

**Zorgen voor de veiligheid van pleegkinderen:
Onderzoek bij Horizon**

Inspectie jeugdzorg
Utrecht, februari 2009

Samenvatting

De Inspectie jeugdzorg heeft in de tweede helft van 2008 landelijk onderzoek gedaan bij pleegzorgaanbieders naar de veiligheid van pleegkinderen. De onderzoeksvraag die hierbij centraal stond is of de pleegzorgaanbieders systematisch zorgdragen voor de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen. Het onderzoek richt zich op twee thema's: de screening van pleeggezinnen op mogelijke veiligheidsrisico's en het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen. Het onderzoek bestond uit een beleidsanalyse en een praktijkonderzoek.

Pleegkinderen hebben recht op een veilige plek in het pleeggezin waarin zij opgroeien. Zij dienen beschermd te zijn tegen alle vormen van mishandeling binnen het pleeggezin en er dient zicht te zijn op mogelijke veiligheidsrisico's binnen het pleeggezin. Van pleegzorgaanbieders verwacht de inspectie dat zij risicovolle situaties voor pleegkinderen tot een minimum beperken. Zij dienen hiertoe (aspirant) pleeggezinnen te *screenen* op mogelijke veiligheidsrisico's en zij dienen *toezicht* te houden op de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin, door onveilige situaties te signaleren en mogelijke veiligheidsrisico's voor pleegkinderen in te schatten.

De inspectie verwacht van pleegzorgaanbieders dat zij dit *systematisch* doen door te zorgen voor beleid van voldoende kwaliteit én door te zorgen dat medewerkers dit beleid adequaat in de praktijk brengen.

De inspectie komt tot het volgende eindoordeel over de pleegzorg bij Horizon.

1. *Het systematisch screenen van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's is van voldoende kwaliteit.*
 - De kwaliteit van het *beleid* van Horizon voor de screening van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's is voldoende. De screening gaat indringend in op aspecten rond veiligheid. Het is positief dat Horizon netwerkpleeggezinnen direct na aanmelding screent en aan netwerkpleeggezinnen dezelfde eisen stelt als aan bestandspleeggezinnen.
 - De kwaliteit van de screening van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's *door medewerkers* is bijna voldoende. De medewerkers van Horizon besteden in de screening veel aandacht aan de veiligheidsrisico's. Omdat de afwegingen van de screening niet steeds voldoende transparant worden genoteerd, komt de inspectie tot het oordeel bijna voldoende.

2. *Het systematisch toezicht houden op de veiligheid van pleegkinderen is van matige kwaliteit.*
 - De kwaliteit van het *beleid* van Horizon voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind is matig. Het is niet gericht op het vroeg herkennen van risico's voor de vei-

ligheid van het pleegkind maar geeft aan hoe reactief te handelen als er signalen van onveiligheid zijn. Ook zijn er geen heldere afspraken tussen Horizon en Bureau Jeugdzorg met betrekking tot het toezicht.

- De kwaliteit van het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen *door medewerkers* is matig. Positief is dat de medewerkers van Horizon in de werkbegeleiding alert gehouden om te letten op tekenen van onveiligheid in de pleeggezinnen, te signaleren en vervolgens adequaat te reageren met hun methodiek van doorvragen. De mate waarin deze reactieve aanpak slaagt, is echter afhankelijk van de individuele medewerker en er is een risico op blinde vlekken, vooral wanneer de medewerker en pleegouders elkaar lang kennen. De inspectie mist een stelselmatige interne check om proactief en stelselmatig risico's op veiligheid te checken zodat actie kan worden ondernomen *voordat* de veiligheid ernstig in het geding komt. Daarnaast waren de dossiers van Horizon niet inzichtelijk waar het ging om toezien op veiligheid.

De inspectie doet de volgende aanbevelingen:

Aan Horizon

- Zet de methodiekontwikkeling bij de pleegzorg met onverminderde kracht voort en zorg hierbij voor expliciete aandacht voor:
 - Het inplannen tijdens de begeleidingsfase van vaste momenten om de veiligheidsaspecten in het pleeggezin te checken.
 - Het expliciet weergeven in de dossiers / dagjournalen van de afwegingen over veiligheid, de analyse en beoordeling en de ondernomen acties;
- Maak een plan van aanpak voor de systematische beoordeling van risico's voor pleegkinderen (mede) op grond van bovenstaande aanbevelingen. Beschrijf hierin concreet hoe het beleid geïmplementeerd zal worden en maak inzichtelijk wanneer het beleid operationeel zal zijn.
- Maak duidelijke afspraken met Bureau Jeugdzorg over de verantwoordelijkheden voor de veiligheid van pleegkinderen in de periode voor aanmelding als netwerkpleegkind, tijdens de vrijwillige pleegzorg en na beëindiging van de pleegzorg op grond van onveilige situaties. Beschrijf hierbij concreet hoe de afspraken geïmplementeerd zullen worden en maak inzichtelijk wanneer de afspraken operationeel zullen zijn.

Aan de provincie Zuid-Holland

- Toets het plan van aanpak of dit werkelijk tot een systematische beoordeling van risico's voor pleegkinderen leidt;
- Check de uitvoering van het plan van aanpak, inclusief de hierboven genoemde afspraken tussen Horizon en Bureau Jeugdzorg.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	7
Hoofdstuk 2 Oordeel en onderbouwing	9
2.1 Beleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's	10
2.2 Screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's in de praktijk	10
2.3 Beleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind	12
2.4 Het toezicht op de veiligheid van het pleegkind in de praktijk	13
Hoofdstuk 3 Eindoordeel en aanbevelingen	17
Bijlage 1 Toetsingskader	21
Bijlage 2 Onderzoeksopzet	25

Hoofdstuk 1 Inleiding

Aanleiding

Het is de taak van een pleegzorgaanbieder om er voor te zorgen dat het pleegkind veilig is in het pleeggezin vanaf de aanvang van de plaatsing tot de beëindiging van de plaatsing. De veiligheid van pleegkinderen kan in het geding komen wanneer een pleegzorgaanbieder haar taken, die zijn gericht op het zorg dragen voor de veiligheid van het pleegkind, niet goed genoeg uitvoert. De inspectie vindt het dan ook belangrijk om meer zicht te hebben op hoe de pleegzorgaanbieders' zorg dragen voor de veiligheid van pleegkinderen. Zeker aangezien bij meerdere calamiteiten die de laatste jaren bij de inspectie zijn gemeld sprake was van onveiligheid in pleeggezinnen (verwaarlozing, seksueel misbruik, fysieke mishandeling). In 2008 onderzoekt de inspectie daarom de veiligheid van pleegkinderen in Nederland.

Uitgangspunten van het onderzoek

De inspectie verstaat in dit onderzoek onder veiligheid dat pleegkinderen veilig zijn als zij beschermd zijn tegen alle vormen van mishandeling (affectieve en fysieke verwaarlozing, seksueel misbruik, fysieke mishandeling) binnen het pleeggezin.

Primair ligt de verantwoordelijkheid bij pleegouders om te zorgen voor de veiligheid van het pleegkind binnen hun gezin. Pleegzorgaanbieders zijn verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat risicovolle situaties voor pleegkinderen tot een minimum worden beperkt. De inspectie onderscheidt hierbij twee belangrijke taken voor pleegzorgaanbieders. Allereerst moeten zij vaststellen of een (aanstaand) pleeggezin een veilige plek kan bieden voor het pleegkind. Hiertoe is de *screening* van (aspirant) pleeggezinnen op mogelijke veiligheidsrisico's (zoals verslaving of psychiatrische problematiek) van groot belang. Als een kind eenmaal in een pleeggezin verblijft, moeten pleegzorgaanbieders er vervolgens voor zorgen dat er *toezicht* is op de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin. Hiertoe is het signaleren van onveilige situaties (zoals kindermishandeling) en het inschatten van mogelijke veiligheidsrisico's voor het pleegkind (zoals belangrijke veranderingen binnen het pleeggezin) van groot belang.

Verwachtingen inspectie

De inspectie verwacht van pleegzorgaanbieders dat zij systematisch zorg dragen voor de veiligheid van pleegkinderen binnen het pleeggezin door te zorgen voor beleid van voldoende kwaliteit én door te zorgen dat medewerkers dit beleid adequaat in de praktijk brengen.

In het toetsingskader dat de inspectie voor dit onderzoek heeft opgesteld, zijn de verwachtingen (criteria) van de inspectie nader uitgewerkt (zie bijlage 1).

Onderzoeksvraag

De inspectie heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Zorgen de pleegzorgaanbieders systematisch voor de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen?

Deze onderzoeksvraag heeft de inspectie uitgewerkt in de volgende twee deelvragen:

- screenen de pleegzorgaanbieders het pleeggezin systematisch op mogelijke veiligheidsrisico's voor het pleegkind?
- houden de pleegzorgaanbieders systematisch toezicht op de veiligheid van het pleegkind?

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen: een beleidsanalyse en een praktijkonderzoek. De inspectie heeft via een schriftelijke vragenlijst in juni 2008 het beleid van Horizon opgevraagd voor de screening en voor het toezicht op de veiligheid en dit beleid vervolgens geanalyseerd. Vervolgens heeft de inspectie in oktober 2008 het praktijkonderzoek bij Horizon uitgevoerd, waarin de toepassing van het beleid in de praktijk is getoetst. Dit is gedaan via twee groepsinterviews met uitvoerend medewerkers en een analyse van een aantal recente dossiers.

Leeswijzer

Dit rapport geeft de resultaten weer van het onderzoek van de Inspectie jeugdzorg bij Horizon. In Hoofdstuk 2 geeft de inspectie een oordeel of Horizon systematisch zorgt voor de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen. In Hoofdstuk 3 geeft de inspectie haar eindoordeel en doet zij aanbevelingen aan Horizon en de provincie Zuid-Holland. Bijlage 1 bevat het toetsingskader en Bijlage 2 een nadere beschrijving van de onderzoeksopzet.

Hoofdstuk 2 Oordeel en onderbouwing

Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie jeugdzorg een oordeel over het beleid en handelen van Horizon met betrekking tot het beperken van de veiligheidsrisico's voor pleegkinderen binnen pleeggezinnen. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2.1 en 2.2 gaan over de *screening* van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's en paragraaf 2.3 en 2.4 over het *toezicht* op de veiligheid van pleegkinderen. De inspectie geeft bij elk thema zowel een oordeel over de kwaliteit van het beleid als over de uitvoering in de praktijk. Per thema geeft de inspectie aan wat haar verwachting is, hoe haar oordeel luidt en wat de bevindingen zijn waarop zij dit oordeel baseert. De oordelen formuleert de inspectie in de termen 'voldoende', 'bijna voldoende', 'matig' en 'onvoldoende'.

De inspectie is van mening dat indien het beleid voor het screenen op veiligheidsrisico's of voor het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen onvoldoende is, er een noodzakelijke voorwaarde ontbreekt voor het *systematisch* handelen in de praktijk. Dit brengt risico's met zich mee voor de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin. Daarom beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de praktijk van de screening en van het toezicht op de veiligheid van het pleegkind in die gevallen nooit als voldoende.

Algemeen

Horizon is sinds 2003 verantwoordelijk voor de uitvoering van de pleegzorg in Zuid-Holland en realiseert voor ongeveer 800 kinderen pleegzorg. Vanaf de start in 2003 is er veel geïnvesteerd in de screening van de pleeggezinnen. Ten tijde van het onderzoek (oktober 2008) is Horizon bezig met de implementatie van een nieuwe pleegzorgmethodiek die in samenwerking met Y. Choy wordt ontwikkeld. Hierbij brengt Horizon haar expertise in die inmiddels is ontwikkeld bij de screening. Het personeel werkt gezamenlijk mee aan de verdere ontwikkeling zodat maatwerk ontstaat voor Horizon.

De directie geeft aan dat Horizon de visie heeft om streng te zijn bij de screening. Een relatief hoog percentage (10%) van de aspirant bestandspleeggezinnen valt af. Bij de netwerkpleegouders valt ruim 25% af.. Daarna hanteert Horizon de visie dat de pleegouders het vertrouwen hebben verdiend en dit niet keer op keer hoeven te bewijzen.

2.1 Beleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's

Verwachting

De pleegzorgaanbieder heeft beleid van voldoende kwaliteit voor de systematische screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's.

In het beleid staat beschreven:

- *werkwijze voor de screening van een pleeggezin op veiligheidsrisico's (hoe, wanneer, frequentie);*
- *criteria voor de screening van een pleeggezin op veiligheidsrisico's;*
- *hoe de uitkomsten van de screening moeten worden vastgelegd;*
- *richtlijnen over hoe te handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's binnen een pleeggezin;*
- *dat een verklaring van geen bezwaar bij de Raad voor de Kinderbescherming voor een pleeggezin moet worden verkregen.*

Oordeel

De inspectie is van oordeel dat de kwaliteit van het beleid van Horizon voor de screening van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's voldoende is.

Horizon heeft expliciet beleid geformuleerd voor het screenen op veiligheidsrisico's.

Onderbouwing van het oordeel

Horizon heeft een werkwijze voor screening vastgelegd in protocollen. Hierin zijn duidelijke criteria opgenomen voor de screening van een pleeggezin op veiligheidsrisico's. In het beleid is vastgelegd hoe de uitkomsten moeten worden vastgelegd en hoe er moet worden gehandeld bij geconstateerde veiligheidsrisico's. Horizon gebruikt voor netwerkpleeggezinnen dezelfde criteria als voor bestandspleeggezinnen. Voorwaarden tot pleegouderschap en contra-indicaties zijn vastgelegd en dienen door de medewerkers te worden besproken bij de screening. Van alle gezinsleden, huisgenoten, oppassen, leden van vakantie- en logeergezinnen vanaf 12 jaar wordt een verklaring van geen bezwaar gevraagd, alsmede een verklaring van de huisarts dat de gezondheid geen bezwaar vormt om pleegouders te zijn.

2.2 Screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's in de praktijk

Verwachting

Medewerkers voeren het beleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's zichtbaar uit.

Medewerkers:

- *kennen het uitvoeringsbeleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's;*
- *werken conform de werkwijze voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's;*
- *passen de criteria voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's toe;*
- *leggen de uitkomsten van de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's vast conform het beleid;*
- *handelen conform de richtlijnen over hoe te handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's binnen het pleeggezin;*

- verkrijgen een verklaring van geen bezwaar bij de Raad voor de Kinderbescherming van het pleeggezin.

Oordeel

De inspectie oordeelt dat de kwaliteit van de screening van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's door medewerkers bijna voldoende is.

De medewerkers van Horizon werken volgens het beleid en geven veel aandacht aan het screenen op veiligheidsrisico's. De inspectie vindt het positief dat er direct na aanmelding door BJZ een screening plaatsvindt van de netwerkgezinnen, waarbij dezelfde eisen worden gesteld als aan bestandspleeggezinnen.

De inspectie komt tot het oordeel bijna voldoende omdat in de dossiers de afwegingen vaak onvoldoende zichtbaar zijn.

Onderbouwing van het oordeel

De medewerkers van Horizon zijn goed op de hoogte van het screeningsbeleid. Zij gebruiken de protocollen tijdens hun werk en nieuwe medewerkers worden daarmee ingewerkt.

Bij de screening maken de medewerkers gebruik van diverse informatiebronnen; het indicatiebesluit, aanmeldingsformulier en dossieronderzoek, een mondelinge toelichting van de aanmelder van een potentieel netwerkpleeggezin, observaties bij de huisbezoeken en het levensverhaal. Vast onderdeel van de screening vormt de lijst met risicofactoren die altijd met de pleegouders worden besproken als 'lijstje met vervelende punten'. Bij twijfels vooraf vindt de screening door twee personen plaats.

Bij netwerkplaatsingen vindt op het moment van de (vaak telefonische) aanmelding een prescreening plaats op ernstige veiligheidsrisico's. Indien ernstige veiligheidsrisico's aanwezig zijn, neemt Horizon de aanmelding niet in behandeling en laat de verantwoordelijkheid volledig bij Bureau Jeugdzorg. In alle andere gevallen start de screening en is Horizon verantwoordelijk voor de veiligheid van het kind.

Ook al noemt het beleid niet dat de medewerkers bij de screening los van de netwerkpleegouders contact heeft met het kind, de medewerkers geven aan dat dit altijd gebeurt. Bij kleine kinderen gaat dit spelenderwijs; er wordt hen bijvoorbeeld gevraagd hun kamer te laten zien. Bij ieder pleeggezin wordt van alle aanwezigen een verklaring van geen bezwaar bij de Raad voor de Kinderbescherming gevraagd. Bij het niet verkrijgen van zo'n verklaring kan het gezin geen pleeggezin worden of blijven in het geval van een netwerkplaatsing.

Bij netwerkplaatsingen komt het geregeld voor dat Horizon de pleegzorg beëindigt op grond van veiligheidsrisico's die tijdens de screening zichtbaar worden. Bureau Jeugdzorg is dan weer verantwoordelijk voor het kind en bepaalt of het kind elders moet gaan wonen. Het komt voor dat Bureau Jeugdzorg het kind in het 'onveilige' pleeggezin laat blijven wonen.

De bevindingen tijdens de screening worden opgenomen in een screeningsverslag. In de verslagen die de inspectie heeft getoetst waren de afwegingen over de veiligheid soms zeer duidelijk, maar vaker tamelijk impliciet aangegeven.

2.3 Beleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind

Verwachting

De pleegzorgaanbieder heeft uitvoeringsbeleid van voldoende kwaliteit voor het systematisch toezicht op de veiligheid van het pleegkind.

In het beleid staat beschreven:

- *richtlijnen over hoe en met welke frequentie de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden ingeschat;*
- *richtlijnen over hoe en met welke frequentie er direct zicht op de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden gehouden (ofwel: hoe een pleegkind (apart) moet worden gezien).*
- *richtlijnen over hoe en met welke frequentie er met pleegouders moet worden overlegd over de veiligheid van een pleegkind;*
- *criteria voor wanneer risico's opnieuw moeten worden ingeschat buiten de vastgestelde frequentie;*
- *hoe de uitkomsten van de veiligheidsinschatting moeten worden vastgelegd;*
- *richtlijnen over hoe te handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in het pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling.*

Verwacht wordt dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en Bureau Jeugdzorg over de veiligheid van het pleegkind staat beschreven:

- *de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ betreffende het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen (wie doet wat wanneer);*
- *hoe met welke frequentie de pleegzorgaanbieder met BJZ overlegt over de veiligheid van een pleegkind;*
- *de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in het pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling (wie doet wat wanneer).*

Oordeel

De inspectie is van oordeel dat de kwaliteit van het beleid van Horizon voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind matig is.

Het beleid van Horizon is gericht op het toezien op de ontwikkeling van het kind. Horizon heeft geen expliciet beleid gericht op het vroeg herkennen van risico's voor de veiligheid van het pleegkind. Er is wel beleid dat aangeeft hoe reactief te handelen als er signalen van onveiligheid zijn. Tussen Horizon en Bureau Jeugdzorg zijn geen afspraken vastgelegd over de verantwoordelijkheidsverdeling bij het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen. Ook voor het geval er in een pleeggezin moet worden ingegrepen geeft het beleid niet helder aan wie verantwoordelijk is voor direct ingrijpen.

Onderbouwing van het oordeel

Het beleid kent geen expliciete check die uitgevoerd wordt om risico's rondom de veiligheid van het pleegkind in een vroeg stadium te herkennen, zodat actie kan worden ondernomen en mogelijke incidenten kunnen worden voorkomen. Het beleid bevat criteria waarmee de ontwikkeling van het kind kan worden gemonitord, daarbij kunnen aspecten die de veiligheid betreffen aan de orde komen. Het beleid geeft aan hoe frequent er contact is met het pleeggezin over de ontwikkelingen van het kind en hoe het gaat binnen het gezin. Het beleid geeft niet aan dat het kind daarbij ook gezien en gesproken moet worden.

Horizon heeft beleid dat aangeeft hoe te handelen als er signalen van onveiligheid zijn. Het stappenplan beoordeling gezinssituaties bevat criteria wanneer actie moet worden ondernomen en benoemt de stappen die moeten worden gezet.

In verschillende protocollen is vastgelegd dat Horizon en Bureau Jeugdzorg contact met elkaar hebben over het pleegkind is. De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen Horizon en Bureau Jeugdzorg bij het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen is echter niet vastgelegd. Ook voor het geval er in een pleeggezin moet worden ingegrepen geeft het beleid niet helder aan wie verantwoordelijk is voor direct ingrijpen.

2.4 Het toezicht op de veiligheid van het pleegkind in de praktijk

Verwachting

Medewerkers voeren het beleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind zichtbaar uit.

Medewerkers:

- *kennen het uitvoeringsbeleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind;*
- *voeren de veiligheidsinschattingen uit conform het beleid;*
- *houden direct zicht op de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin conform het beleid (ofwel: het (apart) zien een pleegkind);*
- *overleggen met pleegouders over de veiligheid van een pleegkind conform het beleid;*
- *hanteren hierbij de criteria op grond waarvan risico's opnieuw moeten worden ingeschat buiten de vastgestelde frequentie;*
- *leggen de uitkomsten van de veiligheidsinschatting vast conform het beleid;*
- *handelen conform de richtlijnen hoe te handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling;*
- *handelen richting BJZ conform de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ betreffende het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen;*
- *overleggen over de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin met BJZ conform de gemaakte afspraken;*
- *handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling met BJZ conform de gemaakte afspraken.*

Oordeel

De inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen door medewerkers matig is.

Horizon heeft tijdens de screening veel expliciete aandacht voor de veiligheid en gaat daarna uit van het tijdens de screening getoetste vertrouwen. Deze keuze leidt tot een reactieve werkwijze die voor medewerkers onvoldoende handvatten biedt om proactief en stelselmatig risico's op veiligheid te checken zodat actie kan worden ondernomen voordat de veiligheid ernstig in het geding komt.

Positief is dat de medewerkers in de praktijk vaste stappen hanteren bij de begeleiding van pleeggezinnen en kinderen waardoor er wel zicht is op mogelijke indicatoren van risicovolle situaties. Wanneer er signalen zijn, weten de medewerkers hoe ze moeten handelen. In de dossiers zie je de afwegingen over signalen en de aanpak die daarop volgt echter niet terug. Dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Horizon en BJZ niet in beleid is vastgelegd, heeft in de praktijk geen consequenties voor de kinderen, omdat Horizon de verantwoordelijkheid neemt zodra zij de begeleiding op zich heeft genomen.

Onderbouwing van het oordeel

In de werkbegeleiding, intervisie en andere contacten worden de medewerkers voortdurend gewezen op de noodzaak om alert te zijn op 'niet pluis' signalen en deze dan altijd en direct met een collega, werkbegeleider of leidinggevende te bespreken. Naast eigen 'niet pluis' signalen is het melden van incidenten door anderen (school e.d.) ook een reden om expliciet de aandacht op veiligheidsaspecten te richten.

Bij de gesprekken met de pleegouders staat de ontwikkeling van het kind centraal. De medewerkers hanteren een methodiek van doorvragen naar aanleiding van de observaties van pleegouders. Ze vragen altijd naar de manier waarop pleegouders het gedrag van het pleegkind corrigeren. Bij crisispleegzorg is de veiligheid altijd een aandachtspunt. Bij langdurige pleegzorg is het geen specifiek aandachtspunt. Er moet een aanleiding voor zijn om het ter sprake te brengen. Zodra er signalen zijn, ofwel vanuit eigen niet-pluis gevoel ofwel door meldingen van anderen, gaan de medewerkers het gesprek met de pleegouders aan. Zij geven aan getraind te zijn op het stellen van ongemakkelijke vragen en daarbij door te vragen. De werkers bezoeken geregeld de pleegouders thuis en hebben als stelregel om een keer per drie bezoeken het kind of de jongere zonder de pleegouders te zien. Bij zorgen over de veiligheid vindt altijd overleg met Bureau Jeugdzorg plaats. Het hangt van de individuele medewerkers van Bureau Jeugdzorg af hoe dit concreet wordt ingevuld. Er kunnen redenen zijn om de pleegzorgplaatsing te beëindigen. Bureau Jeugdzorg is dan weer verantwoordelijk voor de veiligheid

Bij vrijwillige pleegzorgplaatsingen is er geen sprake van een inbreng door Bureau Jeugdzorg. De verantwoordelijkheid ligt dan bij de ouders met wie Horizon in overleg moet, als zich iets

bijzonders voordoet. Horizon neemt in de praktijk de verantwoordelijkheid over de veiligheid op zich tijdens de pleegzorg plaatsing, ook als deze vrijwillig is.

De medewerkers maken pleegzorgplannen waarin wordt beschreven welke doelen met/voor het pleegkind worden nagestreefd en pleeggezinplannen, waarin de doelen voor het pleeggezin staan opgenomen. In het contactjournaal staan opmerkingen over signalen die de veiligheid van het pleegkind betreffen maar in de dossiers en de contactjournaals zijn de afwegingen over signalen en de aanpak die daaruit volgde niet door de inspectie teruggevonden.

Hoofdstuk 3 Eindoordeel en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft de Inspectie jeugdzorg haar oordeel over de mate waarin Horizon systematisch zorg draagt voor de veiligheid van pleegkinderen binnen het pleeggezin. Na dit oordeel noemt de inspectie nog drie knelpunten die te maken hebben met de samenwerking tussen Horizon en Bureau Jeugdzorg. Vervolgens doet de inspectie aanbevelingen aan Horizon en de provincie Zuid-Holland.

Verwachting

Pleegkinderen hebben recht op een veilige plek in het pleeggezin waarin zij opgroeien. Zij dienen beschermd te zijn tegen alle vormen van mishandeling binnen het pleeggezin en er dient zicht te zijn op mogelijke veiligheidsrisico's binnen het pleeggezin. Van pleegzorgaanbieders verwacht de inspectie dat zij risicovolle situaties voor pleegkinderen tot een minimum beperken. Zij dienen hiertoe (aspirant) pleeggezinnen te *screenen* op mogelijke veiligheidsrisico's en zij dienen *toezicht* te houden op de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin, door onveilige situaties te signaleren en mogelijke veiligheidsrisico's voor pleegkinderen in te schatten.

De inspectie verwacht van pleegzorgaanbieders dat zij dit *systematisch* doen door te zorgen voor beleid van voldoende kwaliteit én door te zorgen dat medewerkers dit beleid adequaat in de praktijk brengen.

Eindoordeel

1. Het systematisch screenen van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's is van voldoende *kwaliteit*.
 - De kwaliteit van het *beleid* van Horizon voor de screening van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's is voldoende. De screening gaat indringend in op aspecten rond veiligheid. Het is positief dat Horizon netwerkpleeggezinnen direct na aanmelding screent en aan netwerkpleeggezinnen dezelfde eisen stelt als aan bestandspleeggezinnen.
 - De kwaliteit van de screening van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's *door medewerkers* is bijna voldoende. De medewerkers van Horizon besteden in de screening veel aandacht aan de veiligheidsrisico's. Een aanzienlijk deel van de aspirant pleeggezinnen komt niet door dit screeningsonderzoek heen.
Omdat de afwegingen van de screening niet steeds voldoende transparant worden genoteerd, komt de inspectie tot het oordeel bijna voldoende.
2. *Het systematisch toezicht houden op de veiligheid van pleegkinderen is van matige kwaliteit*.
 - Het *beleid* van Horizon met betrekking tot het toezicht op de veiligheid van het pleegkind is matig. Het is niet gericht op het vroeg herkennen van risico's voor de veiligheid

van het pleegkind maar geeft aan hoe reactief te handelen als er signalen van onveiligheid zijn.

Tussen Horizon en Bureau Jeugdzorg zijn geen afspraken vastgelegd over de verantwoordelijkheidsverdeling bij het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen. Ook zijn er geen afspraken die helder aangeven wie verantwoordelijk is voor het geval er direct moet worden ingegrepen.

- De kwaliteit van het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen *door medewerkers* is matig. Positief is dat de medewerkers van Horizon in de werkbegeleiding alert gehouden om te letten op tekenen van onveiligheid in de pleeggezinnen, te signaleren en vervolgens adequaat te reageren met hun methodiek van doorvragen. De mate waarin deze reactieve aanpak slaagt, is echter afhankelijk van de individuele medewerker en er is een risico op blinde vlekken, vooral wanneer de medewerker en pleegouders elkaar lang kennen.

De inspectie komt tot het oordeel matig, omdat de werkwijze van Horizon voor medewerkers onvoldoende handvatten biedt om proactief en stelselmatig risico's op veiligheid te checken zodat actie kan worden ondernomen *voordat* de veiligheid ernstig in het geding komt. De inspectie mist zo'n stelselmatige interne check. Zo'n check is niet in strijd met het vertrouwen dat Horizon pleegouders wil geven maar een professionele manier om blinde vlekken tegen te gaan. Bovendien is zo'n werkwijze minder afhankelijk van de kwaliteiten van een individuele pleegzorgmedewerker.

Daarnaast waren de dossiers van Horizon niet inzichtelijk waar het ging om toezien op veiligheid. In het contactjournaal staan soms wel opmerkingen over de veiligheid van een pleegkind, maar een analyse en beoordeling ontbreekt en de pleegzorgmedewerker geeft niet aan tot welke acties is besloten

Knelpunten in de samenwerking met Bureau Jeugdzorg

Tijdens het onderzoek heeft de inspectie drie knelpunten in de samenwerking met Bureau Jeugdzorg bij pleeggezinnen geconstateerd die leiden tot verhoogde veiligheidsrisico's voor de pleegkinderen. Ten eerste zit bij netwerkplaatsingen vaak geruime tijd tussen de eerste dag dat het kind in het pleeggezin verblijft en de aanmelding door Bureau Jeugdzorg bij de pleegzorg van Horizon. In die periode is onbekend of er veiligheidsrisico's zijn en onduidelijk wie zorg draagt voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind.

Ten tweede komt het voor dat Horizon de pleegzorg niet start of beëindigt op grond van geconstateerde grote veiligheidsrisico's *en* Bureau Jeugdzorg toch het kind in het netwerkpleeggezin laat. Het kind verblijft dan bij ongeschikte pleegouders die bovendien geen begeleiding meer krijgen.

Het derde knelpunt vormen de vrijwillige pleegzorgplaatsen. Na aanmelding bij Horizon speelt Bureau Jeugdzorg geen actieve rol meer. Er is geen casemanager die overzicht houdt op de geboden hulp en regie voert. Dit kan leiden tot risico volle situaties.

Aanbevelingen

Aan Horizon

- Zet de methodiekontwikkeling bij de pleegzorg met onverminderde kracht voort en zorg hierbij voor expliciete aandacht voor:
 - Het inplannen tijdens de begeleidingsfase van vaste momenten om de veiligheidsaspecten in het pleeggezin te checken.
 - Het expliciet weergeven in de dossiers / dagjournals van de afwegingen over veiligheid, de analyse en beoordeling en de ondernomen acties;
- Maak een plan van aanpak voor de systematische beoordeling van risico's voor pleegkinderen (mede) op grond van bovenstaande aanbevelingen. Beschrijf hierin concreet hoe het beleid geïmplementeerd zal worden en maak inzichtelijk wanneer het beleid operationeel zal zijn.
- Maak duidelijke afspraken met Bureau Jeugdzorg over de verantwoordelijkheden voor de veiligheid van pleegkinderen in de periode voor aanmelding als netwerkpleegkind, tijdens de vrijwillige pleegzorg en na beëindiging van de pleegzorg op grond van onveilige situaties. Beschrijf hierbij concreet hoe de afspraken geïmplementeerd zullen worden en maak inzichtelijk wanneer de afspraken operationeel zullen zijn.

Aan de provincie Zuid-Holland

- Toets het plan van aanpak of dit werkelijk tot een systematische beoordeling van risico's voor pleegkinderen leidt;
- Check de uitvoering van het plan van aanpak, inclusief de hierboven genoemde afspraken tussen Horizon en Bureau Jeugdzorg.

Bijlage 1 Toetsingskader

Toetsingskader van de Inspectie jeugdzorg voor het onderzoek naar de veiligheid binnen pleeggezinnen

Achtergrond van het onderzoek

De inspectie onderscheidt twee belangrijke thema's bij het zorgdragen voor de veiligheid in pleeggezinnen. Allereerst dient te worden vastgesteld of een (aanstaand) pleeggezin een veilige plek kan bieden voor het pleegkind ('*screening*'). Ten tweede, als een kind eenmaal in een pleeggezin verblijft, dient er *toezicht* te zijn op de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin.

Beide aspecten gelden overigens zowel voor plaatsingen in bestandsgezinnen (waarbij er voorafgaand aan de plaatsing geen relatie is tussen pleegkind en pleeggezin) als in netwerkgezinnen (waarbij het pleeggezin uit de naaste omgeving van het kind komt).

Het onderzoek dient een antwoord te geven op de volgende vraag:

Zorgen de pleegzorgaanbieders systematisch voor de veiligheid van kinderen in pleeggezinnen?

Deze vraag is geconcretiseerd in de volgende twee deelvragen:

- screenen de pleegzorgaanbieders het pleeggezin systematisch op mogelijke veiligheidsrisico's voor het pleegkind?
- houden de pleegzorgaanbieders systematisch toezicht op de veiligheid van het pleegkind?

Toelichting op het toetsingskader

De inspectie heeft de vraagstelling vertaald in een toetsingskader, waarin schematisch is weergegeven wat de Inspectie jeugdzorg verwacht van de pleegzorgaanbieders. Op basis van het toetsingskader komt de inspectie tot haar oordeel over de kwaliteit van het handelen van de pleegzorgaanbieders ten aanzien van het zorgdragen voor de veiligheid van het pleegkind in het pleeggezin.

De twee thema's van het onderzoek staan in de eerste kolom van het toetsingskader benoemd (systematische screening en systematisch toezicht). In de tweede kolom staan de criteria (normen) geformuleerd waaraan de inspectie het handelen van de pleegzorgaanbieders beoordeelt. In de derde kolom zijn de indicatoren benoemd aan de hand waarvan de inspectie nagaat in hoeverre aan de criteria wordt voldaan. In de laatste kolom staat beschreven van welke onderzoeksbronnen de inspectie gebruik maakt om vast te stellen of, en zo ja in hoeverre de indicatoren aanwezig zijn.

Thema's	Criteria (Wanneer is het goed?)	Indicatoren (Waarom kun je dat zien?)	Bronnen
Systematische screening van het pleeggezin ¹ op veiligheidsrisico's voor het pleegkind	1. De pleegzorgaanbieder heeft uitvoeringsbeleid ² van voldoende kwaliteit voor de systematische screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's	In het uitvoeringsbeleid staat beschreven: <ul style="list-style-type: none"> - criteria voor de screening van een pleeggezin op veiligheidsrisico's; - werkwijze voor de screening van een pleeggezin op veiligheidsrisico's (hoe, wanneer, frequentie); - hoe de uitkomsten van de screening moeten worden vastgelegd; - richtlijnen over hoe te handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's binnen een pleeggezin; - dat een verklaring van geen bezwaar bij de Raad voor de Kinderbescherming voor een pleeggezin moet worden verkregen. 	Beleidsdocumenten
	2. Medewerkers voeren het beleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's zichtbaar uit	Medewerkers: <ul style="list-style-type: none"> - kennen het uitvoeringsbeleid voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's; - passen de criteria voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's toe; - werken conform de werkwijze voor de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's; - leggen de uitkomsten van de screening van het pleeggezin op veiligheidsrisico's vast conform het beleid; - handelen conform de richtlijnen over hoe te handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's binnen het pleeggezin; - verkrijgen een verklaring van geen bezwaar bij de Raad voor de Kinderbescherming van het pleeggezin. 	Interviews met medewerkers dossiers
Systematisch toezicht op de veiligheid van het pleegkind	1. De pleegzorgaanbieder heeft uitvoeringsbeleid van voldoende kwaliteit voor het systematisch toezicht op de veiligheid van het pleegkind	In het uitvoeringsbeleid staat beschreven: <ul style="list-style-type: none"> - richtlijnen over hoe de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden ingeschat; - richtlijnen over de frequentie waarmee de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden ingeschat; - criteria voor wanneer risico's opnieuw moeten worden ingeschat buiten de vastgestelde frequentie; - hoe de uitkomsten van de veiligheidsinschatting moeten worden vastgelegd; 	Beleidsdocumenten

¹ Onder pleeggezin worden alle inwonenden in het pleeggezin verstaan.

² Onder pleeggezinnen worden bestands- en netwerkgezinnen verstaan.

² Onder uitvoeringsbeleid wordt verstaan: richtlijnen, protocollen, werkinstructies, (beschrijvingen van) werkprocessen, etc.

Thema's	Criteria (Wanneer is het goed?)	Indicatoren (Waarom kun je dat zien?)	Bronnen
		<ul style="list-style-type: none"> - richtlijnen over hoe te handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in het pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling; - richtlijnen over hoe er direct zicht op de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden gehouden (ofwel: hoe een pleegkind (apart) moet worden gezien); - richtlijnen over de frequentie waarmee er direct zicht op de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin moet worden gehouden (ofwel: met welke frequentie een pleegkind (apart) moet worden gezien); - richtlijnen over hoe er met pleegouders moet worden overlegd over de veiligheid van een pleegkind; - richtlijnen over de frequentie waarmee er met pleegouders moet worden overlegd over de veiligheid van een pleegkind. <p>Ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ t.a.v. de veiligheid van het pleegkind staat beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ betreffende het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen (wie doet wat wanneer); - hoe de pleegzorgaanbieder met BJZ overlegt over de veiligheid van een pleegkind; - met welke frequentie de pleegzorgaanbieder met BJZ overlegt over de veiligheid van een pleegkind; - de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in het pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling (wie doet wat wanneer). 	
	<p>2. Medewerkers voeren het beleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind zichtbaar uit</p>	<p>Medewerkers:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kennen het uitvoeringsbeleid voor het toezicht op de veiligheid van het pleegkind; - voeren de veiligheidsinschattingen uit conform het beleid; - hanteren de criteria op grond waarvan risico's opnieuw moeten worden ingeschat buiten de vastgestelde frequentie; - leggen de uitkomsten van de veiligheidsinschatting vast conform het beleid; - handelen conform de richtlijnen hoe te handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de vei- 	<p>Interviews met medewerkers</p> <p>Dossiers</p>

Thema's	Criteria (Wanneer is het goed?)	Indicatoren (Waaraan kun je dat zien?)	Bronnen
		<p>ligheid van een pleegkind in een pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling;</p> <ul style="list-style-type: none"> - houden direct zicht op de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin conform het beleid (ofwel: het (apart) zien een pleegkind); - overleggen met pleegouders over de veiligheid van een pleegkind conform het beleid; - handelen richting BJZ conform de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de pleegzorgaanbieder en BJZ betreffende het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen; - overleggen over de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin met BJZ conform de gemaakte afspraken; - handelen bij een geconstateerd verhoogd risico voor de veiligheid van een pleegkind in een pleeggezin en/of (een vermoeden van) kindermishandeling met BJZ conform de gemaakte afspraken. 	

Bijlage 2 Onderzoeksopzet

Het pleegzorgonderzoek van de Inspectie jeugdzorg is uitgevoerd in twee fasen: een beleidsanalyse en een praktijkonderzoek. De beleidsanalyse vond plaats bij alle 28 pleegzorgaanbieders. Vervolgens is het praktijkonderzoek uitgevoerd bij achttien pleegzorgaanbieders: één pleegzorgaanbieder per provincie/ stadsregio en de drie landelijke pleegzorgaanbieders.

Beleidsanalyse

De inspectie heeft via een schriftelijke vragenlijst in juni 2008 bij alle pleegzorgaanbieders hun beleid over de volgende thema's opgevraagd en vervolgens geanalyseerd:³

- de *screening* van pleeggezinnen op veiligheidsrisico's;
- het *toezicht* op de veiligheid van pleegkinderen;
- de *verantwoordelijkheidsverdeling* tussen de zorgaanbieder en bureau jeugdzorg voor het toezicht op de (veiligheid) van pleegkinderen.

Praktijkonderzoek

Het praktijkonderzoek bij Horizon is uitgevoerd in oktober 2008. Met het praktijkonderzoek heeft de inspectie de toepassing van het beleid voor de *screening* en het *toezicht* in de praktijk getoetst. Dit is gedaan via twee groepsinterviews met uitvoerend medewerkers (een interview over de screening op veiligheidsrisico's en een interview over het toezicht op de veiligheid van pleegkinderen). Vervolgens heeft de inspectie een aantal recente dossiers geanalyseerd op deze thema's. De interviews en dossieranalyse vonden plaats aan de hand van gestructureerde vragenlijsten.

³ Onder (uitvoerings)beleid is verstaan: richtlijnen, protocollen, werkinstructies, (beschrijvingen van) werkprocessen, etc.