



Adres | Pater Kustersweg 8
6267 NL Cadier en Keer
Telefoon | Het Keerpunt 043 4077150
Icarus 043 4077100
Fax | 043 4071843
E-mail | info@sjsj.nl
Website | www.sjsj.nl
Rabobank | 1099.04.001
ING | 103.21.93
KvK | 41076982

Aan Het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
Het ministerie van Veiligheid en Justitie

Afdeling | Stafbureau Beleid, Kwali-
teit en Communicatie
Behandeld door | Menno Alkemade
Telefoon | 043-4077154
E-mail | menno.alkemade@sjsj.nl
Uw kenmerk | -
Ons kenmerk | MT/2012/reactiejeugdwet

Datum | 18-10-2012
Onderwerp | Reactie SJSJ op concept Jeugdwet

Geachte heer/mevrouw,

Algemeen

Zoals uit deze reactie zal blijken, is de Stichting Jeugdzorg St. Joseph (SJSJ) als overkoepelende organisatie van JJI Het Keerpunt en de jeugdzorg^{plus}instelling Icarus kritisch over de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten. SJSJ staat positief tegenover het zoveel mogelijk opheffen van de huidige versnippering over meerdere partijen voor wat betreft wettelijke kaders en financiering en ondersteunt het uitgangspunt dat de organisatie van de jeugdzorg het beste bij de bestuurslaag thuis hoort die het dichtst staat bij ouders en kinderen/jeugdigen. Echter, voor wat betreft de specialistische jeugdzorgverlening (zoals de jeugdzorgplus) is SJSJ van oordeel dat voor het waarborgen van een adequate hulpverlening een decentralisatie naar de provincie de voorkeur geniet. De gemeenten zijn naar de mening van SJSJ uitermate geschikt om een belangrijke rol te spelen in de eerste en deels tweede lijn in de jeugdzorg. Vroegtijdige signalering en ondersteuning in de opvoeding in een vroeg stadium zijn voor de gemeenten belangrijke instrumenten die een beroep op zwaardere vormen van jeugdzorg voorkomen. Het zich richten op het versterken van de eigen kracht van ouders, kinderen en jeugdigen is een visie die SJSJ ondersteunt en waaraan gemeenten een belangrijke bijdrage kunnen leveren. De tweede lijn van jeugdzorg zal naar mate meer sprake is van specialistische jeugdzorg echter een gemeenteverstijgend bereik hebben, alleen al vanwege de vereiste schaalgrootte. Dat geldt zeker voor de jeugdzorgplus die niet zonder reden ook wel derdelijnszorg genoemd wordt. Er zijn in het land al diverse voorbeelden van gemeenten die voornemens zijn in samenwerkingsverbanden de decentralisatie voor met name de specialistische jeugdzorg vorm te geven. Hoewel op zich SJSJ deze bovenregionale aanpak ondersteunt en de schaalgrootte van de jeugdzorg^{plus}instellingen dit zelfs vereist, is een ongewenst effect hiervan dat deze samenwerkingsverbanden niet democratisch gekozen zijn. De democratische controle en inspraak vindt in het nieuwe stelsel plaats op gemeenteniveau.



Transitie en transformatie

De transitie gaat gelijk op met een beoogde transformatie van de jeugdzorg. Het gaat de komende jaren niet alleen over de overheveling van de bestuurlijke verantwoordelijkheid naar de gemeenten die ook als financiers gaan fungeren, maar ook om een hervorming van de jeugdhulpverlening. Het valt ons op dat het conceptwetsvoorstel een sterke oriëntatie heeft op de toekomstige sturing, organisatie en financiering van de jeugdhulpverlening, in zijn algemeenheid daartoe ook helder de contouren en kaders schetst, maar veel onzekerheid laat bestaan over de gewenste en/of noodzakelijk geachte transformatie. Ons inziens leidt een stelselwijziging op zichzelf niet automatisch tot een betere en goedkopere jeugdzorg. Het lijkt er veel op dat het aan de gemeenten wordt overgelaten hoe ze door meer samenhang in de zorg, minder bureaucratie en minder toestroom naar gespecialiseerde zorg moeten komen tot meer kwaliteit en doelmatigheid in de jeugdhulpverlening. Met respect voor de verschillen tussen de gemeenten qua grootte, bevolkingsamenstelling, sociaal-economische posities en cultuur wil SJSJ er op aandringen dat deze decentralisatie niet mag leiden tot verschillen in kansen, mogelijkheden en ondersteuning voor ouders, kinderen en jeugdigen. Daartoe dient de nieuwe Jeugdwet voldoende garanties te bieden. Een weliswaar klein aspect - waarvan de opbrengst overigens wel al op voorhand is ingeboekt - dat daarbij direct in het oog springt is de mogelijkheid die aan de gemeenten geboden gaat worden om een eigen bijdrage te vragen. Dit roept onmiddellijk de vraag op of dat dan ook moet gaan gelden voor de door de overheid opgelegde, gedwongen jeugdhulp. Er van uitgaande dat niet alleen de direct betrokkene maar ook de samenleving baat heeft bij een goede jeugdhulpverlening, dient dit niet aan de politiek bestuurlijke opvattingen op lokaal niveau te worden overgelaten.

Kwaliteit en professionaliteit

Op meerdere plekken in het conceptwetsvoorstel komen aspecten als kwaliteit en kwaliteitseisen, professionaliteit, certificering en toezicht aan de orde.

Wij menen echter dat het conceptwetsvoorstel onvoldoende helder en eenduidig is en ook niet op alle punten evenwichtig. Er is sprake van certificering van Rijksweg, kwaliteitseisen en extra kwaliteitseisen, een kwaliteitsregister voor de nieuwe beroepsgroepen jeugdzorgwerker en gedragswetenschapper in de jeugdzorg, het *zodig* inzetten van geregistreerde professionals, toezicht door de gemeente, toezicht door (een) Rijksinspectie(s).

Wij willen het volgende naar voren brengen.

- Er is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de (door)professionalisering van de beroepsbeoefenaars in de jeugdsector. Professionaliteit dient de standaard te zijn. In de jeugdhulpverlening mogen ons inziens dan ook alleen maar gekwalificeerde professionals werkzaam zijn die "BJz" geregistreerd zijn ("Beroepen in de Jeugdzorg"). Bij- en nascholing dient een verplichte onderdeel te zijn van de beroepsbeoefening. Wij zien een parallel met de gezondheidszorg (BIG-registratie) en het onderwijs waar docenten over een formele bevoegdheid dienen te beschikken. Registratie van de professionals achten wij eerder noodzakelijk dan wenselijk. Instellingen in de jeugdhulpverlening dienen allen te voldoen aan landelijke kwaliteitseisen, dus landelijke certificering. Instellingen voor gespecialiseerde jeugdhulpverlening dienen daarenboven aan aanvullende kwaliteitseisen te voldoen, juist omdat als uitgangspunt wordt aangehouden dat specialistische hulp alleen wordt geboden wanneer dat echt nodig is.
- Het toezicht dient eenduidig geregeld te zijn. Het Rijkstoezicht zoals voorzien richt zich op de meer intensieve vormen van de (gedwongen) jeugdhulpverlening en op de gecertificeerde instellingen. De gemeenten zien toe op de naleving van de eisen die ze zelf stellen aan de jeugdhulp voor zover het niet gaat om de gecertificeerde instellingen. Dit nu laat de mogelijkheid open dat elke gemeente eigen criteria ontwikkelt en een eigen regime creëert. Wij denken niet dat dit de kwaliteit van de jeugdhulpverlening in brede zin ten goede komt. Kwaliteitseisen en -garanties moeten eenduidig zijn voor het gehele land. Ook hier zien wij een parallel met de gezondheidszorg en het onderwijs. Overigens komen in het hoofdstuk over het toezicht plots de justitiële jeugdinrichtingen om de hoek kijken terwijl die in het hele con

ceptwetsvoorstel verder niet aan de orde komen en geen deel uitmaken van de beoogde transitie en transformatie.

Ook het *streven* naar uniformiteit op het terrein van prestatiemeting (output en outcome) en het meten van geleverde zorgintensiteit (input en throughput) is een voorbeeld van onvoldoende eenduidigheid. Weliswaar is aangegeven dat wordt aangesloten bij de set van uniforme prestatie-indicatoren die op dit moment wordt ontwikkeld en dat voor het meten van de zorgintensiteit wordt uitgegaan van de eenheden uurtarief en verblijfsdagtarief, doch het niet eenduidig vastleggen kan met name bij bekostiging door meerdere of samenwerkende gemeenten problemen opleveren. Eenduidigheid is naar onze mening binnen de jeugdhulpverlening van groot belang. Voor de transitie van de jeugdhulpverlening wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de systematiek van de Wmo (met inbegrip van elkaar beconcurrerende aanbieders?) maar wij willen toch met zijn allen niet dat zich in de jeugdhulpverlening toestanden gaan afspeelen zoals we die de afgelopen jaren hebben gehad met allerlei kwesties binnen de Wmo? Zo zijn bijvoorbeeld de vraagstukken ten aanzien van de thuishulp en thuiszorg nog steeds niet opgelost.

Lokaal, bovenlokaal en regionaal

Het neerleggen van de verantwoordelijkheid op lokaal niveau is, met uitzondering van de jeugdzorg-plus, op zich een goed uitgangspunt. Maar dit mag naar onze mening niet leiden tot versnipperd aanbod, verschillen in eisen of wellicht zelfs verschillen voor cliënten. Er is bovendien het risico aanwezig dat veel kleinere gemeenten onvoldoende zijn toegerust voor het uitvoeren van deze nieuwe complexe taak. De grotere gemeenten, maar voor sommige specialistische vormen van jeugdzorg bij voorkeur de provincie, dienen daarbij dan ook het voortouw te nemen. De gedachte om de geografische grenzen voor samenwerking vast te stellen bij AMvB ondersteunen we maar daar dient dan wel rekening te worden gehouden met het feit dat ook in de eerstelijnsjeugdzorg bepaalde (specialistische) voorzieningen een (veel) groter werkgebied hebben dan de meer op lokaal op bovenlokaal georiënteerde voorzieningen. Samenwerking op bovenlokaal en (boven)regionaal niveau is, zoals eerder geschreven, niet alleen van belang voor de gespecialiseerde instellingen die gelet op de schaalgrootte noodzakelijkerwijs een groter werkgebied moeten bestrijken, maar ook om te voorkomen dat er opnieuw versnippering gaat optreden die ditmaal bepaald wordt door gemeentegrenzen. Ook het eerder genoemde democratisch "gat" bij de samenwerkingsverbanden speelt hier een rol. De voorkeur van SJSJ gaat zelfs uit naar samenwerking op provinciaal niveau voor in ieder geval de jeugdzorg-plus. In een dichtbevolkt land als Nederland dat wordt gekenmerkt door grote dagelijkse mobiliteit van haar burgers en waar sociale, economische en fysieke verbanden thans veel minder dan voorheen worden bepaald door de plek waar men woont, is een inkadering van jeugdhulpverlening binnen gemeentegrenzen lang niet altijd efficiënt en effectief.

Een punt waar ook ietwat makkelijk overheen wordt gestapt is dat de gemeenten feitelijk geen echte invloed hebben op de onderwijsbesturen. Daar komt bij dat schoolbesturen steeds meer bovenlokaal en regionaal opereren en daarmee belangen hebben die de gemeentegrenzen overstijgen. Scholen zelf en zeker scholen voor voortgezet onderwijs zijn natuurlijk ook allang niet meer lokale voorzieningen. De scholen zijn wel samenwerkingspartner nummer 1 voor de jeugdhulpverlening en hoewel in de praktijk op schoolniveau en ook op bestuurlijk niveau sprake zal zijn van een positieve insteek aangaande samenwerking, zouden de gemeenten als het gaat om jeugdhulpverlening en onderwijs toch ook richting onderwijs een formelere positie moeten krijgen, met name nu ook "Passend Onderwijs" doorgang gaat vinden.

De transitie naar de gemeenten brengt met zich mee dat elke gemeente beleid vaststelt voor haar eigen inwoners. In het geval van jeugdhulpverlening is de woonplaats van de ouders bepalend, in ieder geval zolang de jeugdige nog geen 18 is. Ook is die verantwoordelijkheid helder geformuleerd voor die situaties dat in hulp moet worden aan een jong volwassene van 18+. Er zijn echter specifieke situaties waarin een jong volwassene als inwoner ingeschreven staat c.q. moet staan bij de gemeente waar de specialistische voorziening staat waar hij/zij op dat moment intern verblijft. Dat zou met zich mee

kunnen brengen dat die gemeente onbedoeld voor extra kosten komt te staan. Accepteren deze gemeenten dat?

Jeugdzorgplus

De Jeugdzorgplus (waarom wordt daar in het conceptwetsvoorstel nauwelijks aandacht aan besteed?) worden bovenlokaal gefinancierd. Er dient, zo wordt gesteld, een landelijk dekkend aanbod te zijn. Worden de werkgebieden van de instellingen voor gesloten jeugdzorg ook middels een AMvB vastgesteld of mogen c.q. moeten de betreffende instellingen daar zelf afspraken over maken? Moeten ze wellicht gaan concurreren ten opzichte van elkaar? Staan de nieuwe financiers i.c. de gemeenten garant voor de basisfinanciering? Wordt in de financiering straks ook rekening gehouden met fluctuaties in de bezetting van de plaatsen? Er moet immers capaciteit op voldoende niveau aanwezig zijn en er is sprake van een opnameplicht die vrijwel direct geëffectueerd moet worden. Juist dat is in het belang van de jeugdige. Kortom, allerlei vragen en punten die tenderen naar de door SJSJ voorgestane decentralisatie naar de provincie.

Het laten bestaan van de schotten tussen de jeugdzorgplus en de verplichte jeugd-GGZ en jeugd-LVG en pas op een later tijdstip een geharmoniseerde regeling ontwerpen, lijkt een gemiste kans. Juist nu zouden de innovaties in de zorgtrajecten van Jeugdzorgplus (bijvoorbeeld de omslag van bedden naar trajecten en de ontwikkeling van therapeutische gezinshuizen binnen een deels open deels gesloten setting) ook voor cliënten in de sfeer van de jeugd-GGZ en jeugd-LVG nieuwe mogelijkheden voor integrale diagnostiek en zorg kunnen opleveren.

Justitiële jeugdzorg

De justitiële jeugdzorg c.q. de JJI's vallen buiten het kader van het conceptwetsvoorstel. Dat is te begrijpen, maar in de huidige praktijk maakt jeugdhulp doorgaans deel uit van strafrechtelijke maatregelen en is een JJI lang niet meer een zo op zich zelf staande entiteit als eertijds. Er wordt in samenwerking met andere partijen de noodzakelijke nazorg geboden, er wordt geschakeld naar andere vervolginstellingen en er wordt veel energie gestoken in de ontwikkeling van nieuwe (tussen)voorzieningen voor jongeren die in de extramurale fase van hun PIJ-maatregel of jeugddetentie verkeren teneinde een geleidelijke overgang terug naar de samenleving meer en beter mogelijk te maken met minder risico op recidivisme. Zeker in hybride of multifunctionele organisaties met zowel een JJI als jeugdzorgplus doen zich daartoe goede en innovatieve mogelijkheden voor met heldere maatschappelijke voordelen. Dat alles betekent dat de transitie van de jeugdhulpverlening naar de gemeenten ook voor de JJI's gevolgen heeft want voor de financiering van dergelijke (tussen)voorzieningen zullen de JJI's waarschijnlijk straks (deels?) bij de gemeenten (welke?) moeten aankloppen. Ook voor afspraken inzake vervolgbehandeling met andere voorzieningen zoals de jeugd-ggz en de jeugd-lvb zal met uiteenlopende gemeenten met wellicht verschillen in opvatting onderhandeld moeten worden. Dit kunnen extra barrières opleveren voor doorplaatsing vanuit de JJI's. Het lijkt efficiënter dat daar op zijn minst regionaal afspraken over worden gemaakt. Dat geldt wellicht ook voor het werkgebied van de afzonderlijke JJI's of wordt dat straks bepaald door het Ministerie van V&J?

De hybride instellingen worden nog met een ander probleem geconfronteerd. Ze worden nu gefinancierd door twee Ministeries en straks door één Ministerie en een aantal (hoeveel?) gemeenten. Waar nu een serieus efficiencyvoordeel wordt behaald door een deels gemeenschappelijke bedrijfsvoering, is het de vraag of deze vorm van medefinanciering van de JJI straks door de gemeenten wordt geaccepteerd. Dat zet mogelijk de bedrijfsvoering in de JJI's onder druk. Wat zijn daarvan de gevolgen?

Tot slot.

In de afgelopen decennia is ketensamenwerking een dominante benadering geweest in het publieke domein waaronder de jeugdzorg. Hoewel daar goede resultaten mee zijn bereikt, is er altijd sprake van schakels die elk voor zich bepalend zijn voor de kwaliteit van het geheel. Dat geldt ook voor de jeugdhulpverlening en de jeugdzorg. We ondersteunen dan ook zeer de nu geformuleerde aanpak

“Eén kind, één gezin, één plan” en hopen dat dit een integrale invulling krijgt waarbij denken en handelen meer wordt gestuurd vanuit het model van zorgcirkels in plaats van het model van zorgketens. Pas dan is ook een transformatie realistisch.

Drs. J. Rombout
directeur/bestuurder