Integraal Toezicht Jeugdzaken
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 19201 3501 DE Utrecht

Ministerie VWS
T.a.v. mw. drs. M.L.E. Veldhuizen van Zanten-Hyllner,
staatssecretaris
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Bezoekadres:
Sint Jacobsstraat 61
3511 BP Utrecht
T 030 230 52 88
www.jeugdinspecties.nl

Inlichtingen bij

Ons kenmerk
STJ/3136553

Bijlagen

Uw kenmerk
nvt

Bijlagen

Datum 16 oktober 2012
Betreft reactie conceptwetsvoorstel Jeugdwet

Geachte mevrouw Veldhuizen van Zanten-Hyllner,

Hierbij bied ik u, namens Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) [1], de reactie aan op het conceptwetsvoorstel Jeugdwet. De samenwerkende inspecties hebben het conceptwetsvoorstel bekeken vanuit de resultaten die het voor jeugdigen en gezinnen gaat opleveren. Tevens hebben de inspecties vanuit toezichtperspectief gekeken of in de nieuwe Jeugdwet het geheel overzichtelijk is en of de eisen voldoende concreet, toetsbaar en handhaafbaar zijn.

Algemeen
In de nieuwe Jeugdwet krijgt de gemeente een brede en zware verantwoordelijkheid. Deze omvat het zorg dragen voor een positief opvoed- en opgroeiklimaat, preventie en vroegsignalering tot en met de zware gespecialiseerde zorg (waaronder jeugd-ggz en jeugd-lvb) en hulp in het gedwongen kader. Terecht wordt daarbij opgemerkt dat de gemeente dit niet alleen kan bewerkstelligen. Organisaties uit andere domeinen zoals het onderwijs, de (jeugd)gezondheidszorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie hebben daarbij ook een belangrijke (signalerende en uitvoerende) functie. De samenwerkende inspecties zijn blij met de focus op samenwerking van gemeenten en organisaties op lokaal niveau die in de wet en toelichting naar voren komt. Uit onze toezichtonderzoeken blijkt telkens weer dat het lastig is om te komen tot een effectieve samenwerking als er geen partij verantwoordelijk is voor de regie en/of doorzettingsmacht heeft om de samenwerking vorm te geven. Daar waar de gemeente de verantwoordelijkheid krijgt voor het jeugddomein, ligt het dan ook voor de hand om de gemeente deze rol te geven. Bijkomend voordeel is dat het voor de andere partijen ook meteen helder is dat de gemeente deze rol heeft en vervult.

[1] In STJ is al het toezicht dat betrekking heeft op (de zorg voor) jongeren en waar rijksinspecties samenwerken, onder één noemer gebracht. Het betreft de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Preventie en vroegsignalering zijn erg belangrijk, net als goede nazorg, ook bij de lichte hulp en ondersteuning. Het wetsvoorstel behoeft naar onze mening meer handvatten voor de gemeenten ten aanzien van de pedagogische basisvoorzieningen en eerstelijnsvoorzieningen. Dit geldt eveneens voor het belang van een goede aansluiting tussen de basisvoorzieningen, de eerstelijns- en tweedelijnsvoorzieningen. Hierbij vragen wij specifiek aandacht voor de zogenaamde handelingsplicht van professionals in de jeugdhulpverlening. Deze handelingsplicht houdt in dat er altijd iemand verantwoordelijk is voor de zorg- en hulpverlening, aan jeugdigen en hun gezinnen die dit nodig hebben, en dat tijdig de juiste zorg ingeschakeld wordt. De verantwoordelijkheid van een hulp- of zorgverlenende organisatie voor een jeugdige eindigt niet wanneer deze jongeren formeel overgedragen wordt aan een ketenpartner. Men dient zich te verzekeren van het feit dat de jeugdige/gezin ook daadwerkelijk in behandeling genomen wordt, dat de (vervolg) hulpverlening ook daadwerkelijk start, en dat ze niet tussen wal en schip vallen of uit beeld verdwijnen. Nazorg en het zich ervan vergewissen dat deze jeugdigen en gezinnen in beeld blijven van de hulpverlening zijn hiervoor cruciaal.

Lokale netwerken zoals Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) dienen te gaan fungeren als toegang tot de lichte vormen van hulp en ondersteuning aan jeugdigen. Naast CJG's bestaan in het onderwijs- en veiligheidsdomein ook lokale netwerken zoals Zorg- en Adviesteams en Veiligheidshuizen. De rol van deze lokale netwerken ten opzichte van elkaar en de verbinding tussen deze verschillende netwerken komt in het wetsvoorstel niet aan bod. De aanpak 1Gezin, 1Plan werkt pas echt als ook de samenhang tussen deze lokale netwerken tot stand wordt gebracht. Dit achten wij zowel bij de hulpverlening aan (zeer) kwetsbare gezinnen van groot belang maar tevens om te voorkomen dat lichte(re) problematiek onnodig uitgroeit tot zwaardere problematiek. Wij adviseren u dan ook om, meer dan thans het geval is, tot uitdrukking te laten komen dat aansluiting van de taken en zorgvormen uit de Jeugdwet met andere wetten - waaronder de Wmo en passend onderwijs - op lokaal niveau goed wordt vormgegeven.

Positief is het feit dat er in voorliggende versie meer aandacht is voor de rol van (inspraak van) ouders en kind. De vraag van de jeugdige en ouders dient leidend te zijn en daarnaast dient de hulp integraal te worden aangeboden. Hierbij dient te worden uitgegaan van de eigen kracht en het eigen sociale netwerk van de jeugdige/gezin. Uit de ervaringen van de rijksinspecties blijkt dat vooral de zeer kwetsbare gezinnen vaak ondersteuning nodig hebben bij het formuleren van hun hulpvragen, een negatief sociaal netwerk hebben of juist hulp mijden. Dit vraagt in de uitvoering allereerst om een sterk outreachende manier van werken. Pas als de hulpvragen duidelijk zijn, kan worden gekeken naar het inzetten van een passend aanbod. Hierbij willen wij overigens nog specifiek aandacht vragen voor het feit dat enerzijds de ouders moeten worden betrokken bij de hulpverlening aan jeugdigen maar anderzijds de besluitvorming vanuit een professionele afweging dient plaats te vinden met oog op de belangen van de jeugdige. De belangen van de jeugdige en ouders kunnen namelijk ook tegenstrijdig zijn. Ouderfactoren kunnen niet alleen van invloed zijn op de ontwikkeling van problemen van jeugdigen maar dienen ook betrokken te worden bij de afweging welke hulpverlening dient te worden ingezet. Dit kan namelijk ook hulpverlening in het volwassenencircuit zijn, zoals de volwassen-ggz of volwassen-lvb. De noodzakelijke combinatie van vraag en aanbod behoeft verdere verduidelijking.

Het conceptwetsvoorstel gaat uitgebreid in op (het gebruik van) de Verwijsindex risicojongeren. Uit toezichtonderzoeken van de rijksinspecties blijkt dat de Verwijsindex door professionals uit verschillende domeinen nog zeer weinig wordt gebruikt. Het op een verantwoorde en doeltreffende manier bij elkaar brengen van zorgsignalen over jeugdigen vraagt inzet van professionals uit alle domeinen die gebruik kunnen maken van de Verwijsindex. De functionaliteit van de Verwijsindex dient naar onze mening versneld te worden uitgebreid zodat ook zorgsignalen over andere gezinsleden (waaronder broertjes en zusjes) bij elkaar gebracht kunnen worden. Wij verwachten dat hierdoor betere resultaten voor kinderen en gezinnen kunnen worden behaald.

Calamiteiten

In het kader van de Jeugdwet zou, naar de mening van de inspecties, een calamiteit moeten worden gedefinieerd als *een gebeurtenis die onverwacht of onbedoeld kan leiden of heeft geleid tot een dodelijk of ernstig schadelijk gevolg voor een jeugdige of een ander als gevolg van het handelen van een jeugdige terwijl, in welke vorm dan ook, jeugdhulp wordt geboden* Naast een goede definitie van het begrip calamiteit is het van belang dat de analyses van de instellingen en de samenwerking tussen instellingen, ook als zij uit verschillende domeinen komen, ten aanzien van incidenten en calamiteiten beter wordt. Wij stellen voor een 'kwaliteitssysteem' bij de instellingen wettelijk verplicht te stellen. Onderdeel van een dergelijk kwaliteitssysteem is het leren en verbeteren naar aanleiding van incidenten en calamiteiten.

De samenwerkende inspecties zijn van mening dat het toezicht op calamiteiten op rijksniveau dient te worden neergelegd. Dit betreft zowel de melding als het onderzoeken van een calamiteit. Bij een calamiteit is niet duidelijk of er sprake is van overtreding van normen, laat staan dat duidelijk is of de lokale normen of de landelijke normen zijn overtreden. Vanuit de ervaringen van rijksinspecties blijkt dat bij gezinnen die een calamiteit treft, vaak meerdere voorzieningen uit verschillende domeinen betrokken zijn. Dit vraagt om geïntegreerd toezicht op rijksniveau. Rijkstoezicht staat meer op afstand dan lokaal toezicht wat vooral in het geval van calamiteitentoezicht bijdraagt om als onafhankelijk toezichthouder te worden ervaren. Tevens wordt hiermee bewerkstelligd dat alle calamiteiten in het hele land op eenzelfde manier worden behandeld en beoordeeld door de rijkstoezichthouders.

Kwaliteit(seisen)

De inspecties constateren dat het voorliggende wetsvoorstel een grote gelaagdheid in de verschillende kwaliteitseisen kent: wettelijke basiskwaliteitseisen, wettelijke aanvullende kwaliteitseisen, nadere eisen in Amvb('s), ruimte voor gemeentelijke kwaliteitseisen, kwaliteitseisen in het certificeringtraject en kwaliteitseisen voor professionals via beroepsregistratie en tuchtrecht. Daarnaast dient volgens het wetsvoorstel op verschillende niveaus toezicht en handhaving te worden ingericht.

In de wet is gekozen voor een knip in de kwaliteitseisen. Aan toegang worden geen extra kwaliteitseisen gesteld. Wij vinden het van belang om zowel in de wet als toelichting waarborgen in te bouwen om ervoor te zorgen dat de kwaliteitseisen en toezicht op gemeentelijk niveau goed geregeld worden. Deze waarborgen moeten in ieder geval de rechtsgelijkheid van 1) toegang tot zorg, 2) cliëntenrechten en 3) (kind)specificitelt van zorg omvatten. De wet moet helder weergeven wat op dit punt van gemeenten wordt verwacht.

Wij zijn van mening dat ten aanzien van het AMK aanvullende kwaliteitseisen moeten worden gesteld en dat het AMK onder rijkstoezicht moeten komen te staan. Het AMK heeft een belangrijke taak en is een zeer belangrijke schakel in de kinderbeschermingsketen. Voor een goed functionerende keten is het van belang dat het bij de 'voordeur' al goed gaat. Daarnaast vraagt het feit dat het AMK voor een gezin zeer ingrijpende beslissingen kan nemen, extra waarborgen. In haar reactie op het ontwerpwetsvoorstel professionalisering van de Jeugdzorg heeft de Inspectie Jeugdzorg in dit kader ook al gepleit voor het werken met duidelijk omschreven voorbehouden handelingen.

In de conceptwetstekst wordt gesproken over 'verantwoorde jeugdhulp'. Dit houdt wat ons betreft in dat daarbij van alle instellingen expliciet mag worden verlangd dat instellingen voldoende personeel en middelen, een kwaliteitssysteem en kwaliteitskaders hebben. Verder is van belang dat in de term 'verantwoorde jeugdhulp' tot uitdrukking komt dat dit onder andere inhoudt dat instellingen hun personeel in staat moeten stellen volgens hun professionele standaard te werken en dat instellingen voor de invulling van 'verantwoorde zorg' overleggen met andere instellingen, gemeenten en cliëntenorganisaties.

Ten aanzien van de pleegzorg adviseren wij u, uitdrukkelijker dan nu het geval is, de pleegzorg onder de 24-uurszorg te laten vallen. Daarnaast vinden wij dat de netwerkpleegouders, net als de bestandspleegouders, dienen te worden getraind en dat ook bij de netwerkpleegzorg een toets moet plaatsvinden waarin wordt gekeken of het kind in een veilige en verantwoorde omgeving wordt geplaatst. Het wetsvoorstel stelt een dergelijke procedure alleen verplicht voor bestandspleegzorg.

Toezicht en handhaving
In aansluiting op onze opmerkingen over de kwaliteitseisen zijn wij van mening dat als de kwaliteitseisen duidelijk zijn, ook het toezicht op lokaal niveau beter vorm zal kunnen krijgen. De wet en toelichting moeten duidelijk aangeven hoe de belangen van het kind op lokaal niveau geborgd dienen te zijn. In de huidige kaderstellende visie op toezicht (KVOT II) gelden de zes principes van goed toezicht voor het rijkstoezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze principes dienen ook te gelden voor het lokale toezicht. Wij achten het van belang dat er goed gekeken wordt naar welke eisen er worden gesteld aan de handhaving en de handhaafbaarheid van de wettelijke normen op lokaal niveau.

De inspecties willen benadrukken dat de nieuwe Jeugdwet moet voorzien in een eenduidig kader voor toezicht en handhaving. Dit vereist een optimale verbinding en goede afstemming tussen rijks- en lokaal toezicht. In de toelichting wordt hier terecht op gewezen. De ervaring in andere domeinen leert dat veel van wat instellingen en bedrijven als toezichtlast van het Rijk ervaren, bij navraag vervolgens gemeentelijk toezicht blijkt te zijn op door de gemeenten ingestelde regels. Ook voor een goede aansluiting met het rijkstoezicht is het van belang meer duidelijkheid over de inrichting van het lokale toezicht te krijgen. Als iedere gemeente dat op een eigen wijze invult, wordt de aansluiting rijkstoezicht, regionaal en/of lokaal toezicht onnodig gecompliceerd voor zowel de toezichthouder als voor het veld.

In de tekst van hoofdstuk 9 is sprake van 'de Inspectie'. Deze omschrijving wordt niet nader uitgewerkt. Wel wordt in de toelichting geconstateerd dat met het intrekken van de Wet op de jeugdzorg de grondslag voor de Inspectie Jeugdzorg komt te vervallen. De invulling van 'de Inspectie' vergt nadere duiding. Dit geldt ook voor artikel 9.2, lid 1 waar de Inspectie voor de Gezondheidszorg ontbreekt. In de toelichting kan tussen de regels door gelezen worden dat het toezicht op het uniforme deel van de jeugdgezondheidszorg bij de rijkstoezichthouder valt en het maatwerkdeel onder gemeentelijk toezicht, eventueel in te huren bij de rijkstoezichthouder. De inspecties zijn geen voorstander van de mogelijkheid tot inhuur van de rijksinspecties door gemeenten. Dit verhoudt zich, naar onze mening, niet tot de onafhankelijke positie/ taken en daarmee het toezicht van de (individuele) rijksinspectie(s). Ook is niet duidelijk hoe de relatie tot de overige gemeentelijke toezichttaken wordt vormgegeven.
De Inspecties constateren dat de definitie van (verantwoorde) jeugdhulp niet consistent is omschreven in de conceptwettekst en toelichtingen. Een heldere eenduidige definitie is ook essentieel om te bepalen of voor onderdelen (rijks)toezicht nodig is. Zo vindt er bijvoorbeeld geen heldere afbakening plaats van het toezicht op de jeugd-ggz en jeugd-lvb plaats. Duidelijk moet zijn dat de bestaande kwaliteitseisen aan de (medische) beroepsuitoefening door BIG-geregistreerden onverkort van kracht blijven, zowel in de jeugd-ggz als jeugd-lvb. Dit betekent dat de Kwaliteitswet Zorginstellingen en de wet BIG onverkort van kracht moeten blijven.

In de wettekst en toelichting wordt gesproken over efficiënt en effectief rijkstoezicht op de jeugdhulp, dat alleen gerealiseerd kan worden door het maken van afspraken tussen verschillende inspecties. In de wettekst wordt aangegeven dat de minister van VWS hiertoe de ambtenaren van de verschillende inspecties aanwijzingen kan geven, mits in overeenstemming met de desbetreffende vakminister. Hier wordt voorbij gegaan aan het feit dat dit kan botsen met de onafhankelijke positie van de genoemde inspecties (Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Inspectie Veiligheid en Justitie) en/of aan bepalingen die in verschillende (sectorale)wetten zijn opgenomen. Dit kan overigens ook van toepassing zijn voor een deel van het toezicht van de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

In de toelichting wordt aangegeven dat de manier waarop het geïntegreerde toezicht vorm gaat krijgen, op dit moment wordt onderzocht. Het ligt in de lijn om de rijksinspecties die zich hebben verenigd in Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ), aan te wijzen als toezichthouders voor die onderdelen die in het nieuwe steisel onder rijkstoezicht vallen. De inspecties zijn van mening dat zij als STJ namens de verantwoordelijke minister of ministers, naast het bevorderen van de naleving ook het doorvoeren van verbeteringen moeten kunnen afdwingen.

Tot slot

De samenwerkende inspecties dringen erop aan de nieuwe Jeugdwet niet eerder van toepassing te laten zijn dan nadat de inrichting van het toezicht, zowel het rijkstoezicht als het toezicht door de gemeenten, gereed is. Uiteraard willen de inspecties graag betrokken blijven bij de verdere ontwikkelingen ten aanzien van de nieuwe Jeugdwet en zijn ook zeer bereid kennis en expertise in te brengen bij het verdere traject van de invoering van de nieuwe Jeugdwet.
De samenwerkende inspecties behouden zich daarbij graag het recht voor om, nu het hoofdstuk toezicht nog niet concreet is ingevuld in het wetsontwerp, op een later moment nog aanvullende opmerkingen te maken ten aanzien van de verdere inhoud hiervan en de handhaafbaarheid van de wet in totaliteit.

Hoogachtend,

namens Samenwerkend Toezicht Jeugd,
hoofdinspecteur van de Inspectie Jeugdzorg,
mw. drs. G.E.M.Tielen

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

22-1-2013.
11 DEC. 2012

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2511 EX 's GRAVENHAGE

I.a.a. drs. M.J. van Rijn, Staatssecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderdeel	Beleid & Strategie
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	
E-mail	
Datum	30 november 2012
Ons kenmerk	PaG/B&S/16594
Uw kenmerk	DJ/PS-3123266
Onderwerp	Advies concept wetsvoorstel Jeugdwet

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 18 juli 2012 heeft uw toenmalige ambtgenoot, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mw. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, mede namens u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel van de zogeheten Jeugdwet, alsmede de bijbehorende conceptmemorie van toelichting. Het wetsvoorstel Jeugdwet is de uitwerking van de stelselherziening, zoals uiteengezet in de beleidsbrief "Stelselwijziging Jeugd 'geen kind buiten spel', (8 november 2011)" en het debat dat de regering met de Tweede Kamer hierover heeft gevoerd.
Het wetsvoorstel voorziet in een decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugd en ouders naar gemeenten, zowel bestuurlijk als financieel. De gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg voor jeugdigen (jeugd-ggz), zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking (jeugd-lvb), ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering. Met de stelselherziening jeugd wordt meer preventie beoogd, eerdere ondersteuning, minder snel medicaliseren van problemen, betere samenwerking rond gezinnen en zorg op maat. De verwachting is dat door de verantwoordelijkheid voor een positief opvoed- en opgroeiklimaat, voor preventie, voor vroegsignalering tot en met de gespecialiseerde zorg en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bij de

gemeenten te leggen, het makkelijker wordt verbindingen te realiseren tussen zorg, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.
Voor alle vormen van jeugdhulp, uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gaan voor de instellingen gecertificeerde kwaliteitseisen gelden.
De financiering van de jeugdzorg wordt door middel van een bijdrage aan het gemeentefonds overgeheveld naar de gemeenten. Met de nieuwe wijze van financieren wordt beoogd de versnippering van het budget tegen te gaan.
In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat voor deze aanpak, decentralisatie van verantwoordelijkheden en ontschotting van budgetten, een breed politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat, zoals ook blijkt uit het rapport van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 'Jeugdzorg dichterbij', 18 mei 2010.

Het College heeft met belangstelling de discussie over de stelselherziening jeugd gevolgd en kennis genomen van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet. Het College kan zich vinden in de hoofdlijn van het wetsvoorstel: meer preventie, het tegengaan van versnippering en een betere verbinding tussen de verschillende vormen van jeugdzorg. Het College deelt het gevoel van urgentie om een integraal beleid te ontwikkelen en voor ouders en jeugdigen maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie, waarbij één centrale instantie op lokaal niveau ervoor moet zorgen dat snel toegang kan worden verkregen tot de voor die bepaalde situatie toegesneden jeugdhulp. Ook het College is van oordeel dat de gemeente, voor wat betreft de vrijwillige jeugdhulp, in staat moet worden geacht om de noodzakelijke verbindingen tussen de verschillende instellingen en vormen van jeugdhulp tot stand te brengen en daarmee het aangewezen orgaan is om deze regierol te vervullen.
Voorts heeft het College de introductie van de mogelijkheid voor de officier van justitie om een machtiging gesloten jeugdzorg te verzoeken met instemming begroet. Deze nieuwe bevoegdheid sluit aan bij de overige bevoegdheden die de officier van justitie heeft in het kader van zijn civiele taken en voorziet in een bestaande behoefte.

Gedwongen jeugdhulpverlening
Het College is echter bezorgd over de aansluiting van het wetsvoorstel op de strafrechtketen. Dat geldt met name voor de jeugdhulp die wordt verleend in het gedwongen kader. De verplichte justitiële maatregelen worden opgelegd door de officier van justitie en de kinderrechter en worden uitgevoerd onder begeleiding en toezicht van de reclassering en jeugdbescherming. De officier van justitie heeft de bevoegdheid om zelfstandig, door middel van een strafbeschikking, de maatregel jeugdreclassering voor maximaal zes maanden op te leggen. Deze bevoegdheid wordt in het kader van het terugdringen van de jeugdcriminaliteit veelvuldig gebruikt. Voor de uitvoering van een maatregel opgelegd door de kinderrechter is eveneens het openbaar ministerie ex artikel 77aa Sr verantwoordelijk. De Raad voor de

kinderbescherming heeft hierbij, evenals bij de jeugdbescherming, een toetsende taak. Deze maatregel heeft niet enkel tot doel het verlenen van zorg, maar is op de eerste plaats in een strafproces opgelegd in verband met het voorkomen van het plegen delicten. In het geval de jeugdige de voorwaarde niet of onvoldoende uitvoert of een nieuw strafbaar feit pleegt, beslist het openbaar ministerie over het indienen van een vordering tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. De maatregel heeft daarmee een duidelijk ander karakter dan de jeugdhulp die in het vrijwillige kader wordt verleend.

Door het uitvaardigen van aanwijzingen en richtlijnen voor strafvordering en door ervoor te zorgen dat op ieder parket een gespecialiseerde jeugd-officier van justitie aanwezig is, bevordert het openbaar ministerie de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het gehele land. Hiervoor worden in landelijk verband ketenafspraken gemaakt. Dat maakt dat een jeugdige die in Groningen over de schreef gaat erop kan rekenen dat de officier van justitie hem, binnen een beperkte marge, hetzelfde zal behandelen als de jeugdige overtreder in Middelburg. Maar dit is slechts mogelijk als de officier van justitie erop kan rekenen dat in Groningen hetzelfde arsenaal aan jeugdhulp onder dezelfde voorwaarden wordt aangeboden als in Middelburg.
In de huidige situatie is slechts een beperkt aantal aanbieders: de reclassering, de 15 Bureau's Jeugdzorg en 2 landelijke organisaties, namelijk het Leger des Heils en de William Schrikker groep. Daardoor is het mogelijk goede afspraken te maken en kan in het kader van de gedwongen jeugdhulpverlening worden gezorgd voor een aanbod dat landelijk gelijkwaardig is.

In de aanbevelingen van het rapport van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, dat mede de basis voor het nu voorliggende wetsvoorstel vormt, wordt geadviseerd om de vrijwillige jeugdzorg dichterbij, in de buurt, in het gezin, de omgeving, de school, te organiseren. Meer en betere preventie en laagdrempelige hulp. Dat is de reden om de jeugdzorg zoveel mogelijk dichtbij te organiseren, dat wil zeggen op het niveau van (samenwerkende) gemeenten. Over het organiseren van het gedwongen kader op het niveau van de gemeenten heeft de werkgroep haar zorg uitgesproken. In de memorie van toelichting is op pagina 13 de volgende passage opgenomen: *"In afwijking van het dominante model (de vrijwillige jeugdhulp) is het belangrijk en noodzakelijk om in die gevallen waarin de overheid ingrijpt in individuele vrijheden van ouders en/of jeugdigen bij wet de kaders van ouders en jeugdigen eenduidig vorm te geven. Dit geldt voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, daar waar sprake is van verblijf en voor intensieve ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader."*
Deze passage is in overeenstemming met hetgeen de parlementaire werkgroep heeft aanbevolen.

Het is in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dat opgelegde maatregelen in het gehele land uniform worden uitgevoerd. Een goede afstemming van de Jeugdwet op de regelingen voor het gedwongen kader, het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek, ontbreekt echter in het wetsvoorstel. Het karakter van de stelselwijziging is in hoofdzaak gericht op de vrijheid van gemeenten om naar gelang de lokale situatie beleid te ontwikkelen. Als het gaat om de uitvoering van verplichte justitiële maatregelen kan er echter geen ruimte bestaan voor enige beleidsvrijheid voor de instantie, in het wetsvoorstel de gemeente, belast met die uitvoering. Het College adviseert derhalve met klem dat voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van verplichte justitiële maatregelen. Naast de hier genoemde inperking van de beleidsvrijheid wijst het College op het belang van het stellen van dwingende eisen op het gebied van certificering, de wijze van financiering, de schaalgrootte en de daarmee samenhangende beperking van het aantal aanbieders, alsmede een goede aansluiting op het nieuwe stelsel van het adolescentenstrafrecht.

Certificering

In het wetsvoorstel wordt een stelsel van certificering voorgesteld om kwaliteit en uniforme uitvoering van de verplichte maatregelen te waarborgen. Voorgeschreven wordt dat een kinderbeschermingsmaatregel, jeugdreclassering of een machtiging gesloten jeugdhulp uitsluitend kan worden uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Echter, een inhoudelijk kader waaraan de certificering moet voldoen ontbreekt. In het vierde lid van artikel 3.2 wordt alleen voorgeschreven dat bij AMvB nadere regels worden gesteld over de wijze van aanvraag, de voorwaarden voor afgifte, de gronden voor weigering, schorsen of intrekken en de vergoeding die is verschuldigd voor de verstrekking van het certificaat.

Maar wil dit voorstel echt een waarborg bieden voor een kwalitatieve standaard en uniforme uitvoering, dan zal het stelsel van certificering onder meer eisen moeten stellen aan:

- het werken volgens erkende methodieken;
- de opleidingseisen;
- het voldoen aan landelijke beleidskaders, waaronder eenduidige rapportage aan de raad voor de kinderbescherming en openbaar ministerie met toepassing van het Landelijk instrumentarium jeugdstrafrecht;
- het gebruik van ICT met aansluiting op de justitieketen;
- uitvoering in regionale samenwerkingsverbanden, waarbij wordt aangesloten bij de nieuwe gerechtelijke kaart en Veiligheidshuizen.

De uitwerking van deze onderwerpen kan worden geregeld bij AMvB, maar het College acht het noodzakelijk dat in de wet in ieder geval wordt voorgeschreven welke onderwerpen deel uit zullen maken van de certificering van de instellingen.

Voorts moet worden voorkomen dat gemeenten op individuele basis allerlei alternatieve trajecten starten, waarvan zij denken dat het zal werken, maar waarvan op voorhand in het geheel niet is te zeggen dat er enig resultaat van is te verwachten. Het College wijst op de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Deze commissie heeft als hoofdtaak gedragsinterventies te toetsen op effectiviteit. Het gaat daarbij om de vraag of een gedragsinterventie kan leiden tot vermindering van recidive van zowel meerderjarigen als minderjarigen. In het voorgaande en huidige programma aanpak jeugdcriminaliteit zijn belangrijke resultaten behaald met door de commissie erkende interventies om jeugdcriminaliteit effectiever aan te pakken.
Voorts wijst het College op de ontwikkeling van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht, waar langdurig wetenschappelijk onderzoek en forse investeringen van de gehele jeugdstrafrechtketen aan ten grondslag liggen. In het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht is concreet vastgelegd op welk moment door wie welke informatie moet worden verzameld, aan welke eisen deze moet voldoen en aan wie de informatie moet worden doorgegeven.
Het is uiteraard van belang dat deze ontwikkelingen worden geborgd in het nieuwe stelsel. Dit kan alleen door een stevig pakket aan certificering, waardoor de kwaliteitseisen goed aansluiten op het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht en het werken met erkende interventies.

Financiële aspecten
In de huidige situatie berust de financiering van de jeugdzorg in het gedwongen kader voor het grootste deel bij de provincies en het Rijk. In het nieuwe stelsel wordt de financiering van de gehele jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. De uitvoering van de Jeugdwet leidt tot een uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket. De gemeenten zullen de kosten kunnen opvangen door een toevoeging aan het gemeentefonds van een bedrag dat in overeenstemming is met deze taakuitbreiding. De regering kiest voor financiering via het gemeentefonds om gemeenten voldoende beleidsvrijheid te geven om tot integraal lokaal maatwerk te komen en gemeenten te stimuleren om doelmatige en innovatieve oplossingen te ontwikkelen en aan te bieden. Bovendien worden de verantwoordingslasten van financiering via het gemeentefonds beperkt.

Het College acht deze wijze van financieren begrijpelijk waar het gaat om de vrijwillige jeugdhulp. Bij een grote beleidsvrijheid hoort ook een wijze van financieren die het ontwikkelen en uitvoeren van de eigen ideeën mogelijk maakt.
Grote zorgen heeft het College echter waar het gaat om de financiering van de gedwongen jeugdhulp. In het gedwongen kader heeft de gemeente zo goed als geen beleidsvrijheid en dient bovendien het hele jaar te beschikken over capaciteit ten behoeve van de uitvoering van rechterlijke beslissingen op de wijze waarop de rechter dat heeft beslist.

Dat heeft tot gevolg dat gemeenten, waar het gaat om de uitvoering van het gedwongen kader, in feite dezelfde positie zullen bekleden als de provincies in de huidige situatie. De gemeenten worden de financier van de verplichte maatregelen zonder daadwerkelijke invloed. Dat is echter niet in overeenstemming met de positie van gemeenten die met de stelselherziening wordt beoogd.
Indien de gemeenten, omdat zij gaan over het budget, meer invloed uit willen oefenen ontstaat de situatie dat bij de uitvoering van een rechterlijke maatregel het bestuur moet worden betrokken. Het is moeilijk voor te stellen hoe dit vorm moet krijgen. Het wetsvoorstel stelt geen verplichting voor het aanwenden van de financiering van jeugdhulp. Het ontbreken van een geoormerkte financiering heeft tot gevolg dat de financiering van jeugdhulp moet strijden met de overige prioriteiten van de gemeente. Het risico ontstaat daardoor dat gemeenten onvoldoende reserveren voor de verplichte uitvoering van het gedwongen kader. Voorkomen moet worden dat beslissingen van de officier van justitie en de rechter al in oktober niet meer kunnen worden uitgevoerd, omdat de gemeente voor dat jaar onvoldoende geld heeft gereserveerd en daardoor wachtlijsten zullen ontstaan.

Het College adviseert om, óf de financiering voor het gedwongen kader buiten dit wetsvoorstel te houden en dit op Rijksniveau te regelen, óf in het wetsvoorstel zodanige waarborgen te bouwen dat zeker wordt gesteld dat de officier van justitie en de rechter niet worden gedwongen beslissingen te herzien omdat bepaalde gemeenten de gewenste verplichte jeugdhulp niet aanbieden en dat is gegarandeerd dat verplichte jeugdhulp het gehele jaar door wordt aangeboden, zodat wachtlijsten kunnen worden voorkomen.

Schaalgrootte
Naast een scherp van de vrijwillige jeugdhulp afgebakend onderdeel dat ziet op het gedwongen kader en een eigenstandige financiering daarvan, is de schaalgrootte van de samenwerkingsverbanden van belang. Gemeenten worden ingevolge artikel 2.4 verplicht op bovenlokaal niveau samen te werken bij het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen en het instellen en in stand houden van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

In de memorie van toelichting worden de begrippen 'de samenwerking' en 'bovenlokaal' niet nader uitgewerkt. De wet geeft geen kader bij het begrip 'bovenlokale samenwerking'. Het College vreest dat dit tot gevolg heeft dat een lappendeken aan verschillende samenwerkingsverbanden zal ontstaan, waarbij ook de grenzen van veiligheidsregio's en arrondissementen uit het oog worden verloren. Een goede aansluiting van de justitieketen op de gemeenten is noodzakelijk. Alleen op deze wijze kan worden gewaarborgd dat onder alle omstandigheden voldoende capaciteit voorhanden is om kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten

jeugdhulp uit te kunnen voeren. Het College merkt op dat de schaalgrootte van de bovenlokale samenwerking bij een aantal onderwerpen sterk naar voren komt.

In het wetsvoorstel is in artikel 2.5 opgenomen dat de gemeenteraad plannen vaststelt die richting geven aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De kinderbeschermingsmaatregelen en reclassering maken deel uit van het gedwongen kader. Het College vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de huidige situatie, waarin al op landelijk niveau door de justitieketen gezamenlijk uitvoering wordt gegeven aan het programma aanpak jeugdcriminaliteit. Wanneer daadwerkelijk in alle 415 gemeenten die ons land telt plannen worden gemaakt en die vervolgens in overleg met de justitieketen moeten worden vastgesteld, zal dat een grote bestuurlijke drukte met zich meebrengen.

Met het oog op de uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen zal het aantal gecertificeerde instellingen per regio beperkt moeten worden. Voorkomen moet worden dat de justitieketen zich geconfronteerd ziet met een onoverzichtelijk groot aantal uitvoerders en rapporteurs. Voor de rechter, de officier van justitie en de medewerkers in de justitieketen moet het te alle tijde duidelijk zijn tot wie men zich moet wenden voor verzoeken, inlichtingen en informatie. Het openbaar ministerie dient immers de voortgang en termijnen van de uitvoering van de opgelegde maatregelen te bewaken.

Het komt regelmatig voor dat de jeugdige en/of zijn wettelijk vertegenwoordigers verhuizen. In de huidige situatie vindt overdracht plaats wanneer wordt verhuisd naar een andere provincie. Na inwerkingtreding van de Jeugdwet zal overdracht plaats dienen te vinden wanneer naar een andere gemeente wordt verhuisd. Het College vreest voor afstemmingsproblemen bij de uitoefening van maatregelen indien op zo'n kleine schaal al moet worden gezorgd voor een overdracht. In dit verband wijst het College ook op de zogenaamde zorgmijders, waarbij het risico ontstaat dat zij door het verhuizen naar een andere gemeente verplichte hulpverlening kunnen ontlopen of ernstig vertragen.

Voorts speelt de schaalgrootte een rol bij de instelling en instandhouding van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. In artikel 2.4 wordt voorgeschreven dat gemeenten dit bovenlokaal moeten regelen. Maar zoals gezegd, niet duidelijk is wat onder bovenlokaal moet worden verstaan en bovendien getuigt het voorschrift van een grote vrijblijvendheid. Hierbij wordt de verbinding met de strafrechtketen gemist. Niet duidelijk is wanneer en hoe de melding aan de politie wordt gedaan. Dient de gemeente een melding te doen bij de politie in de eigen gemeente?

Het College meent dat in al deze gevallen de jeugdhulp op het niveau van veiligheidsregio's en de Veiligheidshuizen moet worden georganiseerd om een goede aansluiting op de justitieketen te realiseren. Aan te bevelen is dat op rijksniveau kaders worden gesteld voor de schaal van samenwerkingsverbanden, welke voorzieningen binnen het samenwerkingsverband aanwezig moeten zijn, wie voor het geheel verantwoordelijk is en het niveau van kwaliteit die moet worden geleverd. Om dit te bereiken zal de Wet Jeugdzorg zelf een goede normering- moeten bevatten.
Het College wijst op het op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel "Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling".[1] In dit wetsvoorstel is een artikel 21a opgenomen, waarin gemeenten wordt opgedragen te zorgen voor de organisatie van een steunpunt huiselijk geweld, ten behoeve van de gemeente en de omliggende regio. Deze gemeenten worden bij AMvB aangewezen.
Het College adviseert om voor de uitvoering van het verplichte kader van de Jeugdwet voor een vergelijkbare constructie te kiezen. Dat wil zeggen dat gemeenten bij AMvB worden aangewezen op het niveau van de veiligheidsregio's.

Aansluiting adolescentenstrafrecht
De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in de eerste maanden van dit jaar het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht voor advies aan het College aangeboden. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd, meer dan in het huidige systeem, rekening te houden met de ontwikkeling van de jongere, de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. Jongeren tot 23 jaar zijn nog in ontwikkeling en moeten van hun fouten kunnen leren. Door met de strafrechtelijke aanpak aan te sluiten bij de ontwikkelingsfase waarin de jongere zich bevindt, wordt de kans op recidive verminderd. Er komt een samenhangend sanctiepakket voor de groep 15- tot 23-jarigen, waardoor de strafrechtelijke aanpak van 18-min en 18-plus jongeren beter op elkaar aan zal sluiten. Hiertoe wordt, parallel aan het wetsvoorstel, een nieuwe begeleidingsmethodiek ontwikkeld en worden criteria opgesteld om te bepalen in welke gevallen het jeugdstrafrecht en in welke gevallen het volwassenenstrafrecht het beste kan worden toegepast.
De Raad voor de kinderbescherming is, in samenwerking met het openbaar ministerie, reclassering en Bureau Jeugdzorg, inmiddels twee pilots gestart. In de pilots worden criteria getoetst en een werkwijze ontwikkeld om te komen tot een goed onderbouwd strafadvies aan de rechter. In het strafadvies zal expliciet aandacht worden besteed aan de vraag waarom bij de betreffende 18-23 jarige sprake is van jeugd- of volwassenenstrafrecht.
Het College mist in het wetsvoorstel Jeugdwet de aansluiting met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. In het definitieartikel worden weliswaar 18 tot 23 jarigen aangemerkt als "jeugdige", maar dit geldt alleen als deze jongvolwassenen zich al voor

[1] Tweede Kamer 2011 - 2012, 33062, nr. 2

hun 18de verjaardag in het justitiële circuit bevinden. In het onderhavige wetsvoorstel ontbreekt de kern van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, namelijk dat de ontwikkeling van een 18 tot 23 jarige, ook als hij niet eerder met justitie in aanraking is geweest, kan nopen tot het toepassen van het jeugdstrafrecht en daarmee op het toepassen van op jeugdigen toegesneden maatregelen. Het College adviseert derhalve de definitie van jeugdige uit te breiden en in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan de wijze waarop in de Jeugdwet de aansluiting wordt gezocht met het adolescentenstrafrecht.

Werkdruk openbaar ministerie

Het wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor de werklast en administratieve lasten voor het openbaar ministerie. Indien gemeenten in een positie komen te verkeren dat zij invloed uit kunnen oefenen op de uitvoering in het gedwongen kader zal dat meer afstemming en overleg vergen. Daardoor neemt de werklast voor het openbaar ministerie toe.

Indien het aantal uitvoerders en gecertificeerde instellingen als gevolg van deze wet substantieel toeneemt, zal dit steeds geregistreerd en bewaakt moeten worden bij de tenuitvoerlegging van de justitiële voorwaarden. In dat geval zal de administratieve lastendruk voor het openbaar ministerie toenemen.

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de heer drs. M. van Rijn
Secretariaat programma stelselwijziging Jeugd
Kamer A307
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

I

Kenmerk
2013-0000108616

Datum 18 februari 2013
Betreft Eerste advies inzake conceptwetsvoorstel Wet jeugd

Geachte heer Van Rijn,

Op 23 januari jl. bereikte de Raad voor de financiële verhoudingen het verzoek om advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel van de Wet Jeugd.

Zowel de termijn waarbinnen de Raad verzocht werd advies uit te brengen – 10 werkdagen – als de omstandigheid dat het objectieve verdeelmodel dat onderdeel uitmaakt van de wet, niet beschikbaar is, leiden ertoe dat de Raad op dit moment geen volledig uitgewerkt advies kan uitbrengen.

Teneinde toch zo goed mogelijk te voldoen aan zijn taak – het adviseren over een doelmatige verdeling van publieke middelen die aansluit op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende bestuurslagen, opdat deze bijdraagt aan het doelmatig functioneren van de overheid als geheel, heeft de Raad besloten te adviseren in twee fasen. De eerste fase bestaat uit dit advies, waarmee de Raad een aantal observaties deelt en ingaat op de nader te onderzoeken aspecten ten behoeve van een tweede, volledige advies. Het tweede advies brengt de Raad uit nadat hij zich een oordeel kan vormen over de samenhang van de Wet jeugd en het financiële arrangement. Voor een inhoudelijk oordeel over het in lijn liggen van doel, middel, prikkel en bekostiging van de nieuwe Wet jeugd is het beschikbaar komen van het objectieve verdeelmodel onontbeerlijk.

De decentralisatie van jeugdzorgtaken voltrekt zich niet in een vacuüm, maar is onderdeel van een bredere stroom aan taakoverdrachten van het Rijk naar gemeenten in het sociale domein.[1] De ontwikkelingen rond de verschillende

[1] *Decentralisatiebrief van 19 februari 2013.*

decentralisaties en het streven om te komen tot één geldstroom in het sociale domein betrekt de Raad bij zijn advisering over de Wet jeugd in tweede instantie. In zijn decentralisatiebrief heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als coördinerend minister voor de decentralisaties een aantal belangrijke criteria geformuleerd voor een samenhangende aanpak van decentralisaties op het terrein van ondersteuning, participatie en jeugd. De Raad zal deze ook in zijn oordeel betrekken. Dit geldt ook voor de betekenis van deze operaties voor het gemeentefonds. In een gezamenlijk advies met de Raad voor het openbaar bestuur over de jeugdzorg[2] wees de Raad in 2009 op de wenselijkheid om één bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor de gehele jeugdzorg: door het in één hand leggen van de afweging worden de lasten van de preventieve inzet van jeugdzorg afgewogen tegen de extra lasten van zwaardere vormen van jeugdzorg. De conceptwet Jeugd voorziet in deze concentratie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden nu gemeenten de verantwoordelijkheid voor het gehele beleidsterrein krijgen. De Raad staat dan ook positief kritisch tegenover de strekking van de wet.

Overwegingen en observaties

1) Integrale benadering. Het belang van een samenhangende benadering van de decentralisaties geeft in dat de Raad in zijn definitieve advies aandacht zal besteden aan de onderlinge verwevenheid van de verschillende decentralisaties en de effecten van samenloop die zich lokaal zullen manifesteren.
2) Effecten stelsel. De omvang van de decentralisaties en de vormgeving van een van het gemeentefonds afgezonderd financieringskader voor het sociale domen heeft effecten voor het gemeentefonds zelf en de verdeelsystematiek. De jeugdzorg bestaat uit een complex geheel van regelingen en financieringsstromen. Niet vergeten moet worden dat gemeenten ook in de huidige situatie verantwoordelijk zijn voor de preventieve jeugdzorg. De middelen daarvoor maken reeds onderdeel uit van het gemeentefonds. Het is met het oog op de integrale benadering van de kosten van belang daar ook rekenschap van te geven. De Raad is zich er van bewust dat gemeenten deze taak nu in een verschillende mate van intensiteit hebben opgepakt. De Raad zal in zijn advies ingaan op de betekenis van een afgezonderd financieringskader.
3) Adequate voorbereiding nieuwe verantwoordelijkheden. De Raad zal in zijn definitieve advies aandacht besteden aan de risico's en (kosten)inefficiënties van de extreem korte termijn waarbinnen gemeenten en zorgverleners een groot aantal verschillende activiteiten moeten ontwikkelen om de jeugdzorgtaak op 1 januari 2015 verantwoord te

[2] Rob en Rfv, *Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg*, 27 oktober 2009.

kunnen overnemen van het Rijk en de provincies. De Raad onderscheidt onder meer:

a) het integreren in de eigen organisatie van een verscheidenheid aan
nieuwe verantwoordelijkheden;
b) het ontwikkelen van eigen beleid dat stoelt op het nieuwe 'ontzorg & eigen kracht'-paradigma;
c) het aangaan van bestuurlijke samenwerking om taken gezamenlijk vorm te geven;
d) het aanbesteden/inkopen van zorg;
e) het inrichten van faciliteiten;
f) het integreren van de jeugdzorgtaken in bestaande en nieuwe taken in het sociale domein.

De Raad benadrukt dat voor het welslagen van de gehele decentralisatie-operatie gemeenten op zo kort mogelijke termijn inzicht moeten krijgen in zowel de aantallen als de samenstelling van de groepen waarvoor zij de verantwoordelijkheid krijgen. Dat geldt evenzeer voor het budget dat zij daarvoor zullen ontvangen. De Raad kan zich voorstellen dat de historische verdeling van de uitgaven op het terrein van de jeugdzorg een belangrijk vertrekpunt vormt om vandaar uit toe te werken naar een kostengeoriënteerde verdeling naar gemeenten. De Raad wijst er daarbij op dat de historische verdeling van de uitgaven niet per definitie een goede voorspelling is van toekomstige kosten van gemeenten. Niet alleen om dat het recht op jeugdzorg komt te vervallen en de wet juist beoogt het accent te leggen op het belang van preventie, maar ook omdat de meerwaarde van de decentralisatie van de jeugdzorg er mede in gelegen is dat het een integrale aanpak beoogt te bevorderen.[3]
Vanuit zijn begeleidende rol bij de voorbereiding van de decentralisatie heeft de Raad geconstateerd dat het beleidsterrein jeugd extreem complex is. De Raad zal in zijn definitieve advies een oordeel geven over de totstandkoming van het objectieve verdeelmodel, waarbij in het bijzonder de aandacht uitgaat naar de kwaliteit van de dataverzameling.

4) Overgangsrecht. De Raad vraagt zich af of met de nu gekozen aanpak en inrichting van het proces genoeg aandacht wordt besteed aan de frictiekosten van de stelselwijziging. Dit geldt ook voor de effecten voor betrokkenen die nu zorg ontvangen en op enig moment geconfronteerd zullen worden met de overdracht van verantwoordelijkheden en veranderende visies op de aan hen verleende zorg, bijvoorbeeld bij indicatiestellingen en verwijzingen.
5) Monitoring. De Raad beraadt zich over een passende monitoring. Enerzijds is voor alle partijen van belang (nauw) te volgen hoe beleid en de effecten

[3] Rob en Rfv, *Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg,* 27 oktober 2009.

ervan zich ontwikkelen en of de nu voorziene bekostiging volstaat, anderzijds betreft het een gedecentraliseerd taak, waarover verantwoording in de eerste plaats lokaal en regionaal dient plaats te vinden. De monitoring moet dan ook worden bezien in het bredere kader van alle decentralisaties in het sociale domein. De Raad benadrukt het belang van outcome-monitoring.[4] Het is daarbij van belang dat de outcome indicatoren vooraf kenbaar en niet te gedetailleerd zijn.

6) De 15 euro-regel. In het bestuurlijk overleg tussen Rijk en decentrale overheden kwam met overeen dat de herverdeeleffecten gemaximeerd worden op 15 euro per inwoner per jaar voor gemeenten, en dat dit voor alle decentralisaties en de herijking van het gemeentefonds geldt. Het is de vraag of dit een redelijke en dus houdbare afspraak is in het licht van de stapeling van alle transities.
7) Uniformering door regionale samenwerking. Voor een groot aantal zorgtaken is om uiteenlopende redenen gezamenlijke inkoop en organisatie op (boven)regionaal niveau geboden. Van deze werkwijze gaat een uniformerende werking uit op het zorgaanbod en de hoogte van de te besteden middelen. Dit verschraalt lokaal maatwerk en beleidsvrijheid, maar ook de financiële sturingsmogelijkheden van gemeenten. Dit is een aandachtspunt voor de Raad.
8) De samenhang in een integraal budget voor sociale domein. Het regeerakkoord spreekt over één integraal budget voor het gehele sociale domein. In het definitieve advies zal de Raad zich uitspreken over de mogelijkheden die een integraal budget biedt aan gemeenten om beleid binnen dit domein integraal vorm te geven.
9) De instandhouding van specialistische zorg. Door de verdeling van de zorgtaak over alle gemeenten is het de vraag of continuïteit geboden kan worden die essentieel is voor het in standhouden van specialistische zorg. Deze zorg kan alleen voor grotere verzorgingsgebieden georganiseerd worden. De Raad ziet een bijzondere verantwoordelijkheid voor het ministerie van VWS in haar rol van stelselverantwoordelijke ten aanzien van de continuïteit voor onderdelen van specialistische zorginfrastructuur.
10) Belang beleidsinnovatie. De verwachtingen rond de maatschappelijke meerwaarde van de decentralisatie van de jeugdzorgtaak naar gemeenten zijn hoog. Deze verwachtingen worden gevoed door het hanteren van een nieuw paradigma (ontzorg & eigen kracht), de veronderstelde nabijheid van gemeentelijke interventie en een integrale benadering van problemen (een gezin, een plan). De Raad constateert dat beleidsinnovatie vooral daar plaatsvindt waar kennis over 'wat werkt' ter beschikking is. De Raad benadrukt dan ook het belang van brede verspreiding van 'evidence based'-kennis over succesvolle interventiestrategieën. Het is aan het Rijk,

[4] *Rfv, Verdelen, vertrouwen en verantwoorden. Een heroriëntatie op de financiële verhoudingen,* 10 november 2011.

de provincies, maar zeker ook de gemeenten om deze kennis te vergaren, opdat gemeenten hun beleid daarop kunnen afstemmen.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter

Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Een afschrift van deze brief is gezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer dr R.H.A. Plasterk.

Aan:
De staatssecretaris van VWS, Mw. Drs. M.W.W.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner
De staatssecretaris van V&J, Dhr. Mr. F. Teeven

Betreft:
Reactie G4- en G32- stedennetwerken op concept-Wetsontwerp Jeugd

Datum:
18 september 2012

Excellenties,

Wij hebben kennis genomen van het concept-wetsontwerp "Jeugd".

Wij waarderen dat het wetgevingsproces onverkort wordt doorgezet. Wij onderschrijven zoals bekend de uitgangspunten van de stelselwijziging die ook worden verwoord in de Memorie van Toelichting – meer samenhang, meer preventie en meer normaliseren op lokaal niveau. Wij bereiden ons intensief voor op onze nieuwe verantwoordelijkheid voor een sterke uitvoering binnen het sociaal domein op lokaal niveau.

In het voorliggende wetsontwerp komt de door ons beoogde rol niet uit de verf. Daarvoor is er te weinig samenhang in de wet en wordt teveel op twee gedachten gehinkt: decentraliseren en gedetailleerd willen sturen. Zowel inhoudelijk, financieel als bestuurlijk komen wij als gemeenten onvoldoende in positie om de benodigde zorginhoudelijke verbeteringen en doelmatigheidswinst te realiseren en kunnen wij onze bestuurlijke verantwoordelijkheid onvoldoende waarmaken. Dat leidt tot:

1. Een *inhoudelijk* probleem: het concept-wetsontwerp geeft gemeenten onvoldoende ruimte om de transformatiegedachte en een samenhangend systeem van maatschappelijke ondersteuning te realiseren;
2. Een *financieel* probleem: het systeem wordt duurder doordat wij niet in staat worden gesteld te sturen op beheersbaarheid;
3. Een *bestuurlijk* probleem: wij worden wel bestuurlijk verantwoordelijk maar beschikken over een te beperkt instrumentarium om hun verantwoordelijkheid waar te maken. "Wij gaan erover, maar toch niet";

De volgende knelpunten zijn hiervan de belangrijkste oorzaken:

1. **Fundamenteel** construeert het concept-wetsontwerp een gedetailleerd sectoraal systeem dat niet voegt met de beginselen van ontschotting en ontregeling. Het concept-wetsontwerp bevat sectorale definities van doelgroepen en voorzieningen, sectorale kwaliteitscriteria en inspecties, sectorale informatiesystemen en een groot aantal sectorale Algemene Maatregelen van Bestuur. Het gevolg zal zijn dat het huidige jeugdzorgsysteem en de huidige bureaucratie in stand blijven, maar dan op gemeentelijk niveau.

2. De wet formuleert zeer precies de **voorzieningen die dienen te worden geboden, in plaats van het resultaat.** Recht op zorg of de plicht een voorziening te leveren zijn twee kanten van dezelfde medaille en verandert fundamenteel niets. In de Wmo zijn wij verantwoordelijk gesteld voor maatschappelijke resultaten – zoals de compensatie van beperkingen – wat ruimte verschaft voor oplossingen op maat: dat is een veel wenselijker benadering. Er zijn in onze visie genoeg mogelijkheden een dergelijke benadering te combineren met het waarborgen van rechten van burgers en zekerheden ten aanzien van zorg met een meer dwingend karakter.

3. De **j-GGz** wordt een apart circuit waarin de huisarts een volledig autonome verwijzingsbevoegdheid heeft. In de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg is geconcludeerd dat

dit een belangrijke weeffout is: hiermee ontstaat een inhoudelijk geïsoleerd en financieel onbeheersbaar circuit, waarvoor gemeenten de rekening moeten betalen. De huisarts vervult een natuurlijke spilfunctie, met verwijzingsmogelijkheden, in de eerste lijn, maar de samenwerking op wijk- en buurtniveau moet worden geborgd en het volume moet kunnen worden beheerst. Dit vraagt een duidelijke verankering in het nieuwe stelsel en bepalingen die ons in staat stellen onze bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen.

4. Ten aanzien van de keten van **jeugdbescherming** heeft de gemeente in de concept wet weinig sturingsmogelijkheden, maar treedt wel op als financier. Wij vinden dat gemeenten een sterke positie moeten hebben bij:
   - Onderzoek en request. Wij hebben er moeite mee dat de onderzoeks- en requesttaken rond jeugdbescherming voorbehouden blijven aan een landelijk opererende organisatie. Weliswaar is nu een overlegmoment tussen de Raad en de gemeente opgenomen in de concept wet, maar we zouden graag willen dat de mogelijkheid verkend wordt dat genoemde taken worden uitgevoerd door een partij die op kleinere schaal en onder verantwoordelijkheid van de (boven)lokale overheid werkt. Voor deze organisatie gelden vanzelfsprekend landelijke kwaliteitseisen. De kinderrechter blijft als onafhankelijke waarborg dienen. Door de sterkere positie van de gemeente kunnen we de samenhang en continuïteit in de hulpverlening verbeteren, ook na opheffing van een OTS. Daardoor kunnen we het uitgangspunt één gezin, één plan beter gestalte geven.
   - De selectie van de gecertificeerde instellingen die de kinderbeschermingsmaatregel uitvoeren. Graag zien wij de mogelijkheid onderzocht dat de kinderrechter de uitvoering van de maatregel opdraagt aan een "door het college van B&W aan te wijzen instelling". De gemeente kan dan op maat bepalen welke gecertificeerde instelling de maatregel adequaat en tijdig uitvoert in afstemming met de overige zorg in het gezin en het actuele aanbod;
   - De selectie van 'achterliggende hulpverlening.' De instelling die de gezinsvoogdij uitvoert bepaalt welke ondersteuning nodig is voor het gezin, maar de gemeente houdt de zeggenschap over de inzet van het zorgaanbod. De gemeente stuurt op het aanbod door met zorgaanbieders afspraken te maken;
   - De selectie van gecertificeerde instellingen. De gemeente heeft straks goed zicht op de behoeften in de praktijk. We willen niet alleen invloed op de keuze van gecertificeerde instellingen, maar zien ook een rol weggelegd bij de certificatie zelf. Op die manier willen we ook voorkomen dat er monopoloïde organisaties ontstaan met onvoldoende ruimte voor 'nieuwe toetreders'.

5. De invoering van deze wet schept nieuwe noodzaak tot samenwerking tussen **gemeenten en onderwijsinstellingen**. Het gaat immers vaak om dezelfde jeugd en vergelijkbare zorg, en we moeten afschuifeffecten of onsamenhangende zorg en ondersteuning voorkomen. Het realiseren daarvan is in veel steden lastig, gezien de beperkte gemeentelijke positie richting het onderwijs. Wij verzoeken u ons de wettelijke middelen te geven die een grondslag bieden om tot goede en bindende afspraken met onderwijsinstellingen te komen.

6. Een centrale doelstelling van de wet is de beheersing van de kosten zodat het mogelijk is de noodzakelijke vormen van hulp en zorg in voldoende mate te kunnen leveren. Wij zijn het eens met de keuze om de verantwoordelijkheid van de bekostiging van de zorg bij de gemeenten te leggen. Wij beschouwen die gemeentelijke positie ook als een voorwaarde voor een verantwoorde en effectieve kostenbeheersing. Het nu voorliggende wetsontwerp vertoont in dit opzicht echter een aantal gebreken. De ingebouwde open-eind financieringen, weglekeffecten, sectorale regelingen en autonome circuits maken het niet goed mogelijk het stelsel inhoudelijk en financieel beheersbaar te maken. Wij kunnen daarom met de voorgestelde budgettaire kaders onze verantwoordelijkheid niet dragen. Indien de wet in deze vorm zou worden ingevoerd, zou een ophoging van het macrobudget onvermijdelijk zijn. De wet dient dan bepalingen te bevatten voor compensatie voor (door ons niet beïnvloedbare) stijgende consumptie en ondoelmatigheid. Veel liever zien wij echter een afdoende aanpassing van het concept-wetsontwerp.

Ten slotte wensen wij u succes bij de verdere voorbereiding van de wet. Natuurlijk zijn wij altijd tot nader overleg bereid,

Namens de wethouders Jeugd van de G4- en G32-gemeenten,

Hugo de Jonge
Wethouder van Rotterdam

Corrie Noom
Wethouder van Zaanstad

jeugdzorg nederland

postadres
Postbus 85011
3508 AA Utrecht

bezoekadres
Newtonlaan 115
3584 BH Utrecht
T 030 - 298 34 00
F 030 - 298 34 04
info@jeugdzorgnederland.nl
www.jeugdzorgnederland.nl

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. secretariaat programma Stelselwijziging Jeugd
Kamer A307
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

referentie 00000467
contact
betreft reactie Jeugdzorg Nederland op concept wetsvoorstel Jeugdwet
bijlage Artikelsgewijze opmerkingen, vragen en tekstsuggesties

Utrecht, 16 oktober 2012

Geachte mevrouw Veldhuijzen van Zanten-Hyllner en heer Teeven,

Jeugdzorg Nederland heeft met belangstelling kennis genomen van het concept wetsvoorstel Jeugdwet, zoals u dat op 18 juni ter consultatie aan alle betrokkenen heeft aangeboden.

Jeugdzorg Nederland omarmt de transitie van jeugdzorg naar de gemeenten, maar vindt dat dit onder de juiste condities en voorwaarden moet plaatsvinden. Dit zorgt ervoor dat gemeenten straks hun rol als opdrachtgever en financier op de juiste wijze invulling kunnen geven. Anderzijds zorgen de condities en voorwaarden in de wet ervoor dat de jeugdzorginstellingen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid goed vorm kunnen geven. In haar reactie gaat Jeugdzorg Nederland in op de kernthema's die de verschillende zorgvormen raken, zoals het specialistische zorgaanbod, het zorgaanbod dat zich focust rond buurten en wijken en het zorgaanbod in het gedwongen kader waarbij jeugdzorg optreedt als verlengde arm van de overheid. Kernthema's die deze zorgvormen raken zijn kwaliteit en certificering, integrale zorg, de onafhankelijke positie van het gedwongen kader en de verbinding met vrijwillige jeugdzorg, schaalgrootte en financiering. Jeugdzorg Nederland is van mening dat binnen de geschetste zorgvormen naar zoveel mogelijk gelijkschakeling gezocht dient te worden op de kernthema's. Dit voorkomt dat er een sterk gefragmenteerd jeugdstelsel ontstaat, waarbij voor elke zorgvorm verschillende regels bestaan voor kwaliteit, certificering, samenwerking, financiering en schaalgrootte.

In deze brief zullen de verschillende kernthema's uiteengezet worden, waarna vanuit elk kernthema een reactie op uw wetsvoorstel volgt.

Kernthema: nieuwe jeugdzorg vereist borging van kwaliteit
Kinderen en hun ouders hebben onder de huidige wet op de jeugdzorg recht op kwalitatief hoogwaardige jeugdzorg. De afgelopen jaren is door het Rijk, provincies en de branche veel geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering. Tevens is veel geïnvesteerd in de professionalisering van medewerkers. Jeugdzorg Nederland wil de behaalde resultaten en gedane investeringen geborgd zien in het nieuwe stelsel. In het gedwongen kader biedt bij de aanbieders van jeugdbescherming

en jeugdreclassering certificering een belangrijke bijdrage aan de borging van kwaliteit en veiligheid.

Bij verblijf en intensieve ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader ligt toezicht bij Rijk en gelden de 'zwaardere' kwaliteitseisen naast de extra eisen die gemeenten nog kunnen stellen in het kader van inkoop en aanbesteding. In het vrijwillig kader ligt organiseren van toezicht bij gemeenten voor zowel de algemene wettelijke kwaliteitseisen als de kwaliteitseisen die de gemeente zelf stelt. Het is onwenselijk dat één instelling met verschillende kwaliteitseisen wordt geconfronteerd wanneer in de praktijk van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg jeugdigen uit het gedwongen kader en het vrijwillig kader bij elkaar worden geplaatst. Dit leidt tot verschillende kwaliteits- en toezichtregimes en daarmee samenhangend tot verschillende kostprijzen. Het kan niet de bedoeling van de wetgever zijn dat jeugdigen in het gedwongen kader uit de instellingen worden geweerd om zo de kosten van de hulp te kunnen drukken.

Overigens is het opvallend dat voor de gecertificeerde instellingen die Jeugdbescherming en Jeugdreclassering uitvoeren een aantal kwaliteitseisen niet geldt. Dit betreft de kwaliteitseisen met betrekking tot de systematische bewaking, beheersing en verbetering van de kwaliteit, de cliëntenraad, commissie van vertrouwenslieden in relatie tot cliëntenraad en de inspectie door of namens de gemeente. Deze eisen gelden wel voor bijvoorbeeld de gecertificeerde instellingen die Jeugdzorg^{Plus} uitvoeren. Jeugdzorg Nederland meent dat deze eisen met inachtneming van het hiervoor gestelde over de afstemming in toezichtregimes, in de wet zou moeten worden opgenomen. Jeugdzorg Nederland geeft de voorkeur aan één kwaliteitskader voor alle specialistische zorg. Ten slotte mist Jeugdzorg Nederland in het wetsvoorstel een bepaling over verplichte acceptatie door aanbieders van jeugdhulp en ontbreken enkele waarborgen voor de pleegzorg.

Op het punt van de professionalisering is Jeugdzorg Nederland verheugd dat in het concept wetsvoorstel Jeugdwet de professionalisering wordt verbreed naar alle beroepsbeoefenaren in de jeugdhulp, ook in dienst bij gemeenten, bij de gecertificeerde instellingen en de meldpunten voor huiselijk geweld. De kwaliteitseisen komen daarmee voor alle jeugdhulpaanbieders en professionals op hetzelfde hoge niveau te liggen. Dit niveau wordt bereikt via de norm van verantwoorde zorg door verantwoorde werktoedeling. Betreurd wordt dat de tekst uit de ontwerp memorie van toelichting bij de in voorbereiding zijnde wijziging Wet op de Jeugdzorg niet is overgenomen. In zijn oorspronkelijke vorm gaat de norm uit van het altijd uitvoeren van taken door of onder verantwoordelijkheid van geregistreerde professionals (pagina 6 en 7 ontwerp memorie van toelichting bij professionalisering). In het concept wetsvoorstel Jeugdwet gaat het om de verplichting om zo nodig geregistreerde professionals in te zetten (paragraaf 7.2.1 algemeen deel van de toelichting). Voor een duidelijk kader voor alle aanbieder van jeugdhulp pleit Jeugdzorg Nederland ervoor om aan te sluiten bij de norm en de teksten daarover zoals opgenomen in de ontwerp memorie van toelichting professionalisering. De wet geeft zelf niet aan wat deze norm precies inhoudt. Terecht wordt gesteld dat rigiditeit voorkomen moet worden. Via toezichthouders zal handhaving van de norm getoetst moeten worden. Wel zijn er zorgen dat door de verschillende regimes van toezichthouders (Inspectie door het Rijk, Inspecties op gemeentelijk niveau) verschillende kwaliteitseisen ten aanzien van de vakbekwaamheid gesteld zullen worden tussen organisaties maar ook binnen organisaties, terwijl het professionals met vergelijkbare taken en bevoegdheden betreft. Jeugdzorg Nederland dringt aan op het ontwikkelen van een kwaliteitskader dat door alle toezichthouders voor alle vormen van jeugdhulp gebruikt zal worden bij het handhaven van de norm van verantwoorde werktoedeling.

Kernthema: integraal jeugdzorgaanbod
In het verbeterde stelsel is het jeugdzorgaanbod breder dan alleen Jeugd & Opvoedhulp. De expertise van Jeugd & Opvoedhulp wordt daarom ingezet in samenwerkingsverbanden met instellingen voor jeugd-LVG en jeugd-GGZ. In de praktijk hebben jongeren vaak hulp nodig vanuit verschillende disciplines. Jongeren moeten niet doorverwezen worden van koker naar koker, maar

één vloeiend behandeltraject ontvangen dwars door de verschillende disciplines heen. Het integrale jeugdzorgaanbod is dan ook een hecht maar flexibel samenwerkingsverband van gespecialiseerde instellingen die ieder vanuit hun eigen expertise de benodigde zorg verlenen, op basis van één integraal behandelplan.

Het is belangrijk dat de uitvoering en financiering voor verschillende vormen van ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen, kortom alle vormen van jeugdhulp met de invoering van de Jeugdwet onder de bestuursverantwoordelijkheid van de gemeente komen te vallen. Preventie op basis van de Wmo is al langere tijd onder de bestuursverantwoordelijkheid van de gemeente; het is goed dat dit nu een integraal onderdeel van het nieuwe stelsel wordt evenals de Jeugd-GGZ, de Jeugd-LVG en delen van de jeugdgezondheidszorg. Een integrale hulpverlening aan de jeugdige is in het huidige stelsel niet goed van de grond gekomen. Jeugdzorg Nederland meent dat het conceptwetsvoorstel hiervoor goede kansen biedt. Dat geldt ook voor het punt van het benutten van de eigen kracht van ouders en jongeren en het inschakelen van het sociale netwerk. Wel wordt hierbij gemakkelijk voorbijgegaan aan het feit dat het bij huiselijk geweld, kindermishandeling e.d. vaak gaat om multiproblem gezinnen, die in een complexe omgeving verkeren.

Het blijft een gemiste kans dat de harmonisatie van Jeugdzorg^{Plus} in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen, de verplichte jeugd-GGZ en jeugd-LVG geen doorgang heeft gevonden binnen de Jeugdwet. Doordat er sprake is van verschillende regimes blijft er ondanks het samenvoegen van de financiering van deze vormen van zorg, blijft er zo een tweedeling bestaan. Daarnaast mist Jeugdzorg Nederland de term Jeugdzorg^{Plus} in het voorstel. Overheveling van de jeugd-GGZ en jeugd-LVG waarmee gemeenten integraal verantwoordelijk worden voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en waarmee mogelijkheden ontstaan voor integrale diagnostiek en zorg alsmede regieverantwoordelijkheid biedt kansen voor succesvolle realisatie van zorgtrajecten door de instellingen voor Jeugdzorg^{Plus}. Vanuit het belang van de cliënt kiest Jeugdzorg^{Plus} voor het doorvoeren in een rap tempo van veranderingen en innovatie voor jeugdigen met een comorbiditeit aan problemen. De realisatie van de zorgtrajecten, de omslag van bedden naar trajecten vragen om specifieke aandacht in het nieuwe stelsel. Jeugdzorg Nederland meent dat in de toelichting deze specialistische vorm van jeugdhulp onnodig negatief wordt benaderd.

Overigens is het in het licht van het adagium één gezin, één plan, één continue hulpverlener, opmerkelijk dat de huisarts rechtstreeks kan verwijzen naar de Jeugd-GGZ. Jeugdzorg Nederland vindt overigens dat de huidige rol en positie van de huisarts moet worden benut, zolang daarmee wordt aangesloten op het integrale hulpverleningsplan van het gezin.

In het gedwongen kader worden door de huidige definitie jeugdigen met een IQ lager dan 50 buiten het bereik van de wet geplaatst. Dit is onwenselijk omdat ook deze kinderen soms beschermd moeten worden. Aanpassing van de wet betreffende het gedwongen kader is op dit punt wenselijk.

Kernthema: Verlengde arm van de overheid en met verbinding met vrijwillige jeugdzorg
De overheid heeft een belangrijke taak in het kader van de gedwongen jeugdzorg. Met de stelselwijziging komt er een nieuwe wet en verdwijnen de Wet op de Jeugdzorg en het Bureau Jeugdzorg zoals we dat nu kennen. De procedure waarlangs gedwongen jeugdzorg wordt opgelegd zal in het wetsvoorstel niet wijzigen: op advies van de Raad voor de Kinderbescherming beslist de rechter of er een maatregel wordt opgelegd. De gezinsvoogd of jeugdreclasseerder is verantwoordelijk voor de uitvoering van die maatregel. De jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR) zijn zeer ingrijpend in de levenssfeer van kinderen en ouders, en dienen derhalve wettelijk omschreven en in onafhankelijke organisaties te worden ondergebracht. Het betreft hier immers een verlengde arm van de overheid. Jeugdzorg Nederland hecht grote waarde aan het onderbrengen van alle zorg voor jeugd op één bestuurslaag, dus zowel de zorg in het vrijwillige kader als de zorg in het gedwongen kader. Dit sluit aan bij het principiële standpunt dat

deze twee nauw verbonden horen te zijn, zodat snel tussen beide kaders geschakeld kan worden. De positionering van de jeugdreclassering binnen het nieuwe jeugdstelsel vloeit voort uit de aard van het Nederlandse jeugdstrafrecht. Dit kenmerkt zich door een pedagogisch karakter: opvoeding naast correctie, hulpverlenen naast ingrijpen.

Bij het gedwongen kader (p. 28 e.v.) wordt de huidige rol van de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering nagenoeg ongewijzigd overgezet in de nieuwe Jeugdwet. Nieuw is dat instellingen zich moeten laten certificeren om deze werkzaamheden te mogen uitvoeren. Belangrijk is dat de gecertificeerde instelling bevoegd blijft om de jeugdhulp, die de professional noodzakelijk acht, in het kader van de maatregel in te zetten. Wel mist Jeugdzorg Nederland in de wet een aantal zaken die nu wel wettelijk zijn geregeld voor het gedwongen kader; het verdient aanbeveling deze punten alsnog in de wet op te nemen.

Wat betreft de onafhankelijkheid van de gedwongen jeugdzorg: de motie Dijsselbloem over het gezag over kinderen biedt hiertoe voldoende aanknopingspunten. (31 839, nr. 223).

Met name voor de ouders en jeugdigen die niet zelf om hulp vragen, komen er op basis van het concept wetsontwerp meer instellingen die zich met hen gaan bezig houden. Deze hebben allemaal een eigen taakgebied en mogen geen taken van de ander uitvoeren. MHK en de Raad mogen alleen maar onderzoek doen en adviseren, de gecertificeerde instellingen mogen alleen maar jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren en de jeugdhulpaanbieders mogen alleen maar jeugdhulp bieden. Steeds moet de gemeente worden betrokken, die moet beslissen of de lijn die de professional als de meest geëigende ziet voor de jeugdige en diens ouders, ook inderdaad mag worden gevolgd. Voor de meest problematische groep dreigt opnieuw vertraging in de hulpverlening, versnippering van de zorg en de aanwezigheid van meer hulpverleners in het gezin.

Vanaf het moment van een zware zorgmelding is een overheidsrol aan de orde. Dit hele traject van die zware zorgmelding tot en met eventuele uitvoering van een rechterlijke maatregel in civiel of strafrechtelijk kader (die via de Raad voor de Kinderbescherming verkregen wordt) dient in alle gemeenten gelijkluidend en onafhankelijk van zorgaanbieders te worden geregeld, waarmee wordt voldaan aan de vereisten in het IVRK. Deze activiteiten dienen als één functie te worden gezien omdat dit effectiever is en om de cliënt niet van meldpunt naar onderzoeksinstelling naar gezinsvoogdijinstelling te leiden en in het hele traject door dezelfde medewerker te laten begeleiden. Hiermee is tevens de aansluiting tussen vrijwillig- en gedwongen kader verzekerd. Het is van belang dat de wijze waarop JB en JR gestalte geven aan de verlengde arm van de overheid aansluit bij de kwaliteitseisen (of certificering) die gesteld worden aan de zorgmeldingen van zware zorg en het AMK.

Het is van belang dat de bemoeienis van de gemeente helder is verwoord en dat er sprake is van een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en gecertificeerde instelling. Die instelling geeft immers uitvoering geeft aan de door de rechter opgelegde kinderbeschermingsmaatregel en het is dus van belang dat in de wet wordt geborgd dat de gezinsvoogd te allen tijde de doorslaggevende stem heeft.

Kernthema: schaalgrootte & financiering
De specialistische zorg voor jeugd, zowel in het vrijwillige als het gedwongen kader, vereist bovenlokale samenwerking van gemeenten. Indien de instellingen uit de jeugdzorg, jeugd-GGZ of jeugd-LVG willen voldoen aan de vraag naar zorg bij gemeenten, dan vraagt dit een bovenlokale of regionale schaal. Een regionale schaal is niet alleen wenselijk, maar noodzakelijk voor het behoud van hoogwaardige, specialistische zorg voor jeugd. Daarnaast is noodzakelijk dat alle organisaties die zich bezighouden met zorg voor jeugd, zowel lokale of 1e lijnsvoorzieningen als 2e en 3e lijnsvoorzieningen, samen in één financieringskader horen.

Jeugdzorg Nederland onderschrijft het belang van zorg dicht bij het kind en gezin. Dit laat onverlet dat specialistische zorg op bovenlokaal dan wel landelijk niveau moet worden georganiseerd om specifieke deskundigheid te garanderen. Jeugdzorg Nederland denkt daarbij aan een schaalniveau tussen een half miljoen en één miljoen inwoners.

Twee onderdelen van de jeugdzorg vragen bovengemeentelijke samenwerking: de inkoop van specialistische zorg en die activiteiten die overheidsingrijpen in zich dragen. Beide taken worden belegd bij bijvoorbeeld de centrumgemeente. De inkoop van specialistische LVG-, GGZ- en Jeugdzorg geschiedt met specifieke kwaliteitsvereisten via een systeem van onderlinge verevening tussen gemeenten. Vanaf het moment van een zware zorgmelding/melding kindermishandeling is sprake van een overheidsrol, die onafhankelijk en door de overheid wordt ingericht. Deze activiteiten, van melding tot en met de uitvoering van een rechterlijke maatregel (die via de Raad voor de Kinderbescherming tot stand komt), worden bovenregionaal, uniform en met één loket vormgegeven zodat invulling gegeven wordt aan de zorgvuldigheidsvereisten uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en cliënt niet onnodig met verschillende hulpverleners te maken krijgt.

In de paragraaf over bovenregionale voorzieningen wordt aangegeven dat er landelijk dekkende afspraken komen tussen gemeenten en dat in ieder geval de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, het meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en de gesloten jeugdzorg op bovenlokaal niveau worden georganiseerd. Er zijn wel zorgen of die landelijke dekking tijdig genoeg tot stand zal komen, zodat het veld hier ook voldoende ruimte heeft om hierop in te kunnen spelen. Daarnaast mist Jeugdzorg Nederland hier de Kindertelefoon; aangezien ook hiervoor een landelijke dekking wordt beoogd, ligt het voor de hand dat de gemeenten deze taak bovenlokaal oppakken.

Bij de uitvoering van pleegzorg is een minimale schaalgrootte noodzakelijk. Om pleegzorg uit te kunnen voeren zijn pleeggezinnen nodig. Organisaties voor Jeugd & Opvoedhulp werven pleegouders in de Nederlandse samenleving. Na het wervingstraject start een voorbereidings- en screeningstraject. Doorlopen pleeggezinnen dit traject met een positief resultaat dan volgt matching met een pleegkind. Op basis van eerdere onderzoek zoals 'Voorziening in pleegzorg' blijkt dat voor het uitvoeren van een kwalitatief goede werving, voorbereiding, screening en matching een minimale omvang nodig is van 500 capaciteitsplaatsen pleegzorg. De verplichting tot bovenlokale samenwerking geldt niet voor jeugdhulp en dus niet voor pleegzorg. Hierdoor komt het traject werving, voorbereiding, screening en matching van pleegouders in het geding.

In het ontwerp wordt gekozen voor de gemeente van herkomst als verantwoordelijke voor de bekostiging van de jeugdhulp. Door verhuizing van cliënten en hun ouders, zal bij hulpvragen snel onduidelijkheid gaan bestaan over wie hierover moet beslissen (verleningsbesluit), tegen welke voorwaarden en tegen welke financieringsvoorwaarden. Het is van belang dat de hulpverlening aan de cliënt hiermee niet wordt bemoeilijkt en dat de administratieve lasten die hiermee zijn gemoeid niet worden neergelegd bij de uitvoeringsorganisaties.

In de huidige subsidieregeling PGB wordt de mogelijkheid geboden om het beheer van een PGB in het geval van een rechterlijke maatregel in handen te leggen van de toezichthoudende instelling. Dit lijkt niet meer mogelijk te worden en dat is in het belang van die jeugdigen onwenselijk. Jeugdzorg Nederland meent dat het beheer van een eventueel PGB kan worden over gedragen aan de gecertificeerde instelling, zodat ook deze kinderen de mogelijkheid wordt geboden om zorg via een PGB te verzilveren.

Jeugdzorg Nederland ziet in de wijze waarop de eigen bijdrage in het conceptwetsvoorstel is opgenomen rechtsongelijkheid ontstaan voor cliënten. Jeugdhulp moet als voorziening voor iedereen – zonder belemmering - toegankelijk zijn. In die visie past het niet om aan gemeenten

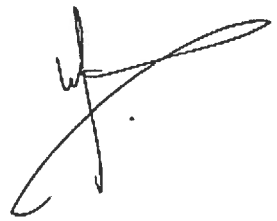
over te laten om al dan niet een eigen bijdrage te vragen, noch om te overwegen om een eigen bijdrage in te voeren.

Het opnemen in de wet van het jaardocument jeugdhulp vindt Jeugdzorg Nederland een goede zaak. Dit draagt bij aan de transparantie in de sector en voorkomen onnodig administratieve lasten doordat gemeenten van instellingen op verschillende manieren om verantwoording vragen.

Ten slotte
Het bestuur van Jeugdzorg Nederland meent dat de hierboven gemaakte opmerkingen en aanvullingen vragen om aanpassing van het conceptwetsvoorstel. Op deze wijze wordt recht gedaan aan het belang dat jeugdigen en opvoeders hebben bij een passende hulpverlening. Jeugdzorg Nederland wil graag bijdragen aan de nadere uitwerkingen zoals aangekondigd in de toelichting bij conceptwetsvoorstel en gaat daarom graag met u in gesprek over haar reactie.

U treft bij deze brief een bijlage aan met opmerkingen, vragen en tekstsuggesties van voornamelijk technische aard.

Hoogachtend,



Drs. J.A.H. Kamps
Voorzitter Jeugdzorg Nederland

De Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst is de organisatie van en voor artsen in Nederland

knmg voor verantwoorde medische zorg

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Mevrouw drs. M. L. L. E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner
en
De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

ONDERWERP
conceptwetsvoorstel Jeugdwet

Geachte mevrouw Veldhuijzen van Zanten,
Geachte heer Teeven,

De Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG) heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het van het op 19 juli jl. in consultatie gegeven conceptwetsvoorstel Jeugdwet, dat voorziet in een decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en bepaalde vormen van zorg voor jeugd naar gemeenten, zowel bestuurlijk als financieel. De KNMG heeft dit conceptwetsvoorstel, dat grote gevolgen heeft voor de medische zorg voor de jeugd, besproken met de Koepel Artsen Maatschappij en Gezondheid (KAMG), Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland (AJN), Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP), Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV), Nederlands Huisarts Genootschap (NHG), Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK), Vereniging Vertrouwensartsen Kindermishandeling (VVAK) en Nederlandse Vereniging van Artsen voor Verstandelijk Gehandicapten (NVAVG). Mede namens deze organisaties doe ik u bij deze de reactie van de KNMG toekomen.

De KNMG vindt het een positieve ontwikkeling dat met dit wetsvoorstel aansluiting wordt gezocht tussen de jeugdhulp en de gezondheidszorg, omdat problemen op het brede terrein van welzijn, opvoeden en opgroeien vaak ook een medische component hebben. De medische beroepsgroepen willen graag bijdragen aan een zo goed mogelijke inhoud en kwaliteit van de zorg voor de jeugd en achten daarvoor de voorgestelde multidisciplinaire benadering essentieel. De KNMG maakt zich echter grote zorgen dat de beleidsvrijheid die gemeenten hebben, zal resulteren in een verminderde toegankelijkheid van de jeugdhulp en in ongelijkheid tussen gemeenten in de behandeling van kinderen en jeugdigen. De KNMG doet u hierbij op hoofdlijnen haar commentaar toekomen.

Allereerst staan in onderstaand kader de KNMG standpunten kort verwoord. Daarna volgt per punt *cursief* gedrukt een uitgebreidere verwoording van deze standpunten, voorzien van een toelichting met vragen en overwegingen.

KNMG
Mercatorlaan 1200
Postbus 20051
3502 LB Utrecht

TELEFOON

FAX

EMAIL

WEBSITE
www.knmg.nl

REKENINGNUMMER
Bank 45.64.48.969

KVK-NUMMER
40476133

De Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst is de organisatie van en voor artsen in Nederland

knmg voor verantwoorde medische zorg

1. **Verdeling takenpakket jeugdartsen over twee wettelijke regelingen**
   Toeleiding naar medische zorg moet expliciet, met waarborgen omkleed, worden opgenomen in de Jeugdwet en deze zorg moet aansluiten op de jeugdgezondheidszorg in de Wet publieke gezondheid.

2. **Overheveling geestelijk gezondheidszorg voor jeugdigen naar gemeente**
   De KNMG pleit ervoor de kinder- en jeugdpsychiatrie binnen de Zorgverzekeringswet te houden, zodat het individuele recht op medische zorg en de kwaliteit daarvan gewaarborgd blijven.

3. **Toeleiding naar jeugdhulp**
   De toeleiding naar jeugdhulp binnen een gemeente moet voorzien worden van goede diagnostische kwaliteiten. Dit betekent dat de medische invalshoek vanaf het begin meegenomen wordt binnen het brede terrein van welzijn, opvoeden en opgroeien.

4. **Gedwongen medische/psychiatrische hulp in het kader van gedwongen jeugdhulp**
   Harmonisatie van de Jeugdwet en de wet bijzondere opneming in psychiatrische ziekenhuizen (Wet Bopz) moet ervoor zorgen dat de rechtspositie van jeugdigen in het kader van een gedwongen behandeling gelijk is, waarbij het striktere Bopz-regime het uitgangspunt moet zijn, omdat dit de minste inbreuk maakt op de basale grondrechten.

5. **Dossier en geheimhouding**
   Het beroepsgeheim staat in de weg om een gezamenlijk dossier van wel en niet BIG-geregistreerde hulpverleners te gaan inrichten voor de jeugdhulp. In plaats daarvan moeten er afspraken gemaakt worden over de wijze waarop samenwerkingspartners relevante informatie uit een dossier kunnen verkrijgen.

6. **Toestemming leeftijdsgrenzen, inzage, vertegenwoordiging**
   De regelingen rondom toestemming, informatie, leeftijdsgrenzen en vertegenwoordiging dienen overeen te komen met de Wgbo, waarbij de belangen en rechten van het kind voorop moeten staan.

7. **Instellen meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (MHK)**
   De naamgeving van het op te richten meldpunt MHK kan beter gewijzigd worden in 'Advies- en Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK)', zodat de adviesfunctie van het meldpunt prominent blijft bestaan. Het opheffen van het AMK mag niet tot een verlies aan kwaliteit en professionaliteit leiden of tot inperking van het medisch beroepsgeheim.

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

8. **Klachtrecht**
Aanpassing van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet aan de Wet klachtrecht cliënten zorgsector moet ervoor zorgen dat binnen instellingen niet twee verschillende klachtprocedures gaan gelden. Er moet helder gedefinieerd worden wie klachtgerechtigd is en over welke en wiens gedragingen geklaagd kan worden.

9. **Toezicht en handhaving**
Het toezicht op de medische zorg aan jeugdigen moet tot het takenpakket van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) blijven behoren. Inzage in de medische dossiers ten behoeve van toezicht moet voorbehouden blijven aan de IGZ op grond van de Kwaliteitswet.

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

1. Verdeling takenpakket jeugdartsen over twee wettelijke regelingen
De KNMG vreest dat de voorgestelde verdeling van het takenpakket van jeugdartsen over twee wettelijke regelingen, te weten de Jeugdwet en de Wet publieke gezondheid leidt tot een verschraling van de medische zorg aan kinderen en jeugdigen, doordat de medische problematiek en de medische professional onderbelicht zijn in het voorliggende conceptwetsvoorstel. De KNMG pleit ervoor dat de toeleiding naar medische zorg expliciet, met waarborgen omkleed wordt opgenomen in de Jeugdwet en dat deze zorg aansluit op de jeugdgezondheidszorg in de Wet publieke gezondheid.

Toelichting
Het conceptwetsvoorstel legt grote nadruk op de gedragsmatige en pedagogische kant binnen de jeugdhulpverlening, maar de toeleiding naar medische zorg ontbreekt in het wetsvoorstel. Omdat medische aspecten vaak een onderdeel vormen van de problematiek, is het essentieel dat de medische invalshoek vanaf het begin meegenomen wordt, zodat de juiste zorg dichtbij huis georganiseerd kan worden. In een goede toeleiding naar zorg staan de huisarts en de jeugdarts centraal, omdat zij de expertise hebben om overstijgend, in samenspraak met andere hulpverleners, de aansluiting tussen de verschillende vormen van hulp te realiseren. Het inzetten van preventieve programma's voor geselecteerde groepen is daar een belangrijk onderdeel van. Door de jeugdgezondheidszorg in de Wet publieke gezondheid te beperken, zonder dat in het concept wetsvoorstel de medische invalshoek wordt verankerd, wordt de medische zorg aan jeugdigen onaanvaardbaar beperkt.

2. Overheveling geestelijk gezondheidszorg voor jeugdigen naar gemeente
De KNMG pleit ervoor de kinder- en jeugdpsychiatrie binnen de Zorgverzekeringswet te houden, zodat het individuele recht op medische zorg en de kwaliteit daarvan gewaarborgd blijven (zie Position paper dd 14 juni 2012).

Toelichting
Het voorstel is de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (met uitzondering van de extramurale psychofarmaca en de eerstelijns psychische zorg die huisartsen zelf plegen te geven) en de ondersteuning en zorg aan jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking vanuit de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) over te hevelen naar de

Jeugdwet. De gemeente krijgt daarbij beleidsvrijheid om deze zorgplicht naar eigen inzicht in te vullen.

Bij deze voorgestelde overheveling heeft de KNMG een aantal grote zorgen en vragen:

a. Het hulpverleningsaanbod zal afhangen van de lokale omstandigheden. Dit kan leiden tot ongelijke toegang tot zorg, afhankelijk van het aanbod in de gemeente waar iemand woont.
b. In de voorliggende constructie bepaalt de gemeente wat nodig is en zet de gemeente die zorg (op kosten van de gemeente) in. Het risico van deze constructie is dat financiële omstandigheden van de gemeente, die landelijk uiteenlopen, een (belangrijke) rol gaan spelen in het zorgaanbod. Speciaal kan hierbij gedacht worden aan de keuze tussen behandelen met psychotherapie of psychofarmaca, waarbij de psychotherapie uit het budget van de gemeente betaald moet worden, terwijl de psychofarmaca betaald worden door de zorgverzekeraar. Dit kan leiden tot medicalisering van de zorg aan het kind of de jeugdige.
c. De vrijheid van de (vertegenwoordigers van de) patiënt om zelf de hulpverlener te kiezen (de vrije artsenkeuze) wordt beperkt, omdat alleen binnen het aanbod dat de gemeente bepaalt, gekozen kan worden.
d. De huisarts moet adviseren over het inzetten van jeugd-GGZ, ook als de hulpvraag via een ander portaal (bijvoorbeeld Centrum Jeugd en Gezin) is binnengekomen. Hoe gaat dit in de praktijk vormgegeven worden? Wordt een kind dan toch eerst naar de huisarts gestuurd? Bovendien verwijzen op dit moment ook kinderartsen naar de jeugd-GGZ. Het zou heel onwenselijk zijn als dat in de toekomst uitsluitend via de huisarts moet gaan lopen.
e. Het medisch continuüm wordt doorbroken, door de kinder- en jeugdpsychiatrie een andere wettelijke basis te geven dan de overige medisch specialistische zorg. Wat betekent dit voor de samenwerking met anderen dan de huisarts, zoals de kinderarts, de kinderchirurg en de arts verstandelijk gehandicapten? Hoe kan de gemeente de continuïteit van zorg waarborgen? (Hoe) Kunnen (vertegenwoordigers van) patiënten de gemeente bij tekortkomingen aan spreken?
f. Hoe kan de academische kinder- en jeugdpsychiatrie in dit stelsel een plaats krijgen? Hoe kan op een goede manier samenwerking met de overige artsen plaats vinden?
g. Wat betekent dit voor de samenwerking en afstemming tussen de volwassenenpsychiatrie, waar ouders soms in behandeling zijn, en de kinder- en jeugdpsychiatrie?
h. Het is de vraag of de gemeente verantwoordelijk kan zijn voor de overdracht van zorg van een kind naar de volwassenzorg: welke middelen heeft de gemeente hiervoor?
i. In die gevallen waarin een samenloop optreedt tussen de Wgbo en de Jeugdwet, dient duidelijk te zijn welke wet als lex specialis gekwalificeerd wordt. Bovendien is harmonisatie van de wetten zeer gewenst, om geen rechtsongelijkheid te creëren in de zorg.
j. Kan het kind, nu de gemeente waar het kind ingeschreven is verantwoordelijk is voor het verstrekken van de jeugdhulp, dan ook aanspraak maken op hulp in een andere gemeente, bijvoorbeeld in het geval van co-ouders waarbij het kind feitelijk in twee gemeenten woont?

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

En wie is verantwoordelijk voor de hulp aan zwerfjongeren die in een andere gemeente verblijven dan waar zij zijn ingeschreven? En middelbare scholieren die in een andere gemeente naar school gaan, dan zij wonen? En wat indien (de ouders/verzorgers van) het kind naar een andere gemeente verhuizen? Is de continuïteit van zorg dan in gevaar?

k. Welke consequenties heeft deze wetgeving voor (illegaal) in Nederland verblijvende jeugdige vreemdelingen, kunnen zij aanspraak maken op hulp?

3. Toeleiding naar jeugdhulp

De KNMG is van mening dat de toeleiding naar jeugdhulp binnen een gemeente voorzien moet worden van goede diagnostische kwaliteiten. Dit betekent dat de medische invalshoek vanaf het begin meegenomen wordt binnen het brede terrein van welzijn, opvoeden en opgroeien. Om dit te realiseren dient de jeugdarts daarin een centrale rol te hebben.
De jeugdarts stemt af met de huisarts en raadpleegt, indien nodig, op consultbasis een kinderarts, kinder- en jeugdpsychiater, arts verstandelijk gehandicapten, etc.

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

Toelichting
De KNMG steunt de gedachte achter het nieuwe wetsvoorstel om de jeugdhulp zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en te integreren. Toeleiding van een kind of jeugdige naar de juiste hulp dichtbij huis is daarvoor essentieel. Deze toeleiding is een complex proces, waarin de multidisciplinaire benadering, met ruime aandacht voor de medische invalshoek en somatiek, centraal moet staan. In het conceptwetsvoorstel staat echter niets vermeld over de deskundigheid die nodig is voor het uitvoeren van deze toeleiding en wordt ook de medische invalshoek ten onrechte niet belicht.

4. Gedwongen medische/psychiatrische hulp in het kader van gedwongen jeugdhulp

Door de verschillende regelingen over gedwongen behandeling in het conceptwetsvoorstel Jeugdwet en de Wet Bopz, is sprake van een verschillende rechtspositie voor jeugdigen die in de gesloten jeugdzorg zijn opgenomen en in de kinder- en jeugdpsychiatrie. Harmonisatie van de wetgeving zou dit verschil oplossen, waarbij het striktere BOPZ-regime het uitgangspunt moet zijn, omdat dit de minste inbreuk maakt op de basale grondrechten.

Toelichting
De Jeugdwet regelt dat gedwongen psychiatrische behandeling van een kind niet alleen op grond van de Wet Bopz mogelijk is, maar ook op grond van de Jeugdwet. In de Jeugdwet zijn de mogelijkheden voor gedwongen behandeling ruimer dan in de Wet Bopz: gedwongen behandeling in het kader van de Wet Bopz kan alleen voor zover aannemelijk is dat zonder die behandeling het gevaar dat de stoornis van de geestvermogens van betrokkene doet veroorzaken niet binnen een redelijke termijn kan worden weggenomen of, voor zover dit volstrekt noodzakelijk is om het gevaar dat de stoornis van de geestvermogensbetrokkene binnen de inrichting doet veroorzaken, af te wenden. Het behandelplan moet daarbij gericht zijn op psychische klachten of stoornissen. Op grond van de Jeugdwet kan een kind gedwongen opgenomen worden indien hij ernstige

opgroei- of opvoedingsproblemen heeft die zijn ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren en die een verblijf noodzakelijk maken. Het voor het kind opgestelde hulpverleningsplan (inclusief medische of psychiatrische behandeling) kan tegen de wil van het kind uitgevoerd worden om het met het verblijf beoogde doel te bereiken. Binnen het kader van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet is een gedwongen psychiatrische behandeling mogelijk bij een kind dat niet vanwege een psychiatrische stoornis gedwongen opgenomen is. De KNMG is van mening dat een psychiatrische behandeling in een dergelijke situatie met onvoldoende waarborgen omkleed is. Zo is onduidelijk hoe het jeugdhulpverleningsplan tot stand komt, wie bepaalt wanneer een jeugdige bij een voorwaardelijke machtiging alsnog moet worden opgenomen en wie de beslissing neemt om tot gedwongen behandeling over te gaan.

5. Dossier en geheimhouding

De KNMG is voorstander van een betere informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen binnen de jeugdhulp, maar wel binnen de geldende juridische kaders. Het beroepsgeheim (vgl. art. 88 Wet BIG)staat in de weg om een gezamenlijk dossier van wel en niet BIG-geregistreerde hulpverleners te gaan inrichten voor de jeugdhulp. In plaats daarvan zouden er afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop samenwerkingspartners relevante informatie uit een dossier kunnen verkrijgen. Daarbij dienen ook de mogelijkheden onderzocht te worden om in bepaalde omstandigheden met een persoonlijk dossier of webdossier te gaan werken dat door de ouders beheerd wordt.

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

Toelichting

Het wetsvoorstel lijkt uit te gaan van één dossier voor alle jeugdhulpverleners. Deze aanpak is begrijpelijk vanuit het oogpunt van integrale zorg, maar staat op gespannen voet met de Wgbo, waarin is bepaald dat geen inlichtingen over een patiënt of inzage in dossier wordt verstrekt aan anderen, tenzij deze anderen rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van de geneeskundige behandelingsovereenkomst en voor zover noodzakelijk. Volgens de toelichting bij de Wgbo gaat het hierbij om bijvoorbeeld doktersassistenten en in consultgevraagde collega-vakgenoten. Ook dan mag alleen bepaalde – 'noodzakelijke' – informatie worden gedeeld en in de regel niet het gehele dossier.1

De handreiking verantwoordelijkheidsverdeling bij samenwerking in de zorg van de KNMG beveelt aan dat relevante gegevens bij voorkeur in een geïntegreerd dossier worden aangetekend, dat door alle bij de samenwerking betrokken zorgverleners kan worden geraadpleegd en aangevuld. Met het begrip zorgverlener wordt in deze Handreiking gedoeld op individuele beroepsbeoefenaren, als geregeld in of op grond van de artikelen 3 en 34 Wet Big. De professionals uit de jeugdhulpverlening zijn lang niet allemaal BIG-geregistreerd, laat staan zorgverleners in de zin van de Handreiking.

De inzage in het dossier en gegevensuitwisseling worden onduidelijk en veel te ruim toegestaan. Betrokkenen hebben recht op informatie, zonder dat duidelijk omschreven is wie dat zijn. Daarnaast is de uitzonderingsgrond wie niet als

[1] RTG Amsterdam 3 april 2012, nr. 2011/087P, *GJ* 2012, 66, *TvGR* 2012, 33 (m.nt. M.C. Ploem & A.C. Hendriks), *LJN* YG1888.

'ander' moet worden gezien zo ruim geformuleerd dat daar een groot scala aan functionarissen onder kan vallen. Het gevolg is dat er in de praktijk nauwelijks meer sprake is van geheimhouding.

6. Toestemming, leeftijdsgrenzen, inzage, vertegenwoordiging

De KNMG acht het onwenselijk dat voor de jeugdhulpverlening de regelgeving rondom informatie, toestemming, leeftijdsgrenzen en vertegenwoordiging anders en over het algemeen ruimer wordt geformuleerd dan in de Wgbo. Bovendien is de verbreding dat zonder toestemming jeugdhulp verleend kan worden, louter om ernstig nadeel voor de ouder te voorkomen, een te grote inbreuk op de basale grondrechten van het kind (vgl. artikel 3 Verdrag inzake de rechten van het kind). Het kind zelf moet ook altijd baat hebben bij de behandeling. De totstandkoming van het jeugdhulpverleningsplan is hierdoor in de wet met onvoldoende waarborgen omkleed. De regelingen rondom toestemming, informatie, leeftijdsgrenzen en vertegenwoordiging dienen overeen te komen met de Wgbo, waarbij de belangen en rechten van het kind voorop dienen te staan.

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

Toelichting

a. Het geven van informatie wordt niet in de wet aan de orde gesteld, hetgeen betekent dat in de jeugdhulp geen informed consent gewaarborgd is. Dit terwijl volgens de Wgbo óók kinderen onder de 12 jaar (dus zij die volgens de wet niet om toestemming hoeven te worden gevraagd) door de hulpverlener moeten worden geïnformeerd.
b. De leeftijdscategorieën voor het geven van toestemming en voor inzage in en afschrift van het dossier lijken op die van de Wgbo, maar zijn niet voldoende duidelijk uitgewerkt. Er staat bijvoorbeeld niets vermeld over de leeftijdsgroep van 16 jaar en ouder.
c. n de praktijk richt de jeugdzorg zich ook op de bescherming van ongeboren kinderen, terwijl de wet zich hier niet over uitspreekt. Vanaf welke leeftijd is deze wet van toepassing?
d. Het feit dat in dit voorstel ook ernstig nadeel van anderen (namelijk de ouder) wordt aangemerkt als grond voor het verlenen van hulp zonder toestemming, is een onacceptabele verbreding ten opzicht van de Wgbo, omdat een kind zelf ook altijd baat moet hebben bij een behandeling.
e. De wettelijke vertegenwoordiging is in het conceptwetsvoorstel niet geheel conform de Wgbo en de Wet Bopz. Ouders en wettelijk vertegenwoordigers zijn niet altijd goed gepositioneerd. Het hulpverleningsplan behoeft bijvoorbeeld instemming van de jeugdige (art 4.2.2), zonder dat daar de verantwoordelijkheid van ouders/vertegenwoordigers wordt benoemd. Deze regelingen doen onvoldoende recht aan de belangen van de jeugdigen en de ouders.

7. Instellen meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (MHK)

Bij meldingen van huiselijk geweld en kindermishandeling moet er volgens de KNMG landelijk dezelfde kwaliteit gewaarborgd zijn, waarbij het opheffen van het AMK niet tot een verlies aan kwaliteit en inperking van het medisch beroepsgeheim mag leiden. Essentieel hiervoor is dat er terzake deskundige professionals moeten werken waaronder vertrouwensartsen inzake kindermishandeling en dat de adviesfunctie van het meldpunt prominent blijft bestaan. De naamgeving van het meldpunt zou dan ook beter gewijzigd kunnen

worden in 'Advies- en Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK)'.

Toelichting
Het conceptwetsvoorstel legt bij kindermishandeling en huiselijk geweld een grote nadruk op het melden. Het melden is echter geen doel op zich, maar een middel om te trachten door verder onderzoek passende hulpverlening in te zetten en de mishandeling te laten stoppen. Dit kan echter ook door professionals en mensen uit de sociale omgeving te adviseren over de handelingen die zij zelf nog kunnen verrichten. Het belangrijkste is dat de zorgen besproken worden en dat er vervolgstappen worden genomen. Door een vraag om een advies kan een melding voorkomen worden. Bovendien kunnen professionals op basis van een advies hun verantwoordelijkheid nemen en kan hulpverlening minder zwaar worden ingezet. Om de kwaliteit van een dergelijk advies- en meldpunt te waarborgen, moeten er terzake deskundige professionals werken waaronder vertrouwensartsen inzake kindermishandeling.

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

Er zijn thans de nodige verschillen tussen AMK en SHG. Voor AMK zijn er betere waarborgen voor wat betreft de kwaliteit en het beroepsgeheim van de medewerkers dan voor SHG. De vraag is hoe dit gaat bij het samengaan van beide organisaties. Er dient aandacht besteed te worden aan het waarborgen van een landelijk uniforme werkwijze. Verder is het de vraag hoe de meldcode (artikel 4.1.6.) zich tot andere codes verhoudt (o.a. KNMG meldcode en Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling). Ook is onduidelijk of bij geweld tussen volwassenen, waar geen kinderen bij betrokken zijn, de medische expertise is gewaarborgd.

8. Klachtrecht
De KNMG vindt de klachtenregeling nog onvoldoende helder geformuleerd, aangezien niet beschreven is wie klachtgerechtigd is. Omdat er over gedragingen jegens de klager geklaagd kan worden, is tevens onvoldoende duidelijk over welke en wiens gedragingen geklaagd kan worden. Samenloop van deze wet met de Wet klachtrecht cliënten zorgsector in instellingen is onwenselijk als deze wetten niet geharmoniseerd worden.

Toelichting
In de memorie van toelichting wordt gesproken over gedragingen jegens de jeugdige of de ouder. In de wettekst staat echter niet gedefinieerd wie de klager is, waardoor onduidelijk is wie een klacht mag indienen en over welke gedragingen (gedragingen jegens wie?) geklaagd kan worden. Kunnen bijvoorbeeld de ouders van een minderjarige klagen over de behandeling van laatstgenoemde, terwijl de minderjarige zelf daarover geen klachten heeft? De regeling lijkt erg op de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, maar wijkt op bepaalde punten af, zoals de termijn. Nu deze wetten op sommige punten van elkaar afwijken, heeft dat als consequentie dat er in de praktijk op sommige instellingen twee klachtenregelingen moeten gaan gelden, één voor hun volwassenen zorg en één voor de zorg aan minderjarigen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan instellingen met kinder- en volwassenpsychiatrie, instellingen voor verstandelijk gehandicaptenzorg en

maatschappen van psychologen die kinderen en volwassenen behandelen. Dat is een onwenselijke samenloop.

9. Toezicht en handhaving

De KNMG is van mening dat het toezicht op de medische zorg aan jeugdigen tot het takenpakket van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) moet blijven behoren. Inzage in de medische dossiers ten behoeve van toezicht moet voorbehouden blijven aan de IGZ op grond van de Kwaliteitswet.

Toelichting

In het conceptwetsvoorstel is het uitgangspunt dat het in eerste instantie aan gemeenten is om de jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering te organiseren.
De Inspectie voor de Gezondheidszorg wordt niet genoemd. Toezicht op de gezondheidszorg is echter een complexe taak, waarvoor het toetsingskader en de uitvoering niet lokaal verschillend vormgegeven mag worden. Daarnaast is het beroepsgeheim rondom de medische dossiers onvoldoende geregeld in dit wetsvoorstel. In de kwaliteitswet zorginstellingen is een wettelijke uitzonderingsgrond op het beroepsgeheim vastgelegd, waarin is geregeld dat ambtenaren van de IGZ, die zelf een (afgeleid) beroepsgeheim hebben, bevoegd zijn tot inzage van patiëntendossiers, voor zover dat noodzakelijk is voor de vervulling van hun taak (art 7 lid 3 Kwaliteitswet zorginstellingen). Het is zeer onwenselijk om deze bevoegdheid nu uit te breiden naar gemeentelijke inspecties, zonder dat daarvoor een voldoende uniform toetsingskader geborgd is.

UTRECHT
16 oktober 2012

REFERENTIE
MHo/ 12-13823

Mede namens de Koepel Artsen Maatschappij en Gezondheid (KAMG), Artsen Jeugdgezondheidszorg Nederland (AJN), Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie (NVvP), Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV), Nederlands Huisarts Genootschap (NHG), Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde (NVK), Vereniging Vertrouwensartsen Kindermishandeling (VVAK) en Nederlandse Vereniging van Artsen voor Verstandelijk Gehandicapten (NVAVG),

Met vriendelijke groet,

dr. L. Wigersma, arts
directeur beleid en advies

Bijlage: Position paper KNMG-standpunt en visie-ontwikkeling Jeugzorg dd 14 juni 2012

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. secretariaat programma Stelselwijziging Jeugd
Kamer A307
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

referentie 00000466
contact
betreft Reactie concept wetsvoorstel Jeugdwet

Utrecht, 16 oktober 2012

Geachte mevrouw Veldhuijzen van Zanten-Hyllner,

Geachte heer Teeven,

GGZ Nederland, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra en Jeugdzorg Nederland hebben met belangstelling kennis genomen van het concept wetsvoorstel Jeugdwet, zoals u dat ter consultatie aan alle betrokkenen heeft verzonden. Met deze gezamenlijke reactie richten we ons op de specialistische jeugdzorg, dat is wat ons als branches verbindt. Naast deze gezamenlijke reactie reageren de branches ook afzonderlijk.

De branches onderschrijven het doel dat kinderen en jongeren die dat nodig hebben integrale, specialistische en kwalitatief hoogstaande jeugdhulp op maat krijgen. Continuïteit in de hulpverlening aan deze gezinnen is van groot belang. Het stelsel moet zo ingericht zijn dat de hulpverlening plaatsvindt vanuit een integrale benadering.
Het versterken van de regie van gemeenten en de ontschotting van geldstromen biedt mogelijkheden voor effectieve hulp aan gezinnen. Hiermee kan de zorg rond gezinnen met meervoudige, complexe problemen verbeterd worden.

Behoud van kwaliteit
In de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering en professionalisering van de gespecialiseerde zorg voor jeugd. Het is van belang dat deze investeringen en resultaten geborgd worden. We dringen aan op een landelijk kwaliteitskader, met landelijk toezicht, dat voor alle vormen van gespecialiseerde jeugdhulp gebruikt zal worden. Het lijkt ons ongewenst als kinderen, jongeren en hun gezinnen gedurende het behandeltraject te maken krijgen met wisselende kwaliteitseisen per sector, regio of gemeente.

Transformatie
Branches willen graag samen met gemeenten en ketenpartners tot een transformatie komen, die meer nadruk legt op vroeg signalering, vroeg interventie en (vroeg)diagnostiek. De gezamenlijke branches vinden het van groot belang dat snelle diagnostiek, consultatie en advisering vanuit de specialistische zorg vroeg in het proces ingezet kan worden in de toegang of triage op gemeentelijk niveau. Hierdoor wordt snel duidelijk welke zorg noodzakelijk is. Tevens kan in de toegang of triage op gemeentelijk niveau vastgesteld worden welk potentieel tot verbetering of groei een gezin heeft, in hoeverre eigen kracht ingezet kan worden, of waar toch extra (specialistische) zorg voor het gezin erbij gehaald moet worden.

Het is in lijn met de gemeentelijke verantwoordelijkheid dat de gemeenten via hun beleidsplannen zelf kunnen bepalen welke jeugdhulp vrij toegankelijk is en welke vormen daarvan worden aangemerkt als individuele voorzieningen. Dit roept echter de vraag op of deze beleidsvrijheid niet leidt tot grote regionale verschillen met daarmee rechtsongelijkheid voor de jeugdigen en hun ouders, bij wie de beslissing t.a.v. een gewenste voorziening uiteindelijk door de rechter zal moeten worden beslist. Dit lijkt een onwenselijke situatie.

Branches missen in het concept wetsvoorstel de aansluiting met het onderwijs. Het werken conform één kind één plan vereist een integrale benadering vanuit onderwijs en zorg voor een gecoördineerde behandeling en begeleiding van het kind, de jongere en het gezin.

Harmonisatie wettelijk kader gedwongen behandeling
De branches nemen gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor integrale zorg voor jeugdigen met complexe problematiek. De branches betreuren het zeer dat in het huidige concept wetsvoorstel niet gekozen wordt voor harmonisatie van het wettelijk kader van gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedproblemen, de verplichte jeugd GGZ en jeugd-LVB. Ofwel: een jeugdige kan op basis van verschillende juridische maatregelen en titels in een instelling terecht komen en dus te maken krijgen met verschillende regimes op het gebied van medicatie, beperkende maatregelen en behandeling. Hierdoor wordt de totstandkoming van integrale zorgtrajecten voor deze belangrijke doelgroep belemmerd.

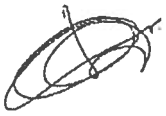
Schaalgrootte, frictiekosten en werkgelegenheid
We onderschrijven het belang van zorg dicht bij het kind en gezin. Dit laat onverlet dat specialistische zorg op bovenlokaal dan wel landelijk niveau moet worden georganiseerd om specifieke deskundigheid te garanderen. De branches zijn er niet gerust op dat tussen gemeenten tijdig en op voldoende schaalniveau samenwerking tot stand komt. Wij denken daarbij aan een schaalniveau tussen een half miljoen en één miljoen inwoners.

De transitie gaat gepaard met grote veranderingen in instellingen en daarbij komende frictiekosten op het gebied van personeel, kapitaalslasten, administratieve organisatie en informatiebeheer. Voorafgaand aan de transitie vragen wij u om een oplossing voor de dekking van deze kosten. Tot slot vragen wij uw aandacht voor de medewerkers in de gespecialiseerde jeugdzorg. Hun ervaring en deskundigheid vormen de basis voor de gespecialiseerde zorg zoals die in de afgelopen jaren is opgebouwd. Naast onzekerheid over het behoud van werkgelegenheid bestaat er in deze periode van transitie grote onduidelijkheid over de continuïteit van zorg. Wij dringen er daarom bij u op aan om met ons te bevorderen dat de transitie zo veel als mogelijk verloopt langs de lijn van mens volgt werk.

Met vriendelijke groet,

Ir. P. M. van Rooij
Directeur GGZ Nederland

J. Schirmbeck
Directeur VGN



Drs. H.A.P. Verstegen
Directeur VOBC LVG

Drs. W. A. Roobol
Directeur Jeugdzorg Nederland

Utrecht, 17 oktober 2012

Betreft: reactie consultatie concept Jeugdwet

Geachte

Met deze brief en de daarbij behorende bijlagen reageren het Landelijk Cliëntenforum Jeugdzorg (LCFJ), JIJ Utrecht,St. Jeugdzorgvragers Limburg, SJN, de provinciale Zorgbelangorganisaties, verenigd in Zorgbelang Nederland, en JSO op de concept-Jeugdwet.
Voor onze reactie hebben wij ook onze achterban van jongeren en ouders gevraagd om hun wensen kenbaar te maken voor de transitie. Deze bijdragen zijn verwerkt in deze reactie en in de bijgevoegde bijlagen.

Voor cliëntenorganisaties staan volgende thema's centraal in de reactie:

- inzetten van eigen kracht en het hebben van de eigen regie van de jongere, de ouders en zijn directe omgeving;
- centraal stellen van de cliënt zowel in de ondersteuning, hulpverlening als in (mede)zeggenschap;
- de eigen bijdrage;
- kwaliteit van de geboden hulp en ondersteuning;
- (mede)zeggenschap.

De concept-Jeugdwet moet de transitie naar de gemeenten mogelijk maken. Naar onze mening moet de wet faciliterend zijn voor een transformatie: een cultuurwijziging binnen de jeugdzorg. Die werkelijke transformatie is wat cliënten willen. De eigen kracht en de centrale plaats van de cliënt moeten in wetgeving en kwaliteitseisen geborgd worden. Naast korte aandacht voor de transitie staan wij hieronder uitgebreid stil bij de belangrijke aspecten van de transformatie. In algemene zin merken we op dat wij in de conceptwet een discrepantie ervaren tussen de uitgangspunten, de visie, die in de MvT uitgebreid wordt beschreven en de toon van de wet zelf.

Tijdens de verbouwing....
Tijdens het gehele transitieproces moeten er geen jongeren en gezinnen tekort gedaan worden. Het is zeer wenselijk dat cliënten met grote regelmaat worden geïnformeerd over de veranderingen. Wanneer zij recht op zorg hebben zal dit ook door de instelling aan de gemeenten doorgegeven moeten worden. Het is essentieel dat in het proces van transitie de continuïteit van zorg wordt gewaarborgd. Signalering van leemtes op dit punt is belangrijk. Cliëntenorganisaties zullen daarin graag een rol spelen.

Opvoedklimaat
De visie die de basis is voor deze conceptwet is erop gericht dat ieder kind gezond en veilig kan opgroeien. De ouders zijn daarbij de eerst verantwoordelijken. In deze visie wordt genoemd dat de overheid in beeld komt wanneer die veilige ontwikkeling niet vanzelf gaat.

Als cliëntenorganisaties delen wij het uitgangspunt dat de ouders de eerstverantwoordelijken zijn, maar opvoeden is niet een vanzelfsprekendheid die voor iedereen geldt. Omstandigheden, leefsituaties zijn in de huidige samenleving complex. Om ouders deze verantwoordelijkheid goed te kunnen laten uitvoeren heeft de lokale overheid de verantwoording en de plicht om de lokale samenleving zodanig in te richten dat er een gezond opvoedingsklimaat is die jongeren en ouders ondersteunt en waar zij op een eenvoudige wijze gebruik van kunnen maken. Kenmerken van zo'n opvoedingsklimaat zijn: uitnodigend, laagdrempelig, niet stigmatiseren en aansluitend bij de mogelijkheden van jongeren, ouders en hun directe sociale omgeving. Bij de inrichting en de uitvoering van zo'n opvoedklimaat moeten de gebruikers/cliënten (ouders en jongeren) van de diverse doelgroepen uitdrukkelijk betrokken worden. Aan dit opvoedklimaat zal uitdrukkelijk aandacht besteed moeten worden.
De wet beoogt het fundament hiervoor te leggen. Vooral de Memorie van toelichting geeft deze achtergronden duidelijk weer. Wij menen wel dat dit betekent dat bestaande vormen van ondersteuning en hulp samen met cliënten moeten worden doorgelicht en verbeterd, en dat wij nieuwe vormen moeten bedenken en uitvoeren.
Op deze wijze kan er de gewenste verschuiving van zwaardere hulp naar preventieve voorzieningen werkelijkheid worden.

Zorgplicht
Zorgplicht betekent dat de gemeente er zorg voor dient te dragen dat de jongere en/of zijn ouders de hulp krijgt die hij nodig heeft!
Wij delen het uitgangspunt dat ouders en jongeren die hulp moeten krijgen die zij willen en nodig hebben. Die hun ondersteunt en maakt dat zij maximaal invloed hebben op hun eigen leven en daar daadwerkelijk de regie over voeren.
Wanneer verdere hulp nodig is: licht, tijdelijk, intensief, chronisch, specifiek en uitgebreide diagnostiek, dan moet deze gemakkelijk toegankelijk zijn en snel ingezet kunnen worden. Dit hulpaanbod moet op maat zijn en gebruik maken van de eigen mogelijkheden van de jongere, het gezin en de directe omgeving. De jongere en de ouder zijn "opdrachtgever" én het vertrekpunt voor de hulp. Zij coördineren hun eigen proces. Wanneer zij tijdelijk niet de eigen kracht en hun mogelijkheden kunnen inzetten worden zij zodanig ondersteund dat zij zo snel mogelijk zelf weer kunnen doen. Bij gedwongen hulpverlening worden jongeren en ouders aangesproken op hun eigen mogelijkheden en op hun besef van verantwoordelijk zijn.
Sommige specifieke vormen van hulpverlening en diagnostiek zullen (boven)regionaal ingekocht moeten worden, zodat deze beschikbaar is. Deze hulp moet zodanig zijn ingericht dat deze gemakkelijk toegankelijk is. Gestreefd moet worden naar een sluitend aanbod wanneer verschillende vormen van hulpverlening achtereenvolgens ingezet moet worden. Dit geldt zowel in tijd als in vorm.
Jongeren en ouders moeten over informatie van de beschikbare hulp kunnen beschikken. Eén centraal punt voor informatie van hulpaanbod, en de toewijzing naar jeugdhulp, is zeer gewenst. Dit bevordert de toegankelijkheid en de overzichtelijkheid die noodzakelijk is om de eigen regie bij de cliënt te behouden. Wanneer er ook een rol voor de huisarts is, zal deze op eenzelfde wijze moeten handelen!

In de visie staat dat de cliënt centraal staat en dat er gebruik wordt gemaakt van zijn eigen kracht. In de wettelijke bepalingen en de daaruit voortkomende landelijke kwaliteitseisen zal deze benadering meer dan nu het geval geborgd moeten worden, willen jongere en cliënten er van verzekerd zijn dat hier ook daadwerkelijk naar gehandeld worden.

Vrijwillig en gedwongen
In de wet is een onderscheid gemaakt tussen vrijwillig en gedwongen kader. De volledige verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp, gedwongen en vrijwillig, gaat naar de gemeenten.
Voor de gedwongen justitiële jeugdhulp is veel in deze concept-Jeugdwet vastgelegd. Voor de overige jeugdhulp wordt dit overgelaten aan het inzicht, de attitude en vindingrijkheid van de individuele gemeenten, al dan niet in samenwerkingsverbanden. Het gevaar van rechtsongelijkheid ligt daarbij op de loer, doordat de kwaliteit van de inrichting van deze jeugdhulp, dus het invullen van de zorgplicht, per gemeente kunnen gaan verschillen. Hierdoor kan het centraal stellen van de cliënt en het versterken van zijn positie, zwaar onder druk komen te staan. Wij begrijpen dat effectiviteit van beleid en maatwerk aangepast aan lokale omstandigheden een zekere beleidsvrijheid voor gemeenten met zich meebrengen. Deze hoeft niet in tegenspraak te zijn met het stellen van minimale eisen.

Wij zijn dan ook voorstander van het opnemen van dergelijke minimumeisen in de wet. Deze worden dan een duidelijke, algemeen geldende basis voor de verleningsbeslissingen in de gemeentes en de daarop mogelijke bezwaar- en beroepsprocedure.

Leeftijdsgrens 18 jaar
Hulpbehoefte en de noodzaak van continuïteit van gewenste hulp zijn niet gebonden aan een leeftijdsgrens die in de wet is vastgelegd. Maar heeft te maken met de persoonlijke ontwikkeling van de jongere. De leeftijdsgrens van 18 jaar mag geen belemmering zijn voor de gewenste en noodzakelijke hulp en de opgenomen uitbreiding van jeugdhulp tot 23 jaar zou ruim moeten worden toegepast wanneer dat nodig is. Bij de inrichting van de jeugdhulp zal hier expliciet aandacht voor dienen te zijn, waaraan ook een integrale benadering binnen het toekomstige brede gemeentelijk sociaal beleid eveneens kan bijdragen.

Eigen bijdrage
Degenen die in de toekomst in aanmerking komen voor de eigen bijdrage zijn vaak al minder draagkrachtig. Armoede en jeugdhulp zijn indicatoren die regelmatig hand in hand gaan. Daarbij treedt ook vaak een stapeling op van eigen bijdrageregelingen uit verschillende wetten.
De wet geeft aan dat het scheppen van een goed opvoedklimaat voor het opgroeien van jeugdigen een verantwoordelijkheid van de samenleving is en kan slechts in beperkte mate verhaald worden op de cliënten zelf. Vandaar dat wij menen dat uiterst terughoudend zou moeten worden omgegaan met het heffen van een dergelijke bijdrage en dat deze naar draagkracht zou moeten worden vastgesteld.
De eigen bijdrage moet landelijk geregeld worden. Dit voorkomt rechtsongelijkheid en meer gemak bij het innen daarvan.

Effectieve, laagdrempelige klachten- en geschillenbehandeling
Als cliëntenorganisaties zijn wij van mening dat een ieder die gebruik maakt van zorg toegang moet hebben tot een effectieve, laagdrempelige klachten- en geschillenbehandeling.
Cliënten van vormen van jeugdhulp willen hun klachten bij voorkeur informeel oplossen. Hierbij speelt de vertrouwenspersoon een cruciale rol. Juist op dit punt schiet het wetsvoorstel echter tekort. Alle cliënten in de jeugdzorg moeten een beroep kunnen doen op een onafhankelijke vertrouwenspersoon. De wet regelt dit, maar creëert twee systemen, voor het gedwongen kader en het vrijwillige kader. Cliënten verkeren in de regel in een langdurige afhankelijkheidspositie, die het moeilijk maakt om via het formele klachtrecht voor hun belangen op te komen. Met de hulp van een vertrouwenspersoon kunnen zij dat wel, vaak op een informele manier. Daarom dient het wetsvoorstel gewijzigd te worden en dient het systeem meer eenduidig te worden. De functie en de financiering van de onafhankelijke vertrouwenspersoon moet landelijk goed geregeld zijn. Wij onderstrepen in deze de uitgebreide reactie van het AKJ,.
De formele procedure bij de klachtencommissie is het laatste redmiddel. Als een klacht informeel niet opgelost kan worden, dan willen cliënten een beroep kunnen doen op een gezaghebbende instantie, die de klacht onderzoekt en maatregelen kan nemen als de klacht terecht is ingediend. Daartoe is een goed ingerichte klachtencommissie noodzakelijk. Een vertegenwoordiger vanuit het cliëntenperspectief moet deel uit maken van de klachtencommissie.
Voor cliënten moet heldere, onafhankelijke en makkelijk toegankelijke informatie beschikbaar zijn over rechten en plichten. Op die manier kunnen zij actief de regie behouden.

Zeggenschap
De collectieve belangenbehartiging binnen gemeenten en de medezeggenschap van cliënten rond het beleid van jeugdhulpaanbieders –en verleners moeten zodanig zijn ingericht dat cliënten daadwerkelijk zeggenschap hebben over de hulp die zij krijgen. Dit zou kunnen in de vorm van de traditionele cliëntenraad maar ook vernieuwde vormen van medezeggenschap moeten ingezet worden.
In het transitieproces naar de gemeenten streven wij een wezenlijke verandering (transformatie) na. Bij het centraal stellen van de cliënt en het versterken van zijn positie kan het niet anders zijn dat jongeren en ouders actief betrokken worden bij het doorlichten van het huidig zorgaanbod, het inventariseren van de gewenste vormen van hulp die meer passend zijn bij hun vragen en wensen in hun directe omgeving. Binnen de gemeenten zal op passende wijze een vorm moeten worden gegeven aan cliëntenparticipatie op alle niveaus van ontwerpen, uitvoeren en monitoren. Zo kunnen jongeren, ouders en direct betrokkenen hun stem werkelijk laten horen. De nu in de wet opgenomen bepalingen over betrokkenheid van burgers bij vormgeving van het gemeentelijk beleid zijn overgenomen uit de Wmo. Juist bij de Wmo is gebleken dat door gemeenten bij de invulling daarvan

wordt gegrepen naar vaste, institutionele organisatievormen zoals een Wmo-raad. Een dergelijke "klassieke" vorm achten wij vaak niet effectief bij raadpleging van jeugd en hun ouders.

Ook de huidige vormen van medezeggenschap en participatie -met zijn formele samenstelling, werkwijze en procedures - passen lang niet altijd bij jongeren en bij ouders. Het stelt hun lang niet altijd in staat effectief op te komen voor hun eigen mening en eigen rechten en daarmee bij te dragen aan goede hulpverlening. In plaats van dat het hun faciliteert, werpen dergelijke vormen van participatie soms juist drempels op.

Wij pleiten voor een formulering in de wet die zeggenschap voorschrijft in vormen die passen bij de doelgroep. Instellingen voor jeugdhulp moeten vormen van medezeggenschap aanbieden en zodanig faciliteren dat er sprake is van effectieve, aantoonbare zeggenschap. En ook hier geldt dat de zeggenschap voor allen geregeld behoort te zijn. Waarom zou een jongere in de ene instelling voor jeugdhulp wel invloed hebben op de zorg en in de andere niet? Van vrijwillig tot gedwongen, van licht tot intensief, van breed tot specifiek. De wet maakt hier een uitzondering voor instellingen die jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen uitvoeren (cf. art 4.2.7.) Juist daar is een zeer grote behoefte aan vertegenwoordiging van cliëntenbelangen.
De praktijk wijst uit dat de kern van cliëntinvloed valt of staat met de houding van de bestuurders en medewerkers en het hebben van een gedeelde visie (cliënten en instelling) op participatiebeleid en de uitvoering daarvan. Het opnemen van een verantwoording over een "actieve participatie" bij de kwaliteitseisen, een plan van aanpak in de jaarplannen en verantwoording in het jaardocument is daarom gewenst.

Professionalisering
De transitie – transformatie wordt pas echt een succes wanneer er een duidelijke inbreng van jongeren en ouders is op opleidingen, deskundigheid bevorderende activiteiten, congressen etc. Het betrekken van jongeren en ouders bij de verschillende activiteiten van de professionalisering ban jeugdhulp zal uitdrukkelijk bepaald moeten worden.

Als bijlage treft u nog een korte opsomming van kritisch noten van meer juridische aard. Daarnaast voegen wij een reactie toe van een betrokken ouder die haar reactie aan ons toestuurde. Ten slotte sturen wij u (wegens de beperkingen van de website van de consultatie) deze reactie ook per post toe, waarbij wij een aantal folders toevoegen die door onze organisaties zijn gemaakt en waarin weergegeven is welke wensen geraadpleegde cliënten hebben in het nieuwe stelsel van jeugdhulp.

Namens de gezamenlijk reagerende cliëntenorganisaties,

Marianne van de Laar
directeur LCFJ

(Bijlagen per post):

- stripboek jeugd: "Uitspraken over inspraak – van jeugdzorg naar jeugdhulp"
- Jongeren Zorg&Leven: "Waar gaan jongeren cliënten voor"
- LCFJ cliëntenwensen: "De 10 wensen van cliënten over de transitie van de jeugdzorg"

Bijlage 1 bij reactie cliëntenorganisaties

a. Het bepalen en inzetten van jeugdhulp moet volgens de MvT (p. 27) gebeuren door zorgvuldig in gesprek te gaan met jeugdigen, ouders en het sociale netwerk, de juiste deskundigen er bij te betrekken en de desbetreffende instellingen bij de gemeente optimaal te stimuleren. Zo kan een passend aanbod wordt ontworpen. Wat is zorgvuldig, juiste deskundigen en passend aanbod? Hoe gaan gemeenten waarborgen dat de 2e lijnszorg teruggedrongen gaat worden?
b. De wet is verwarrend voor wat betreft de geldigheid van artikelen voor diverse instellingen. Er wordt m.a.w. veel onderscheid gemaakt voor wie welk artikel geldt of niet.
c. De rol van de Raad, de huisarts en de gecertificeerde instelling worden niet duidelijk onderscheiden bij toeleiding naar gedwongen jeugdhulp;
d. Rol en gebruik naam CJG's wordt dermate vrij gelaten dat er enorme verschillen aan het ontstaan zijn tussen gemeenten. Dat is niet bevorderlijk voor de transparantie voor de cliënt en dus bijvoorbeeld voor de mogelijkheid om op basis van vergelijkbare informatie te kunnen kiezen voor jeugdhulp;
e. De wet sluit niet aan op de nieuwe wet kinderbeschermingsmaatregelen, waar bijvoorbeeld het inzetten van familienetwerkberaden of EKC wel een wettelijke basis zal gaan krijgen;
f. De invoering van de nieuwe wetgeving moet parallel lopen aan de invoering van de Jeugdwet. De invoering van de herziening is uitgesteld. De nieuwe Jeugdwet refereert wel aan nieuw in te voeren wetsartikelen BW.
g. Het schema van **artikel 8.2.8** is niet volledig. Het is noodzakelijk uitsplitsen gecertificeerde instelling noodzakelijk in verband met het verschil in de verplichtingen t.a.v. medezeggenschap en kwaliteit
o. In **artikel 4.2.15** staat dat de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling voor gesloten jeugdhulp in overeenstemming met de cliëntenraad of cliëntenraden een uit drie leden bestaande commissie van vertrouwenslieden instellen. De vertrouwenscommissie heeft tot taak te bemiddelen en zo nodig een bindende uitspraak te doen op verzoek van de cliëntenraad. Hoe verhoudt de vertrouwenscommissie zich tot de vertrouwenspersonen?
p. **artikel 1.1 lid 2:** Er wordt hier een uitzondering gemaakt voor pleegouders. Tot nog toe was de vertrouwenspersoon werkzaam voor alle verzorgers. Het is echter niet duidelijk of ook pleegouders een beroep kunnen doen op de vertrouwenspersoon (zoals nu in een wetsvoorstel 'verbetering positie pleegouders'[1] vastgesteld). In de tekst van art 4.2.5 Jeugdwet staan alleen jeugdigen en hun ouders genoemd. Belangrijk is dan **de basis waarop de vertrouwenspersoon in het wetsvoorstel 'verbetering positie pleegouders' voor pleegouders ingeschakeld kan worden** en de vraag of die basis in de nieuwe situatie ook geldig is. Definiëring van het begrip cliënt is dan mede noodzakelijk.
q. Aan vergaderingen/overleggen van de Zorg Advies Teams moeten standaard de ouders deelnemen. Uitgangspunt zou moeten zijn: niet "praten over" maar "praten met" de ouder.
r. In artikel 11.4 wordt aangegeven dat jeugdhulpverleners niet onder de (thans controversieel verklaarde) Wet Cliëntenrechten zorg zullen vallen. In de MvT wordt aangegeven dat de inhoud van de WcZ wel volledig verwerkt is in de Jeugdwet en dus dat de jeugdhulp die wordt verleend wordt op grond van de Jeugdwet niet ook nog valt onder de WCZ. (p.84 Memorie van Toelichting). Het recht op keuze-informatie is voor een cliënt echter niet helder opgenomen in de Jeugdwet. Er moet informatie beschikbaar zijn om te kunnen kiezen uit de beschikbare zorgaanbieders. De voorwaarde dat kwaliteitsplannen zo opgesteld moeten worden dat de cliënt een vergelijking kan maken doet geen recht aan het gedachtegoed (vanuit bijvoorbeeld de Wmo) dat de cliënt zelf

[1] Het wetsvoorstel 'verbetering positie pleegouders' is op 14 juni 2011 aangenomen door de Tweede Kamer. De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is nog niet afgerond. Het doel van het wetsvoorstel is om de (rechts)positie van pleegouders te versterken. Zo wordt de positie van pleegouderraden in de wet verankerd. Verder wordt voorgesteld dat hulpverleningsplannen voortaan worden vastgesteld na overleg met pleegouders. Daarnaast wordt de informatievoorziening aan pleegouders wettelijk vastgelegd en krijgen pleegouders het recht om een vertrouwenspersoon in te schakelen. Het wetsvoorstel omvat ook een aantal financiële veranderingen ...

moet kunnen kiezen op grond van overzichtelijke informatie. Cliënten gaan geen kwaliteitsplannen vergelijken.

s. In de Memorie van Toelichting wordt op diverse plaatsen al ingespeeld op wetgeving die herzien gaat worden, zoals herziening wetgeving kinderbeschermingsmaatregelen. Dit suggereert dat de invoering gelijk op gaat lopen met de behandeling van deze wet. Gezamenlijke behandeling in de Kamers is dan een vereiste.

Opmerkingen ten aanzien van de tekst van de Memorie van Toelichting

a. p.33 onder c: art 4.1.9 bestaat niet, wel 4.1.8
b. p.47 onder 10.4.2 , 4e zin: verschillende UITvragen?
c. 78, een na laatste alinea; ingevolge 4.2.5. IPV HOOFDSTUK 5 (gaat over VP)
d. 87, verkeerde nummering artikelen: 4.1.7 moet zijn 4.1.6, idem 4.1.7 en 4.1.8
e. p.93 art. 6.1.1 4e regel boven de 2e alinea: minderjarig moet zijn MEERDERJARIG
f. p.95 moet art 1: 265b 4e lid BW niet zijn art. 1: 261 4e lid BW?
g. 115 art. 7.4.5 1e alinea laatste regel: betrekkING moeten hebben en 3e alinea, 5e regel: UITvragen?
h. p.123 art 9.4 3e regel in hoofdstuk 5 paragraaf 1?? Waarvan? Indien dat over kwaliteitseisen inzake pleegzorg gaat dan is dat niet duidelijk verwoord in de toelichting.

Bijlage 2 Inbreng internetconsultatie concept wetsvoorstel jeugdwet oktober 2012

Mijn reactie mag u lezen als de reactie van een betrokken ouder. In het verleden ben ik actief geweest bij stichting Misplaatst en het Oudernetwerk jeugdzorg Gelderland. Namens Zorgbelang Gelderland heb ik deelgenomen aan de klankbordgroep voor het op te richten CJG in Arnhem. Vanuit deze achtergrond schrijf ik mijn reactie.

Algemeen
De overgang van de Jeugdzorg van de provincie naar de gemeente lijkt goede kansen te bieden om integrale hulp te geven aan gezinnen met een probleem. De provincies hebben overigens afgelopen jaren enorm veel werk verricht. Kritiek op het functioneren van de bureaus jeugdzorg heeft dan ook niets te maken met de provincies, maar vooral met de mechanismen in de wet jeugdzorg en de uitvoering ervan. Het is de vraag of die mechanismen nu worden weggenomen.
Een tweede algemene opmerking: de wet lijkt haastig te zijn ontwikkeld en bevat daardoor onduidelijkheden.

Van recht op zorg voor kinderen naar zorgplicht van de gemeente
Hoewel de memorie van toelichting spreekt over een primair vraaggestuurde setting wordt in de jeugdwet niet duidelijk op welke wijze ouders en kinderen hun vraag sturend voor de hulpverlening en de budgetten kunnen laten zijn. De sturingsprincipes liggen allereerst bij de gemeente en de afspraken die zij maken met (gecertificeerde) instellingen. Controle op de keuzes van de gemeenten is secundair en algemeen geregeld (via de gemeenteraad, via inspraak van burgers bij het plan en via kwaliteitsmonitoring). Voor individuele burgers wordt het de grote vraag: vindt de gemeente het goed? De globale en secundaire monitoring en kwaliteitstoetsing kan onverlet laten dat individuele kinderen en ouders (incidenten) geen goede hulp krijgen.
Zeer konkreet wordt dit nu al in de uitwerking van de PGB's (memorie van toelichting blz. 51): niet de ouders en kinderen kunnen aangeven hoe zij het beste de hulp willen organiseren, maar de gemeente beslist of hulp in natura dan wel in de vorm van een PGB komt. De noodzaak om een intrinsieke beperking van de budgetten in te bouwen is evident.

Jeugdzorg+AWBZ+ZvW
Het is wenselijk dat somatische en psychiatrische zorg voor ouders vrij toegankelijk blijft via de huisarts. Het is niet wenselijk dat deze vorm van zorg onderhevig wordt aan gemeentelijke voorkeuren, noch dat er enige vermenging komt van jeugdzorgdossiers met medische dossiers. Bovendien bestaat het gevaar dat vanuit de jeugdzorg-insteek problemen worden toegevoegd, zodat een eventueel hulptraject zwaarder wordt en langer duurt voordat het ingezet kan worden.

Preventie+vrijwillige+gedwongen hulpverlening
De ontwikkeling van bureaus jeugdzorg heeft laten zien dat het combineren van vrijwillige hulp en gedwongen hulp onder één dak een toename van de zwaardere hulp oplevert en angst onder ouders om met lichtere hulpvragen aan te kloppen. Een herhaling van deze ontwikkeling is nu al zichtbaar bij de CJG's: vrijwel niemand klopt daar aan met opvoedingsvragen uit angst voor zwaarder ingrijpen (zie o.a. NRC 29-09-2012). Om laagdrempelig te zijn zal er opnieuw een duidelijke scheiding moeten komen tussen vrijwillige en gedwongen hulpverlening. Ouders willen dat hun hulpvraag in het vrijwillige kader niet zomaar omgezet wordt naar een problematiek in het gedwongen kader.
Dat vraagt een aparte financiering van de gedwongen hulp, financiering door de landelijke overheid. Gedwongen hulpverlening grijpt in in de rechtspositie van burgers en mag dus niet afhankelijk zijn van gemeentelijk beleid.

Extra drempel
Desgewenst zou een gemeente bij elke overgang van vrijwillige naar gedwongen hulpverlening een deel van het gemeentelijk budget af moeten staan aan de landelijke overheid. Op deze wijze wordt het niet aantrekkelijk om over te gaan tot gedwongen hulpverlening, maar zal men dat alleen doen als het echt nodig is. De effecten van gedwongen hulpverlening zijn niet ronduit positief. In een onderzoek van dhr. Slot wordt gesteld dat 1/3 van de kinderen er beter uit komt, voor 1/3 maakt het niets uit en 1/3 is zelfs slechter af. Degene voor wie gedwongen hulpverlening positief uitpakt zijn de kinderen die in evident slechte omstandigheden opgroeien. In die situaties zal een gemeente het overdragen van het budget voor lief nemen.

Gesloten jeugdzorg
In de wet op de gesloten jeugdzorg is uitdrukkelijk de mogelijkheid opgenomen dat ouders zónder OTS bij de rechter kunnen vragen om een machtiging gesloten jeugdzorg. In het concept jeugdwet wordt een OTS weer als voorwaarde gesteld. Dat verzwaart de hulpverlening (en de kosten) onnodig en zet ouders buiten spel, waar dat niet nodig is. De ervaring van ouders die zonder machtiging een gesloten plaatsing hebben georganiseerd voor hun kind zijn positief: ouders worden direkt betrokken bij de hulpverlening, ze kunnen echt meepraten en houden voor ogen wat het beste is voor hun kind. Een rechter moet altijd nog een machtiging afgeven, dus er is altijd nog een zware toetsing.

Gedwongen medicatie
Binnen de gesloten jeugdzorg zou een kind aan alles moeten meewerken, ook aan gedwongen medicatie. Daarmee gaat deze wet veel verder dan de BOPZ. Ook na een OTS geldt de WGBO, waardoor ouders (en niet de gezinsvoogd) toestemming moeten geven voor medicatie, en het kind vanaf 12 jaar mee mag praten of vanaf 16 jaar zelf mag beslissen. Wanneer ouders dat niet willen kunnen ze een aanwijzing krijgen van de gezinsvoogd en als het verschil van mening blijft bestaan kan de rechter hierover beslissen. Deze werkwijze voorkomt dat er geen toezicht is op het toedienen van medicatie na een OTS en binnen een jeugdzorginstelling. Het beschermt het kind tegen willekeur. De WGBO geldt, onverminderd, ook na een OTS.

Geweld binnen jeugdzorg
Nu de commissie Samson aan het licht gebracht heeft dat kinderen binnen jeugdzorginstellingen en pleeggezinnen niet altijd veilig zijn en soms te maken krijgen met lichamelijke en seksuele mishandeling wordt het dringend, dat ouders en kinderen, ook na een OTS, vrije toegang krijgen tot de raad voor de kinderbescherming, wanneer zij vermoeden of ervaren dat het kind mishandeld wordt. Een dergelijke suggestie is eerder al gedaan in het rapport 'Kinderen eerst'. De raad zou, op gelijke wijze als zij dat doet bij ouders, zelf een onderzoek moeten instellen en op basis van dat onderzoek advies aan de rechter moeten kunnen uitbrengen om het kind in een veilige situatie te brengen. Binnen de nieuwe jeugdwet zou een dergelijke toegang gewaarborgd moeten worden.

In alle voorlopigheid,

Wilma Vogels
Schaapsdrift 153
6902 AD Zevenaar

NJR: 'Jongeren bepalen als ervaringsexpert toekomst jeugdzorg'

18 oktober 2012

Officiële reactie concept Jeugdwet namens jongeren

Jongeren bepalen als ervaringsexpert toekomst jeugdzorg

NJR vindt het een goede intentie dat de nieuwe Jeugdwet uitgaat van de eigen kracht van jongeren, maar ziet dit in de nieuwe wettekst nog te weinig gewaarborgd. Voorwaarde voor een succesvolle stelselwijziging is voor ons dat jongeren de autonomie krijgen die ze aankunnen, de waardering die ze verdienen en de ontwikkelingsmogelijkheden die hen (weer) toekomst bieden. Namens jongeren reageren we op het wetsvoorstel met onze eigen visie op de rol van jongeren in jeugdzorg. Met enkele concrete tekstvoorstellen hopen we duidelijke voorbeelden te geven voor wijzigingen in het wetsvoorstel, en daarmee verbeteringen aan de latere dagelijkse praktijk. Dit is noodzakelijk. Wat ons betreft ademt de wet na vandaag: jongeren zijn de ervaringsexperts die nodig zijn om de toekomst van jeugdzorg te bepalen. Daarvoor is betere inlichting over de stelselwijziging, jongeren in de inspectie jeugdzorg, budget voor cliëntenraden in instellingen, budget voor landelijke koepelorganisaties als het JeugdWelzijnsBeraad en het terugdraaien van de eigen bijdrageregeling nodig.

De afgelopen 6 jaar organiseerde NJR meer dan honderd Lagerhuisdebatten met jongeren uit gesloten jeugdzorginstellingen, justitiële inrichtingen en de medewerkers en directies daarvan. Zo hebben jongeren invloed op het beleid van de instelling en raken ze bekend met hun recht op deelname in de cliëntenraad. Tevens leren ze zo hun eigen talent kennen in bijvoorbeeld het vertegenwoordigen van leeftijdsgenoten op de afdeling. De inzet van dit landelijke programma was via participatie de weerbaarheid van jongeren te vergroten, want dat is wat jongeren in deze situaties nodig hebben. Het is schrijnend om te zien dat participatie en daarmee het vergroten van weerbaarheid altijd sluitpost is en in de afgelopen jaren ook is wegbezuinigd. Ook de nieuwe wettekst geeft weinig vertrouwen dat dit verandert. Het is echter van belang dat participatieprojecten in (gesloten) jeugdzorginstellingen weer ondersteund worden door overheden.

Ook deed NJR in 2012 diepgaand onderzoek naar de naleving van kinderrechten in Nederland, in onder andere jeugdzorgstellingen, pleeggezinnen en groepen zwerfjongeren. Dit onderzoek leidde tot de jongerenrapportage, het onderdeel van de Kinderrechtenrapportage waarbij jongeren zelf aan het woord komen over de naleving van hun rechten. Jongeren willen worden betrokken, maar (zeker kwetsbare jongeren) zetten zelf niet snel de eerste stap.

Stelselwijziging betekent dat jongeren daarvan onderdeel zijn
NJR ziet in deze stelselherziening een stelselverbetering indien de jongeren uit instellingen, inrichtingen en pleeggezinnen als ervaringsdeskundigen aan de basis staan van alle verbeteringen. We zijn ervan overtuigd dat jongeren moeten kunnen meedenken en meebeslissen over beleid dat voor hen is bedoeld. Zij weten zelf heel goed wat ze wel en niet willen. Ze maken wat de letters uit de wettenbundel hen opleggen dagelijks mee. In de overgang van de verantwoordelijkheid van jeugdzorg van het Rijk naar gemeenten is het van belang dat jongeren niet de dupe worden van het feit dat de winkel open blijft tijdens de verbouwing. Zijn de 415 wethouders in al onze gemeenten echt al klaar om een onbekend takenpakket over te nemen van het Rijk en de provincies? Wij vragen het ons af. Tegelijkertijd trekken Rijk en provincies de handen van zo veel mogelijk verantwoordelijkheid af, om gemeenten zo de ruimte te bieden. Jongeren dienen goed geïnformeerd te worden over de stelselwijziging en wat deze voor hun betekent. Instellingen moeten meer tijd vrij maken om te luisteren naar de behoeften van jongeren.

Jongeren onderdeel van de inspectie op jeugdzorg
Duidelijke kwaliteitseisen voor gemeenten zijn zeer belangrijk en actief toezicht daarop is essentieel. Dat de inspectie tekort schiet toont de Commissie Samson recentelijk nog pijnlijk aan. NJR ziet graag dat jongeren die zelf uit de jeugdzorg komen, betrokken worden bij de inspectie. Zij weten wat er speelt in de jeugdzorg instellingen en zijn door hun ervaring en leeftijd veel beter toegankelijk voor jongeren die nog in jeugdzorg zitten. We vinden het daarom een gemis dat de inspectie vooral uit eigen overweging stappen maakt, en zich te weinig laat leiden door ervaringen van jongeren. Ook in de Commissie Rouvoet zien wij graag jongeren met ruime ervaring in jeugdzorg aanschuiven.

Inspraak jongeren in jeugdzorginstellingen verantwoordelijkheid gemeenten
Jongeren hebben het recht te worden betrokken bij alle beslissingen die over hen worden genomen. Zeker in jeugdzorginstellingen betekent dat bijvoorbeeld recht op een cliëntenraad. Opkomen voor belangen in de eigen jeugdzorginstelling, betekent wat ons betreft ook een pleidooi voor het verplicht stellen van het betrekken van die cliëntenraden door beleidsmakers bij gemeenten. Het gaat immers over hen. Gemeenten hebben in het vervolg de verantwoordelijkheid erop toe te zien dat instellingen aan hun verplichting tot een cliëntenraad met jongeren toe komen.

Voorstel artikelwijzigingen

Hieronder alle concrete artikelaanpassingen zoals NJR die graag ziet in de nieuwe Jeugdwet. **Dikgedrukt** is aangegeven wat NJR wil toevoegen. ~~Doorgestreept~~ is wat NJR wil weglaten.

Hoofdstuk 2: De verantwoordelijkheid van de gemeente
Artikel 2.7, lid 1

Jongeren die bij gemeentebeleid betrokken raken en willen worden, zijn niet per se de jongeren die in de Jeugdwet genoemd zouden moeten worden als verplicht te betrekken groep. Jongeren uit jeugdzorg zijn degenen met de ervaringsdeskundigheid.

Huidig lid concept Jeugdwet:	***Nieuwe lid met aanpassingen NJR:***
Het college betrekt de ingezetenen van de gemeente, met name jeugdigen en hun ouders, en belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid inzake jeugdhulp, de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.	***Het college betrekt de ingezetenen van de gemeente, met name jeugdigen die zelf cliënt zijn of zijn geweest en hun ouders, en belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid inzake jeugdhulp, de kinderbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.***

Artikel 2.7, lid 2

Het belang van cliëntenraden groeit wanneer jeugdzorg wordt gedecentraliseerd. De raad vertegenwoordigt de verenigde jongeren op lokaal niveau. Wat ons betreft de eerst aangewezen rechtspersoon voor een wethouder, ter voorbereiding van beleid en communicatie richting in zijn of haar gemeente bestaande instellingen.

Huidig lid concept Jeugdwet:	***Nieuwe lid met aanpassingen NJR:***
Het college stelt ingezetenen van de gemeente, met name jeugdigen en hun ouders, en in de gemeente belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen vroegtijdig in de gelegenheid zelfstandig voorstellen voor het beleid inzake jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te doen.	***Het college stelt ingezetenen van de gemeente, met name jeugdigen en hun ouders, en in de gemeente belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen, alsook relevante cliëntenraden, vroegtijdig in de gelegenheid zelfstandig voorstellen voor het beleid inzake jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering te doen.***

Hoofdstuk 4: Kwaliteit jeugdhulpaanbieder (...)
Artikel 4.2.7, lid 4

NJR begrijpt niet waarom er niet ten minste twee jongeren in een cliëntenraad plaats zouden kunnen nemen. Daarom stellen we voor de laatste zinsnede te schrappen, of te vervangen door de oude zinsnede (mocht er echt niemand willen, dan kun je immers moeilijk tot dwingen overgaan).

Huidig lid concept Jeugdwet:	***Nieuwe lid met aanpassingen NJR:***
In de cliëntenraad wordt voorzien in tenminste twee plaatsen voor jeugdigen, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet aangewezen is.	***In de cliëntenraad wordt voorzien in tenminste twee plaatsen voor jeugdigen~~, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet aangewezen is~~.***

Hoofdstuk 8: Financiële bepalingen
Artikel 8.2.1, lid 3

Het zou nooit zo mogen zijn dat jongeren meebetalen voor de jeugdhulp die ze krijgen. Jongeren zijn vaak niet schuldig aan de problemen waarvoor ze in de jeugdhulp zitten, en mogen hier financieel dus ook niet de dupe van worden. Dit is in een eerder stadium door de Tweede Kamer afgeschaft omdat de eigen bijdrage aantoonbaar oneerlijk en onredelijk was.

Oude lid:	***Nieuwe lid met aanpassingen NJR:***
De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat een jeugdige een eigen bijdrage is verschuldigd in de kosten van de aan hem geboden jeugdhulp, voor zover deze hulp niet bestaat uit een financiële tegemoetkoming.	***~~De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat een jeugdige een eigen bijdrage is verschuldigd in de kosten van de aan hem geboden jeugdhulp, voor zover deze hulp niet bestaat uit een financiële tegemoetkoming .~~*** [1] ***(= schrappen lid)***

Artikel 8.2.1, lid 4

Idem.

Huidig lid concept Jeugdwet:	***Nieuwe lid met aanpassingen NJR:***
De gemeenteraad kan de hoogte van de eigen bijdrage voor de verschillende soorten jeugdhulp verschillend vaststellen en mede afhankelijk stellen van de leeftijd van de jeugdige, de aard van de jeugdhulp en het inkomen en vermogen van de jeugdige en de in het eerste lid, onder a tot en met c, genoemde personen.	***De gemeenteraad kan de hoogte van de eigen bijdrage voor de verschillende soorten jeugdhulp verschillend vaststellen en mede afhankelijk stellen van de leeftijd van de jeugdige, de aard van de jeugdhulp en het inkomen en vermogen van ~~de jeugdige en~~ de in het eerste lid, onder a tot en met c, genoemde personen.***

[1] NB: De memorie van toelichting spreekt zichzelf tegen in de toelichting op dit artikel. Het zegt dat 'voor de hand ligt dat **geen** bijdrage wordt verlangd als de jeugdige zelf over een structureel inkomen beschikt. ' Verderop wordt gezegd dat het eerlijk is als een jongere wat bijdraagt in het geval hij/zij zelf iets verdiend. NJR ziet graag het hele stuk geschrapt worden omdat wij vinden dat een jongere onder de 18 jaar nooit voor zijn/haar eigen zorg zou moeten betalen.

Hoofdstuk 9: Toezicht en handhaving
Artikel 9.2, lid 11 (nieuw lid)

Het is cruciaal dat jongeren worden betrokken bij de Inspectie. Zij kunnen uit hun belevingskader en ervaringen bijdragen aan betere jeugdzorg en misstanden beter signaleren.

Huidig lid concept Jeugdwet:	***Nieuwe lid met aanpassingen NJR:***
-	***In de Inspectie worden jongeren die cliënt zijn in jeugdzorg, of dat zijn geweest, actief betrokken.***

centrum indicatiestelling zorg

Memo

CIZ
Princenhof Park 3
3972 NG Driebergen
Postbus 232
3970 AE Driebergen
KvK Utrecht 30159219

T (088) 789 67 00
F (088) 789 67 01
E info@ciz.nl
www.ciz.nl

Datum	16 oktober 2012
Aan	Sanne van Eerden, ministerie VWS
Betreft	Beleidsreactie conceptwetsvoorstel Jeugdwet
Van	Afdeling Beleid, Marianne van Toornburg

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet en de memorie van toelichting.
De visie die uitgangspunt is van de wet, zoals beschreven in "geen kind buitenspel", onderschrijven wij.

Wij willen graag enkele punten onder uw aandacht brengen.

1. In de conceptwet staat een afbakening voor de doelgroep jeugd-LVB. Beschreven is dat het college niet is gehouden een voorziening te treffen voor kinderen en jongeren met matige tot diepe verstandelijke beperking (een IQ van 50 of lager, in combinatie met chronische beperkingen in de sociale redzaamheid en ontstaan voor het 18e levensjaar).
   Wij verwachten dat er problemen ontstaan als een IQ-grens bepalend wordt voor de afbakening van zorg die door de gemeente wordt geboden en zorg die vanuit andere wetten wordt geboden/gefinancierd.
   Vorig jaar is in het kader van de toen voorgenomen IQ maatregel uitgebreide discussie geweest over de (beperkte) waarde van het IQ, zie hiervoor ondermeer de uitvoeringstoets IQ maatregel van het CVZ. Nu speelt dit weer. Voorbeeld: bij een kind wordt een IQ test gedaan met als uitkomst 55, als kind /ouders ondersteuning wensen moeten zij zich wenden tot de gemeente. Bij een volgende test een jaar later blijkt het IQ 47, en een jaar later weer 53, heel reële variaties in testuitslagen, zonder dat er iets is gewijzigd in de problematiek en hulpvraag van het kind en zijn omgeving/netwerk. Tot wie moeten jongeren met een disharmonisch profiel, waarbij geen totaal IQ is vast te stellen (PIQ 63, VIQ 46) zich wenden? En waar moeten jongeren zich melden met een psychische stoornis (bijvoorbeeld ASS) en een matige/ernstige verstandelijke beperking, ook een regelmatig voorkomende combinatie?
   Wij hebben niet direct een oplossing hiervoor, maar gaan hierover graag met u in gesprek.

2. Op dit moment is voor alle kinderen (provinciaal gefinancierde) jeugdhulpverlening en jeugdbescherming mogelijk, bijvoorbeeld als ouders geen veilig thuis met een passende pedagogisch klimaat kunnen bieden aan hun kind. Ook een kind met een matige verstandelijke beperking, of een andere aandoening (zoals een visuele/auditieve of lichamelijke ziekte) kan gebruik maken van bijvoorbeeld pleegzorg. Het lijkt ons niet de bedoeling om kinderen en jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking hiervan uit te sluiten.
   De tekst in artikel 1.2 lid c lijkt de groep kinderen met een matige tot diepe verstandelijke beperking hiervan wel uit te sluiten.

3. Bij specialistische jeugdhulp missen we de hulpverlening / opvoedingsondersteuning aan ouders met een (verstandelijke) beperking. Regelmatig wordt nu door jeugdhulpverleners

aangegeven dat specialistische hulp nodig is om deze ouders opvoedingsondersteuning te bieden met als doel het veilig opgroeien van hun kind. In de memorie van toelichting (blz 60) staat deze groep wel genoemd.

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
9 november 2012

Kenmerk
B 2.1.12/002869/2065/ST

Contactpersoon

Onderwerp
Advies op het wetsvoorstel stelselherziening jeugdzorg

Geachte heer Opstelten,

Over het Wetsvoorstel inzake de stelselwijziging jeugdzorg heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) gevraagd advies uit te brengen. Hierbij doen wij u ons advies graag toekomen. Een schrijven met dezelfde strekking sturen wij separaat aan uw ambtgenoot, staatssecretaris Van Rijn. Dit advies is voorbereid door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR. Daartoe werd over dit wetsvoorstel een bijeenkomst belegd met enkele leden van NVvR en enkele externe deskundigen.

1. Strekking wetsvoorstel

De jeugdhulp kan volgens de memorie van toelichting beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld worden. De huidige hulpverlening loopt, aldus de memorie van toelichting, tegen haar grenzen aan waardoor opvoedproblemen uitgroeien tot zorgproblemen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel de overheveling van alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugd en ouders naar gemeenten; zowel bestuurlijk als financieel. Concreet houdt dit in dat de verantwoordelijkheid van de gemeente wordt uitgebreid met de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd GGZ), zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking (jeugd-lvb), GGZ in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering.

De doelstellingen van dit wetsvoorstel zijn de versterking van de eerstelijns jeugd- en gezinszorg, het terugdringen van de grote druk op gespecialiseerde zorg en de verkokerde manier van werken binnen de zorg voor jeugd aan te pakken. De gemeenten worden daartoe verantwoordelijk voor alle jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Op deze manier wordt de zorg voor de jeugd in samenhang geplaatst met onderwerpen als onderwijs, welzijn, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en veiligheid. In die zin ontstaat volgens de memorie van toelichting een brede zorgplicht van gemeenten, de jeugdhulpplicht die het gehele spectrum van verschillende soorten ondersteuning, hulp en zorg bestrijkt. Belangrijk punt in dit verband is nog dat gemeenten ook verantwoordelijk worden voor de kwaliteit van de jeugdhulp.

Ten grondslag aan dit wetsvoorstel ligt volgens de memorie van toelichting een visie op een sterke sociaalpedagogische omgeving in de samenleving. De visie staat voor dat het probleemoplossend vermogen van de jeugdige en zijn omgeving worden hersteld. De aandacht gaat meer uit naar preventie, de inzet van vroegsignalering en het terugdringen van de druk op de gespecialiseerde zorg. De voorgestelde stelselwijziging behelst aldus een cultuuromslag naar demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. De wetgever streeft er tevens naar om de justitiële ketens en de zorgketens goed op elkaar te laten aansluiten.

2. Advisering

2.1 Algemeen

De NVvR heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. De NVvR constateert, dat dit wetsvoorstel een omvangrijke stelselherziening behelst van de jeugdzorg in Nederland, met mogelijk verstrekkende gevolgen. Reeds om die reden acht de NVvR het van groot belang dat de wetgever voldoende tijd neemt om de verschillende aspecten uit dit wetsvoorstel de aandacht te geven die deze verdienen. Het is bijvoorbeeld aan te bevelen om eerst de gesprekken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) af te ronden over onder meer de precieze verantwoordelijkheids- en bevoegdheidstoedeling, alvorens wordt overgegaan tot vaststelling en implementatie van de wet. De VNG vestigt in haar advies over dit wetsvoorstel eveneens de aandacht op dit aspect. Hetzelfde geldt voor de consultatie van de instellingen en beroepsgroepen die de jeugdhulp feitelijk verlenen.

Ook laat dit wetsvoorstel op belangrijke punten nog onduidelijkheid bestaan. Zo is niet altijd voldoende helder hoe procedures verlopen; dat geldt onder meer voor het toestemmingsvereiste, de certificering en de kwaliteitsborging. Op diverse plaatsen wordt bovendien nog nadere regelgeving in het vooruitzicht gesteld, terwijl het wetsvoorstel zelf reeds omvangrijke en gedetailleerde regelgeving bevat. Voorts adviseert de NVvR om nog eens zorgvuldig na te gaan wat de verhouding is tussen dit wetsvoorstel en aanverwante regelgeving. De in het vooruitzicht gestelde invoeringswet zal op veel punten nog duidelijkheid moeten verschaffen.

Ten slotte vraagt de NVvR zich af hoe en in welke mate dit wetsvoorstel bijdraagt aan het wegnemen van de heersende (taaie) problemen in de feitelijke uitvoering van de jeugdzorg, zoals de wachtlijstproblematiek, de omstandigheid dat zich telkens weer schrijnende gevallen voordoen waarin individuele jeugdigen tussen wal en schip vallen. In de memorie van toelichting, wordt voorzien dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een periode van ingewikkelde veranderingsprocessen, waarin allerlei personen en instanties hun werkwijzen en procedures zullen moeten herijken. Voorts wordt een efficiencykorting van € 300 mln aangekondigd zonder dat - met uitzondering van het schrappen van de pgb's voor jeugdigen tot 18 jaar – wordt uitgelegd hoe dit wordt gerealiseerd.

2.2 Mate en omvang van decentralisatie

De NVvR constateert dat het wetsvoorstel uitgaat van een verregaande mate van decentralisatie. Met behoud van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk worden zowel de beleidsvorming, de normstelling, de uitvoering en het toezicht in overwegende mate gedecentraliseerd naar individuele gemeenten, waarbij met het oog op regionale samenwerking een stelsel van gemeenschappelijke regelingen wordt voorzien. Vooraf wenst de NVvR op te merken dat zij voorstander is van de tendens naar schaalverkleining voor de uitvoering van de jeugdzorg. De NVvR ziet als positief effect dat de gemeenten in staat worden gesteld om coördinerend op te treden. Op die manier kunnen zij makkelijk verbinding leggen met aanverwante terreinen zoals op het vlak van het onderwijs en de

vrijetijdsbesteding van jongeren. Wel voorziet de NVvR in dit verband een probleem ten aanzien van meer gespecialiseerde vormen van jeugdzorg. Vraag is of alle gemeenten in staat zullen zijn om de vereiste kwaliteit van zorgverlening adequaat te organiseren.

De NVvR is in beginsel geen tegenstander van verdergaande decentralisatie van de overheidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdzorg. De NVvR is evenwel van opvatting dat de normstelling en het toezicht van rijkswege dienen plaats te vinden. Normstelling dient te bevatten standaardnormen ten aanzien van de kwaliteit van de te verlenen zorg aan jeugdigen. Deze normen behoren uniform te zijn in heel Nederland. Naast uniformering heeft dit als voordeel dat de kwaliteit van de zorg beter kan worden geborgd; zonder dat verschillen ontstaan in het niveau van zorgverlening tussen de gemeenten. Het overlaten van normstelling aan gemeenten werkt bovendien bureaucratie in de hand waarbij 415 gemeenten aan planvorming gaan doen.

Het lokaal beleggen van het toezicht op de jeugdzorg is naar de mening van NVvR eveneens onwenselijk. Gemeenten dienen in de optiek van de NVvR te fungeren als uitvoerder. Toezicht en uitvoering dienen los van elkaar te staan; een onafhankelijke toezichtuitoefening is noodzakelijk, ook in het licht van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de implementatie van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). De NVvR brengt hierbij tevens enkele conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de Commissie-Samson onder de aandacht. De commissie maakt zich grote zorgen over de toekomst van jeugdzorg in verband met de plannen om te komen tot grote stelselwijziging, waardoor de jeugdzorg een gemeentetaak wordt. Deze commissie waarschuwt dat het toezicht op de jeugdzorg niet bij de gemeenten moet worden gelegd, omdat het aldus versnippert. De commissie noemt dit in haar rapport "Zorgwekkend."

Verder constateert de commissie dat de overheid en Jeugdzorg Nederland tekort zijn geschoten in hun taak om kinderen die uit huis zijn geplaatst een veilige omgeving te bieden. Dit had voor een belangrijk deel te maken met gebrek aan toezicht. Door onvoldoende toezicht lopen kinderen in een jeugdzorginstelling, aldus commissie-Samsom, twee keer zoveel risico om misbruikt te worden als kinderen die thuis opgroeien. Voor kinderen met een verstandelijke beperking is dat risico drie keer zo groot, aldus de commissie. Voor de NVvR geeft dit eveneens aanleiding om nadere aandacht te vestigen op het punt van toezicht in de voorgestelde regelgeving.

De NVvR verwacht verder dat de omstandigheid dat de planvorming op het bord van de individuele gemeenten wordt gelegd, hetzij een wassen neus zal blijken omdat de gemeenten in overgrote mate een door de VNG vast te stellen format-plan min of meer ongewijzigd zullen overnemen, hetzij zal leiden tot een baaierd aan onderling niet afgestemde plannen waarmee de raden voor de kinderbescherming en zorginstellingen rekening moeten houden. Het ware te overwegen of de thans voorgestelde decentralisatie van de planvorming niet beter tot het regionale niveau (bij voorkeur met de schaalgrootte van de veiligheidsregio) kan worden beperkt.

De NVvR adviseert de mate en de omvang van de decentralisatie in het licht van het bovenstaande te heroverwegen.

2.3 Rechtsgang en rechtsbescherming

Gelet op het belang van de jeugdige staat de NVvR een eenduidige en heldere rechtsgang in alle jeugd aangelegenheden voor, waarbij de kinderrechter de bevoegde rechter is. Deze zou zowel moeten gelden als bevoegde rechter inzake beslissingen van de gemeente (of het regionale samenwerkingsverband van gemeenten) omtrent de indicatiestelling als wanneer het gaat over beslissingen van de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instelling. De kinderrechter is immers in staat om alle bij een zaak van een minderjarige

betrokken belangen mee te wegen in zijn oordeel om zo te komen tot een optimaal oordeel in het belang van de jeugdige. De NVvR ontraadt de bewindspersonen om in het onderhavige stelsel ook maar enige taak bij de kantonrechter of de bestuursrechter te leggen; de negatieve lijst bij de Algemene wet bestuursrecht (wb) ware daartoe aan te vullen. In dit verband geeft de NVvR de betrokken bewindspersonen in overweging om ook de leerplichtzaken aan de kinderrechter voor te leggen in plaats van aan de kantonrechter.

Daarnaast wil de NVvR de aandacht vestigen op de wenselijkheid dat jeugdhulp ook indien deze is opgelegd in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of het jeugdstrafrecht kan worden verleend door bijvoorbeeld de jeugd-GGZ. Om deze niet door justitie gefinancierde zorg in het kader van een kinderbeschermingsmaatregel of het jeugdstrafrecht beschikbaar te krijgen voor jeugdigen zal een indicatiestelling nodig zijn. Echter indicatiestellingen werken bureaucratisering in de hand en helemaal ingeval de rechtsbescherming noopt tot een afzonderlijke bestuursrechtelijke rechtsgang.

Bij het optimaliseren van de organisatie van de jeugdzorg dient tevens aandacht te worden besteed aan de rechtsbescherming van de jeugdige. De NVvR adviseert om bij het vormgeven van het klachtrecht voor de gesloten jeugdzorg in de systematiek aan te sluiten bij de Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichting. .Ten aanzien van dit onderwerp sluit de NVvR zich aan bij de adviezen van Defence for Children en de Expertgroep jeugdrechters op dit wetsvoorstel.

2.4 Toestemmingsvereiste

In artikel 4.1.8 van het onderhavige wetsvoorstel wordt gesteld dat de jeugdhulpaanbieder slechts jeugdhulp verleent indien daarvoor toestemming is gegeven met uitzonderingen daarop. De vereiste toestemming mag conform lid 2 van het artikel worden verondersteld te zijn gegeven, indien de betreffende jeugdhulp niet van ingrijpende aard is. De uitzonderingen betreffen hier de kinderbescherming, waaronder de gesloten jeugdzorg, de jeugdreclassering en andere vormen van jeugdhulpverlening opgelegd in het kader van het jeugdstrafrecht. De omvang van deze uitzonderingscategorieën maakt dat meer aandacht aan dit onderwerp zou behoren te worden besteed. Nu geeft het wetsvoorstel slechts een analoge regeling voor het toestemmingsvereiste zoals bij de medische behandelingsovereenkomst in Boek 7 BW die op gespannen voet staat met jeugdhulpverlening in een gedwongen kader.

2.5 Borging kwaliteit

Bij onderdeel 7.2. in de memorie van toelichting staat dat, gemeenten conform de Wmo, de wettelijke opdracht krijgen om in hun beleidsplan en gemeentelijke verordening op te nemen welke kwaliteitseisen zij stellen en hoe het toezicht wordt vormgegeven. Het wetsontwerp legt in eerste instantie de verantwoordelijkheid om kwaliteitseisen te stellen aan het aanbod bij de gemeenten.

De NVvR merkt op dat in de memorie van toelichting over de kwaliteitsborging de volgende passage valt te lezen. *"Daarnaast zijn er wettelijke kwaliteitseisen gesteld voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Tevens is ervoor gekozen om extra wettelijke kwaliteitseisen te stellen aan gecertificeerde instellingen die maatregelen ten behoeve van kinderbescherming, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen uitvoeren en aan jeugdhulpaanbieders die verblijf en intensieve ambulante jeugdhulp en het gedwongen kader aanbieden."* De NVvR vraagt zich af hoe deze passage zich precies verhoudt tot hetgeen daarvoor is aangegeven in de memorie van toelichting ten aanzien van eigen verantwoordelijkheid van gemeenten bij het stellen van kwaliteitseisen en toezichtuitoefening.

Wat betreft de vereiste certificering is het volgende opgenomen bij onderdeel 7.3. *"De overheid is in dit verband verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader, het overheidstoezicht en handhaving van de wettelijke regels. Op hun beurt werken gemeenten en uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdzorg daartoe gezamenlijk normenkaders uit op basis van de wettelijke eisen en de specifieke eisen die gesteld worden aan de uitvoering van maatregelen tot kinderbescherming, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen."*

De NVvR vraagt zich af wat er precies wordt bedoeld met deze passage en wat dit betekent voor de praktische uitvoering ervan. Ervan uitgaande dat certificeringseisen nog vastgesteld dienen te worden, een certificeringsorganisatie nog aangewezen, en een methodiek van certificering nog ontwikkeld wordt, is de NVvR van mening dat dit onderdeel van het stelsel in het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting onvoldoende is uitgewerkt. Het weergegevene in de memorie van toelichting impliceert een complexe verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen het Rijk en gemeenten. De NVvR geeft er de voorkeur aan het stelsel van certificering op Rijksniveau te laten.

De NVvR adviseert de bewindspersonen op bovenstaande onderdelen het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting te heroverwegen met het oog op een betere en meer effectieve borging van de kwaliteit van de zorg aan jeugdigen.

2.6 Leeftijdgrens versus continuering van de zorg

Ten aanzien van de geldende leeftijdsgrens van achttien jaar als uitgangspunt voor jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en lvb-zorg, merkt de NVvR op dat het voor jeugdigen die de leeftijdsgrens van achttien jaar passeren mogelijk dient te worden of te blijven om zorg verleend vanuit een vrijwillig kader nog enige tijd te continueren middels financiering vanuit de Awbz. Het Wetsontwerp beoogt dit weliswaar ook, maar geeft niet aan hoe dit kan worden gerealiseerd.

2.7 Geen landelijke gecertificeerde instelling

De NVvR deelt de zorg geuit door de Expertgroep jeugdrechters dat in het nieuwe stelsel geen landelijk werkende instellingen worden geborgd. De decentralisatie is in het wetsvoorstel ook voorzien voor jeugdbescherming- en jeugdreclasseringstaken van landelijk werkende instellingen als Nidos, de William Schrikker Groep en het Leger des Heils. De NVvR beschouwt dit als een groot verlies van kwaliteit nu juist deze instellingen zorgen voor kwetsbare jeugd, zoals minderjarige asielzoekers, jeugd met een licht verstandelijke beperking en zwerfjongeren. De NVvR adviseert de gespecialiseerde landelijkwerkende instellingen te laten voortbestaan.

Slotopmerkingen

De NVvR spreekt haar zorg uit voor het feit dat enkele belangrijke aspecten in de voorgestelde regelgeving niet afdoende zijn uitgewerkt. In de wetenschap dat is aangegeven dat gemeenten veel beleidsvrijheid behoeven bij het tot stand brengen van een integrale aanpak, lijkt enige sturing daarin onmisbaar. Bovendien voorziet de NVvR problemen in de overgangsfase. Een juridisch 'vangnet' ontbreekt voor de situaties waarin de praktijk op aanraden van de ministeries reeds zal anticiperen op de inwerkingtreding van de nieuwe wet, terwijl veel nog niet is uitgekristalliseerd. Anticiperen kan tot 2015 tot praktische problemen leiden. De NVvR acht het voorts van belang dat de zorg gecontinueerd wordt, ook in de overgangsfase; dat de procesgang niet verbrokkeld raakt; dat landelijk werkende hulpverleningsinstellingen blijven bestaan.

In dit opzicht is relevant dat het onderhavige wetsvoorstel bovenlokale samenwerking voorschrijft bij het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen en bij het instellen en in stand houden van een landelijk meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Bovenlokale samenwerking moet garanderen dat steeds capaciteit voorhanden is bij gecertificeerde instellingen om kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering of gesloten jeugdhulp uit te voeren.

Verder wil de NVvR de aandacht vestigen op de verschillende opties voor aansluiting bij bestaande regio's, bijvoorbeeld door aansluiting bij bestaande onderwijsregio's of bij veiligheidsregio's. De NVvR wijst erop dat deze keuze van de gemeenten als organisatieniveau voor de jeugdhulpverlening belangrijke consequenties kan hebben voor het werk van de rechter en officier van justitie.

Met vriendelijke groet,

Maria C.C. van de Schepop
Voorzitter NVvR

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

22-1-2013.
11 DEC. 2012
DS
DJ/PS-3147555

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2511 EX 's GRAVENHAGE

I.a.a. drs. M.J. van Rijn, Staatssecretaris van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderdeel	Beleid & Strategie
Contactpersoon	mr. C.J. Glorie
Doorkiesnummer(s)	070 3399804
E-mail	c.j.glorie@om.nl
Datum	30 november 2012
Ons kenmerk	PaG/B&S/16594
Uw kenmerk	DJ/PS-3123266
Onderwerp	Advies concept wetsvoorstel Jeugdwet

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 18 juli 2012 heeft uw toenmalige ambtgenoot, de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mw. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, mede namens u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel van de zogeheten Jeugdwet, alsmede de bijbehorende conceptmemorie van toelichting. Het wetsvoorstel Jeugdwet is de uitwerking van de stelselherziening, zoals uitcengezet in de beleidsbrief "Stelselwijziging Jeugd 'geen kind buiten spel', (8 november 2011)" en het debat dat de regering met de Tweede Kamer hierover heeft gevoerd.
Het wetsvoorstel voorziet in een decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugd en ouders naar gemeenten, zowel bestuurlijk als financieel. De gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid voor de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg voor jeugdigen (jeugd-ggz), zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke beperking (jeugd-lvb), ggz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering. Met de stelselherziening jeugd wordt meer preventie beoogd, eerdere ondersteuning, minder snel medicaliseren van problemen, betere samenwerking rond gezinnen en zorg op maat. De verwachting is dat door de verantwoordelijkheid voor een positief opvoed- en opgroeiklimaat, voor preventie, voor vroegsignalering tot en met de gespecialiseerde zorg en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bij de

gemeenten te leggen, het makkelijker wordt verbindingen te realiseren tussen zorg, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.
Voor alle vormen van jeugdhulp, uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering gaan voor de instellingen gecertificeerde kwaliteitseisen gelden.
De financiering van de jeugdzorg wordt door middel van een bijdrage aan het gemeentefonds overgeheveld naar de gemeenten. Met de nieuwe wijze van financieren wordt beoogd de versnippering van het budget tegen te gaan.
In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat voor deze aanpak, decentralisatie van verantwoordelijkheden en ontschotting van budgetten, een breed politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat, zoals ook blijkt uit het rapport van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 'Jeugdzorg dichterbij', 18 mei 2010.

Het College heeft met belangstelling de discussie over de stelselherziening jeugd gevolgd en kennis genomen van het conceptwetsvoorstel Jeugdwet. Het College kan zich vinden in de hoofdlijn van het wetsvoorstel: meer preventie, het tegengaan van versnippering en een betere verbinding tussen de verschillende vormen van jeugdzorg. Het College deelt het gevoel van urgentie om een integraal beleid te ontwikkelen en voor ouders en jeugdigen maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie, waarbij één centrale instantie op lokaal niveau ervoor moet zorgen dat snel toegang kan worden verkregen tot de voor die bepaalde situatie toegesneden jeugdhulp. Ook het College is van oordeel dat de gemeente, voor wat betreft de vrijwillige jeugdhulp, in staat moet worden geacht om de noodzakelijke verbindingen tussen de verschillende instellingen en vormen van jeugdhulp tot stand te brengen en daarmee het aangewezen orgaan is om deze regierol te vervullen.
Voorts heeft het College de introductie van de mogelijkheid voor de officier van justitie om een machtiging gesloten jeugdzorg te verzoeken met instemming begroet. Deze nieuwe bevoegdheid sluit aan bij de overige bevoegdheden die de officier van justitie heeft in het kader van zijn civiele taken en voorziet in een bestaande behoefte.

Gedwongen jeugdhulpverlening
Het College is echter bezorgd over de aansluiting van het wetsvoorstel op de strafrechtketen. Dat geldt met name voor de jeugdhulp die wordt verleend in het gedwongen kader. De verplichte justitiële maatregelen worden opgelegd door de officier van justitie en de kinderrechter en worden uitgevoerd onder begeleiding en toezicht van de reclassering en jeugdbescherming. De officier van justitie heeft de bevoegdheid om zelfstandig, door middel van een strafbeschikking, de maatregel jeugdreclassering voor maximaal zes maanden op te leggen. Deze bevoegdheid wordt in het kader van het terugdringen van de jeugdcriminaliteit veelvuldig gebruikt. Voor de uitvoering van een maatregel opgelegd door de kinderrechter is eveneens het openbaar ministerie ex artikel 77aa Sr verantwoordelijk. De Raad voor de

kinderbescherming heeft hierbij, evenals bij de jeugdbescherming, een toetsende taak. Deze maatregel heeft niet enkel tot doel het verlenen van zorg, maar is op de eerste plaats in een strafproces opgelegd in verband met het voorkomen van het plegen delicten. In het geval de jeugdige de voorwaarde niet of onvoldoende uitvoert of een nieuw strafbaar feit pleegt, beslist het openbaar ministerie over het indienen van een vordering tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf. De maatregel heeft daarmee een duidelijk ander karakter dan de jeugdhulp die in het vrijwillige kader wordt verleend.

Door het uitvaardigen van aanwijzingen en richtlijnen voor strafvordering en door ervoor te zorgen dat op ieder parket een gespecialiseerde jeugd-officier van justitie aanwezig is, bevordert het openbaar ministerie de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het gehele land. Hiervoor worden in landelijk verband ketenafspraken gemaakt. Dat maakt dat een jeugdige die in Groningen over de schreef gaat erop kan rekenen dat de officier van justitie hem, binnen een beperkte marge, hetzelfde zal behandelen als de jeugdige overtreder in Middelburg. Maar dit is slechts mogelijk als de officier van justitie erop kan rekenen dat in Groningen hetzelfde arsenaal aan jeugdhulp onder dezelfde voorwaarden wordt aangeboden als in Middelburg.
In de huidige situatie is slechts een beperkt aantal aanbieders: de reclassering, de 15 Bureau's Jeugdzorg en 2 landelijke organisaties, namelijk het Leger des Heils en de William Schrikker groep. Daardoor is het mogelijk goede afspraken te maken en kan in het kader van de gedwongen jeugdhulpverlening worden gezorgd voor een aanbod dat landelijk gelijkwaardig is.

In de aanbevelingen van het rapport van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, dat mede de basis voor het nu voorliggende wetsvoorstel vormt, wordt geadviseerd om de vrijwillige jeugdzorg dichterbij, in de buurt, in het gezin, de omgeving, de school, te organiseren. Meer en betere preventie en laagdrempelige hulp. Dat is de reden om de jeugdzorg zoveel mogelijk dichtbij te organiseren, dat wil zeggen op het niveau van (samenwerkende) gemeenten. Over het organiseren van het gedwongen kader op het niveau van de gemeenten heeft de werkgroep haar zorg uitgesproken. In de memorie van toelichting is op pagina 13 de volgende passage opgenomen: *"In afwijking van het dominante model (de vrijwillige jeugdhulp) is het belangrijk en noodzakelijk om in die gevallen waarin de overheid ingrijpt in individuele vrijheden van ouders en/of jeugdigen bij wet de kaders van ouders en jeugdigen eenduidig vorm te geven. Dit geldt voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, daar waar sprake is van verblijf en voor intensieve ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader."*
Deze passage is in overeenstemming met hetgeen de parlementaire werkgroep heeft aanbevolen.

Het is in het belang van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dat opgelegde maatregelen in het gehele land uniform worden uitgevoerd. Een goede afstemming van de Jeugdwet op de regelingen voor het gedwongen kader, het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek, ontbreekt echter in het wetsvoorstel. Het karakter van de stelselwijziging is in hoofdzaak gericht op de vrijheid van gemeenten om naar gelang de lokale situatie beleid te ontwikkelen. Als het gaat om de uitvoering van verplichte justitiële maatregelen kan er echter geen ruimte bestaan voor enige beleidsvrijheid voor de instantie, in het wetsvoorstel de gemeente, belast met die uitvoering. Het College adviseert derhalve met klem dat voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van verplichte justitiële maatregelen. Naast de hier genoemde inperking van de beleidsvrijheid wijst het College op het belang van het stellen van dwingende eisen op het gebied van certificering, de wijze van financiering, de schaalgrootte en de daarmee samenhangende beperking van het aantal aanbieders, alsmede een goede aansluiting op het nieuwe stelsel van het adolescentenstrafrecht.

Certificering

In het wetsvoorstel wordt een stelsel van certificering voorgesteld om kwaliteit en uniforme uitvoering van de verplichte maatregelen te waarborgen. Voorgeschreven wordt dat een kinderbeschermingsmaatregel, jeugdreclassering of een machtiging gesloten jeugdhulp uitsluitend kan worden uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Echter, een inhoudelijk kader waaraan de certificering moet voldoen ontbreekt. In het vierde lid van artikel 3.2 wordt alleen voorgeschreven dat bij AMvB nadere regels worden gesteld over de wijze van aanvraag, de voorwaarden voor afgifte, de gronden voor weigering, schorsen of intrekken en de vergoeding die is verschuldigd voor de verstrekking van het certificaat.

Maar wil dit voorstel echt een waarborg bieden voor een kwalitatieve standaard en uniforme uitvoering, dan zal het stelsel van certificering onder meer eisen moeten stellen aan:

- het werken volgens erkende methodieken;
- de opleidingseisen;
- het voldoen aan landelijke beleidskaders, waaronder eenduidige rapportage aan de raad voor de kinderbescherming en openbaar ministerie met toepassing van het Landelijk instrumentarium jeugdstrafrecht;
- het gebruik van ICT met aansluiting op de justitieketen;
- uitvoering in regionale samenwerkingsverbanden, waarbij wordt aangesloten bij de nieuwe gerechtelijke kaart en Veiligheidshuizen.

De uitwerking van deze onderwerpen kan worden geregeld bij AMvB, maar het College acht het noodzakelijk dat in de wet in ieder geval wordt voorgeschreven welke onderwerpen deel uit zullen maken van de certificering van de instellingen.

Voorts moet worden voorkomen dat gemeenten op individuele basis allerlei alternatieve trajecten starten, waarvan zij denken dat het zal werken, maar waarvan op voorhand in het geheel niet is te zeggen dat er enig resultaat van is te verwachten. Het College wijst op de Erkenningscommissie Gedragsinterventies Justitie. Deze commissie heeft als hoofdtaak gedragsinterventies te toetsen op effectiviteit. Het gaat daarbij om de vraag of een gedragsinterventie kan leiden tot vermindering van recidive van zowel meerderjarigen als minderjarigen. In het voorgaande en huidige programma aanpak jeugdcriminaliteit zijn belangrijke resultaten behaald met door de commissie erkende interventies om jeugdcriminaliteit effectiever aan te pakken.
Voorts wijst het College op de ontwikkeling van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht, waar langdurig wetenschappelijk onderzoek en forse investeringen van de gehele jeugdstrafrechtketen aan ten grondslag liggen. In het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht is concreet vastgelegd op welk moment door wie welke informatie moet worden verzameld, aan welke eisen deze moet voldoen en aan wie de informatie moet worden doorgegeven.
Het is uiteraard van belang dat deze ontwikkelingen worden geborgd in het nieuwe stelsel. Dit kan alleen door een stevig pakket aan certificering, waardoor de kwaliteitseisen goed aansluiten op het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafrecht en het werken met erkende interventies.

Financiële aspecten
In de huidige situatie berust de financiering van de jeugdzorg in het gedwongen kader voor het grootste deel bij de provincies en het Rijk. In het nieuwe stelsel wordt de financiering van de gehele jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. De uitvoering van de Jeugdwet leidt tot een uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket. De gemeenten zullen de kosten kunnen opvangen door een toevoeging aan het gemeentefonds van een bedrag dat in overeenstemming is met deze taakuitbreiding. De regering kiest voor financiering via het gemeentefonds om gemeenten voldoende beleidsvrijheid te geven om tot integraal lokaal maatwerk te komen en gemeenten te stimuleren om doelmatige en innovatieve oplossingen te ontwikkelen en aan te bieden. Bovendien worden de verantwoordingslasten van financiering via het gemeentefonds beperkt.

Het College acht deze wijze van financieren begrijpelijk waar het gaat om de vrijwillige jeugdhulp. Bij een grote beleidsvrijheid hoort ook een wijze van financieren die het ontwikkelen en uitvoeren van de eigen ideeën mogelijk maakt.
Grote zorgen heeft het College echter waar het gaat om de financiering van de gedwongen jeugdhulp. In het gedwongen kader heeft de gemeente zo goed als geen beleidsvrijheid en dient bovendien het hele jaar te beschikken over capaciteit ten behoeve van de uitvoering van rechterlijke beslissingen op de wijze waarop de rechter dat heeft beslist.

Dat heeft tot gevolg dat gemeenten, waar het gaat om de uitvoering van het gedwongen kader, in feite dezelfde positie zullen bekleden als de provincies in de huidige situatie. De gemeenten worden de financier van de verplichte maatregelen zonder daadwerkelijke invloed. Dat is echter niet in overeenstemming met de positie van gemeenten die met de stelselherziening wordt beoogd.
Indien de gemeenten, omdat zij gaan over het budget, meer invloed uit willen oefenen ontstaat de situatie dat bij de uitvoering van een rechterlijke maatregel het bestuur moet worden betrokken. Het is moeilijk voor te stellen hoe dit vorm moet krijgen. Het wetsvoorstel stelt geen verplichting voor het aanwenden van de financiering van jeugdhulp. Het ontbreken van een geoormerkte financiering heeft tot gevolg dat de financiering van jeugdhulp moet strijden met de overige prioriteiten van de gemeente. Het risico ontstaat daardoor dat gemeenten onvoldoende reserveren voor de verplichte uitvoering van het gedwongen kader. Voorkomen moet worden dat beslissingen van de officier van justitie en de rechter al in oktober niet meer kunnen worden uitgevoerd, omdat de gemeente voor dat jaar onvoldoende geld heeft gereserveerd en daardoor wachtlijsten zullen ontstaan.

Het College adviseert om, óf de financiering voor het gedwongen kader buiten dit wetsvoorstel te houden en dit op Rijksniveau te regelen, óf in het wetsvoorstel zodanige waarborgen te bouwen dat zeker wordt gesteld dat de officier van justitie en de rechter niet worden gedwongen beslissingen te herzien omdat bepaalde gemeenten de gewenste verplichte jeugdhulp niet aanbieden en dat is gegarandeerd dat verplichte jeugdhulp het gehele jaar door wordt aangeboden, zodat wachtlijsten kunnen worden voorkomen.

Schaalgrootte
Naast een scherp van de vrijwillige jeugdhulp afgebakend onderdeel dat ziet op het gedwongen kader en een eigenstandige financiering daarvan, is de schaalgrootte van de samenwerkingsverbanden van belang. Gemeenten worden ingevolge artikel 2.4 verplicht op bovenlokaal niveau samen te werken bij het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen en het instellen en in stand houden van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

In de memorie van toelichting worden de begrippen 'de samenwerking' en 'bovenlokaal' niet nader uitgewerkt. De wet geeft geen kader bij het begrip 'bovenlokale samenwerking'. Het College vreest dat dit tot gevolg heeft dat een lappendeken aan verschillende samenwerkingsverbanden zal ontstaan, waarbij ook de grenzen van veiligheidsregio's en arrondissementen uit het oog worden verloren. Een goede aansluiting van de justitieketen op de gemeenten is noodzakelijk. Alleen op deze wijze kan worden gewaarborgd dat onder alle omstandigheden voldoende capaciteit voorhanden is om kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten

jeugdhulp uit te kunnen voeren. Het College merkt op dat de schaalgrootte van de bovenlokale samenwerking bij een aantal onderwerpen sterk naar voren komt.

In het wetsvoorstel is in artikel 2.5 opgenomen dat de gemeenteraad plannen vaststelt die richting geven aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De kinderbeschermingsmaatregelen en reclassering maken deel uit van het gedwongen kader. Het College vraagt zich af hoe dit zich verhoudt tot de huidige situatie, waarin al op landelijk niveau door de justitieketen gezamenlijk uitvoering wordt gegeven aan het programma aanpak jeugdcriminaliteit. Wanneer daadwerkelijk in alle 415 gemeenten die ons land telt plannen worden gemaakt en die vervolgens in overleg met de justitieketen moeten worden vastgesteld, zal dat een grote bestuurlijke drukte met zich meebrengen.

Met het oog op de uitvoerbaarheid van rechterlijke beslissingen zal het aantal gecertificeerde instellingen per regio beperkt moeten worden. Voorkomen moet worden dat de justitieketen zich geconfronteerd ziet met een onoverzichtelijk groot aantal uitvoerders en rapporteurs. Voor de rechter, de officier van justitie en de medewerkers in de justitieketen moet het te alle tijde duidelijk zijn tot wie men zich moet wenden voor verzoeken, inlichtingen en informatie. Het openbaar ministerie dient immers de voortgang en termijnen van de uitvoering van de opgelegde maatregelen te bewaken.

Het komt regelmatig voor dat de jeugdige en/of zijn wettelijk vertegenwoordigers verhuizen. In de huidige situatie vindt overdracht plaats wanneer wordt verhuisd naar een andere provincie. Na inwerkingtreding van de Jeugdwet zal overdracht plaats dienen te vinden wanneer naar een andere gemeente wordt verhuisd. Het College vreest voor afstemmingsproblemen bij de uitoefening van maatregelen indien op zo'n kleine schaal al moet worden gezorgd voor een overdracht. In dit verband wijst het College ook op de zogenaamde zorgmijders, waarbij het risico ontstaat dat zij door het verhuizen naar een andere gemeente verplichte hulpverlening kunnen ontlopen of ernstig vertragen.

Voorts speelt de schaalgrootte een rol bij de instelling en instandhouding van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. In artikel 2.4 wordt voorgeschreven dat gemeenten dit bovenlokaal moeten regelen. Maar zoals gezegd, niet duidelijk is wat onder bovenlokaal moet worden verstaan en bovendien getuigt het voorschrift van een grote vrijblijvendheid. Hierbij wordt de verbinding met de strafrechtketen gemist. Niet duidelijk is wanneer en hoe de melding aan de politie wordt gedaan. Dient de gemeente een melding te doen bij de politie in de eigen gemeente?

Het College meent dat in al deze gevallen de jeugdhulp op het niveau van veiligheidsregio's en de Veiligheidshuizen moet worden georganiseerd om een goede aansluiting op de justitieketen te realiseren. Aan te bevelen is dat op rijksniveau kaders worden gesteld voor de schaal van samenwerkingsverbanden, welke voorzieningen binnen het samenwerkingsverband aanwezig moeten zijn, wie voor het geheel verantwoordelijk is en het niveau van kwaliteit die moet worden geleverd. Om dit te bereiken zal de Wet Jeugdzorg zelf een goede normering- moeten bevatten.
Het College wijst op het op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel "Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling".[1] In dit wetsvoorstel is een artikel 21a opgenomen, waarin gemeenten wordt opgedragen te zorgen voor de organisatie van een steunpunt huiselijk geweld, ten behoeve van de gemeente en de omliggende regio. Deze gemeenten worden bij AMvB aangewezen.
Het College adviseert om voor de uitvoering van het verplichte kader van de Jeugdwet voor een vergelijkbare constructie te kiezen. Dat wil zeggen dat gemeenten bij AMvB worden aangewezen op het niveau van de veiligheidsregio's.

Aansluiting adolescentenstrafrecht
De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in de eerste maanden van dit jaar het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht voor advies aan het College aangeboden. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd, meer dan in het huidige systeem, rekening te houden met de ontwikkeling van de jongere, de ernst van het feit en de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd. Jongeren tot 23 jaar zijn nog in ontwikkeling en moeten van hun fouten kunnen leren. Door met de strafrechtelijke aanpak aan te sluiten bij de ontwikkelingsfase waarin de jongere zich bevindt, wordt de kans op recidive verminderd. Er komt een samenhangend sanctiepakket voor de groep 15- tot 23-jarigen, waardoor de strafrechtelijke aanpak van 18-min en 18-plus jongeren beter op elkaar aan zal sluiten. Hiertoe wordt, parallel aan het wetsvoorstel, een nieuwe begeleidingsmethodiek ontwikkeld en worden criteria opgesteld om te bepalen in welke gevallen het jeugdstrafrecht en in welke gevallen het volwassenenstrafrecht het beste kan worden toegepast.
De Raad voor de kinderbescherming is, in samenwerking met het openbaar ministerie, reclassering en Bureau Jeugdzorg, inmiddels twee pilots gestart. In de pilots worden criteria getoetst en een werkwijze ontwikkeld om te komen tot een goed onderbouwd strafadvies aan de rechter. In het strafadvies zal expliciet aandacht worden besteed aan de vraag waarom bij de betreffende 18-23 jarige sprake is van jeugd- of volwassenenstrafrecht.
Het College mist in het wetsvoorstel Jeugdwet de aansluiting met het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht. In het definitieartikel worden weliswaar 18 tot 23 jarigen aangemerkt als "jeugdige", maar dit geldt alleen als deze jongvolwassenen zich al voor

[1] Tweede Kamer 2011 - 2012, 33062, nr. 2

hun 18de verjaardag in het justitiële circuit bevinden. In het onderhavige wetsvoorstel ontbreekt de kern van het wetsvoorstel adolescentenstrafrecht, namelijk dat de ontwikkeling van een 18 tot 23 jarige, ook als hij niet eerder met justitie in aanraking is geweest, kan nopen tot het toepassen van het jeugdstrafrecht en daarmee op het toepassen van op jeugdigen toegesneden maatregelen. Het College adviseert derhalve de definitie van jeugdige uit te breiden en in de memorie van toelichting aandacht te schenken aan de wijze waarop in de Jeugdwet de aansluiting wordt gezocht met het adolescentenstrafrecht.

Werkdruk openbaar ministerie

Het wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor de werklast en administratieve lasten voor het openbaar ministerie. Indien gemeenten in een positie komen te verkeren dat zij invloed uit kunnen oefenen op de uitvoering in het gedwongen kader zal dat meer afstemming en overleg vergen. Daardoor neemt de werklast voor het openbaar ministerie toe.

Indien het aantal uitvoerders en gecertificeerde instellingen als gevolg van deze wet substantieel toeneemt, zal dit steeds geregistreerd en bewaakt moeten worden bij de tenuitvoerlegging van de justitiële voorwaarden. In dat geval zal de administratieve lastendruk voor het openbaar ministerie toenemen.

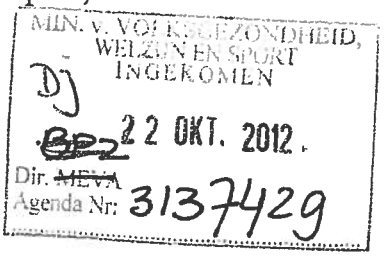
Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal

H.J. Bolhaar

cc: WJZ

PORAAD

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
t.a.v. de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
mevrouw drs. M.L.L.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner,
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag



Utrecht, 18 oktober 2012

Kenmerk:UB.2012. 203/KK/WL

Geachte mevrouw Veldhuijzen van Zanten,

Op 18 juli 2012 hebben de staatssecretaris van VWS en de minister van V&J het conceptwetsvoorstel Jeugdwet gepubliceerd. Aan organisaties in het veld is gevraagd om voor 18 oktober te reageren op dit concept. Namens de schoolbesturen in het primair onderwijs doen wij u hierbij onze reactie toekomen. De strekking van het nieuwe jeugdbeleid waarderen wij positief. Het meer in één hand brengen van het beleid, dicht bij de burgers en het activeren van samenwerking tussen ketenpartners, waaronder het onderwijs, zijn belangrijke maatregelen in het belang van goede jeugdzorg. De complementaire bepalingen die dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel passend onderwijs bevatten rond samenwerking onderschrijven wij dan ook van harte.

Het conceptwetsvoorstel bevat echter ook een aantal onderdelen die voor verbetering vatbaar zijn. Concreet willen wij in het belang van goed onderwijs voor alle leerlingen uw aandacht vragen voor het volgende:

1. Bovenlokale samenwerking van de gemeenten op het niveau van het samenwerkingsverband waar het de afstemming onderwijs en zorg betreft.
2. Structurele verbinding tussen de zorgstructuur van het onderwijs (ZAT) en gemeente (CJG).
3. Lokale verankering van de Integrale Vroeghulp ten einde snelle signalering en coördinatie van kinderen met beperkingen mogelijk te maken.
4. Complementaire inzet van de jeugdhulp in en om de school.
5. Borging toegankelijkheid van de gespecialiseerde instellingen die samenwerken met speciaal onderwijs.

Varrolaan 60 | Postbus 85246 | 3508 AE Utrecht | 030-3100933 | info@poraad.nl | www.poraad.nl | KvK 30235217 | Bankrek. NL22RABO0110764056

Onderstaand lichten wij onze vragen nader toe.

1. Bovenlokale samenwerking

De nieuw gevormde samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben over het algemeen te maken met meer dan één gemeente.
In het kader van afstemming rond zorg en onderwijs is bovenlokale samenwerking van de gemeenten op het niveau van het samenwerkingsverband van belang om adequate afspraken te kunnen maken. Dit is ook van belang voor het speciaal onderwijs in het kader van Zorg in en om de school, omdat veel van deze scholen een bovenregionale functie hebben. Daarom vragen wij u gemeenten te attenderen op het belang van de bovenlokale samenwerking op het niveau van het samenwerkingsverband passend onderwijs.

2. Verbinding met de zorgstructuren in het onderwijs

Zorg Advies Teams zijn binnen het onderwijs structuren waarmee de multidisciplinaire samenwerking tussen professionals die zich bezig houden met zorg en ondersteuning voor jeugdigen en gezinnen, wordt vormgegeven. Voor de gemeenten zijn de CJG's hiervoor de toegang. Om medewerkers uit jeugdzorg en onderwijs beter met elkaar te laten samenwerken en de ontwikkeling van integrale indicatiestelling verder vorm te geven, is het dan ook logisch om een verbinding te leggen tussen ZAT en CJG. Deze verbinding is niet in de jeugdwet opgenomen.

3. Preventie

Vroegtijdige signalering en gecoördineerde hulpverlening zijn belangrijke uitgangspunten in het nieuwe jeugdbeleid. Integrale Vroeghulp (IVH) heeft haar effecten bewezen en kan daarin een belangrijke rol spelen. Samenwerking tussen de CJG's en IVH is dus van groot belang, mede in het kader van het vormgeven van Passend Onderwijs voor kinderen met een beperking. Wanneer de bestaande middelen voor de Integrale Vroeghulp echter niet geoormerkt naar de gemeenten overgaan, is het de vraag of zij het geld daaraan wel besteden. Daarmee ontstaat het risico dat het werk van de Integrale Vroeghulp, en daarmee een belangrijk element in het nieuwe Jeugdbeleid, verdwijnt.

4. Afstemming onderwijs en zorg

In het kader van Passend onderwijs komen er veel veranderingen af op het onderwijs. Ook vraagt passend onderwijs optimalisering van de ondersteuningsstructuren en professionalisering van de leerkrachten en zorgprofessionals in de school. Bij de samenwerking tussen scholen en gemeenten pleit de PO-raad ervoor dat de gemeenten de jeugdhulp complementair inzetten in en om de school. Daarmee wordt bedoeld dat de jeugdhulp zich direct richt op leerlingen en ouders en niet op de individuele ondersteuning van de leerkracht. Ondersteuning van de leerkracht wordt via de zorgstructuur van de school ter hand genomen. Dat wil niet zeggen dat jeugdhulp daar geen rol in kan hebben, maar het initiatief daartoe ligt bij het onderwijs.

5. Eén kind Eén plan

Veel scholen binnen het speciaal onderwijs hebben samenwerkingsovereenkomsten met instellingen voor jeugdhulp en geven, via Een Kind Een Plan, vorm aan een geïntegreerde aanpak. Veelal betreft dit bovenregionale voorzieningen voor onderwijs en zorg voor doelgroepen met een specifieke hulpvraag. De PO-Raad acht het van groot belang dat deze gespecialiseerde instellingen voor onderwijs en jeugdhulp voor leerlingen beschikbaar blijven. Het feit dat deze instellingen te maken hebben met veel verschillende gemeenten en gezien de focus op "lichte" jeugdzorgtrajecten leidt dit tot zorg rond de continuering van deze voorzieningen. Voor een deel van de jeugdigen is blijvend "zware" jeugdhulp van belang; soms is het preventief om in te zetten op een tijdelijke, zware, geïntegreerde (maar daarmee ook duurdere) vorm van jeugdhulp zodat daarna herstel van het gewone leven mogelijk is.

De PO-Raad spreekt ten slotte graag de verwachting uit dat de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg in het belang van ouders en kinderen met het conceptwetsvoorstel en met inachtneming van de door ons genoemde aandachtspunten versterkt wordt.

Hoogachtend,

Mevr. mr. drs. C. Kervezee
Voorzitter PO-Raad

Een brief met gelijke inhoud is tevens verzonden aan de Minister van Veiligheid en Justitie, de heer mr. I.W. Opstelten.