

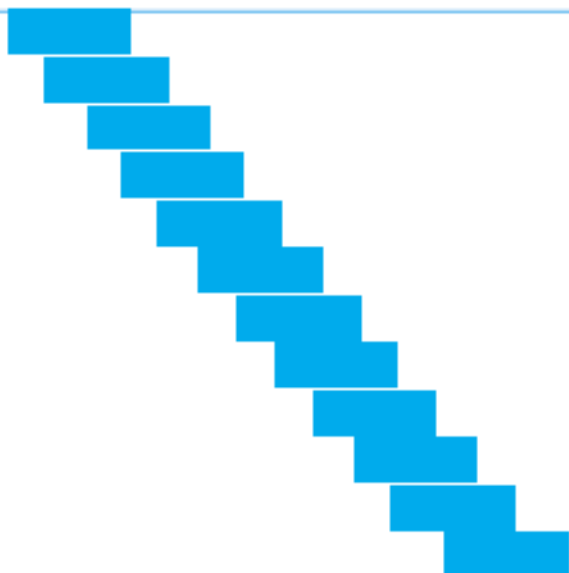


Handreiking complexe zorg

Handreiking van de Kinderombudsman met uitgangspunten voor de zorg voor kinderen met complexe problematiek en een complexe zorgvraag.

Datum: 18 februari 2016

Nummer: KOM007/2016



Aanleiding

De Kinderombudsman krijgt regelmatig zaken voorgelegd die gaan over kinderen met een complexe problematiek en daardoor een complexe zorgvraag: zorg die vaak niet direct voorhanden is en moet worden samengesteld en gecreëerd. Ouders en instanties moeten daar voor zorgen, maar komen er vaak niet uit om tal van redenen. Het gaat telkens om schrijnende situaties, waarin ouders al jaren zoeken naar de juiste zorg en vooral ook: naar de juiste instantie die hen daarbij wil helpen. Het kastje en de muur is zo vaak op deze gezinnen van toepassing. Je zou er moedeloos van worden. De veerkracht en het doorzettingsvermogen dat deze families vaak zo lang ten toon spreiden is bewonderenswaardig. Maar families kunnen niet alles en als passende zorg uitblijft, kan dat desastreuze gevolgen hebben. De Kinderombudsman heeft met ontzetting kennisgenomen van dieptepunten zoals soms (ernstige) strafbare feiten. Zo vloog een jongere, die na jaren nog steeds thuis woonde in afwachting van een passende plek, zijn zus aan. Ze deed geen aangifte, "omdat het haar broertje toch niet zou helpen aan de juiste zorg". In een ander geval ging een jongere, inmiddels net meerderjarig, zodanig door het lint dat zij door de rechter veroordeeld werd tot een gevangenisstraf vanwege het gebruik van ernstig geweld: ze eindigde in de cel in plaats van in de zorg¹. Dat het zo ver moet komen.

De Kinderombudsman is sinds 2013 bezig om meer zicht te krijgen op deze casuïstiek en op de vraag: kan dit niet anders? Ja, bleek uit gesprekken met ouders, professionals en tijdens een expertmeeting in september 2014. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft toegezegd zich verder in te zetten op het verbeteren van de zorg voor deze kinderen en het beter borgen daarvan. Een eerste aanzet daartoe werd ook al gegeven in de brief van 29 augustus 2014 van de staatssecretaris van het ministerie van VWS de heer Van Rijn aan de Tweede Kamer over Passend zorgaanbod voor mensen met complexe zorgvragen.

De Kinderombudsman heeft hiervan met instemming kennis genomen. Tegelijk ziet hij dat de weg naar een oplossing nog lang en zeker niet eenduidig is. Daarom heeft hij op basis van de informatie en kennis die hij opdeed uit de casuïstiek die ouders hem voorlegden, gesprekken met professionals en de expertmeeting een aantal uitgangspunten geformuleerd die hij wil meegeven aan het ministerie van VWS én de professionals waarmee het ministerie nu de handschoen moet oppakken. De Kinderombudsman zal dit proces nauwlettend blijven volgen en hoopt dat er uiteindelijk voor alle kinderen, ongeacht (de complexiteit van) hun zorgvraag, de juiste en passende zorg gerealiseerd kan worden.

De Kinderombudsman bedankt ouders en professionals die hun ervaringen met hem hebben willen delen. Hij wenst de kinderen toe dat de ouders en professionals – met deze handreiking – zo snel mogelijk de belemmeringen kunnen wegnemen die nu aan goede zorg in de weg staan.

¹ Vanwege de privacy van de betrokken jongeren is de casus geanonimiseerd en aangepast om elke mogelijke herleiding te voorkomen.

Verdrag inzake de Rechten van het Kind

De uitgangspunten die de Kinderombudsman hieronder formuleert, vloeien voort uit de rechten en plichten die zijn opgenomen in het Verdrag van de Rechten van het Kind, in het bijzonder in de artikelen 3, 6 en 24.

Uit dit verdrag vloeit voort dat kinderen recht hebben op bescherming en passende zorg, het recht op ontwikkeling en het recht op de grootst mogelijke mate van gezondheid. Hoe complex de situatie is ook, van de volwassenen om het kind heen (ouders en professionals) mag worden verwacht dat zij die zorg organiseren.

Ouders zijn de eerste die verantwoordelijk zijn voor hun kinderen, maar kunnen dat – zeker bij deze problematiek – niet alleen. De Staat is dan ook gehouden er voor te zorgen dat er een passend aanbod is om kinderen met (gedrags-, ontwikkelings- of andere) problemen te helpen en om ouders te ondersteunen bij de zorg voor hun kind met problemen en een zorgvraag.

Het uitgangspunt is dat deze hulp en ondersteuning in een vrijwillige kader plaatsvindt, zodat ouders hun verantwoordelijkheden ten volle kunnen nemen, maar als het niet anders kan, dan in een (meer) gedwongen kader. Een uithuisplaatsing dient daarbij als ultimatum remedium te gelden: namelijk alleen als dit noodzakelijk is in het belang van het kind. Als het daartoe komt, heeft het kind recht op regelmatig contact met zijn ouder(s) tenzij dit niet in het belang is van het kind en heeft het kind recht op bijzondere bescherming en bijstand.

Bij dit alles geldt dat de belangen van het kind telkens de eerste overweging horen te zijn en – indien er sprake is van conflicterende belangen – in de regel ook te prevaleren. Systematisch moet bij iedere beslissing die het kind raakt de belangen van het kind, zoals het recht op ontwikkeling, gezondheidszorg en bescherming, worden afgewogen. Dit geldt voor ouders, voor beleidsmakers en zeker ook voor de professionals die moeten beslissen op welke manier zorg georganiseerd kan worden.

De integrale tekst van de relevante bepalingen alsmede verwijzingen naar andere bronnen zijn opgenomen in de bijlage.

Uitgangspunten

Op basis van het IVRK en de bevindingen van de Kinderombudsman, geeft hij de volgende uitgangspunten mee. Deze kunnen een handleiding bieden bij het verder in kaart brengen en vorm geven van passende zorg voor ieder kind. Daarmee wil de Kinderombudsman niet zeggen dat als deze uitgangspunten worden gevolgd, er nooit meer een kind zal zijn dat tussen de wal en het schip zal dreigen te vallen, maar wel dat als dat dreigt te gebeuren, dat we dat dan tijdig kunnen voorkomen.

De Kinderombudsman formuleert de volgende uitgangspunten:

1. Het kind en diens behoefte staan centraal, niet het aanbod

Op basis van de zorgbehoefte van het kind en de mogelijkheden van de ouders wordt *passende zorg georganiseerd*. Zo mogelijk kan uiteraard gebruik gemaakt worden van reeds bestaande programma's, maar waar deze niet adequaat zijn voor het betreffende kind, mag het aanbod niet leidend zijn voor de vraag welke zorg een kind krijgt.

2. In- en uitplaatsen, flexibel en naar gelang de behoefte van kind en ouder

Waar mogelijk en gewenst, blijven kinderen thuis wonen en wordt flexibel gezocht naar de juiste zorg in en rond het huis die daarbij aansluit. Mogelijkheden om het kind tijdelijk elders te plaatsen zijn daarbij essentieel, evenals gefaseerde en geleidelijke overgang naar uithuisplaatsing als dat stadium wordt bereikt. Ouders worden erkend als ervaringsdeskundigen, professionals worden erkend als hulpverleners; in samenspraak wordt de zorg vorm gegeven, waarbij ouders de regie houden als eindverantwoordelijke voor hun kind en kinderen waar mogelijk betrokken en geïnformeerd worden over besluiten en wat er gaat gebeuren.

3. Eén opgroeiplek voor een kind

Verhuizingen van kinderen van instelling naar instelling worden tot het minimum beperkt: het kind groeit in principe op op één plek en daar wordt de zorg omheen georganiseerd. Als de instelling de zorg – al dan niet tijdelijk – niet meer volledig kan bieden, wordt adequate zorg ingevlogen, in plaats van het kind uitgevlogen.

4. Maatwerk via creativiteit binnen bestaande wetgeving en experimenteerruimte

Wetgeving en schotten tussen financieringsstromen zullen blijven bestaan, maar binnen die kaders is vaak veel mogelijk mits telkens wordt gezocht naar een creatieve oplossing voor passende zorg. Er moet daarbij door beleidsmakers en professionals gekeken worden naar de mogelijkheid van een experimenteerruimte of de benodigde toestemming om buiten de kaders een oplossing een realiseren. Waar financieringsstromen of wet en beleid *passende* zorg toch in de weg staan, moeten oplossingen komen. Dit kan nodig zijn op

rijksniveau, maar ook doordat zorgaanbieders en zorgverzekeraars meer ruimte bieden waar nodig.

5. Regionale samenwerking en doorzettingsmacht: niemand de deur uit voor er een oplossing is

Kinderen mogen niet doorgeschoven worden van instantie naar instantie, van instelling naar instelling: voor ieder kind komt er een *passende* oplossing via een regionale samenwerking. Voor het geval in onderling overleg het niet mogelijk blijkt om tot oplossingen te komen, moet regionaal een persoon of instantie met doorzettingsmacht worden aangewezen, die in complexe zaken buiten de kaders en los van belangen anders dan die van het kind:

1. kan vaststellen wat de best passende zorg en behandeling voor een kind is (eventueel in samenspraak met het CCE en de ouders),
2. kan bepalen welke zorgaanbieder die zorg moet leveren (al dan niet in samenwerking met andere instanties) en
3. er op toe ziet dat deze zorgaanbieder daar ook daadwerkelijk uitvoering aan geeft en blijft geven.

6. Toegankelijke informatie voor ouders en kinderen

Voor ouders moet duidelijk zijn welke wegen zij kunnen bewandelen, welke mogelijkheden er zijn, regionaal en landelijk, en bij wie zij advies kunnen inwinnen via een laagdrempelig informatiepunt. Een diagnose moet geen voorwaarde zijn voor toegang tot deze informatie.

7. Kennisdeling en samenwerking ter bevordering van de juiste zorg

Kennis bij instellingen en andere zorgverleners over het verzorgen van passende zorg wordt gedeeld, zodat zoveel mogelijk kinderen daarvan kunnen profiteren. Instellingen en instanties moeten van elkaar weten wie wat kan en werken waar nodig samen om de zorg rond een kind te organiseren.

De Kinderombudsman

M.L.M. Dullaert

Bijlage: Kinderrechtelijk kader

Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Artikel 3

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het

kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Artikel 5

De Staten die partij zijn, eerbiedigen de verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de ouders of, indien van toepassing, van de leden van de familie in ruimere zin of de gemeenschap al naar gelang het plaatselijk gebruik, van wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, voor het voorzien in passende leiding en begeleiding bij de uitoefening door het kind van de in dit Verdrag erkende rechten, op een wijze die verenigbaar is met de zich ontwikkelende vermogens van het kind.

Artikel 6

1. De Staten die partij zijn, erkennen dat ieder kind het inherente recht op leven heeft.

2. De Staten die partij zijn, waarborgen in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden tot overleven en de ontwikkeling van het kind.

Artikel 9

1. De Staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn of haar ouders tegen hun wil, tenzij de bevoegde autoriteiten, onder voorbehoud van de mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in overeenstemming met het toepasselijke recht en de toepasselijke procedures, beslissen dat deze scheiding noodzakelijk is in het belang van het kind. Een dergelijke beslissing kan noodzakelijk zijn in een bepaald geval, zoals wanneer er sprake is van misbruik of verwaarlozing van het kind door de ouders, of wanneer de ouders gescheiden leven en er een beslissing moet worden genomen ten aanzien van de verblijfplaats van het kind.

2. In procedures ingevolge het eerste lid van dit artikel dienen alle betrokken partijen de gelegenheid te krijgen aan de procedures deel te nemen en hun standpunten naar voren te brengen.

3. De Staten die partij zijn, eerbiedigen het recht van het kind dat van een ouder of beide ouders is gescheiden, op regelmatige basis persoonlijke betrekkingen en rechtstreeks contact met beide ouders te onderhouden, tenzij dit in strijd is met het belang van het kind.

4. Indien een dergelijke scheiding voortvloeit uit een maatregel genomen door een Staat die partij is, zoals de inhechtenisneming, gevangenneming, verbanning, deportatie, of uit een maatregel het overlijden ten gevolge hebbend (met inbegrip van overlijden, door welke oorzaak ook, terwijl de betrokkene door de Staat in bewaring wordt gehouden) van één ouder of beide ouders of van het kind, verstrekt die Staat, op verzoek, aan de ouders, aan het kind of, indien van toepassing, aan een ander familielid van het kind de noodzakelijke inlichtingen over waar het afwezige lid van het gezin zich bevindt of waar de afwezige leden van het gezin zich bevinden, tenzij het verstrekken van die inlichtingen het welzijn van het kind zou schaden. De Staten die partij zijn, waarborgen voorts dat het indienen van een dergelijk verzoek op zich geen nadelige gevolgen heeft voor de betrokkene(n).

Artikel 18

1. De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.

2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.

Artikel 20

1. Een kind dat tijdelijk of blijvend het verblijf in het gezin waartoe het behoort, moet missen, of dat men in zijn of haar belang niet kan toestaan in het gezin te blijven, heeft het recht op bijzondere bescherming en bijstand van staatswege.

2. De Staten die partij zijn, waarborgen, in overeenstemming met hun nationale recht, een andere vorm van zorg voor dat kind.

3. Deze zorg kan, onder andere, plaatsing in een pleeggezin omvatten, kafalah volgens het Islamitische recht, adoptie, of, indien noodzakelijk, plaatsing in geschikte instellingen voor kinderopvang. Bij het overwegen van oplossingen wordt op passende wijze rekening gehouden met de wenselijkheid van continuïteit in de opvoeding van het kind en met de etnische, godsdienstige en culturele achtergrond van het kind en met zijn of haar achtergrond wat betreft de taal.

Artikel 24

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op het genot van de grootst mogelijke mate van gezondheid en op voorzieningen voor de behandeling van ziekte en het herstel van gezondheid. De Staten die partij zijn, streven ernaar te waarborgen dat geen enkel kind zijn of haar recht op toegang tot deze voorzieningen voor gezondheidszorg wordt onthouden.
2. De Staten die partij zijn, streven de volledige verwezenlijking van dit recht begeleiding voor ouders, en voorzieningen voor en voorlichting over gezinsplanning te ontwikkelen.
3. De Staten die partij zijn, nemen alle doeltreffende en passende maatregelen teneinde traditionele gebruiken die schadelijk zijn voor de gezondheid van kinderen af te schaffen.
4. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe internationale samenwerking te bevorderen en aan te moedigen teneinde geleidelijk de algehele verwezenlijking van het in dit artikel erkende recht te bewerkstelligen. Wat dit betreft wordt in het bijzonder rekening gehouden met de behoeften van ontwikkelingslanden.

Memorie van Toelichting Goedkeuringswet Verdrag inzake de Rechten van het Kind 1992, Vergaderjaar 1992-1993, 22 855 (R1451), nr. 3

Het is met de doelstelling van het verdrag in overeenstemming te achten dat, in geval van conflict van belangen, het belang van het kind als regel de doorslag behoort te geven.

General Comment no. 5 (2003) on the Convention of the Rights of the Child

12: (...) Every legislative, administrative and judicial body or institution is required to apply the best interest principle by systematically considering how children's rights and interests are or will be affected by a decision and action.