

Betreft: Reactie OG Heldring op consultatie Jeugdwet

(<http://internetconsultatie.nl/jeugdwet>)

Deze reactie mag openbaar worden gemaakt

contactpersoon: Marion van Binsbergen, M.vanBinsbergen@ogheldring.nl

Geachte heer, mevrouw,

In reactie op het concept wetsvoorstel Jeugdwet berichten wij u graag van het volgende.

Wij onderschrijven de probleemanalyse en doelstellingen bij de beoogde transitie van de jeugdzorg. Bij de oplossingen die u aandraagt in de concept Jeugdwet hebben wij wel een aantal vragen en zien wij ook enige knelpunten.

Wij sommen deze eerst op in een samenvatting op hoofdlijnen en voegen als bijlagen (a) een uitgebreide beleidsreactie bij, opgesteld aan de hand van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving, aangevuld met een aantal alternatieve mogelijkheden om de beoogde doelstellingen te bereiken, en (b) een juridische reactie, die ingaat op een aantal artikelen uit de conceptwet.

Samenvatting (reactie op hoofdlijnen)

Vooreerst: waardering voor de pedagogische civil society

Vooreerst is het passend waardering uit te spreken voor het vele werk dat is verricht en de inzet te komen tot een pedagogische *civil society* met een goed geborgde waakvlambegeleiding op gemeentelijk niveau, als ingang voor een structureel en samenhangend professioneel hulpaanbod voor de jeugd, uitsluitend bedoeld wanneer normale sociale systemen en pedagogische antwoorden niet meer volstaan.

Dit professionele aanbod van jeugdzorg is, zo betoogt de wetgever, voortaan overzichtelijk en beheersbaar, geïntegreerd (dus ontschot) en geregeld in één financieringsstroom.

Ontzorgen en normaliseren waar verantwoord en professioneel en betaalbaar waar nodig, voorzien van kwaliteitsborging om kwetsbare kinderen en jeugdigen weer veilig en volwaardig te laten participeren in de samenleving.

Deze uitgangspunten en doelstellingen bij de stelselherziening verdienen niet alleen waardering, maar ook navolging.

Graag benadrukken wij daarom vooraf dat wij de probleemanalyse volledig onderschrijven, vooral op de wijze waarop het de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is gelukt deze bondig samen te vatten in haar briefadvies 'Bevrijdend kader voor de jeugdzorg' (2011), in navolging van Robert Putnam (2000).

De aanleiding voor de stelselherziening staat in het briefadvies van de RMO het meest helder uiteengezet.

Daarenboven wijst de RMO zowel op tekortkomingen bij veldspelers, doorgeschoten in *evidence based* standaarden en protocollen, die an sich goed zijn, maar geen normaal of menselijk toegerust antwoord geven op de problemen die voorliggen, als bij de overheid: de overdaad aan overheidsingrijpen bij ernstige en schokkende incidenten, met eenzelfde ontzielende protocollering en overregulering tot gevolg. De RMO schetst een evenwichtig beeld van de ontwikkelingen die tot de huidige stand van zaken in de jeugdzorg hebben geleid.

Het stelsel van de jeugdzorg is (mede) dientengevolge hybride, onnodig geïnstitutionaliseerd en doorgeschoten geprotocolleerd en gestandaardiseerd.

Het huidige stelsel kent bovendien professionele kokers die feitelijk in gezamenlijke ketens moeten bewegen (jeugdzorg, jeugd ggz en jeugdbescherming), verschillende verouderde financieringsstromen die niet op elkaar zijn afgestemd - met een inherent risico op een economisch perverse werking -, en divergerende, thans verouderde wetgeving, dat dit bekrachtigt in plaats van oplost.

De oplossingen die aangedragen worden onderschrijven wij eveneens:

- de dagelijkse opvoeding centraal stellen,

- de sociale omgeving van kinderen en jongeren versterken,
- de regie (van de voorkeur) daarom op gemeentelijk niveau plaatsen,
- pas wanneer nodig interveniëren (opschalen) naar een bovenlokaal niveau,
- door de beste professionals die *in* het primaire proces werkzaam zijn, vanuit geïntegreerde (ontschot) centra,
- die bij voorkeur kleinschalig en dicht bij het kind opereren, in een samenhangend systeem van jeugdzorg,
- een systeem dat niet alleen professioneel en wetenschappelijk onderbouwd werkt, maar ook bevrijd van teveel bureaucratie, teveel coördinatielagen, teveel management en met ruimte voor de professional en het kind of de jeugdige,
- gericht op reïntegratie en zelfredzaamheid.

Tot zover kunnen wij slechts onze waardering en instemming uitspreken.

Maar dan: leidt het conceptvoorstel Jeugdwet tot een pedagogische civil society?

De prangende vraag die voorligt, is of het huidige wetsvoorstel Jeugdwet aansluit op de probleemanalyse en de doelstellingen bereikt die met de stelselherziening worden beoogd.

Deze vraag laat zich minder eenduidig beantwoorden. Wij lichten dit hierna in hoofdlijnen toe maar wilde eerst uw probleemanalyse en doelstellingen van de stelselherziening volledig onderschrijven. Onze vragen en kritiekpunten mogen niet afleiden van het gegeven dat wij de beleidsdoelstellingen steunen en wij geven na onze vragen bij het wetsvoorstel dan ook graag enige adviezen - voortkomende uit de consultatie van medewerkers die dagelijks in de praktijk opereren - die er mogelijk toe leiden dat de doelstellingen van de pedagogische *civil society* dichterbij komen.

Want: een pedagogische civil society door spreiden of concentreren (of beide)?

De grote vraag in de beoogde transitie van de jeugdzorg is hoe verschillende vraagstukken van *spreiding* en *concentratie* zich tot elkaar verhouden en hoe deze beleidsinstrumenten effectief kunnen worden ingezet.

Eén geldstroom? Ja. Honderden of tientallen budgetten? Nee.

De grote vraag in de beoogde transitie van de jeugdzorg is hoe verschillende vraagstukken van *spreiding* en *concentratie* zich tot elkaar verhouden, wil het voordeel van de ene beleidsinterventie - bijvoorbeeld *concentratie* van vijf geldstromen in één geldstroom – niet gehinderd worden door een tegengesteld effect van het andere, zoals de *spreiding* van één inkoopbudget over honderden gemeenten, of een veertigtal clusters van gemeenten, iets dat vanuit overwegingen van financieel beheer nauwelijks als verstandig, doelmatig en efficiënt kan worden aangemerkt.

De beweging van vijf geldstromen naar één geldstroom en de ontschotting van de oude domeinen van jeugdzorg is een enorme stap vooruit. Concentreren en ontschotten zijn nodig, wil er een goed geïntegreerd stelsel van jeugdzorg ontstaan, dat eenvoudig is in haar financieringsoverhead en toegankelijk voor alle kinderen en jeugdigen.

Maar de spreiding van het totale budget aan jeugdzorg over honderden gemeenten is vanuit financieel technische overwegingen een niet gering risico. Niet alleen omdat dit een forse toename in frictiekosten met zich meeneemt, en bovendien een enorme toename aan transactiekosten, maar ook om afbreuk aan de toenemende meeropbrengst van één budget voor jeugdzorg. Een versplinterd budget laat nauwelijks ruimte voor verantwoord financieel beheer en een doelmatige en efficiënte inkooporganisatie van jeugdzorg. Wij komen hier later op terug.

De kosten die gemoeid zijn met de overheveling van het totale budget voor jeugdzorg naar honderden gemeenten of een veertigtal clusters van gemeenten zijn naar verhouding te groot, dit geld kan beter besteed worden *in* de jeugdzorg dan *aan* (de organisatie van) de jeugdzorg.

Een eenvoudige toegang door spreiding? Ja. Verlies van concentratie aan kennis? Nee.

Niet alleen de structuur en financiering van de jeugdzorg worden geconfronteerd met vraagstukken van *concentratie* en *spreiding*: ook de ontwikkeling van kwaliteit (inhoudelijke kennis en vaardigheden) staat voor vragen van concentratie of spreiding.

Dat de toegang tot de jeugdzorg dicht bij de natuurlijke omgeving van het kind wordt georganiseerd is een goede keuze, de *spreiding* van de regierol van rijk en provincie naar de gemeenten past bij deze keuze.

Maar de regionale en landelijke voorzieningen, die vanwege hun bijzondere doelstellingen en een bovenmatige ernst van de aanmeldingsproblematiek alleen voldoende volume hebben op regionaal en landelijk niveau, vragen niet om een beleid van spreiding, maar juist van *concentratie*, zeker op het terrein van kwaliteit en kennisontwikkeling. Het benodigde schaalniveau overstijgt dat van gemeenten. Bovendien opereren niet alle bovenlokale voorzieningen in dezelfde ketens, aansluiten bij inherente stromen in vraag en aanbod is belangrijk, daarin hebben de gemeenten niet altijd een plaats, zoals hierna duidelijk wordt.

Vrij toegankelijke zorg spreiden? Ja. Drang en dwang spreiden? Ja en Nee.

Ook het vraagstuk van de vrij-toegankelijke zorg, dat juist gebaat is bij *spreiding* om de toegankelijkheid voor tijdige interventie bij ontwikkelingsinterferenties te vergroten en zo de vraag naar vervolgzorg te remmen, versus de zorg onder drang en dwang, die juist vereist dat gedwongen zorg *geconcentreerd*, onder strenge waarborgen van integriteit, veiligheid en kwaliteit is georganiseerd - zie in dit verband ook de aanbevelingen van de commissie Samson en de reactie van de Ombudsman -, dringt zich op, wanneer de beoogde Jeugdwet goed in haar effecten in ogenschouw wordt genomen.

Bij ernstige, soms zelfs levensbedreigende problemen, is *spreiding* juist een vereiste, wil men overall en continu alert zijn op risicosignalen, zoals bij kindermishandeling en huiselijk geweld. De regierol moet georganiseerd zijn in de eerste lijn, dicht op het kind.

Maar het probleemoplossend vermogen bij ernstige (meervoudige) problematiek vraagt op langere termijn juist om *concentratie* aan kennisontwikkeling, voldoende volume voor organisaties die voor langere duur zorg onder drang en dwang uitoefenen, en aansluiting bij de opdrachtverlener: de rechter die een maatregel oplegt, civiel-, dan wel strafrechtelijk. De gemeente kan niet in de rol van de rechter treden en gemeenten opereren niet op een schaalgrootte van arrondissementen en gerechtshoven.

Alle jeugdzorg die plaatsvindt op last van de rechter (civiel en strafrecht) zou via één systeem van inkoop moeten plaatsvinden, spreiding kan hooguit plaatsvinden op het niveau van arrondissementen, maar zeker niet op het niveau van gemeenten.

Daarenboven steekt Nederland negatief af in de aantallen kinderen en jeugdigen die in gesloten settings worden geplaatst. Een probleem dat vaak de jeugdzorg verweten wordt,

maar dat natuurlijk plaatsheeft in de *volledige* keten en die start bij de rechter. Gesloten plaatsingen vinden pas plaats nadat de rechter, civiel- of strafrechtelijk, hiertoe beslist. Het (verder) terugdringen van dwang en drang in de jeugd, hetgeen strafrechtelijk al enigszins is afgenomen, kan alleen in de volledige keten worden gedaan, de gemeente heeft daarin geen rol en moet ook niet als extra speler worden toegevoegd, de centrale regie bij een gerechtelijke plaatsing ligt bij de rechter (en de officier van Justitie en advocaat).

De ontvlechting van de onder toezichtstellingen (civielrechtelijk ingrijpen) en de plaatsingen in een jeugdinrichting (strafrechtelijk ingrijpen) is logisch qua plaatsing per setting, maar *niet* qua scheiding van civielrechtelijke plaatsingen van het bredere forensische circuit. Alle (jeugd)zorg onder drang en dwang begint en eindigt bij de rechter en zou als één forensisch beleidsterrein moeten worden aangestuurd, omdat vraag (gerechtelijke uitspraak) en aanbod (jeugdzorg in forensisch kader) in één gerechtelijk domein worden bepaald. Het is voor kinderrechtvaarders nu al moeilijk overzicht te houden op het voorzieningenniveau waarvoor zij (feitelijk) indiceren, in dit voorzieningenniveau is eerder een vereenvoudiging nodig in plaats van een versplintering van planning, inkoop en organisatie over honderden gemeenten.

Een extra speler toevoegen aan het forensische circuit van jeugdzorg, in dit geval de gemeente, heeft voor het bovenlokale aanbod nauwelijks toegevoegde waarde en is eerder een verruiming van bureaucratie in plaats van een inhoudelijke verrijking.

Forensische (jeugd)zorg moet plaatsvinden vanuit forensische inkoop, met als doel direct herstel van veiligheid op basis van gerechtelijk ingrijpen. Dit kan de directe veiligheid voor een kind betreffen (civiele plaatsing) of de maatschappelijke veiligheid, die wordt bedreigd of geschonden door een jeugdige (strafrechtelijke plaatsing).

Jeugdzorg: publieke taak of marktordening?

Een klemmende vraag die niet expliciet wordt beantwoord in de Jeugdwet is of de jeugdzorg een publieke taak blijft of volgens een structuur van marktordening wordt ingericht.

Het huidige stelsel van jeugdzorg functioneert niet als een markt en is publiek domein. Het heeft alleen zin een marktordeningstructuur aan te brengen als vooraf duidelijk is dat dit tot een efficiënte uitkomst leidt. Marktvoorbereiding vergt (veel) meer inzicht in de voorwaarden waaronder jeugdzorg als een markt (of quasimarkt) kan functioneren dan thans voorhanden is.

Wanneer niet aan marktvoorwaarden wordt voldaan, kan dit leiden tot marktfalen. De zorg voor kwetsbare kinderen, risicovolle jeugdigen en probleemgezinnen heeft een uiterst geringe risicotolerantie voor falend beleid, dit geldt ook voor marktfalen.

Het is niet duidelijk of de jeugdzorg een publiek stelsel blijft, met verplicht contracteren en subsidies, of dat er een (soort) marktordening ontstaat, met aanbesteding, contracteren en concurrentie. Als de beoogde transitie een markt voor de jeugdzorg voor ogen heeft, dan moet dit anders worden voorbereid dan (nu) met de conceptwet wordt gedaan.

Mocht een structuur van marktordening (met aanbesteding, concurrentie, risicodragende marktpartijen en vrije prijsvorming) worden ingevoerd, dan zou dit door de betreffende bewindspersonen vooraf expliciet moeten worden gemaakt. Een dergelijk zwaarwegende en verstrekkende keuze kan niet impliciet worden ingevoerd. Mocht een dergelijk ingrijpende wijziging van het stelsel voor jeugdzorg ook doel zijn van de transitie, dan moet dit expliciet onderwerp van beleid zijn, ook in de Tweede Kamer, alvorens mechanismen van marktordening 'impliciet' worden meegevoerd in een transitie van rijk en provincie naar gemeenten.

Tenslotte is thans niet duidelijk of er een geormerkt budget voor Jeugdzorg blijft bestaan, of dat gemeenten hier zelf keuzen in mogen maken.

Het is een zorgwekkend gegeven dat financiële ontwikkelingen Nederland kennelijk dwingen het (verzekerde) recht op jeugdzorg op te geven, maar dit kan niet betekenen dat dan ook in één beweging een rechtsgelijke behandeling voor alle kinderen in Nederland wordt opgegeven, met eenzelfde kapitaaldekking voor *alle* kinderen die aangewezen zijn op - soms zeer ingrijpende - steun en hulp, ongeacht in welke gemeente zij wonen. De ruimte die gemeenten in de beoogde Jeugdwet krijgen voor eigen keuzen in de inkoop van jeugdzorg en het al dan niet innen van een eigen bijdrage zou minimaal moeten zijn. De verantwoordelijkheid en zorg voor de meest kwetsbare kinderen en jeugdigen mag in een klein land als Nederland niet tot verschillen per gemeente leiden, met ingrijpende gevolgen voor kinderen. Eenzelfde kapitaaldekking in Nederland voor kinderen en jeugdigen die aangewezen zijn op jeugdhulp is een minimale eis van deze tijd.

De exacte omvang van de (concentratie aan) landelijke budgetten voor alle vormen van jeugdzorg is nog niet bekend en er is geen zicht op het cumulatieve effect van de verschillende operaties die zijn gemoeid met de transitie van de jeugdzorg. Er is nog geen verdeelmodel, tegelijkertijd worden er kortingen aangekondigd én wordt nieuw beleid ingevoerd, dat door honderden gemeenten zal worden ontwikkeld en geïmplementeerd, op basis van een spreiding van het totale budget over honderden gemeenten. Daarenboven is er nog geen model voor bekostiging of inkoop en is er geen duidelijke keuze gemaakt voor een publiek stelsel van jeugdzorg of een jeugdzorg volgens een marktordening. De financiële onzekerheid dringt op meerdere fronten en vraagt eerst om helderheid, voordat een goede keuze voor een nieuw stelsel kan worden gemaakt, en vervolgens met een wet kan worden bekrachtigd.

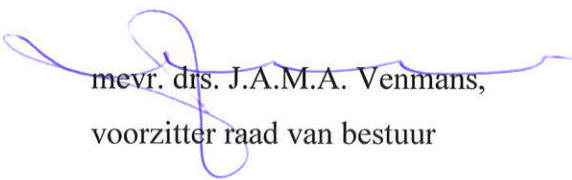
Vragen en kritische opmerkingen: maar ook steun voor de beleidsdoelstellingen

Dit zijn op hoofdlijnen de belangrijkste vragen en kritiekpunten bij het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt.

Deze vragen en kritiekpunten laten onverlet dat de transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten een juiste keuze is. Daarom volgt hierna een reactie op het wetsvoorstel, voorzien van opmerkingen en adviezen, die in de praktijk zijn geïnterpreteerd, opdat deze u behulpzaam mogen zijn bij het vervolg. Spreiding en concentratie behoeven elkaar als beleidsinstrumenten niet uit te sluiten. Wij staan een transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten voor, maar geven op een aantal elementen in uw beleid de mogelijkheid van behoud van concentratie van kennis en volumevereisten mee, met behoud van gemeentelijke regie. Voor de zorg aan kinderen en jeugdigen die op last van de rechter wordt ingezet stellen wij een forensische inkooporganisatie voor, in aansluiting op de inherente stromen van vraag en aanbod, die plaatsvinden in een gerechtelijk domein, zowel civiel- als strafrechtelijk.

Wij zien uw reactie graag tegemoet en verblijven met de meeste hoogachting,

namens Stichting Orthopedagogisch Centrum Ottho Gerhard Heldring,



mevr. drs. J.A.M.A. Venmans,
voorzitter raad van bestuur

Bijlage a. (uitgebreide beleidsreactie op conceptvoorstel Jeugdwet)

Het conceptvoorstel Jeugdwet hanteert in grote lijnen drie instrumenten:

- (1) de huidige vijf geldstromen in de jeugdzorg terugbrengen tot één geldstroom,
- (2) de toename in de vraag naar specialistische zorg een halt toeroepen door een vereenvoudiging en herinrichting van de toegang tot de jeugdzorg, en
- (3) de uitvoering van beleid en inkoop van (nagenoeg) alle jeugdzorg bij gemeenten beleggen.

Op geleide van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK, zie <http://www.rijksoverheid.nl/wetgeving/kwaliteit-weten-en-regels>), het toetsingskader dat de overheid hanteert bij de totstandkoming van wetten, volgt een reactie op hoofdlijnen, die dit kader volgt:

- (a) de aanleiding voor een Jeugdwet,
- (b) de betrokkenen bij de beoogde Jeugdwet,
- (c) het probleem dat opgelost wordt met de Jeugdwet,
- (d) het beoogde doel van de Jeugdwet,
- (e) de rechtvaardiging van de overheidsinterventie in kwestie,
- (f) het beste instrument dat hierbij kan worden gebruikt, en tenslotte
- (g) de gevolgen van het conceptvoorstel Jeugdwet, zoals dat thans voorligt.

Op deze wijze hopen wij een constructieve bijdrage te leveren aan verdere bijstelling van de conceptwet zodat de beoogde doelstellingen wel worden gerealiseerd, want zoals gezegd: die onderschrijven wij volledig. Daarom geven wij onze reactie, in lijn met de opbouw van het Integraal Afwegingskader.

(a) De aanleiding voor een Jeugdwet

De doelstellingen van de stelselherziening jeugd verdienen zoals in onze inleiding al aangegeven waardering en navolging.

De aanleiding voor een (concept)Jeugdwet staat beschreven in het bijbehorende concept memorie van toelichting.

In reactie hierop geven wij u graag mee de memorie van toelichting kort(er) en bondig(er) op te stellen, in lijn met de RMO adviezen.

Het conceptvoorstel dat nu voorligt, de memorie van toelichting, overstijgt een opsomming van hoofdlijnen en werpt nieuwe vragen en problemen op, onder meer door gebruik van nieuwe termen en algemene (niet getoetste) aannames. Het overstijgt de onderliggende beleidsbrieven en wijkt op onderdelen af van eerdere beleidsbrieven.

Dit geldt niet alleen bij de introductie van de wet (zie de hoofdstukken Hoofdlijnen van de stelselwijziging, Ontstaansgeschiedenis, Sturingsfilosofie en Juridisch Kadert), maar ook bij de Artikelsgewijze toelichtingen, vooral de teksten vanaf pagina 58 van de memorie roepen vragen op, zijn onduidelijk, niet overal in lijn met vigerende regelgeving en verzuimen de geldende wetten en regels op te sommen die bedoeld worden. In navolgende geven wij enkele voorbeelden, om de strekking te verduidelijken.

In het algemeen valt op dat het wetsvoorstel (dat 48 pagina's omvat en in de conceptmemorie een toelichting krijgt van ruim 130 pagina's) op veel onderdelen een nadere uitwerking van verschillende onderdelen aankondigt, in

- (-) algemene maatregelen van bestuur, (-) protocollen en (-) certificaten,
- zoals het nader invulling geven aan het certificeren en toetsen van jeugdzorginstellingen,
- of het nader invulling geven aan normen voor- en verantwoorde werktoedeling aan een nader aantal te vast te stellen geregistreerde professionals,
- in een nog op te richten register,
- maar bijvoorbeeld ook het nader opstellen van protocollen door *alle* gemeenten met professionals, bijvoorbeeld op het gebied van het werken met meldingen en een verwijzindex bij huiselijk geweld en / of kindermishandeling,
- en zo meer.

Het aantal nader uit te werken begrippen en elementen uit het wetsvoorstel overstijgt de tientallen. Wanneer dit wordt afgezet tegen het voornemen dit tijdens een transitie naar gemeentelijk niveau door honderden gemeenten (of veertig clusters van gemeenten) te laten doen, waarmee verdere uitwerking niet eenduidig in één hand wordt belegd, wordt duidelijk

dat dit wetsvoorstel teveel vraagstukken in één keer wil beantwoorden, waardoor er een onwerkbaar (halfgeregelde) praktijk ontstaat, in een verantwoordelijkheidsgebied waar de risicotolerantie op falend beleid juist heel gering is (kwetsbare kinderen en gezinnen).

Advies:

Beperk de reikwijdte van de wet en bijbehorende memorie van toelichting tot de beoogde stelselherziening.

Blijf dicht bij de probleemanalyse zoals de RMO die onder woorden brengt en handhaaf vooralsnog de bestaande structuur van het operationele niveau, zodat niet alles tegelijk én alles in één keer, moet wijzigen.

Dit vooral met oog op de werkbaarheid en uitvoerbaarheid, maar ook in verband met de frictiekosten die hiermee zijn gemoeid.

(b) Wie zijn betrokken?

Alle bestaande spelers in het veld van de jeugdzorg:

- reguliere jeugdzorg, inclusief meldpunten kindermishandeling,
- jeugd ggz,
- deels de jeugdzorg voor gehandicapte kinderen en jeugdigen,
- jeugdzorg onder civiele dwang (jeugdzorg plus),
- jeugdbescherming en jeugdstrafrecht, inclusief jeugdreclassering,
- kinderrechtshouders, officieren van Justitie, advocaten,
- maar ook professionals in grensgebieden zoals huisartsen, maatschappelijk werk en thuiszorgorganisaties,
- en tenslotte alle colleges van burgemeester en wethouders, van alle gemeenten in Nederland, en
- de gemeentelijk ambtenaren per gemeenten, die zijn voorzien om uitvoering te geven aan de Jeugdwet,

zijn betrokken bij de beoogde stelselwijziging.

Het gaat om een groot aantal spelers in een groot speelveld waarin al veel geregeld is in aanpalende wetgeving.

In de beleidsbrief van de bewindspersonen van 8 november 2011 staat zoals gezegd aangegeven dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande regelgeving. Desondanks lijkt de conceptwet veel zaken opnieuw te willen regelen.

Voor nagenoeg alle zorg die bovenregionaal is georganiseerd, zoals de gesloten zorg onder drang en dwang, bestaan wettelijke kaders en regelingen en is het ook van belang dat deze voorzieningen in de toekomst qua opzet en (kwaliteit)ontwikkelingen aangesloten blijven op de ontwikkelingen in de bredere velden van de jeugdbescherming en de jeugd-ggz, maar ook aansluitend op de volwassenenzorg, opdat zorgketens en integrale zorg niet verloren gaan, niet alleen horizontaal, maar ook vertikaal.

Advies:

Sluit aan bij bestaande regelgeving, in plaats van het ontwerpen van een geheel nieuw speelveld. De transitie van inkoop of bekostiging via gemeenten hoeft niet één op één te betekenen dat er een geheel nieuw speelveld wordt ontworpen. Handhaaf bestaande en getoetste kaders, die immers zijn ontstaan op basis van ervaring en deskundigheid.

Wij lichten dit toe als volgt.

In hoofdstuk 1 van conceptwet staan de definities en reikwijdte van de wet toegelicht. Direct betrokken actoren staan hierin opgesomd. Hierbij valt op:

- de definities zijn (nog) niet uitgewerkt (zie hierna ook bijlage b), zoals wat onder een gecertificeerde accommodatie wordt verstaan, voor veel van de huidige voorzieningen op bovenlokaal niveau bestaan al normenkaders, zoals voor alle vormen van gesloten jeugdzorg, daar kan gewoon naar worden verwezen,
- ook de memorie licht niet toe wat nu precies bedoeld wordt,
- maar ook het ontbreken van verwijzingen naar belangrijke bepalingen die geregeld zijn en die blijven bestaan, bijvoorbeeld in het Wetboek van strafrecht, bij geweld door een hulpverlener tegen een kind of ouder, dit is immers niet minder strafbaar of anders dan geweldsmisdrijven zoals omschreven in het wetboek van strafrecht, ook de memorie geeft niet aan waar op dit vlak wordt aangesloten bij het tuchtrecht of strafrecht, terwijl *juist* een aangifte van strafbaar gedrag zo belangrijk is wanneer zich dit onverhoopt voordoet, *waar dan ook*,

- op andere onderdelen wordt wel verwezen naar aanpalende wetgeving, zoals bij de benoeming van wie meerderjarig is of wie pleegouder is, dan wordt zelfs naar de betreffende artikelen per wet verwezen,
- waardoor hoofdstuk 1 van de conceptwet en de bijbehorende toelichting in de memorie hiaten en inconsistenties bevat.

Advies:

Het verdient aanbeveling de definities en betrokken actoren juridisch goed na te lopen, aan te sluiten bij bestaande wettelijke regelingen en definities die gebezigd worden, in lijn met de beleidsvoornemens zoals geuit in de brief van november 2011, de juiste verwijzingen volledig toe te voegen en de bijbehorende artikelen te benoemen, dan wel weg te laten wat (nog) niet geregeld is, zodat bestaande kaders gehandhaafd worden.

Zo kan bijvoorbeeld het bestaande Bigregister worden uitgebreid met twee professionals, waarvan de gedragswetenschapper eigenlijk al in het register is opgenomen, maar nu verbijzonderd voor de jeugdzorg, en bedoeld voor de verantwoordelijkheid van de behandeling en diagnostiek. Het optuigen en inrichten van een geheel nieuw register voor de jeugdzorg, naast het bestaande register voor de gezondheidszorg, lijkt een onnodig kostbare en onnodig bureaucratierijke operatie.

In de beleidsbrief van 8 november 2011 geven de bewindspersonen, zoals al opgemerkt, aan zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande regelgeving. De Wet cliëntenrechten zorgsector wordt in de beleidsbrief zelfs als voorbeeld genoemd, de artikelen in deze wet zijn immers onverkort van kracht op jeugdzorg, een nieuw kader is niet nodig, een verwijzing in de jeugdwet naar deze wet zou moeten volstaan.

Wat wetgeving op besloten en gesloten accommodaties betreft kan worden aangesloten bij landelijk lopende ontwikkelingen en normering (zoals van TNO en Centrum Zorg en Bouw), deze kaders zijn *up to date*. De Jeugdwet kan hier eenvoudig naar verwijzen en bij aansluiten, in plaats van dit nog eens op gemeentelijk niveau te regelen.

Wanneer de beoogde Jeugdwet tegelijkertijd nieuwe kaders voor bestaande bovenlokale en landelijke voorzieningen vraagt (terwijl deze de afgelopen jaren net tot stand zijn gekomen), wordt de aandacht niet gelegd op het versterken of ontwikkelen van nieuw beleid waar dat

juist nodig is: aan de voordeur. Met het oog op het terugdringen van aantallen plaatsingen in geslotenheid en het versterken van de zorg in de eerste lijn, is het ook belangrijk de aandacht *daarop* te richten.

Samengevat: niet alles hoeft opnieuw te worden geregeld. Dit scheelt frictiekosten, onnodige, of zelfs dubbele, regelgeving en veel werk. Daarenboven kan de aandacht dan worden gericht op de herorganisatie van de eerste lijn en de tweede lijn: de aandacht op de voordeur van de jeugdzorg.

(c) Wat is het probleem dat wordt opgelost met een Jeugdwet?

Zoals aangegeven geeft de RMO een duidelijke probleemanalyse in haar Bevrijdend kader voor de jeugdzorg (2011). Naast het terugbrengen van een overmaat aan hulp en behandeling naar normale systemen en normale opvoedingsvraagstukken, is er ook een financiële noodzaak voor een stelselwijziging.

Er zijn teveel financieringsstromen (ontschotting en vereenvoudiging is geboden) en de groei van de vraag naar jeugdzorg is spectaculair geweest, aldus de RMO. Feitelijke gegevens of een exacte onderbouwing ontbreken helaas, maar dat (ook) de kosten voor de jeugdzorg toenemen, in lijn met een kostengroei van de gehele zorg, is aannemelijk.

De financiële paragraaf in de conceptmemorie van toelichting bij de (concept) Jeugdwet geeft alleen de bedragen die zijn genoemd in het laatste regeerakkoord, een historisch inzicht in de (eventuele) groei en opbouw van de kosten ontbreekt.

Bij het verdeelmodel wordt opgemerkt dat het totale budget voor opvoed en opgroeiondersteuning aan jeugdigen in 2009 ruim drie miljard euro bedroeg (p. 49).

BMC Advies en Management heeft op verzoek van het Ministerie van VWS een marktanalyse uitgevoerd in het kader van de transitie jeugdzorg (2011). De vraag die het ministerie stelt is of de nieuwe marktverhoudingen tot ongewenste situaties in de zorg voor jeugd leiden, en zo ja, welke maatregelen van de overheid eventueel nodig zijn om ongewenste situaties te voorkomen. Zie de Beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'geen kind buiten spel' (8 november 2011).

Interessant gegeven is dat dit de eerste keer is dat er officieel over de jeugdzorg als een 'markt' wordt gesproken. Interessant om meerdere redenen:

- het huidige stelsel van jeugdzorg functioneert niet als een markt en is publiek domein,
- het beoogde stelsel is niet eerder officieel als markt benoemd, ook de RMO adviezen beperken zich tot jeugdzorg als een publieke taak,
- marktvoorbereiding vergt (veel) meer inzicht in de voorwaarden waaronder jeugdzorg als een markt (of quasimarkt) kan functioneren dan thans voorhanden is,
- de onderbouwing voor de noodzaak de jeugdzorg voortaan als een markt te regelen ontbreekt,
- het heeft alleen zin een marktordeningstructuur aan te brengen als vooraf duidelijk is dat dit tot een efficiënte uitkomst leidt,
- wanneer niet aan marktvoorwaarden wordt voldaan, kan dit leiden tot marktfalen,
- zoals eerder opgemerkt heeft de zorg voor kwetsbare kinderen, risicovolle jeugdigen en probleemgezinnen een geringe risicotolerantie voor falend beleid, dit geldt ook voor marktfalen,
- als de beoogde transitie een markt voor jeugdzorg voor ogen heeft, dan moet dit beter en anders worden voorbereid dan thans het geval is met de conceptwet die voorligt,
- de verantwoordelijke bewindspersonen zouden zich hier expliciet over uit moeten spreken en de voorwaarden waaronder een dergelijke stelselwijziging succesvol kan zijn moeten op voorhand duidelijk zijn,
- marktordening voor de jeugdzorg behoeft een ander wetsvoorstel dan de Jeugdwet die nu voorligt.

Het is niet zo dat wij op voorhand marktordening uitsluiten, wij wijzen er slechts op dat marktordening in de jeugdzorg een andere voorbereiding nodig heeft dan thans voorhanden is met het wetsvoorstel dat nu ter consultatie voorligt.

Voorts is het volgende van belang.

BMC werkt een drietal inkoopmodellen uit voor de transitie naar de gemeenten:

- (a) subsidieplicht voor complexe hulp (intramuraal) en subsidiëren of contracteren voor andere (eenvoudiger) hulp,
- (b) geen subsidieplicht, contracteren als basisvorm en subsidiëren kan,
- (c) een groei-model van a naar b.

Naast onze eerdere opmerkingen over marktordening, is aanbesteden en contracteren van jeugdzorg alleen een optie als dan ook *alle* vorm van jeugdzorg hier onder vallen, omdat anders hybride systemen ontstaan waarin aanbieders die ook zorgverzekerde of verplicht gesubsidieerde zorg organiseren (ggz en gehandicaptenzorg), jeugdzorg aanbieden vanuit een positie van onevenredige schaalgrootte en marktmacht.

Kort geformuleerd: er dient een economisch gelijk speelveld zijn met redelijk evenwichtige toetredingseisen en mogelijkheden.

Tenslotte valt op dat BMC feitelijk slechts twee inkoopmodellen schetst: subsidiëren of contracteren, door alle gemeenten in Nederland.

Los van het risico dat al bekend is (zie het verslag van de consultatierondes met zorgaanbieders, gemeenten en cliëntenorganisaties van november 2011) hebben wij al gewezen op de frictiekosten die gepaard gaan met een transitie van de kennis, kunde, doorontwikkeling en borging van de (organisatie en financiering van de) reguliere jeugdzorg, jeugd-ggz, jeugdzorg-plus, jeugdbescherming et cetera naar vierhonderd gemeenten.

Tegelijkertijd is het uitgangspunt van de overheveling van meer regie naar gemeenten (dicht bij de omgeving van het kind, aansluitend bij de pedagogische *civil society*) een uitgangspunt dat wij onderschrijven, het is immers in het belang van het kind dat vroegtijdig hulp bereikbaar is, zo dichtmogelijk in de natuurlijke omgeving van het kind, indien verantwoord en veilig.

Daarom geven wij u graag ter overweging ook alternatieven te onderzoeken, alternatieven die de gemeenten in Nederland verantwoordelijk maakt (spreiding), maar met behoud van de voordelen van schaalgrootte en voldoende budgettair volume, dat vooral bij het kind of jeugdige terecht moet komen en niet onnodig aan systeemkosten besteed wordt (concentratie).

Er zou jaarlijks één geormerkt budget voor jeugdzorg moeten worden begroot, door de betrokken ministeries, dat verdeeld wordt over drie tranches: (1) lokaal, dus per gemeente, voor alle eerste lijns zorg en het versterken van de zorg aan de voordeur, (2) bovenlokaal, dus in gemeentelijke samenwerkingsverbanden, voor alle bovenlokale vrij toegankelijke zorg, en

(3) een forensisch deel, te verdelen naar een inkooporganisatie, die aansluit *op* rechtbanken en gerechtshoven (civiel en strafrechtelijk: dus alle jeugdzorg in een forensisch kader), opdat iedere interventie met het oog op directe veiligheid ook kan worden geëffectueerd.

Het terugdringen van drang en dwang, in volume of duur, kan dan in pilotprojecten vanuit verschillende tranches worden gestuurd en gevolgd: aan de voordeur (via 1^o tranche van het budget jeugdzorg), of aan de achterdeur (via 3^o tranche van het budget jeugdzorg), dus op het gesloten voorzieningenniveau, maar in ieder geval vanuit *overzicht* en op basis van financiële sturing. Dit is bij een verspreid budget over honderden gemeenten nauwelijks tot niet mogelijk. Innovatie, met behoud van verantwoording en overzicht, vereist inzicht in de geldstromen én de effecten in directe relatie hiermee. Inzicht op effect kan niet worden verkregen bij een versplinterd budget, dat niet is geormerkt op haar bestemming.

Advies:

Het handhaven van één landelijk geormerkt budget voor jeugdzorg is belangrijk in verband met het waarborgen van de belangen en veiligheid van kinderen en jeugdigen die zijn aangewezen op jeugdzorg.

Beleg de organisatie en inkoop van (-) lokale jeugdzorg bij de gemeenten, die van (-) bovenlokale jeugdzorg in bovenlokale samenwerkingsverbanden, naast de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), en beleg de organisatie en inkoop van (-) zorg onder drang en dwang in een inkooporganisatie (of bekostigingsorganisatie) die aansluit bij de rechtbanken en gerechtshoven, in een speciaal daartoe ingerichte bekostigings of inkooporganisatie.

Versplinter dit budget niet bij voorbaat over honderden gemeenten, maar beleg dit budget in een soort onderlinge waarborgmaatschappij, waaruit gemeenten per tranche doelgericht en volgens beleidsbestemming jeugdzorg betalen. Op deze wijze wordt (worden):

- *de stelselwijziging beheersbaar en stuurbaar vorm gegeven,*
- *de totaal beschikbare middelen voor jeugdzorg economisch efficiënt en optimaal beheerd,*
- *prijsvorming navolgbaar, op een inzichtelijke wijze,*
- *frictiekosten en systeemkosten beperkt, en nemen deze kosten geen onevenredig groot deel van het beschikbare budget voor kinderen en jeugdigen in beslag,*

- *definities bij organisatie en contracteren (via subsidiëring of aanbesteding) in het vervolg eenduidig uitgewerkt en gehanteerd,*
- *een rechtsgelijke toegang voor alle kinderen en jeugdigen in Nederland gewaarborgd (een gelijke beschikbaarheid van jeugdzorg, waar dan ook),*
- *de beschikbaarheid van jeugdzorg overal in Nederland van eenzelfde waarborg of kapitaaldekking voorzien.*

De overheveling van de middelen naar één waarborgmaatschappij bespaart naar verwachting niet alleen aanzienlijk op frictiekosten die met de stelselwijziging gepaard gaan, maar is ook van belang in verband met het volgende.

Zoals eerder opgemerkt ontbreekt het thans nog aan een volledige, onafhankelijke en geobjectiveerde raming van de te verwachten uitgaven in de jeugdzorg, met inbegrip van een doorvertaling naar de deelkaders en een dekkend verdeelmodel. Het doelgericht sluiten van overeenkomsten tussen gemeenten en aanbieders van jeugdzorg is hierdoor niet mogelijk op basis van de informatie die nu voorhanden is. De contracteerprocessen per gemeente lopen hierdoor een aanzienlijk risico op niet-inhoudelijke overwegingen en als gevolg hiervan op niet doelmatige en inefficiënte aanbesteding.

Advies:

Zowel voor een verantwoorde transitie naar een inkoopstelsel van verplichte contractering (subsidiëring) op het niveau van gemeenten als een mogelijk stelsel van marktordening en gemeentelijke aanbesteding is een volledige en onafhankelijke raming nodig van de verwachte uitgaven aan jeugdzorg de komende jaren, uitgewerkt naar deelgebieden en voorzien van een verdeelmodel dat rekening houdt met risico (wie is risicodragend in het nieuwe jeugdzorgstelsel?) en risicoverevening (hoe waarborgen alle gemeenten in Nederland een goed en veilig functionerend bovenlokaal stelsel zorg, bijvoorbeeld die van civielrechtelijke en strafrechtelijke zorg onder drang en dwang?). Dit zou vooraf moeten gaan aan de feitelijke uitwerking van de transitie van de jeugdzorg.

(d) Wat is het doel?

Op p.5 t/m p.7 staan de doelen van het wetsvoorstel: dit wetsvoorstel regelt het nieuwe jeugdstelsel. De doelen zijn op hoofdlijnen:

- (a) Gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdhulp, uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.
- (b) Beleidsplan: de gemeente krijgt de opdracht het gemeentelijk beleid betreffende jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering vast te leggen.
- (c) Toegang: de gemeente krijgt de verantwoordelijkheid om op een laagdrempelige en herkenbare wijze jeugdhulp te bieden, advies te geven over en het bepalen en inzetten van de aangewezen jeugdhulp, professionals te adviseren die zich zorgen maken om een minderjarige én de toegang tot de raad voor de kinderbescherming en het gedwongen kader in samenhang te organiseren.
- (d) Integrale jeugdhulp door ontschotting van budgetten: de ontschotte financiering stelt de gemeenten in staat om te sturen op doelmatigheid en doelgerichtheid.
- (e) Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling: de gemeente krijgt de verantwoordelijkheid om bovenlokaal één meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling in te stellen en in stand te houden.
- (f) Waarborgen kwaliteit: er worden aanvullende kwaliteitseisen opgesomd (onder meer: norm voor verantwoorde hulp, verplichting om zo nodig geregistreerde professionals in te zetten, voorschriften omtrent informatie, toestemming, dossiervorming, een onafhankelijke vertrouwenspersoon) die gaan gelden naast de bestaande regelingen voor de jeugd-ggz en de lvb, die ook blijven gelden.
- (g) Rijk systeemverantwoordelijk: Het Rijk geeft aan wat de opdrachten aan de gemeenten zijn.
- (h) Financiële aspecten: In het nieuwe stelsel ontvangen gemeenten een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds. Hiervoor wordt een verdeelmodel ontwikkeld. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd om voor jeugdhulp een eigen bijdrage te vragen, die vanaf 2015 € 70 miljoen moet opleveren. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inning van deze bijdrage maar hebben de vrijheid hiervan in bepaalde gevallen af te zien.

Meer regie (en verantwoordelijkheid) voor gemeenten, met als doel aan te sluiten bij de natuurlijke omgeving van het kind of de jeugdige, is een doelstelling die wij geheel onderschrijven.

Een goede toegankelijkheid tot een stelsel van een overzichtelijk en eenduidig geregelde jeugdzorg, wanneer noodzakelijk, vanuit een gemeentelijke verantwoordelijkheid hiervoor onderschrijven wij eveneens.

Ook een eenduidige financieringstroom is een belangrijke doelstelling die navolging verdient. In de uitwerking hiervan hebben wij echter een aantal andere mogelijkheden ter overweging gegeven.

De overheveling naar gemeenten komt tenslotte tevens voort uit het streven een kleinere en meer krachtige (centrale) overheid te creëren.

Wanneer de overheveling van taken naar gemeenten echter gepaard gaat met een forse groei van overheidstaken op gemeenteniveau, zoals met de stelseloverheveling van alle jeugdzorg, is er feitelijk slechts een even grote of zelfs grotere overheid dan voorheen.

Het Rijk blijft immers systeemverantwoordelijk, de gemeenten krijgen een groter verantwoordelijkheidsgebied dan voorheen, worden daarin naast inkoper ook nog belast met uitvoeringstaken, en de transactiekosten, bij de inkoop van-, de (nadere) regulering van-, en het toezicht op de ingekochte jeugdzorg, nemen fors toe door een verspreiding van deze taken over vierhonderd gemeenten. Dan zijn er niet minder ambtenaren die zich bezig houden met het onderwerp jeugdzorg, maar veel meer dan thans het geval is.

Voorts zou er één financieringsstroom voor de jeugdzorg worden gecreëerd zodat de vijf bestaande geldstromen in de jeugdzorg niet langer complex en gescheiden zouden zijn. Twee zaken vallen op:

- de wet noemt uitzonderingen, waardoor er toch geen sprake is van één financieringsstroom,
- in het bekostigingsmodel (p.51) wordt bijvoorbeeld een uitzondering gemaakt voor de zeer gespecialiseerde instellingen voor (verstandelijk) gehandicapten, hiervoor blijft bovenlokale of landelijke bekostiging gelden,
- de onderbouwing hierbij geldt echter eveneens voor een aanzienlijk deel van de kinderen en jeugdigen die aangewezen zijn op zorg onder drang en dwang,
- zoals de kinderen en jeugdigen die zijn aangewezen op gesloten jeugdzorg of jeugdzorg in gesloten justitiële kaders,
- hetgeen gelet op het bovenlokale, regionale en landelijke karakter van deze voorzieningen net zo logisch is, ook vanuit de inhoud en ernst van de problemen en

- stoornissen (risicovolle ontwikkeling, ernstige ontwikkelingsstoornissen en orthopsychiatrie), die in veel gevallen doorlopen tot in de volwassenheid,
- maar ook de inkoop van ambulante behandeling, bijvoorbeeld *multi system therapy* (MST), dat gebeurt straks deels op basis van vergoeding uit de Jeugdwet (thans de ggz-vergoeding) en deels op basis van een forensisch budget, waar momenteel onderuitputting dreigt omdat reclasseerders er in de praktijk voor kiezen dit uit de ggz vergoeding te halen en niet als Gedragsbeïnvloedende Maatregel te declareren, omdat zij de detentie bij het niet afronden van de MST als te zware interventie zien.
 - De Jeugdwet zou een einde moeten maken aan een dergelijke budgettaire keuzevrijheid, maar doet dat niet, tenzij alle forensische jeugdzorg naar één inkooporganisatie gaat.

Door goede zorg tijdens de kinderleeftijd te regelen wordt de schadelast in de volwassenheid beperkt, niet alleen voor het kind of de jeugdige, maar ook vanuit het perspectief van de schadelast die zij meenemen in de volwassenwording en de overgang naar de verplichte zorgverzekering. Kinderen en jeugdigen die onder civiele en strafrechtelijke titel worden geplaatst verdienen het langdurend gevolg te worden, opdat verticale (leeftijdsvolgende) gegevens vrijkomen over *multiproblemgerezenen*, risicovolle ontwikkelingsstoornissen en de gevolgen hiervan op langere termijn.

Advies:

Houdt de voorzieningen die werken op last van de rechter in een centrale inkooporganisatie die in contact staat met de rechtbanken en gerechtshoven. Het gaat om beperkte aantallen kinderen en jeugdigen en deze voorzieningen zijn niet verantwoord te regelen op het schaalniveau van gemeenten.

(e) Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Deze vraag uit het Afwegingskader dient, gelet op het domein van de jeugdzorg, anders te worden geformuleerd: wat verplicht de overheid zorg te dragen voor een kwalitatief goede en efficiënt geregelde jeugdzorg?

Het antwoord spreekt voor zich, verwezen wordt onder meer naar het internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

(f) Wat is het beste instrument?

In het wetsvoorstel dat voorligt, liggen feitelijk een aantal instrumenten besloten:

1. Een stelselwijziging, gericht op ontkokering en ontschotting van de bestaande jeugdzorg (concentratie van vijf geldstromen in één geldstroom).
2. Eén financieringstroom, verspreid over alle gemeenten in Nederland, via het Gemeentefonds (spreiding).
3. Regiefunctie voor gemeenten (spreiding).
4. Systeemverantwoordelijkheid voor Rijksoverheid (concentratie).

De instrumenten die hierbinnen besloten liggen zijn echter meer impliciet dan expliciet en daarin schuilt risico, wij vatten de belangrijkste vragen samen:

1. De ontkokering en ontschotting zijn niet volledig, de uitzonderingen die het wetsvoorstel noemt zijn inhoudelijk niet van een andere aard dan delen van de (gesloten) jeugdzorg die wel in de transitie meegaan.
2. Eén financieringsstroom, maar verspreid over alle gemeenten, is in de uitwerking waarvoor is gekozen risicovol en kostbaar.
(-) Risicovol, omdat een versplintering van organisatie, inkoop en beleid van bovenlokale jeugdzorg aan vierhonderd gemeenten of een veertigtal clusters van gemeenten nauwelijks de doelmatigheid, kwaliteit en rechtsgelijke toegang van de jeugdzorg ten goede kan komen.
(-) Kostbaar, omdat (a) de frictiekosten aanzienlijk zijn, (b) de inkoop en verkoop van bovenlokale jeugdzorg via vierhonderd gemeenten (al dan niet samengebracht in veertig jeugdzorgclusters) aanzienlijke transactiekosten met zich meebrengt, en (c) een volledige en geobjectiveerde raming van de verwachte uitgaven aan de verschillende deelgebieden in de jeugdzorg ontbreekt.
3. Gelet op voornoemde punten kunnen de contracteerprocessen in het beoogde stelsel (per gemeente) nauwelijks als sturingsinstrument voor een regierol worden opgevat. Daarnaast schuilt er een groot risico in de herinrichting van de achterkant van de jeugdzorg, via de transitie, want dit trekt de aandacht weg van wat juist nodig is: de herinrichting van de voordeur van de jeugdzorg.
4. De bewindslieden hebben zich niet expliciet uitgesproken over de wenselijkheid van een marktordening in de jeugdzorg. Dit is wel nodig wanneer marktordening het doel is. Dan is een voorbereiding van een markt voor de jeugdzorg nodig en hierin voorziet het conceptwetsvoorstel niet. Daarvoor is onder meer nodig: een kostenraming, een

budgettair neutrale transitie, een bekostigingsmodel, een risicoverevening voor (lokaal) niet-geregelde zorg, een rechtsgelijke kapitaaldekking voor alle kinderen en jeugdigen in Nederland, een marktmeester en toezicht op prijsvorming in relatie tot kwaliteit en toegankelijkheid, et cetera. Er zijn bovendien alternatieven denkbaar naast de dichotomie van een gesubsidieerd stelsel of een stelsel van marktordening, die komen nu helemaal niet aan bod.

(g) Wat zijn de gevolgen?

Zoals eerder aangegeven, is het aantal nader uit te werken begrippen en elementen uit het wetsvoorstel zo groot, dat wanneer dit wordt afgezet tegen het voornemen dit tijdens een transitie naar gemeentelijk niveau te laten doen door (veertig clusters van) honderden gemeenten - waarmee verdere uitwerking niet eenduidig in één hand wordt belegd, en bovendien de cumulatieve kosten van de transitie niet in beeld zijn - duidelijk wordt dat dit wetsvoorstel teveel vraagstukken in één keer wil beantwoorden. Met als gevolg: aanzienlijk risico op een onwerkbaar (halfgeregelde) praktijk, in een verantwoordelijkheidsgebied waar de risicotolerantie op falend beleid juist heel gering is (kwetsbare kinderen en gezinnen).

Samenvattend:

- De probleemanalyse en doelstellingen bij de conceptwet Jeugdzorg zijn helder en goed, vooral de RMO geeft in haar Beleidsbrief van 2011 een duidelijk beeld.
- De beoogde transitie van het beleid, de organisatie en de inkoop van jeugdzorg van rijk en provincie naar gemeenten heeft vooral als doel de voorkeur van het stelsel van jeugdzorg te vernieuwen, en dit beter ingebed in het lokale jeugdbeleid, dicht op het kind, vorm te geven. En goed uitgangspunt dat navolging verdient.
- Voor alle eerstelijns en tweedelijns (vrij toegankelijke) jeugdzorg is een regierol voor gemeenten en bovenlokale gemeentelijke samenwerkingsverbanden een goed uitgangspunt, dat navolging verdient.
- Voor alle zorg onder drang en dwang (op last van een gerechtelijke titel, civiel- en strafrechtelijk) is de gemeente echter geen logische regievoerder, omdat de regie immers ligt bij de rechter. Gemeenten sluiten niet aan op het circuit van rechtbanken en gerechtshoven, voor dit deel van de jeugdzorg, de forensische jeugdzorg, zou een aparte inkooporganisatie moeten bestaan, die waarborgt dat alle jeugdzorg die wordt

uitgevoerd met het oog op de veiligheid (van het kind dan wel van de samenleving), op last van een rechterlijk bevel, ook direct geëffectueerd kan worden.

- Dit sluit ook aan op de integratie van civielrecht en strafrecht voor kinderen en jeugdigen bij rechtbanken.
- Voor de jeugdzorg is een jaarlijkse begroting door de betrokken ministeries van groot belang. Hieruit zou één geormerkt budget voor jeugdzorg moeten voortvloeien, dat over drie tranches verdeeld wordt, op basis van relevante en efficiënte beleidsinformatie (doelmatige en effectieve inkoop van jeugdzorg), (a) de beleidsplannen jeugdzorg per gemeente (1^e tranche), (b) de beleidsplannen per bovenlokale gemeentelijke clusters voor alle bovenlokale voorzieningen (2^e tranche), en (c) het beleidsplan forensische jeugdzorg, dat in afstemming van informatie van het openbaar ministerie en de rechtbanken wordt opgesteld (3^e tranche) en door een forensische inkooporganisatie wordt gecontracteerd.
- Dit budget kan als één (kinder- en jeugd)budget worden beheerd voor alle gemeenten en de forensische inkooporganisatie, met alle voordelen van de toenemende meeropbrengst van één budget van voldoende volume, onder de garantie dat dit ten goede komt aan kinderen en jeugdigen, en uit dit budget kunnen gemeenten op basis van een beleidsplan jeugdzorg contracten sluiten (zeggenschap over contracten).
- De staat van de jeugdzorg is thans financieel ondoorzichtig, wanneer een geormerkt budget ontbreekt (gemeenten hebben veelal de voorkeur voor bestedingsvrijheid, dus geen geormerkte gelden) is het afbreukrisico groot. Zicht op investeringen en effect ontbreekt bij een vrije besteding uit het gemeentefonds. Voor de kwaliteit van de jeugdzorg is zicht op investering én effect juist hard nodig.
- De jeugdzorg voor kinderen en jeugdigen met een (ernstig) ontwikkelingsrisico moet overal in Nederland eenzelfde kapitaaldekking kennen, dit kan niet per gemeente anders zijn.
- Vanuit de verdeling van één geormerkt budget kunnen pilotprojecten, bijvoorbeeld om de vraag naar langdurende intensieve zorg te doen afnemen, gericht worden gevolgd én op haar effect worden getoetst, per deeltranche of in aansluiting op elkaar (over een hele keten).
- De beoogde transitie Jeugdzorg zou moeten aansluiten bij bestaande regelgeving waar mogelijk, om onnodige kosten te besparen en dubbele wetgeving te voorkomen.

- Dit geldt vooral voor de voorzieningenniveaus die intramuraal, regionaal en landelijk opereren, die moeten niet in een herinrichting alsnog geregeld gaan worden, dat is in de afgelopen jaren immers net gedaan, de voorkant van het stelsel moet nu aandacht krijgen, de bestaande regionale en landelijke accommodaties kunnen met bestaande normering gewoon ‘meeverhuizen’ met de transitie.
- De inrichting van het stelsel als publiek stelsel met subsidiëring of volgens een stelsel van marktordening verdient aparte aandacht. Een dergelijk ingrijpende keuze zou expliciet onderwerp van gesprek moet zijn, in de Tweede Kamer, en met veldpartijen, waar continuïteit van zorg en werkgelegenheid ook punten van aandacht zijn.
- Een eventuele marktordening in de jeugdzorg kan in ieder geval niet ‘impliciet’ worden ingevoerd in het kader van de transitie, mocht marktordening het doel zijn, dan is een goede voorbereiding een vereiste. Die ontbreekt thans met het wetsvoorstel dat ter consultatie voorligt.
- Alternatieve mogelijkheden van inkoop en contracteren moeten worden verkend, zoals werken met constructies als een ‘waarborgmaatschappij voor jeugdzorg’ die alle gemeenten bedient of contracteren via (gemeentelijke) inkoopcoöperaties, en zo verder.

Bijlage b. (Juridische reactie)

In deze bijlage volgt een juridische reactie per artikel.

Artikel 1. Definiëring van ‘gecertificeerde instelling’ en ‘gesloten jeugdzorg’

Wetgever hinkt op twee gedachten bij de definiëring van ‘gecertificeerde instelling’ en ‘gesloten jeugdzorg’. Enerzijds is ‘gesloten jeugdzorg’ onderdeel van ‘jeugdhulp’ en anderzijds wordt ‘gesloten jeugdzorg’ verstrekt door een gecertificeerde instelling die geen jeugdhulp mag verstrekken.

Dit levert onduidelijkheid op in de volgende gevallen.

Artikel 1.1 lid 1

- Definitie van ‘jeugdhulp’: daar valt de ‘gesloten jeugdhulp’ ook onder.
- Definitie van een ‘gecertificeerde instelling’: een rechtspersoon die in het bezit is van een certificaat en een kindbeschermingsmaatregel, jeugdreclassering of gesloten jeugdhulp uitvoert, met uitsluiting van het verlenen van jeugdhulp.

Daar onder ‘jeugdhulp’ ook de ‘gesloten jeugdhulp’ valt, kan dit niet. Volgens deze definitie kan een gecertificeerde instelling geen jeugdhulp waaronder gesloten jeugdzorg leveren.

In het geval de definities zo moeten worden gelezen dat de ‘gesloten jeugdhulp’ geen onderdeel uitmaakt van de ‘jeugdhulp’, dan zou dat betekenen dat een gecertificeerde instelling die jeugdhulp levert, niet tevens ook ‘gesloten jeugdhulp’ kan bieden of daarvoor een aparte rechtspersoon op moet richten.

Artikel 1.1, definitie gecertificeerde instelling, MvT

‘Gesloten jeugdzorg’ wordt niet genoemd en de verwijzing naar artikel 2.1, tweede lid onder f moet zijn artikel 2.2 eerste lid, sub h.

Artikel 2.2 sub h, MvT

Hier wordt de ‘gesloten jeugdhulp’ niet genoemd.

Artikel 4.2

In de verschillende leden wordt de gecertificeerde instelling genoemd naast de jeugdhulpaanbieder, of in 4.2.3 zelfs ‘de jeugdhulpaanbieder en de gecertificeerde instelling voor gesloten jeugdhulp’: is de jeugdhulpaanbieder die gesloten jeugdhulp levert geen jeugdhulpaanbieder? Volgens de definitie van artikel 1.1 wel.

Artikel 8.2.8

Jeugdhulpverlener die gesloten jeugdhulp verleent valt zowel onder 1 van de tabel en moet dan een medezeggenschapsverslag leveren. Maar valt ook onder 4 van de tabel (gecertificeerde instelling) en hoeft dan geen medezeggenschapsverslag te leveren.

Algemene opmerking over het begrip ‘gesloten jeugdzorg’: het begrip ‘gesloten jeugdzorg’ wekt verwarring. Het gaat niet om letterlijk ‘gesloten’ jeugdzorg achter hek, muur en deur. In het werkveld wordt gewerkt met de term ‘jeugdzorg^{plus}’. Dit zou een goed alternatief kunnen zijn.

Artikel 2.4 dekkend netwerk gecertificeerde instellingen

Artikel 2.4 verplicht gemeenten bovenlokaal samen te werken bij het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen. Volgens lid 2 kunnen voor ‘andere’ taken middels een AMvB nadere bepalingen gelden. Aangezien lid 2 alleen voor ‘andere’ taken dan die van lid 1 geldt, betekent dit dat de wetgever ten aanzien van het dekkend netwerk van gecertificeerde instellingen geen nadere regels mag stellen, zoals geografische grenzen waarbinnen moet worden samengewerkt ten aanzien van het netwerk van gecertificeerde instellingen.

Artikel 3.3 over de gecertificeerde instelling; geen regie bij Jeugdzorg^{plus} Instelling

Lid 1 regelt, dat een gecertificeerde instelling, die een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert, bepaalt welke jeugdhulp is aangewezen, in overleg met de betreffende gemeente. Dit houdt in, dat het in 2011/2012 ingezette Trajecten Jeugdzorg^{plus}, waarbij de Instelling die gesloten jeugdhulp levert bepaalt welke jeugdhulp in het traject wordt ingezet, niet meer mogelijk is. Want volgens de wettekst is de gecertificeerde instelling voor de kindbeschermingsmaatregel de bepalende instelling en niet de (eveneens gecertificeerde) Jeugdzorg^{plus} Instelling. Er hoeft ook geen sprake te zijn van overleg met deze instelling voor gesloten jeugdhulp.

In lid 3 wordt de mogelijkheid geopend dat in het geval via de rechter sprake is van jeugdreclassering, waarbij de jeugdhulp rechtstreeks voortvloeit uit de rechterlijke beslissing, de gecertificeerde instelling niet bepalend is. Deze uitzondering wordt niet gemaakt voor de gesloten jeugdhulp.

Lid 1 en lid 3 gaan over de gecertificeerde instelling die een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering uitvoert. In lid 2 wordt gesproken van een ‘gecertificeerde instelling’ zonder nadere aanduiding, dus daar valt ook de jeugdhulpaanbieder die gesloten jeugdhulp levert onder? Zou theoretisch kunnen, maar komt op die plaats zo uit de lucht vallen.

Artikel 4.1.8 over toestemming voor jeugdhulp

Volgens lid 6 kan de jeugdhulpverlener ondanks dat er geen toestemming is van de jeugdige in het geval dat de jeugdhulp noodzakelijk is toch jeugdhulp verlenen. Door de verwijzing naar lid 4 geldt dit alleen voor jeugdigen van 12 tot en met 15 jaar? Als de jeugdige jonger/ouder is kan ingrijpen dus niet, tenzij de hulp niet van ingrijpende aard is (lid 2) of onverwijld moet plaatsvinden (lid 7).

Artikel 6.1.2 over verlening machtiging gesloten jeugdzorg

In lid 2 is nog sprake van de terminologie uit de ‘oude’ Wet op de jeugdzorg (‘stichting’).

In lid 7 is sprake van ‘gezinsvoogdij’. Definitie?

Artikel 6.1.8: ook sprake van gezinsvoogdij en voogdij. Op meer plaatsen wordt niet consequent gesproken van ‘een gecertificeerde instelling die de ondertoezichtstelling uitvoert of de voogdij uitoefent’.

Artikel 6.1.6 over opname jongere bij voldoen aan voorwaarde machtiging

Artikel 6.1.6 verwijst naar de jeugdhulpaanbieder van artikel 6.1.4 lid 5. Daar staan echter twee verschillende jeugdhulpaanbieders genoemd (de ‘open’ jeugdhulpaanbieder en de jeugdzorg^{plus} aanbieder).

Artikel 6.1.13 over de geldigheidsduur van de machtiging

Een eerste voorwaardelijke machtiging duurt zes maanden. In geval er sprake is van verblijf in een Jeugdzorg^{plus} Instelling, waarbij altijd sprake is van ernstige gedrags- en/of opvoedingsproblemen, is het verblijf vaak minimaal zes maanden, waarna een vervolgtraject nodig is. Een verlenging van de eerste voorwaardelijke machtiging zal in die gevallen altijd noodzakelijk zijn. De geldigheidsduur van de (niet voorwaardelijke) machtiging is gesteld op één jaar. Waarom die van de voorwaardelijke machtiging op zes maanden?

De jeugdhulpaanbieder kan de ten uitvoerlegging van de machtiging schorsen, net als onder de Wet op de jeugdzorg. Maar in de Jeugdwet is bovendien de instemming van het college nodig, voor zowel het schorsen als het intrekken van de schorsing van de machtiging. Waar toets het college op?

Gelet op de MvT bij de inspanningsverplichting van de gemeente ingevolge artikel 2.1 lid 2 mogen budgettaire overwegingen daarbij niet maatgevend zijn, maar dient plaats te vinden op zorginhoudelijke gronden. Is deze extra toets niet erg bureaucratisch?

Volgens de toelichting op artikel 6.1.13 lid 3 geeft dit lid de invulling van de trajectaanpak. Indien de jongere van een gesloten jeugdzorginstelling naar een open vorm van jeugdzorg gaat, kan de tenuitvoerlegging van de machtiging worden geschorst en blijft de machtiging ‘boven de markt hangen’.

Maar de essentie van de trajectaanpak zit niet in het kunnen schorsen van de machtiging. Dat kan nu onder de Wet op de jeugdzorg ook al (zelfs zonder instemming van het college). Essentiëler dan het kunnen schorsen van de ten uitvoerlegging van de machtiging is dat de Jeugdzorg^{plus} Instelling de trajecten uitzet vanaf de opname in de gesloten instelling naar (indien mogelijk) zelfstandigheid thuis of op kamers. De Jeugdzorg^{plus} Instelling heeft daarbij de regie en bepaalt in overleg de zorg die nodig is. Waar vindt de invulling van de trajectaanpak zijn plaats in de Jeugdwet?

In 6.1.13 lid 4 staat een verkeerde verwijzing: ‘vierde’ lid moet zijn ‘derde’ lid. Is ‘het vervallen van de machtiging’ hetzelfde als ‘het schorsen van de tenuitvoerlegging’? En hoeft aan de Raad voor de Kinderbescherming niet te worden gemeld dat de schorsing weer is ingetrokken?

Artikel 6.2.4

De laatste zin van de toelichting op dit artikel loopt niet.

Artikel 6.3.1 lid 4

Het melden van de toepassing van bepaalde beperkende maatregelen moet op grond van dit lid aan de gecertificeerde instelling die de gezinsvoogdij uitoefent (die de ondertoezichtstelling uitoefent) en de ouder indien er geen ondertoezicht stelling is. Moet een melding niet ook plaatsvinden aan de gecertificeerde instelling die de voogdij uitoefent?

Artikel 6.3.3 over beperking brief-, telefoonverkeer en bezoek

In lid 4 wordt verwezen naar de Beginselenwet om hetgeen daar is geschreven over geprivilegieerde personen ook van toepassing te laten zijn op de beperkingen ingevolge de Jeugdwet. De verwijzingen in dit lid hebben alleen betrekking op geprivilegieerde post en bezoek, maar niet op geprivilegieerde telefoongesprekken van artikel 44 lid 4 Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen. (Stond overigens in de Wet op de jeugdzorg ook niet goed.)

Artikel 6.3.8

In lid 3 is sprake van ‘machtiging gesloten jeugdzorg’. Soms is sprake van ‘machtiging’ en soms van ‘machtiging als bedoeld in artikel 6.1.2 (en 6.1.3 en 4). De ‘machtiging’ is nergens gedefinieerd; in de paragraaf over de machtiging (6.1) zou dat niet hoeven, in de andere paragrafen wel. Daarnaast zou een melding, naast de ouders als er geen sprake is van ots en de instelling die de ots uitvoert, ook aan de instelling die de voogdij uitoefent moeten worden gedaan.

Artikel 7.3.2 over toestemming gegevensuitwisseling

In lid 3 is een verwijzing naar artikel 6.1.5 tweede lid. Klopt dit?

Artikel 7.3.3 over inzage en afschrift

Inzage en afschrift wordt verstrekt aan ‘de betrokkene’. Wie is dat? In de Wet bescherming persoonsgegevens is dit begrip gedefinieerd, maar in de Jeugdwet niet. Een ouder is bij een jongere van 16 jaar ook een betrokkene, maar heeft in principe geen inzage in de gegevens over de jongere.

Ook in de artikelen daarna is niet duidelijk of onder ‘betrokkene’ het kind en/of de ouder/voogd moet worden verstaan. In de Wet op de jeugdzorg werd in de paragraaf over privacy gewerkt met het begrip ‘cliënt’, dat in de Wjz eerst is gedefinieerd.

Artikel 8.1.1 over keuzemogelijkheid vorm van voorziening

Lid 1 geeft de gemeente de mogelijkheid om middels een verordening de keuze te bieden tussen een voorziening in natura, een financiële tegemoetkoming of een pgb. Lid 2 geeft aan dat het eerste lid niet geldt voor de minderjarige die een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering heeft opgelegd gekregen. Voor deze groep kan de gemeente dus niet de keuzemogelijkheid in een verordening regelen. Hieruit blijkt echter niet (wat waarschijnlijk de bedoeling is) dat deze groep de individuele voorziening in natura krijgt, want dat is nergens geregeld. In artikel 2.6 is alleen sprake van een ‘individuele voorziening’.

Lid 1 geeft in eerste instantie de gemeente de mogelijkheid om de jeugdige de keuze te bieden (kan-bepaling). Vervolgens biedt lid 3 de mogelijkheid middels een AMvB te bepalen wanneer er sprake is van overwegende bezwaren, waarbij de gemeente deze keuzemogelijkheid niet mag bieden. Als daarbij niet wordt toegevoegd: wanneer ‘in elk geval’ sprake is van overwegende bezwaren, is lid 1 in het geval er een AMvB komt niet nodig en ‘overruled’ de AMvB de bevoegdheid van de gemeente.

Artikel 8 1.2 over de levering van de voorziening in natura

In lid 2 moet ‘ontvangen’ worden vervangen door: ‘in aanmerking komen voor’. Als een jeugdige het bedrag al heeft ontvangen hoeft je niet meer te regelen wie het verstrekt.

Artikel 8.2.1 over de eigen bijdrage

De gemeenteraad bepaalt bij verordening wie, voor welke jeugdhulp welk bedrag moet bepalen. Dit kan middels een AMvB worden ingekaderd. In artikel 8.2.3 is geregeld dat de minister een rechtspersoon kan aanwijzen die, op grond van de (vele verschillende) gemeentelijke verordeningen, de eigen bijdrage vaststelt en int. In 8.2.5 is geregeld dat de minister bepaalt of deze rechtspersoon het werk goed doet. Het gaat bij de eigen bijdrage om gelden die de gemeenten toekomt. De gemeenten heeft echter geen zeggenschap over de wijze van inning en of dat goed gebeurt.

Artikel 9.1 over toezicht en handhaving

In lid 1 is sprake van ‘Inspectie’: welke?

In lid 2 is sprake van ‘toezichthouder’: welke?

In lid 4 is sprake van onderzoek door de Inspectie op verzoek van de Minister van Veiligheid en Justitie, ook als er sprake is van de gecertificeerde instelling die ‘gesloten jeugdzorg’ aanbiedt. Moet dat niet de minister van VWS zijn?

Artikel 12.1 over inwerkingtreding

Klopt het noemen van de artikelen 10.3 tot en met 10.5 in dit lid?