

Wordt de jeugd wel geholpen met de Jeugdwet?

MARISKA KRAMER EN MIEKE VAN WIJK

Wordt de jeugd wel geholpen met de Jeugdwet? Naar onze mening niet. Wij voorzien rechtsongelijkheid door verschillen in zorg en de kwaliteit ervan per gemeente.

Daarbij werkt de Jeugdwet vertragend in het beschermen van kinderen omdat gezinsproblematiek vaak over de gemeentegrenzen heen reikt. Bovendien worden er juist bureaucratische drempels opgeworpen en zijn de verantwoordelijkheden lang niet altijd duidelijk. Wij vrezen dat niet de behoefte van het kind bepalend zal zijn, maar de kosten van de jeugdhulp.

Inleiding

Per 1 januari 2015 treedt de Jeugdwet in werking. De Jeugdwet vervangt de huidige Wet op de jeugdzorg. Tevens wordt de kinder- en jeugdpsychiatrie van de Zorgverzekeringswet (Zvw) overgeheveld naar de gemeente. De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg en de jeugd-GGZ ligt vanaf dat moment bij de gemeenten.

De invoering van de Jeugdwet brengt voor de jeugdzorg niet alleen een transitie, maar ook een transformatie en forse bezuinigingen mee. Bovendien krijgen de gemeenten, vanwege overige ingrijpende decentralisaties, per 1 januari 2015 ook te maken met veel andere nieuwe verantwoordelijkheden: de Wmo 2015, taken op het gebied van langdurige zorg en de Participatiewet.

Voor de jeugdbescherming (gedwongen hulpverlening) geldt daarbovenop dat per 1 januari 2015 de wet Herziening kindbeschermingsmaatregelen in werking treedt. Dit betekent niet alleen een ingrijpende stelselwijziging voor de jeugdbescherming, maar ook wezenlijke inhoudelijke veranderingen in de uitvoering van de ondertoezichtstelling en voogdij.

In deze bijdrage zullen we eerst ingaan op de achtergrond en doelstellingen van de Jeugdwet. Vervolgens zullen we kort beschrijven hoe de jeugdzorg nu geregeld is en hoe deze onder de nieuwe wet geregeld zal zijn. Daarna zullen we stilstaan bij de Transitiecommissie, de door haar en anderen geuite zorgen en de oprichting van de Transitie Autoriteit Jeugd. Aansluitend zullen we twee praktijkvoorbeelden uitwerken: een praktijkvoorbeeld van de jeugdbescherming (gedwongen kader) en een praktijkvoorbeeld van de jeugd-GGZ (het vrijwillige kader). Uit beide voorbeelden blijkt dat de Jeugdwet vertragend en bureaucratiseerend werkt en dat de verantwoordelijkheden lang niet altijd duidelijk zijn.

Achtergrond en doelstellingen van de Jeugdwet

Het huidige jeugdstelsel schiet volgens de wetgever tekort: het stelsel kan eenvoudiger, efficiënter en effectiever. In de toelichting op de Jeugdwet worden als belangrijkste tekortkomingen van het huidige jeugdstelsel genoemd:

- financiële prikkels werken richting dure gespecialiseerde zorg;
- tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen;
- afwijkend gedrag wordt onnodig gemedicaliseerd en
- het kosten opdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten.

De vijf uitgangspunten van de Jeugdwet zijn:¹

1. preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
2. demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
3. eerder de juiste hulp op maat bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
4. integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur;
5. meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van de regeldruk.

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 684, nr. 3, p. 2.

Hoe is de jeugdzorg nu geregeld en hoe wordt het?

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg is verdeeld over het Rijk, de provincies en gemeenten. Tot de gemeentelijke verantwoordelijkheden behoren op dit moment de jeugdgezondheidszorg (schoolarts en consultatiebureau), lichte hulpverlening en preventief jeugdbeleid (voorlichting, advies en informatie). Die laatste taak berust in diverse gemeenten bij de Centra voor Jeugd en Gezin, waarin vaak ook de consultatiebureaus zijn opgegaan.

De jeugdzorg is nu (voorts) nog als volgt geregeld: Jeugd-GGZ: de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd. Het gaat hier om de behandeling van kinderen met

De Jeugdwet werkt in zijn huidige vorm averechts op snel ingrijpen, vooral in de complexe gezins- en opvoedingssituaties.

psychische klachten. Deze behandelingen worden in de regel uitgevoerd door organisaties waar artsen, pedagogen en psychologen werken. De behandelingen worden nu nog betaald door zorgverzekeraars en uit de AWBZ. Verwijzing gaat veelal via de huisarts.

Jeugdbescherming: het uitvoeren van rechterlijke uitspraken op het gebied van onder meer de ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing van kinderen. De uitvoerders, provinciaal werkende Bureaus Jeugdzorg of landelijk werkende organisaties zoals de William Schrikker Groep, worden nu gefinancierd door de provincies.

Jeugdzorg: intensieve, gespecialiseerde pedagogische hulp aan huis bij met name multiprobleemgezinnen, plaatsing van kinderen in opvanghuizen en pleegzorg, in gevallen waarin gezinnen vrijwillig meewerken. Deze zorg wordt nu uitgevoerd door zorgaanbieders en landelijke organisaties als de William Schrikker Groep en het Leger des Heils. Kortdurende zorg wordt ook door de Bureaus Jeugdzorg geboden. Onderdeel van de Bureaus Jeugdzorg is het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), dat meldingen van kindermishandeling onderzoekt en aan de Raad voor de Kinderbescherming kan voorleggen.

Jeugdreclassering: begeleiding van strafrechtelijk veroordeelde jongeren. Deze begeleiding wordt nu uitgevoerd door Bureaus Jeugdzorg en landelijke organisaties zoals de William Schrikker Groep, gefinancierd door de provincie. De wettelijke basis voor de uitvoering van de jeugdreclasseringstaak is nu geregeld in de Wet op de jeugdzorg.

Jeugd-lvb: de zorg voor licht verstandelijk beperkte jongeren. Deze zorg wordt betaald uit de AWBZ en uitgevoerd door onder meer orthopedagogische behandelcentra.

De jeugdzorg wordt per 1 januari 2015 als volgt geregeld:

Jeugd-GGZ: wordt vanuit de AWBZ en de Zvw overgeheveld naar de Jeugdwet. De POH-GGZ (praktijkondersteuner van de huisarts op het gebied van GGZ) en de extramurale psychofarmaca blijven wel onderdeel van de Zvw. Net als in het huidige stelsel zijn er twee toegangspoorten naar de jeugd-GGZ: via de gemeente of na verwijzing door huisarts, medisch specialist of jeugdarts. Gemeenten bepalen zelf hoe zij hun toegangsfunctie vormgeven. De samenhang tussen somatiek en GGZ wordt mede geborgd door het verwijfsrecht van de huisarts, medisch specialist en de jeugdarts.

Jeugdbescherming en jeugdreclassering: wordt uitgevoerd door zogenaamde gecertificeerde instellingen. De gemeenten zullen hiertoe contracten afsluiten met deze gecertificeerde instellingen op basis van de Jeugdwet.

Jeugdzorg (per 2015 jeugdhulp geheten): wordt uitgevoerd door de gemeente en door aanbieders van jeugdhulp. De gemeente zal zelf de kortdurende/ambulante jeugdhulp uitvoeren in de vorm van bijvoorbeeld wijkteams/Centra voor Jeugd en Gezin. De aanbieders van jeugdhulp zullen de meer gespecialiseerde jeugdhulp, pleegzorg en residentiële jeugdhulp aanbieden. De gemeente zal vaststellen of en zo ja welke jeugdhulp er nodig is en daarvoor al dan niet een verleningsbesluit afgeven (huidige indicatiestelling door Bureau Jeugdzorg). De wettelijke basis hiervoor is de Jeugdwet. Het Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling vervangt het huidige AMK en wordt geregeld in de Wmo.

Jeugd-lvb: de jeugd-lvb wordt van de AWBZ overgeheveld naar de Jeugdwet. Alleen in uitzonderingsgevallen is financiering vanuit de AWBZ nog mogelijk. De toegang tot de orthopedagogische behandelcentra verloopt via (een verleningsbesluit van) de gemeente.

Transitiecommissie, geuite zorgen, Transitie Autoriteit Jeugd

Om de voortgang van de decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten te monitoren is in 2012 een onafhankelijke commissie ingesteld: de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ). De TSJ heeft in verschillende rapportages haar zorgen over de voortgang van de transitie aangegeven. In haar derde rapportage van februari 2014 beschrijft de commissie dat de transitie op cruciale punten forse vertraging heeft opgelopen gelet op de planning. Daarnaast zijn er verschillende organisaties die ook hun zorgen hebben geuit over de transitie en de snelheid waarmee deze gepaard gaat. De Kinderombudsman heeft onder meer gewezen op de rechtsongelijkheid die kan ontstaan door de grote beleidsvrijheid die aan de gemeenten is gegeven. Defence for Children deelt deze zorgen en wijst bovendien op de uitsluiting van kinderen zonder verblijfsvergunning. Binnen de (jeugd-)GGZ zijn

ernstige zorgen geuit over de overheveling van het medisch specialisme kinder- en jeugdpsychiatrie uit de Zvw naar de gemeenten. Ook vanuit die hoek wordt gevreesd voor het ontstaan van rechtsongelijkheid qua beschikbaarheid van zorg, waarbij, door de knip tussen kinder- en jeugdzorg en zorg voor volwassenen, tevens de continuïteit van zorg in gevaar zou kunnen komen.

Mede naar aanleiding van deze zorgen, is met ingang van 1 april 2014 de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) ingesteld door de ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie, met als doel het bieden van ondersteuning bij problemen in verband met de overgang van de jeugdzorg naar de gemeente. De gemeenten zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor voldoende aanbod op het gebied van jeugdhulp, jeugd-GGZ en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Om de continuïteit van zorg te waarborgen, dienen gemeenten contracten af te sluiten met instellingen. De TAJ kan ondersteunen wanneer gemeenten en instellingen er niet uit komen. De TAJ onderzoekt of de continuïteit van hulp en zorg niet in gevaar komen. De TAJ richt zich op bemiddeling en advies, en beoordeelt ook of advies noodzakelijk is in verband met een eventueel noodzakelijke sanering. De TAJ is ingesteld om de continuïteit van de jeugdzorg te verzekeren. Of dat afdoende is om de transitie te doen slagen, moet nog blijken. Hoe fors de knelpunten in de praktijk kunnen zijn, zullen we schetsen aan de hand van een tweetal voorbeelden.

Praktijkvoorbeeld 1 Michael

In dit voorbeeld illustreren we nader hoe de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de jeugdbescherming (gedwongen jeugdhulp) er per 1 januari 2015 uitziet, en tot welke problemen dat kan leiden.

Michael (5) woont bij zijn vader in Groningen. Zijn moeder woont in Rotterdam. Zij heeft het ouderlijk gezag. De Groningse bureaus slaan herhaaldelijk alarm bij het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK), want Michael wordt verwaarloosd en mishandeld door zijn vader. Michael heeft acuut hulp nodig en een kinderschermingsmaatregel is noodzakelijk.

Eerst overleg, dan pas hulp verlenen

Onder de nieuwe wetgeving is de gemeente Rotterdam, waar Michaels gezaghebbende moeder staat ingeschreven, verantwoordelijk voor de zorg aan Michael, en niet de gemeente Groningen waar Michael woonachtig is. Dit komt doordat de nieuwe wet het woonplaatsbeginsel invoert en de woonplaats van de met gezag belaste ouder (hier: van de moeder) bepalend is. De Bureau Jeugdzorg worden opgevolgd door zogenaamde gecertificeerde instellingen die, op basis van een contract met de gemeente, de gedwongen hulp verlenen aan het gezin. Maar de verantwoordelijke gemeente, in dit geval Rotterdam, zal waarschijnlijk geen contracten afsluiten met Groningse instellingen. Volgens het wetsvoorstel moeten gemeenten in zo'n geval onderling overleggen. Terwijl de gemeenten en

instellingen onderling deze bureaucratische noot kraken, blijft Michael intussen blootgesteld aan mishandeling en verwaarlozing in zijn thuissituatie.²

Nieuwe bureaucratische drempels

De Jeugdwet werkt in zijn huidige vorm averechts op snel ingrijpen, vooral in de complexe gezins- en opvoedingssituaties. En daar gaat het vaak om, als er sprake is van kinderschermingsmaatregelen. Wij maken ze dagelijks mee in onze praktijk: de gezaghebbende ouder is onvindbaar, de gezaghebbende ouder en/of het kind verhuist, het kind groeit op en ontspoot op latere leeftijd alsnog, de juiste zorginstelling heeft een enorme wachtlijst etc. In al deze gevallen werpt het woonplaatsbeginsel extra bureaucratische drempels op voor de (acute) hulp aan kinderen. Waar snelheid is geboden, vertraagt de Jeugdwet de inzet van beschermende hulpverlening – en laat zo bedreigde kinderen in de steek.

De Jeugdwet en het IVRK

In het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) en in andere verdragen is vastgelegd dat kinderen veilig, gezond en waardig op moeten kunnen groeien.

Artikel 3 lid 2 van het IVRK verplicht Nederland om het kind te verzekeren van bescherming en zorg die nodig is voor zijn of haar welzijn en hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen te treffen. Dit betekent concreet dat er sprake moet zijn van een toereikend aanbod van jeugdhulp van voldoende kwaliteit, dat het kind en zijn ouders, wanneer nodig, ondersteuning biedt. Indien de gemeenten niet (tijdig) zorgen voor kwalitatief en kwantitatief aanbod van verschillende vormen van jeugdhulp, dreigt er voor een groep kwetsbare kinderen

De toegang tot de jeugdhulp wordt in afzonderlijke gemeentelijke verordeningen beschreven. Hierdoor kan rechtsongelijkheid ontstaan

een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie, waarin er sprake is van een 'recht op jeugdzorg' en een 'verzekerd recht op zorg'. Volgens Defence for Children zou hierdoor sprake kunnen zijn van schending van het recht op gezondheid en het recht op ontwikkeling (artikel 6 en 24 IVRK).³

Feit is dat er tussen de verschillende gemeenten grote verschillen kunnen ontstaan in de kwaliteit en de kwantiteit

2 Een uitzonderlijke situatie, die verschillende woonadressen van ouders en kinderen? Absoluut niet: bij het landelijk werkende Leger des Heils heeft binnen vier jaar bijna de helft van de 2858 kinderschermingspillen te maken met minimaal één 'verhuizing/verplaatsing'. Gevolg hiervan is dat de verblijfplaats van het kind veelal niet (meer) overeenkomt met de woonplaats van de met gezag belaste ouder.

3 Zie www.defenceforchildren.nl, reactie op de Jeugdwet.

van het jeugdhulpaanbod en de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Hierbij speelt mee dat de gemeenten ook minder geld krijgen om de jeugdhulp uit te laten voeren. Bij het inkopen van jeugdhulp zullen daarom ook financiële afwegingen meespelen. Daarbij hebben de gemeenten veel beleidsvrijheid: de Jeugdwet is een kaderwet. De toegang tot de jeugdhulp wordt in afzonderlijke gemeentelijke verordeningen beschreven. Hierdoor kan rechtsongelijkheid ontstaan.

Verantwoordelijkheden onduidelijk

Bij jeugdhulp onder dwang (kinderbeschermingsmaatregelen) moet de gecertificeerde instelling (de opvolger van het huidige Bureau Jeugdzorg) verantwoording afleggen aan de kinderrechter en mag de instelling zelf bepalen

het de bedoeling is dat in het dossier alleen gegevens van derden mogen worden opgenomen, indien dat voor de hulpverlening aan de jeugdige noodzakelijk is.⁵ Daarbij worden de ouders of andere gezinsleden van de jeugdige als voorbeelden genoemd. Er kan dus geen sprake zijn van een ‘gezamenlijk dossier’; de betrokken uitvoerders van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering moeten over een eigen dossier beschikken. Terughoudendheid bij het uitgangspunt één gezin, één plan, is dus op zijn plaats.

Praktijk voorbeeld 2: Marije

Wij zijn van mening dat bovenstaande problemen zich ook voordoen bij de jeugd-GGZ (vrijwillig kader). We zullen dat kort schetsen aan de hand van een tweede casus. Wij maken hierbij gebruik van het voorbeeld van de kinderpsychiater Menno Oosterhoff.⁶ Oosterhoff beschrijft op zijn blog heel beeldend de duivelse dilemma’s van de kinderpsychiater per 1 januari 2015. Maar vooral de schrijnende realiteit: het kind belandt tussen wal en schip.

Oosterhoff beschrijft het volgende geval: Het is vrijdagavond, tien uur, hij heeft dienst en wordt gebeld door de psychiater van het Martiniziekenhuis Groningen. Er is op de spoedpoli een 17-jarig meisje, Marije, die op een houseparty onwel geworden is. Ze is verward. Of hij haar kan beoordelen.

Oosterhoff beschrijft de problemen waar hij als psychiater in zo’n geval tegenaan loopt. De psychiater in het Groningse ziekenhuis mag het meisje niet beoordelen omdat ze uit Klazienaveen komt. Oosterhoff zelf moet nagaan of de gemeente Klazienaveen wel zorg heeft ingekocht bij zijn instelling. Hij wordt van het steunpunt Transitie jeugd Groningen doorverwezen naar Drenthe, dat echter buiten kantooruren niet bereikbaar blijkt te zijn. Oosterhoff besluit zelf naar het ziekenhuis te gaan. Als hij uiteindelijk bij de beoordeling van Marije, die ecstasy blijkt te hebben genomen, wil nagaan of ze medicijnen gebruikt, blijkt de doktersdienst in Drenthe deze gegevens niet in te kunnen zien. De doktersdienst kan wel inzien dat ze drie dagen daarvoor met spoed is verwezen naar het Centrum voor Jeugd en Gezin in Emmen, maar niet waarvoor ze is verwezen. Hij belt met het Centrum voor Jeugd en Gezin in Emmen, maar dat blijkt alleen op werkdagen bereikbaar te zijn...

Reflectie

Zowel de casus Michael als de casus Marije maakt pijnlijk inzichtelijk welke uitvoeringsproblemen er volgend jaar zullen bestaan. In beide gevallen geldt dat het ‘woonplaats-beginsel’ de nodige problemen oplevert. De gemeente waar de minderjarige zijn woonplaats heeft is financieel en inhoudelijk verantwoordelijk voor de jeugdhulp. De woonplaats wordt bepaald aan de hand van de woonplaats

Daarbij is het tempo waarin de Jeugdwet wordt ingevoerd zorgwekkend hoog, ook gezien de overige nieuwe wettelijke taken waarvoor de gemeente volgend jaar verantwoordelijk wordt

welke jeugdhulp ingezet moet worden. De gemeente koopt de hulp in. Wie heeft dan de regie?⁴ Hoe te waarborgen dat een kind als Michael snel de juiste hulp krijgt als de gemeente en de instelling het niet eens zijn over de in te zetten hulp? Iedere gemeente mag bovendien zelf bepalen hoe zij wil samenwerken met de jeugdhulpverleners. Het effect kan zijn dat gecertificeerde instelling(en) binnen één regio te maken krijgen met diverse (tegenstelde) samenwerkingsregels.

Privacy

De toelichting op de Jeugdwet wekt de suggestie dat er ruime mogelijkheden zijn om persoonsgegevens uit te wisselen. Zulks met name bezien in samenhang met de Wmo 2015 en de Participatiewet die beide met ingang van 1 januari 2015 in werking zouden moeten treden. In de praktijk blijkt dat de behoefte van de gemeenten om gegevens uit te wisselen groot is en gemeenten dikwijls van mening zijn dat zij zonder uitgebreide uitwisselingsmogelijkheden hun wettelijke taken onvoldoende kunnen uitvoeren.

De vraag is welke informatie aan de gemeenten verstrekt mag worden in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet. In dat verband doet zich ook de vraag voor hoe het gezinsplan zich tot het dossier van de gemeente verhoudt. Uit de toelichting op de Jeugdwet blijkt dat

4 De wet geeft niet duidelijk aan wie in deze situatie de regie heeft. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is door de staatssecretaris aangegeven dat bij een geschil tussen de instelling en de gemeente over de in te zetten vorm van jeugdhulp, de instelling zich tot de rechter kan wenden met het verzoek alsnog in de nodig geachte jeugdhulp te voorzien, *Kamerstukken II 2013/14, 33 684, nr. 45.*

5 Zie *Kamerstukken II 2013/14, 33 684, nr. 3, p. 179.*

6 <http://www.artsennet.nl/blogs/artsen-blogs/Menno-Oosterhoff/Blogbericht-Menno-Oosterhoff/136902/Er-volgt-nu-eeen-keuzemenu.htm>.

van de met gezag belaste ouder(s). Hierop zijn vele variaties mogelijk: de ouders zijn gescheiden, wonen in verschillende gemeenten maar hebben gezamenlijk gezag, er kan sprake zijn van een voogdijmaatregel, de geregistreerde adresgegevens (BPR) zijn niet meer actueel etc. Het schema ‘Stappenplan bepaling verantwoordelijke gemeente’ van de betrokken ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten maakt inzichtelijk hoe complex het kan zijn om vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdhulp.⁷

Daarbij is het tempo waarin de Jeugdwet wordt ingevoerd zorgwekkend hoog, ook gezien de overige nieuwe wettelijke taken waarvoor de gemeente volgend jaar verantwoordelijk wordt. De beleidsvrijheid maakt dat er per gemeente enorme verschillen zullen bestaan in werkwijze en in het aanbod van jeugdhulp.

De financieringsstroom zal vanaf volgend jaar niet langer versnipperd zijn, maar doordat de verantwoordelijk-

heid voor de jeugd onder de nieuwe wet begint en eindigt bij de gemeentegrens, raakt de verantwoordelijkheid juist wel versnipperd. De Jeugdwet zou positief kunnen uitpakken voor laagdrempelige hulp, zoals eenvoudige opvoedadviezen aan hulpvragende ouders. Maar daar staat tegenover dat de wet belemmerend en vertragend werkt voor de meer complexe zaken, zoals die van Michael en Marije. En dat terwijl Michael en Marije beslist niet de meest zware gevallen uit de praktijk zijn.

Over de auteurs

mr. M. (Mariska) Kramer is advocaat in Amsterdam en werkzaam op de juridische afdeling van Leger des Heils jeugdzorg & Reclassering (LJ&R) en mr. W.H. (Mieke) van Wijk is advocaat in dienstbetrekking bij Leger des Heils Jeugdzorg & Reclassering (LJ&R)
e-mail: zip@sdu.nl

⁷ Zie factsheet woonplaatsbeginsel, Stelselwijziging Jeugd, www.voorde-jeugd.nl.