pleegzorg.

3.3 Aanmelding Bureau Jeugdzorg bij zorgaanbieder

Nadat Bureau Jeugdzorg een indicatiebesluit heeft afgegeven voor (netwerk)pleegzorg, meldt Bureau Jeugdzorg de jongere aan bij de zorgaanbieder en vraagt Bureau Jeugdzorg de zorgaanbieder om te onderzoeken of het gezin of de ouder officieel als pleeggezin of pleegouder kan worden geaccepteerd.

Duur tussen afgifte indicatiebesluit en aanmelding

Uit de antwoorden op de vragen van de Nationale ombudsman blijkt dat een aantal Bureaus Jeugdzorg een convenant of protocol heeft met de zorgaanbieder in de regio, waarin ook afspraken zijn gemaakt over de aanmelding door Bureau Jeugdzorg bij de zorgaanbieder na afgifte van het indicatiebesluit. Bureau Jeugdzorg Zeeland bijvoorbeeld meldt een gezin aan bij de zorgaanbieder op dezelfde dag dat het indicatiebesluit is afgegeven. Daartoe bestaat een online registratiesysteem tussen Bureau Jeugdzorg Zeeland en de Zeeuwse zorgaanbieder. Moet er worden aangemeld bij een zorgaanbieder buiten de provincie Zeeland, dan gebeurt dit schriftelijk ná een telefonische vooraanmelding, één à twee dagen na de indicatiestelling. Ook Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam stuurt het indicatiebesluit (netwerk)pleegzorg via elektronische uitwisseling aan de zorgaanbieder in de stadsregio. Bureau Jeugdzorg Drenthe heeft met Yorneo afgesproken het indicatiebesluit samen met de afgenomen LIRIK¹

¹ Licht Instrument Risico-taxatie Kindermishandeling (LIRIK) is bedoeld als hulpmiddel voor Bureaus Jeugdzorg bij het onderkennen van een vermoeden van kindermishandeling en een eerste inschatting van het risico op kindermishandeling in de nabije toekomst.

binnen zeven dagen naar de zorgaanbieder te sturen met vermelding van de gegevens van het aspirant netwerkgezin.

Er zijn echter ook Bureaus Jeugdzorg, zoals bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg Rotterdam, die geen protocol kennen voor aanmelding bij een zorgaanbieder, waardoor de zorgaanbieder het indicatiebesluit soms veel later ontvangt dan de indicatiedatum.

Informatieuitwisseling

Naast het tijdsverloop tussen de afgifte van het indicatiebesluit door Bureau Jeugdzorg en de aanmelding bij de zorgaanbieder, komen ook ander knelpunten naar voren. Zorgaanbieder Oosterpoort geeft bijvoorbeeld aan dat zij veel indicatiebesluiten ontvangt zonder datum inwerkingtreding. Met name voor instanties die nog niet met een protocol of convenant werken geldt dat er tijdswinst is te behalen in de samenwerking tussen Bureau Jeugdzorg en de zorgaanbieder door het direct aanleveren van alle benodigde informatie. Tegelijkertijd met het indicatiebesluit moeten bijvoorbeeld ook de aanmeldgegevens worden doorgegeven aan de zorgaanbieder. Een aantal zorgaanbieders geeft aan dat er vaak gegevens ontbreken, zodat er voor het gezin onnodig tijd verloren gaat.

Buitenregionale plaatsing

Daarnaast ontstaan er problemen wanneer een jeugdige wordt opgenomen in een netwerkpleeggezin dat woonachtig is in een andere provincie. Vanuit het oogpunt van efficiëntie is het wenselijk dat de zorgaanbieder uit de provincie van het pleeggezin de opname uitvoert. Een dergelijke plaatsing wordt nu als 'buitenregionaal' beoordeeld. De communicatie tussen de betrokken zorgaanbieder(s) en Bureau Jeugdzorg is in dergelijke situaties niet altijd optimaal. Sommige provincies hanteren bovendien strikt de 10% regeling. Deze regeling houdt in dat zorgaanbieders maximaal 10% van hun maximale budget, verminderd met de vaste lasten, kunnen gebruiken voor het opnemen van jeugdigen met een indicatie voor jeugdzorg van buiten de provincie. Hierdoor ontstaan soms onnodige wachttijden en/of een situatie van lange reistijden.

3.4 Aspirant pleeggezin op de wachtlijst bij de zorgaanbieder

De gewenste situatie is dat de zorgaanbieder direct na ontvangst van het indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg start met het netwerkonderzoek. Dit is van belang omdat zo snel mogelijk duidelijk moet worden of een kind op een geschikte plaats zit. Ook is het belangrijk dat het gezin begeleiding ontvangt. De zorgaanbieder kan echter niet altijd direct na aanmelding door Bureau Jeugdzorg beginnen met het onderzoek naar de geschiktheid van het aspirant netwerkpleeggezin. Het aspirant pleeggezin komt dan eerst op een wachtlijst terecht.

Verschillende wachtlijsten

Uit de antwoorden die de Nationale ombudsman ontving blijkt dat er verschillende soorten wachtlijsten zijn. De bekendste wachtlijst is de wachtlijst wegens onvoldoende middelen. De stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en de provincies Zeeland, Limburg en de landelijk werkende instellingen kampen met dit probleem. Er bestaan echter ook wachtlijsten vanwege logistieke problemen, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende pleegzorgbegeleiders zijn (Friesland, Utrecht). De hoogte van de instroom per maand kan zeer verschillend zijn, waardoor er grote fluctuaties kunnen ontstaan in de verwerkingstijd. Door een soms explosieve vraag naar (netwerk)pleegzorg is er niet altijd direct een begeleider in de verschillende regio's beschikbaar. De landelijk werkende instellingen gaven aan dat er soms een enorme groei is in een bepaalde regio, waardoor de begeleiders die in die specifieke regio werken vol zitten, terwijl er elders in het land bij de begeleiders nog wel ruimte is. Dit is een logistiek probleem waarop met name met een meer flexibel personeelsbestand wellicht beter kan worden ingesprongen.

Bij sommige zorgaanbieders wisselen deze twee wachtlijsten zich met regelmaat af. Er zijn periodes waarin ze te weinig budget hebben om alle netwerkpleegzorgplaatsingen te laten starten. Op het moment dat er extra middelen ter beschikking komen, is er een tekort aan pleegzorgwerkers die de gezinnen kunnen begeleiden en is er tijd nodig om nieuw personeel te werven en op te leiden.

Daartegenover staat een aantal provincies dat een vorm van open-einde financiering kent of de mogelijkheid tot extra inkoop vanuit een soort flexbudget. Hier groeit bovendien de formatie van de zorgaanbieder vaak mee met de vraag. Er bestaan dan ook geen wachtlijsten. Voorbeelden hiervan zijn Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zuid-Holland.

Voor de landelijk werkende instellingen werkt dit systeem van extra inkoop echter niet goed. Als er sprake is van een wachtlijst moeten zij bij elke provincie afzonderlijk een beroep doen op tijdelijke middelen. Deze procedures duren vaak lang. Meestal krijgen de zorgaanbieders pas tegen het einde van het jaar met terugwerkende kracht aanvullende middelen, die ze dan, ondanks de wachtlijst niet meer voor het einde van het jaar kunnen besteden. Zorgpunt daarbij voor de landelijk werkende instellingen is dat de meeste provinciale aanbieders van pleegzorg die tijdelijke middelen omgezet zien in structurele middelen terwijl de landelijk werkende instellingen steeds opnieuw worden teruggezet op de oorspronkelijke capaciteit.

Informereren tijdens de wachttijd

Uit de signalen die de Nationale ombudsman van netwerkgezinnen heeft ontvangen en uit de antwoorden van de instellingen op de vragen blijkt dat het de aspirant netwerkpleeggezinnen niet altijd duidelijk is bij wie 'hun zaak nu in behandeling is' (Bureau Jeugdzorg of de zorgaanbieder), wat er verder gaat gebeuren, wanneer er wat wordt ondernomen en hoe

zij in aanmerking kunnen komen voor een financiële compensatie. Ook op dit punt zijn er grote verschillen tussen de zorgaanbieders.

Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland bijvoorbeeld informeert het gezin dat op de wachtlijst staat met enige regelmaat over de resterende wachttijd. In geval van vragen kan altijd contact worden opgenomen met een vaste contactpersoon bij de zorgaanbieder. Ook Spirit informeert netwerkpleeggezinnen altijd over de verwachte wachttijd. Tot voor kort gebeurde dit – snel na ontvangst van het indicatiebesluit – tijdens een kennismakingsgesprek met de ouders, pleegouders en eventueel de jeugdige. Praktijk was dat Bureau Jeugdzorg tot de formele start van de plaatsing verantwoordelijk bleef voor cliënten op de wachtlijst.

In de tweede helft van 2008 is de afspraak gemaakt met Bureau Jeugdzorg dat Spirit bij wachttijden de verantwoordelijkheid voor de cliënt zo snel mogelijk na ontvangst van het indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg overneemt en als contactpersoon voor de cliënt optreedt. Dit gebeurt tijdens een overdrachtsgesprek in aanwezigheid van Bureau Jeugdzorg, de ouders, pleegouders en indien mogelijk het kind.

De Basegroep informeert pleegouders niet zelf over haar wachtlijst. Bureau Jeugdzorg informeert de gezinnen over de wachttijd en geeft indien nodig de urgentie aan bij de Basegroep. Flexus informeert de netwerkpleeggezinnen schriftelijk over de wachtlijst, maar doet over de wachtermijn geen uitspraak. Er zijn daarnaast ook zorgaanbieders, zoals Xonar, die de netwerkpleeggezinnen niet informeren over de wachtlijst.

Financiering tijdens de wachttijd

Zolang een gezin op de wachtlijst staat voor een onderzoek door de zorgaanbieder, heeft het officieel geen recht op een pleegzorgvergoeding. Er is immers nog geen (voorlopig) pleegzorgcontract met het gezin aangegaan. Het kind verblijft echter vaak al wel in het gezin. In een enkel geval geeft een Bureau Jeugdzorg een voorschot om toch de kosten van het kind te kunnen betalen. Het gaat dan vaak om kinderen die onder toezicht zijn gesteld en waarbij in het belang van de veiligheid van het kind is gekomen tot een netwerkplaatsing. Verder blijkt uit de reacties op de vragenlijst van de Nationale ombudsman dat door de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders creatief wordt nagedacht over alternatieve mogelijkheden om het aspirant netwerkpleeggezin gedurende deze wachtperiode financieel bij te staan.

Zo wordt er gedacht over het sneller mogelijk maken van overdracht van de kinderbijslag van de ouder naar het kind zelf of naar het netwerkpleeggezin. Ook wordt gesuggereerd om de ouderbijdrage die de ouder aan het LBIO betaalt, rechtstreeks over te hevelen naar de jeugdige of naar het netwerkpleeggezin. Een andere oplossing die wordt aangedragen is dat netwerkpleegouders vanaf de datum van daadwerkelijke opname van het kind tot aan de datum van indicatiestelling worden betaald vanuit een nieuwe plusvariant uit de kinderbijslag. Anderen zijn van mening dat de ouders zelf onderhoudsplichtig blijven, ook als de ouders hun kind tijdelijk niet zelf kunnen opvoeden en het kind daarom bij een gezin uit hun eigen netwerk woont. BJZ en of de zorgaanbieder zou de ouders en het netwerkgezin

daarop moeten wijzen. Hulpverlening bieden is immers iets anders dan financieel een bijdrage leveren aan de kosten die ouders moeten maken om hun kinderen te onderhouden.

Begeleiding tijdens de wachttijd

Bij het merendeel van de zorgaanbieders – onder meer Xonar die het een verantwoordelijkheid van Bureau Jeugdzorg noemt – vindt tijdens de wachttijd geen begeleiding plaats vanuit de zorgaanbieder. De reden hiervoor is dat het aan personeel ontbreekt. Pas zodra met het netwerkonderzoek wordt begonnen, ontvangt het gezin begeleiding. Omdat dit een onbevredigende situatie is, wordt door de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders wel naar creatieve oplossingen gezocht.

Zo hanteert Rubicon een zogenaamde ‘Vervangende Zorgconstructie’ voor netwerkpleeggezinnen waarbij de nood aan begeleiding hoog is terwijl de screening nog moet starten of lopende is. Dit houdt in dat het gezin een vaste contactpersoon krijgt toegewezen die regelmatig contact opneemt en checkt wat het gezin nodig heeft. Indien nodig, vinden ook huisbezoeken plaats. Ook de SGJ geeft aan dat een netwerkgezin in de tussentijd wel wordt begeleid, namelijk door de inzet van overbruggingshulp. Dit gebeurt met name als het gezin daarom vraagt. Oosterpoort bood de netwerkpleegouders die in 2008 op de wachtlijst stonden, een specifieke ondersteuningsmodule aan.

Spirit meldt dat als uitvloeisel van het vaststellen van een nieuwe procedure een ambulante hulpverlener van Spirit minstens tweemaal per maand contact opneemt met de pleegouders en/of jeugdigen om te horen hoe het met hen gaat en om hen op de hoogte te houden van de wachttijd tot de formele start van de plaatsing. Indien de hulpverlener merkt dat deze ‘lichte vorm van ondersteuning’ onvoldoende is, kan na overleg met de afdelingsmanager worden besloten om de plaatsing en bijbehorende screening/begeleiding zo nodig met voorrang versneld te starten.

3.5 Het geschiktheidsonderzoek

Als er geen wachtlijst bestaat of op het moment dat er een plek vrijkomt kan de zorgaanbieder met het geschiktheidsonderzoek starten. Tijdens het netwerkonderzoek dat een zorgaanbieder verricht wordt niet alleen gekeken of de netwerkkouders formeel geschikt zijn maar ook of er een goede ‘match’ is tussen pleegouders en kind. In dit kader vindt er een gesprek met de pleegouders plaats, worden gegevens verzameld bij betrokken hulpverleners en eventuele andere betrokkenen en wordt een verklaring van geen bezwaar aangevraagd bij de Raad voor de Kinderbescherming. Het pleegkind mag maximaal dertien weken in het netwerkpleeggezin verblijven zonder dat het (geschiktheids)onderzoek is afgerond en zonder dat al een verklaring van de Raad beschikbaar is. Een zorgaanbieder kan met een gezin uit het netwerk van een kind, na een indicatiestelling voor pleegzorg, een tijdelijk pleegcontract sluiten. Dit pleegcontract is maximaal dertien weken geldig en gedurende deze periode ontvangt het netwerkpleeggezin begeleiding en scholing door de zorgaanbieder en tevens

de pleegzorgvergoeding. Voorwaarde is echter dat de betrokken zorgaanbieder heeft vastgesteld dat het verblijf bij de pleegouder niet schadelijk is voor de ontwikkeling van het pleegkind. In de periode van dertien weken dient de screening van het pleeggezin plaats te vinden. Als het gezin geschikt verklaard wordt, wordt de situatie daarna bestendigd. Als het gezin niet geschikt wordt verklaard, kan het kind tijdelijk elders geplaatst en een ander pleeggezin worden gezocht.

Moment uitbetaling pleegzorgvergoeding

Uit de ontvangen antwoorden blijkt dat er geen overeenstemming is over het tijdstip van de start van de betaling van de pleegzorgvergoeding aan de pleegouders. Er zijn zorgaanbieders die de indicatiedatum hanteren, anderen betalen pas als zij het indicatiebesluit hebben ontvangen. Ook zijn er zorgaanbieders die de pleegzorgvergoeding starten als de pleegzorgbegeleider een eerste bezoek aan het pleeggezin heeft gebracht. Weer anderen hanteren het tijdstip waarop het kind in het pleeggezin is gaan wonen. Dezelfde onduidelijkheid is er in het omgaan met de wachtlijsten in relatie tot deze vergoeding aan pleegouders.

Yorneo geeft bijvoorbeeld aan dat de pleegouders in de onderzoeksperiode, maximaal voor drie maanden, een vergoeding krijgen met ingang van de datum dat het indicatiebesluit is afgegeven. Binnen drie maanden valt de beslissing of het gezin als pleeggezin wordt geaccepteerd.

De provincie Flevoland merkt op dat pleegzorgvergoeding start met ingang van de datum van afgifte indicatiebesluit. Indien Bureau Jeugdzorg het indicatiebesluit meteen doorstuurt naar de zorgaanbieder zodat tussen de datum afgifte indicatiebesluit en aanmelding minder dan twee weken zit wordt, als alle gegevens compleet zijn, gestart met de betaling van het netwerkpleeggezin op de datum van het indicatiebesluit. Tevens wordt contact opgenomen met het netwerkgezin over de start van de screening. Als de screening pas later (na vier weken of meer) kan starten, wordt de betaling gestart op de datum dat de gegevens compleet zijn.

Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland betaalt uit na ontvangst van de getekende financiële overeenkomst en een verklaring van geen bezwaar. Tussen de afgifte van het indicatiebesluit en uitbetaling zit gemiddeld één à twee maanden. De betaling geschiedt met terugwerkende kracht vanaf datum indicatiestelling.

De Lindenhout start na de ontvangst van het indicatiebesluit onmiddellijk met de betaling.

De Lindenhout legt als een van de weinige zorgaanbieders geen relatie tussen de start betaling en aanvang hulpverlening of start/afrondding netwerkonderzoek.

Flexus betaalt niet uit over de periode dat er geen indicatiebesluit is en ook niet over de periode dat er wel een indicatiebesluit is maar de plaatsing nog niet is geëffectueerd omdat er geen capaciteit beschikbaar is. Begeleiding en betaling gebeuren pas op het moment dat er capaciteit is en de screening kan starten.

De MOgroep heeft deze variaties in momenten van verstrekken van pleegzorgvergoeding al

eerder opgemerkt en pleit in haar notitie 'Veiligheid in Netwerkpleegzorg' dan ook voor eenduidigheid op dit punt. Zij stelt voor het tijdstip van verstrekken van de pleegzorgvergoeding vast te stellen op het tijdstip dat aan de volgende drie voorwaarden is voldaan:

- de indicatie pleegzorg is geaccepteerd door de Pleegzorginstelling;
- dit kan alleen als deze vergezeld gaat van een positieve uitkomst van de veiligheidstoets;
- het kind woont in het pleeggezin.

Bureau Jeugdzorg Friesland stelt echter een heel ander stelsel voor. Volgens dit Bureau Jeugdzorg zouden de gezinnen die deze kinderen een plaats bieden al na de eerste screening door Bureau Jeugdzorg als netwerkpleegouders moeten worden aangemerkt. Nu is het beleid 'nee, tenzij.' Bureau Jeugdzorg Friesland pleit er echter voor om het beleid om te draaien naar een 'ja, tenzij.' Gezinnen die na een eerste screening door Bureau Jeugdzorg in aanmerking komen voor een netwerkplaatsing zouden vanaf het moment van plaatsing al een vergoeding en begeleiding moeten krijgen. Tegelijkertijd kunnen dan nader onderzoek en voorlichting plaatsvinden. Indien het gezin niet aan de criteria blijkt te voldoen, dan kunnen de plaatsing en financiering worden beëindigd.

Uitslag geschiktheidsonderzoek

Er bestaat verder onduidelijkheid over de vraag of de uitslag van het onderzoek dient te worden afgewacht voordat kan worden overgegaan tot uitbetaling van de pleegzorgvergoeding. Ook bestaat er geen eensgezindheid over de vraag of een gezin recht heeft op de pleegzorgvergoeding in de periode dat het onderzoek loopt als achteraf blijkt dat het gezin niet geschikt wordt bevonden en het kind ergens anders wordt geplaatst.

Kompaan en de Bocht beëindigen de uitbetaling van de pleegzorgvergoeding indien uit het onderzoek blijkt dat het gezin niet aan de criteria voldoet. De SGJ vordert de inmiddels uitgekeerde pleegzorgvergoeding niet terug indien de uitkomst van de screening negatief is. Rubicon daarentegen betaalt pas ná een positieve screening uit met terugwerkende kracht vanaf de datum indicatiestelling.

4 Oplossingsrichtingen

4.1 Expertmeeting

Op 19 juni 2009 heeft in het kader van dit onderzoek een expertmeeting plaatsgevonden over de knelpunten in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg. Bij die expertmeeting waren naast de Nationale ombudsman vertegenwoordigers aanwezig van de betrokkenen in de keten: het programmaministerie voor Jeugd en Gezin, de Directie Sociale Verzekeringen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het IPO, de MOgroep Pleegzorg, de MOgroep Jeugdzorg, de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen (hierna ook: NVP) en het Landelijk Overleg van PleegOuder Raden (hierna ook: LOPOR). Tijdens deze bijeenkomst zijn de oorzaken voor de late betaling van de pleegzorgvergoeding bij netwerkplaatsingen geïnventariseerd. Ook is gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen. Daarbij is concreet besproken welke stappen iedere afzonderlijke instantie kon nemen om de keten zodanig te kunnen laten functioneren dat in de toekomst een snelle betaling van de pleegzorgvergoeding is gewaarborgd.

Tijdens deze bijeenkomst is door de deelnemers het volgende vastgesteld:

- een netwerkplaatsing is maatschappelijk gezien een ideale situatie;
- geïndiceerde netwerkpleegzorg is de verantwoordelijkheid van de overheid en moet daarom worden gefinancierd;
- de basisregeling is geschreven voor bestandpleegzorg en sluit niet volledig aan op de situatie van netwerkpleegzorg waarbij pleegzorg feitelijk al verleend wordt;
- de gehele procedure voor netwerkpleegzorg, dus inclusief het geschiktheidsonderzoek mag maximaal drie maanden duren;
- daarna moet de pleegzorgvergoeding met terugwerkende kracht tot datum afgifte indicatiebesluit worden uitbetaald;
- in het geval van een netwerkplaatsing is het niet behoorlijk dat een tekort aan financiële middelen als argument wordt gebruikt om de procedure niet binnen drie maanden af te ronden;
- alle ketenpartners moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen om netwerkpleegzorg te financieren, ook met terugwerkende kracht.

Tijdens de bijeenkomst is voorts een aantal mogelijke oplossingsrichtingen verkend:

1. duidelijkheid voor netwerkpleegouders creëren door het opstellen van een algemene informatiefolder;
2. maatwerkvoorlichting aan netwerkpleegouder (over de te nemen stappen en de te verwachten wachttijd) geven door in een protocol vast te leggen wie wanneer de pleegouders informeert;

3. procedure versnellen tot uiterlijk drie maanden door middel van het opstellen van een protocol;
4. belemmeringen van netwerkpleegzorg wegnemen door versnelling procedure met daaraan gekoppeld recht op vergoeding met ingang afgifte indicatiebesluit;
5. mogelijkheden creëren voor het financieren van overcapaciteit door middel van bijvoorbeeld een noodfonds.

De deelnemers aan de expertmeeting hebben zich aan bovengenoemde oplossingen gecommitteerd.

Het eerste actiepunt is opgepakt door de NVP. De belangenorganisatie is op het moment van uitbrengen van dit rapport bezig met het schrijven van een informatiefolder voor netwerkpleegouders. De NVP heeft hiervoor subsidie ontvangen van het Ministerie voor Jeugd en Gezin.

Voor wat betreft actiepunten 2, 3 en 4 geldt het volgende. Het branchebestuur MOgroep Jeugdzorg is akkoord gegaan met de te volgen stappen in het verbeteren van de procedure betreffende de netwerkpleegzorg. Het resultaat van de instemming door de branche-commissie Jeugd & Opvoedhulp met pleegzorg is tweeledig:

- a. Van de kant van MOgroep Jeugdzorg:
 - herziening van de beleidsnotitie ‘Veiligheid in netwerkpleegzorg’ met name op het punt van betaling en verantwoordelijkheid voor de veiligheid;
 - een protocol voor de ketensamenwerking en afstemming, met een uittreksel van 1 A4 (actiepunten 3 en 4 uit de brief van de Nationale ombudsman). Hierbij hoort het aangeven welke wettelijke regelingen aangepast dienen te worden om de termijn van drie maanden te kunnen halen;
 - een protocol wie wanneer de pleegouders informeert over de te nemen stappen (actiepunt 2 uit de brief van de Nationale ombudsman).
- b. Voor de Bureaus Jeugdzorg en Jeugd & Opvoedhulp nadat het landelijk traject is uitgevoerd:
 - herziening van de regionale samenwerking bij netwerkpleegzorg;
 - het inrichten van de werkprocessen met als doel het behalen van de termijn van drie maanden.

De MOgroep heeft, onder voorbehoud van het tempo waarop belemmerende wettelijke regelingen aangepast kunnen worden, 1 april 2010 als uiterste realisatiedatum gesteld.

4.2 Gesprek IPO en Ministerie voor Jeugd en Gezin

Als vervolg op de expertmeeting heeft de Nationale ombudsman op 3 augustus 2009 gesproken met het Ministerie voor Jeugd en Gezin en het IPO. Tijdens deze bijeenkomst is gesproken over het vijfde actiepunt dat voortvloeide uit de expertmeeting, de financiering van netwerkpleegzorg voor de gevallen dat de vraag daarnaar groter is dan voorzien.

De Nationale ombudsman heeft tijdens dat gesprek aangegeven dat hij, uitgaande van het belang dat wordt gehecht aan netwerkpleegzorg en uitgaande van de wettelijke verplichting tot financiering ervan, het niet behoorlijk vindt dat in sommige provincies met een beroep op het beperkte budget de extra vraag naar netwerkpleegzorg niet wordt gefinancierd, terwijl in andere provincies een beperkt budget geen rol lijkt te spelen. Voor de Nationale ombudsman is van belang dat een burger die netwerkpleegzorg verleent, zich niet geplaagd ziet tegenover een overheid, die zegt: voor uw pleegzorg heb ik geen geld. Er bestaat immers gewoon recht op die vergoeding.

Het Ministerie voor Jeugd en Gezin heeft tijdens het gesprek onder meer aangegeven dat de minister voor Jeugd en Gezin van mening is dat er bij de provincies en betrokken stadsregio's financieel voldoende ruimte is om flexibel te kunnen zijn en de overcapaciteit op te kunnen vangen.

Het IPO gaf daarop aan weliswaar het belang te zien van netwerkpleegzorg, maar ook de complicaties van voorrang verlenen aan financiering en begeleiding van netwerkpleegzorg. Het IPO zegde toe te zoeken naar een oplossing voor het probleem en dit te bespreken in de vergadering van de portefeuillehouders jeugdzorg van de twaalf provincies en de drie stadsregio's op 24 september 2009.

De Nationale ombudsman heeft daarop een brief geschreven aan alle gedeputeerden en vertegenwoordigers van de stadsregio's ter introductie van het agendapunt voor de vergadering van het IPO. In die brief heeft hij aan de provincies en stadsregio's bijzondere aandacht gevraagd voor de noodzaak om tot een passende oplossing te komen, zodanig dat in iedere provincie netwerkpleegzorg overeenkomstig de wettelijke verplichting daartoe vergoed wordt.

Volgens het IPO bleek in de vergadering dat er beleidsverschillen zijn tussen de provincies/stadsregio's. Deze differentiatie bestaat daaruit, dat sommige provincies een afspraak met hun zorgaanbieder pleegzorg over netwerkpleegzorg hebben gemaakt. Deze afspraak bestaat eruit, dat in die provincies in het geval van netwerkpleegzorg wel onmiddellijk na een positieve toets, met terugwerkende kracht tot aan het positieve indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg, de financiering en begeleiding starten. Andere provincies hebben er bewust voor gekozen geen voorrangsregeling in te voeren, omdat de problematiek in geval van netwerkpleegzorg veelal minder zwaar zal zijn dan in andere gevallen waarin sprake is van een indicatie voor jeugdzorg. Wanneer er voor netwerkpleegzorg een voorrangsregeling zou worden ingesteld, gaat dit ten koste van kinderen die andere vormen van jeugdzorg (crisisopvang, ambulante hulp, dagbehandeling, de reguliere pleegzorg en residentiële hulp) nodig hebben. Dit is de beleidsvrijheid van een provincie/stadsregio, aldus het IPO.

Het IPO stelt zich dan ook op het standpunt dat een oplossing van het geconstateerde probleem pas kan worden bereikt, als de rijksoverheid voorziet in een toereikend budget. De Nationale ombudsman heeft het standpunt van het IPO daarop weer voorgelegd aan de minister voor Jeugd en Gezin en gevraagd om een reactie op het standpunt van het IPO. Daarbij heeft de Nationale ombudsman de minister gevraagd, nu hij van mening is dat de provincies en stadsregio's over voldoende financiële middelen beschikken, aan te geven welke mogelijkheden hij concreet ziet voor de provincies en betrokken stadsregio's om het probleem van overcapaciteit bij netwerkpleegzorg op te lossen.

De minister liet de Nationale ombudsman weten dat hij het standpunt van het IPO dat het Rijk geen afdoende budget verschafft in het kader van de Wet op de Jeugdzorg niet kan onderschrijven. Voor wat betreft de concrete mogelijkheden voor het oplossen van overcapaciteit bij netwerkpleegzorg stelde de minister er bij het IPO op te hebben aangedrongen om brede toepassing van de optie om de pleegzorgvergoeding voor netwerkpleeggezinnen met terugwerkende kracht te verlenen, namelijk tot het moment van positieve indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg. De regelgeving staat daaraan niet in de weg. Daarnaast heeft de minister de provincies gewezen op de mogelijkheid om hun budget flexibel in te zetten, zodat een provincie aan het einde van het jaar nog middelen beschikbaar heeft voor extra (netwerk)pleegzorgcapaciteit.

4.3. Workshop congres 'de burger in de ketens'

Tot slot is het functioneren van de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg onderwerp geweest van één van de workshops tijdens het congres van de Nationale ombudsman 'De burger in de ketens' op 27 november 2009. Ook deze workshop heeft geleid tot een concreet voorstel voor meer efficiënte samenwerking in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg. Naast de Nationale ombudsman waren bij die workshop aanwezig vertegenwoordigers van de Inspectie Jeugdzorg, het Ministerie voor Jeugd en Gezin, de VVD Tweede Kamerfractie, de Provincie Noord-Brabant, het LOPOR, Het Expertise Centrum, Stichting gereformeerde Jeugdzorg, Stichting Jeugdformaat en Bureau Jeugdzorg Friesland.

Aan de hand van een casus constateerden de deelnemers een aantal knelpunten in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegouders:

- het is de netwerkpleegouder niet duidelijk waar zij recht op heeft;
- het is de netwerkpleegouder niet duidelijk bij wie zij moet zijn om dat recht te doen gelden;
- het tijdsbestek waarbinnen een en ander wordt geregeld is te lang;
- de netwerkpleegouder heeft met veel verschillende personen van verschillende instanties te maken;
- de netwerkpleegouder mist algemene informatie over wat het inhoudt om een netwerkpleegouder te zijn;
- de netwerkpleegouder mist snelle ondersteuning en begeleiding voor het pleegkind.

De deelnemers kwamen samen tot een procedureplan voor netwerkpleegzorg waarbij het immateriële belang van netwerkpleegzorg wordt erkend en dat binnen de huidige wetgeving realiseerbaar is.

1. Na aanmelding bij Bureau Jeugdzorg wordt het aspirant netwerkpleeggezin binnen 24 uur bezocht door een medewerker van Bureau Jeugdzorg. Deze medewerker beoordeelt tijdens het bezoek of er sprake is van een kind die jeugdzorg nodig heeft en of het gezin een veilige omgeving is voor het kind. Ook staat dit eerste bezoek in het teken van voorlichting aan de aspirant netwerkpleegouders over hun rechten en plichten.
2. Bureau Jeugdzorg neemt bij dit bezoek een bedrag van € 600,- mee voor de kosten in de eerste maand. Dit bedrag hoeft niet terugbetaald te worden, ongeacht de uitkomst van het indicatiebesluit en de screening.
3. Een vast team medewerkers van zowel Bureau Jeugdzorg als de zorginstelling bezoekt het aspirant netwerkpleeggezin binnen vijf werkdagen. Er wordt één contactpersoon met verantwoordelijkheid en doorzettingsmacht toegewezen aan het gezin.
4. Binnen één maand volgt een indicatiebesluit voor het kind en de screening van het gezin. Het kind krijgt na die maand ook de daadwerkelijke begeleiding en hulp die hij nodig heeft. Indien het indicatiebesluit en de screening niet rond zijn binnen één maand na aanmelding bij jeugdzorg ontvangt het gezin nogmaals een bedrag van € 600,- voor de volgende maand. Deze bedragen worden maandelijks aan het gezin uitbetaald, totdat het indicatiebesluit en de screening zijn afgerond. Vanaf dat moment gaat de reguliere pleegzorgvergoeding in.
5. Bij alle provincies is er sprake van een 'open einde' financiering voor netwerkpleegzorg op kosten van de residentiële zorg.

De deelnemers geven voorts aan dat deze voorgestelde procedure weliswaar tegemoetkomt aan alle knelpunten gevoeld door de netwerkpleegouder, maar dat dit plan ook een aantal risico's in zich draagt.

- a. Volgens sommige deelnemers werkt dit plan, waarin de aspirant pleegouders maar al te gemakkelijk € 600,- ontvangen, oneigenlijk gebruik in de hand. Anderen zijn echter van mening dat dat wel mee zal vallen, en dat het vooral een goede prikkel is voor de overheid om snel te handelen.
- b. De termijnen in dit plan kunnen in de knel komen als er een crisismelding binnenkomt bij een Bureau Jeugdzorg. Crisismeldingen hebben altijd voorrang. Aan de andere kant is dat een kwestie van goed organiseren.
- c. Een aantal deelnemers geeft aan dat het verandermanagement in de Jeugdzorg tekort schiet. Hierdoor zal het moeilijk zijn om een dergelijk procedureplan door te voeren. Afspraken worden vaak niet nagekomen. Dit vergt van de

leiding van de Bureaus Jeugdzorg en de zorginstellingen een gerichte beïnvloeding van de cultuur van hun organisatie.

- d. Ook zal het vereiste van de open einde regeling bij de provincies op veel weerstand stuiten. Het zogenaamd bovenaan zetten van netwerkpleegzorg op de lijst zorgt enkel voor een verschuiven van de wachtlijsten in de jeugdzorg, de wachtlijsten zelf worden niet korter. Volgens de provincie Noord-Brabant is deze (te verwachten) reactie overigens volkomen onterecht. Door te investeren in pleegzorg, een relatief goedkope vorm van jeugdzorg, komen er juist meer middelen vrij voor andere vormen van jeugdzorg.
- e. Een andere zorg die geuit wordt is dat er niet voorzien is in een vorm van toezicht op dit traject. Bij wie kan de netwerkpleegouder aankloppen als de termijnen niet worden gehaald en/of de vergoeding niet wordt uitbetaald? In eerste instantie bij de instellingen zelf, maar als dat niet werkt, kan de Nationale ombudsman wellicht die rol vervullen.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

De roep van de overheid om meer pleeggezinnen is sterk. Steeds meer mensen kiezen bewust voor de zorg voor een pleegkind. Deze – zogenaamde – bestandpleegouders doorlopen een traject van werving, screening en scholing voordat zij daadwerkelijk als pleegouders gaan functioneren. Dit in tegenstelling tot netwerkpleegouders die vaak worden geconfronteerd met een acute situatie rondom een kind uit hun nabije netwerk en aan wie wordt gevraagd om als opvangouder op te treden. Pas later wordt duidelijk dat het hier ook om pleegzorg gaat. Netwerkpleegzorg neemt daarom binnen de pleegzorg een bijzondere positie in.

5.2 Rechten van het kind

De Nationale ombudsman stelt voorop dat het een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden is dat mensenrechten worden gerespecteerd. In artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (verder Kinderrechtenverdrag) is bepaald dat kinderen het recht hebben om bij hun ouders te leven. Hieruit vloeit voort dat ook als een kind tijdelijk of blijvend niet bij de eigen ouders kan wonen, het kind het recht heeft om in een gezinssituatie op te groeien. Daarom moet altijd eerst worden gekeken of het kind in een pleeggezin terecht kan. Deze situatie komt namelijk het meest overeen met het ‘biologische’ gezinsleven en is het beste alternatief om een kind een veilige en stabiele opvoedsituatie te geven. Het Kinderrechtenverdrag roept de overheid dus op om pleegzorg zoveel mogelijk te ondersteunen en te stimuleren. Dit betekent dat de overheid moet zorgen voor voldoende financiële middelen om pleegzorgbegeleiding te kunnen bieden en pleegouders financieel te kunnen ondersteunen. Een en ander is uitgewerkt in de Wet op de Jeugdzorg en de Regeling Pleegzorg, waarin onder meer de pleegzorgvergoeding is geregeld.

5.3 Effectieve ketensamenwerking

Bij het toekennen van een pleegzorgvergoeding zijn meerdere instanties betrokken. De provincies als financier, de Bureaus Jeugdzorg voor het afgeven van de indicatie pleegzorg en de pleegzorgaanbieders voor de begeleiding en ondersteuning van de pleegouders. De pleegzorgaanbieder is degene die uiteindelijk de pleegzorgvergoeding uitbetaalt. Dit gebeurt echter alleen als er een indicatiebesluit pleegzorg is afgegeven. Beiden, dus zowel de pleegzorgaanbieder als Bureau Jeugdzorg, zijn voor de bekostiging van hun werkzaamheden (en ook de uitbetaling van de pleegzorgvergoeding) afhankelijk van de middelen die de provincie daarvoor ter beschikking stelt. Om ervoor te zorgen dat de belangen van de netwerkpleegouder worden gewaarborgd, is het dus noodzakelijk dat alle betrokken instanties (de ketenpartners) effectief met elkaar samenwerken. Dit houdt ook in dat de ketenorganisaties bij problemen in de keten hun werkzaamheden zodanig afstemmen dat het gezamenlijke doel en dus de oplossing wordt bereikt. Een eerste vereiste is dus dat de ketenpartners komen tot

een gedeelde analyse van het probleem. Ten tweede moeten de ketenpartners een gezamenlijke doelstelling bereiken voor de aanpak en de preventie van het betreffende probleem. Ten derde moet iedere afzonderlijke ketenpartner zich (voor het geheel) verantwoordelijk voelen/verantwoordelijkheid nemen om dat doel te bereiken. Meestal wordt naar een oplossing toegewerkt enkel vanuit de doelstellingen en het aanbod van de eigen organisatie. Van ketenbrede activiteiten gericht op het oplossen van het probleem is minder vaak sprake. Verder is het belangrijk dat de verschillende ketenpartners elkaars aanpak en resultaten kennen. Over het algemeen is er tussen de ketenpartners, maar ook tussen de instanties onderling nog te weinig overdracht, waardoor de verschillende stappen en trajecten niet zonder onderbrekingen op elkaar aansluiten. Tot slot is het belangrijk dat iemand de regie in de keten neemt, met name als een keten niet soepel verloopt en er problemen voor de gebruikers van die keten ontstaan.²

5.4 Keten van pleezorgvergoeding bij netwerkpleezorg

Uit de gesprekken die de Nationale ombudsman met alle betrokkenen uit de keten heeft gevoerd komt naar voren dat de huidige situatie waarin het lang kan duren voordat netwerkpleegouders een pleezorgvergoeding ontvangen, onwenselijk wordt gevonden. Erkend wordt dat verschillende trajecten in de keten niet goed op elkaar aansluiten. Zo schiet de informatie-uitwisseling tekort, en bestaan er zowel bij de Bureaus Jeugdzorg als de zorgaanbieders wachtlijsten. Vaak wordt uitsluitend vanuit de doelstelling en het aanbod van de eigen organisatie gewerkt. Er zijn wel oplossingen maar deze lijken af te hangen van de persoonlijke inzet van contacten van professionals. Zij zoeken voor schrijnende gevallen individuele oplossingen, zoals het financieren van een extra pleezorgplaatsing met behulp van een tijdelijk budget.

Verder is duidelijk geworden dat er ook een gedeelde visie bestaat op hoe het zou moeten zijn: een gezin is in beginsel de ideale plek om op te groeien en als dat (tijdelijk) niet mogelijk is, is de meeste ideale situatie het opgroeien in een netwerkpleeggezin. Deze zorg moet hoe dan ook worden gefinancierd en wel zo snel mogelijk, is het algemene uitgangspunt. Over de oorzaak waarom dit niet lukt, bestaat echter geen overeenstemming. Het IPO vindt bijvoorbeeld dat er onvoldoende financieringsmogelijkheden zijn en stelt dat het wegwerken van de wachtlijsten alleen mogelijk is met onbeperkte middelen van het Rijk. Het Ministerie voor Jeugd en Gezin stelt daar tegenover dat het voldoende middelen beschikbaar heeft gesteld en roept het IPO op de pleezorgvergoeding voor netwerkpleeggezinnen met terugwerkende kracht tot afgifte van het indicatiebesluit te verlenen. Verschillende geïnterviewde zorgaanbieders, Provincies en Bureaus Jeugdzorg stellen dat het samenvoegen van de verschillende financieringsstromen veel problemen zou oplossen. Ook de Commissie Financiering Jeugdzorg beveelt dit aan in haar advies van maart 2009. Andere geïnterviewden geven aan dat er geen tekort aan middelen is maar dat de middelen niet effectief en efficiënt genoeg worden besteed.

² Vergelijkbare voorwaarden voor effectieve ketensamenwerking zijn gedefinieerd door Integraal Toezicht Jeugdzaken.

De ketenpartners erkennen het probleem en zijn het eens over de noodzaak om tot een oplossing te komen. Voor wat betreft de oplossing zelf, spelen zij echter elkaar de bal toe. De aspirant netwerkpleeggezinnen en de pleegkinderen zijn hier uiteraard niet bij gebaat. Ondanks de erkenning van de knelpunten door de ketenpartners, blijven de knelpunten bestaan en verandert er niets aan de problemen die de (aspirant) netwerkpleegouders ondervinden.

Het feit dat er geen gedeelde visie bestaat op de oorzaak van het probleem, leidt ertoe dat er niet kan worden gekomen tot een effectieve oplossing daarvan. Hoewel er concrete stappen zijn en worden gezet om tot verbeteringen te komen (zoals het versnellen van het geschiktheidsonderzoek, het opstellen van een informatiefolder voor (aspirant) netwerkpleegouders, etc.) is het de vraag of dit daadwerkelijk leidt tot een door ieder gewenste snelle uitbetaling van de pleegzorgvergoeding in alle gevallen waarin sprake is van een netwerkplaatsing.

Naar het oordeel van de Nationale ombudsman is één van de oorzaken dat een gezamenlijke visie op de oorzaak van het betalingsprobleem ontbreekt en er derhalve geen effectieve ketensamenwerking is, het feit dat de regie in de keten ontbreekt. Een ketenregisseur zou ervoor moeten zorgen dat de verschillende organisaties en voorzieningen die bij dit probleem zijn betrokken, zodanig samenwerken en hun activiteiten zo op elkaar afstemmen dat het doel van de keten (een snelle uitbetaling van de pleegzorgvergoeding bij alle netwerkplaatsingen) wordt gerealiseerd. Tijdens dit onderzoek heeft de Nationale ombudsman de rol van ketenregisseur op zich genomen en alle betrokken instanties met elkaar in gesprek gebracht. Deze rol zal nu door een ander moeten worden opgepakt om tot een daadwerkelijke oplossing te komen.

5.5 Slot

Het recht op een pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg wordt op dit moment niet altijd gerealiseerd. De samenwerking in de keten schiet op een aantal essentiële aspecten tekort: besluitvorming, tijdigheid, informatieoverdracht, financiering en capaciteit. Daarin moet de oplossing worden gezocht. Zolang die oplossing niet is bereikt en netwerkpleegouders lang moeten wachten op begeleiding en financiering, schendt de overheid het behoorlijkheidsvereiste dat mensenrechten moeten worden gerespecteerd.

De Nationale ombudsman vindt het, uitgaande van het belang van netwerkpleegzorg en de wettelijke verplichting tot financiering dus niet behoorlijk dat netwerkpleegouders lang moeten wachten op een pleegzorgvergoeding en deze vergoeding in sommige situaties zelfs helemaal niet ontvangen. Mensen die ruimte in hun hart hebben als het gaat om pleegzorg, mogen daarin niet belemmerd worden door een lege portemonnee. De overheid moet deze vorm van pleegzorg daarom niet alleen promoten, maar ook faciliteren door voldoende financiële middelen ter beschikking te stellen om pleegzorgbegeleiding te bieden en pleegouders te ondersteunen.

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat alle ketenpartners het probleem erkennen. Zij zien

ook de noodzaak om tot een oplossing te komen. Er is echter geen effectieve oplossing voor de knelpunten die nu bestaan in de keten omdat er geen gedeelde visie is op de oorzaak van het probleem. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het ontbreekt aan regie in de keten. De provincie is de belangrijkste sturende overheid in het huidige jeugdzorgstelsel. De provincie draagt er de verantwoordelijkheid voor dat Bureau Jeugdzorg zijn taken naar behoren kan uitvoeren. De provincie is tevens verantwoordelijk voor een aanbod van jeugdzorg waarop ingevolge de wet aanspraak bestaat (art. 3 en 41 Wet op de Jeugdzorg).

De Nationale ombudsman vindt daarom dat de provincies een natuurlijke regierol hebben in de keten van pleegzorgvergoeding waarvan zij deel uitmaken. Deze rol is hen vanuit hun positie in de keten ingegeven. De Nationale ombudsman vindt dan ook dat de provincies die regiefunctie op zich moeten nemen. Hij houdt de provincies ervoor verantwoordelijk dat er een oplossing voor de gesignaleerde knelpunten wordt gevonden. De provincie moet er dus niet alleen voor zorgen dat er daadwerkelijk een oplossing komt voor de problemen waartegen netwerkpleegouders aanlopen maar kan daarop door iedereen die een knelpunt in die keten signaleert of ervaart ook worden aangesproken.

Het is de Nationale ombudsman bekend dat bij de evaluatie op de Wet op de Jeugdzorg gedachten zijn ontstaan de gemeentes verantwoordelijk te maken voor de uitvoering en financiering van de jeugdzorg. Misschien dat op termijn de verantwoordelijkheid voor het financieren van netwerkpleegzorg dus anders komt te liggen. Zover is het echter nog niet. Dit betekent dat er op dit moment geen enkele reden voor de provincies is zich afwachtend op te stellen. Er zal hoe dan ook op korte termijn een oplossing moeten worden bereikt. Belangrijk daarbij is dat de provincies in gezamenlijkheid optrekken. Duidelijk is geworden dat in sommige provincies de overcapaciteit bij netwerkpleegzorg niet wordt gefinancierd, terwijl dat in andere provincies wel lijkt te kunnen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat de provincies als ketenregisseurs tot één gezamenlijk beleid moeten komen om ervoor te zorgen dat alle netwerkpleegouders binnen een korte termijn ontvangen waar zij recht op hebben. Het mag immers niet uitmaken of iemand een pleegouder of pleegkind is in Noord-Brabant of in Friesland.

Hoewel de provincies volgens de meeste zorgaanbieders in veel regio's al de rol van aanjager, initiator en regisseur op afstand hebben en ook de middelen beschikbaar stellen om tot ketensamenwerking te komen, mag die rol nog steviger, proactiever en in gezamenlijkheid worden opgepakt.

Daarnaast ontbreekt het naar het oordeel van de Nationale ombudsman aan informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners en tussen de instanties onderling. Ketensamenwerking moet ook in het handelen en denken van de medewerkers van de betrokken ketenpartners een vanzelfsprekendheid worden. De ketenpartners zouden elkaar meer en beter moeten informeren over hun aanpak en resultaten. Maar ook de provincies, de zorgaanbieders en de Bureaus Jeugdzorg onderling kunnen veel meer van elkaar leren. Door open te staan voor de goede praktijken van een collega-instelling en door meer gebruik te maken van de expertise

die reeds is opgedaan bij een andere instantie, zou de samenwerking binnen de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg veel effectiever kunnen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat het IPO en de MOgroep, als overleggremia van deze instanties, hierin een stimulerende en faciliterende rol moeten spelen.

De Nationale ombudsman heeft met dit onderzoek de knelpunten in kaart gebracht en door de ketenpartners bij elkaar te brengen mogelijke oplossingen onderzocht. Ook zijn er al een aantal concrete stappen gezet om de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg soepel te laten verlopen. Het proces moet echter gemonitord worden en de beweging die in gang is gezet moet worden voortgezet. Het is daarom van belang dat de ketenpartners aan de slag gaan met de voorgestelde oplossingen. De Nationale ombudsman draagt het stokje over aan de provincies die in gezamenlijkheid de regie op zich nemen, het proces dat in gang is gezet bewaken en er zorg voor dragen dat er concrete stappen worden gezet in de toekomst, opdat mensen met ruimte in hun hart, ook daadwerkelijk in staat worden gesteld netwerkpleegouders te zijn.

5.6 Aanbevelingen

De keten van netwerkpleegzorg heeft regie nodig. De Nationale ombudsman doet hiertoe de volgende aanbevelingen.

De provincies nemen in de keten van pleegzorgvergoeding bij netwerkpleegzorg de regiefunctie op zich. Dit betekent het volgende.

1. De provincies komen binnen zes maanden na uitkomst van dit rapport tot één gezamenlijk beleid dat ervoor zorgt dat netwerkpleegouders binnen een korte termijn (in ieder geval minder dan drie maanden) ontvangen waarop zij recht hebben. Dit beleid moet een daadwerkelijke oplossing zijn voor het probleem dat netwerkpleegouders te lang moeten wachten op de begeleiding en financiële vergoeding waarop zij recht hebben;
2. De provincies brengen in kaart hoeveel netwerkpleegouders op het moment van uitbrengen van dit rapport, langer dan drie maanden wachten op begeleiding en/of een vergoeding;
3. De provincies zorgen ervoor dat de netwerkpleegouders die bij uitkomst van het rapport langer dan drie maanden op begeleiding en/of vergoeding wachten, binnen uiterlijk twee maanden na uitkomst van het rapport, deze begeleiding en/of vergoeding alsnog ontvangen;
4. De provincies zorgen er in ieder geval verder voor dat:
 - er een goede informatie-uitwisseling is tussen alle betrokken ketenpartners en instanties;
 - de samenwerking en onderlinge afstemming tussen alle betrokken ketenpartners en instanties door de MOgroep en het IPO wordt gestimuleerd en gefaciliteerd;

- de MOgroep het protocol afrondt en invoert waarmee de procedure voor uitbetaling van de pleezorgvergoeding bij netwerkpleegzorg wordt versneld tot uiterlijk drie maanden;
 - de oplossingsrichtingen die zijn aangedragen tijdens de workshop op het congres 'De burger in de ketens' worden onderzocht;
5. De provincies stellen een vast aanspreekpunt aan voor alle betrokken ketenpartners, overige instanties en de netwerkpleegouders.

Bijlage I

Achtergrond

Indien een gezin de zorg voor een kind van een familielid of bekende (tijdelijk) overneemt, wordt gesproken van netwerkpleegzorg. Het afgelopen decennium is het aandeel van deze vorm van pleegzorg, naast de meer traditionele bestandspleegzorg, gegroeid tot zo'n 36% van de totale pleegzorg in Nederland. De voordelen van netwerkplaatsingen liggen vooral in de sfeer van de bekendheid met de cultuur en de daar heersende waarden, normen en gebruiken, naast een verhoogde acceptatie bij de ouders.

Netwerkpleegouders worden vaak geconfronteerd met een acute situatie rondom kinderen uit het nabije netwerk en kiezen of worden gevraagd om als pleegouder op te treden. Dit is een totaal andere aanleiding dan de reguliere pleegouders (bestandpleegouders) die vaak middels een traject van werving, scholing en opleiding geschikt zijn bevonden om als pleegouders te functioneren. Deze pleegouders kiezen bewust voor het zorgen voor pleegkinderen terwijl het bij netwerkpleegouders vaak een situatie is die ze overkomt. Een groot deel van de netwerkpleegouders zijn de grootouders of andere familieleden van de kinderen. Deze achtergronden werken sterk door in de verschillende positie die netwerkpleegouders hebben ten opzichte van bestandpleegouders. Netwerkpleegzorg neemt binnen de pleegzorg dan ook een bijzondere positie in.

Voor pleegzorg is een indicatiebesluit van Bureau Jeugdzorg nodig. Dit betekent dat ook bij netwerkpleegzorg BJZ dus eerst moet beslissen of een netwerkplaatsing de beste oplossing voor het kind is. Is dit het geval, dan meldt BJZ de jongere bij de (pleeg)zorgaanbieder en vraagt deze om te onderzoeken of het gezin of de ouder officieel als pleeggezin of pleegouder kan worden geaccepteerd. In het kader van dit onderzoek vraagt de zorgaanbieder aan de Raad voor de Kinderbescherming om een verklaring van geen bezwaar af te geven voor de pleegouders. De zorgaanbieder verricht vervolgens een zogenaamd gezinsonderzoek.

Nadat een gezin is geaccepteerd als netwerkpleeggezin, vindt een startgesprek plaats met de pleegouders, de ouders, de hulpverlener van BJZ en de pleegzorgbegeleider. Op dat moment wordt ook het definitieve pleegcontract getekend.

Ter (gedeeltelijke) compensatie van de kosten van pleegzorg, hebben netwerkpleegouders recht op een pleegzorgvergoeding. De pleegzorgvergoeding bestaat uit een basisbedrag en een eventuele toeslag. Beslissingen over de toekenning van een pleegzorgvergoeding aan een pleegouder door de zorgaanbieder zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Pleegzorg is een vorm van jeugdzorg en is verankerd in de Wet op de jeugdzorg. In deze wet is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering neergelegd bij de twaalf provincies en drie grootstedelijke regio's (stadsregio Amsterdam, stadsregio Rotterdam en stadsgewest Haaglanden). Zij ontvangen hiervoor budget van het Rijk, in de vorm van twee doeluitkeringen: één voor het zorgaanbod en één voor de Bureaus Jeugdzorg. Het Rijk verdeelt de doeluitkeringen

over de provincies en grootstedelijke regio's op basis van historisch budget en een objectieve verdeelsleutel (het aantal gewogen jeugdigen en – voor de jeugdbescherming – het aantal zaken). De middelen worden vooraf niet geoormerkt naar een specifieke vorm van jeugdzorg zoals pleegzorg. De provincies en grootstedelijke regio's verdelen de gelden via subsidies over de diverse zorgaanbieders. De provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor de ketenafstemming. Het Rijk is echter systeemverantwoordelijk voor een goed functionerende jeugdzorg en daarmee dus ook pleegzorg.

Wachlijsten

Pleegzorg heeft altijd de aandacht gehad van de overheid. Uitgangspunt is namelijk dat als kinderen niet bij de eigen ouders kunnen opgroeien, moet worden geprobeerd hen te laten opgroeien in een situatie die zoveel mogelijk op een gezinssituatie lijkt.

Zo vroeg de Kamer tijdens een algemeen overleg op 16 juni 2005 de toenmalige minister van Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar de stand van zaken in de pleegzorg in Nederland. Eén van de redenen hiervoor was de groei van de wachlijsten in de pleegzorg. Tot 2005 was het budget voor pleegzorgplaatsen gekoppeld aan het aantal ondertoezichtstellingen dat werd uitgevoerd door de toenmalige gezinsvoogdij-instellingen. Ongeveer de helft van de onder toezicht gestelde kinderen belandde in een pleeggezin en het aantal pleegzorgplaatsen groeide in verhouding mee met het aantal ondertoezichtstellingen. Sinds de invoering van de Wet op de jeugdzorg in 2005 bestaat deze koppeling niet meer en ontstonden er grote wachlijsten.

Per brief van 23 december 2005 (Nieuwe ontwikkelingen in de pleegzorg) reageerde de staatssecretaris op de Kamervragen. In die brief werden de volgende acties aangekondigd:

1. de positie van pleegouder wordt wettelijk geregeld in de Wet op de jeugdzorg;
2. de knelpunten in de kinderbeschermingswetgeving zullen worden weggenomen;
3. het kabinet heeft € 33 miljoen extra uitgetrokken om wachlijsten in de pleegzorg op te lossen;
4. de pleegvergoeding wordt vanaf 2006 vooraf en niet meer achteraf geïndexeerd;
5. de eigenbijdrageregeling wordt geëvalueerd;
6. landelijke werving voor pleegouders wordt voortgezet.

De behandeling van deze brief in de Tweede Kamer heeft uiteindelijk geleid tot het formuleren van een wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel (Wet verbetering rechtspositie pleegouders) is in april 2009 ter consultatie aan verschillende instanties toegestuurd. Dit wetsvoorstel maakt deel uit van een groter en samenhangend pakket aan maatregelen om de positie van pleegouders te versterken. De programmaminister voor Jeugd en Gezin wil

namelijk mensen stimuleren om pleegouder te worden en werkt aan verbeteringen in de pleegzorg om dit doel te kunnen bereiken.

Een speerpunt van het beleid van de minister voor Jeugd en Gezin is het wegwerken van de wachtlijsten in de jeugdzorg. Naar aanleiding van de ontwikkeling van de wachtlijsten heeft de minister op 19 juni 2008 in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd om een onderzoek te laten uitvoeren naar de aard en urgentie van de wachtlijstproblematiek.

De directe aanleiding van dit onderzoek is de gedachte dat een wachtlijstsituatie niet voor elke wachtende even problematisch is. Dit door organisatieadviesbureau Hoeksma, Homans & Menting verrichte onderzoek heeft op 26 januari 2009 geresulteerd in het 'Eindrapport Onderzoek naar wachtenden op provinciale jeugdzorg'. Uit dit onderzoek blijkt dat er veel kinderen op pleegzorg wachten, maar dat zij niet de grootste groep wachtenden binnen de jeugdzorg vormen. Wel wordt duidelijk dat de groep wachtenden op ambulante zorg, de grootste groep wachtenden, mede zo groot is omdat ambulante hulp vaak als overbruggingshulp wordt ingezet tijdens het wachten op de geïndiceerde hulp. Daarnaast blijkt uit ditzelfde onderzoek dat er regionaal grote verschillen bestaan als het gaat om de percentages wachtenden naar zorgvorm uitgesplitst. Voor pleegzorg zitten deze verschillen, op basis van de cijfers van de MOgroep Jeugdzorg, tussen de 7 en 28%.

Op basis van de wachtlijstcijfers die de onderzoekers van de regio's hebben ontvangen kan worden geconstateerd dat het aantal wachtenden voor de ambulante zorg het hoogst is, gevolgd door residentiële zorg en pleegzorg.

Met betrekking tot de rol van de provincie en de regionale ketenpartijen worden in dit onderzoek grote verschillen geconstateerd. Er is geen duidelijkheid als het gaat om de verantwoordelijkheid ten aanzien van de wachtlijsten en dat leidt ertoe dat er geen sprake is van eenduidig wachtlijstmanagement in het land. De aanbeveling luidt de aanpak van de wachtlijsten in de (provinciale) jeugdzorg een impuls te geven door regionale initiatieven om de wachtlijstproblemen structureel te gaan oplossen, in combinatie met een landelijke regie of coördinatie van deze aanpak.

Pleegzorg Nederland heeft recent de Factsheet Pleegzorg 2008 uitgebracht. Daarin wordt opgemerkt dat de wachtlijst voor de pleegzorg stabiel blijft. Op 31 december 2008 wachtten 954 kinderen langer dan negen weken op een plaatsing bij pleegouders. Hoewel de pleegzorgcapaciteit in 2008 is uitgebreid, lag de gemiddelde bezetting van de landelijke pleegzorgcapaciteit in 2008 op 104%.

Verder blijkt uit deze factsheet dat 36% van de pleegkinderen wordt geplaatst in het eigen netwerk.

Pleegzorg Nederland concludeert dat de capaciteitsproblemen in de pleegzorg nog niet zijn opgelost. In 2008 waren er in veel regio's (tijdelijk) opnamestops voor pleegzorg. Iedere capaciteitsuitbreiding is direct weer gevuld. De druk op de instellingen voor pleegzorg is al een aantal jaren groot.

Initiatiefnota 'Gezin boven tehuis'

Ten tijde van de begrotingsbehandeling op 22 november 2007 boden de CDA-kamerleden Sterk en Çörüz de programmaminister hun initiatiefnota 'Gezin boven tehuis' (31 279) aan. Deze nota bevat knelpunten met aanbevelingen om de positie van pleegzorg in Nederland te versterken.

Met betrekking tot netwerkpleegzorg wordt onder meer aanbevolen dat:

- netwerkpleegzorg een zelfstandige positie in het pleegzorgbeleid krijgt;
- pleegzorgorganisaties geen maximumleeftijden voor de geschiktheid van netwerkpleegouders mogen hanteren;
- de mogelijkheid van voorlopige voogdij voor natuurlijke personen wordt gecreëerd zodat de netwerkpleegouders wel het gezag kunnen voeren over de pleegkinderen, maar dat ze langer de tijd krijgen om te besluiten in welk kader (pleegzorg of voogdij) ze de kinderen willen opvoeden.

Een andere belangrijke aanbeveling is om in de regeling pleegzorg een landelijk financieel kader op te nemen met duidelijke criteria voor vergoedingen aan pleegouders zodat er geen regionale verschillen optreden en iedere pleegouder dezelfde aanspraak heeft op financiële vergoedingen.

De minister voor Jeugd & Gezin heeft op 22 juli 2008 per brief aan de Tweede Kamer op deze initiatiefnota gereageerd. In die brief wordt onder meer opgemerkt dat de hoogte van de pleegvergoeding en het regime rondom de pleegzorgtoeslagen is verbeterd. Ondanks deze verbeteringen, bleken nog niet alle problemen opgelost. Zo leek volgens de minister de samenloop van kinderbijslag, kindertoeslag en de pleegvergoeding nog niet optimaal te zijn. Hij kondigde dan ook aan te gaan onderzoeken welk probleem zich hierbij voordeed en te bekijken welke verbeteringen er verder nog nodig waren.

Financieringssysteem Jeugdzorg

Voor het wegwerken van de wachtlijsten in de jeugdzorg heeft de minister voor Jeugd en Gezin de afgelopen jaren meerdere malen financiële middelen ter beschikking gesteld. Om een einde te maken aan het steeds opnieuw verstrekken van tussentijdse financiële middelen, wil de minister komen tot een nieuw financieringssysteem voor de provinciale jeugdzorg. Hiertoe heeft hij in 2006 onafhankelijk advies gevraagd wat op 15 juli 2007 heeft geresulteerd in het door de heer Kaiser uitgebrachte 'Voorstel financieringsstelsel provinciale jeugdzorg'. Dit advies leverde belangrijke input op voor de hoofdlijnen van het nieuwe financieringsstelsel. De minister voor Jeugd en Gezin heeft vervolgens het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in verband met een nieuwe financieringssystematiek, op 14 oktober 2008 aan de Tweede Kamer toegezonden.

De twee belangrijkste wijzigingen in het financieringssysteem zijn:

1. het budget voor de jeugdzorg wordt gebaseerd op de prognose van de vraag naar jeugdzorg en de ontwikkeling van de prijzen;
2. er vindt samenvoeging plaats van de specifieke uitkeringen.

Belangrijk bij de invoering van het nieuwe financieringssysteem is dat bij de vaststelling van het (macro)budget rekening gehouden wordt met de prognose van de vraag naar jeugdzorg en de ontwikkeling van de prijzen. Daar waar meer vraag dan aanbod naar zorg bestaat, zal de provincie op basis van die vraag een doeluitkering ontvangen. De provincies krijgen hierdoor de mogelijkheid om het aanbod in overeenstemming te brengen met de vraag. Indien provincies niet voldoende hebben aan de beschikbare middelen, moeten zij het tekort zelf aanvullen uit de egaliseringsreserve jeugdzorg of eigen autonome middelen.

Een uitvloeisel van het nadenken over een nieuw financieringssysteem is de instelling van de Commissie Financiering Jeugdzorg (hierna: CFJ). In het kader van de nieuwe financieringssysteematiek voor de provinciale jeugdzorg adviseert de CFJ met ingang van het uitvoeringsjaar 2010 jaarlijks aan het bestuurlijk overleg van Rijk en Interprovinciaal Overleg (IPO) over de totaal benodigde middelen voor de provinciale jeugdzorg en de verdeling ervan over de provincies en grootstedelijke regio's. Een belangrijke basis voor dit advies wordt gevormd door de cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

De CFJ heeft in maart 2009 een eerste advies uitgebracht dat de minister voor Jeugd en Gezin zal bespreken met het IPO en betrekken bij zijn besluitvorming over de uitkeringen jeugdzorg die voor 2010 aan de provincies en grootstedelijke regio's beschikbaar worden gesteld.

Uit het advies van de CFJ blijkt dat in de praktijk grote verschillen bestaan in de tariefafspraken tussen provincies en Bureaus Jeugdzorg. De CFJ is voorstander van de ontwikkeling van een transparant systeem, waarbij de bekostiging van de Bureaus Jeugdzorg aanhaakt bij de door hen geleverde producten en ter beschikking gestelde voorzieningen. De CFJ is allereerst voorstander van het baseren van de prijzen van de producten van de jeugdzorg op genormeerde kostprijzen. De normatieve kostprijzen moeten ook een rol spelen bij de bepaling van de hoogte van het macro-budget. Dit laat onverlet dat de CFJ geen voorstander is van een open-einde regeling voor de jeugdzorg. Het meerjarig macro-budget voor de jeugdzorg dient een bovengrens te bevatten, die mede gebaseerd is op de normatieve kostprijzen en de verwachte volumeontwikkeling. Indien de gerealiseerde kostprijzen of volumina afwijken van de ramingen, kunnen via het bestuurlijk overleg aanpassingen plaatsvinden. Het is echter geen automatisme dat hogere kostprijzen of grotere aantallen vertaald worden in een hoger budget. Aan de hoogte van het macro-budget ligt uiteindelijk een politiek-bestuurlijk oordeel ten grondslag over wat de jeugdzorg mag kosten en wat daarvoor geleverd moet en kan worden.

Notitie van MOgroep Jeugdzorg, 'Veiligheid in Netwerkpleegzorg', maart 2009

Naast alle onderzoeken die op initiatief van de minister voor Jeugd en Gezin en/of de Tweede Kamer zijn verricht, heeft ook de MOgroep Jeugdzorg onderzoek verricht 'naar de verschillende werkwijzen in netwerkpleegzorg met betrekking tot de veiligheid van het kind'. Het doel van dit onderzoek was om 'tot aanbevelingen te komen tot verbetering van het systematisch werken aan risicotaxatie van de veiligheid van het pleegkind in netwerkpleegzorg gedurende de eerste dertien weken.'

De MOgroep is onder andere tot de volgende (voor dit onderzoek relevante) aanbevelingen gekomen:

- De Pleegzorgaanbieder dient er (mede) voor zorg te dragen dat voldoende kennis over Pleegzorg en haar criteria bij Bureau Jeugdzorg aanwezig is.
- Aan Bureau Jeugdzorg: zet de Pleegzorgaanbieder zo vroeg mogelijk in bij het zoeken naar een gezin in het netwerk van het kind en/of de ouders. Dit kan door de Pleegzorgaanbieder een netwerkverkenning te laten uitvoeren of het familie- of netwerkberaad samen met de Pleegzorg uit te laten voeren.
- Eenduidigheid is noodzakelijk om de verantwoordelijkheid voor (de veiligheid van) het pleegkind af te bakenen. Het tijdstip van verstrekken van de pleegzorgvergoeding dient te worden vastgesteld op het tijdstip dat het volgende het geval is:
 - De indicatie pleegzorg is geaccepteerd door de Pleegzorginstelling;
 - Het kind woont in het betreffende gezin.
- Direct gevolg van het voldaan aan deze criteria is dat het contract voor de duur van het netwerkonderzoek met het pleeggezin wordt opgemaakt.
- Bij netwerkpleegzorg dient een contract voor bepaalde tijd met de pleegouders te worden afgesloten, namelijk voor de duur van het netwerkonderzoek. Daarin wordt de datum van de start van de zorg opgenomen. Het tijdelijk contract is geldig tot het besluit omtrent definitieve opname.

Voorstellen financiële verbeteringen pleegouders

Per brief van 9 juli 2009 informeerde de minister voor Jeugd en Gezin de Tweede Kamer over zijn voorstellen voor verbetering van de financiële positie van pleegouders. Naast alle algemene voorstellen, die er allemaal op zijn gericht om de aantrekkelijkheid van pleegouderschap te vergroten, liet de minister weten te willen gaan bekijken hoe het probleem van de ingangsdatum van de geïndiceerde pleegzorg opgelost kan worden. De minister liet weten te gaan onderzoeken of het mogelijk is om het moment van de aanvraag van de pleegzorg te gaan beschouwen als de ingangsdatum van de indicatie.

Evaluatie Wet op de Jeugdzorg

Op 2 november 2009 is de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg aan de Tweede Kamer gepresenteerd. In deze evaluatie werd over heel veel aspecten van de jeugdzorg gesproken. Met betrekking tot de pleegzorg zijn er geen specifieke conclusies getrokken of aanbevelingen gedaan.

Wachlijsten in de Jeugdzorg

Op 2 november 2009 informeerde de minister voor Jeugd en Gezin de Tweede Kamer over de stand van de wachtlijsten in de jeugdzorg op 1 oktober 2009. Ten opzichte van de wachtlijst op 1 januari 2008 was de wachtlijst met 41% afgenomen. Over de specifieke wachtlijst voor de pleegzorg is in deze brief niets vermeld.

Aanpak en Financiering Jeugdzorg in 2010 en 2011

Het IPO en de minister voor Jeugd en Gezin hebben een bestuurlijke afspraak gemaakt over de financiering en uitvoering van de provinciale jeugdzorg in 2010 en 2011. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Afsprakenkader IPO. Een van de punten hierbij is de efficiency-verbetering tweedelijnszorg. Dit wordt bereikt door meer kinderen sneller te helpen met hetzelfde budget.

Het resultaat eind 2011 is dat het gebruik van dure residentiële hulp is teruggedrongen door vergroting van de capaciteit van intensieve pleegzorg en gezinshuizen. Hiervoor zijn onder meer de afspraken gemaakt dat provincies en instellingen zich inspannen om meer omschakeling van (dure) residentiële zorg naar pleegzorg en gezinshuizen mogelijk te maken. Een andere gemaakte afspraak is dat de minister de provincies ondersteunt bij het realiseren van meer capaciteit voor intensieve pleegzorg. Dit doet de minister door het indienen van het wetsvoorstel 'versterking positie pleegouders', de financiële tegemoetkoming te verhogen en een campagne voor het werven van hiertoe geschikte pleegouders financiert en bekostigt.

Bijlage 2

Lijst van zorgaanbieders

1. Stichting Parlan, Alkmaar
2. Voorziening voor Pleegzorg Kennemerland, Santpoort-Noord
3. Spirit, Amsterdam
4. Horizon Centraal Bureau, Rotterdam
5. Stichting Jeugdformaat, Rijswijk
6. Stichting Flexus, Rotterdam
7. Stichting AZZ, afdeling Pleegzorg, Middelburg
8. De Zuidwester Pleegzorg, Breda
9. Pleegzorg Kompaan, Tilburg
10. De Combinatie Jeugdzorg, Eindhoven
11. Oosterpoort, Oss
12. Rubicon, Horn
13. Xonar, Maastricht
14. Entréa, Nijmegen
15. De Rading, Maartensdijk
16. Zandbergen, Amersfoort
17. Lindenhout, Arnhem
18. Pactum, Arnhem
19. Pleegzorg Flevoland, Lelystad
20. Trias, Zwolle
21. Yorneo Pleegzorg, Assen
22. Base Groep, Groningen
23. Pleegzorg Friesland, Leeuwarden
24. De Bascule/Cluster TGV, Amsterdam-Zuidoost
25. William Schrikker Pleegzorg, Diemen
26. Stichting Gereformeerde Jeugdzorg, Amersfoort
27. Pleegzorg Leger Des Heils, Utrecht
28. Widdonck Therapeutische Pleegzorg, Heibloem

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Frits de Beer, Hollandse Hoogte
Vormgeving: Full House, Waddinxveen
Pre-press: Plaatwerk bv, Waddinxveen
Druk: Drukkerij Van Tilburg, Waddinxveen

februari 2010



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman.nl