

Aan:

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mw. drs. M.W.W.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner;
De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, dhr. mr. F. Teeven

Datum	16 oktober 2012	uw kenmerk	ons kenmerk
Onderwerp	Reactie op concept jeugdwet in de consultatieronde door gemeenten in Zuid-Holland Noord, Midden en Zuid en betrokken partijen en instellingen in deze regio's.		

Excellenties,

In de voorbereiding op het wetgevingstraject stelt u ons in de gelegenheid om te reageren op de concept Jeugdwet. Daarvan maken wij nu gebruik. Deze reactie wordt onderschreven door de 44 gemeenten met samen ruim 1.2 miljoen inwoners in de regio's Noord, Midden en Zuid van Zuid-Holland en een aantal betrokken partijen en instellingen werkzaam in deze gebieden.

Wij willen starten met de opmerking dat de wet zoals die er nu ligt ten principale niet tot de gewenste verbeteringen leidt, terwijl de decentralisatie kansen biedt voor verbetering van de zorg voor jeugdigen en gezinnen. Wij willen graag meedenken over de invulling van de wet en geven hieronder aan welke belemmeringen wij zien en hoe deze naar ons oordeel kunnen worden weggenomen.

Wij zijn blij met de ingezette beweging om in één wet alle verantwoordelijkheid voor de ondersteuning van de jeugd onder één overheidslaag, de overheid die het dichtst bij de burger staat, te brengen. De decentralisatie biedt aan gemeenten goede kansen om het hoofd te bieden aan een aantal hardnekkige knelpunten in de zorg voor jeugdigen. Door alles bij de gemeenten onder te brengen is het mogelijk om een aanpak te realiseren die verschillende leefdomeinen verbindt en gericht is op perspectieven voor jeugdige en gezin. Een aanpak die niet meer hoeft te worden belemmerd door grenzen van verantwoordelijkheden van verschillende financiers.

Wij onderschrijven de "Reactie van de G4 en G32-stedennetwerk op conceptwetsontwerp Jeugd", waarin een inhoudelijk, financieel en bestuurlijk probleem wordt geschetst. Gemeenten kunnen de benodigde zorginhoudelijke verbeteringen en doelmatigheidswinst onvoldoende realiseren en hun bestuurlijke verantwoordelijkheid onvoldoende waar maken. Wij willen deze reactie op enkele punten aanvullen en u bovendien vanuit onze praktijk van enkele concrete suggesties voorzien. Wij maken ons ernstig zorgen over de uitvoerbaarheid van de conceptwet en de betaalbaarheid van de uitvoering. In het bijzonder geldt dit voor de wijze waarop de verantwoordelijkheid van gemeenten in het gedwongen kader is verankerd, de knip tussen het gedwongen en vrijwillig kader, de veelheid van regels met zeer gedetailleerde uitwerkingen gericht op het in stand houden van voorzieningen, en de rol van de huisarts in de GGZ en de financiële risico's die daarmee gepaard gaan.

Context

De transitie van de jeugdzorg naar gemeenten moet tot een verbetering leiden ten opzichte van de huidige situatie. Er zijn diverse rapporten en adviezen verschenen die aanleiding hebben gegeven tot de beoogde decentralisatie van de jeugdzorg. Naast verbetering krijgen gemeenten ook de opgave een efficiencyvoordeel van 10% te realiseren. Zeer recent is het rapport van de commissie Samson verschenen. Gemeenten nemen dit probleem zeer serieus en zien het straks als een belangrijke taak seksueel misbruik te voorkomen en het melden ervan te bevorderen. Dit geldt voor alle kinderen, maar zeker voor kinderen die onder toezicht van de overheid staan. De oplossing zal integraal gevonden moeten worden ondermeer door meer sociaal toezicht en openheid. Meer en een centrale regelgeving bieden daarentegen hierin geen oplossing.

Ontschotten en nieuwe schotten

In de huidige taken van gemeenten op het jeugd domein stuiten gemeenten en jeugdzorgorganisaties op grenzen die worden bepaald door schotten tussen verantwoordelijkheden met andere overheden, ziektekostenverzekeraars en zorgkantoor. De overdracht van taken waarin deze Jeugdwet moet voorzien, maakt gemeenten verantwoordelijk worden voor alle zorg en biedt betere kansen om de hulpvragen van jeugdigen en ouders in samenhang te beantwoorden. Ook het ontschotten van financiën en onder verantwoordelijkheid brengen van gemeenten van alle zorg voor jeugdigen is een belangrijke verbetering en voorwaarde. We zijn hier dan ook zeer positief over. Dat geldt eveneens voor de ruimte die de Jeugdwet ons biedt voor vrijwillige jeugdhulp. We zien echter dat tussen de vrijwillige en gedwongen jeugdhulp de schotten blijven bestaan en zelfs worden vergroot. Er wordt een nieuwe knip gelegd in de uitvoering van de maatregel door deze uitsluitend te beleggen bij een gecertificeerde instelling. Wij zijn van mening dat er juist ruimte moet zijn voor maatwerk. We willen dit illustreren met een voorbeeld uit onze dagelijkse werkpraktijk in de regio's.

Er wordt in één van onze regio's, in Zuid-Holland Noord, al enkele jaren gewerkt vanuit het principe van 1 gezin, 1 plan. In de andere regio's worden hierin de eerste stappen gezet. Dit plan wordt samen met het gezin/de jeugdige opgesteld en is gericht op het versterken van de eigen kracht. De jeugdige en/of de ouders voeren in principe zelf regie over het plan. Waar mogelijk wordt het sociale netwerk van de jeugdige en/of het gezin betrokken. Waar nodig wordt snelle diagnostiek ingeschakeld. Ook specialistische ondersteuning vormt integraal onderdeel van het plan. Het plan is gericht op verbetering van de situatie, zonodig herstel van de veiligheid en moet aan jeugdige en gezin een perspectief op langere termijn bieden. Het plan wordt in nauw overleg met de jeugdige en/of het gezin opgesteld en omvat diverse levensdomeinen (werk, inkomen, huisvesting, onderwijs, veiligheid, gezondheid) waarop verbetering van de situatie gewenst is.

Het kan noodzakelijk zijn dat, ondanks dit plan, toch een melding bij het AMK en een jeugdbeschermingsmaatregel nodig zijn. De melding kan zelfs vanuit het plan worden voorbereid. In onze visie is een jeugdbeschermingsmaatregel per definitie integraal onderdeel van het gezinsplan en kan vanuit deze maatregel worden toegezien op het behalen van de benodigde resultaten.

De concept jeugdwet legt echter een knip tussen vrijwillig en gedwongen kader. Enerzijds is dit begrijpelijk, gezien de zwaarte en impact van een maatregel voor jeugdige en gezin. Anderzijds gaat deze knip voorbij aan de vereiste samenhang en continuïteit van de ondersteuning en het bieden van perspectief aan jeugdigen en gezinnen vóór, tijdens en na de maatregel. In onze optiek moeten gedwongen en vrijwillige hulp hand in hand gaan.

De werkwijze 1 gezin, 1 plan sluit heel nauw aan op de Deltamethode waarmee nu al in de jeugdbescherming wordt gewerkt. Naar ons idee zou er sprake moeten zijn van één integraal gezinstraject. Daarvoor is integrale regie nodig vanuit de verantwoordelijke overheid, namelijk de gemeente.

De concept jeugdwet plaatst gemeenten niet in de positie om deze regierol te vervullen. Sterker nog, gemeenten hebben in de conceptwet nauwelijks een rol als het gaat om de gedwongen jeugdzorg. In deze conceptwet blijft in het gedwongen kader onduidelijkheid bestaan over wie verantwoordelijk is, wat niet bijdraagt aan het voorkomen dat er iets mis gaat. Wij baseren ons hierbij op de ervaringen in Zuid-Holland Noord. De huidige samenwerking rond zorg voor jeugdigen in Zuid-Holland Noord is ontstaan na het tragische overlijden van het meisje Savanna dat in deze regio woonde. In het geval van Savanna bleek dat de verantwoordelijkheid voor de zorg niet duidelijk was belegd. Wij vrezen dat dit in het huidige wetsontwerp weer het geval is. Wij zijn van mening dat de verantwoordelijkheid voor het gehele zorgcontinuüm bij de gemeente moet liggen die daarbij zeer nauw samenwerkt met de Raad voor de Kinderbescherming en de uitvoerders van jeugdbeschermingsmaatregelen. Gemeenten en organisaties in de jeugdzorg zijn nu al in de drie regio's in overleg over de jeugdbescherming en –reclassering. Dit moet leiden tot een samenwerking waarin de jeugdbescherming en reclassering op een adequaat regionaal niveau zal worden georganiseerd.

Deze verantwoordelijkheid ligt in het huidige wetsvoorstel niet bij de gemeente. De gemeente kan op basis van de conceptwet weliswaar algemene voorwaarden stellen aan de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen door instellingen, maar tegelijkertijd onvoldoende sturen op de uitvoering van een integrale aanpak zoals we zojuist hebben beschreven. Verder treedt de gemeente uitsluitend op als financier van het gedwongen kader.

In het kader van ontschotten, willen wij ook graag aandacht vragen voor de in de conceptwet gehanteerde leeftijdsgrens van 18 jaar.

Uit recent onderzoek is gebleken dat de hersenen van jeugdigen van 18 tot 23 jaar nog niet volledig zijn ontwikkeld. Het gedrag vertoont als gevolg van deze ontwikkelingsfase een afwijking ten opzichte van volwassenen, gericht op experiment en een normverkennde houding. Deze ontwikkelingsfase is essentieel onderdeel van de groei naar een autonome en participerende volwassen positie. Voor jongeren met een licht verstandelijk beperking is het van belang dat ondersteuning ook na hun 18^e ondersteuning ingezet kan worden. De leeftijdsgrens van 18 jaar die in de conceptwet als afbakening wordt genomen, komt weliswaar overeen met de juridische grenzen in andere wetten, maar wringt met dit gegeven. Wij vragen u voor jeugdigen met opgroei- en opvoedvragen in de leeftijdsperiode van 18 tot 23 jaar maatregelen te creëren zodat een integrale aanpak mogelijk wordt.

Kwaliteitseisen en certificering

Kwaliteitseisen en certificering zijn belangrijke instrumenten om de professionalisering van medewerkers werkzaam in organisaties in het jeugddomein te stimuleren. Als de wetgever serieus is in haar streven om de verantwoordelijkheid voor jeugdbescherming, -reclassering en jeugdzorg-plus bij gemeenten te beleggen, dan hoort naar ons oordeel ook de verantwoordelijkheid voor certificering en kwaliteit principieel bij de gemeenten te worden gelegd. Wij kunnen ons voorstellen dat landelijk minimale kwaliteitseisen worden vastgesteld.

De verantwoordelijkheid voor het maken van afspraken over kwaliteit met instellingen ligt naar onze mening bij de gemeenten. In de wet kunt u de randvoorwaarden stellen voor kwaliteitseisen en certificering. De systeemverantwoordelijkheid ligt bij het rijk, de invulling bij de gemeenten. Gemeenten kunnen de uitvoering van de certificering, indien gewenst in gezamenlijkheid, elders/landelijk/regionaal bij gekwalificeerde certificeringinstituten beleggen. Zo wordt ook dubbele verantwoording en regeldruk voorkomen.

Zoals uit het bovenstaande mag blijken, onderschrijven wij de noodzaak van het stellen van kwaliteitseisen aan uitvoerders van jeugdbescherming en jeugdreclassering en residentiële zorg, maar zijn we verbaasd over de gedetailleerdheid waarin de wet dit voorschrijft en bovendien de mogelijkheid openhoudt dit nog verder in te vullen in een AMvB.

Vrijheid en gebondenheid

In de concept jeugdwet wordt op verschillende onderdelen in detail geregeld dat wij als gemeenten instellingen/voorzieningen in stand moeten houden, met alle daarbij opgesomde taken. Voorbeelden hiervan zijn: Integratie van Meldpunt huiselijk geweld en Advies- en Meldpunten Kindermishandeling tot één Meldpunt, de verwijfsfunctie van de huisarts, de gecertificeerde uitvoeringsinstellingen van reclasserings- en beschermingsmaatregelen.

Naar ons oordeel moet de wet toekomstbestendig zijn en gebaseerd op het vertrouwen dat gemeenten in staat zijn vorm te geven aan de verantwoordelijkheden die hen worden toebedeeld. Horizontale verantwoording van beleid en uitvoering aan de gemeenteraad moet naar onze mening leidend zijn. Gemeenten zijn goed in staat om op basis van functioneel omschreven taken invulling te geven aan vorm en inhoud van zorg voor jeugdigen. Gemeenten doen dat ook voor andere taken waarvoor zij wettelijke verantwoordelijkheid dragen. Voor de gewenste verbetering is het noodzakelijk om gemeenten en de uitvoerende instellingen ruimte te geven nieuwe concepten te ontwikkelen. De uitgewerkte vormen van nu kunnen immers belemmerend werken voor morgen. Zo zou bijvoorbeeld in de conceptwet bij de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor informatie en advies, de Kindertelefoon als voorbeeld kunnen worden genoemd in plaats van deze als vorm vast te leggen.

De huisarts is ook voor gemeenten een belangrijke verwijzer naar ondersteuning die gemeenten nu en na de decentralisatie bieden. Juist het belang dat gemeenten hechten aan een integrale benadering via 1 gezin, 1 plan gericht op de verschillende knelpunten waar jeugdige en gezin op stuiten, verdraagt zich niet met een exclusieve positie van de huisarts. De plicht van gemeenten om jeugd-ggz op verwijzing te moeten leveren, kan leiden tot de perverse prikkel dat deze route bij voorrang wordt gekozen voor ondersteuning. Dit leidt niet tot oplossing van de problemen, maar tot een verkokerde aanpak die niet in het belang is van jeugdigen en gezinnen, tot verdere medicalisering en overconsumptie en tot onbeheersbare financiën voor de gemeenten. Ook bij verwijzing door een huisarts dient er gekeken te worden naar een integrale aanpak gericht op perspectief voor kind en gezin. Een advies voor doorverwijzing, vanuit de huisarts lijkt ons een beter hanteerbaar alternatief.

In de Memorie van Toelichting bij de conceptwet wordt de relatie gelegd met de uitgangspunten van de Wmo. Zoals gemeenten eerder hebben aangegeven, zijn de uitgangspunten van de Wmo een goede basis voor de gewenste verbetering van de zorg voor jeugdigen. Wij treffen de Wmo-uitgangspunten echter niet aan in de uitwerking van de wet. De bepalingen over het gedwongen kader zijn zelfs contrair aan de Wmo-uitgangspunten.

De uitgangspunten voor de ondersteuning die gemeenten en organisaties willen bieden, zijn het versterken van de eigen kracht en het bieden van compensatie waar nodig. In de wet zou dit goed kunnen worden ingevuld door het compensatiebeginsel te formuleren in termen van "het bieden van compensatie voor beperkingen bij opvoeden en opgroeien van kind en gezin, zeker waar dit leidt tot stagnering of bedreiging in de ontwikkeling van het kind". Dit beginsel kan naar ons oordeel ook goed van toepassing zijn als overheidsingrijpen noodzakelijk is vanwege bedreiging van de veiligheid van het kind.

Raad voor de Kinderbescherming

Over de rol van de Raad voor de Kinderbescherming hebben we eerder in deze reactie al een opmerking gemaakt. In aanvulling daarop willen we nog opmerken dat de rol van de Raad voor de Kinderbescherming kan worden beperkt tot de voorbereiding van een uitspraak door de rechter. Wij vragen u de mogelijkheden te onderzoeken om de verantwoordelijkheid voor een voorlopige maatregel in geval van een acute en ernstige bedreigende situatie (art. 3.1.a) bij gemeenten, bijvoorbeeld bij de burgemeester, te beleggen.

Onderwijs

In het onderwijs worden problemen vaak voor het eerst gesignaleerd. Problemen op school staan vaak niet los van problemen thuis. Het is van groot belang dat de zorg vanuit onderwijs en gemeenten straks hand in hand gaan. Het onderwijs krijgt vanwege Passend Onderwijs een uitzonderingspositie om tot overeenstemming te komen met gemeenten over het jeugdbeleidsplan van gemeenten. Andersom moeten gemeenten tot overeenstemming komen met het onderwijs over de ondersteuningsplannen in het kader van Passend Onderwijs. De verantwoordelijkheid van gemeenten reikt echter veel verder dan de zorg in het onderwijs en het bevremdt ons dat het onderwijs in de totale breedte van de concept jeugdwet een exclusieve rol krijgt. Het is voor gemeenten, in het belang van jeugdige en gezin, een randvoorwaarde om overeenstemming te krijgen met het onderwijs over de afstemming en invulling van de zorg en ondersteuning in en om de school en de aansluiting op integrale gezinsondersteuning vanuit het principe van 1 gezin, 1 plan. Wij adviseren dan ook deze passage aan te passen en te beperken afstemming en samenwerking op het gebied van zorg in en om de school en integrale zorgplannen/gezinsondersteuning.

Financiën

Zoals gezegd in de inleiding maken wij ons zorgen over de betaalbaarheid van de uitvoering van de wet. Daarnaast vormen de veelheid aan regels, de gedetailleerde uitwerking, de sectorale opbouw en eisen om instellingen/voorzieningen in stand te houden, een zware administratieve belasting voor de uitvoerende instellingen en gemeenten. Dit werkt bovendien belemmerend voor een op ontwikkeling gerichte invulling van de zorg voor jeugdigen.

Tot slot

Wij willen u ervan verzekeren dat we ons ten volle beseffen welke verantwoordelijkheid de transitie en de concept jeugdwet ons gemeenten geeft. Wij kennen de ernst van de problematiek uit eigen ervaring. Wij verzekeren u dat wij deze taak uiterst zorgvuldig oppakken en vorm zullen geven in het belang van de jeugd en de gezinnen in onze gemeenten.

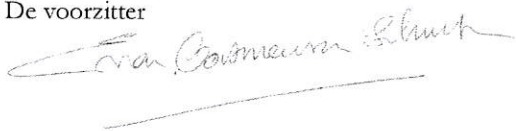
Wij hopen en verwachten dat u, vanuit dit besef en het vertrouwen dat gemeenten goed in staat zijn deze taak in volle verantwoordelijkheid uit te voeren, de wet zodanig zult aanpassen dat deze nu en in de toekomst effectief uitgevoerd kan worden, ook binnen de gegeven financiële kaders. Wij hopen u in deze brief daarvoor enkele constructieve suggesties te hebben gedaan.

Namens de gemeenten in de regio's Noord, Midden en Zuid van Zuid-Holland:

Portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda regio Holland Rijnland

namens deze,

De voorzitter

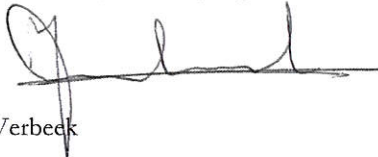


mw. E. van Oortmerssen-Schutte

Stuurgroep decentralisaties Sociaal Domein Midden Holland,

namens deze,

De bestuurlijk trekker Jeugd



J. Verbeek

Stuurgroep Transitie en transformatie Zorg voor Jeugdigen Zuid-Holland Zuid

Namens deze,

De voorzitter

G.B. van der Vlies



Mede namens de instellingen:

Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland

FlexusJeugdplein

TriviumLindenhof

MEE Plus

DWO

Rivas Zorggroep

Careyn