



de Kinderombudsman.
wij laten van je horen

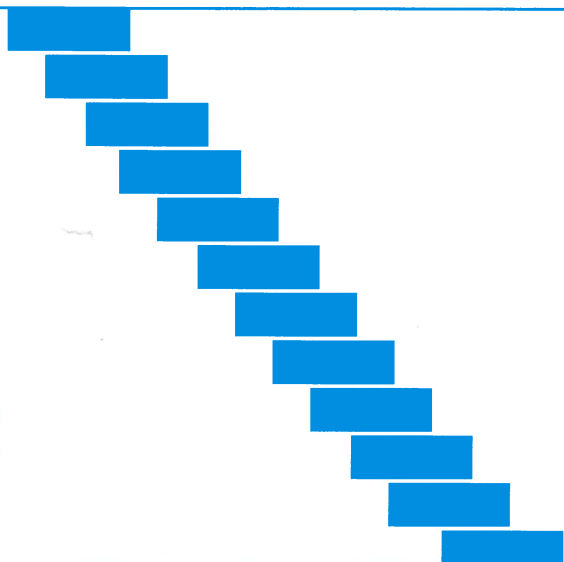


Rapport Baby Guusje

Rapport naar aanleiding van een individuele klacht en verschillende signalen over een hiaat in de mogelijkheden voor hulpverlening aan kinderen met ouders met een verstandelijke beperking.

Datum: 5 juni 2014

Nummer: KOM005/2014



Kinderen hebben rechten. Deze zijn onder meer vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind. De rechten gelden voor iedereen onder de 18 jaar. De Kinderombudsman controleert of de overheid de kinderrechten in Nederland naleeft. Hij doet dit ook bij organisaties in het onderwijs, de kinderopvang, de jeugdzorg en de gezondheidszorg. De Kinderombudsman heeft verschillende taken.

Onderzoek

De Kinderombudsman doet onderzoek naar onderwerpen die te maken hebben met schending van de kinderrechten. Hij kan ook een onderzoek beginnen naar aanleiding van klachten die binnenkomen over individuele gevallen.

Advies

Op basis van signalen en onderzoeken adviseert hij - gevraagd en ongevraagd - het parlement en verschillende instanties. Hij probeert structurele oplossingen te vinden voor problemen die met de rechten van kinderen te maken hebben.

Bewustwording kinderrechten

Het is belangrijk dat iedereen weet dat er kinderrechten zijn en wat deze inhouden. Dus zowel de kinderen en jongeren zelf, als hun ouders, scholen, de overheid en instanties. Daarom maakt de Kinderombudsman volwassenen, kinderen en jongeren bewust van de kinderrechten.

Meer informatie, rapporten en adviezen zijn te vinden op www.dekinderombudsman.nl



de Kinderombudsman

Postbus 93122

2500 AC DEN HAAG

T 0800-8765432

info@dekinderombudsman.nl

www.dekinderombudsman.nl

Inleiding en samenvatting

Ieder kind verdient een veilige plek om op te groeien en zich te ontwikkelen. Bij kinderen met ouders met een verstandelijke beperking is het niet altijd duidelijk of de ouders in staat zijn om die te bieden. Er moet in kaart worden gebracht of zij dat (op termijn) kunnen en eventueel met welke ondersteuning. In de praktijk blijken evenwel nauwelijks programma's te bestaan die dergelijke ondersteuning of onderzoek aanbieden en voor zover ze wel bestaan, is de bekostiging daarvan niet (goed) geregeld. De kinderen en de betrokken gezinsvoogdij-instellingen komen dan in een situatie van (financiële) onzekerheden terecht en dan wordt vaak toch gekozen voor het uithuisplaatsen van het kind, soms zelfs direct na de geboorte. In dat geval is er dus geen kans voor kind om bij zijn of haar ouders op te groeien, geen kans voor de ouders om te laten zien dat zij wel degelijk goede ouders kunnen zijn.

Dit rapport vertelt het verhaal van baby Guusje¹. Haar verhaal was de aanleiding voor het en openen van een onderzoek. Maar bij de Kinderombudsman kwamen ook verschillende andere verhalen binnen van kinderen die in soortgelijke situaties terecht komen. Gezinsvoogdij-instellingen en AWBZ-instellingen die ouders met een verstandelijke beperking begeleiding of onderdak bieden worden veelvuldig met dit soort schrijnende situaties geconfronteerd. Het rapport vertelt ook het verhaal van deze instanties die iedere keer opnieuw een moeizame weg moeten bewandelen om ondersteuning en financiering daarvoor rond te krijgen. Zij zijn unaniem in hun wens dat dit anders zou moeten. En het rapport vertelt het verhaal van een overheid die voor deze situaties geen duidelijke route aanwijst of oplossingen biedt.

De Kinderombudsman is van oordeel dat door deze praktijk het recht van kinderen om op te groeien bij hun ouders en in beginsel door hen te worden opgevoed, eventueel met ondersteuning vanuit de overheid, te kort is en wordt gedaan. De Kinderombudsman doet daarom een aantal aanbevelingen, zowel voor het jaar 2014 in afwachting van de transitie van jeugdzorg en de zorg die nu nog onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) valt, als vanaf 1 januari 2015 na de transities.

Opzet onderzoek

De centrale vraag in het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Worden de rechten van kinderen, in het bijzonder hun recht om bij hun ouders op te groeien en op passende maatregelen en steun vanuit de overheid als de ouders de opvoeding niet alleen aan kunnen, voldoende geborgd voor kinderen zoals Guusje?

¹ Dit is een gefingeerde naam.

In het navolgende zullen eerst kort de klacht inzake baby Guusje en de andere signalen worden weergegeven die aanleiding waren om onderzoek te openen. Daarna volgen de bevindingen van het onderzoek: een korte schets van de kern van het probleem volgens de klachten, signalen en het veld en het standpunt van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op vragen vanuit de Kinderombudsman. Vervolgens worden de bevindingen beoordeeld in het licht van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Tot slot worden aanbevelingen gedaan over wat de oplossing zou kunnen zijn, zowel voor 2014 in afwachting van de transitie, als vanaf 1 januari 2015 na de transitie.

Individuele klacht en signalen

Baby Guusje

In de zomer van 2012 wendde de gezinsvoogd van Guusje zich tot de Kinderombudsman. Kort gezegd vroeg zij om hulp omdat Guusje en haar ouders in een particuliere instelling verbleven waar de ouders begeleid en geobserveerd werden als ouders. De ouders waren licht verstandelijk beperkt. De kosten voor de begeleiding en observatie konden niet gedekt worden uit de Persoonsgebonden budgetten (PGB) van de ouders en een andere bekostiging was er niet. De gezinsvoogdij-instelling had enige tijd de extra kosten gedragen en nu deed de gemeente dat, maar die bijdrage dreigde te eindigen, terwijl de plaatsing nog niet voorbij was. De gezinsvoogdij-instelling wist niet hoe de plek dan bekostigd moest worden, terwijl de plaatsing wel in het belang van Guusje was.

Die zomer heeft op initiatief van de Kinderombudsman een rondetafelgesprek plaatsgevonden over de situatie van Guusje. Hierbij waren aanwezig vertegenwoordigers van de gezinsvoogdij-instelling, het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ), de instelling die de ouders begeleidde, de gemeente waar de ouders voorheen woonden en het ministerie van VWS. Het gesprek leidde uiteindelijk dankzij de welwillendheid en betrokkenheid van de gemeente tot een stappenplan waarbij toegewerkt zou gaan worden naar zelfstandig wonen van de ouders met baby Guusje. Zij zouden dan begeleiding krijgen vanuit één instantie die zou werken vanuit de AWBZ-indicatie en als een soort onderaannemer ook voor de gezinsvoogdij-instelling. Vanaf dan zou de financiering duidelijk en geregeld zijn. De gemeente zegde toe het financiële tekort te dragen zolang het gezin nog in de instelling woonde.

De situatie van baby Guusje is exemplarisch. Nadien is nog een aantal van dit soort situaties bij de Kinderombudsman gemeld. Navraag wees verder uit dat in 2013 zich in ieder geval al zeven vergelijkbare situaties voordeden in de regio waarin de zaak van baby Guusje speelde.

De volledige casus Guusje

Guusje is geboren in 2011. Allebei haar ouders hebben een verstandelijke beperking. De ouders woonden zelfstandig, maar kregen zorg en ondersteuning op basis van de AWBZ. Het was de vraag of zij na de geboorte van Guusje de zorg voor hun dochter aan konden. De gezinsvoogdij-instelling zag echter geen (financiële) mogelijkheid om in ondersteuning of onderzoek te voorzien en wilde overgaan tot uithuisplaatsing van de baby direct na de geboorte. De ouders hebben zich hier hevig tegen verzet en wilden de kans om te laten zien dat zij de verzorging van de baby wel aankonden. De gezinsvoogdij-instelling heeft hen die kans uiteindelijk gegeven en liep daarmee 'een moeras van onzekerheden in': geen zekerheid over geschikte programma's om hun opvoedkwaliteiten in kaart te brengen, geen zekerheid over een langdurig ambulantly programma dat aansluitend de ouders zou kunnen ondersteunen en vooral geen zekerheid over de financiering.

Er werd een particuliere organisatie gevonden die op basis van een Persoonsgebonden Budget (PGB) de ouders kon begeleiden, in kaart kon brengen wat hun opvoedkwaliteiten waren en onder welke voorwaarden zij (eventueel) voor Guusje zouden kunnen zorgen. Guusje en de ouders zouden inwonen bij de instelling. De AWBZ-indicatie van de ouders werd daartoe omgezet in een PGB. Er bleef evenwel een gat in de begroting: het bedrag dat hoorde bij de AWBZ-indicatie was namelijk niet toereikend om de kosten te dekken die nodig waren om de ouders te observeren en te begeleiden. Uitbreiding van de AWBZ-indicatie bleek niet mogelijk, omdat de AWBZ-indicatie wordt afgegeven op de zorgbehoefte van de ouder als persoon en niet op de ouder als ouder. De extra zorg- en ondersteuningsvraag die ontstaat na de geboorte van een kind kan dus niet via de ouders geïndiceerd worden vanuit de AWBZ. Maar er kan ook geen AWBZ-indicatie worden afgegeven op Guusje: die is nog te jong om te kunnen bepalen of er een zorgbehoefte is. Een jeugdzorg-indicatie kan in dit geval ook geen soelaas bieden: die is alleen te verzilveren in een aanbieder van Jeugd en Opvoedhulp. Dat is deze particuliere organisatie niet. Een geschikte instelling waarin zowel de AWBZ-indicatie van de ouders als een jeugdzorgindicatie van Guusje te verzilveren zijn, is er niet.

Aanvankelijk werd het financiële gat gedicht door de gezinsvoogdij-instelling uit een reserve, maar die was ontoereikend om alle kosten te (blijven) dekken. Daarna is voor een vastgestelde periode een bijdrage in de kosten geleverd door de gemeente waar de ouders voorheen woonde. Toen echter het einde van die periode naderde, was het traject van observatie en begeleiding nog niet afgerond en ontstond er een financieel probleem waarvoor geen oplossing was. De gezinsvoogd vroeg de Kinderombudsman vervolgens om hulp.

Opvanghuizen voor ouders met verstandelijke beperking

Ook in een later stadium dan vlak na de geboorte kan het probleem van de gescheiden financieringsstromen zich voordoen. Zo meldde zich een instantie die in een kortverblijfshuis opvang biedt aan moeders met een verstandelijke beperking. De moeders verblijven daar op grond van een AWBZ-indicatie. De kinderen komen mee, zonder dat daarvoor financiering te organiseren is: de kinderen komen niet in aanmerking voor een eigen indicatie op grond van de AWBZ (ze zijn vaak nog te jong om te kunnen vast stellen of een verstandelijke beperking en zorgbehoefte hebben en het komt ook voor dat zij die niet hebben) en een eventuele indicatie vanuit Jeugdzorg kan niet bij deze instantie verzilverd worden. Dit leidt er toe dat de medewerkers van het kortverblijfshuis maar een stapje harder zetten en de ouder ook advies en ondersteuning geven bij de opvoeding. Op deze manier willen ze voorkomen dat het kind bij de moeder wordt weggehaald met een uithuisplaatsing, waar de moeder met wat extra begeleiding eigenlijk prima voor het kind kan zorgen.

Dit probleem werd herkend door een instelling in Amsterdam. Zij voorzien in een vraag met een observatie- en trainingshuis voor ouders met een verstandelijke beperking met een kind. Dit huis krijgt geld voor begeleiding van de ouders, maar niet voor de observatie en training van de ouders en ook niet voor het kind. Het observatie- en trainingshuis draait per maand verlies. Dat wordt opgevangen binnen de stichting waar de instelling onderdeel van uit maakt, maar feitelijk is dit op de lange termijn onhoudbaar.

Bevindingen

I. De kern van het probleem

Uit het onderzoek

Uit het onderzoek komen de volgende knelpunten naar voren:

1. Volwassenen met een verstandelijke beperking kunnen aanspraak maken op een AWBZ-indicatie. De hoogte van die indicatie is afhankelijk van de mate waarin zij beperkt zijn en ondersteuning of zorg nodig hebben. De indicatie verandert niet met de komst van een kind. De idee daarachter is, dat de eigen zorgbehoefte van de volwassene bepalend is voor de AWBZ-indicatie. Eventuele extra hulp die nodig is om de opvoedkwaliteiten van de ouders in kaart te brengen of om voor het kind te kunnen zorgen, wordt niet beschouwd als horend onder de AWBZ. Er bestaat dus geen mogelijkheid voor een extra indicatie (of een 'plusje') op de bestaande AWBZ-indicatie om de ouder te ondersteunen in zijn of haar nieuwe rol en bij het leren omgaan met een kind. Daarvoor wordt verwezen naar Jeugdzorg.
2. Jeugdzorg kan echter doorgaans geen indicatie afgeven op grond van de AWBZ voor een pasgeborene omdat een kind daar (nog) niet op geïndiceerd kan worden. Het ClZ kan dat evenmin. Als het kind ouder is, kan een AWBZ-indicatie soms niet mogelijk blijken omdat het kind zelf geen zorgvraag heeft die onder de AWBZ-zorg valt. Het enige alternatief is dan een jeugdzorg-indicatie in het kader van ambulante begeleiding of via een ondertoezichtstelling en/of uithuisplaatsing.

Deze jeugdzorg-indicatie kan evenwel alleen verzilverd worden bij een aanbieder van Jeugd en Opvoedhulp en dus niet bij een AWBZ-instelling waar de ouders zorg van krijgen of verblijven. Andersom kan een AWBZ-indicatie van de ouders ook niet verzilverd worden bij een aanbieder van Jeugd en Opvoedhulp. Een aanbieder van Jeugd en Opvoedhulp zou afspraken kunnen maken met een AWBZ-instelling dat daar (een deel van) de zorg wordt uitgevoerd. Dergelijke afspraken worden zelden gemaakt, vanwege de extra kosten en tijd die daarmee gemoeid zijn. De eindverantwoordelijkheid voor de zorg blijft bij de aanbieder van Jeugd en Opvoedhulp. Er zou dus een ontschotting van de financiering moeten komen en/of er zouden plaatsen moeten zijn waar beide indicaties verzilverd kunnen worden. Die bestaan (nagenoeg) niet.

3. Het wordt nog complexer als de AWBZ-instelling van de ouders in een andere provincie ligt dan de provincie waarin de jeugdzorg-indicatie voor het kind wordt afgegeven. Buitenregionale plaatsing wordt in beginsel niet gefinancierd en kan alleen opgelost worden als de aanbieder van Jeugd en Opvoedhulp bereid is om buiten de eigen provincie zorg in te kopen via hoofd- en onderaannemerschap. Ook dat kost extra tijd en geld en gebeurt daardoor vrijwel niet.
4. Verder zijn er nauwelijks AWBZ- of jeugdzorgaanbieders die programma's hebben waarmee in kaart gebracht kan worden of deze ouders de vaardigheden hebben of kunnen aanleren om voor hun kind te zorgen. Er blijkt in de praktijk wel een aantal particuliere instellingen te zijn dat zorg kan bieden aan kind én ouder. Deze kunnen echter enkel werken op basis van een PGB en jeugdzorgindicaties kunnen er niet verzilverd worden.
5. Tot slot zijn er geen langdurige ambulante steunprogramma's die ouders met een verstandelijke beperking kunnen bijstaan als na de 'testperiode' is gebleken dat ze voor het kind kunnen zorgen en met welke ondersteuning dat zou kunnen. Dan resteert een ondertoezichtstelling tot het kind 18 jaar is. Dat is niet wenselijk en kostbaar. Bovendien zijn er ook in het verplichte kader nauwelijks langdurige steunprogramma's die voorzien in de zorgbehoefte.

Kortom: er bestaan nauwelijks mogelijkheden om de opvoedkwaliteiten van deze groep ouders in kaart te brengen en/of om ouders (langdurig) te begeleiden in hun rol als ouder. Voor zover deze bestaan, is de financiering daarvan een probleem: kind en ouders kunnen aanspraak maken op verschillende 'potjes' die niet op dezelfde plek te verzilveren zijn. Eén en ander leidt er toe dat er geen plaatsen zijn waar kind en ouders samen kunnen wonen, allen hun eigen indicatie kunnen verzilveren en allen de benodigde zorg en begeleiding kunnen krijgen. Dit heeft als gevolg dat de veiligheid en ontwikkeling van het kind niet gegarandeerd kunnen worden en gezinsvoogdij-instellingen overgaan tot uithuisplaatsing. Dit probleem doet zich soms al direct na de geboorte voor, soms in een later stadium. De huidige oplossingen komen nu vaak vanuit de organisaties zelf: de medewerkers doen een stapje harder, de instellingen vangen het financiële tekort op binnen een groter verband waar zij deel van uitmaken of zoeken met de gemeente en de betrokken jeugdzorginstanties naar 'potjes' om het gat te dichten.

Kamervragen

Het door de Kinderombudsman gesignaleerde probleem speelt al geruime tijd en is ook al zodanig bekend bij het ministerie van VWS. Al in 2002 hebben kamerleden hierover kamervragen gesteld. Bij brief van 16 april 2002² heeft de toenmalige staatssecretaris van VWS, mevrouw Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, het volgende laten weten:

De minister is bekend met het feit dat er moeders zijn met een (licht) verstandelijke beperking die wonen in intramurale AWBZ-instellingen samen met hun kind(eren) en dat deze moeders wel een intramurale indicatie hebben en hun (kind)eren veelal niet. De kosten voor dat kind kunnen bekostigd worden vanuit voorliggende voorzieningen van de provinciale jeugdzorg, niet vanuit de AWBZ. Die is niet bedoeld om de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van een niet AWBZ-geïndiceerd kind te waarborgen. Evenmin is AWBZ-zorg bedoeld om te zorgen voor het voldoende stimuleren van de (normale) ontwikkeling van het kind. Veiligheid, gezondheid, welzijn en ontwikkelingsstimulering van een niet AWBZ-geïndiceerd kind horen primair tot de verantwoordelijkheid van de ouders. Zij kunnen hiermee worden ondersteund door bijvoorbeeld de centra voor Jeugd en Gezin en MEE. Als de cliëntondersteuning niet afdoende is, dan kan hulp vanuit de Wet op de jeugdzorg zijn aangewezen. Gelet hierop is de minister niet van plan een indicatie voor vrouwen met een verstandelijke beperking te verhogen naar een hoger zorgzwaartepakket als zij moeder worden. Verder is de ouder verantwoordelijk voor de kosten van het verblijf van het kind. De minister gaat niet in op de vraag hoe AWBZ-instellingen hun verantwoordelijkheid voor deze kinderen het beste vorm kunnen geven, hoe de minister deze instellingen daarin gaat faciliteren en op welke wijze deze instellingen financieel tegemoet gekomen gaan worden voor de extra kosten die zij maken voor het verblijf van en de zorg voor het kind in de AWBZ-instelling.

II. Het standpunt van het ministerie van VWS

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is naar aanleiding van de rondetafelgesprek in de zaak van Guusje de geconstateerde problemen voorgelegd bij brief van 5 september 2012. De minister zijn daarbij de volgende vragen gesteld:

1. Wat is uw reactie op de onderzoeksvraag?
2. Wat is uw reactie op de vijf genoemde knelpunten?
3. Welke mogelijkheden ziet u om de borging van die rechten en situaties zoals die van Guusje te verbeteren, al dan niet in afwachting van de nieuwe Jeugdwet?

De onderzoeksvraag en vijf knelpunten zijn hierboven genoemd.

Op 23 oktober 2012 heeft een gesprek plaatsgevonden waarbij een medewerkster van de Kinderombudsman aan ambtenaren van het ministerie van VWS de casuïstiek verder heeft toegelicht alsmede de verwachtingen en het doel van het onderzoek. Eerst bij brief

² 2012Z06212, Antwoorden op Kamervragen van het Kamerlid Voortman (GL) over de indicatie van intramuraal wonende moeders met een verstandelijke beperking.

van 27 mei 2013 heeft de minister uiteindelijk gereageerd op de vragen. Naar aanleiding daarvan zijn aanvullende vragen gesteld en (telefonische) gesprekken geweest op ambtelijk niveau tot aan februari 2014.

Samengevat leidden deze contacten uiteindelijk tot het volgende standpunt van het ministerie van VWS:

- Het huidige systeem biedt in principe de mogelijkheden om passende maatregelen te treffen voor kinderen van ouders met een verstandelijke beperking. Verwezen wordt naar het voorbeeld van programma "P", waaruit blijkt dat samenwerking tussen jeugdzorg en de lvb-zorg AWBZ ertoe kan leiden dat de vereiste zorg geleverd kan worden ondanks de verschillende stelsel waarin onder andere de financiering geregeld wordt. Ook kan op grond van de AWBZ-indicatie Behandeling-individueel zorg verleend worden die erop gericht is om te leren om te gaan met een nog niet verbaal vaardig kind en op gedragsverandering bij de ouders om het proces van hechting te bevorderen. Daarin kan dan nauw worden samengewerkt met de gezinsvoogd.
- Ten aanzien van het ontbreken van instellingen waar beide indicaties verzilverd kunnen worden, wordt verwezen naar de (particuliere) instellingen zelf. Zij kunnen een aanvraag doen om zowel voor de AWBZ-sector als de Jeugdzorg-sector een toelating te krijgen. Vervolgens kunnen ze zelf productieafspraken maken met financiers.
- Het is inderdaad een knelpunt dat er nauwelijks programma's zijn die de opvoedkwaliteiten van ouders in kaart brengen. Verwezen wordt naar de transitie om dan hier aandacht voor te hebben.
- Op de vraag naar langdurige ambulante ondersteuningsprogramma's wordt verwezen naar de AWBZ-begeleiding die de ouder al had en blijft houden als hij/zij ouder wordt.
- Ten aanzien van de vraag of de minister mogelijkheden ziet ter verbetering al dan niet in afwachting van de nieuwe Jeugdwet wordt verwezen naar de transitieagenda en dat goede voorbeelden zullen worden verspreid. In dit kader zou relevant zijn het hiervoor genoemde Project "P", waarnaar in oktober 2012 werd verwezen. Verder werd in november 2013 de brochure van VWS "Uitgangspunten VWS voor experimenten tijdens transitie jeugdzorg" toegezonden. Hierin werd één relevant voorbeeld genoemd: een gezinsindicatie in stadsregio Amsterdam. Bij die indicatie zou gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid van het CIZ om een gezinsindicatie af te geven. Hierdoor kan ruimte ontstaan om de indicatie op de ouders te verbreden naar het kind, bijvoorbeeld met intensieve thuishulp in het kader van stut en steun. In februari 2014 is door VWS nog gewezen op de methode HouVast van het Expertisecentrum van de William Schrikker Groep (WSG). Ook dat zou een oplossing zijn.
- Tot slot is door VWS gewezen op het feit dat met de transitie van de jeugdzorg en AWBZ naar de gemeentes het probleem van de financiering ten einde zal moeten zijn. Wel zegde VWS in januari 2014, nadat aangekondigd was dat het onderzoek gesloten zou gaan worden, toe dat er voor 2014 nog gezocht zou worden naar een financiële oplossing voor individuele casussen.

III. Analyse van de reactie van het ministerie van VWS

Vooropgesteld zij dat het onderzoek inmiddels (deels) wordt ingehaald door de tijd: binnen een jaar zal het landschap van de (jeugd)zorg volstrekt anders zijn en is een aantal problemen wellicht deels opgelost. Ten tijde van het openen van het onderzoek, in het najaar van 2012, was de transitie echter nog de verre toekomst en de problematiek van kinderen met een lvg-ouder een dagelijks punt van zorg voor diverse spelers in het veld. Op dat moment was de onderzoeksvraag een zeer urgente – en feitelijk in ieder geval voor dit jaar nog steeds. De Kinderombudsman betreurt het dan ook dat dit dossier weinig voortvarend is opgepakt door het ministerie, tot aan het moment waarop het verslag van bevindingen is voorgelegd voor een reactie: deze bleef uit, ook na rappelleren.

De reactie(s) van de minister geeft geen antwoord op of oplossing voor het voorgelegde probleem. De AWBZ-indicatie Behandeling-individueel hebben lvg-ouders soms al en is zelden voldoende om te voorzien in de begeleiding die zij nodig hebben als ouder. De opmerking dat de ouder de AWBZ-begeleiding die hij/zij had, houdt als hij/zij ouder wordt en dat daarmee dus langdurige begeleiding is geregeld, biedt geen oplossing: die AWBZ-begeleiding is gericht op begeleiding van de ouder als persoon en diens eigen zorgbehoefte en niet op de ouder als ouder met bijkomende extra zorg- en ondersteuningsbehoefte qua opvoeding. Een passend aanbod kan soms alsnog worden geboden als de particuliere instellingen een formeel verzoek indienen bij het zorgkantoor of de zorgverzekeraar en de provincie om alsnog toegelaten te worden tot een zorgaanbod. Maar veel particuliere instellingen schrikken terug voor deze route, omdat ze veel tijd moeten investeren in de aanvraag die bepaald niet eenvoudig is en vaak dan alsnog niet blijken te voldoen aan de criteria.

Daarnaast legt de minister de verantwoordelijkheid voor het ontbreken van geschikte instellingen en programma's volledig bij het veld: zowel bij de particuliere instellingen als de gemeentes straks na de transitie. Op basis van het IVRK is de overheid evenwel uiteindelijk verantwoordelijk voor een passend zorgaanbod en ondersteuning aan ouders als zij het (even) zelf (nog) niet aankunnen.

Verder wijst de minister naar de transitie en de mogelijkheden die deze zal bieden. Het is de vraag in hoeverre dat klopt en het lost niets op voor de kinderen die voordien geboren zijn.

Tot slot is verwezen naar het project "P", de gezinsindicatie in stadsregio Amsterdam en de methode HouVast. Alle drie de verwijzingen bieden evenwel geen oplossing. Dit wordt hieronder toegelicht.

Project "P"

Navraag bij Project "P" wees uit dat dit project exact hetzelfde probleem heeft wat betreft de financiering als eerder genoemd. Project "P" biedt een behandelmodule voor lvg-ouders gericht op het stimuleren van de hechting van het kind met de ouders en de ontwikkeling van het kind. Daarnaast ondersteunen ze de ouders in het dagelijks leven in de rol van ouder. Het project werkt op basis van AWBZ-indicaties en om die voor elkaar te krijgen is lastig. Opvoeden is immers geen grond voor een AWBZ-indicatie, dus moeten er 'bijdoelen' geformuleerd worden om een indicatie te krijgen die hoog genoeg is

om de zorg van project "P" die de ouder nodig heeft te kunnen bekostigen. Het komt daardoor voor dat er zich gezinnen aanmelden die de hulp nodig hebben en geschikt zijn voor de module, maar waarvoor de indicatie niet rond te krijgen is. En dan houdt het op.

Gezinsindicatie

Navraag bij de gemeente Amsterdam, Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam en het CIZ wees uit dat er helemaal niet zoiets als een gezinsindicatie bestaat. "Was het maar waar!" was de reactie van een bevrageerde. Een gezinsindicatie is niet mogelijk en daarvoor lopen de systemen ook te ver uit elkaar, zo beaamden de hiervoor genoemde partijen. Een dergelijke indicatie verhoudt zich ook niet tot de taakstelling van het CIZ, gaf het CIZ daarbij aan, die gericht is op de individuele aanspraak op AWBZ-zorg

HouVast

Over de methode HouVast is navraag gedaan bij het Expertisecentrum van de WSG. De methode is ontwikkeld vanuit de gedachte dat ouders met een licht verstandelijke beperking, waar ernstige opvoed- en opgroei-problemen een rol spelen vaak levenslang en levensbreed ondersteuning nodig hebben en dat er voor deze ouders nog niet in alle situaties een passend zorgaanbod is. Zoals de website van de aanpak vermeldt (www.houvast.nl) wordt er met de nieuwe methode een brug geslagen tussen gedwongen jeugdzorg en vrijwillige zorg. HouVast concretiseert en inventariseert de benodigde steun en zorg na een kindbeschermsmaatregel. Het biedt daarmee de ouders een HouVast voor de toekomst. De methodiek is (voorlopig) als 'theoretisch goed onderbouwd' erkend door het NJI. De verwachting is dat door de methodiek HouVast eerder een dure kindbeschermsmaatregel kan worden afgesloten. Bovendien kan door de inzet van HouVast op een later moment meer ingrijpende (en duurdere) hulp worden voorkomen.

HouVast lijkt hiermee een veelbelovend programma in het kader van langdurige stut en steun en in die zin zeer waardevol, maar is allerm minst een oplossing voor het moment waarop kinderen geboren worden bij lvg-ouders. HouVast komt pas in een veel later stadium aan de orde.

Kortom

Al met al kan gesteld worden dat de door het ministerie van VWS aangedragen mogelijkheden geen antwoord bieden op het probleem. Toen dit eind januari 2014 werd teruggelegd bij het ministerie met de aankondiging dat het onderzoek gesloten zou gaan worden, werd (zoals hierboven al is genoemd) de toezegging gedaan dat alsnog gekeken zou worden naar een 'potje' om de kosten in individuele gevallen te dekken tot aan de transitie. Daarnaast wilde het ministerie graag met de Kinderombudsman in gesprek over de casuïstiek om voor de reeds bekende gevallen een oplossing te vinden. De financiële toezegging is tot op heden niet geconcretiseerd. Ten aanzien van het voorstel om casuïstiek op te lossen, heeft de Kinderombudsman verwezen naar partijen in het veld: zij hebben regelmatig met dit soort zaken te maken, de Kinderombudsman heeft het structurele onderliggende probleem willen aankaarten.

Beoordeling

Kinderrechtennorm

Het uitgangspunt is dat kinderen bij hun ouders opgroeien en dat de ouders de zorg en verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en ontwikkeling van het kind. De belangen van het kind zijn daarbij hun allereerste zorg. Als ouders (tijdelijk) niet in staat zijn om de zorg voor het kind op zich te nemen of daarbij ondersteuning nodig hebben, heeft de Staat de verplichting hen te ondersteunen en adequate maatregelen, instellingen en diensten te nemen waar nodig. Daaronder kan ook verstaan worden het beschikbaar laten zijn de juiste (ondersteunings)programma's en instellingen voor deze doelgroep. Het scheiden van kind en ouders mag alleen als dit noodzakelijk is in het belang van het kind. Een uithuisplaatsing dient dan ook te gelden als het *ultimum remedium* als er echt geen andere oplossing is om de veiligheid en ontwikkeling van het kind te kunnen waarborgen.

De integrale tekst van de relevante bepalingen uit het Verdrag inzake de Rechten van het Kind alsmede relevante overwegingen uit *General Comment 7* van het Kinderrechtencomité en de *UN Guidelines on the alternative care* zijn opgenomen in de Achtergrond.

Beoordeling huidige gang van zaken

De centrale vraag in dit onderzoek is of de rechten van kinderen, in het bijzonder hun recht om bij hun ouders op te groeien en op passende maatregelen en steun vanuit de overheid als de ouders de opvoeding niet alleen aan kunnen, voldoende worden geborgd voor kinderen zoals Guusje met één of twee ouders die licht verstandelijk gehandicapt zijn. Daarbij zijn twee soort situaties onderscheiden:

- de situatie van uithuisplaatsing (vlak) na de geboorte, niet zozeer vanwege de gebleken ongeschiktheid van de ouders als wel vanwege het ontbreken van adequate programma's om die geschiktheid in kaart te brengen, van begeleidings- en ondersteuningsprogramma's en van aansluitende financieringsstromen;
- de situatie waarbij een ouder in een later stadium in een (tijdelijke) opvanginstelling verblijft en er geen financiering is voor het kind dat meekomt.

In beide gevallen is het antwoord: nee, waarbij de eerste situatie nog schrijnender is omdat deze leidt tot uithuisplaatsing. Uithuisplaatsingen kunnen nodig zijn als ouders echt niet voor hun kind kunnen zorgen en de veiligheid en ontwikkeling van de kinderen ook met ondersteuning niet geborgd kan worden. De uithuisplaatsingen om de huidige omstandigheden doen echter afbreuk aan een aantal basale rechten van kinderen en zijn een schending van het IVRK.

De verantwoordelijken zijn niet zozeer of niet alleen de uitvoerende instanties. Zij zijn vaak beperkt in hun handelen door gebrek aan mogelijkheden en financiële middelen. Medewerkers proberen uithuisplaatsingen te voorkomen en er voor te zorgen dat kind en ouder samen kunnen blijven, vaak ten koste van hun eigen financiële ruimte en in

weerwil van alle werkdruk die er al is. Daarnaast blijkt dat er wel mogelijkheden gecreëerd zouden kunnen worden bij een optimale samenwerking tussen enerzijds het veld van de jeugdzorg en anderzijds het veld van de gezondheidszorg. Een structurele (financiële) brug over de kloof tussen die twee sectoren lijkt echter te ontbreken.

De overheid is van deze problematiek op de hoogte, maar heeft tot nu toe weinig actie ondernomen. Het ministerie van VWS legt de verantwoordelijkheid terug bij de ouders en het veld. De overheid schiet hiermee te kort in zijn verplichting overeenkomstig het IVRK om, rekening houdend met de verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind, te zorgen voor passende bijstand aan ouders bij de uitoefening van die verantwoordelijkheden en voor de ontwikkeling van adequate instellingen, voorzieningen en diensten.

Aanbevelingen

De Kinderombudsman heeft zorgen over de huidige praktijk. De problematiek gaat wellicht (deels) opgelost zijn met de transitie van de (jeugd)zorg naar de gemeentes, omdat er dan sprake zal zijn van de ontschotting van de financieringsstromen. De problematiek is evenwel een veelkoppige draak en de Kinderombudsman heeft niet de verwachting dat die verslagen is met de transitie: gescheiden financieringsstromen zijn immers niet het enige knelpunt en bovendien is het de vraag of de financiering straks inderdaad geheel geen barrière meer is.

Nu en na de transitie moeten het kind en de benodigde zorg het uitgangspunt zijn, niet het systeem. Derhalve doet de Kinderombudsman een aantal aanbevelingen, enerzijds nog voor het jaar 2014 en anderzijds voor de periode vanaf de transitie van de jeugdzorg (naar verwachting 1 januari 2015).

Algemene aanbevelingen

- Het ministerie van VWS: zorg voor de ontwikkeling van adequate programma's om de opvoedkwaliteiten en –mogelijkheden van ouders in kaart te brengen alsmede voor langdurige (ambulante) opvoedings- en ondersteuningsprogramma's voor ouders met een verstandelijke beperking. Dit geldt voor 2014, maar ook voor na de transitie, wanneer het ministerie van VWS nog altijd eindverantwoordelijke blijft en vanuit die hoedanigheid de juiste partijen bij elkaar moet brengen en waar nodig (wettelijke) barrières op het gebied van geld, sector en regio weg te nemen ten behoeve van de juiste zorg;
- Gezinsvoogdij-instellingen: kijk in zaken van deze doelgroep in eerste instantie naar de mogelijkheden om eventueel met extra ondersteuning en begeleiding de kinderen bij de ouders te laten opgroeien. De veiligheid en ontwikkeling van het kind dienen hierbij wel altijd het voornaamste uitgangspunt te zijn;

Aanbevelingen voor 2014

- Het ministerie van VWS: verschaft zo spoedig mogelijk duidelijkheid aan het veld over eventuele financiële mogelijkheden om in dit soort situaties te kunnen werken vanuit de belangen van het kind in plaats van uit de beperkingen van het systeem;
- Aanbieders van Jeugd en Opvoedhulp: maak pro-actief afspraken met andere aanbieders van zorg, in het bijzonder binnen het veld van de gezondheidszorg/AWBZ, om te zorgen voor adequate, gefinancierde hulp voor kinderen en hun ouders met een verstandelijke beperking, hetzij na de geboorte, hetzij in een later stadium bij (tijdelijke) opname in een opvanghuis en dergelijke;
- Jeugdzorg Nederland: stimuleer de leden om mogelijke (financiële) knelpunten in kaart te brengen. Vervolgens kunnen deze – al dan niet in samenspraak met de Provincies (en na 1 januari 2015: de gemeentes) – bij de overheid onder de aandacht gebracht worden, zodat eventuele wet- en regelgeving kan worden aangepast of kan worden gezocht naar een (tijdelijke) oplossing.

Aanbevelingen voor na de transitie/de lange termijn

- Het ministerie van VWS: breng in kaart of en in hoeverre er na de transitie nog problemen kunnen ontstaan voor de in dit rapport genoemde doelgroep door gescheiden financieringsstromen. Voor zover deze problemen blijven bestaan, dient het ministerie daarvoor een (praktische) oplossing te vinden en relevante partijen aan te zetten tot overleg daarover.
- Gemeentes:
 - o zorg voor maatwerk met op het gezin toegesneden zorg;
 - o maak pro-actief afspraken met aanbieders van jeugdzorg én aanbieders van gezondheidszorg/AWBZ en waak ervoor dat de kloof tussen deze twee sectoren parten zal spelen bij het tot stand komen van de juiste zorg voor kind én ouders;
 - o ontwikkel speciaal beleid op deze doelgroep, omdat zij vaak andere hulpen en ondersteuningsprogramma's nodig hebben dan andere ouders met opvoedproblemen en win daartoe tijdig deskundig advies in. De WSG en MEE kunnen daarin vanuit hun expertise belangrijke sparringspartners zijn;
 - o richt het systeem zodanig in dat in eerste instantie zorgvuldig wordt gekeken naar de mogelijkheden om eventueel met extra ondersteuning en begeleiding de kinderen bij de ouders te laten opgroeien. De veiligheid en ontwikkeling van het kind dienen hierbij wel altijd het voornaamste uitgangspunt te zijn.

De Kinderombudsman zal de ontwikkelingen op dit gebied volgen en gaat graag met partijen verder in gesprek over deze problematiek en de aanbevelingen.

Conclusie

De rechten van kinderen, in het bijzonder hun recht om bij hun ouders op te groeien en op passende maatregelen en steun vanuit de overheid als de ouders de opvoeding niet alleen aan kunnen, worden onvoldoende geborgd voor kinderen zoals Guusje met ouders met een licht verstandelijke beperking.

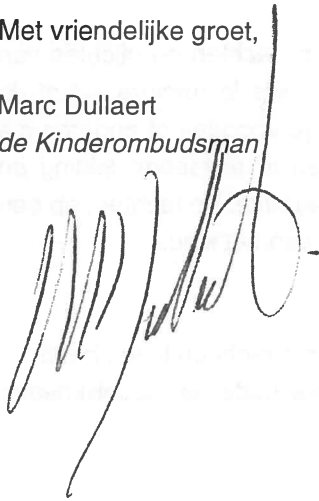
De Staat voldoet niet aan zijn verplichtingen uit het Verdrag inzake de Rechten van het Kind om passende steun en maatregelen, instellingen en diensten ter beschikking te stellen ter ondersteuning van deze doelgroep van ouders. Het ontbreekt aan adequate programma's voor het in kaart brengen van de opvoedkwaliteiten van ouders, de begeleiding en ondersteuning van ouders en de financiering van dergelijke programma's.

Uithuisplaatsingen als gevolg hiervan zijn een schending van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

De Kinderombudsman doet een aantal aanbevelingen ten einde deze situatie te verbeteren, zowel voor 2014 als op de lange termijn.

Met vriendelijke groet,

Marc Dullaert
de Kinderombudsman

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Dullaert', written over a vertical line that serves as a separator between the text and the signature.

Achtergrond

1. Verdrag inzake de Rechten van het Kind

Relevante artikelen

Artikel 3

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.

3.2 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.

3.3 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

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

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

Artikel 9

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.

9.2 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.

9.3 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.

9.4 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 16

16.1 Geen enkel kind mag worden onderworpen aan willekeurige of onrechtmatige inmenging in zijn of haar privéleven, in zijn of haar gezinsleven, zijn of haar woning of zijn of haar correspondentie, noch aan enige onrechtmatige aantasting van zijn of haar eer en goede naam.

16.2 Het kind heeft het recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting.

Artikel 18

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.

18.2 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.

II. General Comment No. 7, Implementing child rights in early childhood, Committee on the Rights of the Child (2006)

Relevante overwegingen:

18. Article 18 of the Convention reaffirms that parents or legal guardians have the primary responsibility for promoting children's development and well-being, with the child's best interests as their basic concern (arts. 18.1 and 27.2). States should respect the primacy of parents, mothers and fathers. This includes the obligation not to separate children from their parents unless it is in the child's best interest (art. 9). (...)

20. State parties are required to render appropriate assistance to parents, legal guardians and extended families in the performance of their child-rearing responsibilities (arts. 18.2 and 18.3). (...) For example:

(b) providing adequate assistance should take account of the new roles and skills required of parents, as well as the ways that demands and pressures shift during early childhood.

(c) Assistance to parents will include provisions of parenting education, parent counselling and other quality services to mothers, fathers, siblings, grandparents and others who from time to time may be responsible for promoting the child's best interests.

(d) Assistance also includes offering support to parents and other family members in ways that encourage positive and sensitive relationships with young children and enhance understanding of children's rights and best interests.

III. UN Guidelines for the Alternative Care of Children (2009)

Relevante richtlijnen:

3. The family being the fundamental group of society and the natural environment for the growth, well-being and protection of children, efforts should primarily be directed to enabling the child to remain in or return to the care of his/her parents, or when appropriate, other close family members. The State should ensure that families have access to forms of support in the care-giving role.

5. Where the child's own family is unable, even with appropriate support, to provide adequate care for the child, or abandons or relinquishes the child, the State is responsible for protecting the rights of the child and ensuring appropriate alternative care, with or through competent local authorities and duly authorized civil society organizations. It is the role of the State, through its competent authorities, to ensure the supervision of the safety, well-being and development of any child placed in alternative care and the regular review of the appropriateness of the care arrangement provided.

8. As part of efforts to prevent separation of children from their parents, States should seek to ensure appropriate and culturally sensitive measures:

(a) To support family care-giving environments whose capacities are limited by factors such as disabilities; drug and alcohol misuse; discrimination against families with indigenous or minority backgrounds; and those living in armed conflict regions or under foreign occupation;

(b) To provide appropriate care and protection for vulnerable children, such as child victims of abuse and exploitation; abandoned children; children living on the street; children born out of wedlock; unaccompanied and separated children; internally displaced and refugee children; children of migrant workers; children of asylum-seekers; or children living with or affected by HIV/AIDS and other serious illnesses.

13. Removal of a child from the care of the family should be seen as a measure of last resort and should be, whenever possible, temporary and for the shortest possible duration. Removal decisions should be regularly reviewed and the child's return to parental care, once the original causes of removal have been resolved or have disappeared, should be in the child's best interests, in keeping with the assessment foreseen in paragraph 48 below.

31. States should pursue policies that ensure support for families in meeting their responsibilities towards the child and promote the right of the child to have a relationship with both parents. These policies should address the root causes of child abandonment, relinquishment and separation of the child from his/her family by ensuring, inter alia, the right to birth registration, access to adequate housing and to basic health, education and social welfare services, as well as by promoting measures to combat poverty, discrimination, marginalization, stigmatization, violence, child maltreatment and sexual abuse, and substance abuse.

32. States should develop and implement consistent and mutually reinforcing family-oriented policies designed to promote and strengthen parents' ability to care for their children.

33. States should implement effective measures to prevent child abandonment, relinquishment and separation of the child from his/her family. Social policies and programmes should, inter alia, empower families with attitudes, skills, capacities and tools to enable them to provide adequately for the protection, care and development of their children. The complementary capacities of the State and civil society, including non-governmental and community-based organizations, religious leaders and the media should be engaged to this end. These social protection measures should include:

(a) Family strengthening services, such as parenting courses and sessions, the promotion of positive parent-child relationships, conflict resolution skills, opportunities for employment, income-generation and, where required, social assistance;

(b) Supportive social services, such as day care, mediation and conciliation services,

substance abuse treatment, financial assistance, and services for parents and children with disabilities. Such services, preferably of an integrated and non-

intrusive nature, should be directly accessible at community level and should actively involve the participation of families as partners, combining their resources with those of the community and the carer;

(c) Youth policies aiming at empowering youth to face positively the challenges of everyday life, including when they decide to leave the parental home, and preparing future parents to make informed decisions regarding their sexual and reproductive health and to fulfil their responsibilities in this respect.

34. Various complementary methods and techniques should be used for family support, varying throughout the process of support, such as home visits, group meetings with other families, case conferences and securing commitments by the family concerned. They should be directed towards both facilitating intrafamilial relationships and promoting the family's integration within its community.