

# **De Kleine Gids Pleegzorg**

Juridisch en pedagogisch (ver)antwoord

## VOORWOORD

Het is alweer jaren geleden dat ik voor een jonge adolescent een pleeggezin nodig had. De 'voorraad' was op dat moment uitgeput en daarom werd er een advertentie geplaatst om pleegouders te werven. Die advertentie leverde tien aanmeldingen op. Omdat de pleegzorgorganisatie onvoldoende capaciteit beschikbaar had, werd mij gevraagd de aspirant-pleegouders te bezoeken en hen te beoordelen op mogelijke geschiktheid.

Acht van de tien gezinnen vielen al heel snel af omdat hun motieven om een pleegkind in het gezin op te nemen onverenigbaar waren met de bedoelingen van pleegzorg. Sommige kandidaten zochten eerder een kostganger dan een jongere voor wie ze met hoofd en hart beschikbaar wilden zijn als 'vervangende' ouders.

Het negende gezin betrof een echtpaar waarvan de man het grootste gedeelte van zijn tijd op zee doorbracht en de vrouw een hondje en tientallen katten verzorgde. Hoewel niet geheel uit te sluiten viel dat er sprake was van enige vorm van pedagogische bekwaamheid en menselijke warmte, heb ik het niet aangedurfd om de jongere hier te plaatsen.

Restte het tiende gezin, dat bestond uit ouders met twee kinderen. Mijn beoordeling en de screening door de Raad voor de Kinderbescherming leverden een positief resultaat op, zodat ik de jongere in dit gezin plaatste.

Helaas bleek al spoedig dat er ook in dit geval een adder onder het gras zat. De pleegouders exploiteerden illegaal een huis waarin bejaarden werden opgenomen en mijn jeugdige adolescent werd volop ingezet om mensen van het nodige eten en drinken te voorzien. Ik kon niet anders dan de plaatsing onmiddellijk beëindigen.

Gelukkig woonden er in de betreffende gemeente vrienden die bereid waren een pleegkind in hun gezin op te nemen en na overleg met de instelling vond de jongere dus alsnog een plekje. Naar later is gebleken, was het nog een geslaagde plaatsing ook.

Pleegzorg is van alle tijden. Door de eeuwen heen zijn er steeds kinderen en jongeren (geweest) voor wie de ouders niet (langer) kunnen zorgen. Een heel oud en sprekend voorbeeld betreft het Joodse jongetje Mozes, dat door de dochter van de Egyptische Farao als pleegkind in haar gezin werd opgenomen en vervolgens geadopteerd.

Kinderen hebben het recht om door hun eigen moeder en vader te worden verzorgd en opgevoed. Daarover laat het VN-verdrag inzake de rechten van het kind niets aan duidelijkheid te wensen over.

De praktijk van alledag laat echter zien dat dit niet altijd mogelijk is. Sommige ouders zijn opvoedingsonbekwaam en er zijn kinderen die een aanpak nodig hebben die niet elke ouder kan bieden. Als verzorging en opvoeding door de eigen ouders niet mogelijk is, heeft het kind recht op een alternatief. In die gevallen verdient pleegzorg veruit de voorkeur boven het plaatsen van een kind in een residentiële voorziening, hoewel bij sommige jongeren een plaatsing in een tehuis of inrichting onvermijdelijk is. Het is verheugend te constateren dat ook voor de moeilijkste plaatsingen vormen van pleegzorg zijn of worden ontwikkeld, bijvoorbeeld de Multidimensional Treatment Foster Care (MTFC).

Moeilijke plaatsing of niet, pleegzorg is altijd buitengewoon ingrijpend voor alle betrokkenen. Voor de ouders, voor de pleegouders, voor andere familieleden en bovenal voor de kinderen zelf. Daarom moet pleegzorg, zoals bovenstaand praktijkvoorbeeld laat zien, gepaard gaan met optimale zorgvuldigheid. Niet iedereen die zich opgeeft om pleegouder te worden, is integer. Niet iedereen is bekwaam om 'het kind van een ander' een passende verzorging en opvoeding te bieden.

Gelukkig zijn in de loop van de jaren op het terrein van de pleegzorg de methoden en technieken zozeer verfijnd dat de kans op een goede matching van kind en pleegouders enorm is toegenomen. Tegelijkertijd is de rechtspositie van pleegouders op een aantal punten verbeterd en komende wetgeving doet daar nog een behoorlijke schep bovenop.

De broodnodige zorgvuldigheid voor deze vaak heel kwetsbare kinderen en jongeren wordt enerzijds geboden door het juridische kader en anderzijds door de vruchten van gedragswetenschappelijk onderzoek. In deze Kleine Gids komt zowel de gedragswetenschappelijke als de juridische discipline uitgebreid aan bod. Apart, maar vooral ook in samenhang.

Het is de auteurs gelukt om van deze Kleine Gids een mooi samenhangend geheel te maken. Sprekende voorbeelden laten door het gehele boek heen zien dat pleegzorg niet om droge theorie draait, maar om kinderen en jongeren die pleegouders nodig hebben. Als (kinder)rechter en wetenschapper ben ik blij met het verschijnen van deze Kleine Gids. Mijn wens is dat het zowel (aankomende) professionals als ervaringsdeskundigen voordeel oplevert.

Ad van der Linden  
Kinderrechter, oud-pleegvader en oud-gezinsvoogd

maart 2012

# INHOUDSOPGAVE

## **Voorwoord / V**

## **Inleiding / XI**

## **Deel I Algemene uitgangspunten / 15**

1

### **Pedagogisch perspectief / 17**

- 1.1 Ontwikkeling pleegzorg in Nederland / 17
- 1.2 Huidige situatie / 19
- 1.3 Knelpunten / 23

2

### **Juridisch perspectief / 25**

- 2.1 Ontwikkeling pleegzorg in Nederland / 25
- 2.2 Huidige situatie / 27
- 2.3 Toekomstige ontwikkelingen / 28

## **Deel II Praktijkinformatie / 29**

3

### **Pleegzorgvormen / 31**

- 3.1 Inleiding / 31
- 3.2 Hulpverleningsvariant / 32
- 3.3 Opvoedingsvariant / 34
- 3.4 Vrijwillige plaatsing / 34
- 3.5 OTS-plaatsing / 35
- 3.6 Voogdijplaatsing / 39
- 3.7 Overige en verwante vormen / 42

4

**Pedagogische aandachtspunten / 45**

- 4.1 Inleiding / 45
- 4.2 Bestaanszekerheid / 47
- 4.3 Betekenis oudercontacten / 48
- 4.4 Hechting / 49
- 4.5 Bestaanszekerheid en hechting in een juridische context / 56

5

**Rechtspositie pleegouders / 61**

- 5.1 Inleiding / 61
- 5.2 Rechtsmiddelen pleegouders / 61
- 5.3 De bijzondere curator / 64
- 5.4 Wijzigingen rechtspositie / 67
- 5.5 Rechtspositie pleegouders na invoering wetsvoorstel / 68

6

**Pleegoudervoogdij / 73**

- 6.1 Inleiding / 73
- 6.2 De pleegoudervoogdijregeling / 76
- 6.3 Inhoudelijke afweging / 77
- 6.4 Juridische procedure / 79
- 6.5 Voor- en nadelen / 80

7

**Overplaatsing / 83**

- 7.1 Inleiding / 83
- 7.2 Terugplaatsing naar ouders / 85
- 7.3 Van hulpverleningsvariant naar opvoedingsvariant / 86
- 7.4 Voortijdig afgebroken plaatsing / 87
- 7.5 Voorkomen van afbreking / 90
- 7.6 Juridische mogelijkheden en onmogelijkheden / 97
- 7.7 Pedagogische aandachtspunten bij overplaatsing / 102

8

**Bezoekregeling / 109**

- 8.1 Inleiding / 109
- 8.2 Loyaliteit / 111
- 8.3 Juridische mogelijkheden en beperkingen / 114
- 8.4 Pedagogische aandachtspunten bij bezoeken / 123

VIII

9

**Begeleiding / 129**

- 9.1 Inleiding / 129
- 9.2 Zorgteam / 130
- 9.3 Gemeenschappelijkheid / 134
- 9.4 Veiligheid / 138

10

**Juridische termen en middelen / 147**

- 10.1 Inleiding / 147
- 10.2 Mediation / 147
- 10.3 Verzoekschrift / 148
- 10.4 Bestuursrecht / 149
- 10.5 Beroep bij OTS / 153
- 10.6 Schriftelijke aanwijzing / 154
- 10.7 Blokkaderecht / 154
- 10.8 Hoger Beroep / 155
- 10.9 Belanghebbenden / 155
- 10.10 Aanwezigen bij zitting / 156

**Literatuurlijst / 159**

**Trefwoordenregister / 169**

## INLEIDING

Over pleegkinderen worden dagelijks 'levensbeslissingen' genomen. Beslissingen over de verblijfplaats, die ingrijpen in het (verdere) leven van het pleegkind. Kenmerkend voor een pleegkind is immers dat het uit huis is geplaatst: het wordt niet (meer) door de eigen ouders opgevoed. Voor korte of lange tijd niet bij de eigen ouders kunnen wonen, heeft ingrijpende gevolgen voor de ontwikkeling van een kind. Ook is bekend dat hoe vaker een (pleeg)kind van verblijfplaats wisselt, hoe kleiner het vertrouwen in zichzelf en de ander wordt en hoe groter het risico is op gedragsproblemen. De houding van de ouders ten opzichte van het verblijf van het kind in het pleeggezin en de onderlinge verstandhouding tussen de ouders en de pleegouders spelen hierbij een belangrijke rol.

Elke pleeggezinplaatsing vraagt om een 'juridische legitimatie': instemming van de ouder(s) met gezag met de pleeggezinplaatsing (vrijwillig kader) of een kindbeschermingsmaatregel, te weten uithuisplaatsing in het kader van de ondertoezichtstelling of een voogdijmaatregel (gedwongen kader). In het geval van een kindbeschermingsmaatregel is de juridische zeggenschap van de ouders over het kind beperkt of zelfs beëindigd: de ouders zijn – in elk geval tijdelijk – het recht kwijt om het kind zelf op te voeden en te verzorgen. Omdat de beslissing over het voortduren dan wel beëindigen van de pleeggezinplaatsing bepalend is voor het verdere leven van het kind, kan en mag deze niet lichtvaardig worden genomen. Een dergelijke beslissing vraagt om een zorgvuldige afweging, een gedegen pedagogische en juridische onderbouwing.

Gehechtheid, bestaanszekerheid en loyaliteit zijn pedagogische begrippen die in deze Gids niet mogen ontbreken. Gehechtheid zegt alles over het vertrouwen van een kind in zichzelf en in anderen. Het groeiende inzicht dat hechting geen statisch begrip is en dat correctieve gehechtheidservaringen mogelijk zijn, is positief voor de pleegzorg. Zekerheid over de duur en voortzetting van een verblijf leidt tot bestaanszekerheid voor een kind. Loyaliteit aan biologische ouders is een gegeven, maar blijkt goed te verenigen met de band die met pleegouders ontstaat. Het trauma van de overplaatsing en de spanning rondom een bezoekenregeling komen uiteraard ook aan bod. Met betrekking tot alle pedagogische dilemma's geldt dat een goede samenwerking tussen alle betrokkenen in een zorgteam bijdraagt aan een evenwichtige ontwikkeling van het pleegkind.

Vanuit de wetgeving is er gelukkig steeds meer aandacht voor inzichten vanuit de pedagogiek en hiermee voor de noodzaak van juridisch 'maatwerk' als het om (pleeg)kinderen gaat. Tekenend voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel dat op dit moment aanhangig is: het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen (32 015), dat naar verwachting op 1 januari 2013 in werking zal treden. De kernpunten van dit wetsvoorstel zijn:

- het belang van het kind is de eerste overweging: continuïteit in de opvoeding moet zo veel mogelijk worden betrokken in de kindbeschermingsmaatregelen;
- meer effectieve en efficiënte jeugdbescherming: op tijd de juiste kindbeschermingsmaatregel door goede samenwerking tussen de ketenpartners;
- meer mogelijkheden voor Bureau Jeugdzorg tot gezagsbeperking van de ouders en gegevensuitwisseling;
- een actievere rol voor de kinderrechter: iedere beëindiging van de machtiging tot uithuisplaatsing die langer dan een jaar heeft geduurd wordt beoordeeld, beoordeling van geschillen in de uitvoering van de ondertoezichtstelling en het opnemen van concrete bedreigingen in de uitspraak (beschikking) van de ondertoezichtstelling.

Ook is er in het wetsvoorstel aandacht voor participatie van het (pleeg)kind als het gaat om verzoeken die worden gedaan aan de kinderrechter.

Vanuit de wetgever is er tevens oog voor de noodzaak tot verbetering van de rechtspositie van pleegouders. Er is nog een wetsvoorstel aanhangig: Verbetering positie pleegouders (32 529), dat naar verwachting op 1 juli 2012 in werking zal treden. Pleegouders krijgen daarin meer zeggenschap door het recht op medezeggenschap in pleegouderraden, pleegouders krijgen recht op meer informatie over het pleegkind en diens ouders en het wordt mogelijk om de pleegvergoeding te behouden in geval van gezamenlijke voogdijuitoefening door pleegouders.

Van belang is dat aan een beslissing de juiste maatregel ten grondslag ligt: de feitelijke en de juridische situatie moeten zo veel mogelijk overeenkomen. Duurzaamheid en stabiliteit, kernbegrippen voor een positieve ontwikkeling van een kind, worden bevorderd door het verbinden van het pedagogisch kader met het juridisch kader. In onze ogen is het voor zowel het kind als de ouders en de pleegouders wenselijk om te streven naar een zo natuurlijk mogelijke situatie, waarin de bemoeienis van instanties niet langer nodig is. Een van de voorwaarden hiervoor is overeenstemming tussen de ouders, pleegouders en hulpverleners over de te varen koers voor het pleegkind.

In deze Gids hebben wij zowel de juridische als de pedagogische invalshoek van dagelijks terugkerende thema's in de pleegzorg beschreven. We hebben hierbij zo veel mogelijk gebruikgemaakt van voorbeelden uit de praktijk. Al schrijvend werd



*Inleiding*

---

ons idee dat 'het pedagogische' niet zonder 'het juridische' kan en andersom, meer en meer bevestigd. In toegankelijke taal geven wij juridische en pedagogische handvatten voor eenieder die met pleegzorg te maken heeft. We zijn er ons hierbij van bewust dat dit boek niet alle antwoorden geeft; pleegzorg is complex en antwoorden zijn afhankelijk van casuïstiek.

Wij hopen met deze Gids de praktijk te motiveren tot een 'pedagogisch en juridisch harmoniemodel', *juist* vanuit het besef hoe complex pleegzorg kan zijn.

April 2012

Petra Bastiaensen & Mariska Kramer

Deel I

## Algemene uitgangspunten

In het eerste deel van deze Kleine Gids wordt de ontwikkeling van de pleegzorg in Nederland beschreven. In hoofdstuk 1 ligt hierbij de focus op pleegzorg als hulpverleningsvorm en de pedagogische aspecten. In hoofdstuk 2 wordt de ontwikkeling van de pleegzorg vanuit juridisch oogpunt beschreven.

# Pedagogisch perspectief

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de pleegzorg en de huidige situatie in Nederland vanuit pedagogisch en hulpverleningsoogpunt beschreven. Tevens komen enkele belangrijke knelpunten aan bod.

## 1.1 Ontwikkeling pleegzorg in Nederland

### 1.1.1 *Wezen- en vondelingenopvang*

Pleegzorg vindt zijn oorsprong in de wezen- en vondelingenzorg. Van oudsher worden wezen en vondelingen uitbesteed aan gezinnen. Deze gezinsverpleging betreft vooral familie, buren en bekenden en is een sociale verplichting. In de zestiende eeuw worden de eerste tehuizen opgericht en worden wezen ook in deze 'gestichten' geplaatst. Veel weeshuizen hebben nauwe banden met kloosters. De keuzemogelijkheid tussen gezinnen en inrichtingen vormt de aanleiding voor een discussie die tot op de dag van vandaag bij vlagen wordt gevoerd: internaat of pleeggezin?

In de zestiende en zeventiende eeuw wordt de keuze echter niet op inhoudelijke gronden gemaakt: pleeggezinplaatsingen komen louter voort uit plaatsgebrek in de inrichtingen. In de achttiende en negentiende eeuw wordt het gezinsleven meer geïdealiseerd en gaat men vaker over tot plaatsing in pleeggezinnen. Voorstanders zien dit als een natuurlijke, vanzelfsprekende vorm van opvang in tegenstelling tot de gekunstelde vorm in tehuizen. Tegenstanders vinden dat pleeggezinplaatsingen het karakter blijven dragen van een 'zo goedkoop mogelijke uitbesteding van kinderen' en 'een goedkope arbeidskracht voor het pleeggezin'.<sup>1</sup>

### 1.1.2 *Kinderbescherming*

De wortels van de pleegzorg als hulpvorm liggen op het terrein van de kindbescherming en de gezinsvoogdij. Behalve de traditionele 'wezenzorg' gaat men vanaf begin 1900 aandacht besteden aan verwaarloosde en mishandelde kinderen.

---

<sup>1</sup> Kruithof, Mous en Veerman 1981.

Pleeggezinplaatsingen hebben in de eerste helft van de twintigste eeuw in hoofdzaak een justitieel en permanent karakter.

Eenzijds ontstaat er, op grond van de groeiende overtuiging dat gezinnen beter dan tehuizen tegemoet kunnen komen aan de basisbehoeften van jeugdigen (overzichtelijkheid, persoonlijke aandacht, genegenheid, continuïteit, stabiliteit), een voorzichtige voorkeur voor pleeggezinnen. Anderzijds heeft de pleegzorg een gebrekkig imago: pleegkinderen worden vaak slecht behandeld en pleegouders hebben dubieuze motieven voor het pleegouderschap. De eisen die aan pleegouders worden gesteld, komen niet boven de 'bed-bad-broodformule' uit en van pleegouders wordt niet anders verwacht dan dat ze gewoon ouder zijn.<sup>2</sup> In 1950 wordt de Nederlandse Vereniging voor Pleeggezinnen opgericht met als doel ondersteuning, advisering en belangenbehartiging van pleeggezinnen.

Voor zover er al maatschappelijk werkers betrokken zijn bij de pleegzorg, zijn dit vooral mannelijke juristen en hun kennis betreft met name sociale wetgeving en kinderrecht. Van voorbereiding en begeleiding is nauwelijks sprake en pedagogische begrippen spelen geen enkele rol.

### 1.1.3 *Andere pleegzorgvormen*

In de jaren zeventig komt de hulpverlening op vrijwillige basis en daarmee ook de 'vrijwillige' pleegzorg tot stand. De Centrales voor Pleeggezinnen worden opgericht, met als taak de werving, selectie en voorbereiding van aspirant-pleegouders. Nieuwe vormen van pleegzorg ontstaan, zoals crisisopvang, kortverblijfplaatsingen en weekend-vakantieopvang. Het accent komt op het thuismilieu te liggen, waardoor de pleegzorg zich ontwikkelt van 'permanent vervangend perspectiefbiedend opvoedingsmilieu' naar 'tijdelijk aanvullend perspectiefzoekend opvoedingsmilieu'.

In de jaren tachtig legt de overheid steeds meer een expliciete voorkeur voor pleegzorg aan de dag. Naast de reeds genoemde pedagogische motieven (tegenkomen aan de basisbehoeften van het kind) spelen economische motieven een rol. Een pleeggezinplaatsing kost een vijfde van wat een internaatsplaatsing kost. Met andere woorden: het is beter voor het kind en het kost minder.

In de tweede helft van de twintigste eeuw is er geleidelijk sprake van professionalisering en specialisatie in de jeugdhulpverlening en ontstaat de pleegzorg als hulpverleningsvorm.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Kruithof, Noordman en De Rooy 1982.

<sup>3</sup> Tilanus 1999.

### 1.2.2 Pleegzorgaanbieder

Pleegzorg is in Nederland regionaal georganiseerd. Vanaf circa 2000 wordt pleegzorg aangeboden door multifunctionele zorgaanbieders. Naast de 28 regionale pleegzorgaanbieders zijn er vier gespecialiseerde, landelijk werkende pleegzorgorganisaties.

Iedere zorgaanbieder:

- is verantwoordelijk voor de opvang van kinderen bij pleegouders;
- biedt verschillende vormen van opvang, zoals weekendopvang, vakantieopvang, dagopvang, crisisopvang en opvang voor korte of voor langere duur;
- geeft voorlichting op scholen en aan pleegkinderen, pleegouders en ouders;
- werft nieuwe pleegouders en bereidt hen voor op het pleegouderschap;
- ondersteunt en begeleidt pleegouders en hun kinderen, pleegkinderen en ouders.

#### **PLEEGZORG NEDERLAND**

Pleegzorg Nederland is onderdeel van Jeugdzorg Nederland, de brancheorganisatie voor jeugdzorg. Binnen de organisatie richt Pleegzorg Nederland zich op de profilering van pleegzorg. Pleegzorg Nederland is een samenwerkingsverband van de 28 (regionale) pleegzorgaanbieders.

De pleegzorgaanbieder stelt het hulpverleningsplan op en bewaakt en realiseert samen met de pleegouders, de ouders, de medewerker van Bureau Jeugdzorg en andere betrokkenen de vooraf gestelde hulpdoelen. Daarnaast is er begeleiding bij het treffen van regelingen rondom financiën, onderwijs en medische zaken.

De twee belangrijkste taken van de pleegzorgbegeleider zijn:

1. de organisatie van de pleegzorgplaatsing, zoals: de toepassing van wettelijke regelingen, contact met de biologische ouders, terugkeer naar huis of andere veranderingen in zorg;
2. de begeleiding van pleegouders, biologische ouders en pleegkinderen en het adviseren van Bureau Jeugdzorg.

Het aantal kinderen dat gebruikmaakt van pleegzorg is verdubbeld in de periode tussen 2000 en 2010.<sup>5</sup> Naast een verkorting van de hulpduur, groeit het aantal pleegzorgplaatsingen bij vrienden en bekenden, ook wel netwerkpleegzorg genoemd (zie paragraaf 3.7). Er worden steeds meer verschillende vormen van pleegzorg ontwikkeld met als doel het aanbod nauwkeurig af te stemmen op de

<sup>5</sup> Factsheet Pleegzorg 2010, 2011.