

Concept Jeugdwet in vogelvlucht

September 2012

Achtergrond

Op 18 juli 2012 hebben de ministeries van VWS en Veiligheid en Justitie het conceptvoorstel voor de nieuwe Jeugdwet opengesteld voor consultatie. Het wetsvoorstel regelt de bestuurlijke en financiële decentralisatie van alle ondersteuning, hulp en bepaalde vormen van zorg voor jeugd naar gemeenten. Gemeenten krijgen hiermee vanaf 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid voor *alle* zorg voor jeugd. Zoals het wordt voorgesteld zijn gemeenten vanaf dat moment ook verantwoordelijk voor de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, zorg voor licht verstandelijk gehandicapten, jeugd-GGz, GGz in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg), jeugdbescherming en jeugdreclassering. Met deze stelselwijziging hoopt de regering op meer preventie, eerdere ondersteuning, meer uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en ouders, minder medicalisering van problemen, betere samenwerking rond gezinnen en integrale hulp op maat

Over een aantal onderwerpen is de besluitvorming nog niet op detailniveau afgerond en blijft de conceptwet op die punten onduidelijk. Daar wordt de komende maanden nog verder aan gewerkt. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- de wijze van inbedding van de jeugdbescherming en de jeugd-GGz,
- de overheveling van psychofarmaca,
- de vormgeving van een geïntegreerd meldpunt voor huiselijk geweld en Kindermishandeling.

Bij overheveling van de jeugd-GGz naar gemeenten, is daarvan uitgesloten: de extramurale psychofarmaca en de eerstelijns psychische zorg van de huisarts of door de POH-GGz (dat blijft onder de Zvw vallen). Ook de psychische hulp bij kinderen met matig en zware verstandelijke problematiek valt niet onder deze wet en de gedwongen jeugd-ggz blijft onder de BOPZ vallen. De begeleiding voor jeugdigen wordt (op termijn) overgeheveld van de AWBZ naar de jeugdwet.

Visie

De inzet van de overheid voor de jeugd is dat alle kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen (conform het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind). Het huidige jeugdstelsel vertoont een aantal tekortkomingen, zoals de druk op de gespecialiseerde zorg, het gebrek aan samenwerking rond kinderen en gezinnen, het onnodig medicaliseren van afwijkend gedrag en het kostenopdrijvend effect als afgeleide van deze knelpunten. De overheid wil een cultuuromslag naar demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Zorgen voor elkaar versterkt de individuele en collectieve vermogens in de samenleving. De overheid komt pas als ultimum remedium in beeld als ouders een onoverkomelijk probleem ondervinden bij het opvoeden en opgroeien van hun kinderen. De professionals moeten de vrijheid en de verantwoordelijkheid krijgen om het traject af te stemmen op de specifieke situatie van het kind en het gezin en het traject in te richten op het herstel van de kracht van gezinnen en hun netwerken (hulp tot zelfhulp).

De decentralisatie zou de gemeenten in staat stellen om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie en uitgaan van de mogelijkheden en de behoeften van individuele jeugdigen en hun ouders. Gemeenten worden verantwoordelijk voor alle jeugdhulp, inclusief kinderbescherming en jeugdreclassering. Het rijk bepaalt de kaders (speelveld en spelregels), waarna de gemeenten de vrijheid krijgen om het spel te spelen (beleid bepalen en uitvoeren). Het wetsvoorstel verplicht gemeenten tot het versterken van de inbreng van betrokkenen in het beleid en het verantwoorden van de resultaten op lokaal niveau. Behoudens gevallen waarin de overheid ingrijpt in individuele vrijheden van ouders en/of kinderen is het rijk terughoudend met het stellen van regels en het geven van voorschriften; inhoudelijke normen dienen zo veel mogelijk op lokaal niveau tussen burgers en gemeenten vorm te krijgen.

Verantwoordelijkheid gemeenten

Het college van Burgemeester en Wethouders wordt in de concept jeugdwet verantwoordelijk voor de jeugdhulp, de uitvoering van de kindbescherming en de jeugdreclassering. Indien nodig met het oog op de uitvoering van deze verantwoordelijkheid treft het college voorzieningen op het gebied van jeugdhulp, opdat de jeugdige gezond en veilig kan opgroeien, kan groeien naar zelfstandigheid en kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, rekening houdend met zijn ontwikkelingsniveau (jeugdhulpplicht). Het college moet zorgen voor afstemming en samenwerking met de domeinen onderwijs, zorg, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie. De taken van de gemeenten zijn:

- a. het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken en scholen,
- b. het voorzien in een kwantitatief en kwalitatief toereikend aanbod van jeugdhulp,
- c. het adviseren, bepalen en inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp,
- d. het adviseren van professionals met zorgen over een kind (consultatiefunctie),
- e. het adviseren per telefoon van jongeren met vragen (kindertelefoon),
- f. het doen van een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming,
- g. het compenseren van beperkingen van jeugdigen (maatschappelijke begeleiding),
- h. het voorzien in een toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen (voor uitvoering kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering),
- i. het aanwijzen van een onafhankelijke vertrouwenspersoon voor jeugdhulpvragers,
- j. het voorzien in maatregelen om kindermishandeling te voorkomen.

Een gecertificeerde instelling is een rechtspersoon met een certificaat voor het uitvoeren van een kindbeschermingsmaatregel, jeugdreclassering of gesloten jeugdhulp. Voorts moet het college zorg dragen voor het instellen van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (samengaan van AMK en SHG). De gemeenten moeten regionaal samenwerken bij het voorzien in het aanbod van gecertificeerde instellingen en het meldpunt. Momenteel bestaan er plannen voor 40 regio's met een omvang tussen 150.000 en 1.500.000 inwoners.

Een aantal definities in de conceptwet

Onder *jeugdhulp* wordt verstaan: ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij het voorkomen, verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen, psychosociale problemen of gedragsproblemen van de jeugdige, of opvoedingsproblemen, waaronder ondersteuning, hulp en zorg die verleend wordt in het kader van een kindbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering. Het kan gaan om een opvoedvraagbaak of preventie cursus tot intensieve therapie of dwangopnames.

De uitvoering van kindbescherming en jeugdreclassering valt niet onder de definitie van jeugdhulp. Het gaat namelijk om de uitvoering van maatregelen uit het Burgerlijk Wetboek dan wel het Wetboek van Strafrecht.

Onder *jeugd-geestelijke gezondheidszorg* wordt verstaan (afgeleid van terminologie die hiervoor gebruikt wordt in de Zvw en het Besluit zorgverzekeringen).

- a. geneeskundige zorg zoals medisch specialisten en klinisch-psychologen die plegen te bieden en die een jeugdige nodig heeft in verband met een psychische stoornis;
- b. verblijf dat medisch noodzakelijk is in verband met de geneeskundige zorg bedoeld onder a, al dan niet gepaard gaande met de verstrekking van psychofarmaca, verpleging, verzorging of paramedische zorg, en
- c. verpleging zoals verpleegkundigen die plegen te bieden, zonder dat die zorg gepaard gaat met verblijf, en die noodzakelijk is in verband met medisch-specialistische zorg.

Met het begrip '*psychische problemen*' is evenals in het wetsvoorstel verplichte geestelijke gezondheidszorg aansluiting gezocht bij de classificatie van het zogeheten Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV), het handboek dat onder verantwoordelijkheid van de American Psychiatric Association tot stand is gekomen. Dit handboek biedt een praktische leidraad voor hulpverleners die te maken hebben met psychische problematiek en wordt algemeen gezien als een standaardwerk. Het bevat onder meer een beschrijvende lijst van psychische stoornissen zoals ADHD, autisme, depressie, eetstoornis, neurose, psychose, obsessieve-compulsieve stoornis, schizofrenie,

persoonlijkheidsstoornis, verstandelijke beperking, enzovoorts. Het onderscheid dat oorspronkelijk bestond tussen *psychiatrische* problematiek zoals psychotische aandoeningen en andere psychische problematiek is in de loop van de tijd vervaagd. Zo wordt een verslaving tegenwoordig als een ziekte aangemerkt en worden voor persoonlijkheidsstoornissen steeds vaker geneeskundige verklaringen gegeven. Ook psychosomatische problemen zijn problemen die voortvloeien uit psychische problemen en vallen daarmee onder dit begrip.

Jeugdige: Voor dit wetsvoorstel is gekozen voor een leeftijdsgrens van 18 jaar, met de mogelijkheid om de jeugdhulp voort te zetten of te hervatten totdat de jeugdige 23 jaar is geworden. Jeugdigen tot 23 jaar vielen in specifieke situaties reeds binnen de reikwijdte van de Wjz. Dit betrof onder andere de noodzakelijke voortzetting of hervatting van jeugdzorg voor een jeugdige die *voordat* hij meerderjarig werd reeds jeugdzorg ontving en het gebruik van de verwijzindex. Het bereiken van de meerderjarigheid leeftijd betekent in de praktijk niet altijd dat de noodzaak en mogelijkheid tot opvoeding voorbij is. Ouders houden immers ook niet ogenblikkelijk op met opvoeden als hun kind meerderjarig wordt. Ook kan het nodig zijn om na de leeftijd van 18 jaar jeugdhulp voort te zetten in verband met arbeidstoeleiding. Dit blijft in het nieuwe stelsel hetzelfde. De belangrijkste reden waarom ook voor de overige vormen van zorg die onder het begrip jeugdhulp komen te vallen is gekozen voor een leeftijdsgrens van 18 jaar, is vooral ingegeven door de wens om zoveel mogelijk één uniforme leeftijdsgrens te hanteren voor alle ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders. Tevens betalen jeugdigen vanaf 18 jaar zorgpremie voor de Zvw.

Beleidsplan en verordening

Net als in de Wmo krijgt de gemeente de opdracht het gemeentelijk beleid betreffende jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering in samenhang vast te leggen in een beleidsplan (minimaal iedere 4 jaar een plan). In het plan wordt onder meer aandacht besteed aan de samenhang met de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg en de afstemming met gezondheidszorg, onderwijs, werk en inkomen en politie en justitie. Maar in het beleidsplan moet ook worden opgenomen: visie en doelstelling voor jeugdhulp; beoogde resultaten; kwaliteitseisen; samenwerking met andere kwaliteitseisende instanties en hoe toezicht wordt geregeld; hoe gewaarborgd wordt dat aanbieders voldoen aan eisen van hoedanigheid en verantwoordelijkheidstoedeling; klachtafhandeling; medezeggenschap; vertrouwenspersoon (inclusief taken en bevoegdheden); maatregelen voor keuzevrijheid; hoe inzicht gekregen wordt in behoefte van kleine doelgroepen. Verder moet de gemeenteraad een verordening vaststellen met betrekking tot de toekenning, beoordeling en afweging van individuele voorzieningen. Het college betreft burgers en instanties bij het ontwikkelen van het beleid en vraagt advies aan de vertegenwoordigers van representatieve ouder- en jeugdorganisaties over de verordening. Ten slotte onderzoekt het college jaarlijks de kwaliteit en de tevredenheid van de jeugdhulp onder de burgers.

Toegang tot jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering

De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid om (1) op een laagdrempelige en herkenbare wijze jeugdhulp te bieden, (2) advies te geven over en het bepalen en inzetten van de aangewezen vorm van jeugdhulp, (3) professionals te adviseren die zich zorgen maken over een minderjarige én (4) de toegang tot de raad voor de kinderbescherming (raad) en het gedwongen kader in samenhang te organiseren. De gemeente zorgt er voor dat de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen, gezinnen en medeopvoeders integraal en op laagdrempelige wijze worden aangeboden en beschikbaar is in acute situaties (crisisdienst). Bij een interventie wordt uitgegaan van de eigen kracht en het sociale netwerk van betrokken jeugdigen en hun ouders en is de inzet gericht op herstel en versterking daarvan. Ook vindt afstemming met eventuele ondersteuning op school plaats.

Het verlenen van de jeugdhulp gebeurt in beginsel door jeugdhulpaanbieders onder verantwoordelijkheid van het college. Verreweg de meeste ondersteuning bieden de medewerkers die werkzaam zijn in het centrum voor jeugd en gezin zelf. Op basis van hun professionele deskundigheid en ervaring zijn ze in staat in te schatten wanneer inschakeling van specialistische hulp nodig is of dat een kinderbeschermingsmaatregel dient te worden overwogen. De gemeente moet in haar beleidsplan

aangeven hoe ze de laagdrempelige en herkenbare jeugdhulp organiseert. Een grens tussen toeleiding en verlening van jeugdhulp wordt echter niet gegeven en het 'etiket' centrum voor jeugd en gezin wordt *niet* wettelijk verplicht (inclusief de opdracht tot integrale hulp/zorg met één kind, één gezin, één plan en casemanagement). De gemeenten kunnen en mogen binnen de context van de wet zelf optreden als jeugdhulpaanbieder. De huisarts blijft zijn rol als poortwachter (dat wil zeggen als verwijzer) naar jeugd-ggz vervullen in het nieuwe stelsel. De geestelijke gezondheidszorg die door huisartsen zelf of door de praktijkondersteuner-ggz wordt verleend en de extramurale verstrekking van psychofarmaca blijven onder de Zvw vallen.

Het bepalen van de jeugdhulp door het college gebeurt met inachtneming van de mogelijkheden en de behoeften van de jeugdigen en de ouders (ergo geen jeugdhulp indien het gezin de problemen aan kan). Redelijkerwijs wordt keuzevrijheid geboden en rekening gehouden met de levensovertuiging. De jeugdhulp kan in de vorm van een collectieve voorziening of een individuele voorziening worden aangeboden (algemeen toegankelijk respectievelijk 'geïndiceerde' jeugdhulp). Betrokkenen kunnen bezwaar en beroep instellen tegen het toekennen of onthouden van een individuele voorziening (conform de Algemene wet bestuursrecht). Indien het gaat om kindbescherming of jeugdreclassering wordt de jeugdhulp bepaald door de (gezins)voogd of jeugdreclasserend en moet het college de jeugdhulp inzetten. Voor de geestelijke gezondheidszorg kan ook de huisarts bepalen welke hulp nodig is en moet het college dit advies ook opvolgen.

De gemeenten kunnen een individuele voorziening aanbieden in de vorm van hulp in natura, een persoonsgebonden budget of een financiële tegemoetkoming, uitgezonderd gevallen van kindbescherming of jeugdreclassering. Er bestaat geen recht op een persoonsgebonden budget of een financiële tegemoetkoming, behoudens in gevallen waarin hulp in natura redelijkerwijs niet toereikend kan worden geacht. Het persoonsgebonden budget wordt uitgezonderd van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht. Voorts kunnen gemeenten een eigen bijdrage vragen in de kosten van jeugdhulp. Een eigen bijdrage kan niet worden gevraagd in crisissituaties (maximaal zes weken) en voor verplichte GGz. De minister zal via amvb regels stellen over de maximale bijdrage, de invorderingsprocedure en de uitzonderingsgronden.

Meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling

De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid om bovenlokaal één meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling (MHK) in te stellen en in stand te houden. Hierin worden het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk geweld (SHG) verenigd. Dit MHK fungeert als meldpunt voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling en dient naar aanleiding van een melding te onderzoeken of er sprake is van kindermishandeling en zo nodig hulpverlening op gang te brengen. Als het MHK de conclusie trekt dat de situatie voor een kind bedreigend is en de ouders geen vrijwillige hulp (meer) accepteren, dan schakelt het MHK de raad voor de kindbescherming in en wordt het onderzoek overgedragen.

Waarborgen voor kwaliteit

Alle aanbieders van jeugdhulp, uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering moeten voldoen aan een aantal basis kwaliteitseisen. Het gaat om een verklaring omtrent het gedrag (VOG), een norm voor verantwoorde hulp¹, de verplichting om zonodig geregistreerde professionals in te zetten, de verplichte meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling en een meldplicht voor calamiteiten en geweld. Voorts gelden eisen ten aanzien van toestemming en dossiervorming.

Aanvullend hierop worden *extra* wettelijke kwaliteitseisen gesteld aan gecertificeerde instellingen, aanbieders van jeugdhulp met verblijf, intensieve ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader en het

¹ Onder verantwoorde hulp wordt verstaan: hulp van goed niveau, die in ieder geval veilig, doeltreffend, doelmatig, cliëntgericht, tijdig wordt verleend en is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder en waarbij de hulpverleners, met gebruikmaking van de geschikte hulpzaken, handelen in overeenstemming met de op hen rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiend uit de voor hen geldende professionele standaard.

meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze extra eisen hebben bestrekking op de kwaliteit van het zorgaanbod (extra eisen aan het hulpverleningsplan en verplichte systematische kwaliteitsbewaking) en de rechtspositie van de cliënt (klacht-en geschillenregeling, vertrouwenspersoon, instellen cliëntenraad en maatschappelijke verantwoording). Voor genoemde vormen van hulp gelden deze kwaliteitseisen nu ook al en voor de verplichte jeugd-ggz en jeugd-lvb blijven de kwaliteitseisen van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz en de toekomst de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvvggz) en de Wet zorg en dwang (Wzd)) gelden. Een periodieke evaluatie van het hulpverleningsplan wordt niet voorgeschreven. Een geschillenprocedure als vervolg op een klachtenprocedure wordt niet geregeld (verschil met WCZ). De taken en bevoegdheden van de vertrouwenspersoon worden uitgewerkt bij ministeriële regeling (verschil met WVZ). Een Commissie van Vertrouwenslieden bij de medezeggenschap wordt niet geregeld (verschil met WCZ). Tevens moeten de instellingen jaarlijks een verslag publiceren over de toepassing van de specifieke kwaliteitseisen. De gemeenten kunnen extra kwaliteitseisen stellen in de verordening of bij de aanbesteding. Regels over governance (zoals raad van toezicht) lijken te ontbreken.

Kwaliteitsmatrix

Onderwerp	CJG	Jeugdhulp ambulant	Jeugdhulp deeltijd	Jeugdhulp verblijf	Gesloten jeugdhulp	Jeugd bescherming	Jeugd reclassering	Meldpunt kindermishandeling
Algemene kwaliteitseisen								
Verklaring omtrent Gedrag	-	x	x	x	x	x	x	x
Leveren verantwoorde hulp	-	x	x	x	x	x	x	x
Deskundigheid/ Kwaliteitsregister	o	o	o	o	o	o	o	o
Meldcode kindermishandeling	-	x	x	x	x	x	x	x
Meldplicht calamiteiten en geweld	-	x	x	x	x	x	x	x
Toestemming Dossiervorming	-	x	x	x	x	x	x	x
Extra kwaliteitseisen								
Hulpverleningsplan	-	-	-	x	x	x	x	-
Kwaliteitsbewaking	-	-	-	x	x	-	-	-
Klachtenbehandeling	-	-	-	x	x	x	x	x
Vertrouwenspersoon	-	-	-	x	x	x	x	x
Medezeggenschap	-	-	-	x	x	-	-	-
Maatschappelijke verantwoording	-	-	-	x	x	-	-	-

Legenda:

- X = verplicht in wet
- O = optioneel (amvb)
- = vrijheid College

Voor uitvoerders van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedproblemen is certificering verplicht.

Toezicht

Het toezicht wordt gesplitst in een landelijke inspectie en een gemeentelijke inspectie. De landelijke inspectie houdt toezicht op de extra wettelijke kwaliteitseisen bij gecertificeerde instellingen, verblijf en intensieve ambulante jeugdhulp in het gedwongen kader en meldpunten. De Rijkstoezichthouder neemt bij het toezicht op de gecertificeerde instellingen ook het toezicht op de algemene wettelijke kwaliteitseisen mee die voor alle jeugdhulpaanbieders gelden. De gemeentelijke inspectie houdt toezicht op de wettelijke en gemeentelijke kwaliteitseisen bij de overige jeugdhulpaanbieders. De landelijke inspectie is niet bevoegd om zaken te onderzoeken of monsters te nemen. De bevoegdheden van de gemeentelijke inspectie worden niet in de wet geregeld (behoudens inzagerecht in het dossier). De wijze waarop het gemeentelijk toezicht wordt vormgegeven wordt overgelaten aan de gemeenten.

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 inning van deze eigen bijdragen, maar hebben de vrijheid om hier in bepaalde gevallen van af te zien. Voor jeugdhulp zijn, conform de Wmo, de gemeenten vrij in de keuze voor het subsidiëren of aanbesteden van zorgaanbieders.

Harmonisering dwang en drang

De gesloten jeugdhulp is vrijwel integraal overgenomen uit de wet op de jeugdzorg. De verplichte jeugd-ggz en jeugd-lvb blijft (voorlopig) onder het regiem van de Wet bopz vallen (dan wel de opvolgers Wvggz of WZD). Het perspectief voor de harmonisatie van dwang en drang voor de jeugd is onduidelijk. Het ligt in de bedoeling dat op een later tijdstip een geharmoniseerde regeling voor gesloten jeugdhulp (in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen),gedwongen jeugd-ggz en jeugd-lvb in dit wetsvoorstel opgenomen.