

Vergaderjaar 2012–2013

32 529

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen alsmede enige andere wetten in verband met de verbetering van de positie van pleegouders (verbetering positie pleegouders)

L

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2013

Inleiding

Op 26 oktober 2012 en 27 november 2012 heeft in de Eerste Kamer de behandeling van het wetsvoorstel Verbetering positie pleegouders¹ plaatsgevonden, welk wetsvoorstel inmiddels is aanvaard. De wet treedt per 1 juli 2013 in werking. Tijdens de eerste termijn van de behandeling is vanuit de Eerste Kamer aangegeven dat het wenselijk is dat er een zwarte lijst van ongeschikte pleegouders komt². Het doel van deze lijst is te voorkomen dat (aspirant-)pleegouders die door de ene pleegzorgaanbieder als ongeschikt zijn beoordeeld, via een andere pleegzorgaanbieder alsnog pleegouders kunnen worden. Het verzoek om een zwarte lijst voor pleegouders op te stellen is ook gedaan tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

Mijn ambtsvoorganger heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat een dergelijke zwarte lijst geen toegevoegde waarde biedt ten opzichte van de screeningsprocedure van pleegouders, waarbij is uitgegaan van de verbeterde procedure die sinds 1 februari 2013 is ingevoerd. De Eerste Kamer heeft echter verzocht om met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) de mogelijkheden van een zwarte lijst van ongeschikte (aspirant-)pleegouders te bespreken. Dit is inmiddels gebeurd. Daarbij is gesproken over de mogelijkheden van een zwarte lijst, additioneel aan de onlangs verbeterde screeningsprocedure. Daarnaast heb ik de Inspectie Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) en Jeugdzorg Nederland om een standpunt hierover gevraagd.

Op basis van de verkregen standpunten en gevoerde besprekingen met het CBP heb ik het nut, de noodzaak en de mogelijkheden bezien van een zwarte lijst voor pleegouders. Mede namens de staatssecretaris van

¹ Kamerstukken 32 529

² Zie toelichting T01595

Veiligheid en Justitie informeer ik u hierover en over de conclusie die ik eraan verbind. Bij dit alles staat voorop dat ik een werkwijze waarmee maximaal voorkomen wordt dat pleegkinderen geplaatst worden bij pleegouders die niet in staat zijn het pleegkind een veilige leefomgeving te bieden van groot belang acht. Dit betekent in ieder geval dat pleegkinderen niet geplaatst mogen worden bij (aspirant-) pleegouders waarvan bewezen is dat zij een zeden- of geweldsdelict hebben gepleegd dan wel waarbij sprake is van een vermoeden van grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast vind ik het van belang dat ervaringen over eventuele eerdere plaatsingen van pleegkinderen bij de betreffende pleegouders betrokken worden voordat tot een nieuwe plaatsing wordt overgegaan.

Huidige – verbeterde- screeningsprocedure

Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Tweede Kamer ter zake is de screeningsprocedure ten aanzien van de informatie-uitwisseling over het verleden van pleegouders aanzienlijk verbeterd, juist met het oog op het voorkomen van «shopgedrag» van pleegouders.

(Aspirant-)pleegouders moeten bij de plaatsing van een pleegkind beschikken over een Verklaring van geen bezwaar (VGB). Hiervoor worden de (aspirant-)pleegouders en alle op het adres van de (aspirant-)pleegouder inwonende personen vanaf 12 jaar en ouder gescreend. De pleegzorgaanbieder vraagt de Raad de VGB af te geven. Bij afgifte van de VGB raadpleegt de Raad het justitiële documentatie register van de (aspirant-)pleegouder en raadpleegt de eigen archieven. De VGB wordt afgegeven tenzij de ingewonnen informatie duidt op zodanige gedragingen, mentaliteit of omstandigheden van de (aspirant-)pleegouders of andere gezinsleden dat plaatsing van een pleegkind een gevaar voor het welzijn van deze minderjarige zou opleveren. Dit gevaar is in beginsel aanwezig indien er sprake is geweest van:

- a) eerdere contacten van de Raad met het beoogde pleeggezin in verzorgings- of opvoedingsproblematiek;
- b) een strafrechtelijke afdoening inzake geweldsdelicten, ernstige vermogensdelicten en oplichtingsmisdrijven;
- c) strafrechtelijke afdoeningen van zodanige aard en/of frequentie dat hieruit een gering verantwoordelijkheidsbesef blijkt;
- d) zaken, ook als deze geseponeerd zijn, die aanleiding geven tot mogelijke bijzondere risico's zoals verdenking van zedenmisdrijven of kindermishandeling.

Bij een strafrechtelijke afdoening inzake zedendelict of kindermishandeling wordt de afgifte van een Verklaring van geen bezwaar in principe altijd geweigerd.

Sinds 1 februari 2013 meldt de Raad voor de Kinderbescherming aan de pleegzorgaanbieder of al eerder een VGB voor een (aspirant-)pleegouder is afgegeven. (Aspirant-)pleegouders geven hiervoor schriftelijk toestemming bij het verzoek om de VGB. Indien de Raad meedeelt dat er al eerder een VGB is aangevraagd, vraagt de pleegzorgaanbieder aan de (aspirant-)pleegouder met welke pleegzorgaanbieder(s) eerder contact is geweest en vraagt de pleegzorgaanbieder voorts toestemming om nadere informatie over de eerdere plaatsing/plaatsingsprocedure bij de destijds betrokken pleegzorgaanbieder in te winnen. Op deze manier gaat de pleegzorgaanbieder na of de plaatsing van een pleegkind eerder op initiatief van een van de pleegzorgaanbieders is beëindigd en wat daarvoor de reden was, dan wel wat de reden was om geen pleegkind in het gezin van betrokkene te plaatsen. Indien de betrokkene de toestemming om nadere informatie in te winnen niet geeft, kan dit voor de pleegzorgaanbieder voldoende reden zijn om niet verder te gaan met de (aspirant-) pleegouder; het belang van het kind staat hierbij voorop. Met deze verbetering in de screeningsprocedure wordt maximaal

voorkomen dat een pleegkind geplaatst wordt bij ongeschikte pleegouders.

Overleg met het CBP

Door mijn ambtenaren is met het CBP gesproken over het opstellen van een zwarte lijst voor pleegouders die niet in staat zijn gebleken een pleegkind een veilige leefomgeving te bieden. Er is daarbij onder andere nader ingegaan op het criterium dat door uw Kamer tijdens de behandeling van bovengenoemd wetsvoorstel genoemd is, namelijk dat voor plaatsing op een zwarte lijst sprake dient te zijn van een pleegouder waarvan de pleegzorgaanbieder weet dat die pleegouder over de schreef is gegaan maar dit niet kan bewijzen. Dit bleek echter, mede gezien de gesprekken met het CBP, geen bruikbaar criterium voor een zwarte lijst. In de eerste plaats zal, gezien de door het CBP opgestelde «handleiding protocol bij zwarte lijsten», voor plaatsing op een zwarte lijst wegens grensoverschrijdend gedrag sprake moeten zijn van een zwaardere verdenking dan een «redelijk vermoeden van schuld». Volgens die handleiding zal voorts altijd aangifte van een strafbaar feit moeten worden gedaan voordat een persoon op de zwarte lijst wordt geplaatst vanwege verdenking van een strafbaar feit (hetgeen bij misbruik of mishandeling uiteraard aan de orde is). Indien het misbruik of de mishandeling vervolgens niet kan worden bewezen, zal de aangifte leiden tot een sepot. Een dergelijk sepot is voor de Raad reden om geen VGB af te geven. Voor deze gevallen heeft een zwarte lijst naar verwachting derhalve geen toegevoegde waarde.

Verder is het genoemde criterium feitelijk te beperkt. Een pleegouder kan ook om andere redenen ongeschikt zijn, bijvoorbeeld vanwege een alcoholverslaving. Het is van belang dat een pleegzorgaanbieder er ook in zodanig geval van op de hoogte is dat een eerdere pleegzorgaanbieder heeft geconstateerd dat een pleegouder om die reden ongeschikt is en derhalve geen pleegkind bij die pleegouder plaatst. Ook kan gedacht worden aan de situatie dat niet de (aspirant-)pleegouder, maar een huisgenoot zich volgens een eerdere pleegzorgaanbieder aan grensoverschrijdend gedrag schuldig heeft gemaakt.

Ik concludeer uit de gesprekken met het CBP dat voornoemd criterium onbruikbaar is.

Vervolgens is gezien of een zwarte lijst van pleegouders waarbij een plaatsing is beëindigd of geweigerd om reden dat de betrokken pleegouder niet in staat is gebleken een pleegkind een veilige leefomgeving te bieden³, wél tot de mogelijkheden behoort en een toegevoegde waarde heeft naast de verbeterde screeningsprocedure. Tijdens de besprekingen met het CBP zijn hierbij de volgende belangrijke knelpunten geconstateerd.

Een (aspirant-)pleegouder zou op de zwarte lijst geplaatst moeten worden indien hij niet in staat is het pleegkind een veilige leefomgeving te bieden. Dit brede criterium geeft echter geen inzicht in de precieze reden waarom de (aspirant-) pleegouder geen veilige leefomgeving aan het kind kan bieden. Daardoor kan zich onder andere de situatie voordoen dat iemand op de zwarte lijst staat geplaatst terwijl hij (inmiddels) wel geschikt kan zijn als pleegouder. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie dat de onveiligheid veroorzaakt werd door de voormalige partner van de betrokken pleegouder, waar inmiddels geen enkel contact meer mee is. Indien gebruik wordt gemaakt van een zwarte lijst zal het aantreffen van de naam van een (aspirant-) pleegouder op die lijst voor de pleegzorgaanbieder al snel reden zijn om de selectieprocedure te stoppen. Er zal geen

³ Zie Kamerstukken I, 2012/13, 32 529, I

sprake zijn van een weging van feiten of vermoedens; een dialoog met de(aspirant-)pleegouder zal niet voorkomen. Bij het hierboven omschreven systeem van informatie-uitwisseling tussen pleegzorgaanbieders kan echter worden achterhaald wat de reden is geweest om een (aspirant-) pleegouder als ongeschikt te beoordelen. Hierdoor zal steeds sprake zijn van weging van de feiten of vermoedens én van een dialoog tussen de (aspirant-)pleegouder en de pleegzorgaanbieder.

Daarnaast zijn er ook juridische bezwaren tegen het gebruik van een zwarte lijst. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit nemen in de systematiek van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP) een centrale positie in en vormen voor het CBP belangrijke toetsingscriteria. Aan de eis van subsidiariteit wordt voldaan als het doel waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet kan worden verwezenlijkt op een andere, voor de betrokkene van wie de persoonsgegevens worden verwerkt, minder nadelige wijze. Het doel van een eventuele zwarte lijst van pleegouders is om te voorkomen dat een eerder ongeschikt bevonden (aspirant-)pleegouder via een andere pleegzorgaanbieder weer (alsnog) pleegouder kan worden zonder dat die pleegzorgaanbieder op de hoogte is van de eerdere problematiek. Dit doel kan worden bereikt door de hierboven beschreven verbeterde screeningsprocedure. Deze verbeterde screeningsprocedure is aanzienlijk minder belastend voor de betrokkene dan plaatsing op een zwarte lijst, terwijl met de verbeterde screeningsprocedure door de pleegzorgaanbieder wel de noodzakelijke duidelijkheid en informatie worden verkregen. Plaatsing op een zwarte lijst geschiedt immers zonder toestemming van de betrokken (aspirant-)pleegouder. Daarnaast zullen pleegzorgaanbieders de zwarte lijst kunnen raadplegen zonder toestemming van die (aspirant-)pleegouder. Een systeem waarin een (aspirant-) pleegouder zelf – door het al dan niet geven van schriftelijke toestemming – kan beslissen of (nadelige) informatie over hem kan worden uitgewisseld, is minder belastend. Het systeem van informatie-uitwisseling werkt, anders dan de zwarte lijst, ook minder stigmatiserend, aangezien betrokkene niet op een stigmatiserende lijst wordt geplaatst waar alle pleegzorgaanbieders inzage in hebben; de informatie wordt uitsluitend gewisseld tussen de twee betrokken pleegzorgaanbieders. Zoals ik naar aanleiding van de besprekingen met het CBP heb geconstateerd voldoet een zwarte lijst voor ongeschikte pleegouders gezien het vorenstaande niet aan de eis van subsidiariteit.

Aan de eis van proportionaliteit wordt voldaan indien de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Uit een verkenning van onder andere de Inspectie Jeugdzorg, Jeugdzorg Nederland en de Nederlandse Vereniging van Pleegouders blijkt dat «shopgedrag» van ongeschikte pleegouders beperkt voorkomt. Ik heb de Tweede Kamer eerder over de uitkomst van deze verkenning geïnformeerd (Kamerstukken I, 32 529, nr. G, blz. 2). Het invoeren van een nieuw instrument in de vorm van een zwarte lijst is dan ook – mede gezien het vorenstaande – een onevenredig zwaar middel. De verbetering van de huidige screeningsprocedure ondervangt dit bovendien al voldoende. Een zwarte lijst voor ongeschikte pleegouders voldoet daarmee niet aan de eis van proportionaliteit.

Conclusie

De gesprekken met het CBP zijn van grote waarde geweest voor mijn oordeelvorming. De verbeterde screeningsprocedure, zoals hierboven is geschetst, is naar mijn mening een geschikter systeem voor het uitfilteren van de (vermoedelijk) ongeschikte pleegouders omdat er door de

informatie-uitwisseling tot een genuanceerd oordeel gekomen kan worden. Bovendien wordt voor het instellen van een zwarte lijst voor ongeschikte pleegouders niet voldaan aan de eis van subsidiariteit en proportionaliteit; een voorstel hiervoor zal naar mijn mening de toets van het CBP dan ook niet kunnen doorstaan.

In mijn eindoordeel neem ik ook de adviezen van veldpartijen mee. Zowel Jeugdzorg Nederland, de Raad als de Inspectie Jeugdzorg geven aan geen toegevoegde waarde te zien van een zwarte lijst in aanvulling op het recent verbeterde informatie-uitwisselingsysteem. De Inspectie Jeugdzorg adviseert daarbij wel een evaluatie te houden om zeker te stellen dat met het verbeterde informatie-uitwisselingsysteem daadwerkelijk het bedoelde «shopgedrag» van (aspirant-) pleegouders tegengegaan wordt. Ik zal samen met het werkveld bezien hoe we invulling kunnen geven aan een evaluatie van de verbeterde informatie-uitwisselingsprocedure.

Mede door de gesprekken met het CBP en de adviezen van de veldpartijen zie ik de verbeterde screeningsprocedure als een werkwijze waarmee maximaal voorkomen wordt dat pleegkinderen geplaatst worden bij pleegouders die niet in staat zijn het pleegkind een veilige leefomgeving te kunnen bieden. Daarom heb ik besloten niet over te gaan tot invoering van een zwarte lijst voor ongeschikte pleegouders.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn