

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

referentie 00000467
contact Arthur Schellekens
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 multiprobleem 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 jeugdreclasserder 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, hulpverleners 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 gelijklopend 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 kindbeschermingsmaatregel 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 kinderschermingsmaatregelen, 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