

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

Datum

9 november 2012

Kenmerk

B 2.1.12/002869/2065/ST

Contactpersoon

Dhr. S. Terphuis

Onderwerp

Advies op het wetsvoorstel stelselherziening jeugdzorg

Geachte heer Opstelten,

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

1. Strekking wetsvoorstel

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

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

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

2. Advisering

2.1 Algemeen

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

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

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

2.2 Mate en omvang van decentralisatie

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Rechtsgang en rechtsbescherming

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

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

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

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

2.4 Toestemmingsvereiste

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

2.5 Borging kwaliteit

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

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

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

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

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

2.6 Leeftijdgrens versus continuering van de zorg

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

2.7 Geen landelijke gecertificeerde instelling

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

Slotopmerkingen

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

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

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

Met vriendelijke groet,

Maria C.C. van de Schepop
Voorzitter NVvR